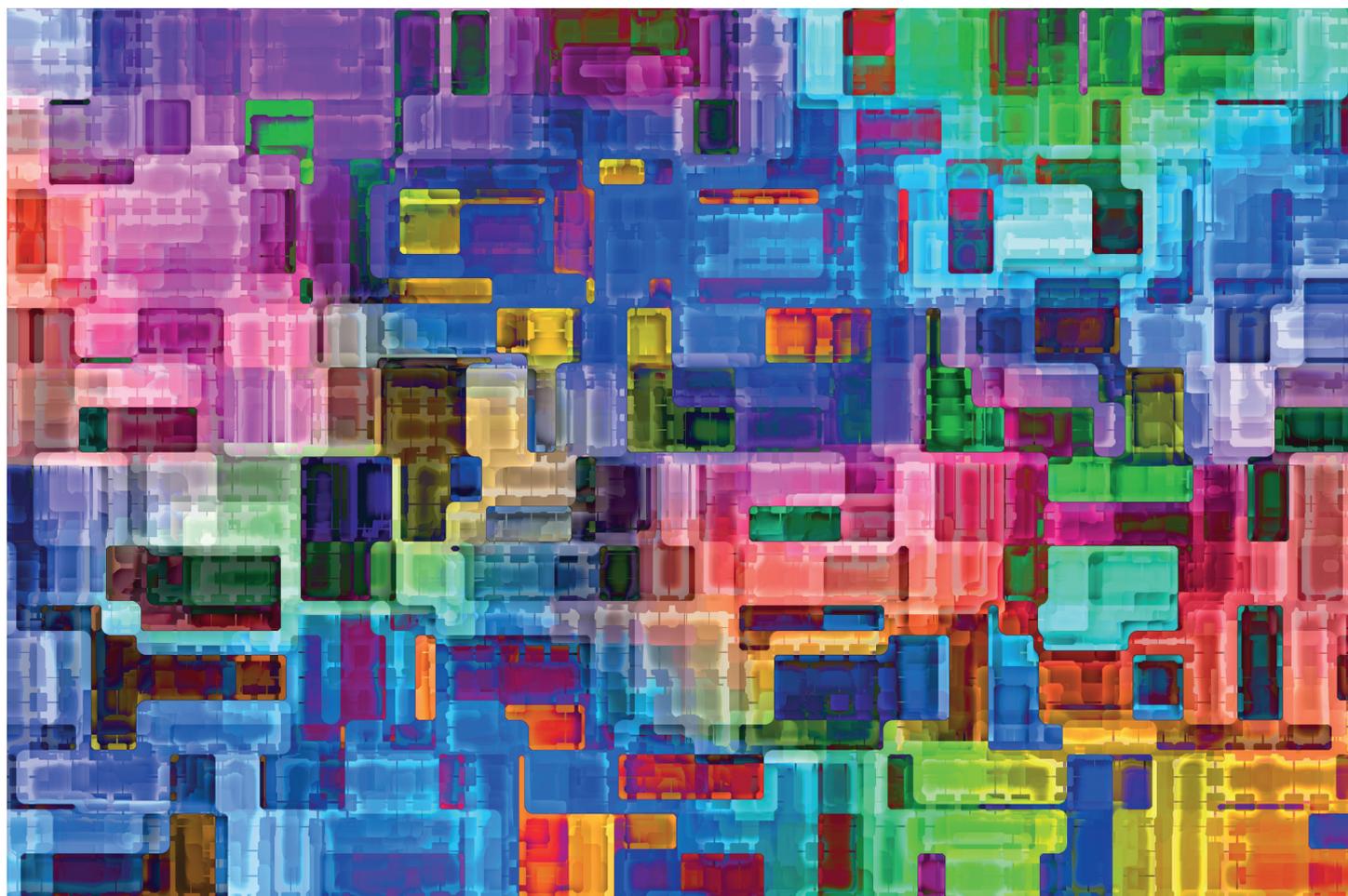


LA GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE EN ÎLE-DE-FRANCE

IMPLICATION ET IMBRICATION DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET DES INTERCOMMUNALITÉS



NOVEMBRE 2018

20.17.05

ISBN 978.2.7371.2089.3



www.iou-icdf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



LA GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE EN ÎLE-DE-FRANCE

Implication et imbrication
des collectivités territoriales et des intercommunalités

Novembre 2018

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : Fouad Awada
Mission Prévention Sécurité : Sylvie Scherer, directrice
Étude réalisée par Virginie Malochet, sociologue
Cartographie réalisée par Hélène Heurtel et Isabelle Zugetta
Infographie réalisée par Laurie Gobled
N° d'ordonnancement : 20.17.05

Crédit photo de couverture : pixabay-CC0 Creative Commons

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Malochet Virginie, La gouvernance de la sécurité publique en Île-de-France. Implication et imbrication des collectivités territoriales et des intercommunalités, IAU îdF, 2018.

Remerciements : à l'ensemble des personnes interviewées qui ont accepté de nous donner de leur temps pour témoigner de leur expérience et partager leurs réflexions sur la gouvernance de la sécurité publique en Île-de-France ; à Xavier Latour et Jacques de Maillard pour les échanges autour de cette étude ; à la mission gouvernance de l'IAU Île-de-France, en particulier à Isabelle Zugetta pour son travail sur les données de l'observatoire des intercommunalités franciliennes, ainsi qu'à Léo Fauconnet et Tanguy le Goff pour leurs éclairages sur les questions métropolitaines.

Sommaire

Introduction	5
Une étude sur la gestion de la sécurité quotidienne en Île-de-France	5
L'affirmation d'un régime de coproduction de la sécurité	5
Les réformes territoriales et la dynamique métropolitaine	6
Un éclairage sous l'angle institutionnel	7
1. Vue d'ensemble	9
1.1. Du côté de l'État : la préfecture de police au cœur du système	9
1.1.1. L'image des cercles concentriques	9
À l'échelle de Paris : une double autorité régalienn e et territoriale	9
À l'échelle de la petite couronne et des aéroports : ordre public et sécurité publique	10
À l'échelle de l'Île-de-France : une coordination zonale	11
1.1.2. Le continuum de sécurité à l'heure de la police de sécurité du quotidien	11
1.2. Du côté des collectivités locales : investissement accru, contributions multiples ..	14
1.2.1. Le cas particulier de la ville de Paris : une situation en évolution	14
Un engagement renforcé dans la lutte contre les incivilités	14
Une montée en puissance de la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP) .	15
1.2.2. Les communes : les maires en première ligne	18
Des positionnements à géométrie variable	19
Une mobilisation accrue sur fond de lutte antiterroriste	20
1.2.3. Les conseils départementaux : un sujet diversement porté	21
Par-delà les disparités, des interrogations partagées	21
Les départements franciliens à l'initiative de politiques volontaristes	22
1.2.4. La région Île-de-France : un partenaire financeur	27
2. Zoom sur les intercommunalités	31
2.1. Un rôle accru en matière de prévention/sécurité ?	31
2.1.1. Au plan juridique : un champ d'action aux contours labiles	31
La prévention de la délinquance, un volet de la compétence « politique de la ville »	31
Les dispositifs de mutualisation des agents de police municipale	34
2.1.2. En pratique : une appropriation globalement limitée, localement variable	35
Globalement, « les intercommunalités s'emparent frileusement du sujet »	35
Localement, des initiatives diverses et des dynamiques significatives	36
2.2. Configurations, approches et héritages divers : quelques cas de figure	37
2.2.1. Des politiques plus ou moins impactées par la nouvelle carte de l'intercommunalité	37
Tantôt dans le prolongement de dynamiques antérieures	37
Tantôt dans l'agrégation complexe de logiques territoriales différenciées	38
2.2.2. Les polices intercommunales : sept exemples pour illustrer la pluralité des modèles	41

2.3. Limites et potentialités	46
2.2.1. Réserves récurrentes : des communautés « trop larges » et des maires « pas mûrs » .	46
L'envergure des intercommunalités en question	46
Des maires soucieux de garder la main sur la politique de sécurité	47
2.2.2. Bénéfices possibles : coordination stratégique et portage de projets structurants.....	48
L'échelle du pilotage	48
L'intérêt de la mutualisation	49
3. Enjeux d'échelles et d'articulations	51
3.1. Un impératif de proximité	51
3.1.1. Ancrer l'action à l'échelon (micro)local	51
3.1.2. Conforter le rôle du maire	53
3.2. Articuler les acteurs	54
3.2.1. Inscrire les partenariats dans le concret	54
3.2.2. Renforcer la coopération des forces opérationnelles	57
3.3. Articuler les échelles	60
3.3.1. Pallier les incohérences de périmètres	60
3.3.2. Coordonner l'action par-delà les frontières administratives	61
Conclusion	67
Bibliographie	69
Annexes	73
Annexe 1. Listes des personnes interviewées	74
Annexe 2. Les communes face aux exigences de sécurisation des manifestations récréatives	76
Annexe 3. Liste des sigles et abréviations	77
Annexe 4. Les intercommunalité en Île-de-France (2018)	79

Introduction

Une étude sur la gestion de la sécurité quotidienne en Île-de-France : *quid* de la contribution des pouvoirs locaux ?

À l'échelle de l'Île-de-France, comment la gouvernance et la production de la sécurité s'organisent-elles entre les différentes strates administratives ? Cette étude cherche à décrypter un système multiscalair en mutation, en insistant sur l'implication et l'imbrication des collectivités locales. Sur fond de réformes territoriales, elle interroge la cohérence des périmètres d'action et les enjeux d'articulation à l'heure de la métropolisation.

La démarche est plus précisément centrée sur la sécurité quotidienne, le champ du *policing*¹ ordinaire, soit l'ensemble des politiques et dispositifs visant à garantir la protection des personnes et des biens, le bon ordre et le respect des lois – autrement dit, ce qu'il est convenu d'appeler la sécurité publique, incluant la prévention de la délinquance puisque c'est à ce titre notamment que les collectivités territoriales y contribuent. En ce domaine, la problématique du « qui fait quoi ? » est à saisir à la croisée de plusieurs évolutions, se rapportant à la transformation des systèmes locaux de sécurité, et, plus largement, à la reconfiguration des régimes urbains.

L'affirmation d'un régime de coproduction de la sécurité

En matière de sécurité publique, la question du partage des responsabilités se pose avec d'autant plus d'acuité dans le contexte actuel de lutte contre le terrorisme. Suite aux vagues d'attentats, face à la menace qui continue de peser, le dispositif de sécurité intérieure se renforce en même temps qu'il se recompose, confortant l'idée que c'est l'affaire de tous. Les appels généralisés à la vigilance et les exigences accrues de surveillance encouragent un mouvement de pluralisation du *policing* (Bayley, Shearing, 2001 ; Crawford, Lister, 2004) qui, vu les circonstances, connaît des effets d'accélération. Antérieurement amorcé, il témoigne d'un recentrage des services de l'État sur leurs missions jugées prioritaires et d'une mobilisation d'autres acteurs en compensation.

Quoiqu'il se décline différemment selon les pays et les contextes locaux², ce mouvement touche l'ensemble des pays d'Europe et du monde occidental. Il concerne y compris la France où, malgré la prégnance du modèle étatique, le référentiel de « coproduction de la sécurité » s'est assez largement imposé ces dernières décennies (Ocqueteau, 2004). Pour S. Roché, c'est un changement de paradigme qui conduit vers la « démonopolisation des fonctions régaliennes » et pose les bases d'une organisation plus collective de la sécurité (Roché, 2004).

En France, comparée à d'autres pays, la participation citoyenne reste cependant marginale, malgré le développement des réseaux de vigilance de voisinage (Malochet, 2017a). La marchandisation des services fournis par la police et la gendarmerie nationales n'est pas non plus massive, et la sous-traitance au secteur privé reste relativement contenue, limitée pour l'essentiel aux charges dites indues. Au fond, dans le cas français, la pluralisation du *policing* s'observe à travers deux principales tendances :

- d'une part, l'essor et la légitimation du marché de la sécurité privée face aux demandes exponentielles de surveillance et de contrôle d'accès dans les centres commerciaux, les aéroports et autres espaces ouverts au public (Bonnet, 2008 ; Ocqueteau, Warfman, 2011) – ce dont on ne traitera pas dans cette étude ;
- d'autre part, l'investissement des maires (Le Goff, 2008), la montée en puissance des polices municipales (Malochet, 2007) et le renforcement des pouvoirs locaux dans les politiques de sécurité quotidienne, fait notable dans un pays de tradition centralisatrice (Bonnet *et al.*, 2015) – c'est sur cet aspect-là que l'étude porte.

¹ Notion anglo-saxonne que l'on reprend ici dans son acception large, recoupant la définition extensive du mot français « police », celle que lui donne notamment T. Oblet « pour qualifier les réponses apportées par les pouvoirs publics et d'autres acteurs professionnels et sociaux à [l']insécurité, dans l'objectif de défendre et affermir la société » (Oblet, 2008, 3-4)..

² Pour des comparaisons internationales, cf. : Jones, Newburn, 2006 ; Terpstra *et al.*, 2013 ; Terpstra, Devroe, 2015 ; O'Neill, Fyfe, 2016.

Sans pour autant nier l'importance prise par le secteur privé ni minimiser l'implication d'autres acteurs locaux tels les opérateurs de transport (Malochet, Le Goff, 2013) ou les bailleurs sociaux (Gosselin, Malochet, 2016, 2017), cette étude sur la gestion de la sécurité en Île-de-France se focalise sur les pouvoirs publics exclusivement. Elle met en avant la contribution croissante des collectivités locales, dans une logique de territorialisation des politiques de sécurité urbaine (Oblet, 2008). Cette logique est au fondement de la philosophie qui sous-tend les conseils, stratégies et autres contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, pour une approche transversale, partenariale et intégrée. Elle répond aux limites éprouvées des institutions régaliennes face à l'inflation des demandes de sécurité (Robert, 1999), au constat d'un découplage entre la police et la ville (Monjardet, 1999), d'une rupture avec toute une partie de la population (Mouhanna, 2011) – ce dont rend compte, dans les enquêtes européennes, le « grand décrochage français » par rapport à nombre d'autres pays s'agissant de la légitimité accordée à la police (Roché, 2016).

Vingt ans après la réforme avortée de la police de proximité, suite aux divers autres dispositifs mis en place dans l'objectif affiché de renforcer la présence et la visibilité de la police sur la voie publique (unités territoriales de quartier, brigades spécialisées de terrain, patrouilleurs, etc.), la « police de sécurité quotidienne » (PSQ) lancée en février dernier témoigne de la permanence de cet enjeu problématique qu'est celui de la mise en œuvre d'une politique de sécurité au service du public, contribuant pleinement à l'amélioration de la qualité de vie dans les territoires (Malochet, 2012). Cet enjeu ne concerne pas seulement les forces de l'ordre, mais aussi, et directement, les collectivités locales dont le rôle tend à s'amplifier sur la scène de la prévention/sécurité. C'est manifeste en Île-de-France, et c'est ce qu'il s'agit d'illustrer au travers de cette étude.

Les réformes territoriales et la dynamique métropolitaine

Par-delà le prisme de la sécurité, le renforcement des pouvoirs locaux est une tendance de fond que viennent répercuter les réformes territoriales. « Parangons de la modernisation publique » (Offner, 2006), celles-ci poursuivent avec une certaine constance les mêmes objectifs de clarification des compétences, de simplification du mille-feuille institutionnel et de rationalisation de la carte politico-administrative (Négrier, 2012). Ainsi de la séquence la plus récente : l'acte III de la décentralisation contribue à remodeler le paysage institutionnel à travers la loi de modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, la loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015 et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 07 août 2015 – lois qui, pour résumer, marquent la consolidation des grandes régions, le développement des métropoles et le renforcement des intercommunalités.

Quels en sont les effets sur la gouvernance des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance ? Dans quelle mesure les évolutions du jeu territorial impactent-elles ce champ d'action publique que l'imaginaire jacobin français tend à enclorre dans une vision très régalienne ? L'Île-de-France constitue un cas de figure intéressant pour traiter ces questions. Avec l'extension du ressort de la préfecture de police aux trois départements de petite couronne, la réforme du statut de Paris, la création de la Métropole du Grand Paris, l'instauration des établissements publics territoriaux en son sein et la nouvelle carte de coopération intercommunale en grande couronne, on peut effectivement se demander à quel point les lignes bougent (ou non) s'agissant de la gestion de la sécurité locale.

Ces changements d'ordre politico-institutionnel sont à inscrire dans une réflexion plus large sur le phénomène métropolitain et les métamorphoses du pouvoir urbain (Négrier, 2005). Les notions de métropole et de métropolisation sont cependant difficiles à baliser, leur définition continuant de faire débat entre spécialistes. On peut néanmoins dire qu'elles se rapportent à des lieux et des dynamiques de concentration urbaine, humaine, politique et financière, qu'elles constituent d'importants nœuds de communication et font l'interface entre le local et le global dans une économie de flux. Elles renvoient l'image de ce que certains nomment aussi les villes-régions ou les villes-mondes et incarnent un renouvellement des régimes urbains favorisant l'autonomie des pouvoirs locaux.

La question du gouvernement des villes n'a certes rien d'inédit, et l'examen sur le temps long invite à relativiser l'idée d'un retrait de l'État (Jouve, Lefèvre, 1999). Les évolutions actuelles marquent néanmoins l'obsolescence d'une grille d'analyse verticale en termes de relations « centre-périphérie » (Pinson, 2010, 2014). Le modèle métropolitain s'impose, là encore, comme un « nouveau paradigme » (Ghorra-Gobin, 2010). Il reconfigure les équilibres des forces politiques en présence, le rapport de l'État centralisé à son territoire et les liens entre les strates communales, intercommunales et régionales (Ghorra-Gobin, 2015). D'un point de vue géopolitique, la question métropolitaine n'est donc pas réductible à la définition juridique des métropoles instituées par les lois MAPTAM et NOTRe. Et non moins, dans le cas francilien, à la création le 1^{er} janvier 2016 de la Métropole du Grand Paris (MGP) dont le fonctionnement est en rodage et l'avenir plein d'incertitudes.

Par-delà ces effets de périmétre institutionnel, la dynamique métropolitaine est au fondement d'une approche en termes de gouvernance qui pose la question de la coordination de l'action collective face à la complexification des régimes urbains (Le Galès, 1995, Le Galès, Lorrain, 2003). Dans quelle mesure cette dynamique touche-t-elle le champ de la sécurité quotidienne ? La question mérite d'être posée, considérant que c'est un angle négligé des réflexions sur la gouvernance de l'aire parisienne. Comme nous l'a déclaré le préfet de police :

« Quand on évoque les questions de gouvernance en Île-de-France, la question de la sécurité n'est pas évoquée si souvent que cela. On évoque les transports, la mobilité, on évoque le développement économique, on évoque la place de la région Île-de-France dans le concert mondial, qui sont tous des sujets essentiels et importants, mais le sujet "sécurité" ne vient pas spontanément sur le devant de la scène. » (Préfet de police)

Pour les métropoles de rayonnement international, la sécurité des personnes et des biens constitue pourtant un enjeu majeur, à fort impact en termes d'image. Ainsi que nous l'écrivions en 2015 dans une note consacrée au Grand Paris de la sécurité, « c'est une dimension de la qualité urbaine, une des conditions du bien-vivre ensemble, et un levier du marketing territorial dans la compétition entre villes mondiales » (Malochet, Le Goff, 2015). Ces affirmations valent *a fortiori* pour les villes-capitales, celles qui, comme Paris, concentrent entre autres points névralgiques le cœur politique et administratif de l'État, ce qui « démultiplie le niveau de risques » et justifie une mise en sécurité spécifique (Hassid, Paulin, 2012). Un essai de comparaison statistique sur la sécurité des capitales européennes montre en ce sens, et sans grande surprise, qu'elles « bénéficient de subsides et d'effectifs proportionnellement plus importants que leur simple poids démographique » (Guelton, Paulin, 2012).

Toutes les métropoles ne s'organisent cependant pas forcément de la même manière pour répondre à ces enjeux de sécurité si déterminants pour leur attractivité : à chacune ses réalités, ses choix et son régime propres en matière de *policing*. Sur ce plan, les comparaisons européennes font apparaître des différences marquées (Devroe et al., 2017). En l'occurrence, l'agglomération parisienne se distingue par un modèle centralisé, tourné vers l'État, réputé pour faire prévaloir les logiques traditionnelles de maintien de l'ordre public et de répression de la criminalité (Mouhanna, Easton, 2014 ; Ponsaers et al., 2014 ; Edwards et al., 2017). Si prégnant soit-il européennes, ce modèle connaît toutefois des inflexions et mérite d'être examiné à l'épreuve des faits. Car, si l'on y regarde de près, l'on peut voir que dans le champ de la sécurité quotidienne, les collectivités locales prennent une part croissante aux côtés des services de l'État.

Un éclairage sous l'angle institutionnel

Centrée sur la gestion de la sécurité publique en Île-de-France, cette étude soulève la question du partage des tâches, de la redistribution des rôles et des effets d'enchevêtrement. Entre l'État et les collectivités locales, l'objectif est d'identifier qui fait quoi, de mettre à plat le système en vigueur et d'appréhender les transformations à l'œuvre. Il s'agit notamment :

- de souligner les caractéristiques propres à l'agglomération parisienne, considérant le statut particulier de la capitale et de la préfecture de police, la nouvelle donne métropolitaine et les modes d'agencement des divers niveaux et dispositifs d'intervention ;
- de questionner la montée en puissance des pouvoirs locaux en matière de sécurité, quant à savoir si la prééminence des services de l'État est remise en cause ou confortée, à quelle hauteur l'investissement des maires se confirme, dans quelle mesure les intercommunalités, les départements et la région s'emparent du sujet ;
- d'examiner plus précisément les effets des récentes réformes territoriales dans ce champ d'action, les jeux de transfert ou de restitution des compétences, les éventuels changements et ajustements induits par les nouveaux découpages ;
- d'interroger empiriquement les notions de métropolisation et d'intercommunalisation de la sécurité, d'en cerner les réalités et les enjeux, de rendre compte des politiques menées aux différents échelons intercommunaux existants.

La démarche d'étude est qualitative et inclut plusieurs volets :

- une analyse documentaire (textes juridiques, articles académiques, revue de presse) ;
- une extraction des données de l'observatoire des intercommunalités franciliennes de l'IAU concernant les compétences et actions de sécurité et de prévention de la délinquance ;
- une enquête de terrain.

Réalisée pour l'essentiel entre octobre 2017 et février 2018, l'enquête se concentre sur l'Île-de-France. Elle repose sur une campagne d'entretiens menés auprès de responsables (élus et cadres administratifs) des diverses strates concernées (services de l'État, conseil régional, conseils départementaux, intercommunalités, communes), pour saisir leur positionnement en matière de sécurité et de prévention de la délinquance, recueillir leurs retours sur les politiques mises en œuvre et l'état des partenariats, croiser leurs points de vue sur les évolutions en cours et les perspectives d'avenir. Au total, 32 entretiens ont été effectués, 47 personnes ont été interviewées dans ce cadre (liste détaillée en annexe 1).

Ce matériau permet de zoomer sur quelques cas de figure sis dans le périmètre de la petite et de la grande couronne francilienne (Paris, banlieue dense, périurbain lointain) pour illustrer plus localement la question de l'articulation des échelles et des contributions respectives. Le panorama qu'ils donnent à voir n'est cependant pas exhaustif. Le parti pris de l'étude conduit à porter le regard avant tout sur les collectivités locales, notamment sur la région, les conseils départementaux et, surtout, sur les intercommunalités, autrement dit sur les strates dont l'action en matière de sécurité reste assez peu documentée (par contraste avec les communes, certes plus investies, mais aussi plus étudiées).

Sur cette base, les investigations ont été plus précisément ciblées sur les territoires qui se démarquent par une politique ou des initiatives spécifiques – non pas qu'il s'agisse de les promouvoir ni de les dénigrer, c'est tout simplement l'objet de l'étude. Par conséquent, ceux qui sont moins actifs sur le sujet ou qui ne l'affichent pas comme tel (ce qui ne veut pas dire qu'ils ne conduisent pas, à un titre ou un autre, des actions contribuant à la sécurité et à la prévention de la délinquance) sont peu mis en avant dans l'étude. Ce même biais explique un certain déséquilibre de la représentation politique parmi les cas cités et les personnes interviewées, les élus locaux positionnés sur l'aile droite de l'échiquier étant tendanciellement plus portés sur les dispositifs sécuritaires ici considérés (police municipale/intercommunale, vidéosurveillance), même s'il existe bien des contre-exemples, ainsi qu'un phénomène de banalisation qui rend le sujet moins clivant.

En somme, les éclairages qu'apporte cette étude sur la gestion de la sécurité quotidienne en Île-de-France restent partiels et orientés. Comme un miroir grossissant, ils mettent en évidence l'implication des pouvoirs locaux et, parmi eux, les territoires les plus mobilisés. De ce fait, l'étude ne reflète pas également l'ensemble des positionnements existants dans le monde des collectivités locales. Elle permet néanmoins de dégager une vue d'ensemble sur les acteurs en jeu et leur rôle respectif (partie I), de faire un focus sur les intercommunalités (partie II) et d'interroger les enjeux d'articulation dans un système en transformation (partie III).

1. Vue d'ensemble

À l'évocation du dispositif français de sécurité intérieure, c'est la prépondérance de l'État qui ressort immanquablement des analyses comparées. S'agissant plus précisément de la région-capitale, cette dimension s'illustre de façon paroxystique à travers la position dominante d'une institution bicentenaire au statut singulier : la préfecture de police de Paris. Si pérenne soit-il, le modèle constitué autour de cet acteur historique n'est pas figé pour autant. Les évolutions les plus récentes témoignent à la fois d'un accroissement de la zone d'exercice de la préfecture de police et de la montée en puissance d'autres protagonistes, au premier rang desquels les collectivités territoriales.

1.1. Du côté de l'État : la préfecture de police au cœur du système

À l'échelle de l'agglomération parisienne, la préfecture de police s'impose comme l'acteur majeur sur la scène de la sécurité publique. Forte d'environ 44 000 agents dont 27 500 policiers, elle symbolise la puissance de l'État et constitue une administration unique en France. Elle dispose de compétences multiples, de moyens considérables et d'une certaine autonomie, ce qui lui vaut d'être souvent qualifiée d'« État dans l'État ». L'actuel préfet de police tient pourtant à réfuter cette image, insistant sur les attributions propres à sa fonction pour se définir avant tout comme une autorité territoriale.

« Juridiquement, la préfecture de police n'existe pas. Juridiquement, ce qui existe, c'est le préfet de police, les compétences qui lui sont attribuées. Et la préfecture de police, c'est l'ensemble des services placés sous l'autorité directe du préfet de police pour lui permettre d'exercer ses missions. Il faut partir de ce point fondamental, sans quoi l'on fait des contresens. [...] Le préfet de police est une autorité territoriale [et une autorité déconcentrée de l'État]. Il est en charge d'un territoire. Donc la préfecture de police n'est pas une administration centrale. Ce n'est pas une direction générale de plus du ministère de l'Intérieur, même si le préfet de police est évidemment sous l'autorité directe du ministre, du chef de l'État et de l'exécutif. » (Préfet de police)

Incontestablement, la préfecture de police est au cœur du système, dans un rôle à géométrie variable qu'il nous faut ici préciser pour en saisir la triple dimension.

1.1.1. L'image des cercles concentriques

L'assise territoriale de la Préfecture de police se décompose en plusieurs strates. Pour en rendre compte, le préfet de police utilise l'image des cercles concentriques que nous reprenons ici :

- le premier cercle équivaut à Paris *intra-muros* ;
- le deuxième cercle concerne la petite couronne et les aéroports ;
- le troisième cercle s'étend à la région Île-de-France comme zone de défense et de sécurité.

À l'échelle de Paris : une double autorité régaliennne et territoriale

En matière de sécurité, la ville de Paris est régie par un statut particulier qui limite les pouvoirs de police municipale du maire et consacre la figure du préfet de police. Héritage de notre histoire politique³, ce statut s'est enraciné dans l'organisation administrative française et perdure, non pas seulement parce qu'il se justifie « par le caractère de grande sensibilité »⁴ liée au territoire de Paris ville-capitale, mais aussi parce qu'il correspond à un certain modèle d'État (Renaudie, 2008).

D'un point de vue juridique, ce statut confère une double autorité au préfet de police, qui agit tantôt en tant que représentant de l'État (autorité déconcentrée), tantôt en tant qu'exécutif d'une collectivité (autorité territoriale).

³ La préfecture de police a été créée par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) dans l'objectif de renforcer l'autorité de l'État dans la capitale. Les fonctions du préfet de police ont été déterminées par l'arrêté du 12 messidor an VIII (1^{er} juillet 1800), et c'est à cet arrêté que le code général des collectivités territoriales continue de faire référence aujourd'hui dans son article L2515-13 précisant les attributions du préfet de police.

⁴ L'expression est tirée d'une note du préfet de police intitulée « Présentation de l'organisation et des missions de la préfecture de police », non datée. Cette note nous a été communiquée au moment de l'entretien.

- Autorité déconcentrée

Au même titre que tout préfet de département, le préfet de police exerce à Paris les responsabilités qui lui échoient dans les domaines régaliens de la sécurité intérieure et de la sécurité civile, tant sur le plan opérationnel que sur le plan juridique. Dans le champ qui nous intéresse ici (sécurité intérieure), cela recouvre notamment la police quotidienne de la rue, la lutte contre la délinquance et la criminalité, la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation, l'ordre public et la sécurité des manifestations, ainsi que la sécurité des institutions, des représentations diplomatiques, des visites officielles des chefs d'État et de gouvernements étrangers.

- Autorité territoriale

En plus des charges dévolues à tout préfet de département, le préfet de police assume à Paris les pouvoirs de police administrative confiés aux maires ailleurs en France. Certes, « depuis la recréation de la fonction de maire de Paris par la loi du 31 décembre 1975, la répartition des compétences entre ce dernier et le préfet de police s'est progressivement adaptée »⁵, et certaines compétences d'attribution lui ont été transférées (salubrité publique, foires et marchés, circulation et stationnement⁶ – cf. *infra* 1.2.1.). Ceci étant, le préfet de police reste l'autorité principale et de droit commun en matière de police administrative générale, et c'est ce qui fait toute son originalité statutaire.

À l'échelle de la petite couronne et des aéroports : ordre public et sécurité publique

En 2009, à l'image des transformations intervenues cinq ans plus tôt en matière de sécurité civile⁷, la compétence de la préfecture de police (ici en tant qu'autorité déconcentrée) a été étendue aux trois départements de la petite couronne en matière d'ordre public et de sécurité publique, alors qu'elle était jusqu'ici restreinte à Paris *intra-muros*. De ce fait, les services de police antérieurement constitués en directions départementales de la sécurité publique (DDSP) dans les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, ont été rattachés à la préfecture de police. Une nouvelle grande entité y a été créée, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP). Ces évolutions ont été entérinées par la loi du 02 mars 2010 relative à la lutte contre les violences de groupes qui donne au préfet de police la pleine responsabilité du maintien de l'ordre public et de la direction des forces de l'ordre en petite couronne, au même titre qu'à Paris.

Comme un clin d'œil historique, cette nouvelle donne rappelle une situation plus ancienne, celle qui prévalait dans le département de la Seine jusqu'à sa suppression au 1^{er} janvier 1968 : les services de sécurité y dépendaient alors du préfet de police. Mais sur le plan de la communication politique, ce qui peut être perçu comme un retour au passé a bien été promu comme une réforme d'avenir, inspirée des métropoles étrangères de référence (Londres, New York, Tokyo), visant à mieux coller au « bassin de délinquance qui, du fait des réseaux de communication et des modes de transports, dépasse les seules frontières administratives »⁸. Le 17 juin 2009, alors que cette police d'agglomération se met en place, et ce, bien avant l'instauration de la MGP, le journal *Le Monde* titre opportunément : « Le Grand Paris sera d'abord celui de la sécurité » (Malochet, Le Goff, 2015).

Pour J. de Maillard et M. Zagrodzki, cette réforme est à comprendre « à l'entrecroisement d'une double logique managériale et professionnelle », considérant d'une part, les enjeux de rationalisation budgétaire et les réductions d'effectifs touchant y compris les services policiers dans un contexte de révision générale des politiques publiques, d'autre part, la volonté d'optimiser les capacités de projection opérationnelle à l'échelle de l'agglomération dans son ensemble. Au final, près d'une décennie plus tard, cette réforme semble avoir été avant tout organisationnelle, marquée par l'accentuation d'une « logique de centralisation parisienne ». Mais elle n'a pas fondamentalement modifié ni les stratégies d'action préfectorales, ni les modes de fonctionnement des commissariats locaux, ni même la distribution des effectifs entre Paris et sa banlieue (De Maillard, Zagrodzki, à paraître). Sur le plan institutionnel, il s'agit néanmoins d'un changement d'envergure, qui traduit un renforcement indéniable de l'emprise de la préfecture de police.

Plus récemment, ce mouvement d'expansion s'est poursuivi pour atteindre les portes d'entrée internationales de Paris. Depuis 2017, la préfecture de police est effectivement compétente pour l'ordre public et la sécurité publique sur les aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et du Bourget, et, depuis 2018, sur celui d'Orly (sur toute l'emprise de ces trois aéroports, y compris sur les parties sises dans des communes relevant des départements de grande couronne)⁹.

⁵ *Ibid.*

⁶ Néanmoins, sur les axes les plus importants ou les plus sensibles, le préfet de police reste seul compétent.

⁷ Avec la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, le préfet de police est devenu responsable de l'organisation des secours et de l'emploi de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSP) sur l'ensemble de la petite couronne.

⁸ *La préfecture de police et l'agglomération parisienne : un projet de service pour la sécurité du Grand Paris*, dossier de presse, 2009.

⁹ Le préfet de police nous a précisé que sa responsabilité sur les aéroports couvre, en sus de cette compétence opérationnelle, certaines missions de polices administratives spéciales qui doivent être précisées par décrets (en cours de rédaction au moment de l'enquête).

En d'autres termes, ces modifications du périmètre d'intervention de la préfecture de police témoignent d'une logique de métropolisation. Elles reflètent une acception large de la ville-capitale, une ville de flux qui déborde amplement les contours de Paris *intra-muros* et dont les aéroports constituent des points d'accès stratégiques désormais placés sous le contrôle du principal acteur en charge de la sécurité de l'agglomération.

À l'échelle de l'Île-de-France : une coordination zonale

Le troisième cercle d'action de la préfecture de police couvre la région Île-de-France dans son intégralité, en tant qu'elle correspond au territoire de la zone de défense et de sécurité (ZDS) de Paris. En effet, le préfet de police assure les fonctions de préfet de zone. Comme précisé dans une note administrative sur le sujet¹⁰, son rôle à cet échelon vise « à assurer la cohérence et la coordination des politiques de sécurité de l'État en Île-de-France », l'objectif étant « de structurer et de renforcer la coopération entre l'agglomération parisienne et les départements limitrophes ».

Ce rôle englobe les trois grands champs de missions classiquement couverts par tout préfet de zone :

- la gestion de crises et d'événements touchant à la sûreté de l'État ;
- la gestion des ressources humaines, financières, immobilières et logistiques des forces de sécurité ;
- la coordination en matière de sécurité intérieure, dimension que l'actuel préfet de police entend renforcer pour « éviter tout effet frontière entre la petite et la grande couronne » (cf. III).

« L'échelon zonal pour la coordination de la sécurité intérieure, c'est un territoire qui est encore en friche. Pas seulement en Île-de-France, un peu partout. Il est encore en friche, parce que fondamentalement, l'opérationnel police/gendarmerie s'inscrit dans une logique départementale. Et que les habitudes de coordination au niveau régional sont finalement assez récentes, et que de surcroît, le niveau départemental ne connaît souvent que le niveau central. [...] Donc cette dimension zonale est assez nouvelle. Elle me paraît cardinale. [...] Il faut la renforcer dans notre coordination de la sécurité intérieure. C'est vraiment l'un des sujets dont je fais une priorité de mon mandat. » (Préfet de police)

Ce rôle inclut aussi des pouvoirs propres au préfet de la ZDS de Paris, « liés aux problématiques spécifiques des déplacements de la population dans l'espace dense et très urbanisé d'Île-de-France »¹¹, concernant la coordination de l'action des forces de sécurité :

- en matière de circulation sur les axes structurants ;
- dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée.

En somme, il s'agit d'un rôle de coordination zonale, à distinguer des missions de commandement opérationnel que le préfet de police remplit à Paris et en petite couronne. Dans les quatre départements de la grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val d'Oise), ce sont les préfets qui ont la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations, et ce sont donc eux qui dirigent en ce domaine l'action des services de police nationale (constitués en DDSP) et des unités de gendarmerie nationale (constitués en groupements). Dans le système francilien de sécurité publique, nonobstant le fort degré d'intégration de la préfecture de police, des questions d'articulation se posent donc au sein même de l'administration étatique compte tenu de la multiplicité des acteurs et des niveaux engagés.

1.1.2. Le continuum de sécurité à l'heure de la police de sécurité du quotidien

Dans la région-capitale comme partout ailleurs en France (et peut-être même plus encore), le modèle de gouvernement de la sécurité consacre la centralité des services de l'État. La fragmentation politique et administrative du territoire favorise cette position prédominante que la globalisation de la menace terroriste est venue conforter ces dernières années (de Maillard, Mouhanna, 2017). À l'échelle de l'agglomération parisienne, la préfecture de police incarne cette préférence nationale pour l'État jacobin. Elle est indéniablement l'acteur-clé, avec « un effet-taille » significatif « de l'ampleur de [s]es activités, du volume des effectifs mobilisés et des moyens matériels mis à disposition »¹². Elle concentre un cinquième des effectifs de la police nationale et représente plus du quart des faits de délinquance constatés chaque année en zone police¹³ (sachant que la population de Paris et de la petite couronne représente 10,5% des habitants de la France métropolitaine, et celle de l'Île-de-France, 19%)¹⁴.

¹⁰ Instruction relative aux compétences zonales du préfet de police, signée du préfet de police, en date du 17/11/2017.

¹¹ *Ibid.*

¹² Citations extraites de la note « Présentation de l'organisation et des missions de la préfecture de police » citée *supra*.

¹³ *Ibid.* pour la source des chiffres.

¹⁴ Ratios calculés par nos soins sur la base des estimations de l'Insee au 1^{er} janvier 2018.

Sur l'aire parisienne, c'est autour de la préfecture de police que le système de sécurité publique se structure, qu'il s'est durablement consolidé et continue d'évoluer dans un mouvement d'extension aux contours élargis de l'agglomération. C'est pourquoi, pour le chargé de mission sécurité de l'Association des maires de France (AMF) comme pour nombre d'observateurs, la question de la gouvernance de la sécurité fait assez peu débat dans le contexte d'institutionnalisation de la métropole du Grand Paris. Compte tenu de son importance historique, la préfecture de police impose son leadership avec la force de l'évidence sur la sécurité du Grand Paris.

« Pour moi, la question est réglée : Grand Paris = la PP. Et à mon avis, pour la PP, la question va de soi. [...] La PP sera maître des lieux. Sauf grand chambardement politique majeur, mais je n'y crois pas, je n'y crois plus. » (Chargé de mission sécurité/ruralité, AMF)

Profondément ancré, ce modèle de gestion étatisée de la sécurité connaît toutefois des évolutions sensibles ces dernières décennies. Comme l'écrivait S. Roché il y a près de quinze ans déjà, « l'idée que la sécurité serait un bien collectif pur, qui ressortirait exclusivement du gouvernement et justifierait son monopole apparaît historiquement datée et empiriquement dépassée » (Roché, 2004). Même s'il est de moindre envergure comparé à d'autres pays, le mouvement de pluralisation du *policing* est manifeste en France, et notamment en Île-de-France. En attestent le développement des entreprises de surveillance humaine et à distance, la dynamique de recrutement et d'accroissement des compétences dans les services de sécurité internes des entreprises de transport, ou encore – et c'est ce qui nous intéresse ici plus précisément – l'investissement croissant des élus locaux et des administrations territoriales dans les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance.

Ce constat est partagé par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette étude, y compris, et en premier lieu, par les représentants de l'État. Qu'ils le déplorent ou s'en félicitent, tous s'accordent à dire que la sécurité quotidienne n'est plus l'affaire exclusive de la police et de la gendarmerie nationales et qu'elle repose sur la contribution croissante d'autres acteurs en complément ou en substitution. C'est un état de fait que pointe notamment le vice-président de la région Île-de-France chargé de la sécurité. En sa qualité d'ancien directeur général de la police nationale, il s'exprime en connaissance de cause et insiste sur le « choix de coproduction de sécurité » qui l'emporte aujourd'hui dans un contexte doublement contraint par les ressources budgétaires en baisse et les pressions sécuritaires en hausse.

« Longtemps, l'État a été le seul à faire du régalien, à vouloir en faire et à assumer la totalité. Et petit à petit, les choses ont changé. Aujourd'hui, on est passé à quelque chose qui est vraiment de la coproduction de sécurité. [...] Aujourd'hui, on a autant d'agents de sécurité privée que d'agents de sécurité publique : à peu près 250 000 policiers et gendarmes, et à peu près 250 000 personnes dans la sécurité privée, et probablement ça ne va faire qu'augmenter. Sans savoir si c'est bien ou pas, c'est comme ça. [...] Dans le même temps, les polices municipales se développent. Donc on voit bien que le choix sociétal qui a été fait est un choix de coproduction de sécurité. À partir du moment où l'État a à faire face à des difficultés budgétaires d'un côté et opérationnelles de l'autre – ces dernières années, on a des budgets de plus en plus serrés pour la police et la gendarmerie, et en même temps, des difficultés importantes, je pense notamment, mais pas seulement, aux problèmes de terrorisme – on peut considérer que tous les acteurs publics tirent la charrue dans le même sens. » (Vice-président en charge de la sécurité, région Île-de-France)

Le délégué aux coopérations de sécurité estime ainsi qu'« il faut partir du principe de réalité » et prendre acte du partage du travail qui s'instaure de fait en matière de sécurité du quotidien. Directement rattaché au ministre de l'Intérieur, ce préfet est précisément chargé de conduire le dialogue et de développer les coopérations avec les acteurs concourant à la sécurité publique, notamment les représentants des polices municipales et du secteur de la sécurité privée¹⁵. L'existence de cette délégation est significative en soi. Elle officialise et légitime l'idée de coproduction. C'est une traduction institutionnelle des évolutions en cours.

Le renforcement des partenariats constitue d'ailleurs l'un des grands axes de la réforme de la police de sécurité du quotidien, les collectivités territoriales étant en particulier visées. Ainsi, à l'occasion de la cérémonie de lancement de la PSQ le 08 février dernier, le ministre de l'Intérieur s'est directement adressé aux maires, considérant qu'ils sont des alliés indispensables avec lesquels définir localement « une vraie stratégie de sécurité » car ce sont « ceux qui connaissent le mieux le territoire ». En contrepartie, le ministre de l'Intérieur leur a explicitement demandé « qu'ils développent leurs polices municipales, qu'ils mettent de la vidéoprotection, qu'ils puissent faire de la prévention situationnelle », autrement dit qu'ils investissent davantage encore dans la sécurité locale¹⁶.

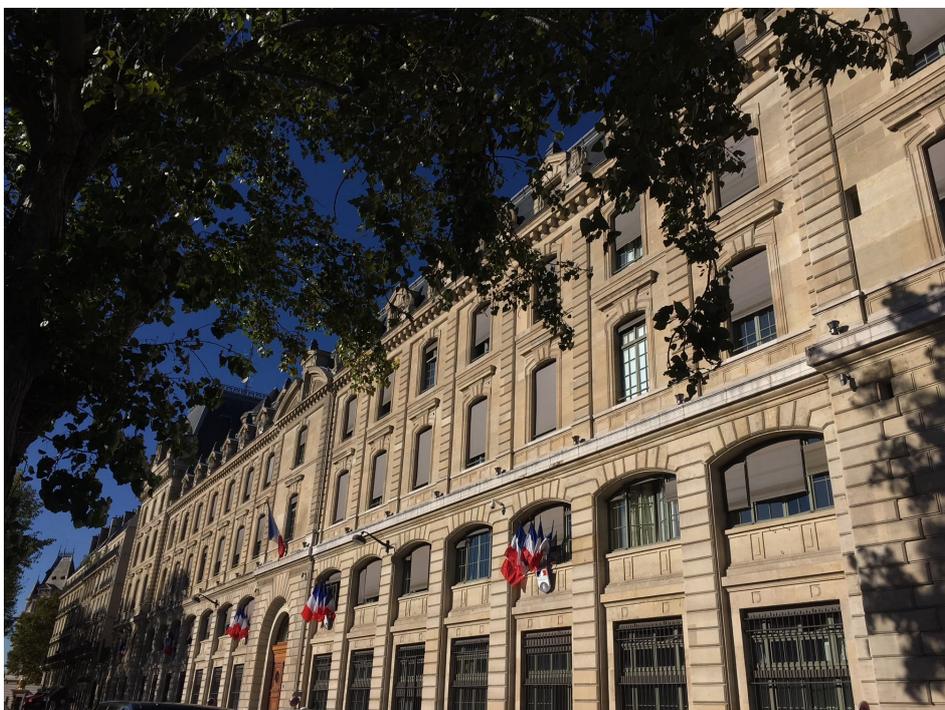
¹⁵ Décret n°2014-278 du 28 février 2014 instituant un délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'Intérieur.

¹⁶ Propos du ministre de l'Intérieur retranscrits et restitués in : Jouanneau H., « Police de sécurité du quotidien : quel impact pour les maires ? », *Lagazettedescommunes.com*, publié le 09/02/2018.

Aussi, et parallèlement à la mise en œuvre de la PSQ, une mission parlementaire a été nommée et deux députés de la majorité¹⁷ désignés pour conduire « les travaux nécessaires à la conception d'un continuum de sécurité, c'est-à-dire un partenariat étroit et renouvelé entre les forces de police et de gendarmerie (250 000 effectifs), les polices municipales (21 000 agents) et le secteur de la sécurité privée (160 000 salariés) »¹⁸. Cette mission porte à la fois sur la répartition des tâches, le partage d'informations et les doctrines d'emploi respectives. Dans son récent rapport, elle défend le concept de « sécurité globale » et émet diverses propositions visant à renforcer « le dispositif général de coproduction de sécurité », à « conforter les polices municipales en tant que la troisième force de sécurité du pays », et à « donner à l'univers de la sécurité privée les moyens de la confiance et de l'ambition » (Fauvergue, Thourot, 2018). Au fond, cette mission répercute des enjeux de gouvernance et d'articulation auxquels s'affrontent l'ensemble des pays comparables face aux réalités actuelles d'un *policing* pluriel (Shearing, Stenning, 2016). D'une certaine manière, elle témoigne d'une reconnaissance étatique vis-à-vis de ces autres acteurs et participe à la diffusion d'une culture de la sécurité, l'affirmation d'une vision selon laquelle « c'est l'affaire de tous », certes de l'État en premier lieu, mais pas seulement.

« On passe d'une vision où la sécurité, c'est l'État, à une vision où la sécurité, c'est l'affaire de tous. Ça reste d'abord une responsabilité première de l'État, et l'État est bien vécu comme tel par les acteurs du territoire, comme celui qui doit être en première ligne, premier responsable. Ça, personne, me semble-t-il, ne le conteste. Mais l'État n'est pas toujours en capacité de faire, l'État ne doit pas tout faire, et la sécurité passe par l'engagement de plusieurs acteurs. Si vous avez fait attention à la manière dont le ministre a présenté la police de sécurité quotidienne, il y a un chapitre pour dire qu'elle est partenariale. Le partenariat, c'est l'État, ce sont les autres partenaires publics, les collectivités locales, mais également les acteurs privés de sécurité, et au-delà, tous les acteurs sont concernés par ces sujets. [...] On est dans un temps où les gens l'ont compris. Ce discours était évidemment intenable il y a vingt ans, et difficilement tenable il y a dix ans. Les contrats locaux de sécurité avaient été lancés à la fin des années 1990, dans la foulée de la doctrine de Villepinte, mais à l'époque [...], quand on parlait de police municipale aux policiers nationaux et à leurs syndicats, ils se crispaient. Ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui. [...] Le sujet coproduction de sécurité est plus que jamais d'actualité. » (Préfet de police)

Après avoir mis l'accent sur la place centrale des services de l'État, voyons ce qu'il en est de l'implication des collectivités territoriales dans la gestion de la sécurité quotidienne en Île-de-France.



Façade de la préfecture de police sur l'Île de la Cité © J. Sarris / IAU idF

¹⁷ Jean-Michel Fauvergue, député LREM de Seine-et-Marne, ancien chef du RAID, et Alice Thourot, députée LREM de la Drôme, avocate.

¹⁸ Communiqué de presse du ministère de l'Intérieur, 05/02/2018.

1.2. Du côté des collectivités territoriales : investissement accru, contributions multiples

Sur la scène francilienne de la prévention/sécurité, les collectivités territoriales jouent un rôle croissant. Le constat vaut d'abord pour les communes en général, l'investissement des maires étant largement conforté. Mais il vaut aussi pour la ville de Paris qui, malgré son statut singulier, intensifie son action en matière de tranquillité et de lutte contre les incivilités. Il vaut enfin pour les départements, notamment pour ceux d'entre eux qui, à l'instar de la région Île-de-France, se démarquent par une politique volontariste de prévention/sécurité, la suppression de la clause générale de compétence n'ayant pas réellement d'incidence sur ce plan.

Globalement, les collectivités territoriales s'impliquent donc davantage, et les défis sécuritaires du moment les y encouragent, sous la pression conjuguée de leurs administrés et du pouvoir central. Les stratégies et autres plans nationaux de prévention de la délinquance et de la radicalisation en appellent explicitement à la mobilisation des acteurs locaux, entérinant l'idée que « l'État ne peut pas agir seul »¹⁹. Cette mobilisation reste néanmoins variable d'une catégorie de collectivité à l'autre et d'une collectivité à l'autre au sein d'une même catégorie. Elle reflète la diversité des situations locales, des choix politiques et des actions mises en œuvre conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales.

1.2.1. Le cas particulier de la ville de Paris : une situation en évolution

Comme rappelé *supra*, Paris bénéficie d'un statut particulier. Concernant la gestion de la sécurité, le préfet de police est le personnage-clé. Depuis plus de deux siècles, c'est lui qui fait figure d'autorité et qui exerce l'essentiel des pouvoirs de police municipale dans la capitale²⁰. Bien plus récemment (ré)instituée²¹, la fonction de maire de Paris reste très limitée sur ce plan, privée de la plupart des prérogatives dont disposent tous les autres maires de France. Ceci étant, la donne évolue progressivement, et l'action de la ville s'affirme dans le champ de la tranquillité.

Un engagement renforcé dans la « lutte contre les incivilités »

L'extension des pouvoirs de police du maire de Paris est amorcée par la loi du 29 décembre 1986²² qui lui confère des compétences en matière de salubrité sur la voie publique, de maintien du bon ordre dans les foires et marchés et de conservation du domaine public (voirie, parcs, jardins). Dans le prolongement de la loi du 27 février 2002²³ qui l'habilite aussi pour les troubles de voisinage, la loi du 18 février 2017²⁴ achève de lui transférer la compétence de droit commun en matière de circulation et de stationnement. Elle lui confie d'autres prérogatives en sus concernant l'habitat indigne, la police des baignades ou encore la remise des titres d'identité. Comme le note le sénateur Ph. Dominati (LR) dans un rapport d'information déposé peu avant l'adoption de cette dernière loi (mais la remarque reste d'actualité), cet élargissement des compétences du maire de Paris « n'a que marginalement atténué le caractère dérogatoire des pouvoirs de police relevant du préfet de police » (Dominati, 2017). L'évolution est cependant notable et permet un engagement renforcé de la ville dans ces domaines.

Cet engagement est formalisé dans le cadre du contrat parisien de sécurité et de prévention (CPSP). Cosigné par la maire de Paris, le préfet de police, le préfet de région, le procureur de la République et le recteur d'académie, le dernier en date est établi pour la période 2015-2020. Décliné par arrondissement, il s'organise autour de trois axes prioritaires correspondant à ceux de la stratégie nationale de prévention de la délinquance (2013-2017) :

- la prévention de la délinquance des jeunes ;
- la protection des personnes vulnérables, la lutte contre les violences faites aux femmes et les violences intrafamiliales, le renforcement de l'aide aux victimes ;
- l'amélioration de la tranquillité publique.

¹⁹ C'est l'expression qu'emploie la secrétaire générale du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) à propos du plan gouvernemental de prévention de la radicalisation présenté le 23/02/2018. Interview mise en ligne le 16/03 sur le site de *La Gazette des communes*. [<http://www.lagazettedescommunes.com/554253/face-a-la-radicalisation-letat-ne-peut-pas-agir-seul/>]

²⁰ C'est ce qui justifie l'existence d'un budget spécial de la préfecture de police. Voté par le Conseil de Paris, alimenté par les participations de la Ville mais aussi de l'État et des collectivités de petite couronne, ce budget spécial sert à financer la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) en particulier ainsi que d'autres services de la préfecture de police ne relevant pas de la police *stricto-sensu* (notamment l'institut médico-légal ou encore le laboratoire central).

²¹ Par la loi du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, pour une première élection en 1977.

²² Loi n°86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la Ville de Paris.

²³ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

²⁴ Loi n°2017-257 du 18 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Aussi, pour l'adjointe à la maire de Paris chargée de ces questions (PS), vu les récentes modifications juridiques et les réformes en cours, « la situation est en train de bouger » : l'ordre public n'est certes « pas une compétence de la ville de Paris, la place de la Préfecture étant ce qu'elle est », « néanmoins il y a une montée en puissance sur les sujets de prévention et de sécurité ».

En matière de prévention d'une part, l'effort porte d'abord sur l'intervention éducative et sociale. Paris accompagne et subventionne les associations de prévention spécialisée (220 éducateurs de rue au total, environ 17 millions d'euros alloués en 2017), ce qui relève de ses compétences départementales (compétences que la Ville de Paris continuera d'exercer après le 1^{er} février 2019, une fois qu'elle sera constituée en collectivité unique fusionnant la commune et le département). Toutefois, selon l'adjointe à la maire, la politique de prévention parisienne répond d'une « volonté affirmée de travailler au-delà des compétences propres » et « d'élargir les champs d'intervention » au travers d'actions plus ciblées sur des publics (sortants de prisons, personnes placées sous main de justice, etc.) et des problématiques (rixes, désistance, etc.) spécifiques.

En matière de sécurité d'autre part, l'adjointe à la maire le dit nettement : la ville de Paris se situe « clairement sur le champ des incivilités », sans confusion des rôles avec la préfecture de police :

« Paris étant Paris – on est capitale, lieu de concentration du pouvoir politique, économique, médiatique, on est aussi, malheureusement, une ville qui a connu des attentats : à la préfecture de police, la sécurité des biens et des personnes et la gestion de l'ordre public ; à la ville de Paris, tout ce qui peut décharger notamment la police nationale en matière de lutte contre les incivilités du quotidien qui peuvent pourrir la vie d'un quartier, d'un arrondissement. » (Maire adjointe chargée de la sécurité, de la prévention, des quartiers populaires et de l'intégration, Ville de Paris)

Comme l'analysent J. de Maillard *et al.*, ce positionnement s'inscrit dans le cadre « d'une stratégie plus globale de maintien de la qualité de vie menée de concert avec d'autres directions de la mairie ainsi qu'avec les mairies d'arrondissement » (de Maillard *et al.*, 2015, p.300). Il répercute des enjeux d'attractivité territoriale et participe de la légitimation d'un rôle politique pour les élus parisiens, notamment pour le maire malgré ses pouvoirs de police restreints. De ce point de vue, la thèse de J. Vaslin sur la gestion municipale des graffitis à Paris est très éclairante, et certaines de ses conclusions valent pour notre objet. La mise en administration des incivilités, tout comme celle des graffitis, doit être saisie dans une double logique. Elle permet à la fois « l'affirmation d'un pouvoir urbain local dans une ville qui reste le siège du pouvoir central de l'État » (logique propre à Paris) et le travail sur l'image d'une capitale soumise à la pression concurrentielle des autres métropoles mondiales (logique globale de compétition interurbaine) (Vaslin, 2017, p.51).

Une montée en puissance de la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP)

Sur le terrain, la mairie dispose d'agents dédiés à la régulation des petits désordres, aux problématiques d'occupations des espaces collectifs et aux enjeux de tranquillité délaissés par les services de l'État (Maillard, Zagrodzki, 2017 ; Mouhanna, Easton, 2014). Ces agents ne constituent pas une police municipale à proprement parler mais n'en sont pas moins significatifs de la pluralisation du *policing* observable à Paris malgré l'emprise de la préfecture de police et la forte concentration de policiers nationaux par contraste avec le reste du territoire national. Ils relèvent d'une direction spécifique au sein de l'administration parisienne : la direction de la prévention et de la protection (DPP) créée en 1996, rebaptisée direction de la prévention, de la sécurité et de protection (DPSP) en 2016. L'ajout du terme « sécurité » n'est pas anodin et s'inscrit dans le cadre d'une réforme d'envergure engagée la même année. Celle-ci traduit la priorité municipale accordée à la lutte contre les incivilités, l'objectif étant de regrouper dans une même direction l'ensemble des agents intervenant en ce domaine et de renforcer leur présence, spécialement sur les créneaux horaires jugés insuffisamment couverts auparavant (soirées, week-ends).

Ainsi, les effectifs de la DPSP ont quasiment doublé en deux ans pour atteindre 1 900 agents fin 2017. Au 1^{er} janvier 2018, un autre seuil a été franchi avec l'intégration des agents de surveillance de Paris (ASP) jusqu'alors placés sous l'autorité du préfet de police. Au total, la DPSP rassemble aujourd'hui plus de 3 200 agents relevant de divers statuts, tous étant chargés de contribuer « par des actions de prévention, de médiation, de dissuasion, et si nécessaire, de verbalisation, à la régulation de l'espace public et à la tranquillité des Parisiens »²⁵. En majeure partie, ils sont juridiquement qualifiés d'agents de la ville de Paris chargés d'un service de police (art. L531-1 du code de la sécurité intérieure) – la dénomination est, là encore, significative. À ce titre, ils sont agréés par le procureur de la République

²⁵ Citation extraite de la présentation de la DPSP sur le site web de la ville de Paris. [<https://www.paris.fr/services-et-infos-pratiques/prevention-et-securite/prevention-et-securite/prevention-et-securite-2283>]

et assermentés, habilités à verbaliser un certain nombre de contraventions concernant par exemple les jets de mégots sur la voie publique, les déjections canines, les épanchements d'urine, la divagation d'animaux, les nuisances sonores, le non-respect des règles relatives à la collecte des ordures ménagères, aux espaces verts, aux étalages et terrasses, aux marchés, aux chantiers, etc. Tous n'ont cependant pas les mêmes fonctions, ni les mêmes lieux d'exercice. Parmi les agents de la DPSP, quatre catégories principales sont à distinguer.

• **Les médiateurs** : dotés d'un blouson rouge, également dénommés correspondants de nuit, ils sont une centaine et concentrent désormais leur activité en fin de journée/début de soirée. Ils interviennent au contact direct des habitants dans les quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville. S'ils misent sur le dialogue avant tout, c'est à des fins de « tranquillisation des quartiers »²⁶ que la ville les emploie néanmoins. L'évaluation du dispositif conduite par J. de Maillard en 2011 montre qu'en la matière, la contribution des médiateurs est plus ou moins directe et multiforme (remontée d'informations, présence visible, rappel des règles d'usage, résolution de petits conflits, etc.). Elle souligne aussi leur difficulté à « imposer une autorité sans avoir recours à la coercition » et leurs enjeux de positionnement « à l'intersection entre prévention et répression » (de Maillard, Benec'h-Le-Roux, 2011 ; de Maillard, 2013).

• **Les agents d'accueil et de surveillance** : ils sont près de 600, affectés à l'entrée des mairies d'arrondissement ou des bâtiments administratifs ou à la surveillance des espaces verts (blouson bleu marine). Ils sont chargés d'accueillir et d'orienter le public, de veiller au respect des règles et d'intervenir en cas de difficultés. Au gré de leurs vacations notamment dans les parcs et jardins, ils peuvent verbaliser les infractions constatées relevant des domaines précités.

• **Les inspecteurs de sécurité (ISVP)** : vêtus d'un uniforme dont les couleurs rappellent celui des policiers municipaux, équipés d'un bâton de défense, d'un gilet-pare-balle, d'une paire de menottes et d'une bombe lacrymogène, ils sont un millier.

- Les trois-quarts d'entre eux sont répartis sur les 10 circonscriptions territoriales que compte l'administration municipale. Leurs missions historiques de sécurisation des sites municipaux (musées, bibliothèques, équipements sportifs et sociaux, etc.) ont été largement étoffées par leurs missions nouvelles de lutte contre les incivilités (verbalisation des infractions mentionnées *supra*). Cette évolution permettra-t-elle d'infléchir les résultats d'une recherche publiée à leur sujet en 2015 et de revaloriser une « expérience marquée par un sentiment de dépréciation et de « non-reconnaissance de la part d'un public qui les identifie mal ou leur renvoie une image dégradée (celle de "sous-police") » (de Maillard *et al.*, 2015, p.316) ?

- 300 autres ont été versés dans la brigade d'intervention de Paris (BIP) récemment créée. Mobilisable sur l'ensemble du territoire parisien 7j/7 et 24h/24, la BIP intervient en soutien des équipes mises en place par les circonscriptions, en réponse aux situations d'urgence, sur des opérations ciblées de verbalisation et sur la sécurisation d'événements sensibles. Elle se compose d'une unité d'appui, d'une unité de nuit, d'une unité motocycliste, d'une unité cynophile et d'une unité de protection. Comme son nom l'indique et son organisation le laisse transparaître, elle donne un visage de « police interventionniste » à l'action de la ville en matière de lutte contre les incivilités.

• **Les agents de surveillance de Paris (ASP)** : agents de police judiciaire adjoint, ils exercent en uniforme et sont dotés des mêmes équipements que les ISVP. Comme évoqué *supra* et comme prévu par la loi du 18 février 2017, ils sont passés dans le giron de la ville au 1^{er} janvier 2018. Auparavant, ils relevaient de la préfecture de police et étaient principalement chargés de contrôler le stationnement payant et gênant. Mais leur intégration à la DPSP change la donne. Elle s'accompagne d'une redéfinition de leurs missions sur fond de dépénalisation du stationnement payant. Dans le cadre de cette autre réforme d'envergure prévue par la loi MAPTAM, la ville de Paris a effectivement fait le choix d'externaliser la gestion du stationnement payant. La prestation est assurée par deux sociétés privées qui emploient à cet effet 260 agents verbalisateurs vêtus d'une chasuble gris clair sur parka gris foncé. Les 1 600 ASP en poste à ce jour ne s'occupent donc plus de cette partie-là. En revanche, ils continuent de verbaliser les infractions pour stationnement gênant ou défaut d'attestation d'assurance. Ils participent en outre au contrôle des dispositifs de régulation de la circulation (verbalisation des véhicules non-autorisés en zones piétonnes, sur pistes cyclables, dans les couloirs de bus, sur les secteurs des opérations « Paris respire », etc.), ainsi qu'aux contrôles effectués en collaboration avec la préfecture de police lors des pics de pollution (vignettes Crit'air).

²⁶ Une fois de plus, c'est ainsi que c'est écrit sur le site web de la ville de Paris.

À travers l'action des différents personnels de la DPSP, la ville de Paris contribue donc directement à la coproduction de sécurité quotidienne. Mais elle finance également d'autres dispositifs en complément. Elle a notamment recours à des entreprises de surveillance humaine pour des missions de sûreté dans les équipements municipaux ou pour la sécurisation d'événements de grande envergure, les exigences préfectorales s'étant considérablement renforcées sur ce plan (on y reviendra). La ville de Paris subventionne aussi les bailleurs sociaux membres du Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS). Structure unique en son genre²⁷, ce groupement salarie près de 200 agents qui relèvent du cadre réglementaire des activités privées de sécurité. Ni policiers, ni médiateurs, ni même vigiles au sens classique du terme, ces derniers patrouillent et interviennent la nuit dans les parties communes de 500 résidences d'habitat social dans l'objectif d'y maintenir la tranquillité (Malochet, 2015a). Vêtus d'un uniforme bleu sombre, armés de bâtons de défense et de bombes lacrymogènes, ils ont pour mission de « prévenir la délinquance, garantir la jouissance paisible des lieux, renforcer le sentiment de sécurité des locataires et affirmer l'autorité des bailleurs sur leurs sites »²⁸. À l'initiative de la création du GPIS en 2004, la ville de Paris reste étroitement liée à ce dispositif. Compte tenu de son engagement financier (à hauteur du tiers du budget) et de sa filiation avec trois des principaux bailleurs membres (Paris Habitat, Régie Immobilière de la Ville de Paris, Élogie-Siemp), elle en est le grand partenaire. Le logo de la mairie de Paris apparaît même sur les véhicules du GPIS, ce qui laisse à penser que c'est un quasi-service de la ville. Au fond, le GPIS incarne l'hybridation du *policing* local dans la capitale. Ni vraiment public, ni pleinement privé, il propose une formule mixte qui transcende les clivages traditionnels et révèle les transformations à l'œuvre dans le champ de la sécurité urbaine (Malochet, 2017b).



Correspondant de nuit de la ville de Paris
© Henri Garat



Inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (ISVP)
© Guillaume Bontemps / Mairie de Paris



Inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (ISVP)
© Guillaume Bontemps / Mairie de Paris



Agent de surveillance de Paris (ASP)
© Guillaume Bontemps / Mairie de Paris

²⁷ C'est à ce jour la seule véritable application de la disposition légale autorisant les bailleurs à constituer une personne morale dont l'objet est l'exercice, pour le compte de ses membres, d'une activité de surveillance des immeubles. Cf. art.2 de la loi du 02 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

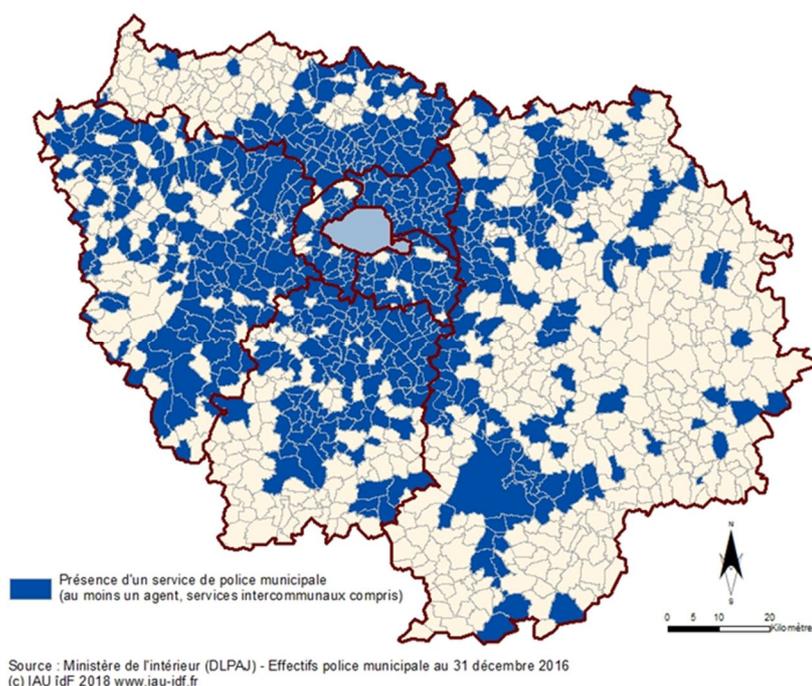
²⁸ C'est ainsi que le mandat est défini sur le site officiel du groupement. [<https://gie-gpis.com/>]

1.2.2. Les communes : les maires en première ligne

Par-delà le cas de Paris, l'implication des villes est manifeste en matière de sécurité. Elle se justifie aisément du point de vue du droit : dans toutes les autres communes de France, le maire est la première autorité de police. Il est tenu de prendre et de faire respecter l'ensemble des mesures nécessaires au vivre ensemble, investi de larges prérogatives pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques sur le territoire communal. Tel que le stipule l'article L132-1 du code de la sécurité intérieure, il concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance. Cette réalité juridique recoupe un constat empirique : de fait, les maires sont toujours plus mobilisés sur le terrain de la sécurité quotidienne. La tendance est avérée, relativement bien documentée depuis quatre décennies qu'elle est enclenchée. Dans un ouvrage publié il y a dix ans, T. Le Goff montre notamment comment les scènes locales de la sécurité se recomposent autour des maires. Dans une perspective socio-historique, il met en évidence la réactivation d'un rôle politique, celui du « patron de la police du quotidien » (Le Goff, 2008) – la formule revêt une acuité toute particulière à l'heure de la PSQ.

Face aux enjeux de sécurité, les élus locaux ne s'en remettent donc plus seulement aux services policiers de l'État. Ils mettent en œuvre des politiques propres qui s'appuient sur plusieurs leviers (présence humaine, dispositifs techniques, participation citoyenne, prévention sociale ou situationnelle, répression). Mais bien souvent, les services de police municipale et les caméras de surveillance constituent les vitrines de leur action en ce domaine. Et, sur ce plan, les chiffres attestent de leur investissement croissant. D'après les sources du ministère de l'Intérieur, au 31 décembre 2016, sur les 1 280 communes d'Île-de-France (hors Paris), 37% disposent d'au moins un agent de police municipale (incluant les services de police intercommunale). Si l'on exclut les 740 communes de moins de 2 000 habitants, alors le taux passe à 88%²⁹ (cf. carte 1). Y compris dans des villes comme La Courneuve (40 000 habitants) ou Villejuif (58 000 habitants) où les élus s'y sont longtemps montrés rétifs, des polices municipales ont été récemment créées (en 2016 dans les deux cas cités), ce qui témoigne d'une forme de banalisation de ce type de service dans le paysage français de la sécurité publique. Quant aux dispositifs de vidéosurveillance, nous ne disposons pas de chiffres exhaustifs à l'échelle francilienne. Ceci étant, dans le cadre d'une note publiée en 2015 sur le Grand Paris de la sécurité, nous avons proposé une carte à l'échelle de la petite couronne : près de 80% des communes inclus dans ce périmètre étaient déjà équipées de caméras de surveillance de voie publique (Malochet, Le Goff, 2015). Vu le contexte, il y a fort à parier que le taux ait encore progressé depuis.

Carte 1 : Communes franciliennes couvertes par un service de police municipale au 31.12.2016



²⁹ Sources : - Ministère de l'intérieur (DLPAJ) – Effectifs police municipale au 31 décembre 2016
- Insee, recensement de la population – Population municipale au premier janvier 2012, Géographie communale au 1^{er} janvier 2014.

Des positionnements à géométrie variable

Quelle que soit la couleur politique des élus locaux interviewés³⁰, un même point se dégage presque invariablement de leur discours sur leur engagement en matière de sécurité : le sentiment d'avoir à compenser ce qu'ils perçoivent comme un désengagement de l'État sur le terrain de la tranquillité quotidienne. À Chaumontel par exemple, bourgade du nord Val-d'Oise d'à peine 3 500 habitants, c'est ce qu'exprime l'adjoint au maire chargé de la sécurité (sans étiquette), policier national de son état.

« Malheureusement, on ne peut que constater – j'arrive à mes 20 ans d'administration – qu'il y a un désengagement de l'État. Et ce désengagement, qui doit pallier ? Ce sont les mairies, ce sont les intercommunalités, ce sont les départements. [...] L'État a moins d'argent et il délègue aux strates inférieures. » (Adjoint au maire chargé de la sécurité, Chaumontel)

À Melun, chef-lieu de la Seine-et-Marne, c'est aussi dans ces termes que le maire (LR) justifie le doublement des effectifs (de 16 à 35) et le renforcement des équipements de sa police municipale, « pour pallier la surcharge qui affecte la police nationale ».

« La police municipale doit suppléer à l'absence de réponses apportées par la police nationale. [...] Quand les habitants appellent le commissariat, bien souvent, ils s'entendent dire "on ne peut pas venir". [...] Le maire ne peut pas ne pas répondre. Il y a une demande claire de la population : les habitants veulent qu'on leur assure une tranquillité minimale. » (Maire, Melun)

Ce sentiment globalement partagé chez les élus locaux fait écho au diagnostic de crise de la police urbaine si bien posé par D. Monjardet il y a plus de vingt ans (Monjardet, 1996, 1999) : une police qui s'est progressivement coupée des territoires et de leurs populations. À juste titre, S. Germain note en ce sens que « le réinvestissement du champ de la sécurité par le maire ne peut pas se comprendre sans référence à la hiérarchisation différente des problèmes qu'opèrent les services de l'État (préfecture et police nationale) par rapport aux habitants » (Germain, 2012). Cette hiérarchisation néglige les problèmes de tranquillité et le traitement des désordres, soit, précisément, ce qui affecte la vie des populations. De ce fait, « l'élu local est mis en responsabilité par les habitants », estime l'adjoint au maire de Nantes chargé de la sécurité (PS), commissaire retraité de la police nationale. Et de poursuivre : « les polices municipales se substituent à l'État parce que l'État ne s'occupe plus des questions du quotidien ».

Face à ce constat relativement consensuel dans le monde des collectivités territoriales, tous les maires n'apportent cependant pas forcément les mêmes réponses. En Île-de-France comme ailleurs, les politiques municipales de sécurité varient d'une commune à l'autre. Elles se conjuguent localement, différemment selon les spécificités des territoires et les objectifs fixés par les élus.

« L'implication est variable. Elle est due à la sensibilité du maire et à sa connaissance des questions de sécurité, et elle est due au territoire. Pour prendre l'exemple des Yvelines, on ne peut pas comparer Sartrouville, Poissy, Chanteloup, et le village rural aux alentours de Mantes ou de Rambouillet. Tout dépend des territoires. Un élu local est pragmatique et va traiter les problématiques qui s'adressent à lui. » (Maire-adjointe d'Achères chargée de la sécurité, coprésidente de la commission prévention/sécurité de l'AMIF)

Effectivement, les communes franciliennes présentent des réalités contrastées, et les maires s'affrontent à des enjeux de sécurité différents selon qu'ils exercent leur mandat dans les agglomérations à forte densité urbaine ou dans les secteurs plus ruraux, dans les zones nanties ou dans les quartiers relevant de la géographie prioritaire. À l'évidence, les politiques municipales de sécurité sont fonction des problèmes qui se posent localement. Mais elles sont aussi fonction de la lecture que les élus en ont et des choix qu'ils font pour y répondre. Ces choix dépendent à la fois de leurs grilles d'analyse, de leurs convictions idéologiques, des contraintes financières et des moyens disponibles, des stratégies électorales et des pressions diverses (des administrés, des opposants, des partenaires). Comme l'a montré A. Freyermuth, ils résultent en grande partie des jeux de positionnement dans la compétition politique locale (Freyermuth, 2013). Autrement dit, ces choix sont contingents, dépendants d'un ensemble de paramètres propres au contexte local, non réductibles à la nature des phénomènes d'insécurité identifiés (si tant est qu'on puisse complètement les objectiver).

Ces différences de positionnement transparaissent assez nettement au sujet des polices municipales (en avoir une ou pas, et quel rôle lui donner). Certes, le modèle de la « vraie police de proximité » fédère très largement. Il structure le discours de légitimation des polices municipales, les maires l'associant à l'image valorisée de l'élu proche de son territoire et de sa population. Mais ce modèle dont tous ou presque se revendiquent en devient creux. Au final, il ne dit plus grand-chose de l'orientation de l'action et cède devant la diversité des pratiques effectives (Malochet, 2013, 2017c).

³⁰ Dans le cadre de cette étude comme dans le cadre de nos travaux antérieurs.

En réalité, les polices municipales présentent différents visages. Elles restent à la main des maires qui, dans les limites du cadre juridique, ont toute latitude pour en définir l'envergure et la doctrine d'emploi. Comme le dit le préfet délégué aux coopérations de sécurité, « face à ce constat, il est difficile de tirer une vision d'ensemble ». Les effectifs, les missions, les équipements et les plages d'intervention varient fortement selon les communes, reflétant tout autant les disparités territoriales que les choix politiques (Malochet, 2007, 2009). Deux exemples pour l'illustrer :

- À Dourdan, ville-pôle de 10 000 habitants d'un secteur à dominante rurale du Sud de l'Essonne, la municipalité (PS) vient de créer un service de police municipale qui comptera 5 agents à terme. Incitée par les services de l'État, elle s'y est récemment résolue alors même que, selon l'adjoint au maire chargé de la sécurité, cela n'avait jamais fait l'objet d'aucun débat dans la commune. Si, malgré certaines réticences internes, le bureau municipal a finalement pris cette décision, les élus refusent toutefois d'employer ce nouveau service pour des missions qu'ils estiment relever de la gendarmerie nationale. Le rôle de la police municipale est donc bien délimité : une police avant tout préventive, sans arme de poing, centrée sur l'application des pouvoirs de police du maire et la régulation des « soucis de vie quotidienne ».

« On veut une police municipale, mais une police de prévention, pas interventionniste, pas armée. [...] C'est avant tout réinvestir les pouvoirs de police du maire sur les soucis de vie quotidienne – je pense aux dépôts sauvages, à la réglementation du stationnement... Et c'est tout ce qui relève de la proximité avec les commerçants, avec les habitants, sur tous les soucis de vie quotidienne, les troubles de voisinage, les problèmes entre voisins. Pour avoir une première approche et passer le relais le cas échéant. [...] Nous, on a une position politique qui est de dire : on préfère que la gendarmerie soit dans l'investigation, et la PM dans la proximité. On est dans cette démarche. [...] Le fait d'avoir une police municipale qui discute avec les commerçants, qui discute avec la population, qui est présente aux abords des écoles, qui est présente lors des manifestations publiques, et qui permet de faire passer les messages du vivre-ensemble, c'est primordial. » (Adjoint au maire chargé de la sécurité, Dourdan)

- À Aulnay-sous-Bois, commune réputée sensible de Seine-Saint-Denis de près de 84 000 habitants, le maire (LR), ancien officier de police nationale, se montre très impliqué sur les questions de sécurité, et sa vision de la police municipale est bien plus extensive. Fort de 79 agents, le service mène une lutte offensive contre la délinquance et dispose d'importants moyens, incluant la panoplie complète des armes autorisées (38 spécial, 357 magnum, 9 mm, Flash-balls et Tasers). Joignable gratuitement via un numéro vert, il fonctionne 7j/7 et 24h/24, sur un mode assez similaire à celui d'une police secours. Bilan de l'année 2017 : 18 000 appels téléphoniques traités, une intervention toutes les 20 minutes en moyenne, plus de 2 000 interpellations, et 80 coups de feu tirés en situation de légitime défense – chiffre significatif du niveau d'engagement des équipages et de la nature des rapports avec le public.

Une mobilisation accrue sur fond de lutte antiterroriste

Malgré cette grande hétérogénéité, la tendance qui se dégage globalement confirme l'investissement croissant des maires en matière de sécurité, de prévention de la délinquance et, désormais, de prévention de la radicalisation. Depuis 2015, cet investissement progresse d'autant plus visiblement que la pression sécuritaire s'est raffermie face à la menace terroriste. Pour le dire ainsi, le mouvement était déjà bien enclenché, mais les attaques qui ont frappé la France et, singulièrement, l'Île-de-France, l'ont vivement accentué. En premier lieu, ce contexte impacte l'activité des services policiers de l'État, sur-mobilisés par la lutte anti-terroriste. Ce qui, du point de vue des élus locaux notamment, les conduit à délaisser plus encore le terrain de la proximité – reste à voir si la réforme de la PSQ changera la donne. Pour citer à nouveau le cas de Dourdan, c'est aussi cette raison-là qu'invoque l'adjoint au maire pour justifier la création de la police municipale.

« Dans le travail quotidien avec la gendarmerie, on s'est aperçu qu'avec le développement du terrorisme en France, la gendarmerie, comme la police, a été très mobilisée sur ces enjeux-là. Et du coup a un peu quitté le territoire de la proximité. De fait. Et si on n'est pas sur la proximité, on a des personnes qui ont un sentiment d'insécurité exacerbé par le fait qu'il n'y a pas d'intervention. » (Adjoint au maire chargé de la sécurité, Dourdan)

Dans le même temps, le dispositif de sécurisation se durcit et les collectivités territoriales sont contraintes d'en prendre en charge tout un pan – en tout cas, la plupart des élus locaux le vivent ainsi. Au niveau régional de l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF), le constat est sans appel : « avec les attentats, on a bien vu que l'État s'est totalement appuyé sur les maires pour sécuriser les villes », déclare le maire (LR) de Vaujours, coprésident de la commission prévention/sécurité.

« Depuis les attentats, il y a des circulaires, Vigipirate notamment, il y a une vraie demande de la part de l'État auprès des collectivités territoriales et particulièrement des communes de mettre en place un certain nombre de mesures, de dispositions, matérielles ou humaines. Mais en fait, à la limite, à la place de l'État. Avec des dotations qui diminuent. [...] Mais la responsabilité, elle est transférée tous les jours par l'État. Dès qu'il y a un souci, il faut s'en occuper. Il faut sécuriser les écoles, il faut sécuriser les lieux de cultes, il faut appliquer Vigipirate avec des moyens qui ne sont pas là. » (Maire-adjointe d'Achères chargée de la sécurité, coprésidente de la commission prévention/sécurité de l'AMIF)

Au niveau national de l'Association des maires de France (AMF), le chargé de mission sécurité, colonel de gendarmerie en détachement, souligne lui aussi les répercussions du risque terroriste sur les élus locaux, arguant à la fois du « principe de réalité » qui s'impose à eux par-delà les clivages partisans et des obligations de sécurisation auxquelles l'État les soumet.

« Le terrorisme vient s'ajouter à l'exigence de sécurité de nos concitoyens qui n'est pas nouvelle, qui est une exigence de pays développé – article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. [...] Alors, quand le maire s'engage dans le domaine de la sécurité, c'est soit par choix, par anticipation [...], soit parce que l'État l'impose. Exemple, quand la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme crée des périmètres de protection, ça vient se rajouter à l'organisation des événements. [...] Les obligations sécuritaires vont en augmentant, et le contrôle de l'État va aussi en augmentant. Donc là, pour le coup, il n'y a plus de choix. [...] Les réalités sont là et les exigences de sécurité sont là. » (Chargé de mission sécurité/ruralité, AMF)

En effet, les collectivités territoriales sont directement concernées par l'application du plan Vigipirate et les enjeux de protection des sites. Elles sont notamment touchées par le renforcement des exigences préfectorales en matière de sécurisation des événements rassemblant du public. Pour pouvoir organiser de tels événements (récréatifs, culturels, sportifs, etc.), il leur faut mettre en place des dispositifs de sûreté toujours plus conséquents, multiplier les mesures techniques (barriérage, enrochements, etc.), amplifier la présence des agents municipaux, recourir à des sociétés privées de gardiennage ou conventionner avec les services de police nationale ou de gendarmerie moyennant rétribution de leurs prestations³¹. Dans tous les cas, cela représente un coût, et les acteurs locaux rencontrés insistent sur cet état de fait. À ce sujet, l'adjointe au maire d'Achères livre un témoignage éloquent (retranscrit en annexe 2), pointant les difficultés que peuvent avoir les communes, notamment les plus petites ou les moins riches, pour satisfaire à ces nouvelles exigences. Si elle défend l'idée qu'il faut développer une culture de la sécurité pour l'heure trop lacunaire dans le monde des collectivités locales, elle s'interroge néanmoins sur le bien-fondé d'une telle imputation des charges : est-ce « à la ville de porter financièrement la sécurité d'une manifestation, alors que c'est une manifestation de voie publique pour des habitants sur un territoire communal, public, ouvert à tous ? »

Les effets du contexte actuel s'observent aussi, et plus largement, à travers la montée en puissance des polices municipales. La lutte contre le terrorisme est propice à leur développement sur au moins trois plans : celui des effectifs, celui des équipements et celui des missions (Malochet, 2016).

- Sur le plan des effectifs : les recrutements sont en hausse et confortent l'augmentation continue du nombre d'agents. Les derniers chiffres officiels³² font état d'un peu plus de 21 600 policiers municipaux en France (DOM compris) fin 2016 : c'est 3% de plus qu'en 2015, 11% de plus qu'en 2012. Parmi eux, 3 800 exercent en Île-de-France : c'est 5% de plus qu'en 2015, 17% de plus qu'en 2012.

- Sur le plan des équipements : la tendance est à la généralisation de l'armement. Lors de la séquence d'attentats de janvier 2015, la mort de Clarissa Jean-Philippe, jeune policière municipale prise pour cible à Montrouge pour la simple raison qu'elle portait un uniforme, a marqué un tournant dans le débat sur l'armement des policiers municipaux. Depuis, de nombreux maires ont décidé d'armer leurs agents, et le gouvernement a pris plusieurs mesures les y encourageant (subventions pour l'achat de gilets pare-balle, mise à disposition de 4 000 revolvers de la police nationale, assouplissement des conditions juridiques, ajout des pistolets semi-automatiques du calibre 9mm à la liste des armes autorisées). D'après les chiffres du ministère de l'Intérieur, 44% des policiers municipaux disposaient d'une arme à feu fin 2016, contre 39% fin 2014 ; le taux pour 2017 n'a pas encore été rendu public, mais il est en hausse, assurément. Le point de vue des élus locaux qui refusent l'armement de la police municipale est devenu minoritaire, presque inaudible aujourd'hui. Signe des temps, le récent rapport de la commission parlementaire sur le continuum de sécurité

³¹ L'article L.211-11 du code de la sécurité intérieure dispose en effet que « les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie. Les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenues de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt. »

³² Source : Ministère de l'Intérieur (DLPJ), fichiers mis en ligne sur datagouv.fr.

préconise l'armement obligatoire des polices municipales sauf décision motivée du maire (Thourot, Fauvergue, 2018), ce qui procède d'une inversion par rapport au régime actuellement en vigueur.

- Sur le plan des missions : les polices municipales sont directement sollicitées pour contribuer à l'effort collectif de sécurisation, et plusieurs dispositions ont été prises pour renforcer leurs moyens d'action : accroissement des prérogatives de verbalisation (dans les transports en commun notamment), accès facilité aux fichiers des permis de conduire et des immatriculations, développement du partage des fréquences radio avec les forces étatiques, etc. Pour la plupart, ces dispositions avaient été envisagées antérieurement, mais le contexte a permis de les faire passer sans encombre ni discussion. En d'autres termes, il a joué comme l'accélérateur d'une dynamique de plus long terme marquée par une inflexion sécuritaire.

Cette inflexion n'est cependant pas sans interroger l'identité même des polices municipales. Elle porte en germe des risques de confusion et de dévoiement que pointe notamment le juriste J. Millet. Pour lui, les attributions confiées aux policiers municipaux ces dernières années « vont brouiller, dans l'esprit de la population, la distinction entre forces étatiques de sécurité et forces municipales » (Millet, 2017). Critiques vis-à-vis de ces évolutions, les sociologues L. Mucchielli et C. Mouhanna dénoncent dans le même sens une « logique d'imitation des polices d'Etat vouée à l'échec » (Mucchielli, 2017), un transfert de charge « aux mains de la police municipale [...] sur un mode de copier-coller », suivant « les habitudes autoritaires et souvent génératrices de tensions des policiers nationaux » (Mouhanna, 2017). Pour les polices municipales, la question se pose effectivement de savoir comment relever les défis sécuritaires du moment sans pour autant sacrifier leur vocation de proximité. Comme nous l'écrivions dans une note précédente, « l'ancrage local, le travail partenarial et le lien de confiance avec la population sont des éléments décisifs pour les polices municipales, essentiels pour gagner en légitimité et en efficacité, y compris s'agissant de leur contribution en matière de renseignement, d'antiterrorisme et de prévention de la radicalisation » (Malochet, 2016).

Une chose est sûre en tout cas : dans le système local de sécurité, les polices municipales tiennent une place à part entière. Face à la permanence de la menace terroriste, elles ont pris une nouvelle dimension, et même au sein des services policiers de l'État, leur existence n'est plus vraiment contestée. Au contraire, ces derniers semblent satisfaits, du moins soulagés, de pouvoir s'appuyer sur les ressources des collectivités locales pour renforcer le dispositif de sécurité publique. Dans le Val d'Oise, le chef de la police municipale de Goussainville, également responsable de la police intercommunale de Roissy Pays de France, en témoigne :

« [À Goussainville] bien souvent, la police municipale supplée le commissariat. Bien souvent, il n'y a pas de patrouille [de police nationale], et la police secours, dans certaines périodes d'une journée, ça peut être nous. [...] Comme ici, au fur et à mesure, l'État s'est relativement désengagé. Au niveau de la présence, on le ressent, il y a une différence au fil des ans. Et aujourd'hui, les services [de l'État] ont le sourire quand on recrute, il ne faut pas le cacher. » (Chef de la police municipale de Goussainville et de la police intercommunale de la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France)

Côté étatique, tous nos interlocuteurs le confirment : ils ont intérêt à compter avec les polices municipales pour mieux partager le travail de sécurité. C'est notamment le point de vue qu'exprime le préfet de police : « dès lors qu'on a affaire à des polices municipales bien formées, bien encadrées et bien tenues, nous ne demandons pas mieux que de travailler avec. Il faut se répartir la tâche. » À un niveau plus opérationnel, le commandant de la compagnie de gendarmerie de Meaux nous livre un sentiment similaire :

« Très franchement, je suis un peu content d'avoir quatre [agents de la police intercommunale] qui tournent chez moi. Ça fait quatre bleus en plus ! [...] Donc moi, ça me fait tenir le terrain encore plus. Je ne demande pas mieux qu'il y ait de plus en plus de polices municipales. Je ne demande que ça. » (Commandant, compagnie de gendarmerie de Meaux)

Assurément, les polices municipales ont gagné en visibilité et en légitimité publiques. À tel point que pour le préfet délégué aux coopérations de sécurité (comme pour nombre d'élus locaux), « aujourd'hui, la police du quotidien, dans les grandes métropoles, ce sont les polices municipales ».

1.2.3. Les conseils départementaux : un sujet diversement porté

En matière de sécurité et de prévention de la délinquance, la contribution des conseils départementaux semble globalement moins directe et plus restreinte. Néanmoins, d'un point de vue juridique, elle se justifie doublement :

- d'une part, au vu de leurs obligations légales en tant qu'employeurs, gestionnaires du domaine public du département³³ et gestionnaires d'établissements recevant du public : les conseils départementaux doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité de leurs agents et du public ;
- d'autre part, au vu de leurs compétences d'action sociale : c'est dans ce cadre que le code de la sécurité intérieure prévoit qu'ils concourent à la prévention de la délinquance (art. L132-15).

Ces prérogatives définissent un champ d'action potentiel que tous n'investissent cependant pas au même degré. Au niveau des départements, le même constat s'impose qu'au niveau des communes : les politiques et les pratiques sont disparates, mais les questions de sécurité deviennent un sujet de préoccupation davantage partagé, en atteste le groupe de travail récemment constitué sur ce thème à l'Association des départements de France (ADF).

Par-delà les disparités, des interrogations partagées

Au plan national comme au plan francilien, les conseils départementaux donnent à voir des approches différentes dans le domaine de la sécurité et de la prévention de la délinquance. La plupart interviennent sous l'angle social uniquement, au travers de l'exercice de leurs compétences propres (aide à l'enfance et prévention spécialisée en particulier). Quelques-uns se distinguent pourtant par un positionnement politique affirmé dans le champ de la prévention/sécurité, une volonté de développer des initiatives spécifiques qui débordent les missions sociales *stricto-sensu*. Pour certains de nos interlocuteurs, ces appropriations différentielles répercutent assez nettement les clivages partisans (bien plus fortement que dans les communes où la couleur politique du maire ne détermine pas systématiquement l'orientation de la politique de sécurité). « Les départements plutôt à gauche ont rarement porté, en tout cas rarement affiché, la question de la sécurité », estime une cadre territoriale, et son appréciation se confirme à l'échelle de l'Île-de-France. À tout le moins, ces appropriations différentielles invitent à relativiser l'impact de la suppression de la clause générale de compétence. Avec la loi NOTRe, les départements comme les régions ont effectivement perdu cette capacité d'intervention générale, ce qui justifie en principe le renoncement aux actions relevant d'un autre domaine que leurs attributions légales. Mais en réalité, ces attributions restent suffisamment larges pour pouvoir y rattacher et légitimer des actions de prévention/sécurité. Cette autre cadre territoriale en témoigne :

« L'argument de la suppression de la clause générale de compétence, c'est un artifice juridique très utile quand un département veut arrêter de conduire une action. Concrètement, sinon, il n'y aucun empêchement. [...] Tant qu'on est dans la logique de dire "on veut être présent et, au travers de nos compétences, pouvoir s'exprimer dans les CLSPD, pouvoir mieux articuler nos services pour être complémentaire et fournir une réponse aux attentes des habitants", c'est complètement notre compétence. » (Directrice prévention/sécurité, Conseil départemental de l'Essonne)

En tendance cependant, les conseils départementaux semblent désormais davantage concernés par les enjeux de sécurité et de prévention de la délinquance. Même si leur niveau d'engagement reste très variable, ils sont soumis à une certaine pression de l'État, *a fortiori* dans la séquence actuelle de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. « Il y a un effet contexte lié aux attentats », note le chargé de mission sécurité du conseil départemental du Val d'Oise avant de laisser sa directrice poursuivre : « c'est ce qui amène tous les départements aujourd'hui à devoir faire de la sécurité, ne serait-ce que sur leurs propres sites ». Au même titre que toutes les autres structures accueillant du public, les services départementaux sont effectivement chargés d'appliquer le plan Vigipirate. En outre, dans le cadre de l'exercice de leurs missions sociales, ils peuvent être confrontés à des cas de radicalisation (prise en charge d'enfants dont les parents sont radicalisés ou de mineurs eux-mêmes pris dans des processus de radicalisation). Cette problématique nouvelle vient heurter leurs référentiels et leurs modes de fonctionnement. Elle suscite des questionnements en leur sein, alors même que l'État en appelle à leur concours dans le dispositif de prévention de la radicalisation³⁴. C'est un aspect dont rendent bien compte nos interlocuteurs du conseil départemental du Val d'Oise, particulièrement investi sur le sujet : « on met en lien des acteurs qui, habituellement, ne travaillent pas ensemble. Et qui ont des habitudes professionnelles totalement différentes ».

³³ À ce titre, le président du conseil départemental dispose d'un pouvoir de police domanial, notamment concernant la circulation (art. L3221-4 du code général des collectivités territoriales).

³⁴ Cf. le plan national de prévention de la radicalisation présenté en février 2018 qui invite à « développer l'implication des collectivités territoriales dans la prise en charge », en particulier la mesure 47 qui prévoit de « renforcer l'action des conseils départementaux dans le suivi des enfants de familles de retour des zones d'opérations de groupements terroristes ».

« Ce sujet de la radicalisation est suivi avec la préfecture de manière étroite, dans une logique très confidentielle. [...] On peut être dans des logiques de suivi nominatif. Donc on est sur des nouvelles approches par rapport à ce qu'on faisait. On est dans des logiques nouvelles qui incluent du renseignement intérieur. [...] Et ce phénomène est venu percuter la pratique professionnelle des agents, parce que rentrent en considération des questions de sécurité là où, avant, on n'était que, par exemple, sur un travail éducatif. Et c'est très compliqué. Il y a un accompagnement à faire sur ces logiques-là. » (Directrice jeunesse, prévention, sécurité, Conseil départemental du Val d'Oise)

Le conseiller sécurité de l'ADF insiste lui aussi sur les attentes et les interrogations soulevées par la prise en compte des phénomènes de radicalisation en particulier.

« Il y a une attente dans les domaines dans lesquels [les services des départements] interviennent, dans la prévention de la délinquance et de la radicalisation, mais dans les domaines du quotidien, de l'exercice de leur activité, il y a des publics auxquels ils peuvent être confrontés. [...] Il y a une demande de compréhension de ces phénomènes-là, pour viser juste dans l'approche. [...] Il y a une attente sur ce qu'est un vrai signal faible, comment échanger, comment animer un dialogue avec les acteurs sociaux, comment créer de la confiance avec les structures et les institutions existantes, comment accompagner les familles qui seraient confrontées à ces radicalisations sans empiéter sur les compétences des autres, [...] Voir comment les travailleurs sociaux peuvent continuer à travailler sereinement. Identifier ce qui est un cas préoccupant ou pas, et créer une confiance qui permette, pour les situations très préoccupantes, de les faire remonter et de savoir comment les aborder. » (Chargé de mission auprès du directeur général, conseiller sécurité, ADF)

Par-delà ce prisme de la radicalisation, il est significatif de noter que l'ADF s'empare des questions de prévention/sécurité, qu'elle a nommé un chargé de mission dédié (un colonel de gendarmerie mis à disposition, sur le modèle du poste précédemment créé à l'AMF) et mis en place un groupe de travail spécifique. Cela montre que le sujet est porté pour mieux baliser le positionnement des départements.

« La vocation de ce groupe, c'est de voir comment le département peut agir, en restant dans son champ de compétences. La volonté n'est pas de prendre la compétence des autres, c'est même plutôt de garantir et de restreindre son champ de compétence. [...] Les départements n'ont pas l'intention d'avoir une compétence propre sur la sécurité, ça transparait de manière assez claire. Mais ils sont aussi très attachés à la sécurité de leur patrimoine, de leurs agents, de leur activité. Et la demande tient plus à l'émergence de faits nouveaux qui sont peut-être moins compris, et la nécessité de conseils. Quand on parle de risques attentat, de tuerie de masse dans des lieux rassemblant du public, quand vous êtes une collectivité dont la vocation est ouverte, vous pouvez légitimement vous interroger : comment je fais pour continuer d'assurer mon service dans le même esprit, mais tout en garantissant la sécurité des usagers ? » (Chargé de mission auprès du directeur général, conseiller sécurité, ADF)

S'ils ne revendiquent aucune compétence supplémentaire, les départements de France se reconnaissent donc une responsabilité quant à la sécurité du patrimoine, des agents et des usagers, ainsi qu'un rôle dans le dispositif de prévention de la délinquance et de la radicalisation. À ce titre, ils voudraient mieux faire valoir leur voix dans l'élaboration des plans départementaux de prévention de la délinquance, sachant qu'à l'heure actuelle, selon le chargé de mission de l'ADF, « certains conseils départementaux sont consultés et signent, d'autres non ». À l'initiative du groupe de travail créé à l'ADF, le maire (LR) de Saint-Yon, conseiller départemental de l'Essonne, est clair sur l'enjeu : « être associé en amont à la fois aux objectifs et à la gouvernance au niveau départemental. Il y a une grande stratégie nationale, mais il faut que ça infuse et que ça se traduise concrètement » dans les territoires. Or, en l'état, les plans départementaux de prévention de la délinquance répondent d'une logique toute préfectorale de calquage de la stratégie nationale, sans réel effort d'ajustement aux besoins locaux. En tout cas, c'est le sentiment dominant parmi les responsables rencontrés dans les conseils départementaux franciliens. « Ce ne sont pas des vrais programmes de travail concertés », déplore l'un d'eux. Un autre développe non sans regret :

« Le Conseil départemental a été consulté, j'ai participé à plusieurs groupes de travail, bien sûr, mais pour vous dire les choses clairement, la stratégie départementale de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes est complètement calquée sur la stratégie nationale. On a fonctionné sur une logique de catalogue. On a fait une fiche-action sur l'aide aux victimes et on a rappelé tout ce qu'on faisait dans ce domaine. On a fait une fiche-action sur les jeunes en rappelant tout ce qu'on faisait dans ce domaine, etc. [...] On ne fait plus de sur-mesure, on ne regarde plus les problématiques locales comme au temps des premiers contrats locaux de sécurité. On ne se met plus autour d'une table pour construire de vraies actions adaptées au territoire. » (Chef de l'unité prévention de la délinquance, conseil départemental des Hauts-de-Seine)

D'où l'attente forte, chez ce cadre territorial comme chez bien d'autres acteurs de la prévention de la délinquance, « d'une impulsion de la part de l'État » pour relancer une politique en souffrance.

Les départements franciliens à l'initiative de politiques volontaristes

En Île-de-France, qu'en est-il de l'implication des conseils départementaux en matière de sécurité quotidienne et de prévention de la délinquance ? Paris présente un cas particulier traité *supra* sur lequel nous ne reviendrons pas. La Seine-et-Marne et le Val-de-Marne ne se distinguent pas spécialement sur ce plan ; non pas qu'ils soient inactifs, mais ils n'affichent pas de dispositifs particuliers à notre connaissance (raison pour laquelle nous ne les avons pas contactés). Les cinq autres départements franciliens se démarquent en revanche par une politique ou par un projet qui les positionne plus expressément dans ce champ d'action publique.

• La Seine-Saint-Denis : un engagement précurseur contre les violences faites aux femmes

Le conseil départemental de Seine-Saint-Denis s'est concentré sur un volet ciblé qu'il a massivement investi : la lutte contre les violences faites aux femmes. Dans ce domaine, son engagement est précurseur et son action est souvent citée en modèle dans les milieux autorisés. En 2002, il crée l'observatoire départemental des violences envers les femmes, première structure du genre en France. Cet observatoire repose sur les partenariats conclus avec le tribunal de grande instance, la préfecture, l'inspection académique, les caisses d'allocation familiale, le conseil régional, les municipalités et les associations. Il forme les professionnels, mène des études et conduit des expérimentations, ce qui a permis d'initier plusieurs dispositifs de prise en charge de femmes victimes de violences conjugales (téléphone grave danger, ordonnances de protection, mesures d'accompagnement protégé des enfants, appartements réservés pour un relogement pérenne, etc.) et de développer la prévention des violences sexistes sous toutes leurs formes. La lutte contre les violences faites aux femmes ne correspondant pas précisément à l'angle de notre étude, nous n'avons pas sollicité d'entretien au conseil départemental de Seine-Saint-Denis et n'en dirons donc pas plus à ce sujet.

• Les Hauts-de-Seine : une implication ancienne aux rattachements administratifs mouvants

Cela fait plus d'une quinzaine d'années que le conseil départemental des Hauts-de-Seine intervient dans le champ de la prévention/sécurité. Recruté en 2003, le chef de l'actuelle unité de prévention de la délinquance nous raconte. Antérieurement, il existait déjà une mission sécurité, principalement chargée d'un important projet de vidéosurveillance des collèges. Mais c'est en 2005, avec l'arrivée de N. Sarkozy à la tête du département, qu'une politique de sécurité et de prévention de la délinquance est mise en œuvre en tant que telle, en lien direct avec la politique de la ville. Trois grands axes d'intervention sont alors définis : le soutien aux actions locales de prévention, la prévention de la récidive et l'aide aux victimes. Puis, en 2014, après avoir été brièvement rattachée au pôle prospective et partenariat, cette politique est transférée au secteur social pour mieux l'inscrire dans le cadre des compétences légales. En 2017, dernière réorganisation en date : la prévention de la délinquance passe sous le giron du service éducation et citoyenneté, tandis que l'aide aux victimes reste gérée par le secteur social. En tout cas, depuis quelques années, et contrairement aux usages en vigueur au départ, il n'est plus question d'utiliser le terme « sécurité » pour qualifier cette politique. Comme le résume notre interlocuteur, « l'accent est mis sur la prévention et l'aide aux victimes », « le département n'est pas un acteur à proprement parler de la sécurité, c'est un acteur de la prévention ».

Quoiqu'il en soit, le conseil départemental des Hauts-de-Seine continue d'intervenir autour des trois axes cités, pour un engagement financier annuel de près de 56 M€ :

- le soutien aux actions de prévention, non seulement à la prévention spécialisée (près de 12 M€/an) mais également dans le cadre des CLSPD au travers d'un partenariat opérationnel et d'un programme financier qui « correspond un peu au FIPD mais à l'échelle du département », avec un volet investissement (pour de la vidéoprotection essentiellement) et un volet fonctionnement (actions de soutien à la parentalité ou de sensibilisation contre les conduites addictives, création de locaux destinés à l'accueil des jeunes, outils de cartographie de la délinquance, etc.) ;
- l'aide aux victimes : cofinancement du dispositif d'assistance aux victimes d'infractions pénales (permanences dans les commissariats + service mobile de soutien psychologique en urgence), de postes d'intervenants sociaux en commissariat et d'actions spécifiquement destinées aux victimes de violences intrafamiliales ;
- la prévention de la récidive et la réinsertion sociale : mise en place de 20 postes de travaux d'intérêt général au sein des services du département, soutien à une association favorisant la réinsertion des sortants de prison, etc.

(Sans oublier le soutien à la BSPP et aux services communs de la préfecture de police *via* la contribution au budget spécial, ce qui représente près de 42 M€ au total au budget prévisionnel 2017.)

• Le Val d'Oise : une politique constituée de prévention/sécurité

La politique de prévention/sécurité mise en œuvre par le conseil départemental du Val d'Oise est impulsée au début des années 2000. D'abord explicitement centrée sur les enjeux de sécurité et de prévention de la délinquance, elle s'est progressivement étoffée autour de l'accès aux droits et de l'aide aux victimes, puis des questions liées à la jeunesse, de la prévention spécialisée qui lui a été rattachée, et, enfin, de la prévention de la radicalisation. Elle dépend d'une direction jeunesse, prévention, sécurité (DJPS) – ici, le mot « sécurité » apparaît dans le libellé – qui compte aujourd'hui 23 agents répartis sur trois pôles : l'insertion et l'autonomie des jeunes, la prévention spécialisée et la mission sécurité. Cette dernière recouvre :

- les subventions aux communes (vidéoprotection, véhicules et locaux de police municipale – fut un temps, le département aidait également au recrutement des agents, mais ce n'est plus le cas) ;
- la sécurisation des collèges et des autres sites relevant du conseil départemental ;
- le soutien aux associations et aux dispositifs d'accès aux droits et d'aide aux victimes (téléphone grand danger, intervenants sociaux en commissariat, etc.) ;
- le volet « lutte contre les violences faites aux femmes » du plan départemental pour l'égalité femme/homme (formation du personnel médico-social, organisation d'évènements) ;
- l'axe prévention de la radicalisation dont, on l'a dit, le département s'est activement emparé : recrutement d'un chargé de mission dédié (doctorant en contrat Cifre³⁵), conférences et plan de formation destinés aux agents des services sociaux, projets d'actions de prévention en direction des jeunes et notamment d'« un public identifié comme particulièrement vulnérable » pour mieux « les armer face à l'idéologie radicale » (*dixit* le chargé de mission).

Au total, le budget propre de la DJPS s'élève à 10,2 M€ en 2017 (dont 7,9 M€ pour la prévention spécialisée). Cependant « ce budget ne reflète pas la réalité de toutes les actions », précise la directrice. Il n'inclut ni les aides aux communes (un peu plus d'1 M€ l'an passé) ni bien d'autres dépenses qui concourent à la sécurité mais sont intégrées dans les budgets d'autres services (par exemple, celui de la gestion patrimoniale s'agissant de la sécurisation des collèges ou celui de l'aide sociale à l'enfance s'agissant de certaines actions de prévention de la radicalisation). Il est donc « difficile d'isoler un budget sécurité », ce qui reflète la transversalité de la politique conduite en la matière, étroitement liée aux diverses compétences assumées par le département.

• L'Essonne : une volonté affirmée de structurer une politique dédiée

En Essonne, le positionnement du conseil départemental est plus récent en ce domaine. Il s'est affirmé avec l'actuel exécutif pour qui c'était une thématique de campagne et l'une des priorités du mandat. En ce sens, une délibération cadre relative à la politique de prévention et de sécurité du département a été adoptée en septembre 2016. Elle témoigne de la volonté de renforcer l'action, et, à cet effet, de structurer une direction dédiée qui s'organise en trois pôles :

- la sécurisation de l'hôtel du département, des parcs et autres sites départementaux (17 agents) ;
- la prévision et la gestion de crise (astreintes, plan de continuité d'activité, grands exercices en matière de sécurité civile, etc.) en lien avec les services de la préfecture (3 agents) ;
- la prévention de la délinquance, pôle en constitution au moment de l'enquête (3 personnes à terme), notamment chargé des liens avec les collèges et les territoires (représentation dans les CLSPD).

À travers cette direction de la prévention et de la sécurité, le conseil départemental entend s'imposer comme un partenaire légitime, un interlocuteur privilégié à la fois pour les services de l'État et pour les collectivités infra-départementales, l'objectif étant que les uns et les autres puissent mieux travailler ensemble sur les questions de sécurité, de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation. À ce titre, la directrice insiste en particulier sur les liens à consolider avec les territoires, d'une part pour mieux faire connaître le fonctionnement des services départementaux, d'autre part pour faire remonter les problématiques rencontrées localement.

« [Notre rôle est de] permettre aux collectivités de mieux décoder et de mieux travailler avec les départements. Parce que les départements franciliens [...], ce sont quand même des grosses machines, avec des organisations parfois complexes, et c'est important qu'on puisse aider à décoder. [...] Il y a une vraie attente des villes, sur les questions de prévention spécialisée, mais aussi, souvent, pour mieux comprendre comment fonctionnent les services sociaux. Un certain nombre de maires et d'élus ont l'impression qu'il ne se passe rien, qu'on connaît les situations mais qu'on ne fait rien. Il y a un besoin de faire de la pédagogie sur ces questions-là, et les CLSPD et les CISPDP peuvent être des lieux pour ça. On peut échanger. Et, j'y tiens, c'est aussi une manière de capter des informations sur les territoires. » (Directrice prévention/sécurité, Conseil départemental de l'Essonne)

³⁵ Convention industrielle de formation pour la recherche.

• Les Yvelines : un projet de vidéosurveillance à grande échelle

Le conseil départemental des Yvelines n'a pas développé de politique de prévention/sécurité en tant que telle et, d'après nos sources croisées, ne prévoit pas de le faire. Ceci étant, dans le cadre de l'aménagement numérique du territoire, il porte un « plan de vidéoprotection intelligent » qui, en l'espèce, se rapporte directement aux enjeux de sécurité. Ce plan représente un investissement de plus de 13 M€ pour le département. Il est piloté par Yvelines numériques, l'établissement public chargé du déploiement du très haut débit et du développement de services numériques innovants et mutualisés dans le département³⁶. La chargée des relations extérieures revient sur la genèse de ce projet de vidéoprotection départemental tout à fait inédit en France. En 2015, suite aux épisodes terroristes, le conseil départemental a confié à Yvelines numériques un audit sur la vidéosurveillance dans les collèges. C'est face aux disparités constatées qu'est né le projet, pour homogénéiser le niveau d'équipement et, plus largement, renforcer la protection des sites départementaux, notamment des casernes du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), les sapeurs-pompiers ayant d'emblée manifesté leur intérêt pour le dispositif.

D'un point de vue technique, le dispositif est rattaché au réseau de fibre optique des Yvelines. Il s'appuie sur un centre départemental de supervision des images opérationnel 24h/24 mais, à la différence des systèmes classiques de vidéosurveillance, il ne repose pas sur le visionnage des images en direct. Ici, la « programmation intelligente des caméras » est censée permettre la détection des anomalies (par exemple, du mouvement dans la cour d'un collège à 2h du matin) et le déclenchement d'alertes, et c'est dans ce cas-là seulement que les images sont analysées par l'opérateur (levée de doute) qui peut alors engager les interventions adéquates. Au moment de l'enquête, ce dispositif est en phase d'expérimentation sur quelques sites pilotes, il est prévu qu'il soit totalement déployé d'ici à 2020.

Autre caractéristique : par-delà l'équipement des sites départementaux, cette plateforme mutualisée de vidéoprotection a vocation à s'ouvrir aux villes ou intercommunalités qui souhaitent en bénéficier, Yvelines numériques se positionnant comme un opérateur de service. Selon notre interlocutrice, « cela répond à une demande », en particulier de la part de petites communes qui ne disposent pas encore de vidéo et qui voient l'opportunité de s'équiper tout en réduisant les coûts, et sans avoir à supporter seule le montage du projet. Ce volet-là du plan n'est cependant permis qu'à titre expérimental pour l'instant. Pour permettre le raccordement de caméras communales à la plateforme départementale, il reste effectivement un obstacle juridique majeur à lever puisque, en l'état actuel du droit, il n'est pas permis de confier le visionnage d'images municipales à des opérateurs non municipaux...

1.2.4. La région Île-de-France : un partenaire financeur

Juridiquement, les régions n'ont pas de prérogative spécifique en matière de sécurité. Elles peuvent néanmoins être confrontées à des problématiques d'insécurité dans les champs relevant de leurs compétences, *a fortiori* dans les zones à forte densité urbaine, notamment dans les transports en commun, les lycées et autres équipements publics dont elles ont la charge. C'est pourquoi, depuis 20 ans, la région Île-de-France développe une politique de sécurité et de prévention, arguant de la saillance de ces enjeux sur son territoire.

Cette politique voit le jour en 1998. Tel que le précise le rapport fondateur présenté par le président (PS) du conseil régional de l'époque, elle constitue alors « une initiative sans précédent mais d'une évidente nécessité au regard de la vie quotidienne des Franciliennes et des Franciliens », la région se positionnant « en matière de sécurité [comme] la cheville ouvrière entre l'action sociale et urbaine des communes d'une part, et l'action de police et de justice de l'État d'autre part » (rapport CR 72.98). Les mesures prises engagent des moyens tant en investissement qu'en fonctionnement. Elles visent à favoriser la sécurisation des lycées, des bases de plein air et de loisirs et des transports en commun (vidéosurveillance, bornes d'appel d'urgence, etc.), les actions de prévention primaire, secondaire et tertiaire de la délinquance (soutien à la parentalité, lutte contre le décrochage scolaire, initiatives en direction des jeunes sous main de justice, etc.), l'accès aux droits et l'aide aux victimes (subventions aux associations et collectivités intervenant en ces domaines, maisons de la justice et du droit, numéro vert Jeunes Violence Écoute). En parallèle, des conventions sont établies avec les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice pour accompagner les réformes nationales de police et de justice de proximité. Dans ce cadre, la région cofinance notamment des opérations de construction ou de rénovation de commissariats ou d'antennes de police nationale et de casernes de gendarmerie. Ce sont là les principaux axes qui structurent l'action régionale en faveur de la sécurité sous les trois précédentes mandatures.

³⁶ Il s'agit d'un syndicat mixte ouvert composé du conseil départemental des Yvelines et de la plupart des intercommunalités yvelinoises.

Suite aux élections de 2015, la politique de sécurité du conseil régional d'Île-de-France est en partie redéfinie, la nouvelle présidente (LR) en faisant l'une de ses priorités dans un contexte de menace terroriste élevée. L'accent est mis sur l'investissement (vidéoprotection, portiques de sécurité, équipement des forces de sécurité, etc.), le budget dédié est augmenté (pour atteindre près de 22 M€ en 2018) et l'action tournée vers le déploiement d'un « bouclier de sécurité » sur l'ensemble du territoire francilien. À ce titre, en 2016/2017, 92 communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont bénéficié d'une aide régionale (pour un montant total de plus de 820 000 €) afin d'acquérir du matériel pour leur police municipale (véhicules, gilets pare-balle, moyens radios, etc.). Sur la même période, 127 communes ou EPCI ont été subventionnés pour l'installation ou le renouvellement de leur dispositif de vidéosurveillance (pour un montant total de près de 10 M€). Une nouvelle convention signée en 2016 avec le ministère de l'Intérieur vient également conforter la contribution du conseil régional au financement des travaux de construction/rénovation des commissariats et des brigades de gendarmerie, ainsi qu'aux équipements de la police régionale des transports (sous-direction de la Préfecture de police).

Concomitamment, la région continue d'investir dans la sécurisation des lieux qui relèvent de ses compétences, en particulier dans les lycées (caméras, alarmes anti-intrusion, clôtures, etc.) et les transports en commun (plan de généralisation de la vidéosurveillance, projet validé de création d'un centre opérationnel de commandement commun à la police régionale des transports et aux services de sécurité internes des différents opérateurs, renforcement des effectifs, mise en place de brigades de cyno-détection, etc.). En outre, la région encourage l'aide aux victimes d'infractions pénales, l'effort portant plus particulièrement sur la lutte contre les violences faites aux femmes (soutien aux associations, cofinancement à hauteur de 200 000€/an du téléphone grand danger dans les huit départements franciliens). Le vice-président du conseil régional chargé de la sécurité et de l'aide aux victimes insiste à ce sujet, considérant qu'« une politique de sécurité ne peut pas marcher que sur un seul pied », qu'elle ne saurait se réduire à « faire uniquement du bâtementaire et du capacitaire » et que « l'aspect "aide aux victimes" est indispensable ».

En tout cas, pour le vice-président, la région a toute légitimité à intervenir en matière de sécurité : elle a pleinement son rôle à jouer dans le système de coproduction de la sécurité, un rôle dont elle ne saurait se soustraire eu égard à ses responsabilités propres.

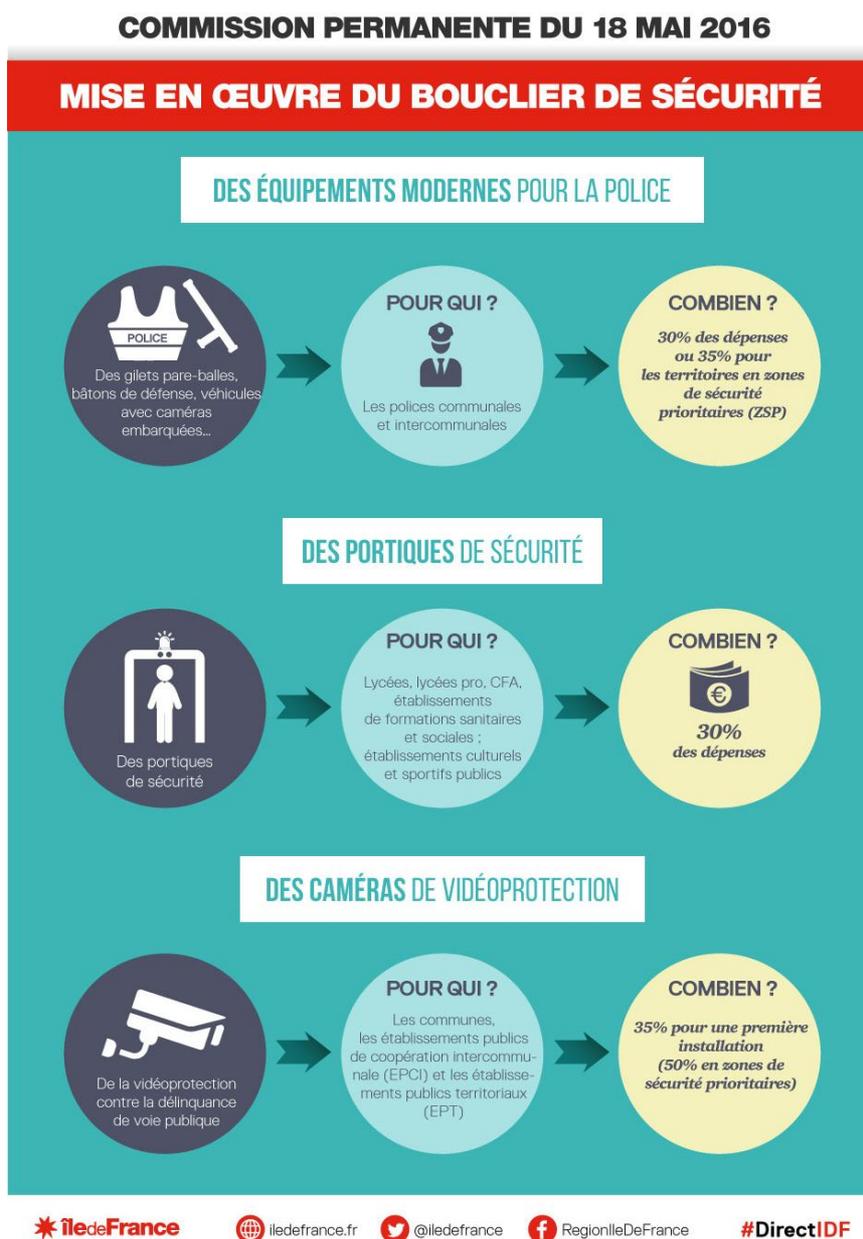
« Je ne vois pas comment, compte tenu des compétences de la région, on peut s'exonérer de réfléchir aux problèmes de sécurité. Les principales compétences de la région sont les transports d'une part, les lycées d'autre part. [...] Dans les transports en commun, la délinquance est très forte, et le sentiment d'insécurité est très fort [...]. Si on veut que les gens prennent les transports en commun régulièrement, il faut qu'ils soient bien dedans. Donc il faut que les trains arrivent à l'heure, c'est vrai, il faut qu'ils soient confortables, c'est vrai, mais il faut aussi que les gens se sentent en sécurité. C'est une part essentielle des transports en commun, et je ne vois pas comment une région peut s'en désintéresser. Quant aux lycées, c'est une angoisse assez légitime de la part des parents, lorsqu'ils y envoient leurs enfants, c'est pour s'instruire, ce n'est pas pour être rackettés, ce n'est pas pour goûter de la drogue. [...] La région est responsable des lycées, et il paraît impossible de ne pas s'occuper des questions de sécurité. [...] Pour moi, c'est une évidence que dans nos deux matières phares, l'aspect sécurité est extrêmement important et donc ne peut pas être négligé. » (Vice-président chargé de la sécurité et de l'aide aux victimes, Conseil régional d'Île-de-France)

Dans une logique de complémentarité, ce rôle est néanmoins délimité par l'exécutif. Il est défini comme celui d'un intermédiaire entre le local et l'État, d'un partenaire facilitateur, voire impulsor³⁷, mais en aucun cas comme un fournisseur direct de sécurité. La collaboratrice du vice-président tient à le souligner : « Il n'y a pas de substitution. [...] Nous sommes un maillon, une aide, un apport, mais nous ne sommes pas nous-mêmes acteurs de terrain ». Autrement dit, sur ce plan, la région se positionne avant tout comme un financeur, en soutien des forces étatiques ou locales. C'est à ce titre qu'à l'échelle francilienne, elle contribue à la gouvernance de la sécurité quotidienne et qu'elle en constitue désormais « un acteur parfaitement identifié ».

« La région a raison d'intervenir dans la sécurité. Il faut qu'on prenne notre place, toute notre place, mais rien que notre place. Nous ne sommes pas des opérateurs. Nous sommes, pour l'essentiel, des aides, des cofinanceurs. [...] Notre positionnement, maintenant, est parfaitement clair. J'en veux pour preuve, quand vous parlez aux journalistes spécialisés, quand vous parlez aux policiers, au préfet de police, la région Île-de-France est un acteur parfaitement identifié de la sécurité. On sait que la région Île-de-France s'intéresse à la sécurité et met des moyens sur la sécurité. » (Vice-président chargé de la sécurité et de l'aide aux victimes, Conseil régional d'Île-de-France)

³⁷ Notamment, précise le vice-président, quand la région prévoit d'investir 8 M€ pour la création du centre de commandement opérationnel dans les transports, ce qui représente la moitié du budget total, ou encore lorsqu'elle finance à hauteur de 50% l'installation de caméras dans les zones de sécurité prioritaires.

Les entretiens conduits auprès des élus locaux et des cadres territoriaux le confirment effectivement. Comme l'indique par exemple notre interlocuteur de la direction prévention/sécurité de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud, « avec la région, oui, on a des échanges, puisqu'on la sollicite beaucoup en termes de subventions, bouclier de sécurité oblige ». De son côté, le préfet de police salue lui aussi l'action de la région en ce domaine et la « remercie pour son engagement, parce qu'elle n'est pas obligée de le faire », insistant sur le travail conjointement mené, « en bonne intelligence », « pour que la programmation de la région soit en phase avec [celle de la préfecture de police] ».



Infographie du Conseil régional d'Île-de-France établie quatre mois après le vote du bouclier de sécurité fin janvier 2016. © Région Île-de-France

* * *

Centrée sur l'action des pouvoirs publics, cette vue d'ensemble permet de dégager les grandes caractéristiques du système de gouvernance et de production de la sécurité quotidienne en Île-de-France. Elle donne à voir un modèle particulier, unique dans le contexte français, dont la singularité tient aux spécificités de la région capitale, à son histoire, son territoire et sa densité. La préfecture de police en est au cœur. Incontestablement, elle y tient le premier rôle, ayant même renforcé son aire d'influence ces dernières années dans une logique d'extension métropolitaine de son périmètre d'intervention. Mais cette position hégémonique ne saurait éclipser les autres acteurs qui, progressivement, montent en puissance sur la scène de la sécurité locale, participant d'un mouvement de pluralisation du *policing* observable ailleurs en France et dans le monde. Ce mouvement se manifeste notamment à travers l'implication plus ou moins forte et directe des différentes catégories de collectivités territoriales, chacune selon ses champs d'action propres. Qu'il s'agisse des communes en général ou de la ville de Paris en particulier, des départements ou de la région, force est de constater la tendance convergente à leur mobilisation croissante sur fond de menace terroriste et d'accroissement des préoccupations sécuritaires. En va-t-il de même pour les intercommunalités ? Dans quelle mesure interviennent-elles, elles aussi, dans le champ de la sécurité et de la prévention de la délinquance ? C'est à ces questions que la partie suivante répond.

2. Focus sur les intercommunalités

Conséquemment à la dernière série de réformes territoriales, les intercommunalités se reconfigurent et se renforcent, modifiant significativement l'organisation du secteur public local. Ainsi, en Île-de-France, la carte intercommunale a connu d'importantes transformations ces dernières années. Les experts du pôle gouvernance de l'IAU en résument les deux grandes phases : « Entre 2011 et 2014, la réorganisation a porté sur la grande couronne, dans le cadre de quatre schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Puis, de 2015 à 2017, la structuration s'est faite à l'échelle de trois espaces géographiques : le cœur d'agglomération avec la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et des 11 Établissements publics territoriaux (EPT), le pourtour de l'unité urbaine de Paris dans le cadre du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) et les territoires périurbains et ruraux sous l'effet d'une nouvelle vague de SDCI » (Zugetta, Fauconnet, 2018). Outre l'inclusion des communes non rattachées auparavant, cet effort de rationalisation a généré des créations, des redécoupages et, *in fine*, une augmentation de la taille des groupements intercommunaux. L'Île-de-France en compte désormais 64 (soit deux fois moins qu'en 2015) : 31 communautés de communes (CC), 20 communautés d'agglomération (CA), 1 communauté urbaine (CU), 11 EPT et la MGP (cf. carte en annexe 4). Compte tenu de cette nouvelle donne, on peut plus précisément s'interroger sur l'incidence des logiques intercommunales sur les politiques locales de sécurité.

2.1. Un rôle accru en matière de prévention/sécurité ?

À la question de savoir si les intercommunalités jouent un rôle accru en matière de sécurité quotidienne et de prévention de la délinquance, il nous faut répondre en nuances. Globalement, leur investissement sur ces sujets semble encore relativement limité. À l'échelle francilienne, il existe néanmoins un certain frémissement et plusieurs cas d'intercommunalités porteuses de projets en ce domaine. L'occasion de faire le point sur les éléments juridiques et sur les pratiques en vigueur.

2.1.1. Au plan juridique : un champ d'action aux contours labiles

Pour les intercommunalités, la sécurité constitue un champ d'action potentiel aux contours assez vagues et labiles, non pleinement balisé par le droit. Si l'on s'en tient à une lecture stricte des textes, la sécurité ne fait d'ailleurs pas partie de leurs attributions. Quoique certains EPCI fassent explicitement mention du terme dans leurs délibérations, elle ne figure pas parmi les compétences obligatoires ou optionnelles définies législativement. À la lecture du code de la sécurité intérieure (CSI) et du code général des collectivités territoriales (CGCT), on peut néanmoins identifier deux sous-ensembles d'articles auxquels correspondent des prérogatives relevant de notre définition de la sécurité quotidienne. Ces prérogatives se rapportent d'une part, à la prévention de la délinquance, d'autre part, à la mise en commun d'agents de police municipale.

La prévention de la délinquance, un volet de la compétence « politique de la ville »

En tant que telle, la prévention de la délinquance rentre dans le champ de compétence des intercommunalités. Dans les textes qui régissent la coopération intercommunale (cf. livre II de la 5^{ème} partie du CGCT), il est plus précisément question d'animation et de coordination des dispositifs locaux de prévention de la délinquance, et ce volet d'action apparaît comme l'un des éléments constitutifs de la compétence exercée en matière de politique de la ville. C'en est une sous-dimension, au même titre que l'élaboration du diagnostic du territoire et la définition des orientations du contrat de ville, les programmes d'action mis en œuvre dans ce cadre, l'animation et la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale. Autrement dit, d'un point de vue juridique, c'est au titre de la politique de la ville que les intercommunalités interviennent en matière de prévention de la délinquance. Pour le directeur général des services (DGS) de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre, cela se justifie pleinement : la politique de la ville est un vecteur de cohérence permettant de travailler globalement sur « le bien-être des populations », la prévention de la délinquance étant un axe parmi d'autres. Pour d'autres en revanche, cela ne fait pas forcément sens. Parmi les acteurs locaux interviewés, plusieurs estiment que la prévention délinquance ne saurait se fondre dans la politique de la ville et qu'elle concerne tous les territoires alors que la politique de la ville se concentre sur la géographie prioritaire des quartiers les plus défavorisés.

Ces positionnements transparaissent dans l'organisation institutionnelle des intercommunalités. Au sein de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre, les dispositifs de prévention de la délinquance dépendent de la direction de la cohésion sociale et de la politique de la ville. À la CA Val Parisis, la direction politique de la ville et la direction prévention/sécurité sont distinctes, néanmoins chapeautées par un même directeur général adjoint à la cohésion sociale. En revanche, à la CA Melun Val-de-Seine, le coordinateur du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) est directement rattaché à la présidence. Il évolue de manière autonome par rapport à la direction de la politique de la ville, considérant que le CISPD a vocation à couvrir les 20 communes de l'agglomération, et non pas seulement les trois d'entre elles qui comptent des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). À la CA Grand Paris Sud, le schéma est assez similaire. La direction de la sécurité et de la prévention dépend du cabinet du président et du DGS, mais pas de la direction de la politique de la ville, ni même de la direction générale adjointe qui englobe cette dernière. Par-delà les prescriptions juridiques, les organigrammes révèlent donc des différences dans la manière d'investir et de situer la prévention de la délinquance dans l'action intercommunale.

En tout cas, le statut du groupement détermine le degré de contrainte avec lequel s'impose l'exercice de la compétence en matière de politique de la ville et, donc, de prévention de la délinquance. En l'occurrence, c'est une compétence obligatoire pour les métropoles de droit commun (absentes en Île-de-France), les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, mais elle reste optionnelle pour les communautés de communes. À l'échelle de la grande couronne francilienne, les EPCI sont donc variablement concernés. S'agissant de la métropole à statut particulier du Grand Paris, cette compétence relève des EPT pour lesquels elle est obligatoire. Rappelons qu'initialement, c'est à la MGP que la loi Maptam avait attribué l'animation et la coordination des dispositifs locaux de prévention de la délinquance, prévoyant notamment la mise en place d'un conseil métropolitain de sécurité et de prévention de la délinquance, ainsi qu'un plan de prévention de la délinquance de la métropole conjointement arrêté par le préfet de police et le préfet de région. Mais la loi NOTRe a finalement supprimé ces dispositions, opérant un basculement à l'échelle inframétropolitaine des EPT (Malochet, Le Goff, 2015). Au total, au 31 mai 2018, sur les 64 intercommunalités que compte l'Île-de-France, 41 ont donc compétence en matière de prévention de la délinquance : 32 à titre obligatoire (la communauté urbaine, les 20 communautés d'agglomération et les 11 établissements publics territoriaux), et 9 parce qu'elles l'ont choisi (parmi les 31 communautés de communes) (cf. carte 2).

Si les textes précisent le caractère obligatoire, optionnel ou facultatif de cette compétence selon le type d'intercommunalités, ils disent en revanche peu de choses sur ce que signifie pratiquement « animation et coordination des dispositifs de prévention de la délinquance », sauf à mentionner la mise en place du CISPD (art. L132-13 du code de la sécurité intérieure) et la possibilité d'installer des dispositifs mutualisés de vidéoprotection (art. L132-14 du code de la sécurité intérieure). « Cette compétence n'est pas claire », estime une cadre territoriale, « les choses sont en mouvement mais ne sont pas du tout stabilisées ». À tout le moins, dès lors que le groupement intercommunal exerce la compétence prévention de la délinquance, il est censé disposer d'un CISPD. Cependant, tel que formulé dans le code de la sécurité intérieure, la mise en place du CISPD semble n'avoir été prévue (au départ) que pour les EPCI à fiscalité propre. Cela pose question s'agissant des EPT (créés *a posteriori*) puisque ces derniers sont certes considérés comme des EPCI, mais des EPCI au statut ambigu, sans fiscalité propre. Est-ce à dire qu'en l'état actuel des textes, il leur est juridiquement interdit de constituer un CISPD ? Cela paraîtrait contraire à la logique puisque la compétence prévention de la délinquance leur a été transférée. Néanmoins, il subsiste un vide juridique à combler, une incertitude à lever pour clarifier la situation.

En outre, et par-delà le cas des EPT, le CISPD n'a pas forcément vocation à se substituer aux CLSPD, les deux formes peuvent coexister. C'est un point notable dont s'étonne la maire adjointe d'Achères chargée de la sécurité, élue communautaire de la CU Grand Paris Seine et Oise : « normalement, quand il y a transfert de compétence à un EPCI, on n'a plus le droit d'exercer la compétence au niveau municipal. Mais là, légalement, il peut y avoir transfert de compétence, il peut y avoir un CISPD et les CLSPD peuvent subsister ». Effectivement, le cas déroge au principe d'exclusivité en vertu duquel les EPCI sont les seuls légitimes à agir dans les domaines de compétences qui leur ont été transférés. Cet état de fait renvoie à la difficulté de distinguer nettement ce qui relève de la prévention de la délinquance de ce qui relève de la sécurité, au flou relatif de ces deux notions qui s'imbriquent en pratique et se rapportent peu ou prou aux pouvoirs de police du maire, non transférables au président de l'EPCI sauf pour certains pouvoirs de police spéciale³⁸.

³⁸ Assainissement, collecte des déchets, accueil des gens du voyage, voirie (circulation et stationnement), taxis, manifestations culturelles et sportives, habitat indigne, défense extérieure contre l'incendie.

Institutionnellement parlant, les dispositifs partenariaux existants en matière de prévention de la délinquance sont eux-mêmes ambivalents, qu'ils soient municipaux (CLSPD) ou intercommunaux (CISPD). Conçus comme des instances de pilotage et de concertation, ce sont, et c'est indiqué dans leur nom, des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance – le mot « sécurité » est premier. Au fond, par-delà les dispositions de la loi du 07 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, les priorités dégagées par la stratégie nationale et les messages véhiculés par le comité interministériel chargé de ces questions, aucune définition stricte ne s'impose pour en déterminer précisément le contenu. La prévention de la délinquance désigne donc un champ d'action relativement ouvert, que chaque EPCI est libre de s'appropriier (ou non) selon ses propres orientations.

Carte 2 : La compétence prévention de la délinquance dans les intercommunalités franciliennes au 31 mai 2018



Les dispositifs de mutualisation des agents de police municipale

La mutualisation intercommunale d'agents de police municipale concerne des dispositifs opérationnels plus ciblés. Plusieurs modalités sont possibles à l'échelle de l'intercommunalité dans son ensemble ou de certaines communes en son sein, différentes dispositions législatives ayant été prises en vue d'en encourager le développement (Millet, 2017). Mais dans tous les cas, compte tenu de la non-transférabilité du pouvoir de police administrative générale du maire, un même principe s'applique sur le plan de la responsabilité juridique des agents : pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du maire de cette commune.

• Le recrutement d'agents de police municipale par un EPCI à fiscalité propre

L'article L512-2 du code de la sécurité intérieure indique qu'« à la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes ». Plus simplement dit, l'EPCI emploie directement des agents de police municipale qu'il met à disposition des communes par voie de convention. Comme on le verra *infra*, cette formule autorise différents modes d'organisation (affectation communale des effectifs vs structuration intercommunale du service). C'est la seule à permettre la création d'une police directement pilotée et gérée par l'organe intercommunal.

• Le partage d'agents de police municipale entre communes proches

Les autres régimes de mutualisation des agents de police municipale ne font pas intervenir les EPCI. Ils relèvent de l'association entre communes d'un même secteur sans transfert à l'intercommunalité. Trois cas de figure sont à distinguer.

- Mise en commun générale et permanente

L'article L512-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que « les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. [...] Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'État dans le département. Cette convention, conclue entre l'ensemble des communes intéressées, précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements. » Dans ce cas-là, les employeurs sont donc des communes qui partagent leurs agents avec d'autres communes.

- Mise en commun sur les réseaux de transports en commun

Depuis la loi dite Savary du 22 mars 2016³⁹, la mise en commun peut aussi s'effectuer, de manière plus circonscrite, autour des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs. L'article L.512-1-1 du code de la sécurité intérieure précise à ce titre que « les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent ».

- Mise en commun ponctuelle à l'occasion d'événements exceptionnels

L'article L512-3 du code de la sécurité intérieure stipule en outre que « lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent être autorisés à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, tout ou partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale. Cette faculté s'exerce exclusivement en matière de police administrative. Cette utilisation en commun des moyens et effectifs est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans le département qui en fixe les conditions et les modalités au vu des propositions des maires des communes concernées. »

³⁹ Loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.

2.1.2. En pratique : une appropriation globalement limitée, localement variable

À travers la compétence politique de la ville, l'animation et la coordination des dispositifs de prévention de la délinquance, les possibilités de mutualisation des agents de police municipale et des systèmes de vidéosurveillance, le législateur a conforté le rôle des intercommunalités dans le domaine de la prévention/sécurité. En pratique, ce domaine reste cependant très inégalement et partiellement investi⁴⁰. Sur ce plan, nos observations convergent avec les résultats plus généraux du premier bilan tiré de la mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'espace métropolitain du Grand Paris. Celui-ci montre qu'en matière de politique de la ville en particulier, la « prise de compétence formellement effectuée [...] masque une mise en œuvre très hétérogène », « progressive » et d'autant plus « délicate » qu'un certain flou juridique persiste autour de la répartition effective de cette compétence entre les différents échelons (Bitaud *et al.*, 2017, p.55).

Globalement, « les intercommunalités s'emparent frileusement du sujet »

Concernant plus précisément le champ de la prévention de la délinquance et de la sécurité quotidienne, le constat majoritaire est celui d'une appropriation limitée. Dans leur article à paraître sur la sécurité parisienne à l'heure métropolitaine, J. de Maillard et M. Zagrodzki parlent à ce titre d'une « faible logique intercommunale » et repèrent « assez peu d'actions qui débordent les frontières communales » (de Maillard, Zagrodzki, à paraître). Dans le même sens, le conseiller sécurité de l'AMF estime que « les intercommunalités s'emparent frileusement du sujet ». Une récente enquête de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) sur les polices intercommunales vient l'illustrer⁴¹. Reconduite cinq ans après une première édition, elle confirme l'engouement plus que modéré pour ce type de service malgré les incitations politiques et les assouplissements juridiques⁴².

Comment expliquer ce timide engagement sur le terrain de la prévention de la délinquance et de la sécurité ? Outre les réticences des maires à se départir de ces sujets (*cf. infra* 2.2.1), plusieurs de nos interlocuteurs mettent en avant des enjeux d'agendas déjà (trop) chargés et des logiques de priorisation dans l'action des intercommunalités, *a fortiori* pour celles qui ont été nouvellement créées ou profondément restructurées sous l'effet des derniers schémas de coopération intercommunale. Alors qu'elles sont en pleine construction, elles se concentrent d'abord sur l'intégration des compétences et des missions les plus emblématiques et les plus immédiatement nécessaires à la bonne gestion territoriale (collecte et traitement des déchets, eau et assainissement, etc.). Conseillère de l'unique communauté urbaine d'Île-de-France, la première adjointe au maire d'Achères en témoigne à travers le cas de Grand Paris Seine et Oise :

« Aujourd'hui, la priorité pour les EPCI, c'est déjà d'arriver à exercer les compétences qu'on doit exercer. Et sur GPS&O, c'est déjà assez compliqué de définir ne serait-ce que la fiscalité et les attributions de compensation, alors quand on rentre dans le détail technique des compétences... [...] Aujourd'hui, on essaye de mettre en place la voirie, l'assainissement, l'eau, et finalement, la compétence sécurité vient bien après. [...] Mais dans dix ans, on sera mûr. » (Maire-adjointe d'Achères chargée de la sécurité, coprésidente de la commission prévention/sécurité de l'Amif)

Si fondée soit-elle, cette vision dominante d'une contribution intercommunale restreinte en matière de prévention/sécurité mérite toutefois d'être nuancée. À ce titre, il nous faut d'abord insister sur le caractère relatif des appréciations générales, fonction de la perspective adoptée et des éléments considérés. Ainsi des résultats de l'enquête de l'AdCF, qui fournit aussi quelques données instructives sur l'exercice de la compétence « prévention de la délinquance » bien que ce n'en soit pas l'objet principal. Sur les 113 intercommunalités répondantes, une très large majorité dispose d'un CISPD (84%) ; par-delà l'existence formelle de cette instance, plus de la moitié déclarent « investir les questions de prévention de la délinquance » (56%) et avoir mis en place un système de vidéosurveillance (51%) (Jouanneau, 2018). Une étude datée de 2002 nous rappelle d'ailleurs que l'investissement intercommunal en matière de sécurité n'a rien d'inédit. Publiée à une époque où les intercommunalités étaient encore loin d'avoir pris leur envergure actuelle, elle indique notamment que 30% des contrats locaux de sécurité en vigueur à ce moment-là étaient intercommunaux (Le Goff, 2002).

⁴⁰ Ce qu'avait bien montré J.C. Froment en 2009, mais le constat reste d'actualité dix ans après (Froment, 2009).

⁴¹ Cette enquête porte uniquement sur les services mis en place par un EPCI à fiscalité propre (dispositifs mutualisés entre communes non pris en compte). Les principaux résultats ont été dévoilés en exclusivité le 26 juin 2018 par *Lagazette des communes.com*.

⁴² Sur les 113 communautés et métropoles ayant retourné le questionnaire, 22 disposent d'une police intercommunale – chiffre à considérer avec précaution compte tenu du faible taux de réponse (10%). Malheureusement, à notre connaissance, il n'existe pas de recensement officiel exhaustif et précis des services intercommunaux ou mutualisés de police municipale. Les fichiers « Police municipale » mis en ligne par le ministère de l'Intérieur sur la plateforme *data.gouv.fr* permettent d'identifier certains d'entre eux, mais les modes de renseignement semblent très variables d'un département à l'autre, de telle sorte qu'il paraît hasardeux d'en extraire une liste (risque d'incomplétude).

Localement, des initiatives diverses et des dynamiques significatives

Pour une plus juste représentation de la mobilisation intercommunale en la matière, on doit en outre prendre en compte les différents types de groupements et les différentes zones de l'espace régional. D'un point de vue institutionnel, la Métropole du Grand Paris n'est pas concernée par les questions de sécurité et de prévention de la délinquance. Elle n'est ni compétente, ni positionnée en ce domaine. En sa qualité de conseillère métropolitaine, l'adjointe au maire de Paris interviewée pour cette étude le dit clairement : « ce n'est pas un sujet traité ». La création de la MGP ne bouleverse donc pas la gouvernance du Grand Paris de la sécurité, toujours dominée par le préfet de police. Ce qui lui fait dire, lorsque nous le rencontrons dans son bureau du boulevard du Palais, que « vu d'ici, la métropole du Grand Paris n'intervient guère dans le champ de compétences de la préfecture de police ». Il n'en minimise pas le rôle dans la nouvelle architecture territoriale, mais indique simplement qu'à la différence des maires qu'il considère comme des interlocuteurs incontournables, la MGP, compte tenu de ses missions, n'est pas un partenaire identifié dans la chaîne de coproduction de la sécurité.

Compétents pour l'animation et la coordination des dispositifs de prévention de la délinquance, les établissements publics territoriaux pourraient en revanche le devenir. Mais pour l'heure, ce n'est manifestement pas leur priorité. Alors qu'ils ont tout à construire, ils doivent parallèlement gérer bien d'autres chantiers, et ce, dans un climat d'incertitude qui les pousse à un certain attentisme. Comme le note T. Le Goff, « faute d'une perspective claire sur leur devenir, sur le maintien à leur niveau d'une part de la fiscalité économique qui leur assurerait une véritable autonomie financière, les EPT n'investissent qu'à *minima* leurs compétences » (Le Goff, 2017). Ceci étant, nos quelques échanges avec des représentants d'EPT laissent entrevoir ici ou là des réflexions émergentes sur le thème de la prévention/sécurité, certes inabouties, mais qui, peut-être, préfigurent une politique à part entière. C'est le cas au sein de l'EPT Grand Paris Grand Est : le maire de Vaujours y est vice-président chargé de la prévention de la délinquance, ce qui n'a rien de très surprenant sachant qu'il copréside la commission prévention/sécurité de l'Amif et qu'il est particulièrement investi sur ces sujets. Au sein de cet EPT, une commission prévention de la délinquance a été mise en place. Au moment de notre enquête, elle s'était réunie une première fois et avait engagé un état des lieux des CLSPD existants. Quant à l'éventualité d'un CISP unique à l'échelle du territoire, la réponse était encore indéterminée : « On ne sait pas », déclarait le vice-président au moment de notre entrevue, « c'est au fur et à mesure, en avançant sur le dossier, qu'on va voir comment procéder pour le mettre en place et le rendre actif ».

Par contraste avec les EPT, les intercommunalités de grande couronne sont, dans l'ensemble, bien plus avancées dans leur développement. Certes, pas toutes, d'aucunes résultant de recompositions et de redimensionnements tels qu'elles sont pour ainsi dire naissantes et doivent faire table rase pour définir leur mode de fonctionnement (à l'instar de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise précédemment citée). Cela étant, nombre d'entre elles sont plus anciennes, issues de fusions ou d'extensions limitées de groupements préexistants. De ce fait, nonobstant les ajustements nécessaires, elles peuvent s'appuyer sur des habitudes intercommunales héritées du passé, sur des politiques et des pratiques de coopération déjà rôdées (Le Goff, 2017). Parmi elles, certaines se démarquent par des initiatives spécifiques dans le champ qui nous intéresse ici plus particulièrement. L'approche micro-locale nous les donne à voir et nous porte ainsi à relativiser les constats par trop généraux. Car, en y regardant de près, on peut identifier plusieurs exemples d'actions et de stratégies relevant de la sécurité quotidienne et de la prévention de la délinquance, attestant d'une certaine dynamique intercommunale en ce domaine en Île-de-France, avec des effets territoriaux assez prononcés, en particulier dans le Val d'Oise.

Au final, force est donc d'insister sur ces processus d'appropriation à dimension variable. Le plus souvent, les intercommunalités jouent un rôle subsidiaire en matière de prévention/sécurité, laissant aux communes la responsabilité du travail de proximité. Mais dans certains cas, elles tiennent un rôle effectif bien plus important, s'appuyant parfois sur une ingénierie propre et des services dédiés pour porter des politiques structurantes à l'échelle du territoire. C'est ce que le point suivant permet d'illustrer.

2.2. Configurations, approches et héritages divers : quelques cas de figure

Les exemples ici retenus attestent de l'implication de certaines intercommunalités franciliennes dans le champ de la prévention de la délinquance et de la sécurité (2.2.1), avec un effet de zoom sur les dispositifs de mise en commun d'agents de police municipale (2.2.2.).

2.2.1. Des politiques plus ou moins impactées par la nouvelle carte de l'intercommunalité

Ces exemples révèlent une multitude de possibles, traduisant la diversité des configurations, des héritages, des approches et des modes de fonctionnement intercommunaux. À travers le prisme de la prévention/sécurité, ils permettent aussi de saisir l'impact des réformes de la carte territoriale et de voir dans quelle mesure les nouveaux périmètres percutent l'organisation de l'action intercommunale, obligent à des ajustements ou offrent de nouvelles opportunités d'intervention, tantôt dans le prolongement de dynamiques antérieurement impulsées, tantôt dans l'agrégation délicate de logiques territoriales différenciées.

Tantôt dans le prolongement de dynamiques antérieures

Dans certains cas, les initiatives intercommunales en matière de sécurité et de prévention de la délinquance dénotent une certaine ancienneté, elles s'inscrivent dans la continuité de politiques ou de projets de plus ou moins longue date qui se développent à mesure que les intercommunalités s'élargissent. En l'espèce, les deux premiers exemples concernent des agglomérations organisées autour d'une ville principale, qui ont récemment intégré des communes supplémentaires mais sans modification fondamentale de leur logique constitutive ni bouleversement majeur de leurs équilibres internes. Les deux exemples suivants concernent des groupements nés de la fusion de deux anciennes communautés, et ce sont les dispositifs antérieurement portés par l'une d'elles qui se déploient aujourd'hui à l'échelle de ces nouvelles entités intercommunales.

• La communauté d'agglomération du Pays de Meaux (77)

Créée en janvier 2003, la communauté d'agglomération du Pays de Meaux (CAPM) comptait 18 communes jusqu'en janvier 2017, date à laquelle elle en a absorbé 4 autres⁴³. Cette extension ne change toutefois pas la structure de cette agglomération, conforme au modèle classique de la ville-centre et de sa périphérie constituée de plus petites communes périurbaines et rurales. Indéniablement, sur ce territoire, c'est Meaux qui fait polarité et qui concentre l'essentiel des problématiques de sécurité. Du point de vue des acteurs locaux, cela justifie l'existence et le maintien de dispositifs proprement municipaux à Meaux : un CLSDP, un contrat opérationnel de prévention et de sécurité, une importante police municipale (plus de 180 agents), un vaste réseau de vidéosurveillance (près de 150 caméras) adossé à un centre de supervision urbaine. Parallèlement, la CAPM a néanmoins mis en place un CISPD. Elle a signé dès 2012 une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance renouvelée pour la période 2018-2020, reposant en grande partie sur une logique de diffusion des démarches précédemment mises en œuvre à Meaux (réseau de lutte contre les violences intrafamiliales, opérations tranquillité seniors, programme justice et citoyenneté en direction des CM2, prise en charge des élèves déscolarisés, etc.). En 2014, la CAPM s'est également dotée d'un service mutualisé d'agents de police municipale (cf. 2.2.2). Cette politique intercommunale de sécurité et de prévention de la délinquance revêt donc différents aspects. Pour ainsi dire, elle est le pendant de celle de Meaux. Elle a vocation à s'appliquer à toutes les autres communes de l'agglomération, mais elle part du centre, ce qui reflète le poids de Meaux dans le territoire et transparait au niveau du pilotage et des moyens d'ingénierie : c'est la directrice prévention/sécurité de la ville de Meaux qui assure, pour l'agglomération, la coordination du conseil intercommunal et de la stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance⁴⁴, et c'est le directeur de la police municipale de Meaux qui supervise le service de police intercommunale.

⁴³ Qui formaient l'ex-communauté de communes des Monts de la Goële.

⁴⁴ Charge qu'elle a récupérée suite au départ du coordonnateur qui officiait auparavant à la CAPM. Vu le contexte de restriction budgétaire, il n'est cependant pas prévu d'en recruter un nouveau *a priori*.

• La communauté d'agglomération Melun Val de Seine (77)

Créée en janvier 2002, la communauté d'agglomération Melun Val de Seine (CAMVS) regroupait initialement 14 communes. Elle en a accueilli deux nouvelles en janvier 2016, puis quatre autres en janvier 2017, de telle sorte qu'elle couvre aujourd'hui 20 communes. Elle comprend elle aussi une ville principale (Melun) mais également d'autres pôles d'équipements et de services, et trois quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) répartis sur trois communes. C'est en mai 2015 qu'elle a approuvé la création d'un CISPD, sous l'impulsion de la préfecture pour qui c'était « synonyme de moins de réunions » – formule de notre interlocuteur qui nous rappelle à juste titre qu'il y avait antérieurement trois CLSDP sur l'agglomération (dans chacun des communes comportant un QPV, c'est une obligation légale). C'est à ce moment-là qu'il a été recruté par la CAMVS en tant que coordonnateur CISPD, au terme d'une carrière remarquable en police municipale dans plusieurs villes de France. Après une phase préalable de diagnostic et d'identification des partenaires, il a travaillé à l'élaboration d'un règlement intérieur, d'une charte déontologique, puis d'une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance signée en juin 2016. Dans ce cadre, plusieurs groupes de travail opérationnels ont été mis en place : un groupe intercommunal de traitement de la délinquance sous l'égide du parquet (« innovation unique en France » selon le coordonnateur, les groupes locaux de traitement de la délinquance se déployant habituellement à l'échelle d'un quartier), un groupe rassemblant les neuf polices municipales de l'agglomération, un groupe visant à instaurer une coopération renforcée en cas de violences urbaines notamment (pour prédéfinir les interlocuteurs à contacter et les procédures à suivre), un groupe consacré à la sécurisation des transports en commun (à l'initiative de la création d'une unité dédiée de police intercommunale, cf. 2.2.2), un autre encore sur la formation des élus et des professionnels, etc. La liste n'est pas exhaustive mais, pour le moins, reflète le positionnement actif de la CAMVS dans le champ de la prévention de la délinquance et, plus particulièrement, de la sécurité.

• La communauté d'agglomération Plaine Vallée (95)

Née en janvier 2016, la communauté d'agglomération Plaine Vallée (CAPV) rassemble 18 communes. Elle résulte de la fusion de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM) et de la communauté de communes Ouest Plaine de France (CCOPF), auxquelles s'ajoutent les communes de Saint-Prix et de Montlignon (auparavant rattachées à la communauté d'agglomération Val-et-Forêt). À la différence des deux cas précédents, la CAPV se compose d'un ensemble de communes d'envergure variable, mais sans ville-centre. En matière de sécurité et de prévention de la délinquance, elle poursuit une politique ambitieuse directement héritée de la CAVAM. Pionnière sur ce front, la CAVAM s'est effectivement illustrée par la mise en place d'un CISPD dès 2004, puis l'ouverture d'un centre de supervision urbain (CSU) chargé d'un parc de 120 caméras et l'instauration d'un service mutualisé de police municipale. Comptant plus de dix ans d'existence, ces dispositifs sont souvent cités en exemple dans les médias et autres rapports parlementaires. Selon le directeur de la sécurité de Plaine Vallée, c'est donc assez « naturellement » qu'ils sont aujourd'hui portés à l'échelle de la nouvelle communauté d'agglomération, sachant qu'à la CCOPF, il existait certes un centre de supervision urbain intercommunal, mais « rien en termes de police, et pas non plus de CISPD ». Ce changement d'échelle exige néanmoins un important travail d'harmonisation. S'agissant des polices municipales, parmi les différentes hypothèses de réorganisation proposées, celle d'une mutualisation à la carte a été validée : suivant le principe qui valait déjà à la CAVAM, seules y souscrivent les communes qui le souhaitent (largement majoritaires – cf. 2.2.2). S'agissant de la vidéosurveillance, la question n'est pas encore tranchée au moment de notre interview fin 2017, mais pour notre interlocuteur, nul doute que « ce sera la prochaine étape » : « un mode de fonctionnement avec deux CSU, ce n'est pas logique et ce n'est pas productif », affirme-t-il. Quant à l'éventualité d'un CISPD intégrant l'ensemble des communes de Plaine Vallée, il en admet le principe (« maintenant, le CISPD va devoir se tenir à cette échelle ») quoiqu'il exprime quelques interrogations : « Je ne sais pas ce que cela donnera sur les 18 communes. Jusqu'alors, c'étaient 9 communes sur un périmètre assez réduit, avec une population assez homogène, on était sûr de la cohérence. [...] Là, sur le nouveau territoire... à voir. » En tout cas, pour Plaine Vallée, la prévention/sécurité constitue un axe fort de l'action intercommunale, une priorité affichée. Le site web de la communauté d'agglomération en rend compte : sous l'onglet « qualité de vie », une pleine rubrique dédiée à la tranquillité publique abrite plusieurs pages sur les polices municipales, la vidéoprotection, la prévention de la délinquance, les contacts utiles ou encore le rôle des intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie⁴⁵.

⁴⁵ <https://www.agglo-plainevallee.fr/la-qualite-de-vie/la-tranquillite-publique/>

• La communauté de communes Carnelles Pays de France (95)

Constituée en janvier 2017, la communauté de communes Carnelles Pays de France réunit les 19 communes de l'ancienne communauté du même nom (créée en 2003) et de celle du Pays de France (créée en 1993). Elle fournit un autre exemple de prolongement d'une action engagée par un ex-EPCI, en l'occurrence un projet de vidéosurveillance lancé par Pays de France. Au moment de l'enquête, les équipements sont en voie d'installation dans les communes initialement concernées par ce projet, mais il est question de l'étendre à l'intercommunalité dans son ensemble. « Comme on a fusionné, on est en train de piloter le même projet pour cette nouvelle interco », explique l' élu chargé du dossier, précisant que certaines de ces autres communes disposent déjà de leur propre outil vidéo mais pèchent par « des technologies un peu dépassées et des normes non respectées ». L'objectif est donc d'aboutir à un dispositif mutualisé et performant, qui permettent une extension du parc (de 80 caméras fin 2017 à 200 d'ici à 2019), un renouvellement des systèmes obsolètes et une révision des procédures d'exploitation des images (*a posteriori* car il n'est pas prévu ici de visionnage en direct). Pour l'anecdote, indiquons qu'au moment de la rédaction des statuts, ce projet d'installation, de gestion et de maintenance du matériel de vidéoprotection avait d'abord été inscrit au titre de l'exercice de la compétence « sécurité et prévention de la délinquance », mais, à la demande de la préfecture, la formulation juridique a été revue : c'est au titre de l'exercice de la compétence optionnelle « politique de la ville » qu'il a fallu le faire figurer, ce qui a d'abord étonné le directeur général des services de cet EPCI du Nord Val-d'Oise : vu les caractéristiques de son territoire (à dominante rurale, sans QPV), il pensait « n'entendre jamais parler des dispositifs politique de la ville ». Dans cette intercommunalité où cela n'a rien d'obligatoire, il n'est d'ailleurs pas envisagé de mettre en place un CISPD ni de développer quelque autre intervention en matière de prévention de la délinquance. En revanche, la communauté de communes mène une autre action notable qu'il nous faut ici mentionner : « dans le cadre d'un partenariat un peu inédit » (*dixit* le directeur général des services), elle s'est portée maître d'ouvrage sur le projet de construction d'une nouvelle caserne de gendarmerie à Asnières-sur-Oise/Viarmes. Malgré un imbroglio de financement, la livraison est prévue pour 2019.

Tantôt dans l'agrégation complexe de logiques territoriales différenciées

Dans d'autres cas, les fusions sont moins fluides et les continuités moins évidentes. Les nouveaux découpages intercommunaux peuvent effectivement bousculer les modes de fonctionnement antérieurement établis, générer des ruptures et nécessiter des adaptations qui butent parfois sur la difficulté d'agréger des territoires, des identités locales et des héritages institutionnels différents.

• La communauté d'agglomération Val Parisis (95)

Créée en janvier 2016, la communauté d'agglomération Val Parisis recouvre 15 communes. Elle est issue de la fusion des communautés d'agglomération du Parisis et de Val-et-Forêt, intégrant également la commune de Frépillon. Comme indiqué *supra*, rappelons cependant que parmi les communes de l'ex-Val-et-Forêt, deux ont rejoint Plaine Vallée (Montlignon et Saint-Prix). Cette précision a son importance pour notre sujet car, à la différence du Parisis qui n'avait pas eu d'initiatives intercommunales en matière de prévention/sécurité, Val-et-Forêt s'était doté d'une police et d'un système vidéo incluant deux CSU. La réforme de la carte territoriale a conduit à revoir ces dispositifs puisque les communes impliquées se trouvent désormais éclatées dans deux EPCI distincts. La police intercommunale de Val-et-Forêt a donc été dissoute et les agents restitués aux communes : charge à elles de gérer leur police municipale à présent. Ceci étant, en complément, Val Parisis a créé une brigade nocturne mutualisée à l'échelle de la nouvelle intercommunalité, à laquelle toutes les communes ont choisi d'adhérer sauf Ermont (*cf.* 2.2.2). Quant au système de vidéosurveillance, Val Parisis a également dû le reconfigurer au regard du nouveau périmètre et le développe aujourd'hui avec l'installation de la fibre optique et de caméras supplémentaires (250 à ce jour, 400 d'ici à 2020). Pour cette communauté d'agglomération comme pour sa voisine Plaine Vallée, la sécurité constitue donc un champ d'action à part entière. Val Parisis dispose d'une direction dédiée qui englobe les personnels des centres de supervision urbains (1 chef de service et 27 opérateurs) et ceux des unités policières de soirée et de nuit (2 chefs de service et 15 agents). Au moment de l'enquête, un nouveau bâtiment est en construction pour accueillir l'ensemble de ces services ; dans l'attente, le poste de commandement et le CSU principal restent situés à Saint-Prix, c'est-à-dire dans une commune qui ne fait plus partie de la communauté d'agglomération. Ajoutons qu'au titre de sa politique de prévention de la délinquance, Val Parisis alloue des financements pour la prévention spécialisée, la maison de la justice et du droit, un intervenant social en commissariat ou encore des associations d'alphabétisation et de promotion sociale des quartiers. Mais le directeur général adjoint à la cohésion sociale est clair sur un point : il n'est *a priori* pas question de mettre en place un CISPD, « ce n'est pas une volonté des élus, et ce n'est pas une volonté exprimée par le procureur de la République sur le département ».

• L'établissement public territorial Grand Orly Seine Bièvre (91/94)

À cheval entre le Val-de-Marne et l'Essonne, l'EPT Grand Orly Seine Bièvre compte 700 000 habitants et 24 communes, qui, pour le directeur général des services, sont « 24 villes-centres en vérité ». De son point de vue, cela explique que nombre d'entre elles aient « de longue date mis en place des dispositifs » de sécurité/prévention, et cela justifie le maintien de ces dispositifs à cette échelle. Le directeur général des services souligne néanmoins la diversité des options : « certains ont des polices municipales, d'autres pas ; certains ont des dispositifs de vidéosurveillance, d'autres pas ». Aussi lui faut-il « beaucoup de pragmatisme pour appréhender les choses » au niveau de l'EPT, considérant les spécificités et les positionnements propres à chaque secteur. La frontière départementale semble ainsi tracer comme une ligne de scission. Dans la partie val-de-marnaise de l'EPT, les dispositifs de prévention de la délinquance sont pour l'essentiel communaux et s'inscrivent davantage dans une approche globale, sociale, plus ou moins articulée aux contrats de ville. Selon le directeur de la cohésion sociale de Grand Orly Seine Bièvre, « ces logiques locales produisent tout leur effet », de telle sorte qu'« il n'y a pas de plus-value attendue, en tout cas exprimée, de la part de ces communes vis-à-vis de l'EPT ». Dans la partie essonnoise, les orientations sont plus sécuritaires et les démarches intercommunales plus présentes. Il existe notamment un CISPD dans l'ex-agglomération Portes de l'Essonne. « Mis en stand-by pour plusieurs raisons », il est en voie de réactivation. Il existe aussi un centre de supervision urbain de compétence intercommunale (géré par l'EPT, donc) qui couvre toute la partie essonnoise du territoire et emploie six opérateurs pour un parc d'environ 100 caméras (parc que les élus du secteur prévoient de renforcer). En somme, l'EPT Grand Orly Seine Bièvre est compétent en matière de prévention de la délinquance, investi à des degrés variables selon les parties du territoire. En ce sens, pour le directeur général des services, le CISPD constitue « une coquille juridiquement légitime » qui doit servir à coordonner des dispositifs déclinés localement, dans le respect des différentes approches et réalités. Construit sur le modèle d'une coopérative de villes, l'EPT agit ici « en termes de plus-value », dit-il, « pour aider les maires à mettre en œuvre leurs programmes municipaux et rechercher les cohérences qui existent à l'échelle du territoire ».

• La communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart (77/91)

Créée en janvier 2016, la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart présente un cas partiellement similaire. Situé sur deux départements (Essonne et Seine-et-Marne), ce groupement de près de 350 000 habitants comprend lui aussi 24 communes qui n'ont ni les mêmes caractéristiques sociales ni les mêmes histoires politico-institutionnelles. Il rassemble l'ex-Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de Sénart, l'ex-communauté d'agglomération Évry Centre Essonne, celle de Seine-Essonne, et la commune de Grigny (auparavant rattachée à la communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne). Sur le plan de la sécurité et de la prévention de la délinquance, plusieurs instances existaient antérieurement sur ces territoires :

- deux conseils locaux (CLSPD) : l'un sur Ris-Orangis, l'autre sur Grigny (incluant la zone de sécurité prioritaire de Grigny 2 / La Grande Borne) ;
- trois conseils intercommunaux (CISPD) : celui d'Évry-Courcouronnes (2 communes), celui de Seine-Essonne (5 communes, incluant la ZSP des Tarterêts à Corbeil-Essonnes) et celui de Sénart (8 communes, incluant la ZSP du centre-ville à Savigny-le-Temple).

Chacun portant sa stratégie et ses actions propres, les politiques de prévention/sécurité forment donc un ensemble disparate vu de la nouvelle agglomération. L'exemple des centres de supervision urbains intercommunaux l'illustre bien. Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart en compte trois : celui d'Évry-Couronnes (actif 24h/24, une vingtaine d'opérateurs), celui de l'ex-agglomération Seine-Essonne (actif de 9h à 5h, une quinzaine d'opérateurs) et celui de l'ex-SAN de Sénart (actif sur la tranche 14h-23h, 6 opérateurs). Par-delà les effets de taille, les contrastes s'observent au niveau des modes de financement et de gestion, dans l'organisation hiérarchique et dans l'orientation de l'activité. « Nos CSU fonctionnent différemment », explique le responsable de celui de Sénart, directeur par interim de la sécurité et de la prévention à l'agglomération, « certains plus dans la proposition, d'autres plus dans l'analyse, certains plus au service des polices municipales, d'autres plus au service de la prévention ».

Compte tenu de ces héritages différents, comment cette intercommunalité largement agrandie peut-elle s'emparer des questions de prévention et de sécurité ? Les propositions émises à ce sujet lors de la conférence des maires de l'agglomération en septembre 2016 sont explicites : « consolider voir étoffer les dispositifs partenariaux existants (pas de CISPD à l'échelle de Grand Paris Sud) :

- faire émerger des thématiques communautaires (accès au droit, aide aux victimes, lutte contre les violences conjugales) qui pourraient relever plus particulièrement de l'échelon intercommunal
- fédérer les communes aujourd'hui dépourvues de CLSPD, rendre plus cohérents les périmètres des dispositifs existants en lien avec les problématiques rencontrées, les circonscriptions de sécurité, les imbrications communales, l'histoire et les identités des territoires... »

Autrement dit, à l'échelle de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, l'objectif est de coordonner les initiatives et d'harmoniser les pratiques tant que faire se peut, mais aussi, et avant tout, de préserver les dynamiques opérantes en l'état. Sur Sénart par exemple, cela fait plus de quinze ans que la prévention de la délinquance fait l'objet d'un portage intercommunal complet à l'échelle des huit communes de cette ex-ville nouvelle. Cela se traduit concrètement par un partenariat bien rôdé, des habitudes de travail établies et de nombreuses actions abouties (observatoire mensuel de la sécurité, centre de supervision urbain, intervenant social en commissariat, réseau des médiateurs, réseau des polices municipales, maison de la justice et du droit, etc.). Pour plus de cohérence territoriale, les maires de Sénart ont en outre obtenu un redécoupage de la carte policière : un même commissariat couvre désormais les huit communes de leur territoire qui relevaient auparavant de trois circonscriptions de sécurité publique. Ce sont là des acquis que les élus locaux ne veulent pas remettre en cause. C'est pourquoi, nonobstant l'enjeu d'articulation à l'échelle de l'agglomération redimensionnée, chacun continue pour l'heure de fonctionner peu ou prou comme auparavant. Aussi semble-t-il un peu prématuré pour notre interlocuteur de parler d'une politique commune de sécurité et de prévention de la délinquance pour Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart.

« Il serait plus raisonnable pour l'instant de parler d'approche. On ne pourrait parler de politique qu'à partir du moment où un intérêt communautaire aurait été dégagé, à titre commun. [...] Et ça n'est pas encore le cas. On a des modèles différents. Nos élus sont complètement impliqués sur cette question. [...] Mais pour l'instant, on est dans des phases de réflexion, de travail, de diagnostic. Donc ça me semble compliqué à l'heure actuelle de parler de politique. [...] Ce sont des questions qui n'ont pas forcément été réfléchies avant fusion. Elles se posent au fur et à mesure. La difficulté est là. Pouvoir harmoniser tout ça. Est-ce qu'on doit faire le choix d'un modèle meilleur que l'autre ? Est-ce qu'on doit être dans la comparaison ou dans le complément ? C'est la grande question. » (Directeur par interim, direction de la prévention et de la sécurité, CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart)

2.2.2. Les polices intercommunales : sept exemples pour illustrer la pluralité des modèles

En matière de sécurité, la mise en commun des agents de police municipale constitue l'un des axes d'action les plus visibles pour les intercommunalités. Avec le chargé de mission « polices municipales » de la délégation aux coopérations de sécurité du ministère de l'Intérieur, force est cependant de constater qu'« il y a très peu de dispositifs de mutualisation » (une quarantaine en France à sa connaissance). En d'autres termes (ceux du préfet délégué aux coopérations de sécurité), « les acteurs intercommunaux n'émergent pas » sur ce plan. Si les polices intercommunales restent très minoritaires en nombre, les exemples recueillis dans le cadre de cette étude montrent néanmoins qu'elles existent en Île-de-France et recouvrent des réalités plurielles.

• La police intercommunale de Roissy-Pays de France : la première créée en France

Située dans les départements du Val d'Oise et de Seine-et-Marne, la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France est née en janvier 2016. Elle rassemble les communautés d'agglomération de Roissy Porte de France (95) et du Val de France (95), ainsi que 17 communes appartenant antérieurement à la communauté de communes Plaines et Monts de France (77). Elle gère une police intercommunale qui a été la première à voir le jour en France. Créée en 2002 par la communauté de communes de Roissy Porte de France, celle-ci couvrait alors 13 des 14 communes de l'EPCI et a dû « essuyer les plâtres » avant de monter en puissance en même temps que l'intercommunalité s'est renforcée⁴⁶. En 2010, à son apogée, elle comptait 48 agents, assurait trois patrouilles en permanence et disposait d'une unité cynophile, d'une unité motocycliste et d'une unité d'îlotiers. Puis elle a connu des restrictions d'effectifs que l'actuel responsable impute à « des raisons pragmatiques : baisse des dotations de l'État, baisse des subventions du département, difficultés que rencontrent aujourd'hui les villes dans l'élaboration de leur budget »⁴⁷. Fin janvier 2018, elle couvre 12 communes (de l'ex-communauté de Roissy Porte de France⁴⁸) et compte 28 agents. Elle continue d'agir 7 jours/7 et 24h/24 mais n'assure plus qu'une patrouille par vacation.

⁴⁶ Intégration de 4 communes en 2009, puis de Goussainville en 2013, ce qui permet d'accéder au statut de communauté d'agglomération. Notons cependant que Goussainville n'a pas adhéré à la police intercommunale, préférant conserver sa propre police municipale pour des motifs que le chef de service qualifie de « géostratégiques » (« besoin d'effectifs constamment »).

⁴⁷ Sans parler du malaise interne qui semble avoir affecté le service sur fond de querelles syndicales et dont nous avons trouvé trace dans la presse régionale. « Malaise à la police intercommunale de Roissy », *Le Parisien*, 23 juillet 2015. <http://www.leparisien.fr/louvres-95380/malaise-a-la-police-intercommunale-de-roissy-23-07-2015-4967003.php>

⁴⁸ Bouqueval, Chennevières-lès-Louvres, Epiais-lès-Louvres, Fontenay-en-Parisis, Le Thillay, Louvres, Marly-la-Ville, Puiseux-en-France, Roissy-en-France, Survilliers, Vémars, Villeron.

Avec l'élargissement de l'agglomération (passage de 19 à 42 communes), cette police intercommunale connaît toutefois un nouvel élan. D'ici à fin 2018, quatre communes⁴⁹ auront adhéré au dispositif, et quatre agents supplémentaires auront été recrutés. Neuf autres communes⁵⁰ ont publiquement manifesté leur intérêt et écrit au président de l'EPCI pour faire acte de candidature. Trois autres encore⁵¹ se posent la question de savoir s'il serait pertinent d'adhérer (sinon de partager entre elles leurs agents de police municipale considérant leur éloignement relatif aux confins de l'agglomération). En tout cas, vu l'extension du périmètre d'intervention et l'augmentation prévue des effectifs, le service devrait à court terme remettre en place deux patrouilles. Sur le plan organisationnel, plusieurs questions se posent néanmoins, concernant notamment la plage d'intervention (à réduire pour concentrer la présence sur les créneaux les plus sensibles ?) ou l'implantation des locaux (sachant qu'à l'heure actuelle, il n'existe qu'un poste situé à Louvres d'où partent tous les équipages). Le sujet de l'armement a, quant à lui, été tranché. En complément des bâtons de défense et des générateurs aérosols, et après obtention de l'accord de l'ensemble des maires concernés, les agents ont été récemment dotés de revolvers (Manhurin F1 38 spécial mis à disposition par la police nationale). Dans le contexte post-attentats, les mesures prises au niveau gouvernemental en faveur des maires désireux d'armer leur police municipale semblent avoir fait céder les résistances préfectorales historiquement fortes dans le Val d'Oise sur cette question.

• **La police intercommunale d'Entre Juine et Renarde : une logique de mutualisation entre petites communes rurales**

C'est en 2003 que la communauté de communes Entre Juine et Renarde a été créée⁵², et c'est cette même année qu'elle a mis en place une police intercommunale. Sur ce territoire rural majoritairement composé de petites communes, seule Étréchy, la ville pôle (6 500 habitants), disposait auparavant de deux agents de police municipale. Ce sont eux qui ont été transférés à la communauté de communes pour fonder la police intercommunale dont les effectifs ont été portés à cinq par la suite. Malgré les difficultés de fidélisation des agents, le service s'est installé progressivement, assurant des missions classiques de police municipale, intervenant jusqu'à 18h du lundi au vendredi. Puis, en janvier 2016, la communauté de communes a intégré trois nouvelles villes (Boissy-sous-Saint-Yon, Lardy et Saint-Yon). Pour le chef de la police intercommunale, cette extension a marqué un « vrai changement ». Elle a non seulement permis d'accroître le périmètre d'intervention des équipages, mais aussi d'apporter « un autre regard » sur leur mode d'emploi (jusqu'alors très centré sur Étréchy) et de favoriser une meilleure appropriation par l'ensemble des maires et des administrés du groupement. Les statuts ont également été modifiés. La version initiale stipulait le transfert de la compétence police municipale, « ce qui, juridiquement, était bancal », estime le maire de Saint-Yon, vice-président délégué à la sécurité de la communauté de communes, « parce que la police municipale, comme son nom l'indique, exerce au niveau municipal en fonction d'une doctrine d'emploi définie par le maire ». Il n'est donc plus question de compétence police municipale, mais d'un service mutualisé qui ne saurait subroger les pouvoirs de police du maire.

« C'est un service mutualisé. On est employeur d'agents de police municipale qu'on met à disposition des maires pour qu'ils exercent leurs pouvoirs de police. En aucun cas, on ne se substitue à la volonté du maire s'agissant de ces pouvoirs de police et de la manière dont il conçoit la tranquillité et l'ordre dans sa commune. Première définition du rôle du maire, c'est l'ordre, la tranquillité et la salubrité publics. C'est sa première mission, c'est son cœur de métier. Et on ne souhaite surtout pas enlever aux maires cette mission-là. C'est à la fois la loi et une volonté politique, très clairement affirmée. »
(Maire de Saint-Yon, Vice-président chargé de l'aménagement et de la sécurité de la communauté de communes Entre Juine et Renarde)

Les 16 communes d'Entre Juine et Renarde sont signataires de la convention de mise à disposition, y compris Lardy. Cette commune de 5 500 habitants, la deuxième plus importante de l'intercommunalité, a pourtant souhaité conserver ses deux policiers municipaux pour assurer en continu la régulation des problèmes de stationnement qui se posent sur son territoire. Mais elle a également voulu adhérer au service mutualisé pour pouvoir mobiliser des agents supplémentaires en cas de besoin. Aujourd'hui, la communauté de communes emploie sept policiers municipaux (et un agent de surveillance de la voie publique). Elle prévoit d'en recruter trois autres d'ici à 2020, de tous les armer (choix approuvé par l'ensemble des maires) et d'étendre leur plage d'action (pour permettre une présence en soirée et pendant les week-ends). Notons qu'elle a parallèlement investi la compétence prévention de la délinquance et créé un CISPD en avril dernier.

⁴⁹ Bonneuil-en-France du côté val d'oisien de l'agglomération, le Mesnil Amelot, Meauregard et Moussy-le-Neuf du côté seine-et-marnais.
⁵⁰ Gonesse, Garges-lès-Gonesses, Arnouillet-lès-Gonesses, Villiers-le-Bel, Sarcelles côté valdoisien, Othis, Damartin en Goële, Claye-Souilly et Vileparisis côté seine-et-marnais.

⁵¹ Longperrier, Saint-Mard, Damartin en Goële.

⁵² Par transformation du Syndicat intercommunal d'études et de programmation du canton d'Étréchy.

- **La police intercommunale de Plaine Vallée : une gestion mutualisée sur le plan administratif, des implantations municipales sur le plan opérationnel**

La police intercommunale de Plaine Vallée diffère dans son mode de fonctionnement par rapport aux deux cas précédemment évoqués. Créée par la CAVAM en 2006 en parallèle du projet de vidéoprotection partagée, elle est née d'une volonté de mutualisation et de coordination des polices municipales du territoire, ce qui a fait l'objet d'un travail conséquent sur la formation, les moyens techniques (logiciel cartographique, réseaux radio, etc.) et la définition d'une politique d'achat conjointe (économies d'échelle). Mais par-delà le souci d'harmonisation globale autour d'une doctrine centrée sur la prévention/dissuasion et la concentration des effectifs en journée, l'agglomération a fait le choix de maintenir un poste de police dans chaque ville, l'objectif étant de préserver « le lien direct avec la commune ». C'est un choix que le directeur de la sécurité de Plaine Vallée explique notamment par « l'antériorité des services » de police municipale dans certaines villes du secteur : « des services qui avaient 20 ans, 25 ans d'ancienneté, leur dire "demain, vous fermez, vous n'êtes plus communal, vous êtes intercommunal, vous travaillerez sur l'ensemble du territoire", non ! » Employés par l'agglomération, les agents de police municipale sont donc chacun affectés à une commune en particulier où ils exercent à titre principal, sauf pour des opérations ponctuelles de portée communautaire lors desquelles ils peuvent être regroupés pour faire nombre (encadrement de manifestations, etc.). En tendance, le directeur de la sécurité observe « une montée en compétence sur l'armement » et, plus largement, « des attentes renouvelées » (pour ne pas dire plus sécuritaires) de la part des maires vis-à-vis de la police intercommunale. Sur le plan des effectifs, celle-ci compte environ 90 agents. Cela en fait un important service qui gagne en envergure avec l'extension de l'agglomération. Libre à chaque commune d'adhérer ou non à ce dispositif, mais de fait, tous les maires disposant de policiers municipaux se sont prononcés pour. Quant aux cinq communes de l'agglomération restant sans police municipale, « il faut leur trouver des solutions, c'est à travailler », estime le directeur de la sécurité. La mise en œuvre d'un service mutualisé ne saurait nécessairement gommer les disparités à l'échelle de l'intercommunalité.

- **La police intercommunale de Val Parisis : des brigades de soirée et de nuit en complément de l'action des polices proprement municipales en journée**

La communauté d'agglomération de Val Parisis s'est elle aussi dotée d'un service mutualisé d'agents de police municipale, mais ce service est délimité dans son champ d'application, conçu dans le cadre d'une division horaire des tâches de sécurité. Il repose sur la création d'une police intercommunale active le soir et la nuit exclusivement, positionnée sur un registre plus interventionniste, laissant la journée et la proximité aux polices proprement municipales (restituées aux communes après la fusion - cf. *supra*).

« L'idée des élus, c'est de faire une chaîne de sécurité centrale. Le but, c'est d'avoir une police municipale de jour, et cette police municipale ne fait que des missions de proximité, de prévention, et de répression dans le cadre du stationnement, etc. Et la nuit, à partir de 18h30, la police intercommunale mutualisée qui a été mise en place vient prendre le relais. » (Directeur de la police intercommunale, Communauté d'agglomération Val Parisis)

« Dans l'esprit des élus, il y a la police municipale de jour, locale, qui, elle, est une police de proximité. Qui est là pour aller au contact de la population, pour apporter un vrai service – en même temps, bien entendu, verbalisation, constat des infractions, mais quand même, plus de proximité, plus de présence humaine. [...] Forts de ces expériences, les élus ont décidé de créer des brigades de police soirée et nuit. La volonté, c'est faire une présence sur le terrain, c'est mettre du bleu, faire du bleu partout, et déranger. [...] L'idée, ce n'est pas de faire une BAC en 2, ce n'est pas de suppléer l'État, c'est de venir en soutien, en appui de l'État, au service de l'État. » (Directeur général adjoint cohésion sociale, Communauté d'agglomération Val Parisis)

Cette police intercommunale comporte deux brigades distinctes : celle de soirée opère de 18h30 à 2h45, celle de nuit de 21h30 à 05h15. « La raison pour laquelle il y a deux brigades », explique le directeur général adjoint chargé de la cohésion sociale, « c'est qu'il y a des communes comme Franconville et Cormeilles qui ont des services [de police municipale] qui poussent assez tard et qui ont dit : "on ne va pas payer deux fois !" Effectivement, si ces communes n'ont pas nécessairement besoin de présence supplémentaire en soirée, elles peuvent vouloir l'intervention de la police intercommunale en l'absence de leur police municipale sur les créneaux nocturnes. Ces deux brigades comportent chacune une équipe cynophile. Gradés et agents confondus, elles comptent moins d'une vingtaine de policiers municipaux au total. Ceux-ci sont équipés de caméras-piétons, disposent de boucliers et de casques dans les véhicules en cas de besoin, et sont en cours d'armement au moment de l'enquête (pistolet 9mm, lanceur de balles de défense, pistolet à impulsion électrique) – la panoplie est significative de l'orientation de l'activité.

• Le projet de Melun Val de Seine : une unité intercommunale de sécurisation des transports

Le projet porté par Melun Val de Seine relève d'une logique assez similaire au cas précédent : en complément des polices municipales gérées par les communes, la communauté d'agglomération veut apporter une plus-value au travers d'une unité centrée sur un segment d'action bien particulier. À la différence près qu'ici, il s'agit non pas du travail de nuit mais des transports en commun, défini comme un champ d'intérêt communautaire. Validé sur le principe au moment de l'enquête, ce projet a été confirmé par voie de presse par la suite : la création d'une unité intercommunale de sécurisation des transports collectifs (UISTC) est annoncée pour fin 2018-début 2019⁵³. Elle sera composée de cinq policiers municipaux qui, dans le cadre d'une convention signée avec les opérateurs de transport, pourront patrouiller dans les bus et dans les cinq gares de l'agglomération. Comme l'explique le coordinateur du CISPD, cette unité fonctionnera « un peu comme une brigade anti-criminalité » : « il n'y aura pas d'enseigne, pas de bâtiment, pas d'accueil et pas d'appels téléphoniques ». Proactive, elle pourra être saisie par les policiers nationaux, les gendarmes et les maires. Apté à « la prévention, la proximité, la coopération, la sanction », elle aura vocation à exercer toutes les missions de police municipale, mais « dès lors que c'est lié aux transports collectifs de voyageurs ». La mise en place de cette unité marque-t-elle un pas vers une police intercommunale plus généraliste ? Ce n'est pas l'ambition qu'a dessinée le coordinateur lors de notre entrevue fin 2017, mais, si l'on en croit les propos rapportés dans les colonnes du quotidien local, c'est en ce sens que s'est exprimé le président de l'agglomération lors du vote de la création de cette unité : « si elle fonctionne bien, elle sera une première étape avant une police intercommunale qui sera compétente sur l'ensemble du territoire »⁵⁴. À suivre...

• La police intercommunale du Pays de Meaux : un service à destination des communes périphériques et rurales, en sus de la police municipale de la ville-centre

L'initiative du Pays de Meaux est différente. À l'image du CISPD, la police intercommunale a vocation à couvrir les communes périurbaines et rurales de l'agglomération, mais pas la ville-centre (Meaux conserve, on l'a dit, sa propre police municipale). Créée fin 2014 sur un principe de libre adhésion, elle intervient sur 19 communes précisément, Chauconin et Crégy-lès-Meaux n'ayant pas souhaité intégrer le dispositif. Ses locaux sont situés à Nanteuil-lès-Meaux, dans le souci de bien la distinguer de la police municipale de Meaux. « Ce sont vraiment deux entités différentes », insiste l'agent administratif en charge du dossier, « même si le même directeur chapeaute les deux services ».

Cette police intercommunale intervient en journée du lundi au samedi, et jusqu'à 22h deux soirs par semaine. Quatre agents armés la composent. Pour partie, leur activité consiste en des vacations facturées aux communes, planifiées en fonction des demandes des maires, sur des tranches horaires et des missions spécifiques (points école, contrôles routiers, fêtes de village et autres brocantes, etc.). Sur les créneaux non remplis, ils patrouillent de façon aléatoire sur l'ensemble du secteur, dans « un rôle avant tout préventif » ; « on reste quand même sur des communes assez calmes, assez rurales », note notre interlocutrice. Selon elle, « les retours sont très positifs », les élus locaux appréciant de pouvoir compter sur la présence visible de ces policiers dans leur commune. Par exemple, à Varredes (1 900 habitants), le maire insiste sur l'utilité de cette police intercommunale qu'il n'hésite pas à mobiliser tant pour la sécurisation des accès aux établissements scolaires que pour l'encadrement des manifestations locales ou la régulation des problèmes de stationnement.

« Presque tous les jours, [les agents de la police intercommunale] passent à Varredes. Ils s'arrêtent, ils vont chez les commerçants. C'est de la prévention, de la discussion. Et moi, je peux demander des vacations. [...] Par exemple, je demande pour les entrées et les sorties d'école. Je peux vous dire qu'au mois de septembre, j'en ai pris beaucoup pour un peu guider les parents dans le bon stationnement quand ils viennent déposer leurs enfants à l'école. [...] Pour le 11 novembre, le 8 mai, je leur demande de venir sécuriser, parce qu'on coupe le CD405 pendant 20 minutes. Avant, c'était nous qui le faisions ou je demandais à la gendarmerie quand ils avaient du monde s'ils pouvaient venir le faire. Le festival country, toutes ces manifestations-là, maintenant j'ai la police intercommunale. [...] Et puis, affaire qui devient récurrente dans nos petites communes, c'est le stationnement. Les gens n'en ont rien à faire d'où ils stationnent, devant les portes cochères, devant les plateaux surélevés, sur les trottoirs. Les mamans avec les poussettes sont obligées d'aller sur la route pour passer. Alors ça, pendant six mois, je leur ai dit : "vous ne faites que de la prévention". Ils avaient édité des petits papiers qu'ils mettaient sur les voitures. Et il est arrivé un moment où j'ai dit : "là, on arrête, ce n'est plus de la prévention". » (Maire de Varredes, conseiller communautaire de l'agglomération du Pays de Meaux)

⁵³ Melun Val de Seine va créer une police intercommunale des transports, *Le Parisien*, 30 janvier 2018. <http://www.leparisien.fr/melun-77000/melun-val-de-seine-l-agglomeration-va-creer-une-police-intercommunale-des-transports-30-01-2018-7531113.php>

⁵⁴ « Melun Val de Seine. Des policiers patrouilleront dans les transports de l'agglomération », *La République de Seine et Marne*, 31 juillet 2017. https://actu.fr/ile-de-france/melun_77288/melun-val-seine-policiers-patrouilleront-dans-transports-lagglomeration_17988632.html

• La police intercommunale de Coubron/Vaujours : une mutualisation à l'échelle infra-EPT

À la différence des six services mutualisés précédemment évoqués (tous portés par des EPCI), la police intercommunale de Coubron et de Vaujours est indépendante de l'EPT Grand Paris Grand Est. Elle relève d'un autre régime juridique, celui qui permet le partage d'agents de police municipale entre communes sans transfert à l'intercommunalité – en l'espèce, entre Coubron et Vaujours. C'est en décembre 2014 que ces deux communes limitrophes situées aux confins de la Seine-Saint-Denis ont mis en commun leurs services de police municipale dans le cadre d'une convention qui leur permet de faire travailler ensemble, à l'échelle des deux communes, les trois agents de Coubron et les neuf agents de Vaujours. Cette police intercommunale compte également une agent de surveillance de la voie publique (ASVP) qui fait aussi office d'opératrice vidéo pour le centre de supervision de Vaujours, ainsi qu'une personne chargée de l'accompagnement des victimes (de violences intrafamiliales notamment). De l'avis du directeur intercommunal de la tranquillité et de la sécurité publique, cette mutualisation est assurément avantageuse. Elle permet notamment d'étendre les plages d'intervention des policiers municipaux, et ce, « sur un territoire qui reste respectable », la proximité constituant pour lui la base même du métier (Coubron et Vaujours représentent à elles deux 8 km² et 14 000 habitants au total). Le maire de Vaujours abonde dans le même sens : « Ça nous a permis d'avoir une bonne cohérence de patrouille, d'avoir du personnel présent, de créer une équipe cynophile », dit-il, « et ça nous a permis d'avoir de très bons résultats ».

Aussi des prolongements sont-ils envisagés pour cette police intercommunale. Le directeur évoque deux pistes (non abouties au moment de notre entrevue) :

- l'inclusion de la commune de Livry-Gargan au dispositif, ce qui accroîtrait les effectifs et permettrait de faire fonctionner le service 24h/24 ;
- un projet de brigade intercommunale des transports en commun, associant deux à trois autres communes dans une logique de bassin de mobilité (Livry-Gargan, Villeparisis et Pavillon-sous-Bois idéalement), intégrant des policiers municipaux des différentes villes impliquées et des agents des organismes de transport (contrôleurs et agents des services internes de sécurité) – notre interlocuteur, le responsable départemental de la sûreté de la RATP et le responsable national de la sûreté de Transdev ont travaillé sur une convention à soumettre aux maires concernés.

Notons pour finir qu'il existe en Île-de-France d'autres cas de mise en commun d'agents de police municipale à une échelle infra-EPCI/EPT. Faute de recensement officiel, nous ne sommes pas en mesure de dire combien, mais au gré de nos recherches, nous en avons pu en repérer deux :

- dans les Yvelines, un dispositif récemment constitué (janvier 2018) associant les communes d'Epône, de Mézières-sur-Seine et de Nezel ;
- en Essonne, un dispositif plus ancien (janvier 2015) associant les communes de Boussy-Saint-Antoine et de Quincy-sous-Sénart, intégré au syndicat intercommunal de mutualisation des services (SIMS) de Boussy-Quincy. Initialement, la commune de Varennes-Jarcy en faisait également partie, mais plus maintenant – serait-ce parce qu'elle a rejoint la communauté de communes Orée de la Brie, alors que Boussy-Saint-Antoine et Quincy-sous-Sénart relèvent de la communauté d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine ?



Policieure municipale à Melun © J.C. Pattacini / IAU îdF

2.3. Limites et potentialités

Au regard des évolutions institutionnelles, des tendances observées et des exemples mentionnés, on peut finalement s'interroger sur la pertinence de l'échelle intercommunale en matière de sécurité et de prévention de la délinquance ou, plus précisément, sur la manière dont les acteurs locaux perçoivent la question, entre identification des limites (2.3.1) et mise en avant des potentialités (2.3.2.).

2.3.1. Réserves récurrentes : des communautés « trop larges » et des maires « pas mûrs »

Quant à savoir pourquoi, malgré les dispositions juridiques, la majorité des intercommunalités ne s'emparent pas plus activement des enjeux de prévention/sécurité, deux principaux arguments se dégagent de l'ensemble des propos recueillis. Ils tiennent d'une part, à l'envergure des groupements, d'autre part, aux réticences des maires à se dessaisir du sujet.

L'envergure des intercommunalités en question

Même s'ils approuvent le principe des intercommunalités, les élus locaux et les cadres territoriaux sont nombreux à exprimer des réserves quant à la capacité effective de gouverner la politique locale de sécurité et de prévention de la délinquance à cette échelle. Le périmètre communal peut certes leur paraître trop étroit, considérant, à l'instar du maire de Melun, que l'agglomération constitue « sûrement une bien meilleure échelle pour lutter contre la délinquance [...] parce que la criminalité ne connaît pas de frontières ». Mais le périmètre intercommunal peut aussi leur sembler trop large (d'autant plus que les extensions induites par la nouvelle carte territoriale sont grandes), le risque étant de perdre en proximité, en cohérence et en opérationnalité. Exemple significatif : la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, la plus peuplée de France avec 408 000 habitants, couvre 73 communes et 500 km². Pour l'adjointe au maire d'Achères chargée de la sécurité, c'est un territoire trop vaste et trop disparate pour mettre en œuvre des actions de sécurité et de prévention de la délinquance qui exigent au contraire une prise directe avec les problématiques de la localité (et comment envisager ne serait-ce que la tenue d'une séance plénière du CIPSD à cette échelle ? « On va être 300 ? Rien que le tour de table prend déjà trois heures ! »).

« Nous, on est plus de 400 000 habitants, 73 communes, 129 conseillers communautaires, c'est énorme. L'échelle n'est pas appropriée pour une compétence telle que la prévention de la délinquance et la sécurité. C'est approprié pour de la voirie, pour de l'assainissement, pour l'eau, pour l'environnement, pour ces compétences-là, mais la compétence sécurité, sur une échelle comme celle-là... Je suis désolée, notre bassin qui est Poissy, Achères, Conflans, Carrière, n'a rien à voir avec Mantes-la-Jolie. Même si demain il y a Éole, même si la délinquance n'est pas hermétique et qu'il y a des échanges, je ne pense pas qu'on aura des problématiques sécuritaires en lien avec celles de Mantes-la-Jolie. Et pourtant c'est le même EPCI. [...] Au conseil communautaire, je suis à côté d'un maire d'une commune de 500 habitants dans la pampa, comme il dit, et de l'autre côté, j'ai le maire de Mantes, avec ses cités qui n'ont rien à voir avec Achères. [...] Et l'interco GPS&O aujourd'hui, c'est cette diversité de territoires. Donc c'est compliqué. Ça l'est déjà pour la voirie et l'assainissement, alors imaginez pour la sécurité... Qui n'est pas une compétence première. On a déjà du mal à définir ce qu'est l'intérêt communautaire de la voirie, à définir qui fait quoi, alors en matière de sécurité... Ça va venir, mais il faut qu'on s'organise. [...] Avec, peut-être, des territoires à l'intérieur de GPS&O. » (Maire-adjointe d'Achères chargée de la sécurité, conseillère communautaire de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise)

Dans le même sens, la directrice prévention/sécurité du conseil départemental de l'Essonne souligne la difficulté d'animer un CIPSD au niveau des groupements élargis, eu égard à « cette carte des intercos qui a été faite quand même un peu à marche forcée » et qui, « vu des territoires », est « une vraie gageure » en termes de gouvernance.

« C'est compliqué parce qu'on est sur des agglos qui, à l'origine, n'en étaient pas. Des mariages qui, souvent, ont plus été des mariages de raison que des mariages d'amour, parce qu'il fallait atteindre des seuils, qu'on ne voulait pas s'associer avec telle agglo donc on regardait de l'autre côté ce qu'il pouvait y avoir. [...] Et du coup, sur des agglos à vingt, trente communes [...], pour imaginer une gouvernance en matière de sécurité et de prévention de la délinquance qui soit pertinente, ce n'est pas évident. Parce qu'il n'y a pas d'habitudes de travail ensemble, et il faut imaginer comment faire fonctionner un CIPSD obligatoire, puisqu'il est obligatoire, et des groupes thématiques ou territoriaux pour que chacun s'y retrouve. » (Directrice prévention/sécurité, Conseil départemental de l'Essonne)

Au sein des intercommunalités administrativement constituées, il peut effectivement s'avérer ardu de composer avec la diversité des territoires et des problématiques, d'identifier des enjeux communs et de définir une politique qui fassent sens pour tous. Le chef de la police intercommunale de Roissy Pays de France en rend compte à travers l'exemple de la vidéosurveillance dans son agglomération.

« Il faut comprendre que dans cette agglomération, il y a plusieurs territoires. Vous ne travaillez pas de la même façon sur la pose d'une caméra à Sarcelles, où des caméras ont fait moins d'une journée, des mâts ont été disqués, une caméra a été brisée au fusil, ou à Bougueval, où la difficulté, c'est plus la fibre. À Fontenay, c'est le branchement. Et ce n'est pas la même logique. À Fontenay, il y a une caméra qui est importante pour un sens interdit. À Sarcelles, c'est pour un quartier où il y a du deal. Là, le CSU d'agglomération de Sarcelles, il venait répondre à un vrai besoin, sur les violences urbaines, le deal. Alors il faut vous poser la question : si vous vous branchez demain, en tant que petite commune rurale, à un CSU urbain, quelle attention on portera à votre commune ? » (Chef de la police municipale de Goussainville et de la police intercommunale de Roissy Pays de France)

Autrement dit, la mobilisation autour d'une stratégie intercommunale de sécurité et de prévention de la délinquance ne va pas de soi. Dans les secteurs ruraux notamment, les élus des petites communes peuvent être difficiles à fédérer sur ces sujets parce que ce n'est généralement pas un souci majeur sur leur territoire, qu'ils manquent d'information sur le cadre institutionnel et les dispositions existantes et qu'ils doivent par ailleurs faire face sur tous les autres fronts de l'administration municipale. Dans la communauté d'agglomération du Pays de Meaux, la coordinatrice du CISPD insiste sur le travail de sensibilisation qu'il lui faut déployer auprès de ces élus-là, « parce que pour un petit maire d'une petite commune, qui doit tout gérer, autant dire qu'un rappel à l'ordre, une mesure de réparation pénale, etc., c'est... loin de ses préoccupations quotidiennes ». Dans la communauté de communes voisine du Pays de l'Ourcq, la maire de Lizy nous rapporte que le préfet a quant à lui préconisé la mise en place d'une police intercommunale, mais il n'a pas trouvé d'écho chez les élus locaux pour la simple et bonne raison qu'ils n'en ressentent ici pas le besoin.

Des maires soucieux de garder la main sur la politique de sécurité

Outre ces effets « taille » et « territoire », un autre argument revient invariablement pour expliquer ce qui freine l'investissement des intercommunalités en matière de prévention/sécurité : l'attachement des maires à leur pouvoir de police et leurs craintes de se départir de la gestion directe de ces questions.

« On voit bien qu'il y a des élus qui ne sont pas mûrs là-dessus. [...] Peur de perdre la main. [...] Parfois, sur certaines agglos, c'est aussi le manque d'un ou deux très bons élus qui portent et qui peuvent être capables de montrer la plus-value pour les villes en question. [...] parce que [la mutualisation], pour moi, c'est un vrai gain d'efficacité et d'opérationnalité. Mais je pense que c'est un attachement des maires à leurs pouvoirs de police. [...] Il y en a un certain nombre qui freinent pour ça, parce qu'ils sont attachés à leurs pouvoirs [...], qu'ils aiment bien dire que c'est leur police municipale, leurs caméras, [...] et qui, quand même, aiment bien faire faire ce qu'ils veulent à leur police municipale. » (Directrice prévention/sécurité, Conseil départemental de l'Essonne)

Faute d'enquête approfondie et méthodologiquement adaptée, il est impossible d'objectiver ces réticences et de déterminer dans quelle mesure les élus locaux résistent effectivement à l'idée d'une prise en charge intercommunale de la prévention/sécurité. Mais en tout cas, dans la sphère des services étatiques comme dans le monde des collectivités territoriales, domine le sentiment qu'ils refusent de se dessaisir de ce domaine d'action au profit des intercommunalités. Pour le dire avec les mots du préfet délégué aux coopérations de sécurité, « la réalité de la police municipale est avant tout dans les mains des maires, qui ont ce pouvoir de police administrative générale qu'ils sont jaloux de garder et d'utiliser ». « Chaque maire souhaite avoir la maîtrise », estime dans le même sens celui de Vaujours qui voudrait pourtant développer une approche plus intégrée à l'échelle de son EPT, « mais encore, la mentalité des maires, c'est : j'ai ma police municipale, j'assure la tranquillité de ma ville ».

Cette conception toute municipale est confortée par le régime juridique qui, « en l'état, est assez ambivalent », note à juste titre le maire de Saint-Yon, « parce que les pouvoirs de police restent au maire » même lorsqu'il y a transfert de la compétence prévention de la délinquance, mutualisation des agents de police municipale ou des dispositifs de vidéosurveillance. Par-delà cet aspect juridique, force est cependant d'admettre avec lui que « c'est symbolique aussi, pour un maire, d'avoir son poste de police municipale » – tout comme, pourrait-on ajouter, d'avoir installé des caméras, embauché des médiateurs, pris des arrêtés municipaux « couvre-feu » pour les mineurs, etc. Si les maires souhaitent conserver la main sur la politique et les dispositifs de prévention/sécurité, c'est donc aussi parce que cela touche à des attributs visibles de leur pouvoir d'agir en un domaine sensible auquel les électeurs sont supposément attentifs. La dimension politique et la question des bénéfices électoraux ne sauraient effectivement être négligées.

« Une PM, c'est l'outil, un des outils dans la main du maire. Renoncer au nom de l'interco à cet outil qu'il a sa disposition, à sa main... ça explique les réticences, le peu d'engouement pour cette forme d'implication. [...] Quand on met au pot commun une police qui devient intercommunale, elle ne se concentre plus sur telle ou telle commune. » (Chargé de mission sécurité/ruralité, AMF)

« L'EPCI peut produire de la sécurité lorsque cette sécurité ne vient pas en concurrence avec ce que pourrait rapporter la sécurité municipale en matière de chiffre d'affaire [électoral]. Et donc j'aurai des blocages à chaque fois que je serai dans cette dimension-là. À moi de trouver des concepts qui soient véritablement EPCI, et qui n'entrent pas en concurrence avec un concept qui pourrait rapporter sur le plan communal. La question est éminemment politique. » (Coordinateur du CISPD, Communauté d'agglomération Melun Val de Seine)

2.3.2. Bénéfices possibles : coordination stratégique et portage de projets structurants

Malgré ces limites importantes, les acteurs locaux s'accordent globalement sur l'idée que l'intercommunalité peut contribuer de façon bénéfique à la conduite des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance. Deux principales utilités se dégagent des discours recueillis à ce sujet.

L'échelle du pilotage

L'intercommunalité est d'abord désignée comme l'échelle de l'élaboration stratégique et de la coordination d'ensemble, le cadre de définition des grandes orientations qu'il s'agit de décliner à des échelles plus fines (bassins de vie, communes, quartiers) eu égard aux réalités de chaque territoire.

« Il y a une coordination qui peut se faire à l'échelle intercommunale, mais pas la mise en œuvre des politiques. Une coordination, oui. [...] Et que ce lieu de coordination soit l'échelle intercommunale, oui, c'est pertinent. Parce que, justement, on a des politiques qui s'exercent à différents niveaux. » (Directeur général des services, EPT Grand Orly Seine Bièvres)

De ce point de vue, l'intercommunalité a donc vocation à exercer un rôle de pilotage, d'animation et d'articulation. Ce rôle suppose notamment un travail de mise en réseau pour faire lien entre les territoires, permettre les échanges et les retours d'expériences, faciliter les contacts avec les divers partenaires (parquet, préfecture, police nationale, gendarmerie, services sociaux, etc.). De l'avis majoritaire, c'est précisément sur ces aspects-là que l'intercommunalité peut apporter aux communes.

« L'interco peut être... l'interco doit être ce pour quoi elle est pensée à l'origine : facilitatrice. L'interco ne pourra pas se substituer à l'échelon local comme capteur. Par contre, quand on se réunit, qu'on est ensemble, qu'on se parle, dans le cadre du CISPD ou de façon informelle [...], c'est intéressant. Ça accompagne, ça renforce, ça appuie. Ces questions doivent être à l'ordre du jour. » (Chargé de mission sécurité/ruralité, AMF)

« Ce qui peut être intéressant, c'est d'aborder ces sujets-là dans l'échange de cultures communes. Et ça, on peut le faire en créant un réseau, en organisant des échanges ponctuels entre techniciens. Pas forcément en mobilisant un CISPD avec les 350 partenaires. » (Directeur cohésion sociale/politique de la ville, EPT Grand Orly Seine Bièvres)

Complémentairement, ce rôle inclut une dimension « pôle de ressources » que met en avant la responsable prévention/sécurité de Meaux et du Pays de Meaux. C'est ainsi qu'elle décrit l'objet même de sa fonction : fournir aux maires « une boîte à outils » dans laquelle ils peuvent puiser s'ils le souhaitent. Aussi faut-il que l'intercommunalité dispose d'un certain niveau d'ingénierie, qu'elle puisse s'appuyer sur des techniciens dédiés pour faire vivre les dispositifs, et plusieurs de nos interlocuteurs insistent en ce sens sur le rôle-clé du coordonnateur prévention/sécurité.

« Il faut évidemment qu'il y ait, à l'échelle de l'agglomération, un ou deux très bons techniciens sur ces sujets-là. Parce que moi, je ne connais pas de dispositifs qui s'animent et qui se coordonnent tout seuls. [...] S'il n'y a pas quelqu'un qui est capable de montrer à tous les partenaires qu'il y a une plus-value à ce qu'on réunisse pour être plus intelligent tous ensemble plutôt que tout seul... Et que oui, au début, il va perdre une heure ou deux en réunion, mais sur le long terme, ça va lui faire gagner du temps et ça va lui permettre de mieux travailler parce qu'il va faire des connexions qu'il n'avait pas forcément faites... [...] Il y a un vrai besoin de se connaître, parce qu'à l'échelle d'un territoire, les gens bougent. Donc régulièrement, il y a besoin d'être ensemble, de se parler, de se dire comment on travaille les uns les autres, de bien connaître les limites d'action des uns des autres. Donc cette notion de pilotage. » (Directrice prévention/sécurité, Conseil départemental de l'Essonne)

L'intérêt de la mutualisation

L'intercommunalité est parallèlement perçue comme une échelle pertinente pour le portage de projets structurants : en particulier, des projets qui n'ont de sens que parce qu'ils s'affranchissent des frontières communales (typiquement, les brigades de sécurisation des transports en commun, dont le ressort est pour ainsi dire celui du bassin de mobilité), mais aussi, et surtout, des projets qui permettent aux communes de payer moins ensemble et, ainsi, de mettre en œuvre des services qu'elles ne pourraient pas assumer seules.

« Autant je pense qu'il y a des actions de prévention qui doivent se faire en proximité – on ne peut pas discuter sur des cas individuels, faire des échanges nominatifs à 21 ou 42 communes – autant je pense que sur des projets d'investissement structurants et sur des polices municipales qui ressemblent un peu à quelque chose, il y a tout intérêt à y aller à l'échelle des agglos. [...] Travailler des projets de vidéo ou travailler des projets de police municipale à une échelle intercommunale, c'est intéressant. Ce qui ne veut pas dire qu'on fait fi de la compétence des maires, mais s'ils pouvaient comprendre qu'ils auraient des capacités de financement et d'investissement différentes à plusieurs ! » (Directrice prévention/sécurité, Conseil départemental de l'Essonne)

À Carnelle Pays de France par exemple, l'installation du système de vidéosurveillance relève de cet esprit : la mutualisation permet de partager les coûts, d'optimiser les dépenses, d'étendre l'équipement à toutes les communes qui le désirent et de les soulager sur le plan de la gestion administrative, technique et financière du dossier.

« C'est une bonne réflexion. Qu'on puisse permettre y compris à des petits villages de s'équiper, ce qu'ils n'auraient pas pu faire autrement, parce que, déjà, ils n'ont pas les locaux adéquats pour recevoir ce genre de technologie, et encore moins le financement. [...] C'est un projet qui ne peut qu'être mis en avant. » (Adjoint au maire de Chaumontel chargé de la sécurité, conseiller communautaire de la Communauté de communes de Carnelles Pays de France)

Cette même logique prévaut pour l'ensemble des polices intercommunales enquêtées. Qu'il s'agisse d'Entre Juines et Renarde, de Roissy Pays de France ou du Pays de Meaux, les arguments sont semblables : la mutualisation permet une solidarité intercommunale bénéfique à l'ensemble des communes, notamment aux plus petites pour qui c'est l'unique moyen d'obtenir un service de police municipale (il leur serait sinon impossible budgétairement, et pas forcément utile concrètement, de recruter ne serait-ce qu'un agent à temps plein).

« Le fait qu'on soit des petits maires – ce qui n'a rien de péjoratif – on n'aurait jamais pu avoir le service. Donc moi, en tant que maire, je suis ravi. [...] Les maires sont contents d'avoir un service qu'ils ne pourraient pas avoir tous seuls. » (Maire de Saint-Yon, vice-président de la Communauté de communes Entre Juines et Renarde)

« Prenez des communes comme Epiais-lès-Louvres, Chennevières-lès-Louvres, ce sont des communes à moins de 500 habitants, elles n'ont pas les moyens de se doter d'un tel service. [...] L'idée, c'est d'avoir un service mutualisé. Vous avez des coûts logistiques qui sont divisés, en l'espèce par douze [puisque c'est le nombre de communes impliquées dans le dispositif]. Ça permet d'étaler les frais de personnel, les frais de logistique, les frais de fonctionnement et les frais d'investissement sur les douze. Avec la communauté d'agglomération qui apporte son soutien financier. [...] Ça permet une solidarité pour des communes qui n'ont pas d'énormes besoins mais qui peuvent avoir un besoin d'assistance de temps en temps, on peut la lui apporter parce qu'une convention le permet. » (Chef de la police municipale de Goussainville et de la police intercommunale de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France)

« Vous avez des petites communes comme Vignely, Trilbardou, Barcy, Chambry, pour qui, en termes de superficie et de nombres d'habitants, le recrutement d'un policier toute la journée sur leur commune ne serait pas forcément utile, ni même possible. Et pour qui, du coup, la mise en commun des moyens humains, financiers et logistiques est bien plus intéressante. [...] Les petites communes n'ont pas forcément besoin d'avoir des policiers 5 ou 6 heures par jour [sur leur territoire], mais trouvent quand même satisfaction parce qu'une heure par jour, parce qu'une demi-heure par jour, parce qu'elles peuvent quand même compter sur une deuxième force de police pour être là. » (Cadre administratif, police intercommunale du Pays de Meaux)

C'est ce qui fait dire à la responsable administrative de la police intercommunale du Pays de Meaux « qu'il y a vraiment un avenir » pour ce type de services : « Les petites communes ne se sentent plus forcément seules face à leurs problèmes. Mise en commun des moyens, ça va de pair avec la baisse des dotations de l'État. L'avenir est là. » C'est un point de vue manifestement partagé par la mission parlementaire chargée de réfléchir au continuum de sécurité qui, dans son rapport, propose d'« encourager le développement des polices municipales intercommunales ainsi que les actions de mutualisation entre polices municipales » (Fauvergue, Thourot, 2018).

* * *

Ce focus sur les intercommunalités apporte une réponse nuancée à la question de leur place effective dans la gouvernance de la sécurité locale. D'un point de vue juridique, elles ont un rôle à jouer puisque la prévention de la délinquance fait partie de leurs prérogatives. Quoique les contours en soient mal définis, c'est une compétence optionnelle pour les communautés de communes, obligatoire pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles de droit commun et les établissements publics territoriaux s'agissant de la métropole du Grand Paris. En outre, les textes prévoient que les intercommunalités puissent mutualiser les dispositifs de vidéosurveillance et les agents de police municipale. Un champ d'action relativement vaste leur est donc potentiellement ouvert en matière de prévention/sécurité. Dans les faits cependant, elles se l'approprient pour l'heure encore assez timidement et laissent majoritairement aux communes la mise en œuvre des politiques et des dispositifs en ce domaine, et ce, d'autant que les maires y semblent particulièrement attachés. Néanmoins, en Île-de-France, plusieurs initiatives attestent d'une implication croissante, signe d'une intercommunalisation naissante de la prévention/sécurité. S'agit-il d'un épiphénomène ou d'une tendance de fond ? Les prochaines années le diront, mais se pose en tout cas la question de l'articulation avec les autres échelons – c'est l'objet de la dernière partie de l'étude.

3. Enjeux d'échelles et d'articulation

En Île-de-France, ainsi que les deux premières parties de l'étude ont permis de l'illustrer, la gestion de la sécurité quotidienne repose sur un système multiscalair engageant une diversité de protagonistes. Elle ne répond pas de l'État exclusivement mais relève d'une « hybridation inédite des différents acteurs organisés », pour reprendre la formule employée par S. Roché dans un article de 2004 sur les évolutions de la sécurité intérieure (Roché, 2004, p.67). Aux côtés de la préfecture de police, et pour ne s'en tenir qu'aux pouvoirs publics, les différents niveaux de collectivités territoriales et les intercommunalités sont mises à contribution. Ces investissements croisés posent la question de l'imbrication par-delà celle de l'implication, de l'articulation des acteurs et des échelles – autrement dit, des enjeux de gouvernance classiques et néanmoins centraux dans les environnements complexifiés des grandes métropoles (Le Galès, Lorrain, 2003 ; Pinson, 2010).

3.1. Un impératif de proximité

Dans ce système pluralisé, il est un point de convergence entre toutes les parties prenantes, un élément récurrent dans les discours des personnes rencontrées quel que soit leur statut : l'impératif de proximité dans la conduite des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance.

3.1.1. Ancrer l'action à l'échelon (micro)local

Le matériau recueilli dans le cadre de cette étude confirme la pertinence de l'échelle communale voire infra-communale pour la mise en œuvre des actions concrètes en ce domaine. À Paris par exemple, les services de la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection se sont réorganisés en dix circonscriptions dans un souci de territorialisation renforcé. Quant au contrat parisien de prévention et de sécurité, il est coordonné par la ville mais se décline dans chaque arrondissement au travers d'un contrat spécifique, l'objectif étant d'agir au plus près des besoins identifiés dans les quartiers. Pour la majeure partie des personnes interviewées, l'échelle locale doit effectivement primer, et cela vaut en particulier pour les groupes de travail ciblés et autres cellules d'échange d'informations nominatives, à établir entre partenaires ayant une connaissance fine du secteur et des problèmes. De ce point de vue, l'enjeu pour les acteurs de niveau supra-communal est de parvenir à ancrer leur action localement, à l'adapter en fonction des réalités différenciées et à maintenir une prise directe avec les territoires couverts.

Cet enjeu se pose pour les intercommunalités, on l'a déjà souligné (cf. 2.3.1). Sur le plan opérationnel notamment, concernant les services mutualisés de police municipale, comment entretenir une approche centrée sur la proximité alors que le périmètre d'intervention s'étend à cinq, dix ou quinze communes ? Cette difficulté, la même que celle qu'ont pu connaître les gendarmes à l'occasion des regroupements en communautés de brigades, nous a été plusieurs fois pointée. Fervent partisan de la police intercommunale, le chef de celle d'Entre Juine et Renarde estime néanmoins que dans son cas, vu l'étendue du territoire à couvrir, « il y a moins ce travail de fond de police municipale ». Aussi espère-t-il que le renforcement prévu des effectifs dans son service permettra de « poser la voiture et de pouvoir faire un peu d'ilotage sur les communes », de réinvestir ce travail de proximité qui fait défaut dans la configuration actuelle. Également convaincu de l'intérêt des dispositifs de mutualisation, le directeur intercommunal de la tranquillité et de la sécurité publique de Coubron/Vaujours se félicite d'intervenir à l'échelle d'un « territoire respectable » en taille mais se montre plus dubitatif sur l'éventualité de développer un tel service à l'échelle de son EPT.

« C'est pas mal, l'EPT, mais une police de territoire, c'est pas mal non plus. C'est le problème de garder la proximité, ce qu'ont fait aujourd'hui [à l'échelle de Coubron et de Vaujours]. Le lien, c'est très important. Les gens se sentent bien protégés quand vous avez de la proximité avec eux. »
(Directeur intercommunal de la tranquillité et de la sécurité publique, Coubron/Vaujours)

Pour le responsable de la police intercommunale de Roissy Pays de France, la subsistance de polices proprement municipales dans certaines des communes couvertes par son service révèle ce besoin de proximité, celui « d'un référent permanent » que ses agents ne sauraient incarner compte tenu de leur mode opératoire forcément plus volatile – pour rappel, une patrouille pour 12 communes en H24.

« Dans plusieurs villes, il y a des policiers municipaux. Deux au Tillier, deux à Marly, trois à Roissy, un à Surveilliers. Ce modèle-là, il vous indique juste une chose : la population a besoin d'un référent. D'un référent permanent. Ce que ne vous offre pas une police intercommunale. Parce qu'à 30 effectifs, vous avez un turn-over qui fait que, si vous appelez trois fois la police dans l'année, il est possible que sur la patrouille de trois, vous puissiez voir neuf policiers différents, donc vous avez du mal à vous familiariser. C'est en ça qu'il y a moins de proximité, même si le travail de la police intercommunale reste de mettre pied à terre, d'aller en centre-ville, d'être à disposition, de faire une remontée d'information. Et vous le voyez aux vœux. Par exemple le policier municipal de Roissy, à côté de qui je me trouvais pour les vœux cette année, tout le monde vient le voir, les gens le tutoient, sont contents de le voir. Ils viennent me saluer, c'est différent, parce que je ne les connais pas, ils ne me connaissent pas. Ils savent qui je suis, l'uniforme l'impose, mais c'est tout. » (Chef de la police municipale de Goussainville et de la police intercommunale de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France)

Aux yeux de notre interlocuteur, cette situation qui fait coexister la police intercommunale et des micro-services de police municipale a néanmoins ses vertus : « cela permet », dit-il, « dans le cadre des fourrières, du stationnement, d'enlever une pression au policier de la commune, parce que toute la partie répressive, on en prend la charge ». Le dispositif initié par la communauté d'agglomération de Valparisis se base sur une répartition des tâches assez similaire, à laquelle s'ajoute une division temporelle du travail : aux polices communales le lien, la prévention et la proximité en journée, aux brigades intercommunales les interventions, les contrôles et les interpellations en soirée et pendant la nuit. En quelque sorte, dans ces deux cas, c'est le maintien d'agents de police municipale dans les communes qui permet d'assurer la compatibilité entre la mise en place d'une police intercommunale et l'exigence de proximité. Le service mutualisé de Plaine Vallée offre un modèle alternatif : les agents de police municipale sont recrutés et administrativement gérés par l'agglomération, mais leur mode d'affectation et de fonctionnement opérationnel reste communal.

Les autres niveaux de collectivités locales (départements et région) se montrent également soucieux de développer leur politique de prévention/sécurité en lien direct avec les territoires. Au conseil départemental de l'Essonne, la directrice en charge du sujet insiste à cet effet sur la nécessité d'infiltrer les instances locales pour fonder et légitimer la politique du département. Au conseil départemental du Val d'Oise, son homologue s'exprime dans le même sens. Même si le renouvellement des équipes oblige à « reconstituer les liens » parfois distendus, elle affirme que ses services ont « vocation à continuer de participer » aux conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance dont « le département est membre de droit » : « sur ces sujets-là, notre propre gouvernance est vraiment intégrée à la gouvernance des acteurs de l'État et des autres collectivités. C'est là où est la complexité », commente-t-elle. Quant au conseil départemental des Hauts-de-Seine, les actions de l'unité prévention de la délinquance doivent désormais s'y établir en étroite connexion avec les sept coordinateurs territoriaux récemment mis en place par le pôle solidarité. Comme nous l'explique la cheffe du service actions éducatives et citoyennes, l'objectif est de « favoriser un maillage plus efficace de l'ensemble des interventions du département sur cette thématique de la prévention, avec une approche ouverte reliant ce qui est fait dans le cadre de l'éducation, ce qui est fait dans le cadre de la solidarité, ce qui est fait dans le cadre de la politique de la ville, ce qui est fait dans le cadre de la prévention de la délinquance ». Cette volonté d'ajustement est également présente dans le discours du vice-président de la région Île-de-France chargé des questions de sécurité. S'agissant par exemple de la politique de sécurisation des lycées, il explique « laisser les établissements décider de ce dont ils estiment avoir besoin » : « il y a 670 lycées en Île-de-France, publics et privés sous contrat, et tous n'ont pas les mêmes problématiques en termes de sécurité ».

Cet enjeu de territorialisation de l'action concerne aussi les services de sécurité de l'État qui, dans leurs modes de gestion, pêchent souvent par excès de centralisme. Il est au cœur de la police de sécurité du quotidien (PSQ) dont l'objet même est de permettre aux forces de l'ordre de travailler leur ancrage local ; c'en est un élément de doctrine et le lien avec les collectivités en constitue une dimension⁵⁵. Ainsi, dans les 60 quartiers dits de reconquête républicaine annoncés pour être déployés d'ici à fin 2020, il est non seulement prévu d'intensifier la présence de la police nationale et d'accroître le contact avec la population, mais aussi de contractualiser avec les partenaires locaux au travers de stratégies territoriales cosignées par les maires. Quant à la gendarmerie nationale, elle affiche elle aussi l'ambition de renouer avec une approche historiquement centrée sur le maillage du territoire et l'intégration locale. Au niveau de la direction générale (pôle « stratégie et conduite du changement » du cabinet), le colonel rencontré insiste en ce sens sur la nécessité de resserrer l'attache avec la société locale et de « travailler plutôt sur la coopération, pour éviter qu'on ait en permanence un décalage entre le besoin de sécurité et la réponse de l'État ».

⁵⁵ Relevons à ce titre que c'est au président de l'Association des maires de France que le ministre de l'Intérieur s'est d'abord adressé à l'entame de son discours pour le lancement de la PSQ le 08 février 2018.

Dans les services territoriaux de gendarmerie, c'est dans cet esprit que les brigades de contacts ont été expérimentées avant même le lancement de la PSQ, et que diverses autres initiatives sont menées pour tenter de restaurer les liens délités. Dans certaines circonscriptions par exemple, des gendarmes référents sont désignés pour les élus locaux (à chaque maire son gendarme, pour ainsi dire). C'est le cas sur la compagnie de gendarmerie de Meaux. Pour son commandant, d'un point de vue strictement organisationnel, cela ne se justifie pas forcément sur ce secteur (compte tenu du « dimensionnement à taille humaine », les commandants de brigade peuvent assumer la relation avec l'ensemble des maires). Mais, poursuit-il, compte tenu de « l'évolution du recrutement », c'est une bonne mesure « pour acculturer le gendarme, l'inciter à aller voir les élus » : « avant, c'était dans son ADN, c'était naturel, on n'avait pas besoin de dire à un gendarme d'aller voir l'élu ou le cultivateur ; maintenant, on est obligé de faire la PSQ. » Comme bien d'autres au sein de l'institution, ce commandant de compagnie promeut le contact avec la population, en particulier dans les zones périurbaines où la délinquance est plus forte et la logique interventionniste plus marquée.

« Nous [à l'échelle de la compagnie de Meaux], notamment sur Esbly et sur Damartin qui sont des unités en contact direct avec la zone police et des départements comme le 93, le 94, le 95 et le 60, on est presque sur un mode de fonctionnement police. On est sur des zones périurbaines. Ce qui fait qu'on devient un peu des Robocops, on devient de plus en plus techniciens, et on perd notre ADN gendarmerie. C'est net. [...] Le fait qu'on soit en zone périurbaine, on a beaucoup de délinquance, on a un gros contentieux judiciaire à gérer. Et effectivement, on a des gens qui le gèrent, et qui le gèrent très bien, on a de bons résultats. Mais voilà, le contact, c'est ce qui se fait en dernier. Quand on a le temps. Et ça, c'est catastrophique. Catastrophique parce qu'on perd le contact. » (Commandant de compagnie, Compagnie de gendarmerie de Meaux)

Ce témoignage indique aussi que par-delà les questions d'échelle et le statut des acteurs mobilisés, la nature du *policing* local dépend pour beaucoup de l'approche, de la manière d'investir la mission et du degré d'ouverture sur la collectivité (le terme collectivité étant ici entendu non pas seulement au sens politico-administratif, mais plus largement, comme l'ensemble des acteurs qui font vivre le territoire, habitants compris). À l'évidence, l'implantation physique d'un service sur un territoire ne saurait suffire à garantir la captation des demandes et la qualité des relations avec le public. L'affirmation vaut notamment pour les polices municipales : ce n'est pas parce qu'elles sont organisées localement qu'elles jouent forcément le jeu de la vraie police de proximité – loin s'en faut, comme l'illustre le discours du responsable de la police mutualisée de Coubron/Vaujours, en écho aux résultats empiriques de nos travaux antérieurs (Malochet, 2007, 2009, 2013, 2017c).

« Il y a une distance entre ce que le policier croit bon pour résoudre le problème de délinquance et le problème de délinquance des gens. [...] Il faut comprendre ce que eux attendent en termes de tranquillité, de sécurité. [...] La première chose à faire, c'est de contenter la population. C'est sûr que pour des policiers municipaux en patrouille, interpellé une bagnole dans laquelle il y a 200 grammes de shit avec des mecs connus des services départementaux, c'est bien, ils sont contents. Ok. Mais pendant qu'ils font ça, qu'ils sont au commissariat, qu'ils font le rapport de mise à disposition, ils ont fait un travail de police nationale, ils n'ont pas fait un travail de police municipale. Nous, à la base, c'est à pied. C'est à pied. [...] Aujourd'hui, dans certaines communes, on donne trop la possibilité aux policiers municipaux de se comporter comme une BAC départementale. Et ça, ça vous coupe de la population. Ça amène les policiers municipaux dans des missions d'anti-délinquance où, la plupart du temps, ils sont emmerdés parce qu'on n'attend pas de la police municipale qu'elle fasse de l'anti-délinquance. Ce qu'ils n'ont pas compris, c'est que la proximité n'empêche pas de faire de l'interpellation, au contraire. [...] La base du métier, c'est de connaître votre population. » (Directeur intercommunal de la tranquillité et de la sécurité publique, Coubron/Vaujours)

3.1.2. Conforter le rôle du maire

Eu égard à cet impératif de proximité, la commune est corollairement perçue comme l'échelon déterminant, quand bien même l'intercommunalité, le département ou la région investissent le champ de la sécurité. Vu du Val d'Oise par exemple, où les EPCI sont parmi les plus volontaristes en ce domaine, la directrice prévention/sécurité du conseil départemental observe que « les villes restent quand même très présentes dans la gouvernance locale de la sécurité, jeunesse, etc. Et d'ailleurs, sur la prévention spécialisée, c'est l'agglomération qui paye mais on continue d'avoir un pilotage très resserré avec chacune des villes. » Aucun de nos interlocuteurs ne conteste cet état de fait. Dans l'ensemble, ils insistent au contraire sur la pertinence de cet échelon du proche, en contact immédiat avec la population, le mieux à même de capter les attentes, les problèmes et les menaces éventuelles, *a fortiori* dans le contexte de lutte anti-terroriste (de Maillard, Mouhanna, 2017).

« Indéniablement, l'échelon local est décisif. La commune, échelon de base. La mairie, les services communaux, ceux qui travaillent avec la mairie, sont des observateurs de premier plan. [...] L'échelon local est irremplaçable sur le plan de la détection. » (Chargé de mission sécurité/ruralité, AMF)

Parce qu'il incarne l'élu de proximité, fin connaisseur du public et du terrain, le maire s'impose donc comme un acteur incontournable en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. Sans doute cette image est-elle en partie fictive, idéalisée, mais elle structure fortement l'imaginaire collectif. Le plus souvent, c'est ainsi que les maires se vivent et se définissent eux-mêmes. Pour celui de Saint-Yon, les résistances à l'intercommunalisation des dispositifs de sécurité se justifient en partie de ce point de vue. Elles sont dommageables car elles privent de possibilités de mutualisation bénéfiques à tous, mais compréhensibles car le maire reste le mieux placé pour orienter la police municipale et conduire la politique de sécurité dans sa commune.

« Le maire reste encore le seul élu à peu près connu et à peu près respecté. [...] Il y a un lien avec les citoyens qui reste extrêmement fort. [...] Je pense que si on veut rester dans cette logique de proximité ... parce qu'on a quand même le sens du terrain, on connaît à peu près nos habitants, on connaît à peu près les problèmes qui peuvent surgir à tel ou tel endroit, on peut sensibiliser la PM. Alors, d'un point de vue fonctionnel, c'est très efficace de passer ça au président de l'interco, mais on risque de perdre en ligne cette proximité qui est le fondement même de la PM. [...] L'équilibre est complexe. On peut prendre l'exemple de l'armement [de la police intercommunale] : il faut faire le tour de toutes les communes, que les maires signent, etc., c'est compliqué. Mais en même temps, je ne vois pas comment on peut armer les agents d'une police municipale sans l'accord du maire. Pour moi, ce n'est pas imaginable. Même si je suis à 100% pour, et j'ai porté le sujet, mais je ne me vois pas l'imposer à un collègue, qui a été élu démocratiquement ! Moi, je suis VP de l'interco, j'ai été élu par d'autres collègues, ma légitimité, elle est zéro. Le maire, il est élu dans sa commune, il est légitime. Je ne vois pas en quoi moi, VP, je vais lui dire "je t'envoie, cher collègue, une PM armée sur ta commune, tant pis si tu n'es pas d'accord". » (Maire de Saint-Yon, Vice-président chargé de l'aménagement et de la sécurité de la communauté de communes Entre Juine et Renarde)

En ce sens, certaines associations d'élus locaux défendent le renforcement de la place du maire dans la gouvernance des politiques de sécurité. C'est notamment le cas du Forum européen pour la sécurité urbaine, considérant plus largement que « les autorités locales et régionales n'ont pas aujourd'hui les pouvoirs suffisants afin d'assumer pleinement leur rôle » alors même qu'elles « bénéficient de la confiance des citoyens » et sont « de plus en plus reconnues par les décideurs internationaux parce qu'elles sont en première ligne dans la gestion de la sécurité et des crises et qu'elles ont démontré leur capacité à le faire »⁵⁶. C'est aussi la position de France urbaine, « l'association des métropoles, agglomérations et grandes villes de France », qui en appelle à « bâtir une gouvernance partagée de la sécurité au niveau des territoires, entre État et collectivités territoriales »⁵⁷. L'adjoint au maire de Nantes chargé de la sécurité a contribué à forger cette position et nous l'explique, estimant que chaque maire doit pouvoir décider de la politique de sécurité à mener dans sa ville en fonction des problèmes identifiés.

« Si on veut progresser, comme tout le monde se dit pour la coproduction, alors il faut aller beaucoup plus loin, et il faut donner du pouvoir au niveau local. [...] Le débat, c'est de se dire : à quel niveau on détermine les politiques de sécurité ? Moi, je ne pense pas que ce soit place Beauveau ou place Vendôme. Moi, c'est à Nantes, hein ! C'est place X et place Y que j'ai des problèmes. Et c'est de là que je vais déterminer mes politiques de sécurité. [...] Le problème, c'est ce que vivent les habitants. Et si j'ai un quartier ou une rue qui vit mal, c'est ça, mon sujet ! Ce ne sont pas les statistiques du DDSP. [...] Donc il faut se poser la question de qui dirige tout ça. Ça ne peut plus être le préfet et le procureur. C'est une autorité à trois, ce sont des plans de sécurité quotidiens. [...] À partir du moment où on partage la gouvernance, des choses vont commencer à bouger. Et si moi, à Nantes, je veux faire une politique de sécurité différente qu'à Nice, je dois pouvoir le faire. Et c'est l'électeur, le citoyen, l'habitant qui tranchera. » (Maire adjoint chargé de la sécurité, Nantes)

Cette conception entre en résonance avec celle que développe T. Oblet dans son ouvrage *Défendre la ville*, celle d'une police des villes orchestrée par les élus locaux, qui entend « valoriser la compétence politique du maire » et « l'affermir dans sa mission d'animer des actions collectives dictées dans l'intérêt général » (Oblet, 2008, p.105). À contrecourant de cette vision, le rapport des sénateurs J.M. Fauvergue et A. Thourot propose à l'inverse de confier le pilotage du partenariat local de sécurité à l'État (Fauvergue, Thourot, 2018), ce qui met en cause le rôle pivot du maire entériné par la loi relative à la prévention de la délinquance du 05 mars 2007 et ne manque pas de susciter de vives réactions de la part de l'AMF et de France urbaine notamment⁵⁸.

⁵⁶ Manifeste de l'EFUS adopté lors de la conférence internationale *Sécurité, démocratie et villes : coproduire les politiques de sécurité urbaine* à Barcelone, 15-17 novembre 2017. <https://issuu.com/efus/docs/manifeste-vfr-web>

⁵⁷ Manifeste des élus urbains adopté à l'occasion des journées nationales de France urbaine dans le Grand Arras, 23-24 mars 2017. http://franceurbaine.org/sites/default/files/travaux/manifeste_mars_2017.pdf

⁵⁸ <http://www.lagazettedescommunes.com/581424/police-municipale-reactions-divergentes-au-rapport-fauvergue-thourot/>

Très majoritairement, les élus supra-communaux et les autres acteurs institutionnels partagent cette représentation du maire comme élu de référence et premier maillon de la chaîne de traitement politique des enjeux de sécurité. De ce fait, ils le considèrent comme un interlocuteur obligé, avec qui il faut nécessairement compter. Qu'il s'agisse des propos des hauts représentants de l'État ou du retour d'expérience d'un officier de gendarmerie sur son expérience antérieure de commandant de brigade, les extraits d'entretiens suivants sont significatifs à ce titre.

« Du côté des collectivités, il y a quand même une idée force, c'est que l'autorité locale, l'autorité décentralisée qui a un rôle affirmé dans les politiques de sécurité, c'est fondamentalement le maire. Lui est autorité de police générale. Je rappelle aussi qu'il est officier de police judiciaire. Et là-dessus, les textes n'ont jamais bougé. [...] Donc l'intercommunalisation, je pense qu'elle est bienvenue, mais dans une logique de mutualisation de moyens, et sûrement pas de transfert de responsabilités. [...] Sur ces sujets, il faut quand même une telle approche locale, une connaissance du tissu. [...] Les interlocuteurs privilégiés de mes équipes, en termes d'élus, ce sont les maires. » (Préfet de police)

« C'est vraiment le maire face au représentant de l'État. Il est toujours très présent. Parce que les efforts d'investissement, ce sont les maires qui les portent. En matière de police municipale, à travers des recrutements, à travers des équipements supplémentaires maintenant que la plupart des maires ont accepté de doter leurs agents d'armes à feu. Il faut que les services se développent, se professionnalisent, tout cela a un coût, et ce sont les maires qui l'assument. » (Préfet délégué aux coopérations de sécurité, Ministère de l'Intérieur)

« Sur une circonscription, on ne peut pas faire sans les élus. Les élus ont un rôle, des prérogatives en matière de sécurité. Ils sont incorporés dans le dispositif de sécurité de leur commune. [...] Quand on commande une brigade, il faut avoir le contact avec les élus, pour pouvoir obtenir le renseignement. [...] On est obligé de coopérer. » (Chef du bureau de la sécurité publique, État-major, Région de gendarmerie Île-de-France)

Pour favoriser les liens avec les élus locaux, la gendarmerie a conventionné avec l'Association des Maires de France et, plus récemment, avec l'Association des Départements de France. Deux officiers de gendarmerie sont désormais détachés dans ces associations pour y traiter des questions de sécurité. Celui qui est en poste à l'AMF nous parle de cette démarche de rapprochement, manière pour la gendarmerie d'investir le champ local : « C'est un choix délibéré, assumé. Parce que la gendarmerie, c'est 95% du territoire, un peu plus de la moitié de la population, bien souvent dans des territoires où les seules autorités investies du pouvoir de police sont les gendarmes et les maires. »

3.2. Articuler les acteurs

Si l'importance du maire et de l'échelon local nous a été maintes fois soulignée dans le cadre de cette étude, il n'en reste pas moins que d'autres acteurs interviennent à d'autres niveaux dans la production de la sécurité en Île-de-France, ce qui soulève à l'évidence des enjeux d'articulation.

3.2.1. Inscrire les partenariats dans le concret

Localement, il existe un cadre institutionnel pour organiser le partenariat : le conseil local ou intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISPD). Les CLSPD sont obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants ou comportant un quartier prioritaire de la politique de la ville, sauf à ce qu'un CISPD ait été créé (auquel cas la mise en place d'un CLSPD devient facultative pour les communes membres). Ces instances rassemblent une pluralité d'acteurs (communes, autres collectivités, police, justice, services socio-éducatifs, etc.) dont le poids relatif, les référentiels et le degré d'implication sont loin d'être équivalents. Aussi, les dynamiques sont très variables selon les territoires. Par exemple, sur l'ex-agglomération nouvelle de Sénart, cela fait plus de quinze ans que les politiques de prévention/sécurité sont gouvernées à l'échelle des huit communes du territoire, ce qui résulte à la fois de volontés convergentes de la part des élus et d'une capacité d'ingénierie notable. Le degré d'interconnaissance est fort entre les multiples partenaires et les habitudes de travail bien rôdées. Un contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance officialise les engagements respectifs et reflète cette réalité sur le papier, ne serait-ce qu'en regard des signataires : le préfet, le président de la communauté d'agglomération et les maires des communes concernées, bien sûr, mais aussi l'inspectrice d'académie, les responsables territoriaux de la police nationale, de la protection judiciaire de la jeunesse, du service pénitentiaire d'insertion et de probation, ainsi que les représentants de la société de transport en commun, de l'association régionale des organismes HLM et des deux principaux centres commerciaux. À Meaux comme à Plaine Vallée, nos interlocuteurs font également état d'une tradition partenariale opérante :

« Au niveau de la ville, ça fonctionne bien. Le partenariat, ici, c'est un luxe. Il y a une fluidité des échanges, une réactivité des uns et des autres, il n'y a pas de blocage. [...] Je ne me l'explique pas, sinon que ça fait des années que ça fonctionne comme ça. Chacun y trouve des bénéfices. [...] Ce n'est pas quelque chose d'imposé, tout le monde le vit bien. » (Coordinatrice du contrat opérationnel de prévention sécurité, Ville de Meaux)

« C'est une particularité, on a un très, très gros travail de partenariat. Mais c'est inscrit comme ça. Depuis des années, on fonctionne comme ça. Pour nous, ce n'est pas surprenant. Après, les gens qui viennent de l'extérieur disent : mais comment arrivez-vous à faire comme ça ? » (Directeur de la sécurité, Communauté d'agglomération Plaine Vallée)

Les dynamiques partenariales ne sont cependant pas toujours si satisfaisantes. Bien souvent, elles butent sur des difficultés somme toute classiques qui tiennent tant à la dimension interpersonnelle des relations (« c'est de l'humain ») qu'aux complexités du mille-feuille institutionnel, aux divergences de culture professionnelle et au déséquilibre des rapports de pouvoir (les services de l'État conservant, de fait, une position prééminente). Comme l'ont montré les travaux sur le sujet, l'écart est important entre la philosophie qui sous-tend les CLSPD/CISPD et la réalité des pratiques. Ces conseils ouvrent certes des espaces d'échanges mais, globalement, ne modifient qu'à la marge les relations de coopération et ne permettent pas de véritables discussions de fond pour définir une stratégie d'action commune (Le Goff, 2002 ; Gautron, 2010). Concrètement, la portée des CLSPD et des CISPD peut donc paraître relativement limitée, ce que déplorent plusieurs de nos interlocuteurs (à l'instar du conseiller sécurité de l'AMF, en référence à son expérience antérieure à la tête d'unités territoriales de gendarmerie).

« Entre 2007 et 2011, j'étais sur Oloron, j'étais acteur de la mise en place du CLSPD d'Oloron Sainte-Marie. [...] J'ai vécu le début, la première réunion, tout le monde était là, le sous-préfet, le proc, bien évidemment le maire, la gendarmerie. Et puis après, ça s'est délité. Parce que trop embrasse mal étreint. [...] Trop de différences. Trop de différences de formation, de prérogatives, d'état d'esprit, de perception, de vocabulaire. » (Chargé de mission sécurité/ruralité, AMF)

Quelque peu sceptiques quant à l'utilité de ces instances officielles de concertation, d'aucuns défendent l'idée que la coproduction se joue d'abord dans l'action, au travers d'approches beaucoup plus pragmatiques. Certains, par exemple, mettent en avant la fonction des référents sûreté, ces gendarmes et policiers qui interviennent en matière de prévention technique de la malveillance au profit des entreprises, des organismes divers et des collectivités. Pour les deux officiers rencontrés à l'État-major de la région de gendarmerie d'Île-de-France, les référents sûreté sont vecteurs de relations partenariales dans les territoires. Ils ont « un rôle plus important que les CLSPD et les CISPD qui ont perdu de leur vigueur », estime le colonel en charge du bureau de la sécurité publique et routière ; « là, on touche vraiment à la pratique, les élus sont demandeurs », poursuit la capitaine qui le seconde.

« Faire des réunions, faire un point de situation, faire des bilans, c'est bien. Mais la suite ? Il faut rentrer dans l'action. Les acteurs ont besoin de pratique-pratique. [...] C'est pourquoi les référents sûreté ont pris beaucoup d'importance localement. [...] C'est gratuit, et ce sont des conseils qu'on peut tout de suite mettre en œuvre. [...] Par rapport au CLSPD, ce sont des actions. » (Cheffe de la sécurité publique, État-major de la région Île-de-France, Gendarmerie nationale)

D'autres mentionnent les instruments techniques et notamment les dispositifs de vidéosurveillance. Le préfet délégué aux coopérations de sécurité cite à ce titre le plan zonal de vidéoprotection porté par la préfecture de police : c'est « un bel exemple de coordination à travers l'outil vidéo », déclare-t-il, « c'est du concret, il faut partir des outils mis en commun ». À Carnelle Pays de France, le directeur général des services lui fait écho. « Pour avoir connu des territoires qui avaient mis en place des CISPD » (avec « des personnes autour de la table qui ont des profils et des façons de travailler différentes, qui ne se disent pas les choses et cela ne sert à rien »), il considère que son intercommunalité a procédé d'une démarche inverse : en déployant le système de vidéosurveillance, il s'est agi d'entrer dans le partenariat « par l'action », « par la technique et non pas par le dialogue » ; « la coproduction se fait aussi par l'équipement », affirme-t-il. Le responsable du centre de supervision urbain intercommunal (CSUI) de Sénart s'exprime dans le même sens, estimant que « l'outil tend à devenir un véritable partenaire ».

« On est parti d'un outil qui était très séno-sénartais, utilisé plutôt par les polices municipales, pour aller vers une évolution. Puisque maintenant, la police nationale, le commissariat fait appel à nous régulièrement. Avec des liens tellement forts que les effectifs de terrain, avec l'accord du commissaire, appellent directement les opérateurs, qui font des surveillances pour la police nationale. Et les opérateurs déclenchent des opérations, en disant : "on a retrouvé votre individu". On a des transmissions d'informations intéressantes pour travailler réellement, et de manière très opérationnelle. Donc là, on était sur un petit maillage. Et maintenant, on a la sûreté départementale Sud Seine-et-Marne et Nord Seine-et-Marne qui fait appel à nous – bouche à oreille. On a des

cellules de recherche gendarme qui font appel à nous, en nous disant : "Au fait, vous êtes un lieu de passage, on est en recherche de, est-ce que vous pouvez nous aider, nous alerter ?" Il y a un développement. Donc on peut se dire : tout compte fait, l'opérationnalité n'est pas forcément liée à des problèmes d'administration ou d'appartenance, mais à des objectifs. Si l'objectif est commun, si pédagogiquement la communication passe, je pense que l'opérationnalité peut être mise en avant. Que ce soit sur des volets sécurité ou sur des volets prévention, à partir du moment où l'objectif est clairement fixé et accepté par tous, nos barrières tombent. » (Directeur prévention/sécurité par intérim, directeur du CSUI de Sénart, Communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine Sénart)

À tout le moins, ces témoignages indiquent la nécessité première, pour les acteurs concernés, d'inscrire le partenariat dans le concret pour en percevoir l'utilité. Pour une coopération effective, il ne suffit donc pas d'instituer un CLSPD; encore faut-il le faire vivre et lui donner des contenus tangibles, de telle sorte qu'il fasse sens pour tous – le travail d'animation et de coordination des réseaux est indispensable à cet effet.

« C'est vrai à toutes les échelles : la capacité à travailler ensemble, à construire des actions pertinentes ensemble, en sachant articuler les différents niveaux de collectivités, ça ne fonctionne que s'il y a des techniciens et des élus qui comprennent le rôle de chacun et animent ces dispositifs. C'est vrai à l'échelle locale, c'est vrai à l'échelle intercommunale, c'est vrai à l'échelle départementale. Et parfois, on a trop voulu se focaliser sur les dispositifs, les protocoles, les outils techniques. Or, pour moi, le partenariat, c'est avant tout une affaire d'êtres humains. Alors, chaque fois que je dis ça, on me répond : oui, mais faut formaliser, parce que quand les gens partent... Je suis tout à fait d'accord. Sauf que sans des êtres humains pour animer ces dispositifs, pour les faire vivre, pour faire comprendre à ceux qui ne comprennent pas spontanément quel est leur intérêt, montrer la plus-value... et bien, les caméras ne le font pas, les chartes ne le font pas, les protocoles ne le font pas. Il n'y a pas de génération spontanée. Et parfois, on manque encore d'ingénierie robuste sur le territoire. » (Directrice prévention/sécurité, Conseil départemental de l'Essonne)

Mais face à cette question rebattue des partenariats (dont ils disent à juste titre qu'« on en parle depuis trente ou quarante ans »), les coordonnateurs prévention/sécurité et autres responsables territoriaux investis en ce domaine peuvent avoir le sentiment d'un essoufflement des dispositifs et d'un excès de formalisme dans les déclinaisons exigées des orientations nationales. En attente de nouvelles impulsions, deux d'entre eux nous expliquent qu'il importe surtout de raviver les dynamiques locales.

« Pour avoir connu une époque bénie, celle des premiers contrats locaux de sécurité, des premiers diagnostics locaux de sécurité, je pense qu'on est retombé dans quelque chose d'un peu plat en matière de prévention de la délinquance. Il y a beaucoup trop de communes qui se sont endormies sur des lauriers, sur pas grand-chose, sur des catalogues qui ne résolvent finalement aucun problème. Il serait peut-être temps qu'on revienne au sens, qu'on cherche vraiment à identifier les problématiques locales, territoire par territoire, et à réunir un partenariat efficace autour de ces problématiques. Les choses sont basiques, en fait. On s'est enfermé dans des logiques depuis quelques années qui ont conduit la prévention de la délinquance à s'essouffler. Et je le regrette, à titre personnel, parce qu'il y aurait beaucoup de choses à faire. » (Cadre territorial, secteur prévention/sécurité)

« J'ai quand même le sentiment que depuis une dizaine d'années, les services de l'État cochent des cases que le ministère de l'Intérieur leur demande de cocher. Il faut faire un plan départemental, donc on fait un plan départemental. Il faut faire une annexe "prévention de la radicalisation" aux contrats de ville, on fait des annexes "prévention de la radicalisation" aux contrats de ville. C'est fait. [...] Avec des modèles-types... [...] C'est-à-dire qu'on formate, on formalise, on fait des guides, on fait des protocoles nationaux, on passe beaucoup de temps à discuter de virgules... Je pense qu'un certain nombre de fois, on se paye beaucoup de mots [...] mais le problème, à mon sens, c'est que les dynamiques locales territoriales sont difficiles aujourd'hui. » (Cadre territoriale, secteur prévention/sécurité)

3.2.2. Renforcer la coopération des forces opérationnelles

Sur le plan opérationnel, la gouvernance partagée de la sécurité publique soulève aussi la question de la coopération des différentes forces engagées. Cette question se pose au sein même des services de l'État puisque l'Île-de-France comporte à la fois des zones relevant de la gendarmerie nationale et des zones relevant de la police nationale, et que ces dernières ressortissent pour certaines de la Préfecture de police et pour d'autres de la direction générale de la police nationale (DGPN) (cf. 1). Pour reprendre la formule euphémisée de l'un de nos contacts au ministère de l'Intérieur, cette division « n'est pas toujours facilitatrice pour la coordination », et c'est sans parler des différentes composantes à l'intérieur de ces grandes entités. Souvent convoquée, l'image de guerre des polices paraît néanmoins bien excessive car, malgré des difficultés persistantes et des marges de progression

importantes, les services communiquent peu ou prou. Outre les réunions de coordination au sommet des hiérarchies policières⁵⁹, certaines initiatives témoignent d'évolutions encourageantes sur le terrain par-delà les discours convenus sur la nécessité de travailler ensemble. Le commandant de la compagnie de gendarmerie de Meaux nous en cite une, informelle mais significative : les équipes de nuit d'un secteur de sa compagnie et les brigades anti-criminalités de la circonscription de police nationale limitrophe ont créé un groupe sur un système de messagerie internet instantanée (*Whatsapp*) pour pouvoir communiquer en temps réel. « Ce n'est pas un réseau officiel, c'est un réseau social, mais ça marche super bien, ça fait partie du partenariat », affirme-t-il. Pour étayer, il rapporte deux anecdotes, deux « coups de chaud » lors desquels les services en question se sont mutuellement renforcés, ce qui leur a permis de faire nombre et de gérer plus efficacement des situations tendues (dans le premier cas, sur une commune en zone gendarmerie, dans le second cas, sur une commune en zone police nationale).

La question de la coopération inter-policière se pose aussi entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales. Une fois encore, les situations locales sont disparates : les relations que les polices municipales entretiennent avec la police nationale et la gendarmerie varient d'un territoire à l'autre (Malochet, 2007, Malochet *et al.*, 2008). Malgré la bonne entente généralement affichée au niveau du commandement, ces relations ne sont pas toujours fluides au niveau de la base. Par-delà les frictions interpersonnelles, elles butent sur des difficultés récurrentes liées aux limites de compétences respectives, aux transferts de charge et à l'impact que l'action des uns a nécessairement sur celle des autres (et inversement). Pour le chef de la police municipale de Goussainville, ces tensions sont d'autant plus exacerbées que « le moral est relativement bas au commissariat. [Les policiers nationaux] ont le sentiment d'être un peu laissés à l'abandon, que les renforts d'effectifs n'arrivent pas... Et quand ils vous voient, avec un planning plus intéressant, un salaire plus intéressant et du matériel de meilleure qualité, forcément ça crée des frustrations. Mais la majeure partie du temps, ça se passe bien », tempère-t-il. Globalement, les liens avec les forces de l'État se sont effectivement normalisés et consolidés à mesure que les polices municipales sont montées en puissance.

Sur ce plan, les conventions de coordination sont censées jouer un rôle facilitateur. Obligatoires pour les services comportant au moins cinq agents, ceux qui sont armés et ceux qui travaillent de nuit, elles visent à formaliser le partenariat. Mais là encore, il serait naïf de croire que la signature de telles conventions suffit à garantir de bonnes relations de coopération. Si, comme trop souvent, les autorités locales se contentent de calquer le modèle-type sans souci d'ajustement aux besoins, si les réunions prévues n'ont pas lieu et que les prescriptions ne sont pas respectées, les conventions n'ont d'autre valeur que celle d'un document officiel, sans effet sur le terrain. Leur portée réelle dépend de ce que les acteurs en font concrètement, de la manière dont ils s'en saisissent et de leur propension effective à collaborer. Comme pour tout autre dispositif partenarial, il faut les faire vivre, et c'est ce que souligne l'officier de gendarmerie chargé des polices municipales à la délégation aux coopérations de sécurité.

« Il y a 3 150 conventions de coordination signées, pour moins de 4 000 communes disposant d'un service de police municipale. Donc il y a un nombre important de conventions signées. Après, la question, c'est : comment faire vivre ces conventions ? Au regard des quelques conventions qu'on a récupérées ou qu'on s'est fait parvenir à la délégation, on constate que pour une partie d'entre elles, elles ne font que reprendre le schéma type, sans véritablement l'adapter au contexte local. Ce qui est assez dommage, parce que justement, l'objectif de la convention, c'est sur un territoire donné, avec des acteurs donnés, de les coordonner, de les articuler dans l'exercice de leurs missions. » (Chargé de mission « polices municipales », Délégation aux coopérations de sécurité, Ministère de l'Intérieur)

En pratique, il faut donc que chacun joue le jeu du partenariat et, pour cela, trouve un intérêt à s'y investir. Cela suppose un minimum de confiance, le partage d'objectifs communs, une reconnaissance mutuelle et un relatif équilibre des rapports de force. La question du pouvoir sous-tend effectivement celle du partenariat : trop souvent, l'apparente collaboration se réduit en fait à des liens de subordination. Le contenu des conventions est à ce titre révélateur : lorsqu'elles mentionnent dans le détail les missions de la police municipale sans dire mot sur celles de la police nationale ou de la gendarmerie, c'est comme s'il fallait déterminer le travail de l'une pour mieux l'encadrer mais qu'il n'était nul besoin de le faire pour les autres, souveraines en leur domaine. Pour que les dispositifs de coordination soient de véritables instances partenariales et non pas seulement des instruments de pilotage aux mains des services de l'État, il faut que les deux parties puissent faire valoir leur point de vue et définir ensemble des stratégies d'action intégrées, dans le respect de l'autonomie et des prérogatives de chacun.

⁵⁹ En matière de lutte contre la radicalisation par exemple, le préfet de police conduit une réunion hebdomadaire d'évaluation de la menace associant les différentes directions opérationnelles concernées au sein de ses propres services (direction du renseignement, direction de la police judiciaire, direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne), mais également d'autres services relevant du ministère de l'Intérieur (direction générale de la sécurité intérieure, service central du renseignement territorial).

Autrement dit, au-delà (ou en-deçà) des conventions de coordination, il importe de conforter les liens opérationnels entre les polices municipales, les commissariats de police nationale et les brigades de gendarmerie. Le plus souvent, cela passe par des réunions de coordination ou par des opérations conjointes plus ou moins ciblées (patrouilles pédestres mixtes, sécurisation nocturne des quartiers festifs, contrôles routiers, lutte contre les rodéos sauvages, etc.), associant parfois même d'autres acteurs encore (notamment les agents de sûreté de la SNCF ou de la RATP à l'occasion d'opérations dans les espaces de transport en commun). L'interopérabilité des réseaux de radiocommunication (fréquences partagées) constitue un autre levier pour favoriser la coordination des forces au quotidien. Fin 2017, d'après les chiffres de la délégation aux coopérations de sécurité, plus de 400 communes ou intercommunalités dotées d'un service de police municipale avaient fait connaître leur intérêt pour ce dispositif et près de 120 d'entre elles en disposaient déjà (dont 30 situées en zone de compétence de la Préfecture de police).

Localement, on peut aussi repérer des initiatives plus originales, et l'on en citera deux, relayées par nos contacts sur les sites enquêtés. La première concerne le stage « cohésion des forces de sécurité » qu'organise depuis 10 ans l'intercommunalité de Plaine Vallée (anciennement la CAVAM). Une fois par an, cette journée de formation permet de réunir 80 policiers municipaux et nationaux, gendarmes, sapeurs-pompiers, agents de sûreté de la SNCF et de la RATP, et agents de sécurité privée, tous exerçant sur le territoire de l'agglomération. Ces stagiaires se retrouvent au Fort de Montmorency pour enchaîner par groupe des ateliers « commando » matérialisés par quatre parcours (audace, évasion, progression, combattant). Le directeur de la sécurité de Plaine Vallée dirige cette journée. À ses yeux, c'est une bonne manière de souder le partenariat opérationnel, l'occasion de « se dépasser ensemble » et de créer des liens forts autour de valeurs communes (professionnalisme, solidarité, transversalité) nécessaires à l'exercice des missions quotidiennes⁶⁰.

Le second exemple est celui du poste commun qui rassemble désormais la police municipale et la police nationale à Achères. À l'origine du projet, l'adjointe au maire chargée de la sécurité tient à en souligner la spécificité : à la différence d'expériences conduites en d'autres villes où policiers nationaux et municipaux cohabitent certes dans un même bâtiment, « mais avec un fonctionnement indépendant » dans des espaces bien cloisonnés, il s'agit ici de partager les mêmes locaux et d'instituer la proximité physique pour favoriser la communication.

« Le projet d'Achères, c'est de squatter le commissariat de secteur. J'y mets mes policiers municipaux, dans un bureau de police nationale déjà existant. Et ce sont les mêmes locaux, c'est-à-dire que c'est la même porte d'entrée, le même accueil du public, les mêmes parties communes. Tout est partagé. On l'a conçu vraiment comme ça. On rajoute une enseigne sur le bâtiment à côté de l'enseigne de la police nationale et on va mettre des effectifs de police municipale dans le bâtiment. Avec une vraie synergie, de fait, puisqu'ils vont travailler dans les mêmes locaux. Acropole sera ouvert, donc forcément, on entend, on partage, on s'organise en fonction. "Vous allez patrouiller là, OK, nous on va aller là". Le travail en commun sera largement facilité. Même si chacun ses compétences. [...] Mais dans le quotidien, je pense que ça remplacera le téléphone et le mail. Et l'échange humain est dix fois plus efficace. » (Maire-adjointe d'Achères chargée de la sécurité, coprésidente de la commission prévention/sécurité de l'AMIF)

À travers ces démarches de coopération renforcée, il ne faudrait cependant pas encourager de trop grands glissements et susciter la confusion des rôles. L'enjeu est de préserver les référentiels et les spécificités de chacun, de trouver les bons leviers pour que chacun s'investisse dans le partenariat, dans une logique de complémentarité et non pas de subordination. Car, assez naturellement, les services policiers de l'État peuvent être tentés d'utiliser les autres fournisseurs de sécurité comme des forces supplétives, des variables d'ajustement leur permettant d'optimiser l'emploi de leurs propres ressources. Et les policiers municipaux peuvent céder devant ces velléités d'auxiliarisation, parce qu'attirés par l'image valorisée du « vrai » travail policier, au détriment de leur mission première de proximité (Malochet, 2017 c). Il ne faudrait pas non plus qu'au prétexte d'un recentrage sur leur cœur de métier, les services policiers de l'État se désengagent plus encore de cette activité de surveillance générale, de cette présence préventive et régulatrice qui constitue pourtant l'essence du travail policier de voie publique. Mesure phare de la politique actuelle du ministère de l'Intérieur, la police de sécurité du quotidien est censée parer à ces travers, l'objectif étant de modifier l'approche, de recréer de la confiance et du lien avec la population. Mais comment la PSQ s'articulera-t-elle avec les polices municipales et les autres acteurs de la sécurité urbaine ? Pour l'heure, la question reste entière et nécessite une réflexion d'ensemble sur la nature des missions de chacun.

⁶⁰ <https://www.agglo-plainevallee.fr/actualites/2502/>

3.3. Articuler les échelles

Sur un même territoire, tous les acteurs engagés en matière de sécurité publique n'interviennent pas nécessairement à la même échelle. Cela génère des incohérences qu'il faut pouvoir dépasser pour parvenir à coordonner l'action par-delà les frontières institutionnelles.

3.3.1. Pallier les incohérences de périmètres

La superposition des différentes couches administratives donne à voir un paysage institutionnel intriqué dans lequel les périmètres des collectivités locales et des services de l'État ne se recoupent pas forcément. Comme l'analyse le conseiller sécurité de l'AMF, « la carte de la déconcentration correspond de moins en moins à la carte de la décentralisation ». La remarque vaut en particulier pour les intercommunalités. Bien souvent, elles ignorent les découpages des circonscriptions de sécurité publique voire, dans quelques cas, ceux des départements, ce qui multiplie les interlocuteurs et peut poser des problèmes de coordination. Prenons l'exemple de la communauté d'agglomération du Pays de Meaux. Du point de vue de la géographie communale, elle présente une certaine cohérence suivant le modèle de la ville-centre et de sa périphérie. Mais s'agissant de l'organisation des forces de l'ordre, elle est à cheval sur cinq circonscriptions de sécurité publique (qui la débordent par ailleurs), l'une en zone police nationale (celle de Meaux), les quatre autres en zone gendarmerie (celles d'Esblly, de Lizy et de Saint-Souplets relevant de la compagnie de Meaux, celle de la Ferté-sous-Jouarre relevant de la compagnie de Coulommiers). C'est avec cette distribution éclatée que les agents de la police intercommunale doivent composer dans leurs relations partenariales avec les forces de l'État. Malgré l'uniformisation des procédures (« pour que ce soit plus pratique »), leur responsable administrative note qu'entre le commissariat et les quatre brigades de gendarmerie, « les habitudes, les façons de faire sont différentes » : « chaque entité a son mode de fonctionnement », « il faut pouvoir s'y adapter ». Il va sans dire que dans une communauté urbaine de l'envergure de celle de Grand Paris Seine et Oise, ces effets d'enchevêtrements surgissent également et fragilisent la perspective d'un CISPD à l'échelle de l'intercommunalité dans son ensemble.

« Sur GPS&O, concernant les services de l'État, il y a du territoire gendarmerie et du territoire police nationale. Trois circons. Un seul tribunal de grande instance, celui de Versailles – ça, ça va. Mais il y a plusieurs tribunaux d'instance. En fait, il y a une organisation administrative qui n'est pas la même selon l'institution que l'on considère. Le seul effort qui a été fait par le département [...], c'est qu'on est venu caler les territoires d'action sociale sur ceux des intercos. Mais derrière, la carte policière devrait suivre, logiquement. Et pour en avoir discuté avec le DDSP, il l'a en tête. Parce qu'il voit que c'est aussi compliqué. Demain, si on fait un CISPD intercommunal, il faut faire venir trois commissaires, deux chefs de brigade territoriale de gendarmerie. Avec les supérieurs, chefs de groupement et pareil niveau police. Là, pour le coup, on n'est pas sur la rationalisation des effectifs ! Faire venir trois commissaires... Et puis, on ne peut pas en faire venir qu'un, lequel choisir, quel territoire privilégier ? Et le grand partenaire absent [...], la justice, ça veut dire qu'on fait déplacer différents services ? Alors déjà qu'on n'arrive pas à en avoir un quand on fait un malheureux CLSPD... » (Maire-adjointe d'Achères chargée de la sécurité, conseillère communautaire de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise)

Aussi les acteurs locaux peuvent-ils avoir le sentiment que les récentes réformes territoriales, pourtant censées simplifier la donne, l'ont paradoxalement complexifiée en créant des « intercommunalités qui ne ressemblent à rien administrativement » et « font fi de tous les autres découpages » (pour reprendre les mots d'une responsable prévention/sécurité). Pour certains groupements en particulier, ceux dont toutes les communes relevaient auparavant d'un même commissariat ou d'une même brigade de gendarmerie, la fusion dans une intercommunalité plus large en fait perdre les bénéfices. Ainsi des huit communes de l'ex-SAN de Sénart, désormais fondues dans une agglomération qui s'étend sur deux départements et sept circonscriptions de sécurité publique.

« L'agglomération Grand Paris Sud relève de plusieurs circons, des entités police nationale et des entités gendarmerie nationale. [...] Vous avez :

- la circonscription de Moissy Cramayel à laquelle correspond le CISPD de Sénart ;
- la gendarmerie de Saint-Germain-Lès-Corbeil qui regroupe sept communes ;
- la gendarmerie de Mennecy qui recueille deux villes [de GPS], Villabé et le Coudray Monceau ;
- la police nationale sur Évry, Courcouronnes et Ris Orangis ;
- le commissariat de Juvisy-sur-Orge, autre territoire [EPT 12], qui prend Grigny ;
- le commissariat de Corbeil Essonne, qui ne prend que Corbeil Essonne ;
- et Fleury Morangis en gendarmerie nationale pour les communes de Bondoufle et de Lisse.

Donc on a trois gendarmeries et quatre secteurs police, sept circons en tout. C'est complexe. » (Directeur par interim, Direction de la prévention et de la sécurité, Agglo Grand Paris Sud)

De même, à Plaine Vallée, le directeur intercommunal de la sécurité évoque la refonte récente de la carte policière et la mise en place d'un commissariat d'agglomération. « Le contour du commissariat d'agglomération d'Enghien correspond parfaitement à l'ancien contour du territoire de la CAVAM », précise-t-il avant d'ajouter : « et boum, ça se défait ! » avec la fusion de la CAVAM dans Plaine Vallée. Effectivement, la nouvelle communauté d'agglomération se répartit désormais sur quatre circonscriptions de sécurité publique, trois en zone police, la dernière en zone gendarmerie.

Sur le territoire couvert par la Métropole du Grand Paris, les découpages ne sont pas nécessairement plus lisibles ni mieux ordonnancés. Certes, le périmètre recoupe *grosso modo* celui des départements de la petite couronne (donc de la préfecture de police en matière d'ordre public), mais pas exactement puisque la MGP inclut au total sept communes situées en grande couronne (sous le giron des directions départementales de sécurité publique), et non des moindres si l'on considère Argenteuil et ses 100 000 habitants. Cette ville, la plus peuplée du Val d'Oise, fait partie de l'EPT Boucle Nord de Seine qui compte aussi six communes des Hauts-de-Seine. Ici, la frontière départementale n'est pas sans poser question, concernant la continuité de la gestion policière (*quid* de la coordination entre la préfecture de police et la DDSP ?) et des autres dispositifs mis en œuvre en matière de prévention/sécurité (on pense notamment aux équipes de prévention spécialisées mise en place à Argenteuil par le conseil départemental du Val d'Oise). Quant aux six autres communes de la MGP situées en grande couronne, elles sont essonniennes et sont intégrées à l'EPT Grand Orly Seine Bièvres qui s'étend aussi sur le Val-de-Marne. En matière de politique de la ville et de prévention de la délinquance comme dans les autres domaines, ce caractère bi-départemental oblige les acteurs de l'intercommunalité à composer avec deux préfectures aux modes de fonctionnement différents, ce qui peut s'avérer problématique.

« - La différence entre l'Essonne et le Val-de-Marne, on l'a sur tous les dispositifs. [...] Par exemple sur les contrats de ville, on a deux référents, un dans le Val-de-Marne et un dans l'Essonne. Et on a deux fonctionnements de l'État déconcentré complètement différents.

- On l'a pour l'accueil des gens du voyage, on l'a pour l'accueil des migrants, etc. [...] Cette double coordination pose beaucoup de problèmes. [...] Il y a souvent des lectures différentes, et on est contraint de les mettre ensemble pour trancher. C'est assez compliqué. »

(Directeur cohésion sociale & directeur général des services, EPT 12 Grand Orly Seine Bièvres)

C'est pourquoi, à l'instar de la directrice prévention/sécurité du conseil départemental de l'Essonne, certains estiment qu'« en créant la métropole et les EPT, on a rendu les choses encore plus compliquées là où ce n'est déjà pas simple. [...] On est encore moins lisible vis-à-vis des citoyens qui ne comprennent définitivement plus rien à qui fait quoi dans ce pays ». Comme on l'a souligné, ces effets d'enchevêtrement ne sont cependant pas spécifiques au territoire métropolitain. À l'échelle de la grande couronne francilienne, l'on peut notamment citer deux communautés d'agglomération situées à cheval sur deux départements, celle de Grand Paris Sud et celle de Roissy Pays de France – ce qui, dans ce dernier cas, ne facilite guère le déploiement de la police intercommunale et son extension de la partie val d'oisienne vers la partie seine-et-marnaise de l'agglomération (l'EPCI doit traiter avec les deux préfectures, notamment pour les agréments et les autorisations de port d'arme des agents). En d'autres termes, le sentiment de complexité institutionnelle prévaut. Pour le commandant de la compagnie de gendarmerie de Meaux, « c'est un Master Mind ! Entre le découpage police, le découpage gendarmerie, les communautés de communes et les compétences parquet et sous-préfecture, rien ne se recoupe. ». Aussi, pour la mise en œuvre de la PSQ et l'organisation des réunions préalables avec les élus, il n'a pas souhaité se caler sur « le découpage gendarmerie » mais a préféré retenir l'échelle des intercommunalités, car c'est, dit-il, celle qui fait le mieux sens pour les élus locaux.

3.3.2. Coordonner l'action par-delà les frontières administratives

Compte tenu de cette non-concordance, d'autres préconisent de s'émanciper des frontières administratives établies pour raisonner davantage sur les territoires vécus. À cet effet, ils convoquent à nouveaux frais l'idée de « bassin » – de vie, de proximité ou, plus précisément ici, de délinquance – en référence à des espaces souvent peu balisés dont T. le Goff explique qu'ils reflètent avant tout la géographie sensible des acteurs locaux (Le Goff, 2015). En l'espèce, la notion de bassin de délinquance se diffuse dans le champ des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance. Passée dans le langage courant des policiers et des gendarmes, elle ne fait pourtant pas l'objet d'une définition précise. Comme nous l'écrivions dans un court article à ce sujet, « elle sert à désigner une zone d'alimentation de la délinquance mais reste approximative faute de critères explicites pour en délimiter les contours. Les systèmes d'information géographiques peuvent certes permettre de cartographier la délinquance et d'identifier des *hot spots*. Mais quels indicateurs retenir pour périmétrer rigoureusement un bassin de délinquance ? La méthodologie soulève une série de questions qu'il

conviendrait d'approfondir pour objectiver la notion. Malgré ce flou sémantique, l'expression "bassin de délinquance" s'impose progressivement comme une catégorie d'action publique. [...] Elle traduit un enjeu de mise en cohérence des échelles d'action face à des problèmes qui débordent les frontières administratives des communes et des circonscriptions de sécurité publique » (Malochet, 2015b). Aussi trouve-t-elle un certain écho parmi les élus locaux, et le point de vue de l'adjointe au maire d'Achères est à ce titre particulièrement explicite.

« Je pense que la bonne échelle, c'est le bassin de délinquance. Il faut juste étudier les déplacements des délinquants, les actes qui sont commis sur le territoire, et avoir une assiette territoriale qui correspond à ce bassin-là. On a des systèmes de cartographie qui font des petits champignons : plus c'est rouge, plus il y a de faits. La CAVAM l'avait fait parfaitement, [le directeur de la sécurité] avait fait tous ces diagnostics comme ça. [...] Et ça, c'est la bonne échelle. [...] Par exemple, sur mon territoire, la bonne échelle, c'est de mettre Poissy, Achères, Conflans, Chanteloup, Andrézy, Carrière. Ce qui correspond quasiment à la circo de police de Conflans. [...] Il faut juste étudier notre population et nos délinquants. [...] Poissy, Achères, on sort de l'A13, on traverse, ce sont des déplacements logiques. Et s'ils sont logiques au quotidien pour des gens "normaux" entre guillemets, ils seront logiques aussi pour des gens qui commettent des faits de délinquance. C'est sur ça qu'il faut se baser, et pas sur des limites administratives fictives, imposées. » (Maire-adjointe d'Achères chargée de la sécurité, conseillère communautaire de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, coprésidente de la commission prévention/sécurité de l'AMIF)

Cette notion irrigue aussi le récent rapport de la mission parlementaire conduite par J.M. Fauvergue et A. Thourot. Pour ces deux sénateurs, « il convient de dépasser le strict cadre des circonscriptions de sécurité auxquelles doivent être préférées les notions de bassin de vie et de bassin de délinquance ». Le rapport préconise ainsi d'« adopter le bassin de vie comme cadre de référence pour définir la coproduction de sécurité entre l'État et ses partenaires », et notamment pour y mettre en place un conseil unique se substituant à l'ensemble des autres instances existantes (CLSPD, groupes locaux de traitement de la délinquance et autres cellules dédiées). Cette proposition qui répond de l'argument classique de la rationalisation administrative reste néanmoins très floue. Elle ne dit rien des critères de caractérisation de tels espaces, sinon que « c'est aux responsables des forces de sécurité de l'État dans les territoires que devra incomber la mission de définir les délimitations des bassins de délinquance », sans plus de précision (Fauvergue, Thourot, 2018, p.48-49).

Si volatile soit-elle, cette idée de bassin vient donc légitimer des approches qui s'affranchissent des périmètres administratifs en vigueur. Dans certains cas, elle sous-tend la mise en place de dispositifs supra-communaux à des niveaux infra-EPCI. On pense par exemple à la police intercommunale de Coubron et de Vaujours : même type de population, mêmes établissements scolaires, même réseau de bus, nous a dit le responsable pour expliquer la mutualisation à l'échelle de ces deux communes. Dans d'autres cas, cette même idée de bassin peut au contraire motiver le développement de démarches supra-EPCI. En ce sens, le maire de Saint-Yon nous explique avoir amorcé un début de réflexion dans la perspective d'un CISPDP couvrant sa communauté de communes (Entre Juine et Renarde), mais également la voisine (celle du Dourdannais), considérant que ce sont « deux intercommunales assez semblables en strates démographiques », avec « des sujets en partage » (autour des établissements scolaires communs et de la ligne C du RER notamment). Ce début de réflexion n'a cependant pas eu de suite. Comme déjà dit (cf. 1.1.1), c'est aussi cette idée de bassin de délinquance qui a servi à justifier la réforme organisationnelle de la préfecture de police et l'extension de son ressort d'intervention aux trois départements de petite couronne en 2009, dans un moment où la question du Grand Paris s'inscrivait à l'agenda public. Ceci étant, pour l'actuel préfet de police, l'échelon régional doit plus largement s'imposer pour la coordination de la sécurité intérieure en Île-de-France (et ce, au motif que « le véritable bassin est là »).

« Le niveau pertinent de pilotage des politiques de sécurité intérieure en Île-de-France, c'est le niveau régional. C'est le niveau du préfet de police préfet de zone de défense et de sécurité. [...] Parce que le véritable bassin est là, en tout cas en Île-de-France. Il y a une réalité géographique, sociologique de ce qu'est l'Île-de-France, les sujets de sécurité s'accommodent mal des limites administratives, et on a intérêt à renforcer cette dimension zonale dans notre coordination de la sécurité intérieure. » (Préfet de police)

Ces quelques exemples montrent au fond la labilité de la notion de bassin : celle-ci est utilisée pour désigner des espaces à géométrie variable, aux contours fluctuants selon les types de problèmes considérés et les types d'acteurs concernés. Pour la géographe J. Vallée, il est d'ailleurs illusoire de « vouloir agréger des espaces de vie individuels pour faire apparaître des territoires collectifs » parce que ces espaces de vie sont pluriels et non réductibles à l'environnement local (Vallée, 2015). Pourtant, l'image du bassin continue de structurer la vision de nombre d'acteurs. Selon M. Vanier, elle perdure parce qu'elle rassure (les bassins « prouvent qu'on vit ensemble, malgré tout ») et parce

qu'elle protège le politique (besoin de délimiter un fief pour « prétendre à une pseudo-souveraineté »). Mais du point de vue du chercheur, cette métaphore héritée de « la géographie de grand-papa » est inapte à décrire le fonctionnement spatial d'une société liquide qui ne saurait se laisser contenir dans de tels découpages (Vanier, 2015). Autrement dit, les dynamiques de flux individuels mettent à mal la notion de territoire et les approches spatiales classiques. Elles épuisent en partie la question de l'échelle d'action pertinente et rendent sa quête nécessairement vaine⁶¹. Partant de là, ce qui compte avant tout, c'est non pas de définir la bonne échelle, mais de savoir articuler les échelles entre elles par-delà les limites et les incohérences des différents périmètres administratifs. À Paris par exemple, l'élue déléguée à la sécurité illustre cette nécessité de dépasser les effets frontière pour la gestion de situations problématiques qui, en l'occurrence, se jouent de part et d'autre du boulevard périphérique. Elle cite l'exemple de « rixes un peu pénibles et méchantes entre les gamins du 17^{ème} et les gamins d'Asnières » et explique qu'ici, la question partenariale ne se pose pas institutionnellement au niveau des EPT, mais concrètement de ville à ville : « un travail est engagé entre services sociaux des deux côtés du périphérique, les clubs de prév' se sont mis en relation ».

À sa manière, la police régionale des transports témoigne de cet enjeu d'imbrication dans l'organisation de la préfecture de police. Au sein de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), il existe en effet une sous-direction dédiée à la sécurisation des transports publics, la sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT). Mais alors que la DSPAP est compétente sur la petite couronne exclusivement, la SDRPT l'est, assez logiquement vu la structuration des réseaux de mobilité, sur l'ensemble de l'Île-de-France. C'est à cette échelle qu'elle est chargée de coordonner la sécurisation des transports collectifs. En grande couronne, concernant les réseaux de surface, elle exerce ce rôle en lien direct avec les services territoriaux de police et de gendarmerie qui constituent les forces mobilisables sur le terrain. Concernant les réseaux ferrés, elle dispose d'une brigade spécifique qui intervient sur l'ensemble des trains de banlieue (réseau express régional et autres lignes Transilien). C'est la seule unité de la DSPAP dont le ressort territorial s'étend à toute l'Île-de-France, et même au-delà sur certaines portions de lignes qui s'achèvent dans les régions limitrophes⁶² : ici, la logique des flux prend le pas sur celle des territoires administratifs.

Outre cette unité relativement atypique, la question qui se pose est donc celle de la coordination stratégique et opérationnelle entre les différents services compétents dans les différents territoires. C'est la raison pour laquelle le préfet de police défend l'idée d'une coordination renforcée à l'échelle régionale de la zone de défense et de sécurité, pour éviter les effets de rupture entre la petite et la grande couronne parisienne.

« L'échelon zonal pour la coordination de la sécurité intérieure : voilà mon schéma de travail. Je ne veux pas que la Préfecture de police reste isolée sur le territoire de Paris et de la petite couronne. Parce qu'à ce moment-là, il y a une zone d'ombre, qui est la grande couronne, où il manque cette vision de coordination, où elle se fera mal, ou uniquement en silo, chaque direction centrale le faisant pour son compte, la PAF, la sécurité publique, la gendarmerie... Donc il faut cette autorité territoriale à l'échelle de l'Île-de-France, c'est ce que je crois profondément. » (Préfet de police)

Mais par-delà les services policiers de l'État, la gouvernance de la sécurité francilienne suppose des réglages avec les autres acteurs engagés en ce domaine, notamment les pouvoirs locaux. Et par-delà les frontières régionales, elle soulève des enjeux de coopération avec les territoires hors Île-de-France, limitrophes ou plus lointains mais reliés entre eux par des flux qui véhiculent et génèrent y compris de la délinquance et de la criminalité. En matière de sécurité comme dans les autres domaines, ces enjeux témoignent d'« un fort besoin d'interterritorialité » et invitent à « imaginer de nouvelles réciprocitys » (Diguët, Pautal, 2018) – enjeux que le conseiller sécurité de l'AMF pointe avec justesse :

« La compétence est ou sera clairement définie dans les territoires. Mais toutes ces mobilités, tous ces réseaux, tous ces flux qui irriguent et traversent, rentrent et ressortent de ce territoire qui s'appelle Île-de-France Grand Paris, *quid* de la gouvernance sécuritaire ? [...] Il y a deux réalités qui sont plus ou moins compatibles ou incompatibles. C'est le territoire, plus ou moins grand, mais fini, et de ce territoire découle une compétence (policière, judiciaire, administrative, etc.). Et dans ce territoire, mais entrants/sortants de ce territoire, des réseaux, des flux, des mobilités, humaines, matérielles, cyber, légales ou illégales, qui ignorent complètement le territoire. [...] Pour moi, c'est la vraie question. Le territoire par rapport à ces flux, et la coordination de la réponse, la gouvernance dans ces territoires et au-delà, et aux marges de ces territoires. [...] La question la plus simple, c'est : qui fait quoi dans le territoire ? La question plus difficile, c'est : qui fait quoi entre territoires ? » (Conseiller sécurité/ruralité, AMIF)

⁶¹ Ce qu'illustrent par exemple les analyses et les comparaisons internationales sur les périmètres métropolitains, montrant que « l'intégration institutionnelle se fait rarement à la bonne échelle » (Fauconnet, 2017).

⁶² Reliant Paris à Beauvais (Oise, Hauts-de-France), Creil (Oise, Hauts-de-France), Dreux (Eure-et-Loir, Centre-Val de Loire), Malesherbes (Loiret, Centre-Val de Loire) et Vernon (Eure, Normandie).

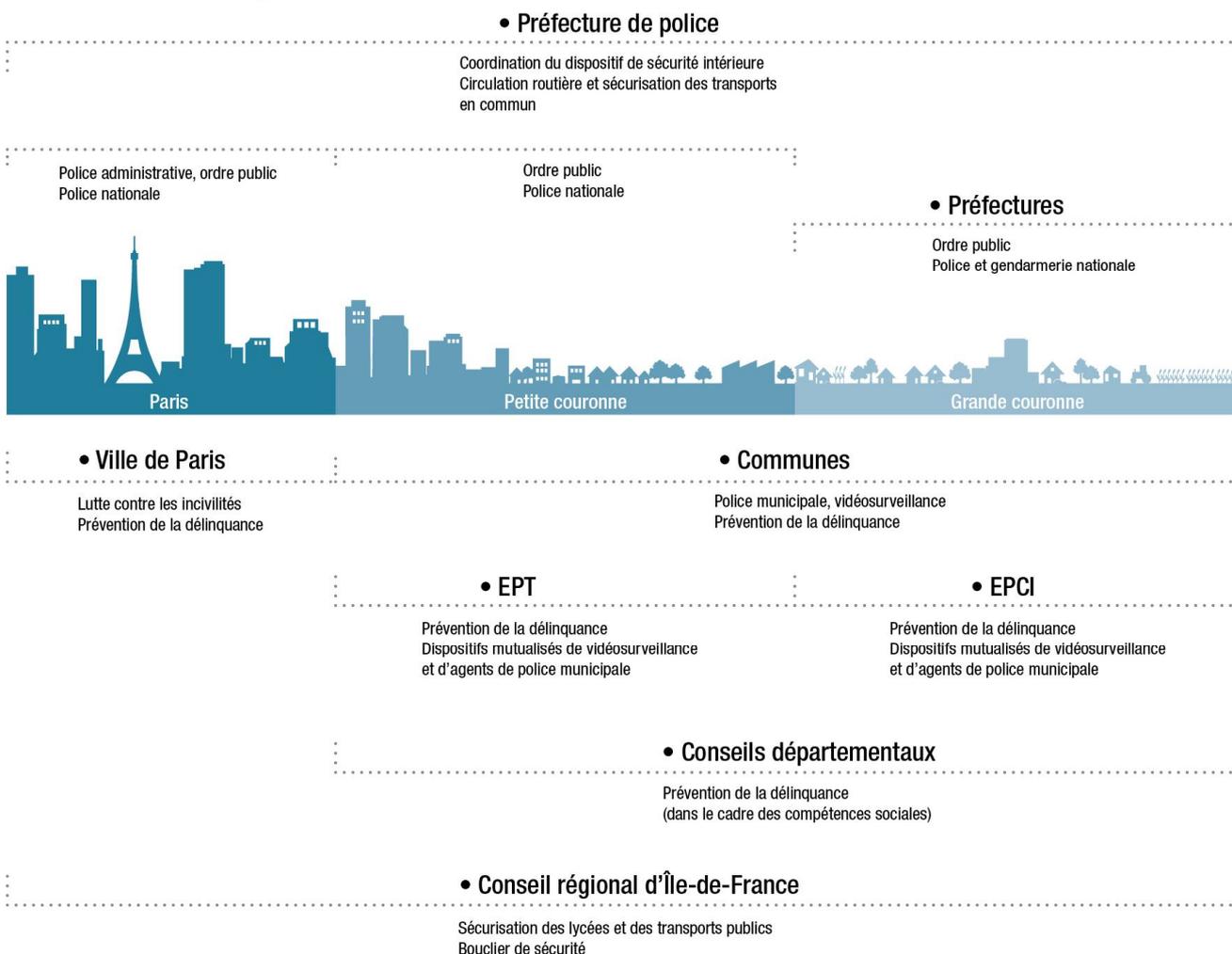
Comme l'expliquent D. Monjardet et J.P. Brodeur, les territoires de sécurité font à la fois l'objet d'une indifférenciation croissante au regard de phénomènes illégaux sans frontières (trafics en tout genre, terrorisme, etc.) et d'un fractionnement toujours plus marqué au regard des micro-territoires de référence pour l'action publique. En matière de sécurité comme dans bien d'autres domaines, l'État est donc tant débordé par le haut que par le bas, et c'est dans cette double dynamique de globalisation/localisation que les modes de gouvernance trouvent de nouvelles formes d'inscription spatiale, entre un « pôle planétaire » (celui des mécanismes de coopération transrégionale et transnationale) et un « pôle de la proximité » (celui des dispositifs mis en œuvre localement) (Monjardet, Brodeur, 2003).

* * *

En Île-de-France, la gouvernance de la sécurité quotidienne relève d'un système complexe dans lequel les différents niveaux de collectivités territoriales et les intercommunalités interviennent aux côtés des forces de l'État. Nonobstant l'impératif de proximité sur lequel tous insistent, ce système met au défi de l'articulation des acteurs et des échelles. Il exige d'inscrire le partenariat dans le concret, de renforcer la coopération des forces opérationnelles tout en préservant les identités professionnelles, de pallier les incohérences de périmètres et de coordonner l'action par-delà les découpages administratifs pour traiter les problèmes tels qu'ils se posent aux travers des territorialités et des flux constitutifs de la réalité métropolitaine actuelle.

GOVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE EN ÎLE-DE-FRANCE : LES ACTEURS

Acteurs étatiques



Acteurs locaux

Conclusion

En Île-de-France, aux côtés des services de l'État, les collectivités territoriales et les intercommunalités sont mises à contribution dans la gouvernance de la sécurité publique. Cette étude interroge les évolutions à travers le prisme des échelles d'action, considérant les rôles des différentes strates politico-administratives sur fond de réformes institutionnelles et de transformations de la carte territoriale (acte III de la décentralisation). À l'heure des villes globales, elle pose la question de la métropolisation de la sécurité et montre que dans le contexte francilien, celle-ci ne saurait se réduire à l'institutionnalisation de la Métropole du Grand Paris qui, à ce jour, n'est ni compétente ni mobilisée sur les enjeux de sécurité. En revanche, la question fait sens dès lors que l'on adopte une vision plus large de la métropolisation, celle d'une dynamique de complexification des régimes urbains qui conduit à redéfinir le rapport aux territoires et favorise l'affirmation des pouvoirs locaux.

En France, la gestion de la sécurité est pourtant imprégnée d'un modèle étatique consacrant la position dominante des autorités centrales. À l'échelle de l'agglomération parisienne, la préfecture de police incarne ce modèle. En matière de sécurité publique, c'est l'acteur majeur non seulement à Paris, mais aussi dans les trois départements de petite couronne où elle commande la police d'agglomération constituée en 2009, ainsi que sur les aéroports internationaux de Roissy-Charles-de-Gaulle, du Bourget et d'Orly où elle est récemment devenue compétente. En l'espace d'une décennie, son emprise s'est donc renforcée dans une logique d'extension métropolitaine qui s'affranchit des limites de Paris *intra-muros* pour embrasser une ville-monde aux contours élargis, dont les aéroports constituent les portes d'entrée internationales. Institution bicentenaire au statut singulier, la Préfecture de police joue donc un rôle primordial et consolidé. Ce rôle n'est cependant pas exclusif puisque la participation d'autres acteurs est encouragée, laissant une place croissante aux autorités locales dans la coproduction de sécurité.

Le constat concerne en premier lieu les maires et les communes – y compris la ville de Paris qui, malgré la spécificité de son régime, intensifie son action dans le champ de la tranquillité et de la lutte contre les incivilités. En Île-de-France comme ailleurs, les politiques municipales de sécurité varient certes d'une commune à l'autre, en fonction des problèmes qui se posent localement et des choix que les élus font pour y répondre. Mais de manière générale, l'investissement des maires se confirme et progresse d'autant plus visiblement que la pression sécuritaire s'est raffermie face à la menace terroriste. Malgré leurs disparités, les polices municipales attestent de cette montée en puissance. Depuis 2015, elles ont acquis une nouvelle dimension, le contexte accélérant leur développement sur le plan des effectifs (hausse des recrutements), des équipements (généralisation de l'armement) et des missions (extension des prérogatives répressives dans les transports publics notamment, accès direct aux fichiers des permis de conduire et des immatriculations, etc.). Pour la conduite des politiques de sécurité, l'ensemble de nos interlocuteurs insistent en tout cas sur la pertinence de l'échelon communal (voire infra-communal), cet échelon du proche qu'ils considèrent comme le mieux à même de capter les attentes et d'identifier les besoins parce qu'il est en prise directe avec le territoire et la population. De ce point de vue, les maires s'imposent comme des acteurs de premier plan et des partenaires incontournables pour les forces de l'État.

C'est ce qui explique en partie l'implication relativement limitée des intercommunalités. Aux yeux des acteurs locaux, l'échelon intercommunal peut effectivement sembler trop large, difficilement compatible avec l'exigence de proximité que suppose la mise en œuvre des actions de prévention/sécurité (*a fortiori* dans le cas des « groupements XXL » tels les établissements publics territoriaux ou la communauté urbaine GPS&O). Le droit prévoit pourtant que les intercommunalités interviennent dans ce domaine : il leur donne compétence pour la prévention de la délinquance et leur permet de mutualiser les agents de police municipale et les dispositifs de vidéosurveillance. Mais pour l'heure, elles ne s'emparent que très modérément de ces dispositions parce que là n'est pas forcément leur priorité et parce que les maires se montrent réticents à se dessaisir de la gestion directe des affaires de sécurité. Néanmoins, en Île-de-France, et plus spécialement en grande couronne, plusieurs exemples témoignent de l'engagement manifeste de certains groupements en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. Ils montrent qu'en l'occurrence, l'intercommunalité est définie comme une échelle d'action appropriée pour le portage de projets structurants qui débordent les frontières communales (sécurisation des réseaux de transport) ou permettent aux communes d'établir ensemble des dispositifs qu'elles n'auraient pas les moyens d'assumer seules (police intercommunale, vidéosurveillance, etc.).

Quant aux conseils départementaux, ils semblent aujourd'hui davantage concernés par les enjeux de sécurité quoique leur niveau d'investissement reste très inégal. Comme prévu par les textes, ils concourent à la prévention de la délinquance à travers l'exercice de leurs compétences sociales. Mais dans le cas francilien, certains se démarquent par des initiatives spécifiques qui relèvent à proprement parler du champ de la sécurité (aide pour l'équipement des polices municipales, l'installation de caméras, etc.). À l'instar de la région Île-de-France dont le « bouclier de sécurité » se déploie dans l'agglomération dense comme dans les zones périurbaines et rurales, ils se positionnent avant tout comme des partenaires financeurs, en soutien des villes et des forces étatiques. Leur politique volontariste indique à tout le moins que la suppression de la clause de compétence générale est sans incidence sur ce plan.

En somme, sur la scène francilienne de la prévention/sécurité, si l'État reste le maître du jeu, il compte avec plusieurs partenaires dont il aurait bien du mal à se passer. En particulier, la mobilisation des collectivités territoriales et des intercommunalités va croissant, pour pallier ce que les élus locaux identifient comme des carences sur le terrain de la tranquillité quotidienne. Même si cette mobilisation varie selon les territoires et les échelons, la tendance est nette, significative d'un partage accru des responsabilités dans la gouvernance de la sécurité. Les attaques terroristes l'ont sensiblement accentuée, poussant les pouvoirs locaux à s'impliquer plus encore face aux défis sécuritaires du moment. Directement interpellés par les autorités centrales, ils sont sommés d'agir, chacun à leur niveau, à des fins de sécurisation des espaces collectifs, de prévention de la délinquance et de lutte contre la radicalisation.

Dans ce système pluralisé, les enjeux de coordination sont évidemment centraux, souvent problématiques et d'autant plus saillants que l'architecture institutionnelle est enchevêtrée. Les différentes couches politico-administratives se superposent sans forcément se recouper, ce qui multiplie les interlocuteurs, génère des incohérences et pose des difficultés. Censées simplifier la donne, les récentes réformes territoriales peuvent donner le sentiment de l'avoir complexifiée. La création de la métropole du Grand Paris, la mise en place des établissements publics territoriaux en son sein et la constitution d'intercommunalités élargies en grande couronne produisent autant de strates sans correspondance nécessaire avec les circonscriptions de sécurité publique, les limites départementales ou la carte judiciaire. La région-capitale est, de toute façon, traversée par des dynamiques de flux divers qui échappent aux velléités de découpages administratifs, il ne saurait donc y avoir de « bon » périmètre. La métropolisation de la sécurité n'est pas tant une question de changement d'échelle qu'une question d'articulation des échelles dans un contexte de transformation des régimes urbains.

Bibliographie

- Bayley D., Shearing C., 2001, *The New Structure of Policing*, Washington, National Institute of Justice.
- Bitaud C., Dorel V., Moreau E., Vergues C., Le Goff T., Fauconnet L., Pellerin E., 2017, *Bilan de la mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'espace métropolitain du Grand Paris*, Forum Métropolitain du Grand Paris, Apur, IAU.
- Bonnet F., Maillard J. de, Roché S., 2015, « Plural policing of public places in France: between private and local policing », *European Journal of Policing Studies*, vol. 2, n°3, 285-303.
- Bonnet F., 2008, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publiques et privées dans une gare et un centre commercial », *Sociologie du travail*, n°50, 505-520.
- Crawford A., Lister S., 2004, *The Extended Policing Family. Visible Patrols in Residential Areas*, York JR Foundation.
- Devroe E., Ponsaers P., 2017, « European national police systems and metropolitan realities », in Devroe E., Edwards A., Ponsaers P. (dir.), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, Routledge, pp.23-74.
- Diguet C., Pautal E., 2018, « Territoires du bassin parisien : imaginer de nouvelles réciprocitys », *Note rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme - Île-de-France*, n°787.
- Dominati Ph., 2017, *La Préfecture de police de Paris : qui trop embrasse mal étreint ?*, rapport d'information du Sénat n° 353 (2016-2017), fait au nom de la commission des finances.
- Edwards A., Devroe E., Ponsaers P., 2017, « The European world of metropolitan policing. Interpreting patterns of governance, policy and politics », in Devroe E., Edwards A., Ponsaers P. (dir.), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, Routledge, pp.305-331.
- Fauconnet L., 2017, « Grand Paris : ce que nous disent les autres métropoles du monde », *Chronique du Grand Paris*, n°10, IAU îdF.
- Fauvergue J.M., Thourot A., 2018, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, rapport de la mission parlementaire.
- Freyermuth A., 2013, « L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001) », *Revue Internationale de Politique Comparée*, n°1, vol.20, pp.89-116.
- Froment J.C., 2009, « Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), acteurs de la sécurité. Une cadre juridique et institutionnel renforcé, mais encore faiblement mis en œuvre », *Les Cahiers de la sécurité*, n°8, pp.36-41.
- Gautron V., 2010, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 27 janvier 2010, consulté le 24 avril 2018. URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/7719>
- Germain S., 2012, « Le retour des villes dans la gestion de la sécurité en France et en Italie », *Déviance et Société*, vol.36, n°1, pp.61-34.
- Ghorra-Gobin C., 2010, « De la métropolisation : un nouveau paradigme? », *Quaderni* [En ligne], n°73, mis en ligne le 05 octobre 2012, consulté le 22 mai 2018. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/442>
- Ghorra-Gobin C., 2015, *La métropolisation en question*, Paris, Puf, coll. « La ville en débat ».
- Gosselin C., Malochet V., 2017, « "Jusqu'où ne pas aller trop loin ?" Les bailleurs sociaux face aux enjeux de sécurité », *Espaces et Sociétés*, n°171, 2017/4, pp.129-143.
- Gosselin C., Malochet V., 2016, *Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité. Les bailleurs sociaux dans un rôle à dimension variable*, IAU Île-de-France.
- Guelton S., Paulin C., 2012, « Essai de comparaison statistique sur la sécurité des capitales européennes », *Sécurité et Stratégie*, vol.9, n°2, pp.5-17.
- Hassid O, Paulin C., 2012, « Édito, *Sécurité et Stratégie* », vol.9, n°2, p.2.
- Jouanneau H., 2018, « Les polices intercommunales ne décollent pas », *lagazettedescommunes.com* [En ligne], mis en ligne le 25 juin 2018, consulté le 28 juin 2018. <http://www.lagazettedescommunes.com/570850/les-polices-intercommunales-ne-decollent-pas/?abo=1>
- Jones T., Newburn T. (eds), 2006, *Plural policing. A comparative perspective*, New York, Routledge.

Jouve B., Lefèvre C., 1999, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue Française de science politique*, 1999, vol.49, n°6, pp.835-853.

Le Galès P., Lorrain D., 2003, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, vol.107 n°3, pp.305-317.

Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science politique*, vol.45, n°1, pp.57-95.

Le Goff T., 2017, « Une réforme au milieu du gué », *Chronique du Grand Paris*, n°5, IAU-îdF.

Le Goff T., 2015, « Le "bassin de vie" : la géographie sensible des maires », *Les Cahiers de l'IAU*, « Coupes et découpages territoriales. Quelle réalité du bassin de vie ? », n°172, pp.20-23.

Le Goff T., 2008, *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, PUR, 2008.

Le Goff T., 2002, *Intercommunalité et sécurité. Une approche comparative de trois agglomérations*, Paris, La Documentation française, 2002.

Maillard J. de, Zagrodzki M., *La sécurité parisienne à l'heure métropolitaine*, in Le Galès Ph. (dir.), titre non défini, à paraître.

Maillard J. de, Mouhanna C., 2017, « Governing metropolises in France : the false pretences of metropolisation », in Devroe E., Edwards A., Ponsaers P. (dir.), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, Routledge, pp.77-94.

Maillard J. de, Zagrodzki M., 2017, « Plural Policing in Paris: variations and pitfalls of cooperation between national and municipal police forces », *Policing and Society*, 27, 1, pp.53-64.

Maillard J. de, Zagrodzki M., Benazeth V., Zaslavsky F., 2015, « Des acteurs en quête de légitimité dans la production de l'ordre public urbain. L'exemple des inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris », *Déviance et Société*, vol.39, n°3, pp.295-319.

Maillard J. de, 2013, « Réguler les espaces publics : le rôle ambivalent des nouveaux métiers », *Métropolitiques*. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Reguler-les-espaces-publics-le.html>

Maillard J. de, Benec'h-Le-Roux P., 2011, *Évaluation de l'activité des correspondants de nuit de la ville de Paris*, rapport pour la mairie de Paris, Paris, Cesdip.

Malochet V., 2017a, *La participation des citoyens en matière de sécurité locale. Diversité des regards et des modes d'implication*, IAU Île-de-France.

Malochet V., 2017b, « Contours et positionnement d'une forme hybride de *policing* résidentiel. Le cas du Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS) », *Champ pénal/Penal Field*, [en ligne], Vol XIV, 2017. URL <http://journals.openedition.org/champpenal/9622>

Malochet V., 2017c, « Les relations police/population sous le prisme de la pluralisation du *policing* en France. Le cas des polices municipales et des services de sécurité interne de la SNCF, de la RATP et des bailleurs sociaux parisiens », *Les Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°40, pp.13-22.

Malochet V., 2016, « Sécurité : le rôle des acteurs locaux sur fond d'état d'urgence », *Note rapide de l'IAU*, n°725.

Malochet V., Le Goff T., 2015, « Le Grand Paris de la sécurité », *Note rapide de l'IAU*, n°702.

Malochet V., 2015a *Le Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS). Sociographie d'une exception parisienne*, IAU Île-de-France.

Malochet V., 2015b, « Bassin de délinquance : une catégorie opérante pour le Grand Paris ? », *Les Cahiers de l'IAU n°172*, « Coupes et découpages territoriales. Quelle réalité du bassin de vie ? », n°172, pp.138-139.

Malochet V., Le Goff T., 2013, *Étude sur la sécurisation des transports publics franciliens. Rapport de synthèse*, IAU Île-de-France.

Malochet V., 2013, « Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage français de la sécurité publique », *Les Cahiers de la Sécurité*, dossier « Le maire, la prévention et la sécurité », n°26, pp.30-39.

Malochet V., 2012, « La police au défi de la proximité », in Cortéséro R. (dir.), *La banlieue change ! Inégalités, justice sociale et action publiques dans les quartiers populaires*, Lormont, Le Bord de l'Eau, collection « Clair et Net », pp.137-155.

Malochet V., 2009, « Vue d'ensemble sur les polices municipales de France », *Les Cahiers de la Sécurité*, dossier « Les territoires de la sécurité », n°8, pp.96-104.

Malochet V., Pouchadon M.L., Véréout A., 2008, *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport LAPSAC-Université Bordeaux 2 & IR TSA pour l'INHES.

Malochet V., 2007, *Les policiers municipaux*, PUF/Le Monde, coll. « Partage du savoir », 212 p.

Millet J., 2017, « La police municipale : retour sur le quinquennat 2012-2017 et propositions pour l'avenir », *La semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales*, n°40, 09 octobre 2017.

Monjardet D., Brodeur J.P., 2003, « Sécurité intérieure et sécurité extérieure. Recompositions et métamorphoses », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°53, pp.157-169.

Monjardet D., 1999, « Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°83-84, 15-22.

Monjardet D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

Mouhanna C., 2017, « Etat d'urgence, état des lieux : abus de police et usure démocratique », *Sociologie* [En ligne], vol.8, n°4, 2017, mis en ligne le 27 janvier 2018, consulté le 1^{er} février 2018. URL : <http://journals.openedition.org/sociologie/3389>

Mouhanna C., Easton M., 2014, Policing Paris. "Out of" or "still in" Napoleonic Time?, *European Journal of Policing studies*, vol. 2, n°1, 94-109.

Mouhanna C., 2011, *La police contre les citoyens*, Nîmes, Champ social éd.

Mucchielli L., 2017, « Introduction au débat : "L'Etat d'urgence, quelles conséquences sur les politiques publiques ?" », *Sociologie* [en ligne], vol.8, n°4, mis en ligne le 14 janvier 2018, consulté le 1^{er} février 2018. URL : <http://journals.openedition.org/sociologie/3377>

Négrier E., 2012, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, n°141/1, pp.73-86.

Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Oblet T., 2008, *Défendre la ville. La police, l'urbanisme et les habitants*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat ».

Ocqueteau F., 2004, *Polices entre État et marché*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.

Ocqueteau F., Warfman D., 2011, *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?.

Offner J.M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *revue française de science politique*, vol.56, n°1, pp.27-47.

O'Neill M., Fyfe N.R., 2016, "Plural policing in Europe: relationships and governance in contemporary security systems", *Policing and Society*. [<http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2016.1220554>]

Pinson G., 2014, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n° 148), pp. 95-111.

Pinson G., 2010, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32/1, pp.73-92.

Ponsaers P., Edwards A., Verhage A., Recasens i Brunet A., 2014, « Policing European Metropolises », *European Journal of Policing Studies*, vol. 2, n°1, pp.3-12.

Renaudie O., 2008, *La Préfecture de police*, Paris, LGDJ.

Robert Ph., 1999, *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève, Droz.

Roché S., 2016, *De la police en démocratie*, Paris, Grasset.

Roché S., 2004, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n°1, pp.43-70.

Shearing C., Stenning P., 2016, « The privatization of policing : implications for democracy », in Leander A., Abrahamsen R. (dir.), *Routledge Handbook of Private Security Studies*, London/Newyork, Routledge, pp. 140-148.

Terpstra J., Van Stokkom B., Spreeuwiers R., 2013, *Who patrols the streets? An international comparative study of plural policing*, Eleven International Publishing.

Terpstra J., Devroe E., 2015, "Plural policing in Western Europe. A comparison", *European Journal of Policing Studies*, vol. 2, n°3, 235-244.

Vallée J., 2015, « Découper l'espace en fonction des pratiques spatiales : une illusion ? », *Les Cahiers de l'IAU*, « Coupes et découpes territoriales. Quelle réalité du bassin de vie ? », n°172, pp.16-19.

Vanier M., 2015, « Des bassins, encore des bassins, toujours des bassins... », *Les Cahiers de l'IAU*, « Coupes et découpes territoriales. Quelle réalité du bassin de vie ? », n°172, pp.12-14.

Vaslin J., 2017, *Esthétique propre. La mise en administration des graffitis à Paris de 1977 à 1997*, thèse de doctorat en science politique, IEP de Lyon.

Zugetta I., Fauconnet L., 2018, « Carte territoriale de l'Île-de-France : quels ajustements au 1^{er} janvier 2018 ? », *Chronique de l'interco*, n°18, IAU –îdF.

Annexes

Annexe 1 – Liste des personnes interviewées

N° itw	N° pers	Statut / fonction(s)	Interviewé(e) le :
Communes / intercommunalités			
1	1	Maire-adjointe (PS) à la sécurité de la ville de Paris, conseillère métropolitaine de la métropole du Grand Paris (en présence d'une collaboratrice)	03/10/17
2	2	Maire (LR) de Melun, Président de la communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine (77) (en présence d'un collaborateur)	29/11/17
3	3	Coordinateur du CISDP de la communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine (77)	06/10/17
4	4	Maire (LR) de Lizy-sur-Ourcq, conseillère communautaire de la communauté de communes du Pays de l'Ourcq (77)	18/01/18
5	5	Maire (divers droite) de Varredes, conseiller communautaire de la communauté d'agglomération du Pays de Meaux (77)	18/01/18
6	6	Coordinatrice du Contrat opérationnel de prévention et de sécurité (COPS) de Meaux et de la stratégie de sécurité et de prévention de la délinquance de la CA Pays de Meaux (77)	19/02/18
7	7	Cadre administratif, police intercommunale du Pays de Meaux (77)	19/02/18
8	8	1 ^{ère} adjointe au maire (LR) d'Achères chargée de la sécurité, conseillère communautaire de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, conseillère départementale des Yvelines (78) co-présidente de la commission prévention/sécurité, Association des Maires d'Ile-de-France (AMIF)	21/11/17
	9	Maire (LR) de Vaujours, vice-président de l'EPT 9 Grand Paris Grand Est (93) co-président de la commission prévention/sécurité, Association des Maires d'Ile-de-France (AMIF)	
9	10	Directeur intercommunal de la tranquillité et de la sécurité publique, en charge de la police municipale mutualisée de Coubron et de Vaujours (93)	13/12/17
10	11	Directeur par interim de la direction de la prévention et de la sécurité, communauté d'agglomération Grand Paris Sud (91 / 77)	08/11/17
11	12	Maire adjoint (PS) de Dourdan chargé de la sécurité, conseiller communautaire de la communauté de communes Dourdannais en Hurepoix (91)	05/12/17 par tél.
12	13	Maire (LR) de Saint-Yon, vice-président chargé de la sécurité de la communauté de communes Entre Juine et Renarde, conseiller départemental de l'Essonne (91)	30/11/17
	14	Directeur de la police intercommunale de la communauté de communes Entre Juine et Renarde (91)	
13	15	Directeur général des services de l'EPT 12 Grand Orly Seine Bièvre (94 / 91)	11/01/18
	16	Directeur cohésion territoriale et politique de la ville	
14	17	Directeur de la sécurité de la communauté d'agglomération Plaine Vallée (95)	14/11/17
15	18	DGA cohésion sociale de la communauté d'agglomération Val Parisis (95)	18/12/17
	19	Directeur de la police intercommunale	
16	20	Chef de la police municipale de Goussainville et de la police intercommunale de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France (95)	29/01/18
17	21	Adjoint au maire de Chaumontel (SE), conseiller communautaire chargé de la vidéoprotection pour la communauté de communes Carnelle Pays de France (95)	10/11/17
	22	DGS de la communauté de communes Carnelle Pays de France (95)	
18	23	Maire adjoint (divers gauche) chargé de la sécurité de Nantes (44), membre de France urbaine	12/12/17 par tél.
19	24	Chargé de mission sécurité/ruralité, Association des Maires de France (AMF)	17/10/17
Conseils départementaux			
20	25	Chargée des relations extérieures, Syndicat mixte ouvert Yvelines numériques, Conseil départemental des Yvelines (78)	15/12/17 par tél.
21	26	Directrice de la sécurité et de la prévention, Conseil départemental de l'Essonne (91)	28/09/17
22	27	Cheffe du service actions éducatives et citoyenneté, Conseil départemental des Hauts-de-Seine (92)	15/12/17
	28	Chef de l'unité prévention de la délinquance	

23	29	Directrice de la direction jeunesse, prévention et sécurité, Conseil départemental du Val d'Oise (95)	19/10/17
	30	Responsable de la mission sécurité	
	31	Chargé de mission sécurité	
24	32	Chargé de mission auprès du directeur général, conseiller sécurité, Association des départements de France (ADF)	24/01/17
Région Île-de-France			
25	33	Vice-président en charge de la sécurité, Région Île-de-France	12/12/17
	34	Collaboratrice du Vice-président en charge de la sécurité, Région Île-de-France	
Services de l'État			
26	35	Préfet délégué aux coopérations de sécurité, ministère de l'Intérieur	09/11/17
	36	Chargé de mission "vidéoprotection"	
	37	Chargé de mission "polices municipales"	
	38	Chargé de mission "sécurité privée"	
27	39	Chargé de mission auprès du directeur général de la gendarmerie nationale, cabinet, pôle « stratégie et conduite du changement »	24/11/17
28	40	Chef du bureau sécurité publique et sécurité routière, état-major région Île-de-France, gendarmerie nationale	19/12/17
	41	Cheffe de la sécurité publique	
29	42	Officier adjoint de commandement, groupement départemental de gendarmerie des Yvelines (78)	22/01/18
	43	Commandant de la brigade de prévention de la délinquance et de la jeunesse	
	44	Adjoint au commandant de la brigade de prévention de la délinquance et de la jeunesse	
30	45	Commandant de la compagnie de gendarmerie de Meaux (77)	18/01/18
31	46	Adjoint au commandant de la brigade territoriale de gendarmerie de Lizy-sur-Ourcq (77)	18/01/18
32	47	Préfet de police (en présence du conseiller technique chargé de la prospective)	09/03/18

Annexe 2 – Les communes face aux exigences de sécurisation des manifestations récréatives : extrait de l'interview à l'AMIF

« *Coprésidente* : Autre exemple flagrant. Les manifestations, c'est aberrant ! Au jour d'aujourd'hui, on vous donne des quotas d'1%. Un policier municipal – il peut y avoir des assouplissements, ça peut être un personnel municipal, pas forcément un policier municipal, mais normalement, c'est un policier municipal pour 100 personnes accueillies. Aujourd'hui, il n'y a aucune ville qui est en mesure de le faire ! 100 personnes accueillies en simultané sur une manifestation, ce n'est rien. On a des dizaines d'exemples de manifestations où on est au-delà de ça.

Je vous donne un exemple, [celui d'une manifestation] qu'on a organisée début septembre : il y avait 7 500 personnes sur le site. Il aurait fallu que je prévois un dispositif de sécurité communal en policiers municipaux et/ou en agents de sécurité privée qui est inabsorbable par les services de la ville et par la commune, Méry-sur-Oise, qui fait 10 000 habitants et qui n'a pas le budget pour. La préfecture nous dit : "si vous n'avez pas les moyens, on annule." J'ai dit : "et vous, votre rôle, en tant que préfet ?" Et la brigade de gendarmerie, qui a refusé d'assurer la moindre patrouille pendant cette manifestation, nous dit : "nous, on le note dans notre planning, donc s'il y a un souci, on viendra. Mais la sécurité de sites ou de manifestations, c'est payant". Aujourd'hui, c'est une prestation qui existe en police nationale ou en gendarmerie nationale, mais il faut conventionner et c'est payant. C'est le système qui vaut au stade de France ou au Parc des Princes. C'est-à-dire qu'avant, c'étaient les forces de l'ordre qui assuraient gratuitement la sécurité aux abords des stades, et petit à petit, ils sont passés sur des conventions payantes. Alors, les grands clubs de foot brassent des milliards, mais c'est ce système-là qu'on impose aujourd'hui aux villes, y compris à des petites villes. Alors c'est quoi l'avenir ? Faut qu'on arrête de vivre ? On ne fait plus aucune manifestation ?

Enquêtrice : Quel a été votre choix, au final, pour cette manifestation de 7 500 habitants ? Vous l'avez faite ? Et qu'a dit la préfecture ?

Coprésidente : Oui, on l'a faite, mais la préfecture était à deux doigts de dire : "non, on vous donne un avis défavorable, responsabilité transférée sur la tête du maire si le maire veut le faire". Donc on a mis un peu la pression, et finalement, ils ont donné un avis favorable.

Mais en tout cas, ce qui est dit, c'est qu'aujourd'hui, ils vont renforcer Vigipirate et donc durcir ces recommandations pour la sécurisation des manifestations. Et ça veut dire que demain, il y a des choses qu'on ne pourra plus faire. Alors qu'on les fasse différemment et qu'on introduise des réflexes de sécurité sur les manifestations qu'on n'a pas du tout en France, qu'il y ait une évolution là-dessus, c'est bien. On a une culture sécuritaire qui est un peu faible dans les communes en France. Mais passer à l'opposé, en disant : on durcit, il faut des polices municipales qui parfois n'existent pas sur les territoires [...], comment la ville fait-elle ? Je me pose la question : est-ce que c'est à la ville de porter financièrement la sécurité d'une manifestation, alors que c'est une manifestation de voie publique pour des habitants sur un territoire communal, public, ouvert à tous. On n'est pas sur du privé, on n'est pas au Stade de France justement.

Enquêtrice : Est-ce que vous avez parfois recours à des agents de sécurité privée ?

Coprésident : On est obligé.

Coprésidente : Oui, c'est quasiment obligatoire.

Enquêtrice : Ce qui veut dire : dépenses sur le budget communal ?

Coprésidente : Oui. Ils l'imposent quasiment. Puisqu'ils imposent le filtrage. Donc si vous avez une petite police municipale, vous ne pouvez pas faire et le filtrage, et la sécurisation des abords. Donc vous êtes obligé de confier le filtrage aux sociétés de sécurité privée. Avec le coût que cela représente. Quasiment sur toutes les manifestations aujourd'hui, on prévoit un petit budget sécurité. »

(Maire-adjointe d'Achères chargée de la sécurité, coprésidente de la commission prévention/sécurité de l'AMIF & maire de Vaujours, coprésident de la commission prévention/sécurité de l'AMIF)

Annexe 3 – Liste des sigles et abréviations

AdCF	Assemblée des communautés de France
ADF	Association des départements de France
AMF	Association des maires de France
AMIF	Association des maires d'Île-de-France
ASP	Agent de surveillance de Paris
ASVP	Agent de surveillance de la voie publique
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (Préfecture de police)
CA	Communauté d'agglomération
CAMVS	Communauté d'agglomération Melun Val de Seine
CAPM	Communauté d'agglomération du Pays de Meaux
CAPV	Communauté d'agglomération Plaine Vallée
CAVAM	Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency
CC	Communauté de communes
CCOPF	Communauté de communes Ouest Plaine de France
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CISPD	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CPSP	Contrat parisien de sécurité et de prévention
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSU	Centre de supervision urbain
CU	Communauté urbaine
DDSP	Direction départementale de sécurité publique
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGS	Directeur général des services
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère de l'Intérieur)
DOM	Départements d'outre-mer
DPSP	Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (ville de Paris)
DSPAP	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (Préfecture de police)
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial (Métropole du Grand Paris)
GPIS	Groupeement parisien inter-baillieurs de surveillance
GPS&O	Grand Paris Seine et Oise
IAU îdF	Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France
ISVP	Inspecteur de sécurité de la ville de Paris
LR	Les Républicains (mouvement politique)
LREM	La République en marche (mouvement politique)
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRe	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
PAF	Police aux frontières
PS	Parti socialiste (mouvement politique)
PSQ	Police de sécurité du quotidien
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SDRPT	Sous-direction régionale de la police des transports (Préfecture de police)
SRCI	Schéma régional de coopération intercommunale
ZDS	Zone de défense et de sécurité
ZSP	Zone de sécurité prioritaire

Annexe 4 – Les intercommunalités en Île-de-France (2018)

Cf. carte format A3 page suivante

LES INTERCOMMUNALITÉS EN ÎLE-DE-FRANCE (2018)

État au 01.01.2018

Avertissement

Les nouveaux périmètres administratifs représentés sur cette carte marquant l'aboutissement de plusieurs textes législatifs (la MAPTAM 2014 et la Loi Notre 2015) et des procédures s'y rapportant pour les intercommunalités.

Au 1^{er} janvier 2016 : création de la métropole du Grand Paris, des établissements publics territoriaux ainsi que la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI).

Au 1^{er} janvier 2017 : mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

Ces périmètres sont susceptibles d'évoluer en cours d'année. Le SRCI et les SDCI seront révisés en 2021 et 2022.

Grande entité territoriale

- Agglomération
- Elle comprend les intercommunalités dont le siège est situé dans le périmètre de l'unité urbaine au sein de l'Île-de-France et celles dont plus de 50% de la population réside dans des communes classées dans ce même périmètre.
- Territoires périurbains et/ou ruraux

Intercommunalité

- Métropole du Grand Paris (MSP) • 1
- Établissement public territorial (EPT) • 11
- Communauté urbaine (CU) • 1
- Communauté d'agglomération (CA) • 20
- Communauté de communes (CC) • 31

Pays localitaires Nom de l'intercommunalité
Métropole Commune siège de l'intercommunalité

Limite administrative

- Région • 1
- Département • 8
- Commune • 1 276 + 4 hors Île-de-France

0 10 km
© IAU 19 2018

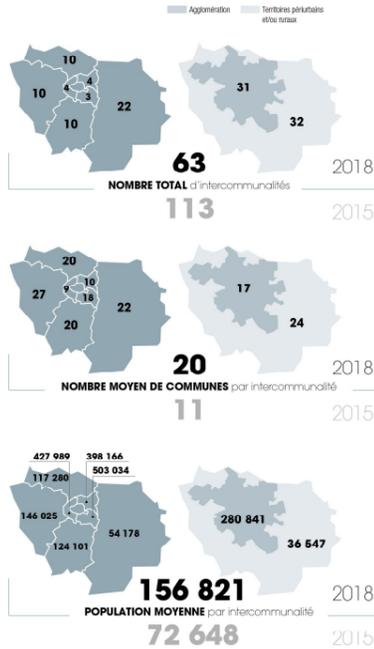
OBSERVATOIRE DES INTERCOMMUNALITÉS FRANCILIENNES

Application interactive
Accédez aux grandes données institutionnelles et fiscales des territoires issus de la réforme de la carte intercommunale entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018.
<http://iauparis.fr/>

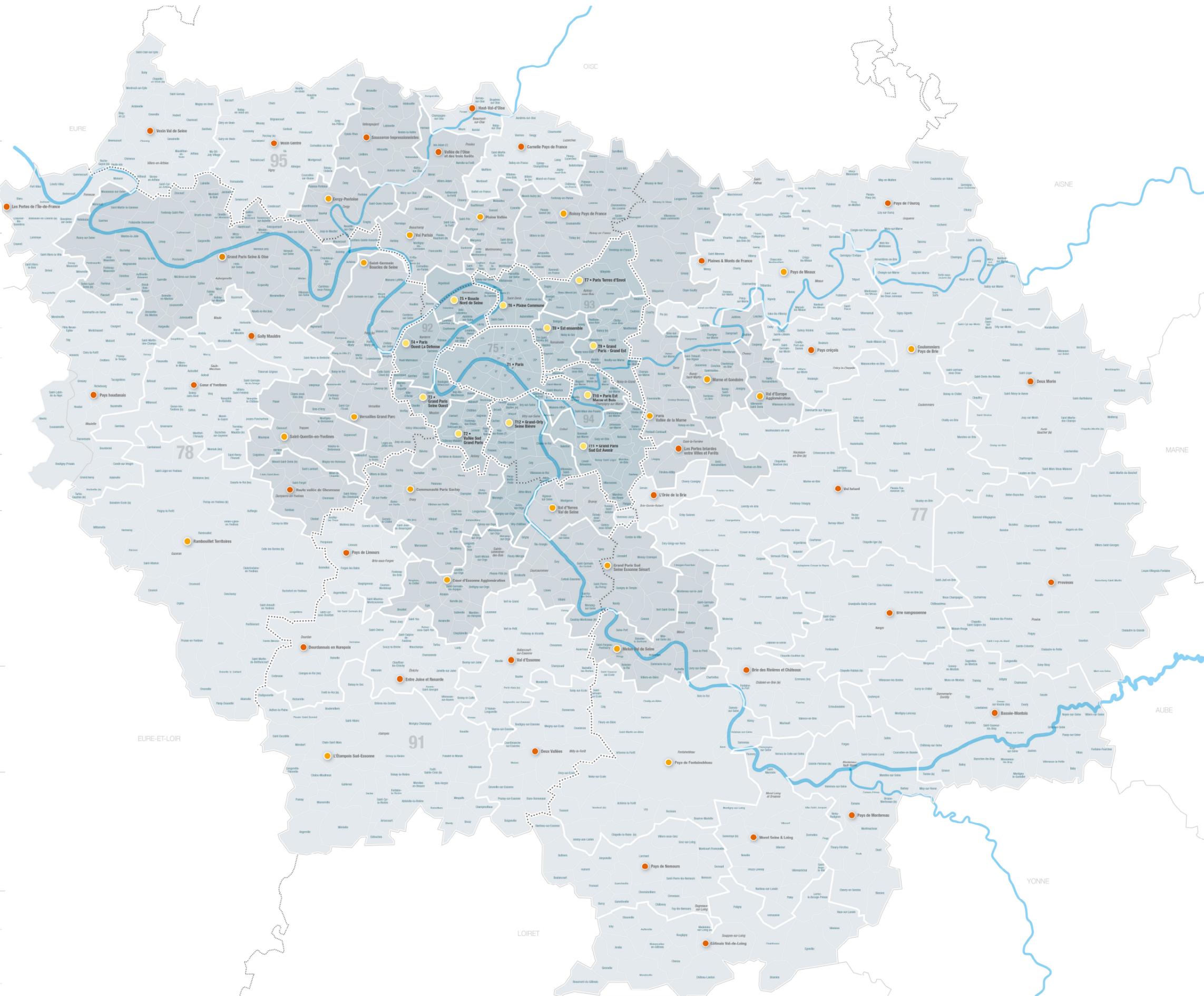


L'INTERCOMMUNALITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

PAR DÉPARTEMENT PAR ENTITÉ TERRITORIALE



La région Île-de-France comprend 64 intercommunalités. Au sein de cet ensemble, la métropole du Grand Paris est un EPCI à statut particulier et dont les caractéristiques sont spécifiques. Elle n'est pas représentée dans ces infographies.
Elle regroupe 131 communes et 7 042 131 habitants.
La Ville de Paris constitue un territoire de la métropole du Grand Paris, mais n'est pas un établissement public territorial.





L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49