

MAIRIE • ÉCOLE

MDCCLXVII

Le Maire et la sécurité : retour sur quelques années d'observations et de pratiques

Igor LEFÈVRE

Le maire est l'autorité de police administrative agissant au nom de la commune. Il possède des pouvoirs de police générale et spéciale qui lui permettent de mener des missions de sécurité, tranquillité et salubrité publiques. Il exerce ses pouvoirs sous le contrôle administratif du préfet. Les domaines d'exercice des pouvoirs de police du maire sont les suivants : l'habitat, la circulation et le stationnement, la protection des mineurs, l'environnement, l'urbanisme, les activités professionnelles, les réunions, les loisirs, la santé publique, les funérailles et les lieux de sépulture.

Afin d'exercer au mieux ses pouvoirs de police, le maire est tenu de mettre en œuvre les moyens réglementaires et matériels nécessaires pour assurer la sécurité de ses administrés. Il peut notamment décider de créer et parfois armer une police municipale, qui veillera à faire assurer le respect de ses prérogatives sur le territoire communal. Par ailleurs, en sa qualité d'officier de police judiciaire, il est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes et délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

En deux paragraphes synthétiques, voilà décrit le cadre d'action du maire, tel que défini par le Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui délimite le rôle, les missions et les moyens qui sont dévolus à cet élu local, dont on ne cesse de répéter à longueur de sondages, qu'il reste le mieux

Igor LEFÈVRE



Igor Lefèvre est cadre territorial dans une ville moyenne où il assure la direction du Service

sécurité et réglementation. Il est aussi, depuis près de 15 ans, chercheur associé au Centre d'études et de recherches sur la police (Cerp) de l'Université Toulouse 1 Capitole, pour lequel il a coordonné plusieurs études de terrain sur les sujets de la sécurité routière, les technologies de sécurité et les conduites addictives en milieu périurbain et rural. Il est aussi formateur pour le Centre national de la fonction publique territoriale dans le cadre des formations initiales et continues des agents et encadrants de la police municipale.

identifié et le préféré des Français (<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique>). Il est aussi celui qui, depuis plus de trente ans, a vu son implication dans la sécurité locale la plus révolutionnée, avec une succession impressionnante de lois et de dispositifs sur le sujet. Cette tâche est aussi la plus contrariée de la charge des édiles, tant les réalités locales peuvent être hétérogènes quant aux moyens financiers et humains à leurs dispositions, aux conditions de travail et ressources partenariales mobilisables à leurs côtés, ainsi que de par les spécificités inhérentes aux territoires – urbains, périurbains, rurbains, ruraux (profonds) – qu'ils sont amenés à administrer, dans un contexte de recomposition de l'action publique, parfois difficile à comprendre et souvent éloigné des préoccupations des administrés.

À l'heure où un rapport parlementaire [Thourot, Fauvergues, 2018] plaide pour un *continuum* de sécurité reliant national, local et privé, peut-être faudrait-il tenter de répondre à quelques interrogations sur les liens et les perspectives d'action entre l'exécutif local et ses partenaires dans la gestion de la sécurité quotidienne ? Ce questionnement, auquel on essaiera de répondre par l'usage d'observations de terrain, aura l'objectif de percevoir l'évolution non seulement du rôle et des moyens du maire sur ce sujet, mais aussi, en contrepoint, de comprendre dans quels contextes et avec quels leviers les élus locaux sont amenés à appréhender la transformation de la demande sociale de sécurité et des modes d'action qu'ils peuvent être amenés à mettre en place pour y répondre, parfois de manière pressante, voire contrainte, par des services de l'État qui, eux aussi sont soumis à des changements managériaux et professionnels profonds.

Les compétences et responsabilités

En vertu de l'article L2212-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire doit veiller à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique dans sa commune.

Police générale et police spéciale

Cette fonction, polyvalente, le conduit à intervenir dans des domaines très divers (stationnement des véhicules, lutte contre le bruit, sécurité des établissements recevant du public, sécurité des activités sportives, etc.). Cette intervention peut se faire dans le cadre de la police générale ou d'une police spéciale. Quelle que soit

l'hypothèse d'intervention, cette dernière doit respecter certains principes :

- le bon ordre implique de prévenir les incidents lors des rassemblements de personnes. Le maire doit éviter les débordements qui pourraient survenir à l'occasion de réjouissances publiques, ainsi qu'à l'occasion de spectacles, foires et marchés sur le domaine public, ou dans les établissements recevant du public ;
- la tranquillité publique consiste à assurer le repos des citoyens en prévenant les bruits et les rassemblements nocturnes, les attroupements, les disputes et les rixes dans les rues ;
- la sécurité publique concerne à la fois la prévention des accidents, des calamités et des pollutions provenant d'aléas climatiques ou technologiques, ainsi que le danger résultant de la divagation des animaux ou du comportement des aliénés. Elle a trait également à la police des voies publiques communales (circulation, limitation de vitesse, stationnement, édifices menaçant ruine, etc.) ;
- la salubrité publique regroupe les mesures en matière d'hygiène des personnes, des animaux et des choses, par la capacité à contrôler le respect des règles de santé environnementale et de santé publique, par des agents dûment commissionnés et assermentés.

Le maire détient également des pouvoirs de police spéciale attachés à des domaines particuliers (circulation et stationnement, édifices menaçant ruine, activités nautiques, cimetières, etc.). Ces compétences lui sont confiées par divers textes spécifiques (art. L2213-1 et s. du CGCT, Code rural et de la pêche maritime, Code de la voirie routière, etc.). À titre d'exemple, le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur de l'agglomération (art. L2213-1 du CGCT). Ce pouvoir a été étendu aux voies du domaine public routier communal et intercommunal situées à l'extérieur des agglomérations.

Le pouvoir de police générale du maire ne peut en aucun cas être transféré au président d'un EPCI. Seuls les pouvoirs de police spéciale limitativement énumérés à l'article L5211-9-2 du CGCT peuvent faire l'objet d'un transfert.

Il existe deux procédures de transfert aux présidents des EPCI à fiscalité propre.

La première procédure est un mécanisme de transfert de plein droit d'un pouvoir de police spéciale au président de

l'EPCI, lorsque cet établissement exerce la compétence correspondante. Toutefois, le maire conserve le pouvoir de police s'il a notifié son opposition au président de l'EPCI dans les délais prévus par la loi. Sont ainsi transférées en l'absence d'opposition du maire :

- la police de la réglementation de l'assainissement ;
- la police de la réglementation de la collecte des déchets ménagers ;
- la police de la réglementation du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (interdiction de stationnement en dehors des aires) ;
- la police de la circulation et du stationnement au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie ;
- la police de la délivrance des autorisations de stationnement de taxi au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie ;
- les polices spéciales de l'habitat au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'habitat.

La seconde procédure intervient sur proposition d'un ou de plusieurs maires des communes membres et après accord de tous les maires et du président de l'EPCI à fiscalité propre (sans qu'il soit besoin de solliciter l'avis des conseils municipaux). Le transfert est ensuite finalisé par un arrêté préfectoral sans qu'il soit prévu pour le préfet de possibilité de s'y opposer. Peuvent ainsi être transférées au président de l'EPCI à fiscalité propre selon cette procédure :

- la police de l'organisation de la sécurité des manifestations culturelles et sportives lorsqu'elles sont organisées dans des établissements communautaires ;
- la police de la défense extérieure contre l'incendie (planification des points d'eau incendie) lorsque l'EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de service public de défense extérieure contre l'incendie (alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours).

Les pouvoirs de police, en vertu de l'article L2212-1 du CGCT sont attribués au maire de façon exclusive. Aucune délégation au conseil municipal, au directeur général des services de la commune ou à une société privée n'est possible. En revanche, une délégation est possible à un des adjoints.

Sa compétence en matière de pouvoirs de police s'exerce sur l'ensemble du territoire municipal. Il ne peut donc édicter des règles qui s'étendraient au-delà des limites de la commune.

Le maire doit, dans l'utilisation de ses pouvoirs de police, respecter certains principes :

- la hiérarchie des normes : les actes de police pris par l'autorité territoriale doivent respecter les normes d'origine supérieure. Un maire ne peut diminuer la rigueur des mesures prises par l'autorité nationale [CE, 17 juillet 1953]. En revanche, il peut l'aggraver [CE, 20 juillet 1935] ;
- la prohibition des interdictions générales et absolues : il ne peut prendre des mesures générales et absolues d'interdiction dès lors qu'une interdiction partielle serait nécessaire et suffisante. De même, une mesure d'interdiction définitive est illégale dès lors qu'une interdiction temporaire suffirait ;
- l'égalité des citoyens : le maire ne peut pas, à travers ses pouvoirs de police, faire de discrimination entre des individus placés dans la même situation ;
- le respect des libertés individuelles ou publiques : l'exécutif local ne doit pas, à travers ses pouvoirs de police, faire obstacle à l'exercice des libertés telles que la liberté d'aller et venir, la protection du domicile, la liberté de réunion, la liberté de culte, la liberté du commerce et de l'industrie.

Les mesures de police municipale peuvent faire l'objet d'un contrôle par le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir formé par un particulier ou par un déféré préfectoral. Le maire peut voir sa responsabilité civile mais surtout pénale engagée dans le cadre de l'utilisation de ses pouvoirs de police. Sa responsabilité civile ne sera retenue que si la mesure de police qu'il a prise n'est intervenue que pour assurer un intérêt personnel ou nuire à autrui. Sa responsabilité pénale pourra être mise en jeu pour des infractions non intentionnelles telles que l'homicide et les blessures involontaires ou la mise en danger d'autrui à l'occasion de la prise et de la réalisation de la mesure concernée.

Police administrative et police judiciaire

À côté de la police administrative et des mesures préventives ou conservatoires qu'il peut édicter, le maire (ou son adjoint délégué) peut, en tant qu'officier de police judiciaire (OPJ) :

- constater les infractions à la loi pénale, rassembler les preuves et rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte (art. 14 du Code de procédure pénale (CPP)) ;
- recevoir des plaintes et dénonciations (art. 17 du CPP) ;
- procéder à des enquêtes préliminaires (art. 17 du CPP) ;
- en cas de flagrant délit, accomplir tous les actes d'enquêtes judiciaires normales qui leur sont conférés par les articles 53 à 67 du CPP.

Les maires et les adjoints ont juridiquement les mêmes pouvoirs que tous les autres OPJ. Néanmoins leur capacité à agir est très limitée. Ils ne disposent pas des moyens matériels appropriés pour mener à bien cette mission et l'hétérogénéité des connaissances en droit pénal peut les amener à commettre des erreurs susceptibles d'annuler les procédures. Dans la pratique quotidienne, s'ils doivent néanmoins agir, ils auront tout intérêt à limiter leur intervention, en informer sans délai le procureur et la conduire en étroite corrélation avec lui.

L'exécution des mesures de police peut être confiée aux agents communaux qu'il s'agisse d'agents de police municipale ou rurale (ex-gardes champêtres), mais aussi d'agents spécifiques (inspecteurs de salubrité, instructeurs du droit de l'urbanisme, etc.). Le maire, en sa qualité d'autorité territoriale, doit leur donner les instructions nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, mais aussi procéder à leur notation et leur avancement, ainsi que prononcer d'éventuelles sanctions ou révocations à leur endroit.

Dans les communes où le régime de la police d'État est institué, les forces de police étatisées sont chargées d'exécuter les arrêtés de police du maire et de procéder aux opérations de police judiciaire. Par ailleurs, la répression des atteintes à la tranquillité publique et l'assurance du bon ordre quand se produisent « de grands rassemblements d'hommes » (manifestations, attroupements) relèvent des pouvoirs du préfet. Toutefois, le maire reste compétent pour les autres pouvoirs de police (article 2214-1 du CGCT et décret du 19 septembre 1996).

Des réalités d'action forgées par l'histoire

Pour autant, la ligne de partage si clairement codifiée, tant sur le plan de la direction que sur celui de l'exécution des mesures de police, n'en demeure pas moins aujourd'hui encore quelque peu difficile à appréhender du fait d'un héritage historique trouble sur ces questions et de

représentations paradoxales par les administrés au sujet des pouvoirs du maire.

En effet, sous la Troisième République, ce dernier détenait des pouvoirs bien plus importants que ceux que les textes encore récents lui attribuent. À cette époque, dans l'optique d'un renforcement du pouvoir local, la loi du 5 avril 1884 – qui constitue, encore aujourd'hui, le socle des pouvoirs de police du maire – lui donnait la mission de garantir et assurer dans la commune le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Les maires des grandes villes et des villes moyennes, dotés de polices municipales, assuraient une fonction de « *police du quotidien à finalité de prévention et de répression de la petite et de la moyenne délinquance* » [Le Goff, 2003]. Ce n'est que sous le régime de Vichy, et avec la promulgation de la loi du 23 avril 1941, que se réalise une nationalisation/centralisation de la police, sous la pression du corps préfectoral et du syndicat des commissaires de police « *dont les intérêts correspondaient à la stratégie répressive du gouvernement de l'époque* » [Le Goff, 2003]. À la Libération, ce mouvement ne sera pas remis en question. La valorisation de l'État comme seul apte à assurer la cohésion nationale et moderniser les structures socio-économiques du pays en reconstruction combinée à la « *légende noire* » des polices municipales relayées par les préfets et commissaires de police [Le Goff, 2003] ont fini par marginaliser, pour près de quarante ans, des acteurs auparavant centraux de la sécurité locale : le maire et la police municipale.

C'est avec cet héritage, malgré tout, que les maires des villes et villages de France doivent assurer la sécurité et la tranquillité de leurs administrés. Le maire est à la fois élu du peuple et agent de l'État, ce qui engendre une certaine confusion dans les représentations de ses concitoyens et brouille les lignes de réponse qu'il va pouvoir développer [Lefèvre, 2008]. Pour autant, la pratique laisse apparaître que le rôle du maire, en ce domaine, reste encore largement investi par la population et valorisé par l'élu lui-même, qui y voit un des intérêts premiers de sa charge électorale, tel que pouvait le résumer Charles Gautier : « *Lorsque les gens rencontrent des problèmes de tranquillité publique – bruit, vitesse excessive, troubles de voisinage – ils vont le plus souvent, spontanément, s'adresser au maire plutôt qu'à ceux qui ont pour fonction de faire respecter la loi. Ils ne se rendent au commissariat de police ou à la gendarmerie que dans un second temps, ou quand le problème est grave. Ils s'adressent au maire parce qu'il est proche, qu'ils peuvent le rencontrer à l'occasion d'une réunion et ils découvrent que le maire n'est pas le patron de la police. Le maire ne va pas pour autant, à chaque sollicitation, se déclarer incompétent. Il représente à tout le moins une autorité morale, et les gens comptent sur lui. C'est pourquoi, même dans des domaines qui ne sont pas les siens, il va chercher des solutions aux problèmes qui lui sont posés* » [Wyvekens, 2011].

Cela conduit alors à se poser la question de savoir comment l'insécurité, au niveau local, se porte à la connaissance des maires, et avec quels moyens ils peuvent y répondre.

La demande et la formalisation d'une politique locale de sécurité

Dans les années 1960, en France, l'explosion démographique consécutive au *baby-boom*, renforcée par l'exode rural, a surtout bénéficié aux pôles urbains. Dans la décennie suivante, un nouveau mode de croissance est apparu dans la plupart des villes françaises : la périurbanisation. Ce phénomène procède à la fois d'une concentration de l'emploi dans les pôles urbains, dont l'attractivité se trouve d'autant accrue et d'un besoin d'espace de la part des familles, qui quittent les centres urbains saturés pour s'installer en périphérie, avec l'objectif de vivre dans un habitat pavillonnaire individuel. Ce phénomène a perduré au cours des années 1980 et 1990, partiellement compensé par des retours vers les pôles urbains.

Les territoires de l'insécurité : une notion mouvante

Conséquences de la périurbanisation, les déplacements quotidiens du domicile vers les lieux de travail, mais aussi vers les espaces de socialisation et de consommation, se sont considérablement amplifiés au fil des quarante dernières années. Dès lors, cette diffusion des modes de vie et des valeurs de la société de consommation, associée à une amélioration des moyens de communication, a singulièrement réduit les frontières entre les mondes rural et urbain. La thématique de la sécurité est une illustration saisissante de ce nouveau *continuum* entre ruralité et urbanité, « *la violence, la déviance et la peur ne connaissant guère les délimitations physiques et humaines, pas plus que les principes de répartition territoriale* » [Dieu, 2016].

Ce constat amène alors à poser la question de l'échelon d'action territoriale le plus opératoire pour prévenir et lutter contre la délinquance ? L'accroissement et l'accélération des mobilités physiques conduisent à concevoir le territoire, « *non plus dans une logique de sédentarisation, mais de polarisation, d'attraction et de zone d'influence* » [Dieu, 2016]. Il en va de même pour la délinquance. Un même fait peut ainsi mettre en interaction trois types de territoires (celui de l'acte, celui de l'origine de la victime, celui de l'origine de l'auteur) qui peuvent présenter des différences importantes dans leurs dimensions géographiques, sociodémographiques et insécuritaires.

Pour illustrer le propos, on peut prendre l'exemple d'un vol à l'arraché d'un téléphone portable, par un individu habitant en ville, au préjudice d'un autre habitant en zone rurale, sur le parking d'une zone commerciale périphérique. Cette situation va ainsi engager deux individus dans une relation de délinquance soudaine et imprévue, dans un espace qui n'est, pour aucun des deux, un lieu ordinaire de domiciliation et de vie. À travers cette interaction délictuelle, une multiplicité de territoires se croise et interroge la pertinence de la localisation des faits portés à la connaissance des forces de sécurité dans le cadre d'une politique de sécurité et de prévention. Est-ce celui du lieu du forfait, qui n'a été qu'un territoire d'opportunité ? Est-ce le lieu de vie du délinquant ? Est-ce enfin le lieu de vie de la victime qui, une fois le traumatisme enduré, devra aller déposer plainte dans la brigade de gendarmerie de son canton, mais aussi attendre d'être informée par la justice de l'évolution de son affaire, tout en ne pouvant bénéficier des dispositifs d'aide aux victimes, souvent centralisés dans les grandes agglomérations urbaines ? Cet exemple montre qu'un fait délictuel peut recouvrir différentes dimensions territoriales, dont la prise en compte par les pouvoirs publics devrait permettre de représenter plus réellement les aspects des phénomènes délinquants. Plusieurs études ont pu le démontrer, « *les territoires ruraux et périurbains, du fait de leurs évolutions sociodémographiques et économiques, mais aussi de leur accessibilité facilitée qui les rend de plus en plus poreux à l'urbain, ne paraissent plus aussi préservés que les représentations de leurs habitants le laissaient penser* » [Lefèvre, 2014].

Comment l'insécurité vient aux maires ?

Au-delà de la question du rapprochement des formes de délinquances subies par les habitants dans les territoires urbains, périurbains ou ruraux, au-delà aussi des réalités locales des phénomènes criminels qui peuvent exister sur certains territoires, avec des phénomènes criminels identifiés et traités par les acteurs locaux, un autre thème a émergé de plusieurs enquêtes de terrain. La diffusion d'un sentiment d'insécurité en résonance avec les compétences de police générale des maires, qui peut les mettre en porte-à-faux avec une demande sociale de sécurité exacerbée de leurs administrés, leur attribuant des pouvoirs parfois disproportionnés sur la question. On prendra comme éléments d'illustration différentes études menées par le Centre d'études et de recherches sur la police [CERP] de l'Université Toulouse 1 Capitole sur les questions de gestion des problématiques de sécurité par les pouvoirs locaux de la région Midi-Pyrénées entre 1999 et 2010. Cette expérience originale d'expertise universitaire s'est appuyée sur les principales méthodologies de la sécurité urbaine récemment réunies dans un ouvrage didactique [Dieu,

Domingo, 2018]. Une récurrence s'est fait jour à l'occasion des multiples observations de terrain et entretiens avec les élus locaux des communes investiguées : l'apparition de tensions concernant le « vivre-ensemble » impactant la cohésion sociale dans des communes soumises à de profondes transitions sociodémographiques, du fait de l'étalement de la métropole toulousaine. Ce phénomène, rencontré en particulier dans les zones périurbaines et rurales, participait au développement d'un sentiment d'insécurité par les populations locales, impactant les maires dans leur activité quotidienne, jusque parfois à remettre en question les équilibres politiques et électoraux des territoires investigués.

Plusieurs éléments communs à tous les terrains d'enquête ont pu être repérés [CERP, 2004 ; 2005 ; 2006 ; 2008]. On peut ainsi citer le cas des nuisances liées au bruit et aux « nouvelles promiscuités » produites par l'urbanisation et le peuplement de certains territoires, avec souvent la création de nouveaux quartiers, en particulier dans les petites villes et villages jusqu'alors épargnés par le déploiement de la métropole toulousaine à partir des années 1990. La difficile cohabitation entre plusieurs générations et catégories de populations (« de souche » vs « nouveaux arrivants ») et la stigmatisation de certaines catégories d'entre elles sont des constantes dans l'observation. Ainsi, par exemple, les adolescents et jeunes adultes dans ces territoires sont perçus par les adultes et personnes âgées comme les principaux auteurs de troubles à l'ordre public. Les « nouveaux arrivants » dans les villes moyennes sont accusés par les habitants natifs ou anciens de dénaturer les représentations collectives traditionnelles de ces villes ; ou enfin, les « étrangers » font des boucs émissaires « girardiens » dans certains bassins de vie situés sur des axes de communication internationaux, où l'activité économique repose sur des secteurs faisant appel à des mains-d'œuvre précaires et saisonnières [CERP, 2006].

Ces confrontations entre anciens et nouveaux habitants, mais aussi les représentations qu'elles suscitent, favorisent l'apparition d'un sentiment d'insécurité. Le travail d'enquête auprès des maires – souvent considérés par les habitants comme des tiers médiateurs permettant d'éviter le contact direct avec l'autre – a permis de comprendre les difficultés de régulation qui peuvent leur échoir en dernier

ressort. En secteur rural et périurbain, les élus sont très souvent amenés à intervenir pour réguler des situations de conflits latents générées par certains types d'incivilités. Le bruit et les occupations « abusives » d'espaces ou d'équipements publics constituent les déclencheurs récurrents de ces tensions. Ainsi, les places, squares, parcs et arrêts de transports en commun fréquemment investis par des populations envisagées « à risque » par les communautés résidentes, représentent des points de fixation et de crispation territoriale dans des communes où les infrastructures socio-éducatives sont largement moins présentes et dotées qu'en milieu urbain. Ces sites deviennent alors de véritables enjeux de conflit et l'intervention des élus locaux, souvent démunis, n'en est rendue que plus difficile. Peu équipés en interne, avec une police municipale très souvent inexistante ou numériquement faible aux horaires de travail limités pour éviter le surcoût de fonctionnement sur le budget communal, malgré les relais qu'ils déploient auprès des forces publiques pour porter à leur connaissance la demande de sécurité de leurs administrés, qui par le biais de réunions publiques ou politico-administratives, qui par le recours à la presse quotidienne régionale, les élus estiment, voire constatent, qu'ils n'entrent pas dans les priorités des forces publiques, se concentrant désormais sur l'activité judiciaire devenue leur priorité, ou se consommant sur des territoires de surveillance toujours plus vastes, au gré des réformes successives.

Ces illustrations révèlent toute la difficulté des maires, à la fois pour ce qui relève de leurs capacités d'adapter leurs services publics locaux à de nouveaux publics et besoins collectifs, tout en évitant de troubler les modes de vie d'habitants « anciens », qui peuvent constituer des soutiens durables au système politique local.

Pour autant, en périurbain et en ruralité, les enquêtes de terrain ont montré, le plus souvent, une distorsion entre les niveaux de délinquance constatée et le sentiment d'insécurité exacerbé dans certains quartiers ou territoires. Dans sa dimension subjective, l'insécurité reflète pour une part l'état psychologique du sujet, avec les angoisses et les peurs qu'il peut éprouver face à une personne, un groupe, une situation. Insécurité objective et subjective peuvent être corrélées. Ainsi, dans les zones rurales et

Un autre thème a émergé de plusieurs enquêtes de terrain. La diffusion d'un sentiment d'insécurité en résonance avec les compétences de police générale des maires, qui peut les mettre en porte-à-faux avec une demande sociale de sécurité exacerbée de leurs administrés, leur attribuant des pouvoirs parfois disproportionnés sur la question

périurbaines, le sentiment d'insécurité correspond plus à une construction sociale et médiatique fortement relayée dans la population qu'à une réelle expérimentation de la délinquance. Étant, jusqu'alors, très peu concernées par la délinquance, les populations rurales et périurbaines se préoccupent davantage d'autres aspects de la vie sociale : accès aux services publics et aux infrastructures, gestion du voisinage, etc., ce qui les rend plus sensibles à la délinquance et à la tranquillité publique. Au contraire, l'expression de la peur dans les quartiers sensibles, en particulier dans les villes moyennes [Dieu, Lafontan, 2008], s'est révélée plus structurelle et davantage en lien avec une victimation plus importante, dont la réalité et le volume des faits exposaient les habitants à une crainte plus fondée.

L'étalement urbain de la métropole, les phénomènes de périurbanisation et de rurbanisation, conséquents sur les départements alentour avec le développement des mobilités, ont transformé de nombreux territoires, tant dans leur démographie que leur sociologie. Cela n'épargne pas les problématiques de sécurité – notamment avec la mutation des formes de délinquance constatée – et les représentations contrastées selon les catégories d'habitants. Ces transformations sont aussi remarquables dans leurs impacts quant à la production de sécurité par les acteurs publics, mais aussi sur l'organisation des réponses politico-administratives formalisées dans le partenariat entre l'État et les collectivités locales.

Les réponses locales à la délinquance et à l'insécurité

Face aux évolutions conjuguées d'une délinquance plus mobile, de territoires plus difficiles à surveiller et des modes de vie moins homogènes, la police et la gendarmerie ont dû adapter tant leur travail de surveillance que celui de police judiciaire. Mais ces changements ont eu aussi des conséquences sur les modes d'appréhension et de régulation des questions de sécurité par les systèmes politico-administratifs communaux.

Faire face au recentrage des missions et au désengagement des forces de l'ordre sur la voie publique : le recours aux polices municipales

Dans les zones de compétence de la police nationale, le phénomène marquant est celui d'une participation de plus en plus grande des polices municipales aux missions

de surveillance, allant dans le sens d'une coproduction accrue de la sécurité. Ce partage des tâches a permis à la police nationale de se recentrer sur le travail de police judiciaire ou de pallier l'insuffisance des effectifs liée à la révision générale des politiques publiques [RGPP] [Lefèvre, 2013]. Pour les territoires sous compétence de la gendarmerie, cela s'est traduit par une modulation de l'activité de surveillance générale, avec une présence accrue dans les territoires les plus impactés par la délinquance, en délaissant ceux qui sont moins attractifs pour la délinquance (le rural profond et les territoires enclavés). Sur les terrains étudiés, les gendarmes ont vu le processus de périurbanisation impacter considérablement leur travail de surveillance et de contact avec la population. La généralisation d'un mode de vie fondé sur le navettage domicile/travail les conduit à surveiller des grandes poches vides d'habitants (lotissements, programmes immobiliers) sans forcément avoir de résultats en cas de problèmes (par exemple lors de vagues de cambriolages), du fait du peu d'information qu'ils peuvent recueillir auprès des habitants absents dans la journée. Cette disponibilité raréfiée des administrés, conjuguée à leur repli dans la sphère privée, parfois même accentuée par les formes d'habitat (multiplication des « *gated-communities* » [Sabatier, 2005], résidences sécurisées défiscalisées) les conduit à ne plus connaître des pans entiers « *de la population saine* » de leurs territoires de compétence, alors même que cela constitue une des dimensions traditionnelles du travail du gendarme [Dieu, 2008].

Ce changement des modes d'action s'est vu, par ailleurs, amplifié par deux autres facteurs. Le premier est institutionnel avec l'application, à partir de 2002, des principes du nouveau management public (NMP) dans la gestion territoriale des forces de l'ordre et le rapprochement de la police et de la gendarmerie nationales qui en a suivi, en ce qui concerne tant les règles statutaires que les modes de commandement et de travail. Le second est d'ordre politique, avec la montée en compétence des maires et leur possibilité de créer ou réactiver des polices municipales. Ainsi, hormis le cas de villes bénéficiant déjà de services de police municipale organisés et étoffés (souvent une dizaine d'agents), de nombreuses communes et quelques intercommunalités des territoires investigués lors de ces études de terrain, ont lancé des recrutements, souvent de moins de cinq agents, pour créer une réponse communale à l'insécurité. Ces embauches étaient la plupart du temps effectuées pour faire face à la demande sociale de sécurité des habitants, mais aussi pour pallier les carences conjecturées par la réorganisation thématique des forces de l'ordre, mais aussi territoriale pour la gendarmerie nationale, avec le regroupement des brigades territoriales dans un nouveau dispositif : les communautés de brigades (concentration sur un même lieu des moyens

et personnels de trois brigades territoriales ou plus afin de rationaliser la présence et les moyens d'intervention des unités territoriales de la gendarmerie).

Pour autant, si les élus locaux ont pu souvent faire part des circonstances, ainsi que des pressions contextuelles exercées par le pouvoir central et ses administrations de sécurité pour les inciter à créer, voire développer leurs polices municipales, ainsi qu'à investir de façon incitative (FIPD) en matière de sécurisation des espaces publics (vidéoprotection), tous ne réagissent cependant pas de la même manière. Et pour expliquer cela, plusieurs variables sont à mettre en perspective, telles que :

- la prise en compte et l'évaluation de la demande locale de sécurité ;
- la réalité objective des phénomènes délinquants à traiter ;
- les représentations de la majorité municipale sur le sujet et l'équilibre politique à trouver pour consensualiser le portage d'une politique locale de sécurité en son sein ;
- le choix de politiser ou non cet enjeu à l'échelon local, avec la nécessaire mesure du rapport bénéfice-risque à développer une action de sécurité, qui sera, elle, « jugée » par le corps électoral municipal à l'occasion du prochain scrutin.

Dans certaines villes, des maires ont pu s'engager dans une logique sécuritaire interventionniste, estimant, au-delà des retombées électorales, que cela permettrait de pallier les effacements progressifs des forces d'État. Favorables à une [re] municipalisation de la sécurité [Malochet, 2008], ils n'hésitent pas à renforcer leurs effectifs de police municipale, à armer leurs agents (phénomène accéléré après les attentats de 2015 et 2016), mais aussi à les équiper technologiquement (avec le mouvement d'expérimentation des caméras individuelles mises en dotation). Dans les villes moyennes et les grandes villes, les municipalités ont aussi mimétisé l'organisation des forces publiques d'État en dotant leurs services de brigades d'intervention opérationnelles fonctionnant 24 h/24 et 7 jours/7. Face à un certain

désengagement de l'État concernant les missions régaliennes sur l'espace public, des élus locaux ont développé des « PM » qui secondent, voire remplacent la police ou la gendarmerie, paradoxalement pas mécontentes de laisser ce terrain aux municipalités pour se recentrer sur les objectifs dictés par leurs directions centrales [Mouhanna, 2011]. On peut alors émettre l'hypothèse que ces élus ne se contentent pas d'accepter le transfert de charges des services policiers de l'État vers ceux de leur municipalité. Ils peuvent l'encourager, sciemment, mais aussi parfois malgré eux, favorisant la confusion des genres entre les différentes polices et des interventions à la limite du cadre juridique.

Dans d'autres villes, les maires essaient de garder tant bien que mal une organisation assez respectueuse des canons du droit, refusant d'assumer des responsabilités qu'ils estiment dépendre de l'État. Malgré l'existence d'une police municipale, ces municipalités s'attachent à borner son champ d'action dans une logique avant tout préventive, mobilisant le concept de police de proximité pour décrire la stratégie d'action choisie. Malheureusement, le concept s'est tant généralisé qu'il ne dit plus grand-chose de la

manière dont est effectivement conçue l'action des services. Son prisme est assez large pour recouvrir une pluralité d'interprétations et de traductions opérationnelles. Si le terme permet de supposer, chez les élus, d'apporter une réponse adaptée aux demandes de sécurité de la population et aux besoins localement repérés, chez les policiers municipaux, en revanche, se réclamer de la proximité peut leur permettre de s'affranchir de l'étiquette de « sous-police » et leur procurer des bénéfices en termes d'image et de reconnaissance professionnelle. Mais, là encore, sous l'apparente unité du message, peuvent poindre des approches très différentes en fonction des services, faisant rimer le concept avec prévention, dialogue et médiation pour certains, ou, au contraire, le revêtant d'une connotation plus policière, en l'assimilant à un mode d'intervention « au plus près de la délinquance locale, dans une logique de contrôle et de répression » [Malochet, 2011]. Pour finir, la notion de « proximité » s'est tant euphémisée qu'elle ne dit plus grand-chose de la manière dont a été effectivement conçue l'action des services, recouvrant un champ suffisamment large pour y

Malgré l'existence d'une police municipale, ces municipalités s'attachent à borner son champ d'action dans une logique avant tout préventive, mobilisant le concept de police de proximité pour décrire la stratégie d'action choisie. Malheureusement, le concept s'est tant généralisé qu'il ne dit plus grand-chose de la manière dont est effectivement conçue l'action des services. Son prisme est assez large pour recouvrir une pluralité d'interprétations et de traductions opérationnelles.

décèler une pluralité d'interprétations et de traductions opérationnelles.

Quelle que soit la position municipale, les processus en cours ces dernières années ont amorcé l'avènement d'une nouvelle division du travail de sécurité urbaine, fondée par les directions centrales sur la complémentarité entre les polices municipales se chargeant du travail ordinaire de voie publique tandis que la police nationale et la gendarmerie assurent le traitement des affaires judiciaires et la gestion des événements les plus graves.

Toutefois, sur le terrain, l'expérience de la gestion d'un service de police municipale tend à percevoir moins nettement cette démarcation des champs d'action qu'il n'y paraît. Les policiers municipaux se trouvent, de fait, exposés en première ligne sur la voie publique, très souvent confrontés à des situations qui débordent leur cadre initial d'intervention. En l'absence d'équipages de police ou de gendarmerie sur leurs secteurs, dans l'attente d'éventuels renforts, alors qu'ils sont bien souvent considérés comme force d'appoint dans les conventions de coordination, ils doivent « *gérer des situations* » d'une manière ou d'une autre, faire face aux problèmes qui se posent à eux dans l'urgence. Cela les conduit quelquefois à intervenir dans un registre plus répressif, quand bien même les directives de l'autorité territoriale s'orientent vers la résolution de problème ou la police du quotidien. Les policiers municipaux sont alors les premiers témoins d'un durcissement de la tranquillité publique, les amenant à intervenir plus fréquemment et en ayant recours plus systématiquement aux techniques de contrainte physique pour rétablir la pacification de l'espace public. Les frontières qui délimitent le domaine d'action des policiers municipaux de celui des policiers nationaux et des gendarmes, si elles sont claires dans les textes juridiques et les conventions de coordination, sont pourtant fort perméables en situation.

On conçoit donc alors mieux que s'il n'est pas question de céder devant le désengagement de l'État, les élus locaux admettent sans mal que développer une politique municipale de sécurité en mobilisant certains moyens comme les polices municipales n'est pas simple à tenir. D'une part, parce que c'est vers eux que les citoyens se tournent en premier lieu en cas de problème. Et ce sont donc eux qui sont assimilés – à tort – à des détenteurs de compétences fortes pour régler ces situations. D'autre part, cet engagement dans le développement de services et de moyens de sécurité constitue autant de stratégies paradoxales, dans le sens où elles risquent de conforter la démobilitation étatique et « *d'alimenter le processus de délégation en chaîne, dans une logique de substitution, et non d'innovation sociale* » [Malochet, 2011].

Les politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance : une institutionnalisation contrariée

L'organisation et le pilotage des politiques de sécurité urbaine ont connu des transformations radicales depuis un demi-siècle. Les trente dernières années sont les témoins d'une accélération de ce processus, avec la consécration des élus locaux comme « pivots » de ces politiques publiques. Les maires ont donc pris une nouvelle envergure face à des préfets qui, en mettant à leur disposition des outils d'action publique et des moyens financiers, leur ont permis d'assurer cette tâche, dans un double objectif de transversalité et d'efficacité de l'action publique.

Il ne faut pas pour autant surévaluer les effets de ce mouvement de coproduction de la sécurité. Concept totémique, le « partenariat » renvoie bien plus souvent à une rhétorique de l'action publique qu'à une réalité sur le terrain. Plusieurs raisons expliquent cela. Tout d'abord, la très forte hétérogénéité des moyens développés, en particulier par les exécutifs locaux, souvent du fait de stratégies politiques peu claires, mais aussi le déficit de connaissances des problèmes ou des moyens d'action, qui impactent considérablement l'organisation et l'effectivité de ces dispositifs [Dieu, Bousquet-Roux, 2010]. Par ailleurs, l'ancrage des cultures professionnelles et l'existence de stratégies personnelles de certains acteurs aux intérêts parfois divergents constituent des freins puissants à l'action collective.

L'observation de situations à fort ancrage local a conduit à mettre en évidence qu'à côté des acteurs « traditionnels » (État, justice, collectivités locales), de « nouveaux » acteurs agissent à la frontière des actions publiques et privées (associations, cabinets d'études et de conseil), autant pour des missions en amont (conseil et d'expertise), qu'en aval (réalisation de prestations ou exécution de certaines missions en délégation de service public). La cohabitation et le partenariat restent pour autant tributaires de leurs capacités à coopérer, à trouver des consensus pour définir les problèmes et élaborer des réponses. Le poids des cultures professionnelles et la balkanisation organisationnelle s'avèrent les principaux obstacles à l'action locale.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les fortes disparités dans la production des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance en fonction des caractéristiques territoriales des lieux d'investigation (rural – périurbain – villes moyennes). Dans les communes rurales, le déficit patent d'expertise en matière d'ingénierie

– souvent par manque de moyens et d'intérêt – fait que la politique locale de sécurité n'existe pas, voire se résume à la collaboration avec la police ou la gendarmerie, ou dans le meilleur des cas, suit les actions d'un dispositif décidé à une échelle politico-administrative plus élevée (intercommunalité). Dans le périurbain, le manque de moyens, les difficultés des autorités territoriales à investir cette thématique, là encore par désintérêt, méconnaissance, ou crainte d'un désengagement progressif de l'État dans ses missions régaliennes, constituent des freins à l'institutionnalisation d'une réelle politique de prévention et de sécurité urbaine. De plus, ces dispositifs exigent de nouvelles compétences et le recrutement de personnels qualifiés ou l'attribution de ces missions à des agents déjà en poste s'avère difficile. Dans ces communes en expansion mais aux moyens contraints, c'est l'échelon supra-communal qui prend bien souvent le relais des villes pour l'engagement de techniciens spécialisés. Ce transfert de compétence facilite l'équilibre politico-administratif local : les communes n'ont pas forcément envie ou les moyens d'intervenir dans le champ de la sécurité, les intercommunalités récupèrent une compétence, justifiant de leur légitimité d'action, tout en servant d'instance de mutualisation. Les villes moyennes enquêtées n'échappent pas à ces observations. Bien que les personnels recrutés aient, très souvent, un niveau de connaissances et de compétences professionnelles qui leur permet d'investir ces missions, là encore le degré d'investissement et la volonté d'action des partenaires locaux à travailler ensemble influent fortement sur l'effectivité et les résultats des politiques locales de sécurité. Dans ce contexte de difficile professionnalisation des acteurs de la sécurité dans les municipalités (sauf pour les polices municipales où les formations obligatoires initiales et continues sont bordées par les textes réglementaires de la fonction publique territoriale), les services préfectoraux et déconcentrés de l'État ont des difficultés pour pallier ces carences qu'ils ont parfois encouragées en insistant sur la nécessité de développer des instances partenariales, dans des communes n'ayant pas forcément les ressources nécessaires pour animer ce type de dispositif [CERP, 2006 ; 2007]. Paradoxalement, on a pu observer que les services préfectoraux se révélaient, eux aussi, difficilement à même de jouer un rôle d'acteur-ressource face aux communes et intercommunalités. Les départements investigués étant relativement préservés (hors la Haute-Garonne), les questions de sécurité n'ont que très récemment émergées dans les agendas locaux des cadres préfectoraux, jusqu'alors plus centrés sur le développement économique et l'aménagement du territoire. Ce n'est qu'en raison des incitations ministérielles et de la réorganisation des services, avec l'obligation de mise en place des « pôles sécurité intérieure » dans chaque préfecture, qu'une prise en compte et une primo-acculturation sur le sujet se sont

réalisées dans ces institutions. Cette situation d'adaptation à marche forcée est venue alimenter une certaine inertie et la croyance – chez de nombreux élus – en l'inefficacité des dispositifs, en réalité mal connus et utilisés, à la fois par leurs promoteurs et leurs supposés animateurs. Et cela a été d'autant plus renforcé bien souvent par l'imposition de grandes thématiques par l'État, qui peut donner l'impression d'une politique centralisée peu à même de prendre en compte les réalités locales de la délinquance et de l'insécurité.

Pour venir en écho à ces constats de terrain, on peut reprendre quelques éléments du neuvième rapport annuel au Parlement, présenté par le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) en 2016. Dressant un bilan à mi-parcours de la stratégie nationale de prévention de la délinquance, avec l'objectif de mesurer le degré d'implication des partenaires nationaux et locaux, un de ses apports a été de pointer certaines difficultés auxquelles sont confrontés plusieurs territoires dans ce domaine. Pour « *mesurer les conditions d'application des politiques publiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation* », le SG-CIPDR a organisé un « dialogue de gestion » avec l'ensemble des préfetures de département. Si la totalité des plans départementaux de prévention de la délinquance est calquée sur les trois axes prioritaires de la stratégie nationale 2013-2017 tout en s'adaptant aux circonstances locales, le CIPDR a pu souligner que « *certain départements ont ajouté aux trois programmes d'action nationale leurs problématiques prioritaires* », comme la lutte contre les addictions, la consommation excessive d'alcool, la prévention des conduites addictives, mais aussi la sécurité routière, la lutte contre l'absentéisme scolaire, la prévention des violences en milieu scolaire ou la lutte contre les cambriolages.

Le CIPDR précise dans ce rapport, que « *70 % des préfetures ont réuni en séance plénière leur conseil départemental de prévention de la délinquance pour valider les orientations de leur plan* », tandis que « *31 départements n'ont pas réuni cette instance depuis plus de deux ans* » Par ailleurs, « *si 1 268 communes pouvaient adopter un plan local de prévention de la délinquance, seules 370 l'avaient fait durant les deux premiers trimestres de l'année 2015* ».

Au niveau national, le constat des disparités au sein du territoire national relevait aussi à mots feutrés la tolérance pour le bricolage institutionnel en soulignant que « *ces données ne doivent pas occulter le fait que beaucoup de collectivités respectent et mettent en œuvre les priorités de la stratégie nationale en les adaptant aux conditions locales sans pour autant les formaliser dans un plan* ». Sur les déclinaisons locales de la prévention de la délinquance, le rapport fait état de l'existence de 891 conseils locaux de sécurité et de prévention de la

délinquance (CLSPD) et conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), dont 644 déclarés actifs (72 %) et 247 (28 %) « *en sommeil* ». Cela confirme ainsi une certaine tendance à l'essoufflement de ces instances, pour lesquelles les élus et les professionnels tendent souvent à dire qu'elles constituent des « *grands-messes* », sans réelle opérationnalité et amenant à une « *collaboration aléatoire* » [Jouanneau, 2012].

L'institutionnalisation des politiques locales de sécurité s'avère donc disparate et inégale sur l'ensemble des territoires. Même si les maires ont inscrit la sécurité sur les agendas municipaux en se saisissant de l'opportunité de développer des outils d'action. Cela se fait à l'image de leurs représentations sur le traitement de la délinquance (social *vs* répressif), mais aussi en fonction des moyens et opportunités à leur disposition et selon un fléchage thématique clairement établi par les services de l'État. C'est ainsi que dans de nombreuses communes, depuis près de dix ans, la mise en place du Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) a permis de suivre certaines orientations gouvernementales en faveur d'un modèle de lutte contre la délinquance et l'insécurité orienté vers les principes de prévention situationnelle [Lefèvre, 2006 ; Dieu, Lefèvre, 2010]. À ce titre, le développement de la vidéoprotection, encouragé par l'État, est un indicateur d'un basculement des exécutifs locaux, qui témoigne d'un certain éloignement du modèle traditionnel jusqu'alors en cours en France [Dieu, Bousquet-Roux, 2010]. On pourrait même arriver par cet exemple, ainsi que par la lecture de textes ministériels, à percevoir un mouvement de reprise en main de la prévention de la délinquance, voire à une infantilisation des maires sur ces questions. Ces textes rappellent qu'il appartiendrait à l'État, via ses représentants locaux – préfets, hauts fonctionnaires de police et officiers supérieurs de gendarmerie – d'expliquer aux élus ce qu'il faut faire en la matière et de veiller à ce que les communes et les agglomérations mettent bien en œuvre les dispositifs établis depuis 2007. Pour y parvenir, plus que l'accompagnement et l'expertise, c'est surtout le levier financier qui va constituer la pierre angulaire de ce mouvement. La circulaire du 6 avril 2011 relative au Fonds interministériel de prévention de la délinquance indique ainsi que l'État accompagnera financièrement « *ceux qui assument effectivement les responsabilités que la loi leur a conférées et qui utilisent effectivement la "boîte à outils" qui a été mise à la disposition des élus* ». Formule qui ne pourrait être plus claire pour achever de convaincre que les maires se voient proposer des solutions à leur problématique selon un schéma en silo, pas forcément en prise avec des réalités diverses et en les obligeant, plus ou moins implicitement, à se plier à un cadre prédéfini.

En conclusion

Face à une intensification de la demande et de l'exigence sociale de sécurité, quel que soit le territoire communal observé, les maires sont amenés à développer une rhétorique et des outils d'action renouvelés pour assurer les missions qui leur sont confiées par la loi. Là où les choses changent depuis moins de dix ans cela tient dans le fait que les maires doivent dorénavant évoluer dans un contexte de métropolisation accélérée, de transformation des modes d'action des forces de police, ainsi que de reprise en main par les services de l'État, avec un traçage thématique et financier de l'action publique de sécurité. Les années à venir semblent aller vers une perspective encore quelque peu contrariée pour ces élus de proximité.

Le rapport des députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, baptisé « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale » et remis en septembre 2018, a abouti à plusieurs dizaines de propositions pour « *mieux articuler* » le travail des forces de l'ordre nationales, des polices municipales et des entreprises de sécurité privées. Au-delà de la proposition de systématiser l'armement des polices municipales – marronnier de la presse quotidienne et télévisée à chaque malheureux événement – le rapport contient bien d'autres mesures, dont celle de favoriser le transfert vers l'intercommunalité de la gestion de la sécurité locale.

Les auteurs du rapport pointent non sans une certaine justesse, le fait qu'il n'est pas opportun de parler de « la » police municipale au singulier. Il y a « des » polices municipales, très hétérogènes d'un territoire à l'autre « *aussi bien dans leur format que dans leurs statuts* ». Le rapport précise la situation en rappelant que 75 % des communes ont une PM qui dispose de moins de cinq agents. Reprenant les statistiques des bilans annuels du ministère de l'Intérieur, les rapporteurs traitent tous les sujets – armement, service nocturne, véhicules, patrouilles –, il y a presque autant de situations différentes que de polices municipales. Et cela pour une raison simple : « *La volonté du maire est la clé de voûte de l'architecture de [ces] services* ».

Les députés ne semblent pas vouloir remettre en cause cette situation, conséquence du principe de libre administration : « *La police municipale est un outil [...] qui ne saurait répondre à une typologie ou une doctrine d'emploi unique, écrivent-ils. Il ne saurait être question de s'appuyer sur un cadre unique* ». Malgré tout, cette situation ferait que ces polices locales souffriraient d'un « *manque de coordination* » avec les forces de l'ordre nationales. Pour remédier à cela, les estimables parlementaires proposent « *d'encourager le développement des polices municipales intercommunales ainsi que les actions de mutualisation* », car même si le « *ressort des polices*

municipales est, par nature, celui de la commune », ils souhaitent, pour plus d'efficacité, que leur périmètre d'action puisse « dépasser ce cadre pour embrasser celui des EPCI ». On s'interrogera sur la portée de cette proposition tant les faits sont têtus. Près de quinze ans après l'aménagement législatif permettant leur mise en place facilitée, malgré les incitations répétées de l'État, les polices intercommunales n'ont jamais suscité l'adhésion. Le ministère de l'Intérieur avait bien relevé un timide développement, recensant, au 31 décembre 2015, quarante dispositifs intercommunaux de police municipale déployés dans vingt départements, principalement dans le sud-est et la région parisienne.

Les députés souhaitent « des dispositifs incitatifs » et la suppression du plafond de 80 000 habitants pour créer une police intercommunale, pour créer un appel d'air. Et là où les PM communales subsisteront, ils proposent de « charger les services de sécurité de l'État d'une mission de coordination de l'action des PM exerçant dans un même bassin de vie ».

Cette proposition vient en résonance au mouvement de recentralisation de la sécurité locale amorcé il y a quelques années, quand les deux parlementaires, sous couvert de mettre en place « une doctrine de sécurité globale », en partant de l'idée que « les forces de sécurité de l'État n'accomplissent plus seules les missions de sécurisation », réitérèrent que l'État doit impérativement diriger la manœuvre : « Quelles que soient les compétences qui sont aujourd'hui et seront demain dévolues à leurs partenaires, les forces de l'État continueront à constituer la clé de voûte qui garantira le bon fonctionnement du dispositif pris dans son ensemble ».

Et cette idée de reprise en main – et en filigrane de mise à l'écart des maires – se retrouve dans deux autres grands sujets : la formation des agents et le pilotage des

politiques locales de sécurité et de prévention. Fondant leur proposition de refondation sur l'idée de définir le « bassin de vie » comme cadre de référence pour « définir la coproduction de sécurité », en dénonçant le « mille-feuille » de structures locales, au premier rang desquelles figure le CLSPD, présidé par le maire, les députés proposent de remplacer toutes les structures existantes par « un conseil local unique créé dans le cadre du bassin de vie », donc supra-communal. Ensuite, le rapport suggère la création d'une école nationale des polices municipales – qui se substituerait donc au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) dans ce domaine –, avec la mise en place d'un « tronc commun » de formation initiale avec les forces de sécurité de l'État. Ou comment en décentrant l'action municipale et en sortant la formation des agents du giron de la fonction publique territoriale, on peut là encore trouver les signes d'un affaiblissement du local.

Le Premier ministre ayant salué la qualité du travail des deux députés qui trouve un écho auprès de la population [Odoxa, 2018], et annoncé qu'il lançait une concertation approfondie sur l'ensemble de ces propositions, on restera, malgré tout, en posture d'observation. Le nombre de « clés de voûtes » présentes dans ce travail parlementaire ne conduirait-il pas à édifier une nouvelle cathédrale de la sécurité urbaine à un moment où les Français ne croient plus forcément le personnel politique en capacité de trouver une solution à leurs problèmes quotidiens ? Et finalement, cette prétendue « reprise en main » n'est-elle pas à la fois un moyen pour l'État de mettre un voile sur les ravages du néo-management public dans les rangs de ses policiers et gendarmes, mais aussi, paradoxalement, une preuve encore plus forte, pour les élus locaux, d'objectiver la rupture que leurs associations représentatives ne cessent de rappeler dans l'actualité récente ? ■

Bibliographie

CERP, 2005, *Diagnostic territorial de sécurité. Sécurité publique et sécurité routière dans les territoires périurbains du Tarn-et-Garonne.*

CERP, 2006, *Diagnostic départemental de sécurité du Tarn. Analyse territoriale et réponses locales à la délinquance.*

CERP, 2007, *Délinquance et conduites addictives dans le département du Gers.*

CERP, 2007, *Délinquance et conduites addictives dans le département du Tarn-et-Garonne.*

CERP, 2008, *Plan départemental de prévention de la délinquance dans le Tarn-et-Garonne. Document d'appui.*

CERP, 2008, *Enquête relative aux conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance du Gers.*

CERP, 2009, *Conduites addictives et à risque. État des lieux et dispositifs préventifs dans les établissements scolaires du Gers.*

DIEU (F.), 2008, *Sociologie de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan.

- DIEU (F.), 2016, *Réponses à la délinquance*, Paris, L'Harmattan.
- DIEU (F.), BOUSQUET-ROUX (A.), 2010, « Regards sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », *Cahiers de la Sécurité*, n° 14, INHESJ, La documentation Française.
- DIEU (F.), DOMINGO (B.), 2018, *Méthodologies de la sécurité urbaine*, Paris, L'Harmattan
- DIEU (F.), LAFONTAN (C.), 2008, *Les violences urbaines dans les petites villes et les villes moyennes de Midi-Pyrénées*, rapport de recherche dans le cadre du dispositif de soutien à la recherche en sciences humaines et sociales de la Région Midi-Pyrénées.
- DIEU (F.), LEFÈVRE (I.), 2010, « La sécurité à l'heure des nouvelles technologies de contrôle : l'exemple de la vidéosurveillance en France », *Cahiers de la Sécurité*, n° 11, INHESJ, La documentation Française.
- JOUANNEAU (H.), 2012, « La coproduction de sécurité face à ses vieux démons », Dossier « Les évolutions des politiques de prévention de la délinquance », *La Gazette des communes*.
- LEFÈVRE (I.), 2006. « La vidéosurveillance urbaine : approche comparée entre France et Grande-Bretagne », *Questions de sécurité : sociétalisation des réponses, globalisation des menaces*, Paris, L'Harmattan, p. 67-97.
- LEFÈVRE (I.), 2008, *La mise en œuvre des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Toulouse 1 Capitole.
- LEFÈVRE (I.), 2009, « Les systèmes locaux d'action publique de sécurité », *Cahiers de la Sécurité*, n° 8, INHESJ, La documentation Française.
- LEFÈVRE (I.) 2013, « La commune : échelon naturel de la prévention de la délinquance et du phénomène criminel ? », *Sécurité intérieure, les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, p. 109-124.
- LEFÈVRE (I.), 2014. « Espaces de l'insécurité : réalités territoriales et réponses locales à la délinquance », *EchoGéo* (Online), 28.
- LEFÈVRE (I.), LAFONTAN (C.), BOUSQUET (A.), 2008, « La lutte contre les conduites addictives dans deux départements ruraux », *Cahiers de la Sécurité*, n° 5, INHESJ, La documentation Française, p. 88-95.
- LE GOFF (T.), 2003, *Le maire garant de la tranquillité publique : réactivation d'un rôle politique et recomposition de l'action publique en matière de sécurité quotidienne*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Rennes 1.
- MALOCHET (V.), 2011, « Les polices municipales, la seule vraie police de proximité ? », *La sécurité urbaine en question*, Montreuil, Cédis, p.35-39.
- MALOCHET (V.), POUCHADON (M.L.), VÉRÉTOUT (A.), 2008, *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport LAPSAC-Université Bordeaux 2 & IRTSA pour l'INHES.
- MOUHANNA (C.), 2011, « La police, quelle contribution à la sécurité urbaine ? », *La sécurité urbaine en question*, Montreuil, Cédis, p.31-34.
- Odoxa Fiducial, 2018, « Sécurité : les Français approuvent massivement les mesures du rapport Thourot-Fauvergues », 5 octobre : <http://www.odoxa.fr/sondage/securite-francais-approuvent-massivement-mesures-rapport-thourot-fauvergues>
- SABATIER (B.), 2005, « Les résidences fermées à Toulouse : une offre immobilière construisant la « ville privée » », *Espaces et sociétés*, 4, p. 129-149.
- THOUROT (A.), FAUVERGUES (J.-M.), 2018, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, rapport, Assemblée nationale.
- WYVEKENS (A.) (dir.), 2011, *La sécurité urbaine en question*, Montreuil, Cédis.