



Association des Petites Villes de France

**Les politiques en matière de
sécurité dans les petites villes :
Bilan et perspectives**

Février 2015

Echantillon : Du point de vue méthodologique, notre enquête s'appuie sur les résultats issus d'un questionnaire internet ouvert du 19 novembre au 18 décembre 2014 auquel ont répondu 152 maires de villes dont la population municipale est comprise entre 3 000 et 20 000 habitants.

Synthèse

L'Association des petites villes de France a lancé une enquête quantitative afin de tirer un bilan des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance menées dans les petites villes (I) ; et de saisir les attentes et les enjeux que formulent les élus de petites municipalités en relation avec ce champ particulier de politiques publiques (II) dans un contexte caractérisé par :

- le débat sur l'armement des policiers municipaux suite aux attentats de janvier 2015 ;
- l'amputation de la dotation globale de fonctionnement : une baisse de 11 milliards sur la période 2015-2017 ;
- le désengagement de l'Etat : 13 700 postes de gendarmes et de policiers nationaux ont été supprimés dans le sillage de la RGPP, obligeant les collectivités et notamment les villes à combler ce désengagement par la création de postes de policiers municipaux ;
- une tendance à la « judiciarisation » de la police municipale : la judiciarisation renvoie à la tendance au rapprochement entre les missions des policiers municipaux et celles des agents des forces nationales ;
- une volonté du législateur de renforcer la coopération intercommunale en matière de politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance (voir les dispositions de la proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement, déposée par MM. les sénateurs PILLET et VANDIERENDOCK) ;
- une volonté gouvernementale de réorienter les crédits dédiés au Fonds interministériel de prévention de délinquance (FIPD) au profit de politiques de prévention de la délinquance et à la défaveur de l'équipement en vidéo protection.

Ce qui ressort en premier lieu de notre étude, c'est que la sécurité et la tranquillité publique sont des enjeux auxquels les maires de petites villes, détenteurs des « pouvoirs de police » au sens du Code général des collectivités locales (CGCT) accordent une importance toute particulière.

A cet égard, les chiffres parlent d'eux-mêmes : sur les 150 petites villes qui ont participé au questionnaire, 85% d'entre elles ont mis en place une police municipale et 33% des villes disposent d'agents de surveillance de la voie publique. Ces chiffres sont très significatifs en raison de l'investissement financier conséquent que représente la mise en place d'un tel service et tout particulièrement dans un contexte budgétaire tendu. Ils attestent clairement de l'importance accordée aux enjeux de sécurité et de prévention.

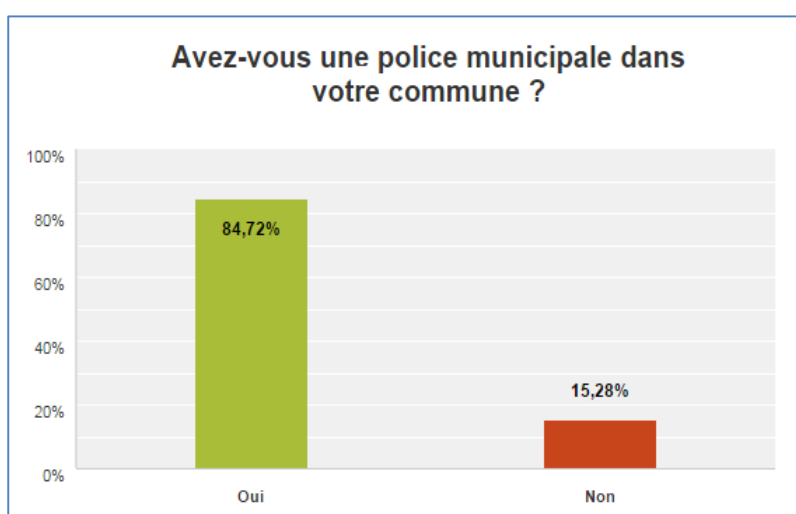
A l'aune de notre enquête, différents enseignements sur la manière dont les maires de petites villes appréhendent leur rôle dans la production de la sécurité pour leur territoire, peuvent être tirés :

- **le recours à une police municipale relève d'un choix fondamentalement politique** : l'appétence des maires de petites villes à disposer d'une police municipale est déconnectée de données objectives ;
- **sur la base de la problématique de l'armement, il est possible de distinguer les deux grandes visions que les maires de petites villes attachent à leur police municipale** ;
- la mise en place d'un service ASVP peut répondre à deux objectifs pour les maires : celui de disposer **d'un complément à la police municipale ou celui d'avoir un substitut à ce même service** ;
- **l'équipement en vidéo-surveillance poursuit sa progression dans les petites villes** : alors que 35% des maires interrogés disposent déjà d'outils de vidéo-surveillance, près de 22% l'envisagent ;
- pour lutter contre la confusion des rôles et des missions entre forces de police nationale et forces de police municipale, **les maires plébiscitent largement les « conventions de coordination »** : 78% des élus interrogés s'en déclarent satisfaits ;
- **les maires de petites villes soutiennent l'évolution vers une plus grande coopération intercommunale en matière de sécurité** à la condition que celle-ci permette une meilleure sécurisation des territoires sans pour autant remettre en cause la physionomie et le mode de pilotage de la police municipale ;
- **les élus de petites villes ont très bien intériorisé le rôle qui leur incombe en matière de prévention de la délinquance** depuis la loi du 5 mars 2007, mais **les dispositifs d'accompagnement « ex post » demeurent insuffisamment développés.**

Etat des lieux de la production des politiques de sécurité dans les petites villes

Le recours à la police municipale : un choix fondamentalement politique partagé par de nombreux élus de petites villes

La sécurité et la tranquillité publique représentent des enjeux auxquels les maires de petites villes accordent une importance toute particulière.

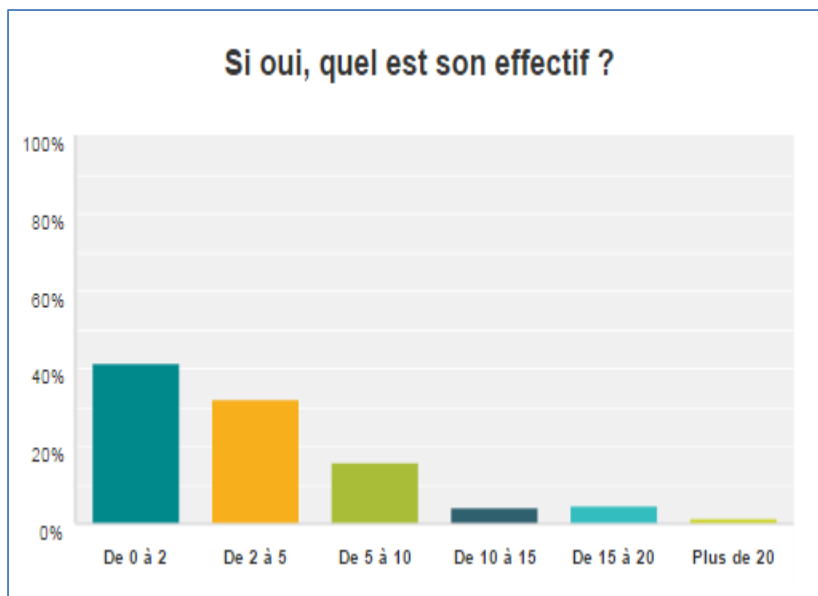


Si la sécurité en tant que traitement des crimes et délits ne relève pas des pouvoirs de police du maire, la sécurité en tant que traitement et prévention des incivilités entre dans le champ de compétences du maire et ne manque pas de **crystalliser de nombreuses attentes de la part des administrés.**

- Les chiffres sont tout à fait éloquentes à ce sujet : **sur les 150 petites villes qui ont participé au questionnaire, 85 % d'entre elles ont mis en place une police municipale** et 33% disposent d'agents de surveillance de la voie publique. **Moins de 10% des villes ne dispose d'aucun des deux services.**

Le recours à une police municipale tout comme la physionomie de la doctrine d'emploi à laquelle elles se voient subordonnées relève d'un choix fondamentalement politique. L'étude des réponses individualisées au questionnaire permet d'observer que l'appétence à disposer d'une police municipale est déconnectée de données objectives comme le nombre d'habitants par exemple.

- Sur l'échantillon étudié, de nombreuses villes qui comptent entre 3 000 et 5 000 habitants disposent d'une police municipale, ce qui représente un investissement non-négligeable dans leur budget. Dans le même temps, plusieurs communes de taille intermédiaire (5 000 - 10 000) voire même des villes comptant une population municipale plus importante (10 000 - 20 000) n'en disposent pas.



Les réponses individualisées montrent également que la présence de quartiers populaires de taille conséquente dans les villes n'est pas une donnée déterminante du recours à une police municipale.

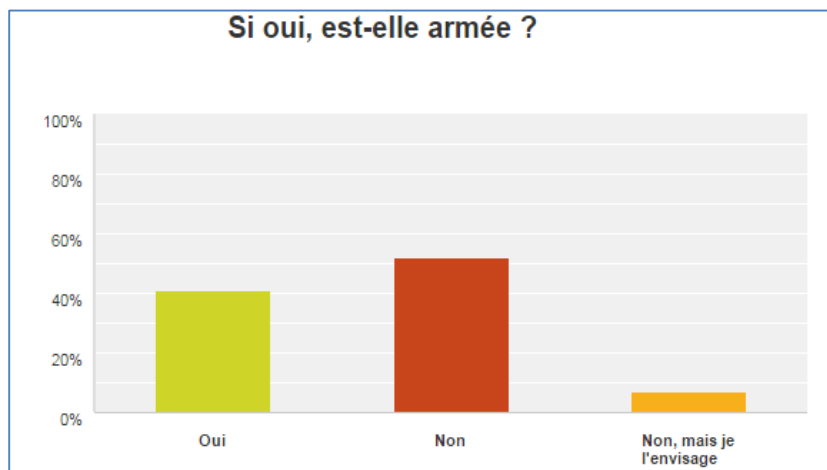
Ainsi, plusieurs villes ayant de fort taux de logements HLM ont choisi de ne pas en disposer quand d'autres, avec des taux bien moindres, ont fait le choix inverse.

A contrario, la structure adoptée est plus dépendante, en raison des coûts impliqués, des capacités financières de la ville et donc de la taille de la population.

- La plupart des villes de moins de 10 000 habitants n'ont que très rarement des effectifs dépassant les 5 agents. Les 10% de villes ayant une police municipale supérieure à 10 agents ont des populations importantes.

Deux grandes visions de la police municipale coexistent dans les petites villes

Sur la base de la problématique de l'armement, deux conceptions des missions attachées à la police municipale peuvent se dégager de notre démarche quantitative, entre d'une part, une police municipale dont la doctrine d'emploi s'articulera essentiellement sur la prévention, le dialogue avec les habitants et la préservation de la tranquillité publique et d'autre part, une police municipale qui dispose dont la doctrine d'emploi comprend des prérogatives sécuritaires plus élargies.



- Du point de vue strictement statistique, **il existe un équilibre entre les polices municipales armées et les polices municipales non armées.**

En effet, 40% des municipalités ont fait le choix d'autoriser le port d'arme par leurs fonctionnaires de police et 7% d'entre elles l'envisagent dans un court ou moyen terme. A l'inverse, 53% des maires ne le souhaitent pas.

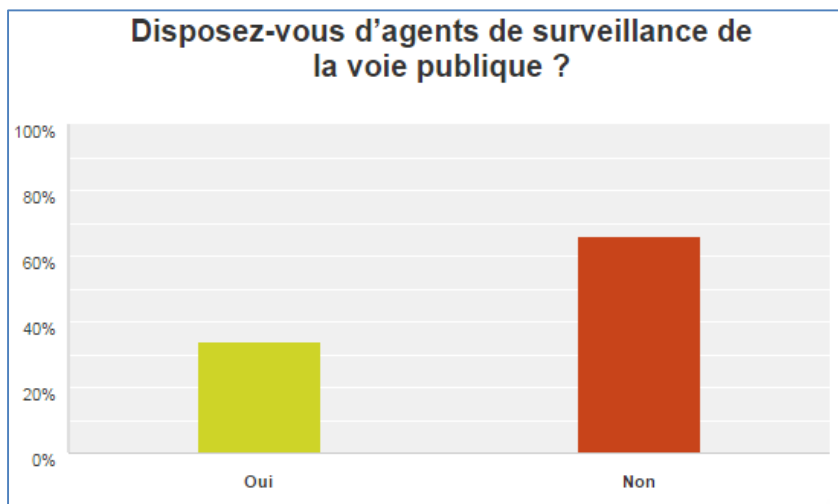
Il convient également de préciser que le port d'une arme à feu, classée dans la catégorie B, par un fonctionnaire de police municipale ne concerne que 17% des villes qui ont répondu à l'enquête. En effet, parmi les polices armées, 67% ne disposent que d'armes relevant de l'ancienne sixième catégorie.

Les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) : substituts ou compléments de la police municipale ?

L'analyse des résultats individuels montre que la mise en place d'un service ASVP peut répondre à deux objectifs pour les maires de petites villes : celui de disposer d'un complément à la police municipale et celui d'avoir un substitut à ce même service.

En revanche, il est intéressant de constater que ni l'absence de police municipale, ni sa présence, n'entraînent de recours systématique aux ASVP.

Dans les petites villes, le recours aux agents de surveillance de la voie publique est plus limité que celui à la police municipale.



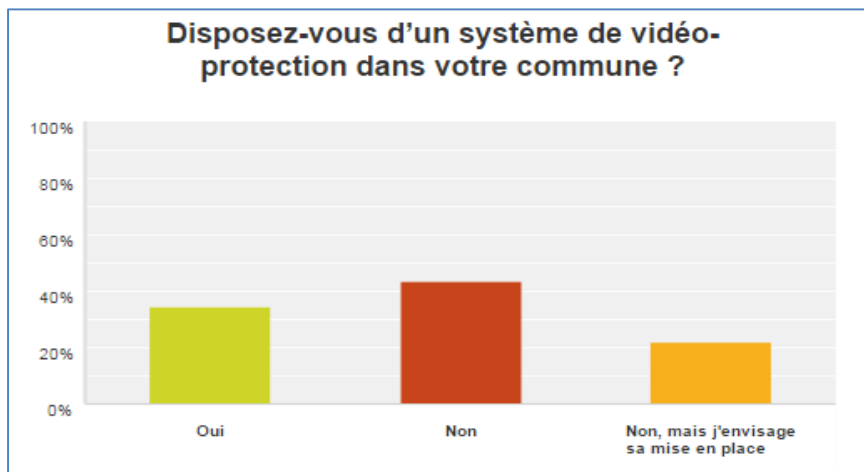
- En effet, seules 34% des villes répondantes y ont recours. Le nombre de municipalités ayant recours à la police municipale et aux ASVP est faiblement supérieur à celui de celles n'ayant recours qu'à la police municipale. Le non-

recours à ce complément de la police municipale peut notamment s'expliquer par la volonté de ne pas induire de confusion des missions entre police municipale et ASVP, notamment dans les domaines de l'ilotage et de la tranquillité.

De manière relativement symétrique, le recours aux ASVP en l'absence de police municipale est loin d'être automatique. Le nombre de villes sans police municipale possédant un service ASVP est équivalent à celui des communes qui font le choix de se priver des deux services. Cela peut tenir à la fois d'un manque de moyens financiers ou de considérations locales et politiques.

Vers une massification de l'outil « vidéo-protection » dans les petites villes

Il est intéressant d'observer la progression de la vidéo-surveillance dans les dispositifs de prévention et de répression des maires.



- En effet, alors que 35% des maires disposent d'outils de vidéo-surveillance, près de 22% l'envisagent. A court ou moyen terme, ce sont ainsi 57% des petites villes ayant répondu à l'enquête qui pourraient être munies de caméras de sécurité.

Cette massification trouve en partie son explication dans l'usage récent qui a été fait des fonds dédiés au FIPD : en 2014, 19 millions d'euros étaient orientés vers le financement d'équipements relatifs à la vidéo surveillance.

Des dispositifs de prévention utilisés de manière importante

La prévention et le dialogue constituent un des critères de mise en place de la police municipale. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que le recours fréquent à des dispositifs de prévention de la délinquance vienne compléter le rôle de la police municipale.

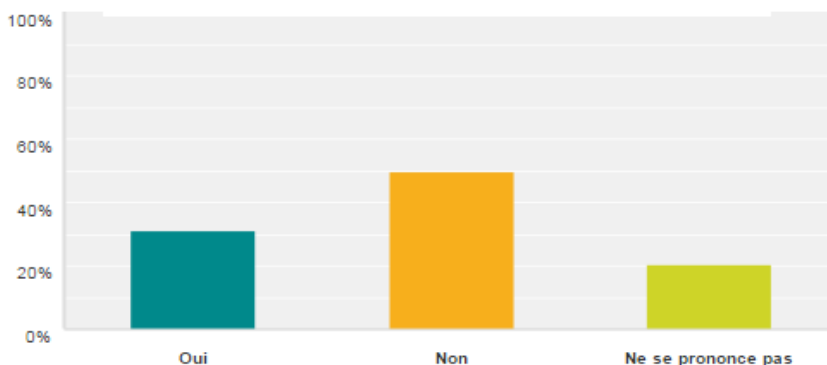
- Ainsi, 81% des communes sont impliquées dans ce domaine. Les actions qui reviennent le plus souvent sont : les actions spécifiques envers les jeunes menées au sein des institutions scolaires ou de loisirs (65% des communes), le recours aux travaux d'intérêt général (56%) et la mise en place d'un Conseil local de sécurité et de la prévention de la délinquance (CLSPD) ou un Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) (53%). En revanche, les dispositifs de voisinage vigilant sont peu usités.

Enjeux et perspectives de la production des politiques de sécurité dans les petites villes

Contre la confusion des rôles entre acteurs de la sécurité, les maires approuvent les « conventions de coordination »

Dans le sillage de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), 13 700 postes de gendarmes et de policiers nationaux ont été supprimés, obligeant les collectivités et notamment les villes à combler ce désengagement par la création de postes de policiers municipaux.

Avez-vous constaté une tendance au rapprochement et à la confusion entre les missions exercées par les policiers municipaux avec celles des agents des forces nationales ?

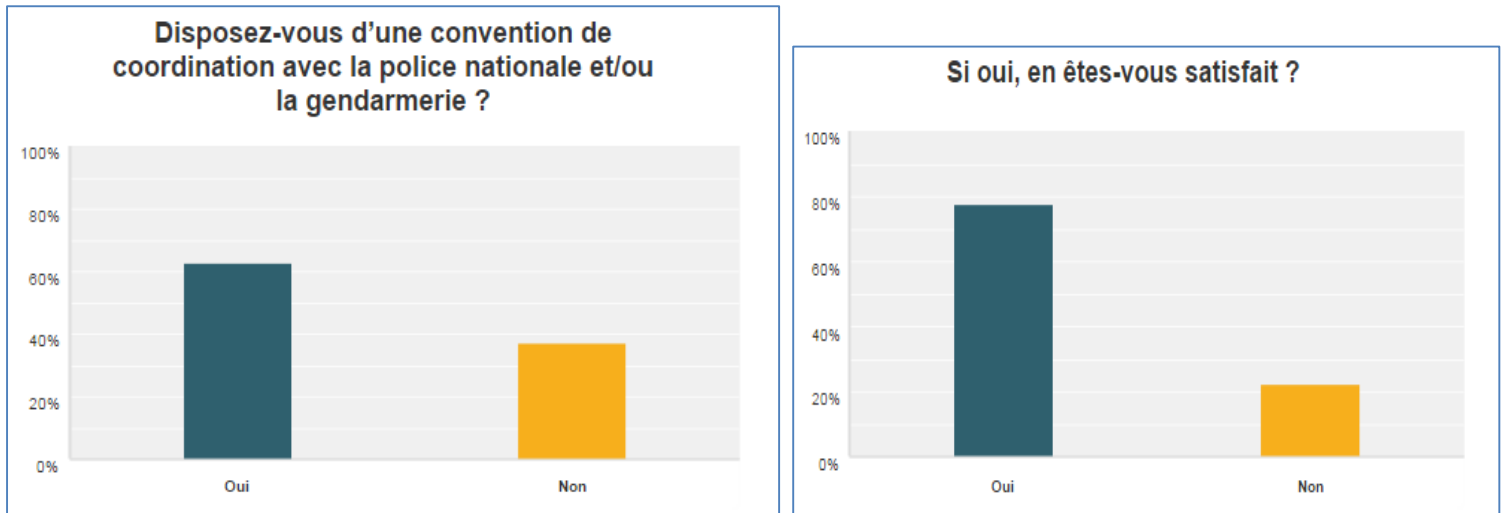


Cette situation a abouti à un transfert de charge déguisé de l'Etat vers les communes d'une part, et cela a également entraîné une tendance à la « *judiciarisation* » de la police municipale d'autre part.

La *judiciarisation* renvoie à la tendance plus ou moins marginale au rapprochement voire à la confusion entre les missions des policiers municipaux et celles des agents des forces nationales.

- A la question « Avez-vous constaté une tendance au rapprochement et à la confusion entre les missions exercées par les policiers municipaux avec celles des agents des forces nationales ? », près de 30% des maires interrogés répondent positivement - 20% des répondants préférant par ailleurs ne pas se prononcer.

Pour lutter contre ce phénomène de judiciarisation, la conclusion « conventions de coordination » constitue un outil largement plébiscité par les maires, car il permet la clarification et la répartition des missions entre gendarmerie / police nationale et la police municipale, voire des autres acteurs publics associés, dans un souci de cohérence près de 65% des élus de petites villes interrogés ont recours à cet outil de coordination, comme en témoigne le graphique ci-dessous.



Ce souci de cohérence explique pourquoi les maires de petites villes plébiscitent très largement le recours à cet outil, fondamentalement dédié à la clarification des rôles de chaque acteur associé au maintien à la prévention et à la sécurité.

- En effet, environ 78% des élus interrogés se déclarent satisfaits de leur convention de coordination. A ce titre, on peut affirmer que les conventions de coordination constituent un très bon exemple de coopération efficace et équilibrée entre les services de l'Etat et les services des collectivités.

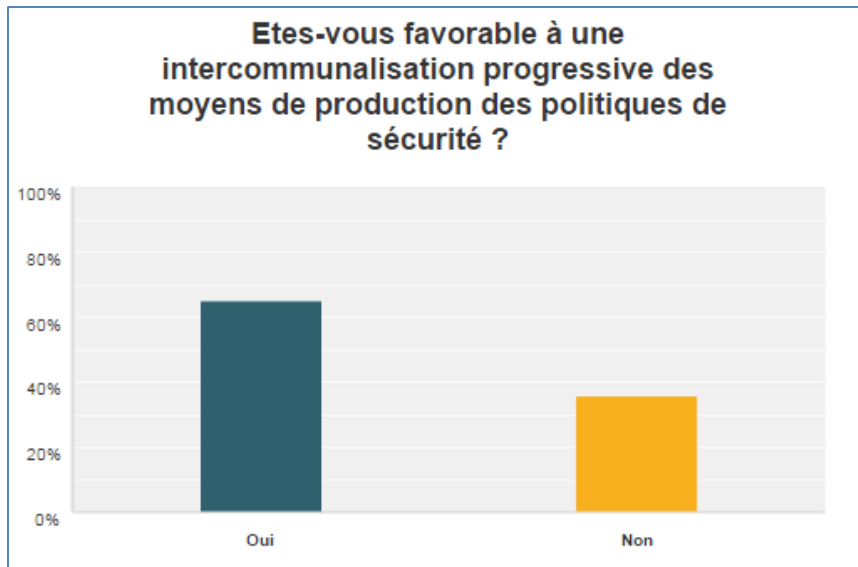
L'enjeu consiste maintenant à donner tous les moyens pratiques nécessaires aux communes qui le souhaitent de pouvoir rédiger leur propre convention de coordination ; document dont la rédaction peut encore demeurer obscure et complexe aux yeux de certains élus. D'autre part, il est indispensable que les conventions de coordination demeurent équilibrées dans leur construction et intègrent systématiquement le point de vue des élus locaux, au risque sinon de trahir leur raison d'être.

La proposition de loi *visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement*, déposée par MM. les sénateurs PILLET et VANDIERENDOCK modifie les modalités de signature des conventions de coordination en abaissant de cinq à quatre policiers territoriaux le seuil à partir duquel elles deviennent obligatoires. L'APVF accueille avec satisfaction cette mesure qui va dans le sens d'une généralisation des conventions de coordination.

L'évolution vers une coopération intercommunale rencontre l'assentiment des élus

De façon générale, les maires de petites villes valident l'évolution vers une plus grande coopération intercommunale en matière de sécurité.

- En effet, près de 66% des maires se sont déclarés favorables à « l'intercommunalisation progressive des moyens de production des politiques de sécurité. »

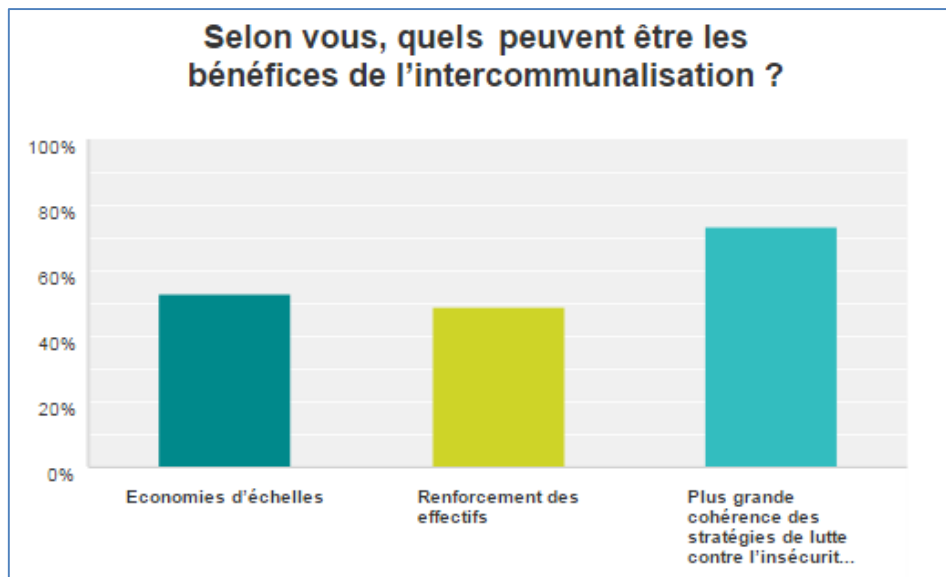


Plusieurs facteurs expliquent cette disposition à l'intercommunalisation :

1 - les élus de petites villes reconnaissent tout d'abord la nécessité d'adopter une **stratégie globale de lutte contre l'insécurité à l'échelle du bassin de vie** dans lequel se trouve leur commune. A la question : « *quels peuvent être les bénéfices de l'intercommunalisation ?* », près de 75% des maires interrogés répondent « *une plus grande cohérence des stratégies de lutte contre l'insécurité.* »

2 - Les élus de petites villes reconnaissent ensuite qu'étant donné le contexte de restriction budgétaire rappelé précédemment, l'intercommunalisation représente une **solution financière viable pour maintenir un service public de qualité** en matière de sécurité dans la mesure où celle-ci peut permettre d'assurer des rendements d'échelle pour 52% d'entre eux. A cet égard, la proposition de loi visant à créer des *polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement*, déposée par MM. les sénateurs PILLET et VANDIERENDOCK, qui comporte des dispositions allant dans le sens d'une intercommunalisation semble être une piste législative intéressante.

3 - Enfin, l'intercommunalisation peut conduire à une meilleure sécurisation des territoires dans le sens où elle est supposée conduire à un **renforcement des effectifs** ; renforcement qu'anticipe 48% des maires interrogés.

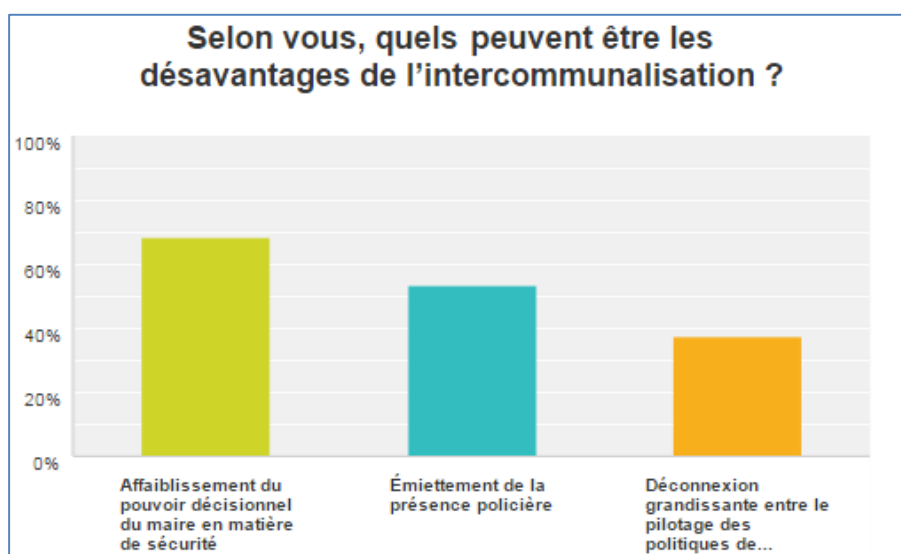


Mais cette intercommunalisation des moyens de production des politiques de sécurité doit être équilibrée et doit s'articuler dans l'intérêt des communes comme des administrés.

1 - Ce que redoutent les maires de petites villes, **c'est l'affaiblissement de leur pouvoir décisionnel** en matière de sécurité à l'aune de l'intercommunalisation : 68% des élus interrogés déclarent en effet appréhender une diminution de leur capacité d'initiative.

2 - Mais les maires de petites villes, pour la moitié d'entre eux redoutent également que l'intercommunalisation entraîne un **émiettement de la présence policière** sur leur territoire. Enfin, les maires appréhendent une déconnexion entre le pilotage des forces de sécurité et les besoins des administrés.

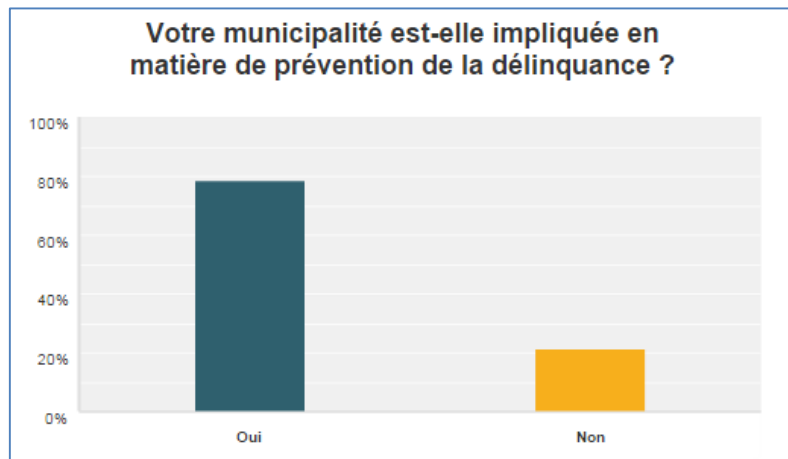
Le défi pour le législateur va donc consister à placer le curseur de l'intercommunalisation en matière de sécurité et de prévention de façon à ce que celle-ci permette une meilleure sécurisation des territoires sans pour autant remettre en cause la physionomie et le mode de pilotage de la police municipale.



Des leviers d'amélioration existent en matière de prévention

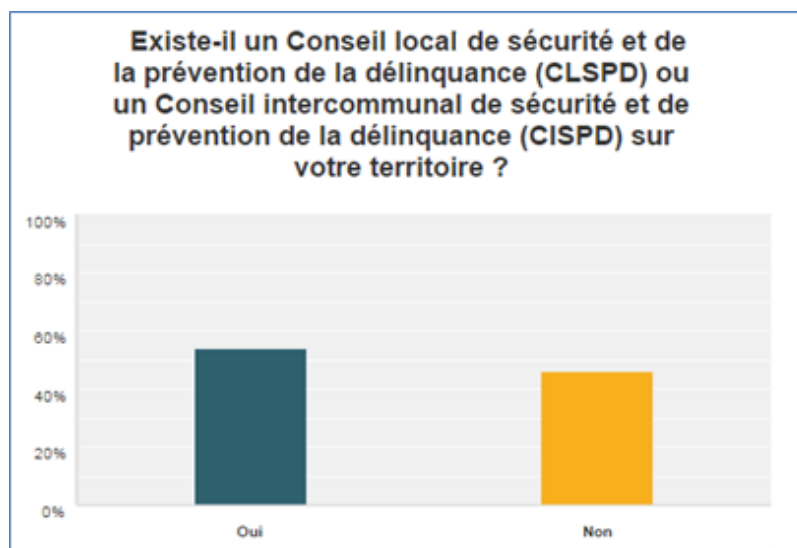
Les élus de petites villes ont très bien intériorisé le rôle qui leur incombe en matière de prévention de la délinquance. Depuis la loi du 5 mars 2007, le maire a hérité d'un rôle de pilote en matière de politique locale de prévention de la délinquance.

- Ceci explique pourquoi à la question « Votre municipalité est-elle impliquée en matière de prévention de la délinquance ? », près de 78% des maires de petites villes interrogés répondent positivement.



Cependant, des outils essentiels et fondamentalement dédiés à la prévention de la délinquance comme le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) peinent encore à trouver leur place dans la stratégie de lutte contre l'insécurité déployée par les maires de petites villes. Pour rappel, le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) est l'instance de coordination locale qui a vocation à réunir l'ensemble des acteurs publics associés aux politiques de sécurité et de prévention d'un territoire donné afin d'articuler une stratégie territoriale de sécurisation.

- Seuls 53% des élus interrogés évoquent l'existence d'un CLSPD sur leur territoire, 47% déclarant ainsi ne pas être associé à l'une de ces instances, ce qui témoigne d'un relatif déficit de stratégie en matière de politique locale de prévention.



Enfin, les dispositifs d'accompagnement « ex post » qui relèvent du champ de la prévention de la délinquance semblent aussi encore insuffisamment investis par les élus de petites villes.

- Près de 75% des maires interrogés affirment qu'il n'existe pas de dispositif d'accompagnement pour les personnes victimes d'actes de délinquances sur leur commune. Dans une certaine mesure, les politiques d'accompagnement demeurent le parent pauvre des politiques locales de prévention : elles restent de façon générale un « impensé » de la stratégie locale de lutte contre l'insécurité.

