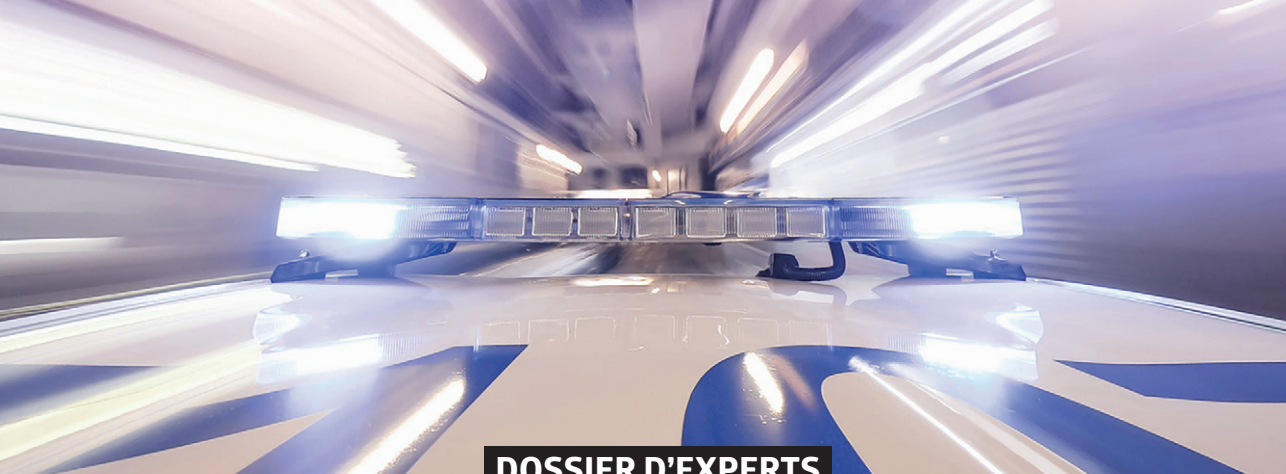




DOSSIER D'EXPERTS

PRÉVENTION ET SÉCURITÉ

Sécurité globale, solutions locales

Outils et méthode
pour assurer le continuum de sécurité

Jean-Michel Fauvergue

Député

Alice Thourot

Députée

Préface d'**Édouard Philippe**, ancien Premier ministre, maire du Havre

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 903A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

Sécurité globale, solutions locales

Outils et méthode
pour assurer le continuum de sécurité

La sécurité est l'une des principales préoccupations des Français. Mais la sécurité, c'est quoi ? C'est qui ? Et comment agir ? Convaincus que le sujet nécessite une approche globale afin de dégager des solutions locales, nous souhaitons donner à tous les acteurs de cet écosystème les clés d'une meilleure collaboration pour être plus efficaces, plus réactifs et mettre en œuvre le continuum de sécurité que nous appelons de nos vœux.

Véritable guide pour innover et expérimenter, cet ouvrage dresse le panorama des acteurs de la sécurité et de leurs missions, propose une méthode de travail et des pistes de réflexion pour co-construire des solutions adaptées à leur bassin de vie, ainsi que des conseils pratiques sur la mutualisation (des hommes et des moyens), les outils, la gestion RH ou encore la recherche de financement.

Vous y trouverez enfin de nombreux exemples de pratiques locales inspirantes déjà en place sur notre territoire, dans l'espoir de susciter l'envie de créer votre propre feuille de route et de contribuer à ouvrir le champ des possibles.



Jean-Michel Fauvergue a servi au sein de la police nationale pendant quarante ans : en sécurité publique, contre le trafic de stupéfiants, en métropole, en outre-mer, mais aussi en Afrique et enfin, comme patron du RAID. Élu député, il s'est vu confier des missions et la présidence de commissions d'enquête dédiées à la sécurité des Français.

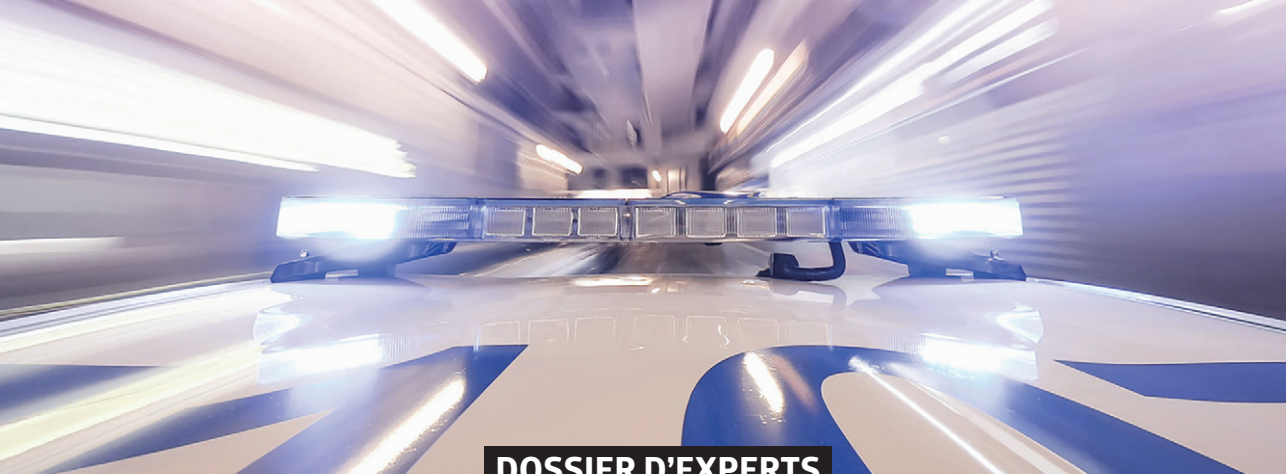


Alice Thourot est avocate et députée. Elle est co-auteure du rapport « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* » et de la loi « *pour une sécurité globale préservant les libertés* ». Elle a été rapporteure de la loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique, et de la loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-1922-3

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

PRÉVENTION ET SÉCURITÉ

Sécurité globale, solutions locales

Outils et méthode
pour assurer le continuum de sécurité

Jean-Michel Fauvergue

Alice Thourot

Préface d'**Édouard Philippe**, ancien Premier ministre, maire du Havre

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 903A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-1922-3

ISBN version numérique: 978-2-8186-1923-0

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Février 2022

Dépôt légal à parution

Sommaire

Préface de M. Édouard Philippe.....	p.7
Notes des auteurs	p.9
Remerciements	p.11
Introduction	p.13

Partie 1

Les acteurs de la sécurité publique

Chapitre I

Les représentants de l'ordre.....	p.23
A - Historique.....	p.23
1. Police nationale.....	p.23
2. Gendarmerie nationale.....	p.25
3. Préfecture de police de Paris	p.25
4. Polices municipales.....	p.26
B - Les forces de la sécurité publique nationale et l'échelon local.....	p.27
1. Police nationale.....	p.28
2. Préfecture de police de Paris	p.30
3. Gendarmerie nationale.....	p.31
C - Polices municipales, gardes champêtres, agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et agents assermentés	p.34
1. Policiers municipaux.....	p.34
2. Gardes champêtres.....	p.37
3. Agents de surveillance de la voie publique	p.37
4. Agents assermentés.....	p.38
D - Pouvoirs des maires et des polices municipales.....	p.38
1. Généralités sur les pouvoirs des maires.....	p.38
2. Cas particulier de la Ville de Paris.....	p.41

Chapitre II

La chaîne pénale et les acteurs de la justice p.43

A - Vers un continuum police-justice : état des lieux et enjeux p.43

B - De nouveaux outils p.44

1. Création d'un référent police au sein des parquets p.45

2. Création de greffiers de police et de gendarmerie p.45

3. Suppression du rappel à la loi p.45

4. Un outil à développer : l'amende forfaitaire p.46

C - La médiation p.47

1. Principes p.47

2. Où trouver des médiateurs ? p.47

3. Comment développer le concept ? p.48

Partie 2

Approche territoriale de la sécurité : la méthode « D'ICI »

Chapitre I

D comme « définir la notion d'ici », le bassin de vie p.53

A - Identifier la demande et son échelle p.54

B - Repousser les limites administratives p.55

Chapitre II

I comme « interlocuteurs », savoir les identifier p.57

A - Les services publics participant à la sécurité p.58

1. Éducation p.59

2. Santé et social p.61

3. Services techniques d'une collectivité territoriale p.62

B - Acteurs privés et participation citoyenne p.63

1. Les acteurs de la sécurité privée p.63

2. Les bailleurs sociaux p.65

3. Les copropriétés privées p.66

4. Les entreprises partenaires p.66

5. Les associations citoyennes et le citoyen p.67

6. Le citoyen p.68

Chapitre III

C comme « coordination », assurer le continuum de sécurité p.71

A - Organiser la remontée, l'échange et l'analyse des informations p.71

B - Organiser la mutualisation p.72

1. Les outils juridiques p.72

2. Mettre en relation les acteurs p.76

Chapitre IV

I comme « innovation », initiatives locales p.79

A - Quelques initiatives locales p.79

B - Miser sur l'humain p.80

Partie 3

Outils et conseils pratiques

Chapitre I

Les outils technologiques	p.85
A - La vidéoprotection	p.85
B - Les caméras-piétons	p.87
C - Les nouvelles technologies	p.88

Chapitre II

Outils complémentaires	p.91
A - Faciliter l'accès aux fichiers	p.91
B - Optimiser les canaux radio communs	p.93
C - Communiquer sur les procédures judiciaires	p.93

Chapitre III

Conseils sur la gestion des ressources humaines des polices municipales	p.95
A - Recrutement et formation des polices municipales	p.95
1. Recrutement : niveau, garanties et clause d'engagement	p.96
2. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	p.97
3. Formation continue et mutations	p.99
B - Quelques pistes à creuser ou à éviter (selon les auteurs)	p.99
1. Un OPJ au sein de la police municipale : une idée à creuser ?	p.99
2. Cycles horaires de 24 heures : la fausse bonne idée ?	p.100
3. Organisation de travail par rythmes hebdomadaires ou par cycles ?	p.101
4. La tentation du suréquipement : attention à la surenchère ?	p.101
C - Évaluer les polices municipales	p.102

Chapitre IV

Les solutions de financement	p.105
A - Les financements nationaux	p.105
1. Le Fonds interministériel à la prévention de la délinquance (FIPD)	p.105
2. Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	p.106
3. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	p.106
4. Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	p.106
5. Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	p.107
6. Dotation globale d'équipement (DGE)	p.107
B - Les aides européennes	p.107
C - Les aides régionales et départementales	p.108

Conclusion	p.109
-------------------	-------

Index des sigles	p.113
-------------------------	-------

Préface de M. Édouard Philippe

La sécurité est un droit. La négliger, c'est exposer notre société à des fragilités et à des ruptures dangereuses. La garantir, c'est permettre à chacun d'organiser sa vie, ses projets, sans avoir peur. L'insécurité mine notre cohésion républicaine en suscitant de la pauvreté, de la défiance et de la rancœur. Et ce sont toujours les plus faibles qui payent le prix fort du désordre.

Derrière ce terme d'insécurité se cache un foisonnement d'actes, du plus banal au plus dramatique. Les incivilités du quotidien créent un premier terreau de désinvolture envers les règles communes. Un crachat ou une insulte ne sont pas seulement des gestes discourtois : ce sont des provocations qui banalisent l'irrespect de la loi. Viennent ensuite les agressions physiques ou psychologiques : qu'elles aient lieu à l'école, dans la rue ou dans le foyer familial, elles sont profondément destructrices, pour les victimes et pour notre société. Le crime organisé et le terrorisme relèvent enfin de logiques souterraines, mais puissantes, qui font peser une menace permanente sur nos concitoyens.

Un continuum de réalités diverses est donc traité sous l'angle de la sécurité. Elles appellent des réponses différentes, mais une même fermeté pour placer en ordre de bataille les acteurs qui peuvent lutter contre l'impunité, la récidive et la banalisation de tout ce qui porte atteinte à notre sécurité quotidienne et nationale.

En 2018, le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb et moi-même avons demandé aux députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot de mener une enquête de terrain sur ce sujet aussi sensible politiquement qu'essentiel. Le rapport qu'ils ont rédigé, *D'un continuum de sécurité vers la sécurité globale*, a eu le grand mérite d'adopter une approche pragmatique, opérationnelle. La loi *Pour une sécurité globale préservant les libertés* a ensuite levé des verrous juridiques pour améliorer la coordination et la mutualisation, sur le terrain.

Notre pays peut compter sur une colonne vertébrale puissante, celle des forces régaliennes de la sécurité. Main dans la main avec les préfets et les maires, notre police et notre gendarmerie mènent un travail remarquable. Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot défendent en outre la nécessité de créer une « ambiance de participation » bien au-delà des acteurs institutionnels, publics et privés. Leur méthode intitulée « D'ICI » vise à « Définir ici : Interlocuteurs, Coordination, Innovation ». L'objectif est de favoriser les synergies au sein de chaque bassin de vie pour éviter le travail en silo et la tendance à rejeter la responsabilité sur le voisin.

Cet ouvrage montre aussi combien le rôle des collectivités a évolué. Longtemps, les polices municipales ont été perçues comme des instruments accessoires, à la limite du folklorique, et en tous cas marginalement utiles. Une forme de défiance de l'État semblait prévaloir à l'égard des communes désireuses de développer ces forces locales. Depuis quelques années, tout a changé. Nous les considérons désormais comme un chaînon utile à intégrer dans le continuum de sécurité. La tendance est même de les inciter à s'armer, ce qui était inenvisageable auparavant. De nouvelles formes de coopération entre les communes et l'État s'affirment également dans le recours aux technologies d'avenir. Au-delà de l'utilisation des images, l'intelligence artificielle nous offre l'opportunité de muscler nos dispositifs de sécurité. Les questions de cybersécurité et de souveraineté numérique appellent, néanmoins, toute notre vigilance.

Cet ouvrage constitue donc un bréviaire informé, lumineux et nécessaire, à placer entre les mains des élus, des collectivités ou encore des jeunes qui se destinent aux métiers de la sécurité. Il intéresse tous ceux et celles qui se sentent concernés par notre sécurité nationale, parce qu'ils aiment leur pays et veulent s'y sentir bien. Ce qui implique que chacun concoure à la sécurité de tous.

Notes des auteurs

Au cours de cet ouvrage, nous ferons fréquemment référence au rapport parlementaire dont nous avons été les auteurs, ainsi qu'à la loi dont nous avons été les coauteurs et rapporteurs.

Ces deux textes sont consultables en lignes aux adresses suivantes :

- pour le rapport parlementaire *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_mme_alice_thourot_et_m._jean-michel_fauvergue_deputes_-_dun_continuum_de_securite_vers_une_securite_globale_-_11.09.2018.pdf
- pour la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés : <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042563668/>

Nous donnerons les numéros des propositions ou des articles à consulter en particulier dans le courant de notre développement.

Remerciements

De la part de Jean-Michel Fauvergue :

À Alexandre Coutant pour son travail lors du rapport de mission et de la [loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés](#).

De la part d'Alice Thourot :

À Estelle Henriel pour son engagement sur la [loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés](#) et sa collaboration à cet ouvrage.

À Alexandre Moulin pour sa contribution précieuse au travail législatif et à cet ouvrage, sa rigueur et son amitié.

Introduction

La sécurité figure parmi les préoccupations prioritaires des Français. Corrélativement, elle est devenue un sujet central de toutes les campagnes, toutes les élections, qu'elles soient nationales ou locales, et son évocation est souvent assortie d'une surenchère de propositions.

Aujourd'hui, il n'est aucun élu qui puisse éluder ce thème transversal, qu'il s'agisse de mener une campagne électorale ou de dresser son bilan de mandat.

À chaque événement, à chaque fait divers, l'émotion et l'emballement médiatique suscités replacent la sécurité au centre de toutes les attentions et de tous les débats avec un seul et même objectif : trouver un responsable.

Mais la sécurité, c'est quoi et c'est qui, exactement ?

Dans cet ouvrage, nous tenterons de répondre à ces deux questions de manière précise et méthodologique.

Commençons par définir la sécurité :

« La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans le domaine de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes » ([Article L.111-1 du Code de la sécurité intérieure](#)).

Il existe ainsi deux types de police en France : la police au service de l'État et la police au service des Français.

La première garantit l'intégrité nationale face aux différentes menaces extérieures ou intérieures et possède ses propres forces de police.

Cette police gère le renseignement – renseignement général, contrespionnage, sécurité de l'information, entre autres – mais aussi la défense des frontières et le contrôle de l'entrée sur notre territoire national, avec notre police aux frontières (PAF), le maintien de l'ordre lors de manifestations ou d'événements de foule, avec les CRS (Compagnies républicaines de sécurité) et les escadrons de gendarmerie mobile.

C'est elle également qui s'occupe de la lutte contre la criminalité organisée et, de plus en plus, de la « petite » criminalité, devenue plus dangereuse et plus violente.

Cette police obéit nécessairement à une hiérarchie pyramidale et centralisée, pour faire remonter les informations, les diffuser utilement et agir efficacement.

La seconde police, que nous qualifions « de voisinage » ou « du quotidien », plus décentralisée, exige une réelle coordination entre les acteurs locaux, sous la responsabilité du commissaire de police ou de l'officier de gendarmerie et du maire, en charge de la tranquillité publique.

Cette seconde mission de police inclut les dispositions précitées, « *la prévention, la médiation, la lutte contre l'exclusion ou l'aide aux victimes* » et plus largement les citoyens d'un territoire qui souhaitent contribuer à la sécurité de tous.

Elle doit, pour être efficace, être à l'écoute des besoins locaux, associer les interlocuteurs volontaires du territoire, s'adapter rapidement face à une petite délinquance qui évolue (très) vite et surtout être pensée au-delà des frontières administratives d'une commune ou d'un département, sur un « bassin de vie ».

Récapitulatif des deux types de sécurité en France selon les auteurs

	Sécurité au service de l'État	Sécurité au service des Français
Missions	Renseignement et contrespionnage Défense des frontières et contrôle des entrées sur le territoire national Maintien de l'ordre Lutte contre la criminalité	Présence dans les rues Dialogue et contact avec les populations Renseignement « sociétal » Gestion du « petit judiciaire »
Acteurs	Police nationale Gendarmerie nationale Police aux frontières CRS	Police nationale (services déconcentrés) Gendarmerie nationale (services déconcentrés) Polices municipales Gardes champêtres Agent de surveillance de la voie publique (ASVP)
Exemples d'actions concrètes	Surveillance dans les aéroports Encadrement de manifestations Lutte antiterrorisme Lutte contre la désinformation...	Patrouilles Accueil du public et recueil des plaintes Prévention et répression routière...

La France est bien placée dans la lutte contre la criminalité et les actions de sa police au service de l'État sont dans l'ensemble de grande qualité, en dépit des polémiques récurrentes sur la gestion du maintien de l'ordre – qui ont vu naître un certain nombre de commissions parlementaires, auxquelles nous avons souvent pris part.

En outre, avec environ 230 000 membres parmi ses forces de l'ordre, tous corps confondus, la France est dans le premier tiers des pays européens qui possèdent le plus d'agents de sécurité publique par nombre d'habitants.

C'est à la police de voisinage ou du quotidien que s'intéresse cet ouvrage, avec pour ambition d'aider les acteurs locaux à mieux la comprendre et à l'organiser avec la méthode D'ICI (définir « ici », interlocuteurs, coordination, innovation), pour améliorer la qualité de vie des Français dont ils ont la charge sur leur commune et/ou sur un bassin de vie.

C'est en effet dans ce cadre de la sécurité locale que la France dispose, à notre sens, d'une réelle marge de progression dans sa capacité à créer une réelle police de voisinage (certains utilisent aussi le terme de « proximité ») et à générer un climat de confiance et de participation permettant de mieux analyser les remontées de terrain pour s'adapter.

Il n'existe pas une « solution magique » au problème compliqué de la délinquance – qui évolue très rapidement –, mais des solutions différenciées en fonction des territoires, qui ont tous leurs particularités. La clé repose sur une approche méthodologique et la volonté de collaborer, d'innover, d'expérimenter et de réussir, ensemble, à améliorer la qualité de vie de nos concitoyens.

Notre objectif, à travers cet ouvrage, est de démontrer que, face à des problématiques locales données, il existe autant de réponses adaptées et qu'il n'y a pas de fatalité.

Les territoires ont des besoins différents, qui exigent des solutions distinctes pour y répondre. Les problématiques de sécurité ne sont pas identiques à Montélimar (Drôme) et à Nantes (Loire-Atlantique).

Ces besoins doivent être clairement identifiés, pour définir en premier lieu le bassin de vie sur lequel il est intéressant de travailler, les partenaires à solliciter pour collaborer sur ce bassin de vie, de la prévention à la répression, en associant des interlocuteurs qui ne sont pas directement liés à la sécurité mais qui y participent malgré tout et veulent y contribuer, et enfin le cadre juridique et les moyens de la nouvelle organisation.

La [loi n° 2021-646 du 25 mai 2021](#) pour une sécurité globale préservant les libertés offre de nouvelles perspectives d'action à cette police de voisinage et aux territoires, notamment via l'ouverture de la mutualisation des moyens humains et technologiques.

Travailler et innover ensemble est désormais possible partout, pour ceux qui le souhaitent, en zone rurale comme en zone urbaine, au-delà des frontières administratives.

Les nouvelles modalités de travail en commun que cette loi rend possibles ne demandent qu'à être saisies par les décideurs locaux pour faire la preuve de leur efficacité.

Au-delà de la définition juridique de la sécurité posée par le Code de la sécurité intérieure, évoquons sa définition de droit commun. Selon le dictionnaire *Larousse*, « la sécurité est la :

- 1) *situation dans laquelle quelqu'un, quelque chose, n'est exposé à aucun danger, aucun risque, en particulier d'agression physique, d'accidents, de vol, de détérioration ;*
- 2) *situation de quelqu'un qui se sent à l'abri du danger, qui est rassuré ».*

La sécurité a donc une double acception : la sécurité réelle, celle qui est définie par des statistiques (notamment celles de la délinquance) et la sécurité ressentie (le sentiment de sécurité ou d'insécurité).

Évoquer la sécurité, ce n'est donc pas seulement se fonder sur des faits chiffrés de délinquance et de criminalité, c'est aussi réfléchir et innover à partir de remontées de terrain, agir sur la qualité de vie de tous.

C'est la raison pour laquelle nous traiterons également dans cet ouvrage des éléments qui peuvent participer à ce sentiment de sécurité, comme l'éclairage d'un quartier ou encore la propreté.

Nous devons et nous devons sans cesse améliorer le dialogue, rétablir le contact avec les Français et combattre l'anxiété et le sentiment d'insécurité, largement nourris et entretenus aujourd'hui par les chaînes d'information continue et les réseaux sociaux.

Un seul fait divers peut prendre des dimensions très (trop ?) importantes, « faire le buzz » par le biais de ces médias : celui-ci ne touche plus seulement les proches de la victime, mais également l'ensemble de la nation, du pays, quand il ne traverse pas les océans, pour se retrouver amplifié, déformé, coupé de tout contexte et de toute rationalité. À force de surinterprétations, le moindre acte peut être rendu plus violent et plus anxiogène qu'il ne l'est réellement.

Or la peur, l'angoisse et la crainte de l'autre sont des sentiments qui s'accroissent et se transmettent de façon exponentielle, sans relation proportionnée avec les faits examinés de façon objective.

Notre volonté est de sortir de ce cercle vicieux, pour aborder le sujet de la sécurité sous un angle plus pragmatique, plus rassurant et surtout plus optimiste, en agissant, car il n'y a pas de fatalité.

Les outils dont nous disposons pour améliorer notre sécurité de façon globale ne sont pas seulement législatifs, réglementaires, policiers ou judiciaires. Ils sont aussi organisationnels.

Notre choix est celui de la confiance envers celles et ceux qui sont en première ligne, face aux citoyens.

Notre objectif est de permettre à ces acteurs de la sécurité locale, et en premier lieu aux élus locaux, policiers nationaux et municipaux, gendarmes, de collaborer plus et mieux et d'innover ensemble, d'expérimenter pour être plus efficaces, réactifs et obtenir des résultats concrets sur la qualité de vie des Français.

Cette collaboration nécessite avant tout une volonté farouche de travailler ensemble, de se faire confiance, d'échanger, et de prendre des initiatives pour réussir ensemble.

Les enjeux de sécurité doivent absolument être appréhendés de manière globale et nous devons collectivement sortir d'une vision et d'une réponse exclusivement policières.

Trop souvent, les Français ont tendance à croire que la sécurité relève de la compétence du seul État, imaginé comme une entité lointaine, floue, voire inaccessible, en oubliant au passage que l'État, c'est nous, et que c'est même chacun d'entre nous. Or la sécurité, du moins celle qui combat le sentiment d'insécurité, passe d'abord et avant tout par le quotidien, la proximité, le bon voisinage. C'est de tranquillité publique dont nous parlent souvent les Français, en réalité, de leur tranquillité au quotidien dans leur quartier.

La sécurité n'est plus seulement l'affaire de la police ou de la gendarmerie. Elle englobe les élus locaux, les sociétés de sécurité privée, les associations citoyennes de vigilance, chaque citoyen dans sa capacité à mener une réflexion sur son propre sentiment d'insécurité. Elle est de la responsabilité de tous : des élus nationaux comme des élus locaux. C'est le « continuum de sécurité ».