



LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ DANS LES VILLES

TANGUY LE GOFF *
JACQUES DE MAILLARD **

Les municipalités se sont progressivement investies dans le domaine de la sécurité publique, en mobilisant différents types de moyens aussi bien humains (agents de police municipale, agents locaux de médiation sociale...) que techniques (système de vidéosurveillance)¹. À tel point qu'aujourd'hui, certains édiles se posent en « patron » de la sécurité dans leur ville. Cette tendance trouve une acuité particulière, dans un contexte où le ministre de l'Intérieur actuel souhaite, au travers d'un projet de loi, faire du maire « le patron de la prévention de la délinquance dans sa ville »².

Cette mobilisation des villes a suscité différents types de questionnement :

- la dimension juridique a été au centre des débats, notamment au travers des pouvoirs de police du maire. C'est ainsi que l'on peut recenser un nombre non négligeable de guides permettant aux élus et professionnels de s'imposer dans le champ de la gestion de la délinquance (Chavrier, 2003 ; *Guide de la sécurité dans la ville*, 2002) ;
- la dimension rhétorique, au travers des usages de la sécurité dans les batailles politiques municipales, a été également questionnée (Le Goff, 2005 ; Freyermuth, 2006) ;
- un autre aspect a été la question de la coopération entre des acteurs multiples dans les enceintes partenariales (question de la coopération locale - Maillard, 2002 ; Donzelot et Wyvekens, 2004).

* Université de Rennes I, CRAPE.

** Université de Rouen, PACTE.



En revanche, on ne s'est pour l'instant que peu intéressé aux masses financières mobilisées par les grandes et moyennes villes, aux sources de ces financements et à leur affectation. C'est précisément l'objet de cet article. Par l'entrée sur le financement de la sécurité dans les villes, on souhaite interroger la thèse véhiculée tant par la presse que par certaines études sociologiques (Ferret et Mouhanna, 2005) du « tournant sécuritaire » pris par les villes françaises. D'emblée, il convient néanmoins de préciser les limites d'une telle entreprise. Contrairement à d'autres champs d'action publique (on pense notamment au logement social), la sécurité constitue un secteur d'action publique aux contours flous. Dans la catégorie sécurité, plusieurs types d'actions, de services, d'agents... et de lignes budgétaires peuvent être mobilisés. Où commence et où se termine le secteur de la sécurité ? Même si l'on exclut de cette étude la sécurité civile, pour se concentrer uniquement sur la sécurité publique, la délimitation du domaine n'est pas évidente. Des transformations de l'éclairage public aux actions d'animation dans les quartiers, les activités sociales qui concourent à assurer la sécurité des biens et des personnes dans les villes sont pour le moins hétérogènes. Il en résulte une difficulté à opérer des comparaisons terme à terme des budgets des villes et plus encore à adopter une approche diachronique. Les approches longitudinales ne pourront être développées que sur une période relativement courte de 5 années. Ces limites étant posées, cet article met en évidence sur la base de données issues d'enquêtes de l'INSEE, de données recueillies auprès de villes (rapport d'activités, rapport financier et bilan social) et d'entretiens auprès de consultants en sécurité, une augmentation des financements consacrés à la sécurité par les villes, tout en soulignant le fait que les financements prennent souvent la forme de participations croisées entre plusieurs institutions. Examinant plus précisément les types de moyens mobilisés, cet article s'attache ensuite à analyser la mobilisation de moyens humains (recrutement de policiers municipaux, utilisation de l'expertise) et techniques (essentiellement la vidéosurveillance) par les villes.

LES BUDGETS SÉCURITÉ DES VILLES

Dans la mesure où la sécurité ne revêt pas la même signification selon les villes, que son entrée comme ligne budgétaire spécifique dans les budgets n'est souvent que récente, les comparaisons entre villes et dans le temps des masses budgétaires engagées dans ce domaine sont à prendre avec précaution. Toutefois, l'étude des budgets primitifs de plusieurs moyennes et grandes villes fait apparaître un investissement croissant des villes sur les questions de sécurité. Celui-ci est favorisé par la multiplication des financements croisés dont les villes peuvent bénéficier sur les questions de sécurité.

*Des budgets sécurité en augmentation dans les grandes villes
mais qui restent limités au regard d'autres secteurs*

L'analyse de plusieurs budgets primitifs 2006 de grandes et moyennes villes, tend à montrer que l'investissement des villes sur les questions de sécurité oscille entre 3 et 5 %. Ainsi, à Asnières, sur un budget de 129,5 M€, 5,3 M€ sont consacrés à la sécurité (soit 4,1 %). À Montpellier, sur un budget de 329 M€, 13,6 M€ sont consacrés à la sécurité (soit 4 %). À Lyon, sur un budget de 519 M€, 25,6 M€ sont consacrées aux questions de « sécurité et tranquillité publique » (soit 4,9 %). Les dépenses semblent principalement liées au fonctionnement des polices municipales. À Lyon par exemple, la masse salariale de la police municipale représente un coût de 19,5 M€ (cf. infra). Il convient de souligner que l'investissement des villes sur la sécurité n'est pas le fait des seuls maires qui affichent par leurs discours leur volonté d'être offensifs sur cette question. C'est le cas de la ville de Nantes qui, bien que son maire - J.-M. Ayrault - se soit toujours efforcé de jouer la discrétion sur cette thématique (Le Goff, 2005), connaît pourtant une augmentation sensible des dépenses de sécurité depuis le début de son dernier mandat (2001-...).

Tableau n° 1
Évolution du budget « sécurité » de la ville de Nantes
de 2002 à 2006

	2003	2004	2005	2006
Budget « sécurité et tranquillité publique » de la ville de Nantes (M€)	9 252 331	9 802 766	10 470 407	11 028 578
Part du budget global de la ville	2,5	2,7	3,4	3,5

Données issues des rapports financiers de la ville de Nantes de 2003 à 2006.

De manière significative, jusqu'en 2002, dans la présentation budgétaire qui était faite au sein du magazine municipal de la ville, la « sécurité » n'apparaît pas comme une ligne budgétaire spécifique. Elle renvoyait, en effet, à deux comptes budgétaires : celui de la voirie pour la police municipale et au pôle *Citoyenneté et Territoires* pour la Mission tranquillité publique créée en 1996 (dont le budget était alors de l'ordre de 3 MF). En 2003, avec le rattachement à la Mission générale tranquillité publique d'une Direction de la sécurité et de la réglementation des espaces publics, un pôle de sécurité comprenant 80 agents de police municipale (pour un effectif total de 131 personnes) est créé. Il prend place au sein du budget de la ville dans un compte bien identifié « Sécurité et tranquillité publique » bénéficiant d'un budget, en 2003, de 9 252 331 € dont 7 029 372 € pour le personnel.



Deux tendances fortes se dégagent de ces différentes données sur le budget global des dépenses en matière de sécurité des villes :

- au regard d'autres secteurs d'activité, comme la culture, la jeunesse, les sports ou l'éducation qui représentent souvent plus de 10 % des budgets des villes, le volet « sécurité » oscille dans les grandes et moyennes villes entre 2 et 5 %. Il demeure donc proportionnellement dans les postes budgétaires qui ne sont pas les plus importants ;

- néanmoins, on constate une tendance à l'augmentation, à l'instar de l'exemple nantais, de la part accordée aux dépenses de sécurité significative de la place centrale qu'occupe sur les agendas des maires la question de la sécurité dans la ville.

L'importance des financements croisés

La croissance des budgets sécurité des villes est favorisée par la pratique du cofinancement sur le volet sécurité. Bien souvent, en effet, les investissements financiers des villes sont en partie compensés par les aides dont elles bénéficient d'autres collectivités locales ou établissements publics intercommunaux (communauté d'agglomération, communauté urbaine ou communauté de communes).

Les villes ne financent pas seules : l'importance des cofinancements

Certains départements (encore peu nombreux) vont au-delà de leur action classique en matière de prévention spécialisée en apportant un soutien financier à l'action conduite par les communes. C'est le cas du département de l'Oise dont le président a fait de la lutte contre l'insécurité l'un des axes prioritaires de son projet départemental³ à l'horizon 2015. Dans cette perspective, pas moins d'1 M€ en 2004 est destiné à des aides financières aux communes pour la création de polices municipales (recrutement ou équipement) et la construction de postes de police. Le Conseil général apporte également une aide, dans le cadre des Contrats locaux de sécurité (CLS), pour l'installation de systèmes de vidéosurveillance dans les zones les plus sensibles et pour la lutte anti-graffiti. Le budget dégagé est de 950 000 € en fonctionnement et de 430 000 € en investissement.

De la même manière, le département des Hauts-de-Seine développe, depuis plusieurs années, une politique volontariste en matière de sécurité. Ses aides en direct aux communes sont variées. En 2005, il a versé 330 000 € en investissement pour l'équipement des polices municipales, 500 000 € pour des opérations de sécurité publique et il a participé au financement d'équipements destinés à améliorer la sécurité du domaine public des communes (vidéosurveillance, éclairage des voies publiques). Le Conseil général alloue également pour la construction de postes de police nationale des crédits importants (dont



les maires peuvent tirer un profit symbolique non négligeable) puisqu'ils représentent plus de 4 M€ (aide à la construction de commissariats à Vanves, Rueil-Malmaison, La Garenne-Colombes).

Le soutien financier des Régions reste rare. À notre connaissance, seule la région Île-de-France subventionne des actions dans le domaine de la sécurité. Outre la vidéosurveillance pour laquelle le Conseil régional apporte un soutien à certains projets municipaux, il finance à hauteur de 80 % maximum (sur une ligne investissement) tout projet de Maison de justice et du droit dès lors que celle-ci s'inscrit dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Le financement est de 40 % si ce dispositif se trouve en dehors de la géographie prioritaire du contrat de ville.

Le soutien financier des EPCI (Établissement public de coopération intercommunale - communautés d'agglomération, communautés de communes, communautés urbaines) doit également être noté. Ils ont pu développer un certain nombre d'actions dans le cadre des Conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD). Ils ont également créé des polices municipales à caractère intercommunal (7 aujourd'hui en France), des dispositifs de correspondants de nuit (à l'instar de la communauté d'agglomération d'Angoulême) ou mis en place des brigades anti-tags ou des fourrières pour le ramassage des voitures-épaves que l'État se refuse désormais de prendre en charge.

Enfin, il faut noter le financement des politiques de sécurité via les dispositifs contractuels, tels que les contrats de ville ou les contrats locaux de sécurité. Ainsi, il n'est pas rare que sur les fonds « politique de la ville » soient financées toute une série d'actions qui relèvent du champ large de la prévention (aide aux victimes, dispositifs de médiation, soutien à des actions d'animation culturelle et sportive, dispositifs de réinsertion) ou de l'évaluation de dispositifs (évaluation de contrats locaux de sécurité...).

Les villes financent des équipements et des installations étatiques

Si les villes profitent de financements externes, elles ont aussi pu financer des équipements pour d'autres administrations, notamment étatiques. Qu'il s'agisse des Maisons de justice et du droit, des tribunaux pour ce qui est de la justice, de commissariats ou de matériel pour la police nationale, on a assisté à une implication accrue des collectivités locales dans le soutien aux administrations d'État. S'il est difficile d'évaluer le montant de ce type de financement indirect par les villes, on peut en donner quelques exemples : mise à disposition de terrains municipaux pour la construction d'un nouveau bureau de police, mise à disposition de locaux par la municipalité pour la police nationale ou pour la mise en place d'une Maison de justice et du droit,



subventionnement de la transformation d'un équipement de la police nationale ou de la justice, achat par la municipalité de nouvelles tenues, de matériel automobile, de matériel informatique, d'instruments de contrôle de la sécurité routière...

Comment expliquer ces soutiens financiers et matériels aux administrations d'État ? On peut faire l'hypothèse que les municipalités viennent au secours d'administrations nationales désargentées et tentent de peser de la sorte sur la conduite des politiques de police au niveau local. L'effet de ces échanges n'est pas très évident : est-ce que le fait qu'une municipalité ait fourni le terrain pour construire un nouveau bureau de police est de nature à la rendre plus influente dans les choix qui seront faits localement par la police nationale ? Ces effets n'ont rien de mécanique, surtout que les termes de l'échange entre police, justice et autorités locales sont très faiblement définis : il n'y a pas de document écrit, conjoint, sur des stratégies d'intervention communes et des engagements réciproques. On peut cependant noter que ces financements contribuent à entretenir un climat de coopération et à accroître les interdépendances entre les acteurs.

RECRECUTER DU PERSONNEL ET CRÉER DES SERVICES

6

Contraints d'agir, face à une demande de sécurité de leurs administrés jugée croissante, les maires, depuis que la question de l'insécurité est devenue un enjeu politique majeur, s'efforcent de se doter de ressources propres (humaines, matérielles, réglementaires voire symboliques) afin de peser sur la sécurité dans leur ville. L'investissement des municipalités est multiforme. Sous l'ombrelle large « prévention-sécurité », les villes financent, créent, aident au développement d'une multitude d'actions différentes, combinant des opérations de prévention situationnelle (cherchant à agir sur les conditions du passage à l'acte - cf. infra), sociale (cherchant à agir sur les causes sociales de la délinquance) et, directement ou indirectement, par des instruments de sanction. Nous nous centrerons ici sur trois aspects principaux de ces investissements humains : les polices municipales, la construction de services prévention et le recours à une expertise externe.

Les polices municipales : une augmentation constante des effectifs depuis le début des années 1980

La constitution d'une police municipale, armée ou non, est une composante désormais centrale des politiques municipales conduites par les maires en matière de sécurité. En l'espace d'une vingtaine d'années, le nombre de policiers a plus que triplé. On compte, en 2004, 3 288 polices municipales pour un total de 16 520 agents alors qu'ils n'étaient que 5 641 en 1984.

Tableau n° 2
Évolution des effectifs des polices municipales de 1984 à 2004

Années	1984	1993	1998	2004
Nombre de communes	1 748	2 849	3 030	3 288
Nombre d'agents	5 641	10 977	13 098	16 520

Sources : Rapport Delevoye sur le projet de loi n° 414 (1997-1998) relatif aux polices municipales présenté à la commission des Lois du Sénat le 27 mai 1998 et *Les collectivités locales en chiffres*, Direction générale des collectivités locales, décembre 2004.

Entre 1998 et 2004, l'augmentation globale est de 26,1 %. Dans ses notes annuelles sur « L'emploi dans les collectivités locales », l'INSEE souligne d'ailleurs, depuis plusieurs années, le « dynamisme des emplois dans la police municipale » qui progresse chaque année de 5,6 %⁴.

Le développement des polices municipales s'accompagne d'une part croissante dans les budgets municipaux de ce type de dépenses. Une récente étude⁵, sur la base d'une analyse des budgets primitifs 2005 de toutes les communes de plus de 10 000 habitants⁶, met en évidence que ces communes consacrent en moyenne à leur police municipale 4 % de leur budget de fonctionnement. Cette tendance est plus nette encore dans les grandes villes (plus de 100 000 habitants) où les dépenses par habitant consacrées aux polices municipales représentent 28 € par habitant contre 21 € en moyenne pour les villes de 10 000 à 25 000 habitants.

Acte politique fortement marqué à la fin des années 1970, période où l'on assiste à la renaissance des polices municipales, la création d'une police municipale s'est incontestablement aujourd'hui banalisée. Des maires de toutes les tendances politiques s'en sont dotés. La comparaison, présentée ci-dessous (tableau n° 3), entre plusieurs grandes villes dirigées par des édiles de sensibilité politique distinctes, en est une bonne illustration. En moyenne, les effectifs auraient augmenté de 40 % dans ces villes, ce qui est au-dessus de la moyenne nationale (26,1 % entre 1998 et 2004). Les évolutions ne semblent guère tenir aux

Tableau n° 3
Évolution des effectifs des polices municipales dans 6 grandes villes de 2001 à 2005

	Aix	Angers	Dijon	Grenoble	Orléans	Rouen	Moyenne
2001	58	24	38	66	55	44	48
2005	80	29	63	77	106	47	67
Augmentation (%)	+ 38	+ 21	+ 66	+ 14	+ 93	+ 7	+ 40

Source : Bernard, 2005 (Rouen, Aix, Orléans, Grenoble, Angers, Dijon).

appartenances partisans : pour preuve, les évolutions les plus fortes ont lieu dans une commune qui a basculé à gauche en 2001 (Dijon) et une autre qui a basculé à droite (Orléans). Les deux communes, dont les croissances sont les plus faibles, sont de bords politiques opposés : Grenoble (PS) et Rouen (UDF).

Néanmoins, un clivage entre droite et gauche semble demeurer. L'étude mentionnée plus haut, relative aux communes de plus de 10 000 habitants, montre en effet que 80 % des communes de droite disposent d'une police municipale contre 65 % des communes de gauche (tableau n° 4). Si ces données mériteraient d'être croisées avec d'autres, comme celles sur le potentiel fiscal par exemple, pour préciser dans quelle mesure la variable partisane est explicative, elles suggèrent que certains maires de gauche semblent encore réticents à s'engager dans ce type de service. Il semblerait que ces polices soient porteuses d'une image sécuritaire et constituent encore un marqueur partisan. Tous les maires de gauche n'ont manifestement pas le même positionnement par rapport aux polices municipales. Les verts, le parti communiste, comme le parti radical de gauche - PRG, sont moins enclins à créer ce type de service que les maires PS et plus encore MDC - Mouvement des citoyens.

8

Tableau n° 4
Dépenses de polices municipales par appartenance partisane

	% des communes avec police municipale	€/habitant
Droite	83	24
Gauche	65	16
UMP	81	25
UDF	88	22
PS	70	17
PRG	38	9
Verts	33	2
MDC	86	6
PCF	47	12

À l'inverse, on constate que les plus enclins à créer ce type de service dans les communes de plus de 10 000 habitants sont les maires UDF (88 %). La politique en matière de sécurité développée par l'un des principaux chefs de file de ce parti, G. de Robien, en est une belle illustration. Dans sa stratégie de conquête de la ville d'Amiens, en 1989, la constitution d'une police figurait comme l'une des priorités de son programme. Il l'a rapidement mise en place pour en faire l'une des plus importantes de France et une vitrine de son action municipale.



Dirigée par l'ancien commissaire de la police de proximité d'Amiens, détaché de la police nationale, elle comprend 85 agents statutaires et 140 contractuels assurant des tâches de surveillance de l'espace public (emplois-jeunes, CEC - Contrats emploi consolidés). Une stratégie offensive qui n'est pas sans risques, tant d'un point de vue politique que d'un point de vue financier. Un tel choix, en raison du coût budgétaire que représente le fonctionnement d'une police municipale, peut, en effet, peser à long terme sur le budget municipal d'une commune et grever d'autres projets. Cette contrainte budgétaire explique sans doute les revendications dans les arènes parlementaires des députés-maires qui, à l'instar de G. de Robien, se posent en patron de leur police municipale (Le Goff, 2005). À plusieurs reprises, des députés de droite ont déposé sous la précédente législature des propositions de loi relatives à la municipalisation de la police de proximité dont le coût du transfert pour les villes serait compensé par une dotation spécifique « sécurité urbaine »⁷ payé par l'État.

L'appel à l'expertise

Un autre poste de dépense ne doit pas être négligé : celui lié à l'expertise. Ceci renvoie à deux types de dépenses : celles liées au recrutement de professionnels municipaux de la sécurité (que l'on peut qualifier d'experts municipaux de la sécurité) et celles liées au recours aux cabinets d'expertise privé.

Recours à une expertise interne

Regardons 20 ans en arrière : toutes fonctions liées à la prévention ou la sécurité étaient absentes des organigrammes municipaux. Ou, si elles l'étaient, c'était au titre des questions de prévention en matière d'hygiène ou de sécurité civile. Bien que les rythmes soient différents en fonction des tailles des villes, de la géographie de la délinquance ou de la couleur politique des mairies, on peut dire que cette époque est révolue. On a assisté, ces dernières années, à une montée en puissance de services aux intitulés divers (service prévention-sécurité, délégation tranquillité publique, direction sécurité...) qui traduisent la prise en charge par les villes des questions de sécurité et prévention. Autrement dit, à côté des polices municipales (et quelques fois en lien avec), des services de prévention et sécurité ont été initiés au sein des municipalités et constituent un autre des signes des mobilisations des villes sur les enjeux de délinquance urbaine. Plusieurs municipalités se dotent de directeurs prévention-sécurité ou sécurité. Bref, le terme « sécurité » fait son apparition au sein d'un certain nombre d'organigrammes municipaux. Cette logique est accentuée avec la mise en place de contrats locaux de sécurité à partir de 1997 : de nombreuses mairies se dotent de

coordonnateurs en charge de la gestion de ces contrats sur le territoire communal.

On en donnera plusieurs exemples : aux Mureaux, ville de 30 000 habitants en région parisienne, est créée en 1996, une direction de la prévention des risques urbains : celle-ci rassemblait en 2001 une cinquantaine d'agents (agents de médiation, agents de prévention, policiers municipaux, opérateurs de vidéosurveillance, agents de surveillance sur la voie publique) dirigée par une directrice « des risques urbains ». À Grenoble, la municipalité crée en 1997 une direction prévention-sécurité, laquelle réunit une mission prévention de la délinquance, la police municipale et le service de sécurité civile. En 2002, ce service comptait environ 100 personnes (policiers municipaux, agents de sécurité civile, chargés de mission prévention) dirigés par une directrice prévention-sécurité (commissaire détachée de la police nationale). Ces services sont bien souvent des rassemblements de services existants, d'autres fois des créations simples avec du recrutement de personnel. En cela, ils traduisent à la fois une recherche de mise en cohérence de l'action publique et un investissement accru des villes sur les questions de sécurité.

Ces « experts municipaux » sont dotés de missions variables : gestion d'un observatoire local de la sécurité, constitution de dossier de financement, mobilisation des techniques de la prévention situationnelle, planification et évaluation des actions municipales ou management d'une équipe d'agents locaux de médiation sociale ou d'une police municipale. Autant de missions qu'ils doivent, en théorie, concilier avec

10

Tableau n° 5
Origine des financements des professionnels chargés de la gestion des Contrats locaux de sécurité

Origine des financements des chargés de mission	Fréquence	Pourcentage
Municipal	118	54,40
Municipal + État	30	13,80
État	4	1,80
Intercommunal + État	3	1,40
Ville + État + Région	3	1,40
Ville + État + Département	3	1,40
Intercommunal	2	0,90
Ville + Conseil général + État	2	0,90
Ville + État + Département + Région	2	0,90
Autres	9	4,10
Non-réponses	41	18,90
Total	217	100,00

Source : Bailleau, Faget et al. 2004.



une capacité de mobilisation des acteurs travaillant dans le champ de la prévention de la toxicomanie, de la lutte contre le recel, bref de tous les acteurs agissant avec une logique de prévention à long terme (prévention primaire), comme de la police nationale ou des entreprises de sécurité privée. Sans qu'il faille le surestimer, ces acteurs assurent aujourd'hui un rôle important dans les scènes locales de la sécurité. Par l'accès à l'ensemble des données des institutions et leur travail de mise en forme de celles-ci, ils se dotent d'une légitimité technique à lire les risques d'insécurité dans un territoire (Faget et Maillard, 2005). Cette expertise induit néanmoins des coûts non négligeables dans la mesure où leurs salaires sont pris en charge par les municipalités seules. Une étude sur les chargés de mission « sécurité » des municipalités confirme cette idée.

Recours à l'expertise de cabinets de conseils en sécurité

Les villes, comme dans les autres secteurs de l'action publique locale, recourent également, et de manière croissante, au secteur marchand du conseil en sécurité (ou sûreté urbaine). Il s'agit d'un secteur qui s'est fortement développé, à partir du milieu des années 1990, à la faveur de la mise en place de la politique des Contrats locaux de sécurité - CLS - (1997) et du développement de la vidéosurveillance qui ont favorisé l'expansion et la structuration de ce marché⁸. Le discours de la méthode que la politique des CLS a introduit (diagnostic de l'insécurité, évaluation des besoins, mesure du sentiment d'insécurité) a, en effet, incité les villes à faire appel au secteur privé pour se doter d'un CLS, procéder à un audit de leur police municipale, établir un diagnostic avant la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance. Toutes ces prestations ont bien entendu un coût non négligeable, de l'ordre de 20 000 € pour l'évaluation d'un Contrat local de sécurité, 10 000 € pour une étude préalable à la mise en place d'un système de vidéosurveillance.

*METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS TECHNIQUES :
LA QUESTION DE LA VIDÉOSURVEILLANCE*

De manière complémentaire au développement de moyens humains, nombre de villes se dotent, et de manière croissante, de dispositifs à dominante technique. Il s'agit de la sorte de protéger, de surveiller des espaces publics ou des bâtiments faisant partie de leur patrimoine afin de réduire les risques de malveillance susceptibles de générer des coûts importants. Cette conception défensive s'inspire du modèle anglo-saxon dit de la prévention situationnelle. Au principe de cette philosophie d'action préventive, se trouve l'idée que le délit doit être considéré comme un risque parmi d'autres. Il est une activité ordinaire



de la vie en société dont il faut chercher à se prémunir par la dissuasion. Dans cette optique, il importe de « durcir les cibles » susceptibles d'attirer les délinquants en développant des dispositifs techniques (vidéosurveillance, boxage des parkings, pose d'interphones ou digi-codes, amélioration de l'éclairage sur la voie publique...) qui dissuadent le passage à l'acte délictuel, ou tout au moins, en réduisent les chances de succès et peuvent rassurer la population. Il faut noter, là encore, toute la difficulté de mesurer le coût de ce type de mesures techniques, celles-ci pouvant être affectées à une ligne budgétaire « technique » et non « sécurité ». Emblématique de cette approche préventive, la vidéosurveillance a, dès le début des années 1990, été utilisée par les villes. Une des villes précurseur est Levallois Perret. En 1993, son député-maire RPR choisit d'implanter 96 caméras pour un investissement estimé à 20 MF (plus 1,80 MF par an d'entretien). Il a rapidement été suivi par des maires, de droite comme de gauche, non sans que le recours à ce type de dispositif ait suscité de vives protestations voire conduit à des scissions au sein de majorités municipales.

Incertitude sur les chiffres globaux de la vidéosurveillance

12

Objet de fascination pour certains maires, symbole par excellence d'une politique sécuritaire pour ses plus fervents opposants, la vidéosurveillance s'est, au cours des dix dernières années, développée dans les villes françaises. Malgré le manque d'études, on sait néanmoins selon les données du ministère de l'Intérieur, qu'il existe 650 dispositifs de vidéosurveillance déclarés et autorisés dans les collectivités locales.

Plusieurs facteurs ont contribué à ce développement, on en retiendra quatre :

- la législation par la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure - LOPSI - de 1995 de l'usage des systèmes de vidéosurveillance a contribué à fixer un cadre légal. Cette détermination d'un cadre a constitué un point de départ, en délimitant un champ des possibles réglementaires ;
- les cabinets de conseil ont popularisé auprès des maires toute une série d'outils technologiques, dont le plus emblématique est la vidéosurveillance. Certains cabinets de conseils se sont même spécialisés en ce domaine, à l'instar de la société ERM. De manière significative, à Amiens, à Saint Herblain, aux Muraux, à Saint-Priest, à Agde, ou encore à La Courneuve où la société ERM est intervenue pour réaliser un diagnostic local de sécurité, des Centres superviseurs urbains (CSU) de vidéosurveillance ont depuis été mis en place⁹ ;
- les maires s'approprient ces nouvelles recettes d'action publique dans un contexte où ils ont à rassurer leurs administrés. Précisément, la



mise en place de la vidéosurveillance permet de montrer¹⁰ à leurs administrés qu'ils agissent, qu'ils s'occupent de leurs problèmes, qu'il est possible d'apporter des réponses quand bien même leur efficacité reste à démontrer ;

- enfin, dernier facteur, que l'on ne saurait négliger, la pression des assurances auprès des élus locaux pour qu'ils protègent mieux leur patrimoine communal. Sur ce point, dans un article consacré à « l'expertise publique et privée dans une ville moyenne », Sina met bien en évidence comment les coûts des dégradations sur les bâtiments communaux qui se sont multipliés au cours de la deuxième moitié des années 1990, ont incité le maire à réagir (Sina, 2005). Les débats actuels pour savoir qui va prendre en charge les coûts des dégradations commises lors des émeutes urbaines de novembre 2005 sont révélateurs des enjeux financiers pour les villes des risques d'insécurité et de la pression qu'exercent les assurances pour qu'elles protègent leurs équipements¹¹.

La mise en place de ces systèmes de vidéosurveillance peut expliquer en partie l'inflation constatée dans certaines grandes villes des budgets « sécurité ». Elle induit, en effet, plusieurs types de coûts. Le coût des études sur la faisabilité du dispositif (30 000 €)¹², celui de l'installation des caméras (une caméra mobile coûtant environ 4 000 €), de sa maintenance et de sa gestion. Pour fonctionner 24h/24, un dispositif de vidéosurveillance composé de 20 caméras doit être composé d'au-moins 5 personnes, soit un coût estimé entre 26 000 à 28 000 € par agent. Les coûts d'installation de ces dispositifs varient fortement d'une ville à l'autre en fonction de la technologie retenue. À titre d'illustration, à Amiens, la ville s'est dotée en 2002 d'un système de vidéosurveillance (35 caméras) pour un coût de 800 000 €. Le maire d'Avignon, M.-J. Roig a, en 2003, entrepris l'installation en centre-ville de 35 caméras de vidéosurveillance pour un coût de 1 M€. À Strasbourg, l'installation en 2004 de 40 caméras en centre-ville et la mise en place d'une équipe pour les gérer ont représenté un coût de 2,6 M€¹³. À Puteaux, l'installation de 76 caméras, décidée en février 2006, est chiffrée à 3 M€ (1,1 M€ pour les caméras et 1,9 M€ pour un réseau de fibre optique afin d'acheminer les images).

Controverses politiques autour de la vidéosurveillance

Dans plusieurs villes dirigées par des maires UMP, des controverses ont eu lieu lors de la mise en place de la vidéosurveillance. De façon intéressante, les opposants ne mobilisent pas uniquement des arguments en valeur (« la bigbrothérisation »), mais des arguments en termes d'efficacité de l'action publique (« les effets de la vidéosurveillance ne sont pas prouvés »).



L'équipement en matière de vidéosurveillance par les villes a suscité des débats politiques qui ont également traversé les camps politiques, notamment au sein de la gauche plurielle. À Lyon, en 2002, sous le mandat de G. Collomb (PS), est adoptée une extension (ajouts de 79 caméras, mise en place dans de nouveaux sites et reconfiguration du centre de surveillance urbain) au dispositif de vidéosurveillance voté sous la précédente municipalité en 1999. Les délibérations entourant ces deux décisions (en 1999 puis en 2002) ont enregistré des oppositions vives entre élus de gauche : certains y voient une façon légitime de lutter contre le sentiment d'insécurité, d'autres un moyen faiblement attractif, mais répondant à la nécessité de faire quelque chose, d'autres encore mettent en doute son efficacité supposée tandis qu'un quatrième groupe aurait tendance à délégitimer cet « instrument de surveillance des populations ». Si la gauche n'a pas été unanime concernant la vidéosurveillance, le maire socialiste parvient cependant sans trop de difficultés à faire adopter l'extension du projet de vidéosurveillance, en le combinant avec la création d'un collège d'éthique de la vidéosurveillance des espaces publics et l'adoption d'une charte d'éthique. À Clichy, la décision de la mairie d'installer 26 caméras de vidéosurveillance dans les quartiers sensibles ne suscite pas que des soutiens. Sont critiqués notamment la faible efficacité de la vidéosurveillance (qui ne ferait que déplacer la délinquance) et son coût de gestion (évalué à 1 M€ par an par certains opposants verts contre 700 000 € par l'adjoint PS à la sécurité)¹⁴. Ce qui est intéressant au travers de ces controverses, c'est que le chiffrage lui-même de la vidéosurveillance devient enjeu de débat politique. Opposants et partisans de la vidéosurveillance ne chiffrent pas le coût de la même manière. L'exemple le plus emblématique à cet égard est sans doute donné par le maire de Mantes la Jolie qui, en 2003, lors de l'extension de son dispositif déclarait que, sur un coût total de 585 000 € HT, la ville ne déboursait par le jeu des subventions que 58 530 €, soit 10 % de la somme¹⁵. Non seulement le financement de la vidéosurveillance constitue un enjeu du débat politique, mais la détermination de son coût est elle-même objet de définitions concurrentes.

La sécurité représente donc indéniablement une part plus importante dans les budgets municipaux, plus particulièrement des grandes villes, qu'il y a une dizaine d'années. Deux types de dépenses sont principalement à l'origine de l'accroissement des coûts en matière de sécurité : les dépenses liées au fonctionnement des polices municipales et à la vidéosurveillance qui, au fil des dix dernières années, se sont imposées comme des réponses séduisantes à l'insécurité pour les maires. Augmentation certes, mais ces postes budgétaires demeurent proportionnellement à d'autres (culture, sport, enseignement, action sociale)



relativement peu importants. Par ailleurs, il est particulièrement intéressant de noter que l'investissement sur les questions de sécurité, via notamment la création d'une police municipale, ne constitue plus une spécificité d'une municipalité de droite même si celles-ci sont plus enclines à investir dans ce domaine. Un point aveugle demeure aujourd'hui : le financement de tous ces agents et dispositifs techniques par les villes ont-ils des effets sur la sécurité quotidienne ?

NOTES

1. Nous ne pouvons dans le cadre de cet article évoquer les raisons et les modalités de ces processus de mobilisation des villes. Nous nous permettons de renvoyer sur ce point à Le Goff (2005) et Maillard et Roché (2005).
2. Entretien avec Nicolas Sarkozy, in *La Gazette des communes*, 21.11.2005, p. 12.
3. On peut lire, dans ce projet départemental, que l'un de ses objectifs est de « mettre un terme dans le Val d'Oise au sentiment d'insécurité (pour) permettre aux valdoisiens de retrouver la première des libertés : la sécurité pour eux-mêmes et leurs familles. »
4. Voir, par exemple, Frédéric Deschamps et Françoise Rochon (2005), note sur l'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 1994, n° 1032, juillet.
5. François Delaunay (2005), « Quels budgets pour la police municipale ? », *Journal des maires*, novembre, p. 30-31.
6. Cette étude s'appuie sur une base de données budgétaires du cabinet spécialisé dans l'analyse et la communication sur les budgets des collectivités locales : Tereko. Cette base regroupe notamment l'ensemble des budgets primitifs des communes de plus de 10 000 habitants, les budgets départementaux et régionaux.
7. Voir, par exemple, la proposition de loi visant à confier aux maires la responsabilité de la création et du fonctionnement d'une police municipale de proximité par des élus UDF et RPR le 26 septembre 2001.
8. Pas moins de 70 cabinets interviennent désormais à titre principal ou secondaire sur ce marché. D'apparence éclatée, l'offre de sécurité est néanmoins très fortement dominée, tant par leur visibilité que par leurs parts de marché, par quatre sociétés de conseils : Espace Risk Management et AB Associates, créés respectivement en 1992 et en 1994 ainsi que la société Suretis, filiale de la SCET (Groupe Caisse des dépôts et consignations) dont l'émergence est plus récente (novembre 2001) et Althing consulting.
9. Il est vrai que sur un plan financier, les cabinets de conseils ont tout intérêt à limiter leurs prestations aux seules « études préalables » de vidéosurveillance. Dans la mesure où elles ne nécessitent qu'un faible investissement en « journées-consultants » (ces études se limitent, bien souvent, à inscrire le projet dans le cadre juridique et à dresser des hypothèses d'installation de caméras à partir d'une étude de la délinquance de voie publique de l'état 4001), elles sont nettement plus rentables que les travaux d'évaluation ou de diagnostics nécessairement plus lourds en termes d'investissement humain.
10. Ceux-ci se font fort d'ailleurs d'en assurer la promotion, à l'instar du maire de St Herblain, qui revendique dans son magazine municipal, sa « politique volontariste » qui repose sur un travail de médiation d'ALMS mais doit être accompagnée « de moyens techniques modernes, adaptés (alarmes, caméras...) sur les sites les plus sensibles. En ce sens, nous envisageons la création d'un Centre superviseur urbain. », Magazine municipal de Saint-Herblain, mars 1999.
11. « À Noisy-le-Grand, un gymnase neuf a été incendié, les dégâts sont évalués à environ 2 M€ déplore le directeur des affaires juridiques de cette ville. Or, nous serons remboursés pour ce sinistre avec une déduction de vétusté. Notre assureur nous a demandé une revalorisation de primes de 15 % sur trois ans.



Au final, la hausse est vraiment conséquente, puisque nous allons subir un doublement de nos primes d'assurance sur trois ans. », cité dans « Violences urbaines. Les assurances vont-elles flamber ? », *La Gazette des communes*, 9 janvier 2006, p. 11.

12. Plusieurs types d'études sont nécessaires : étude préalable à l'installation (10 000 €), une définition des aspects juridiques et organisationnels (5 000 €), assistance à la rédaction du marché public et sélection des candidats (5 000 €), suivi de l'installation (10 000 €).

13. Source - Reuters <http://strasbourcurieux.free.fr/>

14. Le maire de Clichy organisera une consultation de la population par courrier pour laquelle il obtiendra 32 % de retour et 77,49 % de réponses favorables. <http://www.radiofrance.fr/chaines/france-info/dossiers/dpm/index.php?rid=235000152&aid=245000277>.

15. « La ville étend la vidéosurveillance », *Le courrier de Mantes*, 17 décembre 2003.

BIBLIOGRAPHIE

BAILLEAU F., FAGET J., MAILLARD de J. et PATTEGAY P. (2004), *Les experts municipaux de la sécurité*, Rapport IHESI.

BERNARD A. (2005), *Les polices municipales. État des lieux dans 6 villes françaises*, Mémoire Sciences-Po Grenoble.

CHAVRIER G. (2003), *Les communes et la délinquance*, Paris, Le Moniteur.

DONZELOT J. et WYVEKENS A. (dir.) (2004), *La magistrature sociale*, Paris, La documentation française.

FAGET J. et MAILLARD J. de (2005) « Les chargés de mission prévention-sécurité en action », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 58, p. 269-295.

FERRET J. et MOUHANNA C. (2005), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF.

FREYERMUTH A. (2006), « D'un usage de la thématique de « l'insécurité » comme marqueur « idéologique » et partisan à l'imposition d'une « idéologie » de la sécurité comme cadre d'action publique territoriale. Le cas de la ville de Strasbourg ». In L. Arnaud, C. Le Bart et R. Pasquier. *Les idéologies des politiques territoriales*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes (à paraître).

LE GOFF T. (2005), « L'insécurité saisie par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 3, p. 415-444.

LE GOFF T. (2004), « Réformer la sécurité par la coproduction : action ou rhétorique », in Roché S. (dir.) *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*, Paris, Odile Jacob, p. 81-104.

MAILLARD de J. (2002) « I contratti locali di sicurezza : una rottura nella gestione locale della sicurezza urbana in Francia », *Dei Delitti e delle pene*, Vol. 9, n° 1-2-3, p. 191-205.

MAILLARD de J. et ROCHÉ S. (2005), « La sécurité entre secteurs et territoires », in A. Faure et A.-C. Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, Coll. « Symposium », p. 33-51.

SINA F. (2005), « Expertise publique et privée dans une ville moyenne : Saint-Herblain », in Ferret J. et Mouhanna Ch. (dir.), Paris, PUF p. 163-87.