

# NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 725



PRÉVENTION-SÉCURITÉ

Septembre 2016 • www.lau-idf.fr

## SÉCURITÉ: LE RÔLE DES ACTEURS LOCAUX SUR FOND D'ÉTAT D'URGENCE

**EN FRANCE, FACE À LA MENACE TERRORISTE, LE DISPOSITIF DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE SE RAFFERMIT EN MÊME TEMPS QU'IL SE RECONFIGURE, CONFORTANT L'IDÉE QUE C'EST « L'AFFAIRE DE TOUS ». FOCUS SUR L'IMPLICATION DES ACTEURS LOCAUX DANS LA GESTION DE LA SÉCURITÉ QUOTIDIENNE, SUR FOND D'ÉTAT D'URGENCE ET DE LUTTE ANTITERRORISTE.**

**L**es attentats qui ont frappé la France ces deux dernières années ont provoqué un net renforcement du dispositif sécuritaire. Par-delà l'intervention des services régaliens de l'État, cette *Note rapide* interroge l'impact d'un tel contexte sur l'implication des acteurs locaux dans le champ de la sécurité.

### UN CONTEXTE SÉCURITAIRE IMPACTANT

Érigée en priorité, la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente fait l'objet d'une stratégie nationale qui se veut globale et mobilisatrice de tous les pans de l'action publique.

#### *La priorité à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente*

Cette stratégie impose un régime sécuritaire empreint d'un discours martial qui place au second plan la question des libertés publiques. Outre les opérations militaires extérieures, elle combine plusieurs dimensions : plan Vigipirate, état d'urgence prolongé, déploiement des forces de sécurité, augmentation des moyens de la police, de la justice et de l'armée, étayage de l'arsenal juridique (encadré page suivante), densification des dispositifs de prévention de la radicalisation, etc. Actualisé par le gouvernement en mai dernier, le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (Part) décline en 80 mesures cette politique qui ne s'adresse pas qu'aux services de l'État. Dans leur diversité, les acteurs locaux sont également sollicités pour y concourir.

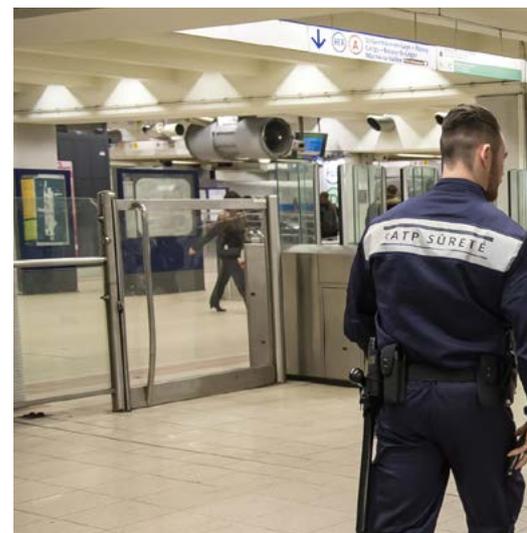
#### *La mobilisation des collectivités territoriales*

En particulier, les collectivités territoriales sont appelées à s'investir en matière de prévention de la radicalisation, à l'image de ce qu'elles font déjà en matière de prévention de la délinquance.



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME





**De gauche à droite :**

- Depuis les attentats de janvier 2015, à Paris, l'armement de la police municipale tend à se généraliser.
- Les prérogatives des agents des services de sécurité de la SNCF et la RATP sont également étendues.
- La garde nationale verra ses effectifs renforcés. Ici, des réservistes de la gendarmerie à l'entraînement.

**CHRONOLOGIE DE LA LÉGISLATION ANTITERRORISTE RÉCENTE (2014-2016)**

- Loi du 13/11/2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.
- Loi du 24/07/2015 relative au renseignement.
- Décret du 14/11/2015 déclarant l'état d'urgence.
- Loi du 20/11/2015 prorogeant l'application de la loi du 03/04/1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.
- Loi du 30/11/2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.
- Loi du 22/03/2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.
- Loi du 03/06/2016 visant à renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.
- Loi du 21/07/2016 prorogeant l'application de la loi du 03/04/1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Le Part est explicite à ce sujet, considérant que les communes, intercommunalités et conseils départementaux ont un « rôle essentiel à jouer » dans la détection et le signalement des situations de radicalisation et dans la prise en charge sociale des publics concernés. En ce sens, les contrats de ville devront inclure un plan d'actions dédié, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) sont incités à intégrer un volet « radicalisation », et l'État a signé des conventions spécifiques avec les réseaux d'élus locaux (Association des maires de France/AMF et France urbaine). Quant aux conseils régionaux, bien qu'ils ne soient pas identifiés d'emblée comme des partenaires en ce domaine, certains portent des initiatives destinées à prévenir la radicalisation – à l'instar du cycle de conférences « Les grands témoins contre le terrorisme » lancé par le conseil régional d'Île-de-France dans les lycées et établissements de formation qui relèvent de sa compétence<sup>1</sup>.

Au-delà des actions de prévention, les collectivités territoriales sont associées au dispositif de sécurisation et à la mise en œuvre du plan Vigipirate. Elles doivent assurer la continuité des services publics dont elles ont la charge, la protection de leurs agents et de leurs infrastructures, ainsi que la sécurité des rassemblements culturels, sportifs ou festifs qu'elles organisent ou accueillent.

Les maires en particulier sont les plus concernés. En vertu de leur pouvoir de police, ils sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour garantir le bon ordre dans leur commune. En juin dernier, par exemple, à l'occasion de l'Euro 2016, c'est aux villes hôtes qu'il est revenu d'assumer la sécurisation des « fan zones », en tenant compte des exigences renforcées imposées par le ministère de l'Intérieur.

Autrement dit, le contexte actuel encourage un mouvement déjà bien affirmé : sous la pression des autorités centrales et d'une partie de la population, les élus locaux s'engagent de manière croissante dans la gouvernance et la production de la sécurité quotidienne, avec plus ou moins de volontarisme et, souvent, le sentiment d'avoir à compenser ce qu'ils perçoivent comme un désengagement de l'État sur fond de réforme territoriale et de crise budgétaire.

**ZOOM SUR LES POLICES MUNICIPALES**

Le développement des polices municipales est significatif de ce mouvement. Leurs effectifs ont quadruplé en trente ans<sup>2</sup>, et il y a fort à parier que les chiffres continuent de progresser<sup>3</sup>.

**La généralisation de l'armement**

Si les attaques terroristes confortent cette expansion numérique, elles marquent aussi un tournant dans le débat sur l'armement. Depuis les attentats de janvier 2015 et la mort d'une policière municipale prise pour cible à Montrouge pour la seule raison qu'elle portait un uniforme, nombreux sont les maires qui décident d'armer leurs agents. De leur côté, les syndicats sont désormais unanimes à revendiquer l'armement systématique. Quant au ministre de l'Intérieur, il défend une position gouvernementale inédite, relayée par le président de la République après les attentats de novembre : l'État en appelle au renforcement des moyens de protection des policiers municipaux et soutient les collectivités à cet effet, à travers l'octroi de subventions pour l'achat de gilets pare-balles et la mise à disposition de 4 000 revolvers de la police nationale.

En juillet 2016, au lendemain des attentats de Nice, la loi prorogeant l'état d'urgence ajoute une disposition supplémentaire pour assouplir les conditions d'armement des policiers municipaux : c'est toujours au maire qu'il revient de faire la demande de port d'arme pour ses agents, mais, dorénavant, il n'a plus besoin de justifier ni de circonstancier cette demande, et le préfet n'est donc plus fondé à la contester<sup>4</sup>. Aussi, la tendance est à la généralisation de l'armement des polices municipales, quels que soient leur environnement, leur taille, la nature de leurs missions et l'appartenance politique des maires – le point de vue de ceux qui s'y refusent est devenu presque inaudible aujourd'hui.

**L'inflexion sécuritaire des missions**

Si importante soit-elle pour nombre d'agents, cette question de l'armement ne saurait saturer l'espace de réflexion au sujet des polices municipales. Pourtant, elle cristallise souvent le débat de façon réductrice, empêchant de poser la question plus fondamentale du positionnement sur la scène locale, du rapport à la population et de l'orientation



Bruno Marguerite/RATP



COM/CBEM

des missions. Or, sur ce plan, les vagues d'attentats ont également des répercussions, dans le sens où les polices municipales sont directement sollicitées pour participer à l'effort collectif de vigilance et de sécurisation – y compris par « le gouvernement [qui] souhaite encore optimiser leur rôle »<sup>5</sup>. D'où les mesures annoncées d'accès facilité aux fichiers des permis de conduire et des immatriculations, de partage des fréquences radio avec les forces étatiques et, surtout, les nouvelles prérogatives que le législateur a confiées aux policiers municipaux, dans une logique d'accroissement du mandat répressif (encadré ci-contre).

Certes, la plupart de ces mesures avaient été envisagées antérieurement, mais les événements des derniers mois ont permis de les faire passer sans encombre ni discussion. Ils ont eu des effets d'accélération sur une dynamique de plus long terme marquée par une inflexion sécuritaire de l'activité des polices municipales – ce qui n'est pas sans interroger leur avenir, leur identité même et leur valeur ajoutée. Comment cultiver leur singularité dans le contexte actuel ? Comment exercer leurs nouveaux pouvoirs et répondre aux sollicitations pressantes sans pour autant sacrifier leur vocation de proximité ? L'ancrage local, le travail partenarial et le lien de confiance avec la population sont des éléments décisifs pour les polices municipales, essentiels pour gagner en légitimité et en efficacité, y compris s'agissant de leur contribution en matière de renseignement, d'antiterrorisme et de prévention de la radicalisation.

#### « L'AFFAIRE DE TOUS »

Outre les pouvoirs publics, bien d'autres acteurs locaux sont appelés à s'impliquer dans l'action contre le terrorisme et, plus « basiquement », sur le terrain de la tranquillité quotidienne.

#### Les transports publics

En la matière, les opérateurs de transport sont fortement interpellés, considérant qu'ils gèrent des espaces particulièrement vulnérables – lourds bilans des attaques de Madrid (mars 2004), Londres (juillet 2005) ou Bruxelles (mars 2016), attentat déjoué du Thalys (août 2015). C'est précisément l'objet de

la loi du 22 mars 2016 que de renforcer la prévention et la lutte contre les actes terroristes et, plus largement, contre la délinquance et les incivilités dans les transports collectifs. Entre autres, cette loi élargit les prérogatives des agents des services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP : elle étend leur possibilité de travailler en civil et les autorise à procéder à l'inspection visuelle des bagages, ainsi qu'à leur fouille avec le consentement du propriétaire, voire à des palpations de sécurité lorsque les circonstances le justifient.

À l'échelle francilienne, en avril dernier, le ministère de l'Intérieur et le conseil régional se sont conjointement engagés sur des mesures complémentaires, prévoyant notamment un surcroît de vidéosurveillance (plan de déploiement dans 70 gares routières) et la création d'un nouveau centre opérationnel de coordination de la sécurité associant la préfecture de police, la SNCF et la RATP.

#### La société civile dans son ensemble

Parmi les autres organismes mobilisés, on peut par exemple citer les bailleurs sociaux, qui s'affirment en tant qu'« acteurs de la tranquillité résidentielle et partenaires de la sécurité publique » [Gosselin, Malochet, 2016], ou, bien sûr, les équipes éducatives qui sont investies d'un rôle clé dans la prévention de la radicalisation et doivent prendre des mesures de protection contre le risque terroriste dans les établissements scolaires (Vigipirate, plan de mise en sûreté, diagnostic sécurité, etc.).

On doit aussi mentionner les entreprises de gardiennage, qui font face à une demande accrue de surveillance et de contrôle d'accès dans les centres commerciaux et autres lieux ouverts au public. Les agents de sécurité privée n'ont certes pas les mêmes prérogatives que ceux de la force publique, mais le contexte actuel confirme le rôle incontournable qu'ils tiennent désormais.

Dans l'idée que « chaque Français doit être un acteur de la sécurité collective »<sup>6</sup>, évoquons pour finir la place faite aux citoyens, enjoins d'être « attentifs ensemble ». Ceux qui le souhaitent sont également incités à contribuer activement à la démarche générale de sécurisation, soit en formant des réseaux

#### COMPÉTENCES DES POLICIERS MUNICIPAUX : NOUVEAUTÉS 2016

- La loi de modernisation du système de santé du 26/01/2016 habilite les policiers municipaux à verbaliser le non-respect de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif. Elle élargit aussi les conditions leur permettant de procéder au dépistage de l'imprégnation alcoolique en cas d'infraction constatée au code de la route.
- La loi concernant la sécurité dans les transports collectifs du 22/03/2016 les habilite à verbaliser un nombre important d'infractions à la police des transports (absence de titre valable, obstruction de la fermeture des portes, etc.). Elle prévoit en outre la possibilité, pour des communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports, de conclure une convention locale afin de permettre à leurs policiers municipaux d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de ce(s) réseau(x) qui les traversent.
- La loi de réforme pénale du 03/06/2016 les autorise à filmer leurs interventions au moyen d'une caméra mobile, à titre expérimental pour deux ans.

de surveillance de quartier en liaison étroite avec la gendarmerie ou le commissariat local (protocole dit de « participation citoyenne »), soit en rejoignant les corps de réserve de la police, de la gendarmerie et de l'armée (pour constituer une garde nationale dont les effectifs devraient être portés à 84 000 d'ici à 2019). Cela étant, s'il importe d'impliquer les citoyens, peut-être ne s'agit-il pas seulement de les associer dans une logique d'assistance aux services régaliens, mais aussi de les considérer comme des forces de proposition et de concertation, des interlocuteurs légitimes à inclure dans la gouvernance des politiques locales de sécurité (ce qui suppose de travailler à l'amélioration des relations police/population), dans une perspective de plus grande ouverture sur la société.

Au fond, la prépondérance actuelle de la menace terroriste accentue un mouvement antérieurement amorcé de recomposition du dispositif de sécurité intérieure. Ce mouvement se caractérise par l'affirmation d'un régime de coproduction qui donne à voir une pluralisation des acteurs en présence – autrement dit, le recentrage des services de l'État sur leurs missions jugées prioritaires et la mobilisation d'autres acteurs locaux en compensation. *In fine*, ce mouvement trahit aussi un glissement de modèles, consacrant la prédominance du référentiel sécuritaire. Ce glissement, que l'état d'urgence justifie dans une certaine mesure, n'est cependant pas sans poser question. À l'évidence, il faut réaffirmer que la lutte contre le terrorisme et l'insécurité est l'affaire de tous, mais sans confusion des rôles et sans non plus céder aux sirènes du tout-sécuritaire. Par-delà les enjeux immédiats, il faut aussi insister sur la nécessité d'articuler le dispositif de sécurité intérieure, non seulement avec la politique extérieure, mais aussi avec un projet social fort (volets socio-éducatif, socio-économique, socio-sanitaire), pour agir sur les causes profondes qui conduisent au basculement dans la radicalisation violente. ■

Virginie Malochet, sociologue

sous la responsabilité de Sylvie Scherer, directrice de la mission prévention et sécurité

1. Cette mesure vient en complément du « bouclier de sécurité » adopté en janvier 2016 par le conseil régional d'Île-de-France, bouclier dont l'un des principaux objectifs est de lutter contre le terrorisme.
2. Les derniers chiffres officiels font état de 21 000 policiers municipaux en France en 2015 (7 % de plus qu'en 2012).
3. Selon le baromètre de l'emploi des centres de gestion de la fonction publique territoriale, la filière police municipale est celle qui recrute le plus au premier semestre 2016.
4. Sous réserve de l'état de santé psychique et physique des agents concernés.
5. Mesure 78 du Part.
6. Déclaration du Premier ministre dans un entretien accordé au journal *Le Monde*, le 30 juillet 2016.

## RESSOURCES

- Gosselin Camille, Malochet Virginie, *Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité. Les bailleurs sociaux dans un rôle à dimension variable*, IAU îdF, avril 2016.
- Le Goff Tanguy, Malochet Virginie, « Le Grand Paris de la sécurité », *Note rapide*, n° 702, IAU îdF, octobre 2015.
- Malochet Virginie, « La gouvernance de la sécurité dans les transports publics franciliens », *Note rapide*, n° 693, IAU îdF, juillet 2015.
- À paraître : *Note rapide* sur l'aménagement sécuritaire.
- Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme, 9 mai 2016. <http://bit.ly/1VRsl52>

### Sur le site de l'IAU îdF

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

#### DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

#### RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

#### MAQUETTE

Olivier Cransac

#### MÉDIATHÈQUE/PHOTOOTHÈQUE

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](http://www.iau-idf.fr)



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME

