Les politiques locales de sécurité en France : une collaboration imposée

Michaël Bardin

▶ **To cite this version:**

Michaël Bardin. Les politiques locales de sécurité en France : une collaboration imposée. Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici, 2017, XXXVII (1/2017), pp.97-127. halshs-01818385

HAL Id: halshs-01818385
https://shs.hal.science/halshs-01818385

Submitted on 27 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les politiques locales de sécurité en France : une collaboration imposée

Michaël Bardin

Per quasi quarant'anni le politiche di sicurezza locale hanno rappresentato un vero dilemma per gli attori politici, nazionali o locali. Può sembrare paradossale parlare di "politiche di sicurezza locale": in effetti, le forze di polizia costituiscono un segmento del potere regale che dovrebbe, in linea di principio, sfuggire al raggio della decentralizzazione. In ogni caso la nozione di politica di sicurezza locale non può essere ristretta alla mera azione repressiva. Questa è stata l'interpretazione a lungo prevalente, ma la legge francese e lo Stato si sono pian piano adeguati ai cambiamenti della società e si sono visti costretti a sviluppare politiche di sicurezza più efficaci. I primi anni '80 hanno segnato il passaggio dall'onnipotenza delle politiche di sicurezza nazionali alla collaborazione dello Stato con le autorità locali, in particolare con i Comuni, che indubitabilmente costituiscono il punto di partenza e la forza trainante di un simile sviluppo.

1. *Introduction. Les politiques locales de sécurité : un paradoxe en trompe-l'œil*

Les termes sont légion : sécurité publique, sécurité locale, sécurité urbaine, politiques locales de sécurité... Pourtant, en France, il semble tout à fait paradoxal, au moins *a priori*, de parler de politique locale de sécurité. Historiquement, la police et la gendarmerie relèvent d'un pouvoir régalien qui devrait échapper, en principe, au champ de la décentralisation. Une telle conception de la sécurité conduit cependant à restreindre les questions de sécurité à la simple action répressive. Si cette situation a longtemps prévalu, elle ne reflète plus la réalité. Est-ce à dire que l'État a reculé ou abandonné l'une de ses plus anciennes prérogatives? Certes non, il s'agit plus sûrement d'une adaptation de l'État à l'évolution de la société, de la notion et des besoins en matière de sécurité ainsi qu'à une volonté de rendre, au contraire, plus efficaces les politiques mises en œuvre en la matière. Le début des années 1980

marque un glissement d'une toute-puissance des politiques étatiques en matière de sécurité vers une prise en compte et une collaboration de l'État avec les collectivités locales et notamment les villes qui constituent sans doute le point de départ et le moteur de cette évolution.

2. ***L'émergence de violences dites locales ou urbaines***

La question de la sécurité locale – et par extension la réponse à l'insécurité – ne se pose que tardivement pour une double raison : une évolution majeure de la criminalité (premier élément) conduisant à l'émergence d'une demande sociale (deuxième élément qui est donc une conséquence directe du premier).

Jusqu'à la fin du XIX[e] siècle, la société est marquée par une violence omniprésente et une criminalité brutale. Ce n'est qu'avec la mise en place d'une police tout aussi omniprésente sur l'ensemble du territoire que l'on observera une pacification progressive de l'espace urbain puis de l'espace rural. Cela dit, cette sécurisation des populations s'accompagne de demandes grandissantes vers toujours plus de protection : la demande d'ordre cède la place à une demande de sécurité publique puis même de tranquillité publique. Peu abordée au cours de la première moitié du XX[e] siècle, la question de la sécurité s'impose à nouveau avec l'établissement d'études et de statistiques. Ainsi, les faits de délinquance recensés passent de 600.000 à 4 millions entre 1950 et 1994. Mais plus encore que les chiffres, c'est l'évolution du type de délinquance qui interpelle les pouvoirs publics; ainsi, la criminalité contre les biens cède la place à une criminalité contre les personnes. Ce glissement apparaissait inéluctable et généré par la sécurisation toujours grandissante des biens (notamment avec des demandes de plus en plus précises des assurances). Une «sécurisation» qui touche tout aussi bien la résidence (explosion des ventes d'alarmes) que le lieu de travail (mise en place de badges et de contrôles divers ou encore de services de sécurité). De fait, et en quelques décennies, la personne, qui plus est sur la voie publique, est devenue la «proie» la plus aisée à saisir pour la criminalité. Les auteurs renforcent d'ailleurs cette analyse avec un exemple tout aussi simple qu'implacable : il est plus aisé de s'attaquer à un piéton qui a les clés de sa maison et le code de son alarme que de s'attaquer à la maison elle-même... Relativement modérées dans

leur progression entre les années 1950 et 1980, les atteintes aux personnes vont doubler entre 1980 et 1994[1].

Cette tendance, avant même qu'elle n'en devienne une, est rapidement comprise par les acteurs locaux et au premier chef, les maires. En 1977, une première alerte est émise par le rapport Peyrefitte. Remis au président de la République, par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance en juillet 1977, le rapport s'intitule *Réponses à la violence*[2]. Il constitue le premier élément, et un élément fondateur, des réflexions autour de la question de la sécurité publique en France. Pour la première fois, un rapport prend acte de la montée de la violence et réussit à théoriser le sentiment d'insécurité tout en le légitimant de manière scientifique. Il faut dire que la simple observation de la méthode et de la composition de ce Comité suffit à imposer le sérieux de ses conclusions.

Présidé par Alain Peyrefitte (maire, ancien député de Seine-et-Marne et nommé garde des Sceaux quelques mois plus tôt en mars 1977), les travaux, en formation plénière, de ce Comité se fondent sur les réflexions de cinq groupes de travail aux thématiques complémentaires afin d'établir une analyse approfondie: 1) Aspects psychologiques et biologiques, 2) Urbanisation, habitat et changements de culture, 3) Violence et Économie, 4) Protection de la jeunesse, 5) Aspects pénaux et pénitentiaires. Cette structuration de la réflexion est par ailleurs servie par une composition d'éminents spécialistes : des représentants de la justice (magistrats et avocats) mais aussi du monde médical (psychiatre), du monde universitaire (professeurs de droit, de criminologie mais aussi de sociologie) ainsi que d'un architecte urbaniste. Si les acteurs locaux ne sont pas représentés dans cette composition, ils sont entendus lors des auditions organisées par le Comité. En ce sens, les maires de grandes villes tels Gaston Defferre (Marseille), Pierre Mauroy (Lille), Jacques Médecin (Nice) ou encore Louis Pradel (Lyon) auront l'occasion d'évoquer la réalité quotidienne des problématiques sécuritaires dans leurs villes.

---

(1) A. Bauer, L. Freynet, *Les études de sûreté et de sécurité publique*, Paris, PUF, 2009. Également A. Bauer, C. Soullez, *Violences et insécurité urbaines*, 12e éd., Paris, PUF, 2010.

(2) Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, *Réponses à la violence*, Rapport au Président de la République, juillet 1977.

Il en sera de même pour de nombreuses autres personnalités aussi différentes que Raymond Aron, Edgar Morin, Robert Badinter ou encore Robert Pandraud alors directeur de la police nationale qui occupera quelques années plus tard les fonctions de ministre délégué chargé de la Sécurité auprès du ministre de l'Intérieur (de 1986 à 1988).

Les 193 pages d'analyse et les 105 recommandations que comporte le rapport font déjà référence à la place des acteurs locaux, tout en regrettant la disparition des enceintes de dialogue. Ainsi, dans sa réflexion quant à l'émergence de nouvelles méthodes ou de nouveaux organismes, le rapport note que «notre société démocratique a multiplié les institutions qui [...] permettent aux Français de s'exprimer librement. On peut donc légitimement se sentir agacé quand il est fait état de "muets". Que l'on songe au nombre et à la diversité des organismes de participation : Parlement, collectivités locales, chambres de commerce, des métiers, d'agriculture». Il va même plus loin en avouant que «l'agacement peut même se transformer en un soupçon de mauvaise foi» tant il est difficile de «parler du besoin de dialogue, quand nombre des organismes de participation qui existent sont méconnus ou négligés ?»[3]. Même si le Comité affirme que les responsabilités sont partagées, il ne manque pas de pointer du doigt le peu de place accordé aux collectivités locales. Toujours concernant la fonction de dialogue – qui est au cœur du rapport – il est affirmé que cette dernière est «asséchée en province et privée de crédibilité» et de s'interroger sur le fait qu'elle puisse «s'exercer dans la capitale». La réponse est sans appel : «Oui, sans doute, sur les grandes questions de portée nationale. Mais non pour ce débat quotidien des conflits petits et moyens de la vie. Ils restent non traités. Ils s'accumulent jusqu'à ce que la masse critique soit atteinte. Alors vient l'éclatement».

Les conclusions du rapport ne devaient pas rester sans effet puisque la loi n. 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes (dite loi Peyrefitte ou Loi sécurité et liberté)[4] est promulguée à la fin du septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Elle est d'ail-

(3) *Ibid*., p. 125 et s.

(4) Loi n. 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, *JORF*, 3 février 1981, pp. 415-425.

leurs débattue et adoptée, fin 1980, dans un climat politique passionné déjà tourné vers la campagne présidentielle à venir : la droite condamne le laxisme de la gauche, et cette dernière reproche à la majorité de porter atteinte aux libertés. Au cours de la campagne présidentielle justement, François Mitterrand, dans ses *110 propositions pour la France*, promet d'abroger cette «loi liberticide» s'il est élu (ce qu'il ne fera pas, tout au moins, pas en globalité). Cette loi constitue l'acte de naissance de «l'idéologie sécuritaire» qui divise encore aujourd'hui la classe politique.
Au regard des pistes de réflexion ouvertes par le Comité dans ses conclusions et ses recommandations, la loi apparaît très décevante. Alain Peyrefitte ne manquera pourtant pas de la défendre en estimant qu'«on a trouvé à cette loi beaucoup de défauts qu'elle n'a pas, mais on n'a pas encore parlé d'un gros défaut: elle n'est encore que partielle, donc insuffisante»[5]. Le garde des Sceaux fait ici référence à une refonte du Code pénal qui, selon lui, prendra une dizaine d'années. Là réside sans doute la faiblesse du texte, il est essentiellement axé vers l'aggravation de la répression (aggravation des peines concernant les actes de violence les plus graves envers les personnes et les biens, limitation des effets des circonstances atténuantes et même développement de causes d'aggravation des peines, durcissement des conditions d'octroi du sursis). De surcroît, les prérogatives de la police et de la gendarmerie sont étendues, notamment en matière de contrôles d'identités et de flagrants délits. Seul élément tourné vers la réparation et les victimes, la loi prévoit que le système d'indemnisation des victimes d'infractions graves est élargi «à toute victime qui a subi un préjudice physique, moral ou matériel du fait d'une infraction pénale». L'approche sociologique du rapport, le dialogue qu'il prônait ou encore le rôle à jouer pour les collectivités locales ne trouveront pas d'écho, ni dans cette loi ni durant cette période.

2.1. *L'influence des maires*

Il faudra attendre un changement de majorité et surtout que les élus locaux prennent eux-mêmes le problème à bras-le-corps pour que l'importance de la dimension locale des problèmes de sécurité s'affirme en-

(5) *Le Monde*, 23 février 1981.

fin. Ainsi, c'est la Commission des maires pour la sécurité, présidée par Gilbert Bonnemaison (alors député et maire d'Épinay-sur-Seine), qui va remettre au Premier ministre un rapport intitulé *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*[6].

Pour la première fois, le rapport préconise une coopération entre l'État et les collectivités territoriales pour mener des politiques de prévention. Outre ses apports intrinsèques, le rapport Bonnemaison tire peut-être l'essence même des constatations opérées par le Comité de 1977 tout en cherchant à rompre avec les conséquences législatives de ce dernier. Ainsi, dans leurs conclusions, les maires considèrent que «ce mal de société ne passe pas exclusivement par une augmentation corrélative des effectifs de police, ni par l'accroissement de l'incarcération des petits délinquants. Elle ne serait ni suffisante, ni efficace, ni adaptée». Dès lors, ils affirment avoir «conscience que la voie de la prévention doit être abordée franchement, dans une perspective réaliste». Les conclusions se font également l'écho des «expériences récentes [*qui*] prouvent que la prévention, lorsqu'elle dispose d'un minimum de moyens, et surtout d'une volonté politique délibérée sachant sortir et faire sortir des habitudes administratives et de leur pesanteur, sachant faire tomber les cloisons, réunir et faire travailler ensemble les services de l'État, des communes, les associations, des résultats tangibles sont obtenus, des aspirations naissent, des volontés nouvelles se réveillent».

Les expériences récentes mentionnées par le rapport sont, entre autres, les conséquences directes des affrontements dans la banlieue lyonnaise entre les jeunes du quartier des Minguettes de Vénissieux et les forces de l'ordre durant l'été 1981.

En effet, dès l'été suivant, comme en atteste le rapport, la commission des maires de France est étroitement liée au plan gouvernemental mis en place dans les grandes villes de onze départements (huit départements de la région parisienne, du Nord, du Rhône et des Bouches-du-Rhône). Cette «opération été 1982» s'inscrit dans la politique générale de la jeunesse (avec l'objectif de prolonger l'expérience au-delà de l'été) : les pouvoirs publics décident d'ouvrir les équipements collectifs (plus

(6) COMMISSION DES MAIRES SUR LA SÉCURITÉ, *Face à la délinquance. Prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, décembre 1982 (Rapport Bonnemaison).

largement une prise en charge de la jeunesse avec la mise en œuvre d'activités culturelles, sportives ou de loisirs), de proposer un service minimum dans les services spécialisés tels que l'aide sociale à l'enfance ou encore de mettre en place un dispositif d'urgence pour apporter des réponses aux malaises de la jeunesse de ces quartiers. À ces éléments s'ajoute une recherche de prise en charge de la jeunesse. Ce dispositif aussi simplissime qu'il paraisse se solde par des résultats plutôt positifs : l'été se passe sans flambée de violence et de fait, les actes de délinquances baissent; par ailleurs, le sentiment d'insécurité de l'opinion publique semble en baisse et l'expérience démontre même un investissement véritable de la population dans les mesures mises en œuvre. En bref et le rapport l'affirme, ce test démontre pour la première fois que les actions locales en matière de sécurité sont efficaces et que «la prévention n'est pas une utopie».

Arguant d'une absence de «fatalité à la montée continue de la délinquance s'il est tenu compte de quelques principes de bon sens», la Commission des maires de France propose en conclusion de son rapport la création d'un «bipartisme engagé entre l'État et les collectivités locales», en estimant qu'il est nécessaire «d'entreprendre l'action au niveau le plus proche de la délinquance, c'est à dire, la commune et le quartier», tout en coordonnant, de manière permanente, les «acteurs et des décideurs à ce niveau ainsi [*qu'en harmonisant les*] actions de la vie associative» avec la mise plus «urgente de moyens et de structures adaptés». Le rapport va également plus loin en incitant à «la création et l'extension des peines de substitution à la prison» ou encore à «la formation du citoyen, de l'élève et des parents». Néanmoins, les maires ne minimisent pas l'importance de la répression mais ils appellent à un «redéploiement des forces de police» ainsi qu'à «la motivation des magistrats et de tous les responsables»[7].

Le rapport ne reste pas sans effet, et fort heureusement d'ailleurs (l'été 1983 sera marqué par de nouveaux affrontements entre la jeunesse et les forces de l'ordre). Dès le mois de septembre 1982, le ministre de l'Intérieur appelle à la création d'une structure permanente de

---

(7) *Ibid.*, p. 150.

coordination regroupant les élus, les associations de prévention et les services extérieurs de l'État puis, par le décret n. 83-459 du 8 juin 1983, le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD) est créé et des conseils communaux, intercommunaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD, CCIPD et CDPD) sont mis en place dans dix-huit villes pilotes. Avancée d'ampleur, en 1990, quelque 850 communes s'étaient dotées d'un conseil communal de prévention de la délinquance et le Conseil national était pérennisé et incorporé au sein du Conseil interministériel de la Ville dès 1988. Le président de la Commission des maires, Gilbert Bonnemaison, restera très impliqué dans ce dispositif puisqu'il sera vice-président du CNPD de 1983 à 1987 et restera membre du bureau jusqu'en 1989.

Marque de l'évolution de la manière d'appréhender, même au niveau national, cette problématique, ces conseils succèdent au Comité national et aux Comités départementaux de prévention de la criminalité créés, dans la ligne de la loi Peyrefitte par le décret n. 78-246 du 28 février 1978. Le décret du 8 juin 1983 entérine l'institutionnalisation des politiques de prévention, et au niveau local, la commune et le maire deviennent les pivots de la politique de prévention. Les CCPD vont être le siège de la construction d'une nouvelle donne politique en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. C'est par l'intermédiaire de ces conseils communaux que vont se développer une culture du partenariat et de la collaboration entre les services de l'État et les acteurs locaux.

Le décret prévoit que «tout conseil municipal peut, s'il l'estime nécessaire, créer un conseil communal de prévention» et qu'il s'agit d'une «instance de concertation entre l'État et la commune». Placé sous la présidence du maire, il est composé de manière partiaire par des représentants de la commune (élus par le conseil municipal) et de l'État (des fonctionnaires désignés par le commissaire de la République et le procureur de la République). Enfin, à titre consultatif, des magistrats («juge d'application des peines» ou «juge des enfants») ou des personnalités qualifiées ou des représentants d'associations peuvent être appelés à siéger dès lors que les deux catégories de membres permanents y

consentent[8]. Par l'étendue de ses missions en matière de prévention, le CCPD devient un rouage essentiel des échanges non seulement entre les différentes collectivités (entre les communes mais aussi avec l'assemblée départementale) mais aussi avec l'État sous toutes ses expressions (police, justice, éducation nationale...).

Cette phase d'apprentissage des partenariats constitue un relatif succès avec la concrétisation de politiques de sécurité pleinement orientée vers la solidarité sociale. Relatif en ce que l'expérience et la pérennisation ont mis en évidence une sorte de désintérêt des institutions policières et judiciaires. La multiplication des politiques préventives, et leur territorialisation, a conduit ces institutions à se sentir sinon «dépossédées» au moins «diminuées» dans leur capacité à faire face à la délinquance. Par ailleurs, les évaluations postérieures (certes conduites au niveau étatique par la Délégation interministérielle à la Ville) ont conclu à un échec du fonctionnement de ces instances qui sont devenues au fil du temps simplement gestionnaires de subventions. Ce constat d'échec conduit à l'intégration de la prévention de la délinquance à la politique de la ville, signe tout de même que le rôle des acteurs locaux est entré dans les mœurs politiques. Les CCPD sont maintenus mais accompagnés de la mise en place de contrats de ville. Créés par la loi du 10 juillet 1989[9], ces derniers doivent permettre de réaliser des projets urbains sous la forme contractuelle entre l'État, les collectivités locales et leurs partenaires. L'objectif est d'intervenir sur l'habitat, l'environnement, l'éducation, les transports, la sécurité, la culture, les équipements sportifs ou les services sociaux.

En parallèle à ces mesures de prévention, un durcissement de la répression est amorcé et, à partir de 1992, les nouvelles politiques de sécurité urbaine sont définies avec la mise en œuvre de plans locaux de sécurité (PLS). Il s'agit encore de mettre en œuvre une collaboration

---

(8) A. WYVEKENS, *Les acteurs des politiques locales de sécurité : une "magistrature sociale"*, en *Les Cahiers du DSU*, automne 2003, p. 22-24; A.-C. DOUILLET, J. DE MAILLARD, *Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles*, en *Revue française de sociologie*, 4, 2008, pp. 793-818.

(9) Loi n. 89-470 du 10 juillet 1989 approuvant le X[e] plan (1989-1992), *JORF*, 11 juillet 1989, p. 8679.

entre l'État et la commune puisque dans ce cadre de ces PLS, sont scellées des conventions entre les deux parties ayant pour base l'assurance d'une plus grande présence de la police sur le territoire en échange de la prise en charge par la commune de missions ne relevant pas prioritairement de cette même police, par exemple assurer la sécurité à la sortie des écoles.

2.2. *La «reprise en main» de l'État*

Mais le durcissement, ou cette «reprise en main» de l'État, est encore plus prégnant dès l'année suivante avec la création des plans départementaux de sécurité (PDS) qui à l'inverse des PLS ne sont pas le fruit d'une négociation entre les partenaires mais des actes administratifs unilatéraux émanant de l'administration d'État. La circulaire du 9 septembre 1993 définit le PDS comme un «acte public» et «dès lors qu'il est arrêté vaut instruction pour les services de police, gendarmerie et douane. Cela dit, cette même circulaire «reconnaît que la sécurité est un domaine où interviennent de nombreux acteurs publics et privés, et prévoit la possibilité de procédures contractuelles avec les divers partenaires»[10]. Il n'empêche que c'est bien l'autorité du préfet qui sort renforcée de cette évolution.

Ce retour en grâce de la puissance étatique, lié sans aucun doute au retour aux responsabilités de la droite, connaît une consécration pourtant marquée d'ambivalence avec la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995[11] qui recentre les activités du secteur sur la police (et confirme donc l'autorité du préfet). Cela dit, si l'État est au cœur des dispositifs, c'est grâce à un «partage des tâches». Si la police concentre ses efforts sur la criminalité, la présence et la tranquillisation des espaces et des voies publiques relèvent désormais de la responsabilité des collectivités locales (associées le cas échéant à des partenaires privés). Cette répartition ne sera plus remise en cause. Plus encore, elle sera même précisée, à de nombreuses reprises, voire ap-

---

(10) N. PANNIER, *Les contrats locaux de sécurité et la politique de la ville*, en *Revue française des affaires sociales*, 3, 2001, pp. 127-148.

(11) Loi n. 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *JORF*, 24 janvier 1995, p. 1249.

profondie comme avec la loi Perben de 2004[12] en matière de dialogue entre le maire et les autorités judiciaires.
Cette période de «coproduction» de la sécurité entre l'État et les partenaires locaux durera jusqu'en 2006[13]. Elle s'accompagnera, dès 1997, d'une véritable communication sur la sécurité et d'efforts de l'État, avec, par exemple, le développement d'une police de proximité au sein de la police nationale (voir point 4.1). En septembre 1997, la mission conduite par le député Bruno Le Roux remet au Premier Ministre un rapport intitulé *Une politique de sécurité au plus près du citoyen*[14]. Ce rapport note que l'organisation policière, en l'état, aggrave le phénomène d'inégalité territoriale et sociale face à l'insécurité. Outre un redéploiement des forces de police, il prône le renforcement du partenariat entre l'État, ses services et les acteurs locaux par le biais de contrats locaux de sécurité (CLS). Ces recommandations seront suivies puisque la circulaire du 28 octobre 1997[15] créée les CLS en précisant les conditions d'élaboration, de contenu et de suivi de ces plans. Initialement, le pilotage de ces contrats est confié aux CCPD qui seront remplacés en 2002 par les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, municipaux (CLSPD) ou intercommunaux (CISPD), par le décret du 17 juillet 2002[16]. Cette évolution se concrétise quelques semaines plus tard dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 (voir point 3.1).
Toujours sous la présidence du maire, le CLSPD constitue désormais le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. En 2006, 867 CLSPD

---

(12) Loi n. 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, 10 mars 2004, p. 4567.

(13) F. OCQUETEAU, *Violences urbaines, polices et responsabilités : les nécessaires repositionnements de la sécurité publique urbaine*, en *RLCT*, n. 15, 2006.

(14) B. LE ROUX, *Une politique de sécurité au plus près du citoyen. Réflexions et propositions*, rapport au Premier Ministre, La documentation française, 1997.

(15) Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *JORF*, 30 octobre 1997, p. 15757.

(16) Décret n. 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *JORF*, 18 juillet 2002, p. 12256.

étaient recensés sur le territoire français (avant de devenir obligatoires dans les communes de plus de 10.000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible avec la loi du 5 mars 2007[17]). Indirectement, avec la loi du 29 août 2002, les pouvoirs du maire sont renforcés puisqu'il pèse désormais sur les services de l'État une obligation d'information de ces mêmes maires.

Cela dit, une subtile hiérarchie existe bel et bien dans cette coproduction sécuritaire puisque l'«État dispose [...] du pouvoir de labelliser les acteurs qu'il souhaite ou non associer à sa politique»[18]. Ainsi, il faut constater qu'il existe une hiérarchie conduisant à une primauté des partenariats interinstitutionnels; le plus souvent, les autres partenaires (associations, travailleurs sociaux, etc.) sont plus consultés qu'associés au processus de décision. Une hiérarchie existe également, selon l'auteur, dans les relations entre les services de l'État et ceux des collectivités locales. Ainsi, si la loi prévoit le pilotage municipal des CLSPD et des CLS, la loi a réaffirmé périodiquement que le préfet anime et coordonne la prévention de la délinquance et de l'insécurité (loi du 21 janvier 1995) ou encore tout en consacrant le rôle pivot du maire en matière d'animation et de coordination des politiques de prévention, la loi du 5 mars 2007 impose une compatibilité entre les actions de prévention de la délinquance conduites par les collectivités territoriales et le plan de prévention de la délinquance arrêté par le représentant de l'État dans le département.

Aujourd'hui encore, l'article L. 132-4 du Code de la sécurité intérieur affirme que c'est «sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, [que] le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre».

Plus encore qu'une insidieuse hiérarchie, la collaboration entre l'État et

---

(17) Loi n. 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, *JORF*, 7 mars 2007, p. 4297.

(18) V. GAUTRON, *La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient*, en *Champ pénal*, 2010, vol. VII, <halshs-01075664>.

les collectivités locales est marquée par la puissance financière de l'État. Nombre des décisions prises ont été consenties par les maires à la suite d'incitations financières étatiques. Le simple marchandage a même cédé la place à une suprématie pure et simple de l'État lorsque deux circulaires (21 février 2008 et 23 janvier 2009) précisent que les subventions doivent être utilisées pour des programmes considérés comme des priorités par le Comité interministériel de prévention de la délinquance[19].

3. *Les mesures emblématiques des politiques locales de sécurité*

Même si le terme de coproduction est souvent utilisé, celui de collaboration et même de mise en œuvre est sans doute plus juste pour les raisons historiques et politiques qui viennent d'être exposées. Parmi les transcriptions pratiques de ces évolutions, les conseils et contrats locaux de sécurité ou encore «les» polices municipales sont emblématiques et permettent de mettre en évidence cette construction.

3.1. *Les conseils et contrats locaux de sécurité*

Le rôle des premiers édiles est clair : si le maire préside les instances liées à la prévention de la délinquance et qu'il dispose de pouvoirs de police dans sa commune, il ne peut agir seul. La politique de prévention de la délinquance doit donc se construire avec l'ensemble des partenaires intervenants dans sa mise en œuvre.

Cette coopération entre les différents acteurs trouve son siège au sein du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLS ou CLSPD). Elle constitue l'instance clé de la prévention et du partenariat puisque c'est elle qui assure le pilotage de la politique locale de prévention de la délinquance. Les conseils locaux s'inscrivent dans la stratégie nationale de prévention de la délinquance qui recommande de renforcer le rôle de pilotage stratégique du CLSPD par une implication plus grande des services de l'État, du conseil départemental et des opé-

---

(19) Voir A. WYVEKENS, *La sécurité urbaine, affaire d'État ou problème local ?*, en *Métropolitiques*, 13 février 2012, www.metropolitiques.eu.

rateurs concernés localement (bailleurs sociaux, commerçants, associations d'habitants, services publics présents sur la commune et opérateurs de transport public) en son sein, notamment lors de l'élaboration du plan local d'actions de prévention de la délinquance.
Un programme de travail partagé doit y être élaboré dans le cadre d'un plan local d'actions de prévention de la délinquance intégrant donc les orientations prioritaires de la stratégie nationale de prévention de la délinquance. Par ailleurs, un pilotage très opérationnel est recommandé, dans le but de toucher un public ciblé et d'améliorer la tranquillité publique.
Enfin, il faut noter que l'intercommunalité n'est pas absente de ces politiques locales de sécurité puisque la création d'un Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD)[20] est possible dès lors que la mise en place d'une politique intercommunale de prévention peut constituer le cadre le plus adapté (notamment concernant des thématiques spécifiques).
Le CLSPD, qui est présidé par le maire, «constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes»[21]. Il a été créé par le décret du 17 juillet 2002 et consacré par l'article 1er de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui l'a rendu obligatoire «dans les communes de plus de 10.000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible»[22]. Un décret d'application du 23 juillet 2007 a fixé les compétences et la composition du CLSPD et du CISPD [23].
Sur sa finalité, le CLSPD «[...] favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés, et peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques; Il assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité lorsque le maire et le préfet, après consultation du procureur de la République et avis du Conseil, ont estimé que

(20) Article L. 132-13 du Code de la sécurité intérieure.

(21) Article D. 132-7 alinéa 1er du Code de la sécurité intérieure issu du décret n. 2013-1113 du 4 décembre 2013.

(22) Article L. 132-4 du Code de la sécurité intérieure.

(23) Dispositions reprises par les articles. D. 132-7 à D. 132-10 du Code de la sécurité intérieure pour les CLSPD et D. 132-11 à D. 132-12 du même code pour les CISPD.

l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune justifiait sa conclusion; Il est consulté sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville»[24].

Outre la présidence du maire, le CLSPD comprend notamment : le préfet et le procureur de la République (ou leurs représentants); le président du conseil départemental (ou son représentant); des représentants des services de l'État désignés par le préfet; le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétent en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance et auquel la commune appartient, ou son représentant; des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance après accord des responsables des organismes dont ils relèvent. Le cas échéant et en fonction de particularités locales éventuelles, des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ainsi que des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du Conseil. Dans tous les cas, la composition de ce Conseil est fixée par arrêté du maire (article D. 132-8 du Code de la sécurité intérieure issu du décret n. 2013-1113 du 4 décembre 2013).

Les travaux du CLSPD s'effectuent dans le cadre de plusieurs formations : plénière, restreinte et sous forme de groupes de travail.

La formation plénière du CLSPD

> L'article D. 132-9 du Code de la sécurité intérieure (issu du décret n. 2013-1113 du 4 décembre 2013) prévoit que cette formation du CLSPD se réunit à l'initiative de son président au moins une fois par an. D'autres réunions peuvent être convoquées à la demande du préfet ou de la majorité des membres du Conseil.

---

(24) Article D. 132-7 du Code de la sécurité intérieure issu du décret n. 2013-1113 du 4 décembre 2013 abrogeant l'article D. 2211-1 du Code général des collectivités territoriales.

La réunion du CLSPD en formation plénière a plusieurs finalités : 1) elle permet de présenter les caractéristiques et l'évolution de la délinquance dans la commune (article D. 132-10 du Code de la sécurité intérieure); 2) de présenter le bilan des actions conduites; 3) de définir les perspectives locales en matière de prévention de la délinquance; 4) de valider certaines orientations prises en formation restreinte.

La formation restreinte du CLSPD

Si la formation plénière a vocation à établir à la fois un bilan et un programme d'action, la mise en œuvre des décisions prises échoit plus concrètement à la formation restreinte. Ainsi, l'article D. 132-9 du Code de la sécurité intérieure prévoit que le CLSPD se réunit «en formation restreinte» selon les nécessités ou à la demande du préfet de département.

La formation restreinte peut par exemple être réunie pour assurer le pilotage des différents groupes de travail, proposer des orientations et des diagnostics, évoquer des événements particuliers ou urgents, piloter un dispositif d'évaluation des actions menées.

Sa composition, qui est arrêtée par le maire, peut varier sur les situations à traiter ou éventuellement être fixe. En toute hypothèse, la formation restreinte du CLSPD comporte des représentants des partenaires les plus concernés et notamment des représentants de l'État (corps préfectoral, parquet, direction académique des services de l'éducation nationale).

Les groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique

Leur existence n'est pas obligatoire puisque l'article L. 132-5 du Code de la sécurité intérieure dispose que «le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance *peut* constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique». Dans tous les cas, c'est la formation plénière du CLSPD qui «détermine les conditions de

fonctionnement» de ces groupes (article D. 132-9 du Code de la sécurité intérieure).
Leurs fonctions peuvent être cependant très étendues comme le démontre la loi n. 2014-896 du 15 août 2014 (relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales) qui permet à ces formations de traiter, à la demande de l'autorité judiciaire, des questions relatives à l'exécution des peines et à la prévention de la récidive. Plus globalement, ces instances réunissent essentiellement des praticiens sur des problématiques concrètes et de proximité qui vont jusqu'à la mise en place de suivis individuels.

Cette synthèse, issue du rapport *La gouvernance locale de la prévention de la délinquance* de 2014[25], est accompagnée de conseils pratiques pour la mise en œuvre et la bonne gestion des CLSPD.
Cette structure plurielle des CLSPD a pour finalité de permettre une démarche pragmatique permettant une mobilisation aisée des acteurs de la prévention de la délinquance. En ce sens, le rapport recommande l'adoption d'un règlement intérieur, assez court, afin de faciliter l'échange d'informations au sein de ces formations et ainsi d'éviter de créer «des instances dans l'instance».
La périodicité des rencontres est également abordée avec une distinction selon les formations. Une réunion, une fois l'an, de la formation plénière est jugée indispensable afin d'établir un bilan de l'année écoulée et de définir les orientations pour l'année suivante. La formation restreinte est encouragée à se réunir à un rythme plus régulier afin d'évaluer l'efficacité des mesures de l'année en cours. Enfin, les groupes de travail sont invités à se réunir plus souvent encore (une fois par mois ou tous les deux mois).
Si le CLSPD constitue l'acteur emblématique et central de la prévention, les politiques locales de sécurité sont relayées par un volet plus répressif, ou au moins dissuasif, qui est incarné par l'émergence et la montée en puissance de la police municipale.

---

(25) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *La gouvernance locale de la prévention de la délinquance*, 2014, www.collectivites-locales.gouv.fr.

3.2. *La (les) police(s) municipale(s)*

La police municipale est un trait constant de l'organisation territoriale. La police municipale est née en même temps que les communes puisqu'il est indispensable que l'autorité locale (le maire en l'espèce) puisse agir de sa propre initiative pour protéger l'ordre public lorsque les circonstances locales l'exigent[26].

Juridiquement, la loi du 14 décembre 1789 , qui constitue les municipalités sur la base de l'élection populaire, précise dans son article 4 que «le chef de tout corps municipal portera le nom de maire» et en son article 50 que de ce dernier est de «faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics» (cette énumération est issue de l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790 qui définit dans le détail le but du pouvoir de police municipale).

Alors que la loi des 19 et 22 juillet 1791 énonce que ce pouvoir de police municipale est exercé par l'ensemble du corps municipal, dès 1837 (avec la loi du 18 juillet) la loi transfère expressément ce pouvoir de police municipale au maire qui en est toujours titulaire aujourd'hui.

Comme cela a été abordé précédemment, jusqu'aux années 1980, l'État détient un véritable monopole des missions de police mettant en évidence une nationalisation de la sécurité[27]. Ce n'est que le développement de la société de consommation, l'émergence de grandes périphéries urbaines et la montée du chômage qui ont fait évoluer cette conception avec une demande toujours plus grande d'une sécurité de proximité.

Au 31 décembre 2016, sur l'ensemble du territoire national (y compris les départements d'Outre-mer), le gouvernement français dénombrait 21.636 policiers municipaux, 8.920 agents de surveillance de la voie publique (ASVP), 870 gardes-champêtres et 327 agents cynophiles. Ces chiffres, en globalité, sont en constante augmentation et se sont encore accrus ces dernières années avec la menace terroriste (voir point 4.1).

Cela dit, du strict point de vue des polices municipales, et au gré des

---

(26) P. Bon, *La police municipale. Introduction*, en *Dalloz - Encyclopédie des collectivités locales*, 2010.

(27) J.-M. Berlière, *Naissance de la police moderne*, Paris, Perrin, coll. Tempus, 2011.

majorités au pouvoir, les maires ont été tentés de mettre en place de véritables polices nationales *bis*[28].

La volonté de recentraliser les questions de sécurité a engagé une sorte de contre-réaction. Malgré l'émergence d'importantes forces de polices municipales durant les années de collaboration étroite entre l'État et les collectivités locales, ce n'est qu'au milieu des années 1990 qu'est mis en place un véritable cadre juridique à l'activité de ces forces locales. Le gouvernement intervient ainsi avec le décret n. 94-732 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, et encore deux fois le 25 octobre de la même année, avec le décret n. 94-933 relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires et le décret n. 94-932 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents de police municipale. Ces premiers pas sont entérinés quelques années plus tard avec la loi n. 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales. Extrêmement fouillée, cette loi constitue un moment important dans le processus de professionnalisation de la police municipale[29] en portant création, entre autres, d'un «code de déontologie des agents de police municipale établi par décret en Conseil d'État après avis de la commission consultative des polices municipales» (art. 10), une obligation de formations initiale et continue (art. 17 et 18), des règles spécifiques d'habilitation (art. 7). De surcroît, l'objectif de la loi est bel et bien d'articuler cette police émergente avec la police nationale, tant du point de vue de l'équipement (notamment l'armement, art. 9) qu'en matière de compétences des policiers municipaux (art. 1er).

À l'image de la volonté des maires au début des années 1980, la majorité socialiste entend enfin mettre en œuvre une véritable complémentarité entre les polices municipale et nationale. Concernant l'économie générale de la loi, la circulaire du 16 avril 2000 relative à la loi du 15 avril 1999 précise que cette complémentarité est «la pierre angulaire de la loi». Pourtant, cette loi est sans doute trop tardive car la réalité locale est tout à fait différente. La collaboration entre les polices cède très clairement le

---

(28) L. Cayrel *et alii*, *Le rôle et le positionnement des polices municipales*, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, 2011.

(29) L. Mucchielli, *L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'état vouée à l'échec?*, en *Déviance et Société*, vol. 41, 2017, pp. 239-271.

pas à une police municipale qui tend, le plus souvent, à chercher à remplacer son homologue nationale. Ce tendance est largement encouragée par les maires qui s'en servent à des fins électorales dans un contexte où les questions sécuritaires sont à nouveau d'actualité. Le mimétisme va très loin et à tous niveaux : imitation dans le «paraître» (notamment en matière d'équipements, des méthodes (avec le recrutement d'anciens commissaires de police ou d'anciens officiers de gendarmerie placés à des postes de direction), avec pour conséquence – la croissance des effectifs municipaux aidant – la constitution d'un «univers syndical propre, marqué [...] par les fonctions traditionnelles de défense des intérêts corporatistes»[30].
Ce développement des polices municipales mettra fin dès 2003 à l'expérience d'une police de proximité au sein de la police nationale. Depuis cette date, les évolutions sont restées peu conséquentes et ce, malgré plusieurs lois : la loi de 1999 est ainsi complétée notamment par les lois du 15 novembre 2001 relative à la sécurité intérieure, du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ou encore du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.
En pratique, seul le fantasme d'une coproduction perdure. Plus encore, le développement des polices municipales a soulevé d'autres problèmes en matière de sécurité locale. En 2012, un rapport d´information des sénateurs François Pillet et René Vandierendonck, intitulé *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, pointent des problèmes de disparités entre les polices municipales. Les premières pages d'introduction du rapport sont éloquentes, les sénateurs estiment que «le paysage se révèle [...] confus, les rôles respectifs des uns et des autres brouillés. S'y ajoutent un certain nombre de questions statutaires concernant les personnels, des interrogations sur la coopération avec les forces régaliennes, des blocages quotidiens qui entravent l'action des agents, l'augmentation progressive des pouvoirs judiciaires des polices municipales»[31].

---

(30) *Ibid.*, p. 246.

(31) Fr. Pillet, R. Vandierendonck, *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Sénat, rapport d'information n. 782, 2012. Voir également, J.-P. Blazy, *Sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Assemblée nationale, rapport d'information n. 2311, 2014.

Ainsi donc, et malgré les évolutions juridiques, le rapport constate qu'il n'existe pas «une» police municipale en France mais «des» polices municipales. Les communes les plus modestes, avec les effectifs qui le sont souvent tout autant, disposent de polices municipales que l'on pourrait qualifier de «traditionnelles» au sens où elles assurent des missions de prévention, de dissuasion et de dialogue. En opposition, les grandes villes sont dotées d'une police municipale plus importante à tout point de vue, qu'il s'agisse d'effectifs, de moyens et même de missions. Sur ce dernier aspect, les pratiques démontrent qu'il s'agit de polices axées sur les interventions et la répression et même les flagrants délits *(*avec mise à disposition des forces nationales).

Malgré ces disparités, les missions des polices municipales se rapprochent donc toujours plus de celles de la police nationale. Ce glissement semble aussi trouver son fondement dans ce qui constitue une sorte d'amalgame qui renforce les attentes en matière sécuritaire. En effet, alors que l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales prévoit que la police municipale a pour objet «d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques». Le point 2° du même article précise que cette même police a pour mission «de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique». Alors que l'on peut convenir que les troubles à la tranquillité publique sont matérialisés par des délits mineurs ou des comportements considérés comme peu civiques, les maires, notamment dans la définition des finalités des contrats locaux de sécurité vont lier ces troubles à des faits générateurs d'un sentiment d'insécurité. Ainsi, au nom de la tranquillité publique, la lutte contre le bruit est assimilée à une problématique de sécurité.

Cet exemple, qui peut sembler marginal, est ainsi représentatif d'un excès des missions confiées à la police municipale. Cela dit, cette volonté des maires de jouer un rôle majeur dans le domaine de la sécurité est également une réaction aux évolutions de la police nationale. Les auteurs du rapport n'hésitent pas à noter un véritable repli de l'État qui se

traduit par un double désengagement : une réforme des cartes territoriales et une déflation des effectifs.

D'une part, la réforme des cartes territoriales s'est traduite par un retrait de l'État en deux phases successives. Tout d'abord avec l'adoption de la loi LOPSI du 29 août 2002, qui a conduit à des modifications des cartes de gendarmerie et de police. Censée adapter cette carte à l'évolution des densités du peuplement et de la délinquance, le rapport de la Cour des comptes (octobre 2011) ne cache pas une certaine circonspection. Après avoir constaté que les redéploiements ont concerné 66 départements, la Cour note qu'il n'existe aucun bilan de ces derniers et donc aucun moyen de vérifier que ces redéploiements territoriaux ont «globalement permis d'instaurer un meilleur emploi des effectifs de policiers et de gendarmes au regard des densités de populations et des niveaux de délinquance». Ensuite, second volet du redéploiement territorial, le processus de Révision générale des politiques publiques (RGPP), dès 2007, s'est fixé comme objectif une meilleure répartition territoriale des forces de sécurité. L'autorité chargée de piloter ces évolutions, le Conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP) poursuit dès l'année suivante le mouvement précédemment initié en confiant à la police la possibilité d'exercer ses «compétences sur des ensembles urbains plus vastes et cohérents» tout en confiant à la gendarmerie «les autres espaces» (rapport du CMPP du 4 avril 2008). Cette nouvelle approche, avec notamment pour la gendarmerie, la mise en place d'un plan des groupements de brigades de gendarmerie (communautés de brigades) a renforcé le rôle des unités territoriales dans les missions de sécurisation. Ce redéploiement sur le terrain des effectifs libérés s'est effectué au prix d'une réduction des effectifs préposés à l'accueil du public et à l'enregistrement des plaintes ou encore à la réduction des heures d'ouverture des bureaux de ces nouvelles brigades territoriales. De fait, cette évolution a nourri le sentiment d'abandon déjà ressenti par les populations. Là encore, la Cour des comptes porte un regard assez sévère sur cette situation en pointant «un risque de désengagement» tenant à la «différenciation entre le lieu de domicile des gendarmes et leurs zones d'action opérationnelle». De plus, la Cour note également que la «communication de la gendarmerie pour démontrer que les regroupements de brigades

n'ont pas distendu sa relation de proximité avec la population» n'a pas toujours emporté «l'adhésion des élus»[32].

D'autre part, sur la déflation des effectifs, le rapport rappelle que sur la période 2008-2011, l'application du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite aux forces régaliennes de sécurité a entraîné une chute des effectifs non négligeable au sein de la gendarmerie comme de la police nationale. Une situation dénoncée par les parlementaires – notamment les sénateurs souvent directement concernés au niveau local – qui ont jugé cette baisse des effectifs «insuffisamment réfléchie» et conduisant les communes à devoir «pallier les défaillances de l'État régalien qui, parallèlement, les a toujours plus impliquées : vidéo-surveillance et polices municipales contrebalancent l'affaiblissement de la présence de l'État sur le territoire»[33].

Si de prime abord, ces éléments d'analyse peuvent sembler quelque peu datés, ils reflètent pourtant encore les incertitudes en matière de sécurité locale. Si le point de vue des maires est régulièrement mis en avant, les analyses conduites concernant la police nationale et la gendarmerie démontrent toute l'actualité des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre coordonnée d'une réponse adaptée aux problèmes de sécurité.

En ce sens, le rapport du think tank *Terra Nova*, publié en 2016 est éloquent. Sous le titre *Police et population : pour des relations de confiance*[34], le rapport s'est essentiellement focalisé sur les missions journalières qui occupent la police et donc, de fait, sur ses relations avec la population. Par ailleurs, si le groupe de travail a choisi de s'intéresser à la police nationale («plus importante numériquement *et parce* qu'«elle opère dans les territoires urbains où les rapports

(32) Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, La documentation française, 2011.

(33) Rapport mission sénatoriale d'information sur les conséquences de la Rgpp pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, n. 666, t. II, 2011.

(34) J. de Maillard *et alii*, *Police et population : pour des relations de confiance*, Terra Nova, 2016, www.tnova.fr; European Forum for Urban Security, *Relations police-population : Enjeux, pratiques locales et recommandations*, EFUS, 2016, www.efus-network.eu.

avec le public sont particulièrement tendus»*),* les références faites aux relations de cette dernière avec les polices municipales sont, au mieux*,* distantes. Après avoir constaté que la police et la gendarmerie nationales n'ont pas le «monopole de la production de sécurité quotidienne». Plus spécifiquement encore quant aux polices municipales et à la relation avec le public, le rapport note bien que le positionnement de ces dernières tend à se «durcir». Ainsi, le transfert ininterrompu de nouveaux pouvoirs conduit à un changement de «modèle». Même si les polices municipales se revendiquent comme la seule police de proximité, ses missions évoluent vers plus d'interventions et de répression au détriment de l'ancrage local et du lien avec la population. Le rapport confirme également la pluralité de polices municipales déjà observée avec un «éventail des pratiques [...] très large» et plus globalement, une «activité [qui] se décline localement, différemment selon les spécificités du territoire et, surtout, selon les objectifs fixés par les maires». Le rapport se veut même quelque peu critique à l'égard du modèle municipal de police en affirmant que «l'alignement sur la police nationale», avec «la figure du flic», offre «un modèle d'identification aux policiers municipaux en quête de légitimation professionnelle».

En définitive, ces différents éléments démontrent que la collaboration ou la coproduction est encore et toujours visée sans réellement prendre corps. Plus encore, la multiplication des polices municipales et de leurs effectifs alliés à la diminution de ceux de la police nationale, laisse même parfois poindre une dissension latente sinon entre les différentes forces de police au moins entre les acteurs locaux et nationaux.

Les évolutions récentes, notamment en réponse à la menace terroriste et à la volonté du pouvoir politique de réinvestir l'espace local, ne devrait pas participer à un aplanissement de ces incertitudes.

4. *Des cartes rebattues : de la menace terroriste aux velléités politiques*

Les attentats qui touchent la France comme de nombreux autres États ont forcément entraîné des réactions politiques et juridiques en matière de sécurité.

4.1. *Les réactions locales à la menace terroriste, un partenariat resserré*

Un renforcement majeur est intervenu au niveau de la stratégie de défense nationale en se fondant notamment sur l'article L. 1111-1 du Code de la défense. Ce dernier prévoit que la stratégie de sécurité nationale «a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter». Cette stratégie est généralisée puisque l'alinéa 2 du même article affirme que «l'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale». Entre réorganisation des services de sécurité (avec la création d'une Direction centrale du renseignement intérieur devenue Direction générale de la sécurité intérieure par le décret n. 2014-445 du 30 avril 2014) et une législation qui n'a cessé de s'étoffer (notamment avec la loi n. 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ou encore la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 de lutte contre le terrorisme ou encore la loi sur le renforcement de la sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme de 2017 en attente de promulgation), une véritable révolution est intervenue. Mais au-delà, cette inclusion de la problématique terroriste touche l'ensemble des acteurs publics, locaux et nationaux.

Le partenariat avec les collectivités locales prend plus que jamais tout son sens.

Non seulement la hiérarchisation devient plus claire puisque les polices municipales constituent des forces d'appui et de relais à l'action des forces nationales, mais en plus, la simple présence de la police municipale sur la voie publique rassure la population. De même, les moyens technologiques dont disposent aujourd'hui de nombreuses communes, comme la vidéosurveillance sont des instruments sinon de prévention (puisque comme le relève avec pertinence Xavier Latour, «une caméra n'a jamais stoppé un terroriste») au moins de sécurisation de la voie publique, sans oublier qu'il s'agit d'autant d'éléments pouvant favori-

ser le travail d'enquête[35]. Sur ce dernier point d'ailleurs, les communes ont consenti à d'importants investissements puisque ce sont désormais 80% des villes moyennes qui sont équipées de caméras (pour seulement 50% en 2010) et cela malgré un coût non négligeable (environ 290.000 euros par an en moyenne).

La contrepartie à ce lien renouvelé a été quasiment automatique concernant les polices municipales. Sous l'effet de l'état d'urgence et des nouvelles menaces, la hausse observée des effectifs de ces polices s'est confirmée puisque les maires, selon l'association des élus des villes moyennes *Villes de France*, ont estimé devoir compenser la diminution des forces de police et de gendarmerie sur le terrain. En parallèle, l'armement des polices municipales a aussi augmenté : deux tiers des villes moyennes (67%) disposent aujourd'hui d'effectifs équipés d'armes de catégorie B (revolvers) ou sur le point de l'être, alors que seulement un quart des polices municipales l'étaient en 2010[36].

Cela dit, cette collaboration ne se limite pas à ces aspects sécuritaires puisque les collectivités locales (et les acteurs sociaux locaux) se sont vues confiées ces dernières années une véritable mission de lutte contre la radicalisation. Dès le mois de mars 2016, avec le décret du 6 mai 2016 portant modifications de dispositions relatives à la prévention de la délinquance[37], les exécutifs locaux avaient la possibilité de mettre la prévention de la radicalisation à l'ordre du jour des CLSPD. En mars 2017, un rapport d'information de l'Assemblé nationale intitulé *Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation* renforçait cette tendance en traçant les grandes lignes du rôle des acteurs locaux et des modalités de collaboration qui devraient être mises en œuvre[38]. Ain-

---

(35) X. LATOUR, «Les collectivités territoriales face à la menace terroriste», *Lexis 360*, 15 janvier 2015, www.lexis360.fr.

(36) ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE, *Les politiques en matière de sécurité dans les petites villes : Bilan et perspectives*, février 2015, www.apvf.asso.fr. Également, E. DOLIGÉ, M.-F. PEROL-DUMONT, *Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités*, Sénat, rapport d'information n. 181, 2016.

(37) Décret n. 2016-553 du 6 mai 2016 portant modifications de dispositions relatives à la prévention de la délinquance, *JORF*, 7 mai 2016.

(38) J.-M. BOCKEL, L. CARVOUNAS, *Sur les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation*, Sénat, rapport d'information n. 483, 2017.

si, sur la base de l'engagement d'un «programme national d'évaluation des méthodes de prise en charge des individus en voie de radicalisation» *(*recommandation n. 1), le rapport estime qu'il est indispensable de «s'appuyer sur les acquis de plusieurs décennies de co-production de la sécurité et de la prévention dans les territoires» *pour* «mettre en place de véritables stratégies territoriales de prévention de la radicalisation, en lien avec les politiques locales de prévention de la délinquance» *(*recommandation n. 4) afin d'«insérer dans les stratégies territoriales de prévention de la radicalisation des modalités d'évaluation pertinentes». Les destinataires de ces recommandations sont clairement identifiés puisqu'il s'agit des communes, des intercommunalités et des départements. Ces stratégies territoriales de prévention de la radicalisation impliquent en effet directement les acteurs locaux qui se voient charger de la «détection et d[u] signalement des cas de radicalisation [...] (prévention primaire)» et «également d'une obligation d'«intervention préventive à l'égard de groupes ou d'individus qui présentent un risque particulier de radicalisation (prévention secondaire)» *(*recommandation n. 6). Par ailleurs, ce rôle des acteurs locaux est institutionnalisé avec la désignation au «sein des communes et des intercommunalités de *référents* "radicalisation" aux niveaux politique et administratif, en lien avec les responsables de la prévention de la délinquance et avec les référents des services de l'État» (recommandation n. 7); de même que la problématique de la radicalisation doit, toujours selon le rapport, être systématiquement inscrite «à l'ordre du jour des conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (Clspd/ Cispd)» et qu'il conviendra d'«adapter l'organisation et le fonctionnement de ces conseils à cette problématique» *(*recommandation n. 8).

Cette lutte contre la radicalisation s'est encore renforcée avec l'annonce par le président de la République, le 5 septembre 2017 devant les préfets, d'un «plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme». L'idée de co-production entre les acteurs nationaux et locaux est une nouvelle fois défendu puisque le chef de l'État précisait à cette occasion qu'«un des axes essentiels sera l'implication et la mobilisation des élus» et qu'il convient de «partir de ce qui fonctionne» et de «ce qui est recommandé par les élus».

L'ensemble des mesures envisagées démontre qu'un nouveau terrain

de collaboration devra être expérimenté entre les élus/acteurs locaux et nationaux et donc de fait, entre les forces de l'ordre nationales (police, gendarmerie) et les polices municipales.
Malgré tout, cette collaboration factuelle n'est pas sans soulever quelques inquiétudes chez les maires qui, selon l'association *Villes de France*[39], voient les policiers municipaux soumis à une exposition accrue ainsi qu'à une multiplication des tâches de police administrative qui relèvent normalement «du représentant de l'État en lien avec la police nationale ou la gendarmerie» *(*surveillance des bâtiments sensibles, participation à des actions de maintien de l'ordre public, missions d'escortes...). En ce sens, l'association estiment que ces missions perdurent et qu'une nouvelle doctrine d'emploi s'avèrerait nécessaire.
Ces inquiétudes sont sans doute par ailleurs relayées par l'existence de signes contradictoires venant du ministère de l'Intérieur avec la renaissance d'une police nationale de proximité désormais baptisée «police de sécurité du quotidien».

4.2. *La «police de sécurité du quotidien» ou le renouveau de la «police de proximité»*

Annoncée le 16 août 2017 par le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb, la mise en place d'une police de sécurité du quotidien (PSQ) est la concrétisation d'une promesse de campagne du président de la République Emmanuel Macron. Si ces finalités ne sont pas franchement nouvelles – rétablir le lien entre la police et la population en lien avec les élus locaux – cette nouvelle police n'est pas sans rappeler l'expérience de la police de proximité, supprimée en 2003 sur un constat d'échec.
En effet, bien qu'envisagée dès 1995, la mise en place d'une police de proximité au sein de la police nationale sera concrétisée par Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur du gouvernement Lionel Jospin à partir de 1998. Confiée à la Direction centrale de la sécurité publique, cette police est mise en œuvre progressivement avant d'être généralisée à l'échelle nationale aux 468 circonscriptions urbaines de police nationale entre 2000 et 2002. Cette police de proximité bénéficie de la stra-

(39) VILLES DE FRANCE, *Polices municipales Villes de France souhaite que l'État clarifie sa position*, communiqué de presse, 16 janvier 2017, www.villesdefrance.fr.

tégie territoriale déjà mise en œuvre à cette période avec les contrats locaux de sécurité (CLS) qui auront pour effet, au nom de la coproduction, de développer cette idée de proximité également dans les polices municipales. Approuvé et entériné par les différentes lois adoptées en matière de sécurité (notamment par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure), le développement de cette police subit un coup d'arrêt en 2003. En effet, en s'appuyant sur des rapports négatifs de l'IGPN, le nouveau ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, n'hésite pas à critiquer ce qu'il estime être des «dérives» de cette police de proximité. Lors d'un déplacement à Toulouse, en février 2003, il déclare devant les policiers du commissariat de Bellefontaine que «la police n'est pas là pour organiser des tournois sportifs, mais pour arrêter des délinquants, vous n'êtes pas des travailleurs sociaux». Il s'ensuivra un recentrage des missions de la police nationale. Pour autant, certains observateurs ne manqueront pas de noter que devenu président de la République, Nicolas Sarkozy rétablira la police de proximité au sein de la police nationale en 2008, sous le nom d'unités territoriales de quartier (UTEQ) remplacée en 2010 par des brigades spéciales de terrain (BST). Il n'empêche que dans ce dernier cas, ces brigades répondaient plus à une logique d'occupation du «terrain» qu'à celle d'un dialogue avec la population.

Dans son annonce, le président Macron rejette toute filiation entre sa police de sécurité du quotidien (PSQ) et la police de proximité. Reprenant la formule de Nicolas Sarkozy, il clame immédiatement que le rôle de cette nouvelle police ne sera pas de «jouer au foot avec les jeunes». Cela dit et au-delà de ce rejet explicite, il faut bien reconnaître que le modèle avancé par le Chef de l'État ne brille pas par son caractère innovant. La concertation autour de la mise en place de cette nouvelle police, débutée le 23 octobre ne laisse rien augurer de vraiment révolutionnaire : «une police proche de la population, mobilisée dans les quartiers pour se rapprocher des citoyens».

Selon le président de la République, la PSQ consistera en une police déployée sur des «territoires prioritaires du point de vue de l'insécurité» afin d'être au *c*ontact des citoyens et mieux lutter contre la délinquance, par la dissuasion et si nécessaire par la répression. Si l'on en reste à ces premières déclarations, la PSQ se placerait donc entre la police de proxi-

mité et les brigades spéciales de terrain... Difficile de croire qu'une nouvelle police de proximité puisse être à la fois être un vecteur de dialogue tout en étant répressive. Il s'agirait là d'un modèle qui réussirait là où toutes les autres expériences ont échoué.

Cette feuille de route ne semble pas convaincre certains élus locaux. Dans la presse, le maire d'Aulnay-sous-Bois, Bruno Beschizza, par ailleurs ancien commandant de police, reconnaissait dès le mois d'août qu'il était difficile de différencier cette nouvelle police de feu la police de proximité mais surtout, il insistait sur la maladresse globale qui accompagne la création de cette PSQ. Tout d'abord dans l'appellation, qui selon lui, constitue une forme de mépris à l'encontre des policiers et des gendarmes qui assurent déjà, au quotidien, la sécurité de la population. Ensuite, il note que l'instigation de cette nouvelle police s'effectue dans un contexte de baisse permanente des budgets de la police nationale et de la gendarmerie. Enfin, il note, comme tout à chacun que la mission de proximité quotidienne échoit déjà... à la police municipale[40].

5. *En guise de conclusion... partielle et temporaire*

La «coproduction» en matière de sécurité locale semble bel et bien n'être qu'un «fantasme communicationnel» ou à défaut un «vœu pieux».

Les questions de sécurité restent orientées par l'État et les politiques locales de sécurité s'en trouvent fortement marquées. Plus qu'une coproduction ou une collaboration entre les acteurs nationaux et locaux, il faut bien reconnaître qu'il s'agit d'une hiérarchisation. En définitive, le rôle et l'importance des politiques locales ne s'illustrent jamais que grâce aux limites des capacités des acteurs nationaux. Plus simplement, l'évolution des politiques locales de sécurité démontre que l'État ne se rappelle le bien-fondé d'une coproduction que lorsqu'il en a l'utilité. Et même dans ces circonstances, le lien ou la collaboration n'est pas si étroit que cela puisqu'à titre d'exemple, l'émergence d'une nouvelle police nationale de proximité ne saurait exprimer autre chose qu'une volonté de l'État de rester proche de la population, de ne pas délaisser ce

(40) B. BESCHIZZA, *Pourquoi la nouvelle "police de sécurité au quotidien" ne va rien régler aux problèmes*, en *Huffington Post*, 18 août 2017, www.huffingtonpost.fr.

«terrain». De fait, une telle situation a largement encouragé les maires, plus qu'à collaborer, à essayer de «s'autonomiser» par rapport aux évolutions des politiques sécuritaires étatiques (redéploiements des forces de police nationale ou de gendarmerie, baisses des effectifs).
Outre l'aspect électoraliste souvent mis en avant, les maires doivent bel et bien assurer au quotidien la tranquillité de leurs administrés et en ce sens, l'émergence de polices municipales toujours plus «ressemblante» à la police nationale n'est pas un non-sens et constitue même un gage de stabilité.
Enfin, en matière de prévention, les CLSPD sont aujourd'hui bien moins autonomes puisque les mesures locales de prévention de la délinquance ne sauraient qu'être en adéquation avec le plan de prévention déterminé par le préfet... qui met en œuvre la politique sécuritaire de l'État...
Est-ce à dire que le maire n'a plus de pouvoir en la matière ? Certes non, mais il faut bien reconnaître que si coproduction il y a, il s'agit bien d'une coproduction hiérarchisée.