

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 702



P. Lecroart/IAU/IdF

PRÉVENTION-SÉCURITÉ
MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Octobre 2015 • www.lau-idf.fr

LE GRAND PARIS DE LA SÉCURITÉ

PARMI LES DÉFIS QUE LA MÉTROPOLE DEVRA RELEVER, CELUI DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE CRISTALLISE BIEN DES ENJEUX SUR LE PLAN DE LA QUALITÉ DE VIE. FOCUS SUR LE « GRAND PARIS » DE LA SÉCURITÉ, SON MODE ACTUEL DE GOUVERNANCE ET LES PERSPECTIVES POUR DEMAIN.

Pour la future métropole du Grand Paris (MGP) comme pour toutes les métropoles de rayonnement international, la sécurité des personnes et des biens constitue un enjeu majeur, à fort impact en termes d'image. C'est une dimension de la qualité urbaine, une des conditions du bien-vivre ensemble, et un levier du marketing territorial dans la compétition entre villes mondiales.

Les questions de sécurité ne sauraient donc être exclues des réflexions sur la MGP. Si elles n'ont pas été au cœur du débat jusqu'alors, elles n'ont pas été négligées pour autant : le rapport Dallier [Dallier, 2008] y a consacré un chapitre à part entière, et la création d'une police d'agglomération a posé une première pierre à l'édifice du Grand Paris. Quant à la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014, elle prévoyait plusieurs dispositions relatives à la prévention de la délinquance, remises en question par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015. L'occasion de se pencher sur la gouvernance actuelle de la sécurité du Grand Paris et d'interroger les perspectives d'évolution ouvertes par la réforme territoriale en cours.

LA COPRODUCTION DE LA SÉCURITÉ À L'ÉCHELLE DU GRAND PARIS

Qui sont aujourd'hui les acteurs chargés de la sécurité sur le territoire du Grand Paris ?

La préfecture de police au cœur du système

En matière de sécurité, Paris est régi par un statut particulier qui limite les pouvoirs de police municipale du maire, consacrant la prééminence de la préfecture de police. Cette institution bicentenaire symbolise la puissance de l'État dans la capitale et s'impose comme l'acteur principal sur la scène de la sécurité parisienne.

En 2009, son assise se renforce plus encore au travers d'une réforme qui étend son ressort d'intervention, jusqu'ici limité à Paris *intra-muros*, aux trois départements de la petite couronne¹. Le journal *Le Monde* titre alors : « Le Grand Paris sera d'abord celui de la sécurité. »² Inspirée des métropoles étrangères de référence (Londres, New York, Tokyo), cette réforme met en place une police d'agglomération dans l'objectif de mieux coller au « bassin de délinquance qui, du fait des réseaux de communication et des modes de transports, dépasse les seules frontières administratives »³.



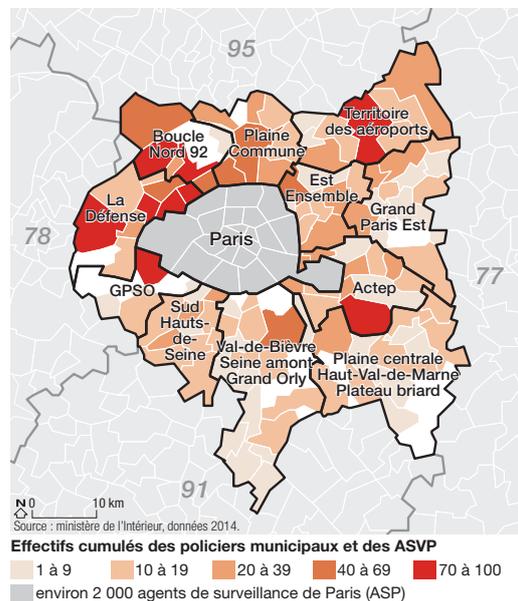
1. À l'échelon des communes, la police municipale est en première ligne sur le terrain de la tranquillité quotidienne.
2. La caméra de surveillance, un outil qui se banalise dans le paysage métropolitain.
3. La préfecture de police reste l'acteur central de la sécurité du Grand Paris.

La montée en puissance des collectivités locales
 Aux côtés de la préfecture de police, d'autres acteurs participent de manière croissante à la fabrication de la sécurité du Grand Paris, à commencer par les maires. Pivots des politiques de prévention de la délinquance, ces derniers sont toujours plus mobilisés sur le terrain de la sécurité quotidienne. Les services de police municipale et les caméras de surveillance constituent les vitrines de leur action en ce domaine. En petite couronne, les trois-quarts des communes disposent d'une police municipale et près de 80 % d'un dispositif de vidéosurveillance de la voie publique. Ces chiffres témoignent de l'importance des moyens engagés par les maires du Grand Paris pour lutter contre l'insécurité. Même à Paris, où il ne peut y avoir de police municipale, la ville emploie différentes catégories d'agents affectés à la régulation des espaces publics : agents de surveillance, inspecteurs de sécurité et correspondants de nuit.

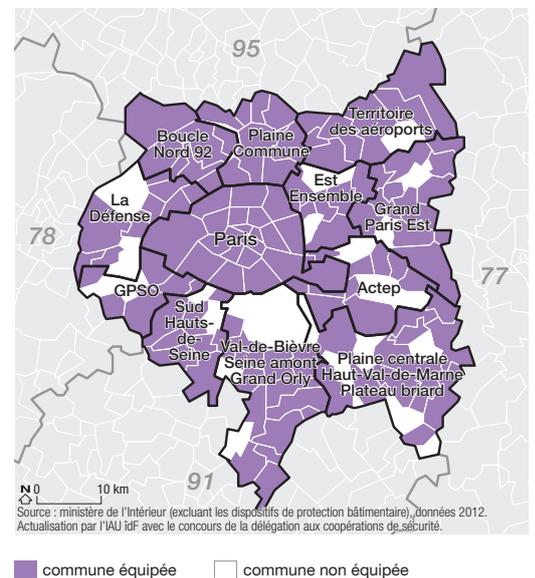
Parallèlement, certaines intercommunalités investissent la compétence prévention de la

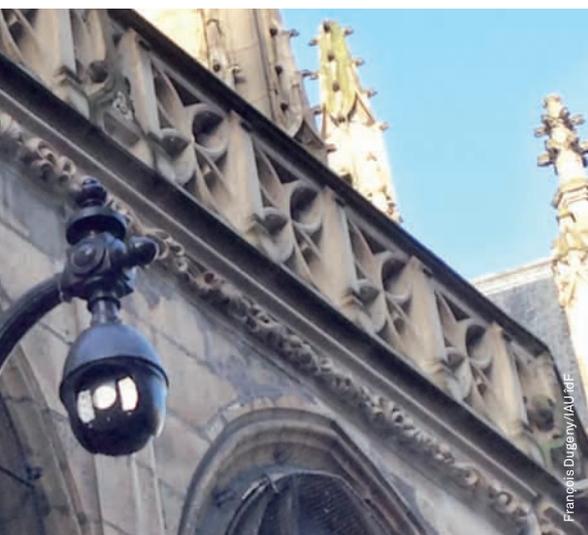
délinquance à travers divers types de projets (maison de la justice et du droit, intervenants sociaux en commissariat, médiation sociale, etc.). Cela étant, aucun établissement public à caractère intercommunal (EPCI) de la petite couronne n'a mis en place de police intercommunale (alors qu'il en existe trois dans le Val-d'Oise, incluant des communes limitrophes de la future MGP). Pour leur part, les départements interviennent à travers l'exercice de leurs compétences obligatoires en matière d'action sociale (prévention spécialisée notamment). Celui des Hauts-de-Seine se démarque par une politique de prévention/sécurité dédiée, apportant un soutien financier aux communes (vidéosurveillance, prévention), aux forces de l'État (équipements) et aux dispositifs d'aide aux victimes.
 Quant à la région Île-de-France, elle conduit une politique en faveur de la sécurité engageant des moyens tant en investissement (construction/rénovation de commissariats, sécurisation des lycées et des transports publics, etc.) qu'en fonctionnement (subventions aux associations et aux collectivités).

Les policiers municipaux et les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) dans le Grand Paris



Les dispositifs de vidéosurveillance de voie publique dans le Grand Paris





Francis Dugeny/AUJDF



Apar

Le poids de la sécurité privée

Par leur présence dans les centres commerciaux, aéroports et autres espaces ouverts au public, par leurs prestations au service des entreprises, des administrations et des collectivités locales, les agents de la sécurité privée jouent un rôle significatif dans la production de la sécurité dans la ville. C'est particulièrement vrai en Île-de-France, qui concentre à elle seule 34 % des entreprises et 43 % des salariés de la branche prévention/sécurité⁴.

Il faut ajouter à ce secteur les services hybrides qui relèvent du régime juridique de la sécurité privée, mais dépendent de structures et de financements publics. Il s'agit, sur les réseaux de transport franciliens, des services de sécurité internes de la RATP et de la SNCF, financés par le Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif). Le Groupement parisien interbailleurs de surveillance (GPIS), quant à lui, est en charge de la sécurisation nocturne d'une partie du parc de l'habitat social de la capitale.

Le cadre partenarial

Le Grand Paris de la sécurité repose donc sur un système de coproduction impliquant une pluralité d'acteurs aux côtés de la préfecture de police. À la différence de métropoles comme Londres ou New York, où le maire est le patron de la sécurité, il n'existe pas, à l'échelle du Grand Paris, d'instance unique pour gouverner la politique en ce domaine et coordonner l'ensemble des services concernés. En revanche, des dispositifs partenariaux se déclinent à d'autres niveaux. À l'échelle communale ou intercommunale notamment, des instances de concertation sont constituées : les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Pilotés par les maires ou les présidents d'EPCI, ces conseils permettent de fixer un cadre partenarial entre les autorités locales, les services de police et les autres acteurs du territoire (établissements scolaires, bailleurs sociaux, transporteurs, etc.).

VERS UNE GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE DU GRAND PARIS DE LA SÉCURITÉ ?

Demain, en quoi la création de la métropole du Grand Paris va-t-elle modifier la donne ?

Du rôle stratégique de la MGP..

À travers l'article 12 de la loi Maptam, le législateur a initialement voulu confier à la MGP un rôle stratégique sur la scène institutionnelle de la prévention/sécurité. Il lui a donné compétence pour animer et coordonner les dispositifs locaux de prévention de la délinquance en lieu et place des communes membres, appelant le président de la MGP à se substituer aux maires en ce domaine (à ceci près que les maires ont d'importants pouvoirs de police, pas le président d'un EPCI). À cet effet, trois nouveaux articles ont été introduits dans le code de la sécurité intérieure, prévoyant notamment la mise en place d'un conseil métropolitain de sécurité et de prévention de la délinquance, ainsi qu'un plan de prévention de la délinquance de la métropole conjointement arrêté par le préfet de police et le préfet de région.

Ces dispositions initiales posaient les bases juridiques d'une nouvelle gouvernance métropolitaine de la sécurité. À l'instar de la récente réforme de la préfecture de police, elles se fondaient sur le syllogisme suivant : les bassins de délinquance sont largement structurés par les bassins de vie, le cœur d'agglomération est considéré comme constituant un tel bassin, la MGP s'impose donc comme une échelle d'action pertinente en matière de sécurité. Face aux flux de délinquance, le périmètre métropolitain peut cependant s'avérer trop étroit, ce qui soulève la question de la coordination au niveau (supra)régional, voire (supra)national. Mais il peut aussi sembler trop large vu la proximité nécessaire à la mise en œuvre des politiques de prévention/sécurité. La loi NOTRe a finalement tranché pour un basculement des compétences à l'échelle inframétropolitaine.

... à celui des EPT

L'article 17 septdécies de la loi NOTRe modifie l'architecture de la MGP en renforçant les échelons déconcentrés : les établissements publics territoriaux (EPT). C'est le cas dans le domaine qui nous intéresse ici, les EPT se voyant confier l'animation et la coordination des dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Rien de neuf sur le principe puisque, depuis plusieurs années déjà, des EPCI conduisent des politiques de prévention de la délinquance. Cette disposition marque cependant un changement d'échelle, les territoires concernés

comptant entre 300 000 et 600 000 habitants – territoires dont les contrastes transparaissent aussi sur le plan de l'inégale dotation des communes en policiers municipaux et en vidéosurveillance.

La montée en puissance des EPT sur ce champ d'action pourrait cependant buter sur deux types d'obstacles. D'une part, une limite juridique, puisque la loi ne prévoit pas le transfert de l'ensemble des pouvoirs de police des maires – seuls quelques pouvoirs de police spéciaux liés aux compétences des EPT (environnement, voirie, stationnement) pourront être transférés. D'autre part, une opposition des élus : les maires veulent garder la main sur leur politique de sécurité, leur police municipale et leur dispositif de vidéosurveillance en particulier, notamment lorsqu'ils ont fortement investi sur ce plan. Ce qui s'est joué jusqu'ici à l'échelle des EPCI existants montre qu'ils refusent de s'en dessaisir au profit des structures intercommunales.

Une possible différenciation des politiques de sécurité des EPT

Ces considérations peuvent laisser supposer que, dans l'ensemble, les EPT joueront un rôle subsidiaire en matière de prévention/sécurité, laissant aux communes la responsabilité du travail de proximité. Ils pourraient n'investir cette compétence qu'*a minima*, au travers d'un conseil territorial de sécurité et de prévention de la délinquance qui ne serait qu'un cadre formel de concertation, permettant tout au plus de s'accorder sur de grandes orientations sans valeur contraignante.

Cela étant, d'autres scénarios sont envisageables quant au rôle effectif que les EPT pourraient tenir en ce domaine. En cas d'impulsions favorables, certains pourraient devenir les pivots du partenariat, s'appuyant sur une ingénierie propre et des services dédiés pour porter des politiques structurantes à l'échelle du territoire : plan commun de gestion de la vidéosurveillance, réseau d'accès au droit, programmes de prévention, dispositif de médiation sociale, etc.

Vers l'émergence de « polices territoriales » ?

Les EPT pourraient même décider de mutualiser leurs services de police municipale pour créer leur propre « police territoriale » – la dénomination fait écho à bien des débats sur l'avenir des polices municipales et, plus largement, sur le modèle policier de proximité. Le faible engouement pour les polices municipales à caractère intercommunal, malgré les incitations de l'État, permet certes de douter d'une telle évolution. Mais c'est une hypothèse qui s'inscrit dans la logique de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, autorisant la création un tel service à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre. Cela nécessiterait néanmoins de renforcer encore le statut des EPT, qui ne sont que des syndicats de communes. Se pose également la question de savoir quels pourraient être les contours, les missions et les modes de pilotage opérationnel d'une telle police territoriale sachant que, dans chacune des communes couvertes, les agents seraient mis à la disposition du maire puisque c'est de lui que relèvent pour l'essentiel les pouvoirs de police.

Dans l'immédiat, la création de la MGP ne devrait pas foncièrement bouleverser la gouvernance du Grand Paris de la sécurité, dominée par la préfecture de police. À travers les territoires, la MGP émergera néanmoins comme un nouvel acteur sur la scène métropolitaine de la prévention/sécurité, avec lequel il faudra compter demain. ■

Virginie Malochet, sociologue
Tanguy Le Goff, politiste

*sous la responsabilité de Sylvie Scherer,
directrice de la mission prévention et sécurité
et de Léo Fauconnet, chef du pôle gouvernance*

1. Soit le ressort, peu ou prou, de l'ancien département de la Seine supprimé en 1968.

2. *Le Monde* du 17 juin 2009.

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

4. Institut I+C, *Enquête de branche Prévention-Sécurité*, 2013.

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION

Valérie Mancret-Taylor

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

François Pineau

CARTOGRAPHIE

Jean-Eudes Tilloy

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki,

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



RESSOURCES

- Dallier Philippe, *Le Grand Paris, un vrai projet pour un enjeu capital*, rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, n° 262 (2007-2008), 8 avril 2008.

- Sur le site de l'IAU îdF :

Prévention et sécurité,
études et publications :
<http://bit.ly/1jdlbwo>



Métropole du Grand
Paris, analyses, débats,
rencontres :
<http://bit.ly/1E0pxxY>



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

