



ÉTUDE SUR LES POLICES DANS LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LILLE

RAPPORT FINAL

La sécurité est un bien commun.

Sa mise en œuvre au quotidien ne doit pas nourrir les exclusions ni accroître les inégalités ou le sentiment d'injustice.

Elle demande un renforcement de la démocratie locale.

Son développement exige des méthodes novatrices, mobilisant des savoir-faire multiples et reposant sur de nouveaux partenariats entre des acteurs qu'aucun lien hiérarchique ni habitudes de travail n'obligent à collaborer.

Novembre 2013

**Le Forum Français pour la Sécurité Urbaine
tient à remercier l'ensemble des personnes ayant participé
à cette étude pour la sincérité de leurs propos,
leur mobilisation et la qualité de leur accueil.**

SOMMAIRE

Préambule

Introduction

Première partie : Radioscopie des territoires

1. Le contexte territorial

- Un territoire étendu mais démographiquement concentré avec une importante zone frontalière
- Une population jeune et un pourcentage élevé de population en Zone Urbaine Sensible
- Une insécurité globalement élevée
- Des bassins de délinquance difficiles à préciser

2. Les acteurs de la sécurité

2.1 La sécurité publique

- Les réformes engagées sur fond de réduction des effectifs territorialisés
- La question controversée des effectifs
- Les missions : proximité et opérationnalité
- Actions transversales et ZSP

2.2 Les polices municipales

- Des disparités territoriales dans les effectifs des polices municipales
- La priorité à la proximité dans les quartiers
- Des polices municipales en liaison avec les services de prévention et de médiation

3. Les transports publics

- Organisation actuelle de la sécurité dans les transports publics
- L'évolution de la sécurité dans les transports publics
- Le partenariat sur la sécurité des transports publics
- Perspectives

Deuxième partie : Les principales problématiques

1. Le rôle à donner au supracommunal

- Dépasser les facteurs de cloisonnement communal
- L'évolution prévisible du rôle de Lille Métropole

2. La circulation de l'information

- 2.1. La circulation de l'information entre police nationale et police municipale
- La police municipale : principale police de proximité
- L'effet multiplicateur de la vidéosurveillance dans la coopération entre les polices
- 2.2 La circulation de l'information dans la chaîne pénale

3. La stratégie et la gouvernance

- L'essoufflement des démarches stratégiques...
- ...mais un effet de relance lié aux ZSP, y compris dans les communes sans ZSP...
- ...et aux évolutions de la politique de la ville

4. Le partenariat

- Les bailleurs sociaux
- Les sociétés privées de sécurité
- Les groupes socio-éducatifs

5. La coopération transfrontalière

Troisième partie : Lignes d'évolution

- 1. Adapter l'organisation, les missions et les effectifs des forces de sécurité et communiquer à leur sujet**
- 2. Améliorer la gouvernance et actualiser les réflexions sur les stratégies territoriales**
- 3. Mutualiser les moyens**

ANNEXES

Préambule

Parfaire la connaissance d'une institution qui fait la une des médias est un exercice plein de surprises. Si les enquêtes sur les actions de la police sont nombreuses, bien peu nous éclairent sur les moyens dont dispose l'institution pour remplir cette tâche de service public. On suppose que le ministre de l'Intérieur dispose de cette information qui permet le vote des budgets et la priorisation des investissements, mais le public, la société civile n'est pas partie prenante de ce débat, sauf dans sa phase nationale au moment des discussions budgétaires de fin d'année. Mais rapportée à un territoire, la question devient plus obscure, alors qu'elle prend une acuité de plus en plus forte au fur et à mesure que s'installe une préoccupation locale de sécurité.

L'interrogation posée par un certain nombre d'élus de la Communauté urbaine de Lille-Métropole sur les effectifs et la répartition des effectifs de police ne doit pas simplement être perçue comme une recherche d'arguments dans un débat électoral, mais vise à répondre à une inquiétude légitime quant à la place de la police dans les réponses apportées au sentiment d'insécurité des citoyens. A côté de la police nationale, se sont développées des polices municipales aux effectifs très inégaux, mais également tout un domaine de sécurité géré par le secteur privé. N'est-il pas temps de rechercher les voies et moyens de mutualiser au mieux un certain nombre de problèmes et de réunir de manière coopérative les différentes forces en présence ? De ce rapprochement naîtra certainement une doctrine d'emploi de la police nationale plus conforme au désir de proximité que recherchent nos concitoyens.

Cette étude veut dépasser le simple constat et suggère des pistes de réflexion pour l'ensemble des parties prenantes à la question de la sécurité. Il nous est apparu important d'associer la Justice à cette réflexion. La fonction « sécurité », y compris dans sa dimension territoriale oblige à générer des approches partenariales, seules à même d'aider à dépasser le stade de la revendication matérielle pour se réunir autour d'objectifs communs perceptibles par l'opinion publique. La proposition des « Maisons de la sécurité » est une de ces suggestions.

Michel Marcus

Introduction

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

Le manifeste d'Aubervilliers - Saint Denis « *Sécurité, démocratie et villes* »¹, adopté en décembre 2012 par le Forum européen pour la sécurité urbaine (Efus) déclare notamment :

« Les institutions européennes et nationales reconnaissent aujourd'hui les villes comme des partenaires indispensables. Au plus proche des citoyens, elles cumulent compétences de solidarité, de prévention mais aussi de sanction, et un savoir-faire dans la gestion des problèmes quotidiens. La répartition des moyens financiers et humains doit refléter le partage de compétences et reconnaître les partenariats et collaborations entre les États, les villes et la société civile ».

En écho à ce texte, l'étude confiée au Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU) par le collectif des Villes pour la sécurité urbaine (COVISUR) et par Lille Métropole a pour ambition de réaliser à l'échelle métropolitaine un état des lieux de l'organisation, du rôle et de la coopération des différents acteurs de la sécurité : police nationale - *sécurité publique*², polices municipales, services privés de sécurité et services communaux ou intercommunaux de prévention et de médiation en vue d'identifier les évolutions possibles et souhaitables.

En février 2010, le cadre de gouvernance des contrats de territoires était voté par Lille Métropole. En Décembre 2010, une délibération (n°10C0698) permettait de renforcer la logique de concertation et de coopération entre les communes et ainsi d'échanger sur des problématiques communes. C'est dans ce contexte que s'inscrit la demande du COVISUR auprès de Lille Métropole d'échanger sur l'organisation de la sécurité à l'échelle métropolitaine. Par une délibération (n°12B0330) du 29 juin 2012, Lille Métropole proposait la réalisation d'un diagnostic du fonctionnement des services de police sur le territoire.

Outre le diagnostic, les donneurs d'ordre ont souhaité que l'étude présente des préconisations sur l'harmonisation du pouvoir de police des maires, l'organisation de la police municipale et nationale et les complémentarités possibles entre les polices municipales et enfin l'organisation de la sécurité des transports collectifs.

Cette étude s'inscrit dans un contexte d'évolution législative qui, à son terme, aura un impact sur les compétences des collectivités territoriales en matière de sécurité et de prévention de la délinquance, à savoir : le projet de loi en cours de discussion sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles et le prochain débat sur le projet de loi portant réforme de la politique de la ville.

Ce contexte, comme le caractère politiquement sensible des sujets abordés, ont conduit les auteurs de l'étude à privilégier une démarche interactive avec les élus sans avoir l'ambition de traiter de façon exhaustive le champ d'étude. A cela s'ajoute le constat bien connu que les frontières entre la sécurité et la prévention sont par nature difficiles à établir tout comme celles entre les différents volets de la prévention relevant le cas échéant de la politique de la ville.

¹Voir www.efus.eu/fr/resources/publications/efus/3779/

² Dans le rapport, le terme « sécurité publique » visera le service correspondant de la police nationale.

Le travail collaboratif entrepris à l'occasion de cette étude entre les institutions d'une part et les différents responsables et professionnels d'autre part importe autant que son contenu. Les orientations et les préconisations auront, une fois l'étude rendue, à être rediscutées et enrichies avant leur mise en œuvre opérationnelle. Dans leur mise en œuvre, elles s'inscriront inévitablement dans la durée.

La première partie de ce rapport présente les acteurs en présence. Après le rappel du contexte métropolitain et de sa situation en matière d'insécurité, sont mises en évidence l'organisation et la répartition territoriale des polices et des services de sécurité en précisant leurs effectifs et leurs missions principales. Les chiffres avancés sont à considérer avec prudence et devront être validés³.

De la même façon, l'étude s'attache à retracer l'organisation des services en charge de la prévention et de la tranquillité publique qui ont notamment la responsabilité de la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité (CLS territoriaux ou CLS Transports) ou tout autre dispositif concourant à la prévention, et notamment le volet prévention dans les transports publics. S'inscrivent aussi dans ce cadre les services de médiation. L'étude porte enfin sur la coopération transfrontalière.

La seconde partie du rapport identifie les problématiques qui ressortent des entretiens s'agissant de la coopération des acteurs, la lisibilité de l'organisation et des missions de chacun et la gouvernance du dispositif global de sécurité.

La troisième partie présente des propositions d'orientations et de préconisations destinées à être encore discutées et enrichies par le COVISUR et Lille Métropole avant leur mise en œuvre opérationnelle.

³ De manière générale, voir l'annexe I présentant la méthodologie de l'étude.

Partie I

Radioscopie des territoires

1. Le contexte territorial

Un territoire étendu mais démographiquement concentré avec une importante zone frontalière

L'étude porte sur l'agglomération lilloise soit le territoire couvert par Lille métropole, 4^{ème} agglomération de France et 2^{ème} en termes de densité. Par rapport aux agglomérations de Lyon (Grand Lyon) et Marseille (Marseille Provence Métropole MPM), elle présente les caractéristiques suivantes :

- une population du même ordre de grandeur (1,1 million pour Lille Métropole, 1,3 pour le Grand Lyon et 1 million pour MPM) mais un nombre de communes comparativement beaucoup plus élevé : 85 pour Lille Métropole (57 pour le Grand Lyon et 18 pour MPM) ;
- la ville-centre de Lille démographiquement nettement moins importante (227 000 habitants) que Lyon (484 000) et Marseille (839 000) ;
- une frontière de 84 km avec la Belgique qui met Lille Métropole en contact avec une agglomération belge de 1,8 million d'habitants (Courtrai, Mouscron, Roselaene, Tournai et Ypres) soit au total une agglomération transfrontalière de plus de 3 millions d'habitants.

Dans l'espace très important de l'agglomération, la population, à partir de Lille et les communes attenantes, se concentre sur une diagonale sud-ouest-nord-est où les 12 villes de plus de 20 000 habitants concentrent 86% de la population de l'agglomération (soit 950 000 habitants) bénéficiant par ailleurs d'un réseau de transport urbain dense permettant, au sein de cette aire urbaine, des déplacements rapides et aisés. A côté des zones urbaines et périurbaines denses, une partie non négligeable du territoire de l'agglomération est composée de petites villes et de villages à caractéristique rurale.

Une population jeune et un pourcentage élevé de population en Zone Urbaine Sensible

Dans l'agglomération, la population de moins de 25 ans représente une part plus importante que dans le reste du territoire (37% pour l'arrondissement de Lille à comparer à 30,6% pour la France métropolitaine). Le taux de chômage des jeunes et des adultes y est aussi plus élevé. Nombre de villes (Villeneuve d'Ascq, Mons...) ont connu depuis les années 70 une très forte progression de leur population et la constitution de quartiers denses de logement sociaux.

Dans certains de ces quartiers mais aussi dans d'autres plus anciens et dégradés se concentre une population fragilisée qui rencontre des difficultés de nature économique, sociale ou sanitaire. Cela a conduit au classement de ces quartiers dans les zones prioritaires de la politique de la ville.

Dans l'aire urbaine de Lille, qui correspond au périmètre de Lille Métropole, 287 000 personnes résident en quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS) ou en contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) soit 29% de la population totale. On compte 16 ZUS dont six pour Lille-Loos. A Roubaix, les trois-quarts de la population de la ville résident en quartier ZUS.

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

Les études de l'observatoire national des zones urbaines sensibles ont montré (rapport 2012) que, lors des enquêtes d'opinion portant sur l'ensemble du territoire national, les populations en ZUS mettent prioritairement en avant d'une part la mauvaise image de leur quartier (54% contre 13% pour les quartiers hors ZUS) et la délinquance qui y sévit (53% contre 25%).

Une insécurité globalement élevée

En l'absence d'étude de victimation disponible, et malgré l'imperfection des chiffres qui révèlent davantage le volume des dépôts de plaintes et l'activité de la police que la réalité de l'insécurité, on retiendra qu'en 2012 l'agglomération lilloise a concentré les deux tiers du total des faits délinquants relevés en zone police dans le département.

Ce poids de l'agglomération dans le département permet de comparer celui-ci aux autres départements les plus urbanisés, dans le classement par nombre de faits délinquants par catégories (chiffres 2011 de l'observatoire de la délinquance et des réponses pénales-ONRDP en zone police et gendarmerie) :

- pour les atteintes aux biens : 3^{ème} position du département derrière Paris et les Bouches-du-Rhône
- pour les vols sans violences : idem ;
- pour les incendies volontaires de biens privés : 1^{ère} position devant la Seine-Saint-Denis et le Rhône ;
- pour les cambriolages d'habitations principales : 2^{ème} position derrière les Bouches du Rhône ;
- pour les violences physiques non crapuleuses : 1^{ère} position devant Paris et la Seine -Saint-Denis
- pour les menaces avec violences : 1^{ère} position devant la Seine-Saint-Denis et Paris

Selon les chiffres 2011 de l'ONDRP, le taux de faits délinquants pour 1000 habitants est supérieur dans le Nord au taux national pour l'ensemble des catégories de faits sauf pour les homicides.

Une des caractéristiques du département est l'importance de la délinquance des mineurs : en zone police, 36% des personnes mises en cause sont mineures et les mineurs sont impliqués dans un tiers des atteintes aux biens. Concernant les violences, il s'agit de mineurs pour 48,5% des violences physiques crapuleuses, 22,6% des atteintes volontaires à l'intégrité physique, 22,7% des violences sur dépositaires de l'autorité publique (en augmentation) et 18,5% des coups et blessures volontaires.

Une autre caractéristique est la part relativement importante des violences conjugales et intrafamiliales : ce type de violences représente 47,4% des atteintes volontaires à l'intégrité physique et 89,5% des violences physiques non crapuleuses.

Sur les 90 513 faits constatés en 2012 sur l'agglomération, 68% concernent les atteintes aux biens, 15% les violences aux personnes, 17% résultent de l'initiative des services. De 2009 à 2012, le nombre de faits constatés a baissé pour la délinquance générale et les atteintes aux biens mais est resté stable pour les violences aux personnes.

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

Au sein même de l'agglomération, le poids de la délinquance entre les quatre divisions de la police nationale variait du simple au double en 2012 : 105,9 faits constatés pour mille habitants pour la division de Lille (33 communes et 550 000 habitants) 60,2 pour mille pour la division de Roubaix (9 communes et 260 000 habitants), 58,8 pour mille pour la division de Tourcoing (10 communes, 200 000 habitants) et 45,9 pour mille pour la division d'Armentières et Bailleul (4 communes 71 000 habitants). Le chiffre de la division de Roubaix où la ville-centre ne pèse démographiquement que 36% dans le total de la division ne reflète pas la situation de la ville qui connaît un taux de l'ordre de 90 pour mille.

En résumé, si les indicateurs de la délinquance montrent une tendance régulière à la baisse, surtout sensible pour les violences urbaines, trois observations récentes sont préoccupantes :

- l'augmentation importante des vols à main armée notamment dans des petits commerces ;
- la reprise de la hausse des cambriolages dans les habitations ;
- l'importance des trafics de stupéfiants, l'agglomération lilloise jouant un rôle de liaison entre la Belgique et les Pays-Bas d'une part et la région parisienne d'autre part.

Il faut enfin souligner l'importance des facteurs d'insécurité et d'incivilité qui pèsent au quotidien sur la population : attroupements quelquefois menaçant, rodéos et mendicité pouvant être agressive.

Des bassins de délinquance difficiles à préciser

Au sein même de la partie urbaine et périurbaine de l'agglomération, il est difficile d'identifier des bassins de délinquance. Les statistiques policières établies sur la base des divisions de police ou des communes ne le permettent pas.

Si une partie est localisée (notamment les trafics de drogue), la délinquance se déplace également, favorisée par un réseau de transport étendu au point qu'on peut parler d'un bassin de délinquance unique sur la partie urbaine et périurbaine de l'agglomération correspondant au croissant Lille/Villeneuve d'Ascq/ Roubaix/ Tourcoing structuré par les voiries urbaines rapides et les lignes de transport public.

C'est à partir des entretiens qu'une approche pragmatique de l'analyse territoriale peut être retenue :

- Le problème dominant et général souligné tant par les élus que par les professionnels de la sécurité est constitué par les trafics de drogues qui sont localisés dans certains quartiers bien identifiés ou dans des lieux proches de la frontière. Ce qui peut changer selon les sites c'est la présence ou non, dans ces trafics, de drogues dures encore que la situation est loin d'être stabilisée. Ce sont ces quartiers qui ont été retenus lors de la mise en place des zones de sécurité prioritaires (ZSP) (voir infra) mais les trafics s'étendent aussi à d'autres territoires.
- Liée, souvent mais pas nécessairement, à ces trafics, l'occupation des espaces publics par des attroupements concerne notamment des zones de transit des gares ou des quartiers frontaliers. Ces attroupements, parfois menaçants,

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

s'observent au pied des immeubles notamment dans les quartiers d'habitat social. Dans certains sites, des occupations d'espaces publics peuvent être accompagnés de mendicité agressive même si, dans les transports publics, son acuité est limitée du fait de l'importance des moyens mis en œuvre (policiers et médiateurs, notamment sur le réseau Transpole).

- Une troisième problématique territoriale est constituée par les zones commerciales ou de loisirs qui peuvent attirer des bandes pouvant venir de lieux éloignés ou même de villes hors de l'agglomération. Les grandes zones commerciales et zones de loisirs dans les zones urbaines et périurbaines, notamment à Lille (Euralille) et à Lomme (zone commerciale Auchan et zone de loisirs et de commerce autour de Kinépolis) constituent leur cible pour les vols.
- Une zone spécifique à Lille est constituée par les quartiers où se concentre la vie nocturne avec des faits de vols à l'arraché, de violences aux personnes, et des problèmes de sécurité routière.
- Enfin, les zones rurales sont surtout victimes de cambriolages d'habitations.

2. Les acteurs de la sécurité

2-1 La sécurité publique⁴

Il ne sera ici question que des services de la police nationale relevant de la sécurité publique même si d'autres services sont actifs dans l'agglomération (police judiciaire, service d'information générale, police aux frontières, et CRS affectés à un quartier).

Les réformes engagées sur fond de réduction d'effectifs territorialisés

Concernant l'agglomération lilloise, deux évolutions sont à rappeler qui ont eu un impact important à la fois sur les effectifs et sur l'action de la sécurité publique :

- la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2008 ;
- la mise en place en 2009 et 2011 de la police d'agglomération ;
- la création en 2012 de deux zones de sécurité prioritaire sur Lille-Sud et Roubaix Tourcoing Watrelos.

En réalité, les élus font remarquer que les évolutions d'organisation territoriale remontent à une dizaine d'année et vont toutes, selon eux, dans le sens d'une réduction d'effectifs affectés à leur commune ou au territoire de police de rattachement.

A titre d'illustration, Watrelos, qui disposait jadis d'un commissariat avec à sa tête un commissaire, a maintenant un bureau de police avec à sa tête un major. Le maire de Villeneuve d'Ascq indique que l'effectif du commissariat subdivisionnaire et les deux commissariats de secteurs qui couvrent au total quatre communes (90 000 habitants) est passé de 110 à 68 avec notamment la suppression de la brigade des mineurs. Au commissariat subdivisionnaire de Lomme, sur une dizaine d'année, l'effectif serait passé de 80 à 56. Au 1^{er} janvier 2010, trois bureaux de police ont été fermés à Marquette-Les Lille, Saint André et Wambrechies.

S'agissant de la métropolisation, il faut rappeler qu'elle avait été anticipée en 2009 avec :

- l'installation en 2008 de la Direction départementale de la Sécurité publique dans de nouveaux bâtiments ;
- une réorganisation des services sur la base d'un redéploiement des personnels avec la création du service départemental de nuit (le 17, voir ci-après) et du service départemental d'information générale et du renforcement de la sûreté départementale, du service d'ordre public départemental, des unités canines des divisions de Lille, Roubaix et Tourcoing et de la brigade anti-criminalité.

C'est sur ces bases que fut mise en place en 2011 la police d'agglomération dont l'objectif est de mutualiser les moyens et d'accroître la réactivité des forces de sécurité dans leurs interventions en faveur de chaque division territoriale.

⁴ Pour des précisions sur l'organisation territoriale de la Sécurité publique, voir ANNEXES 2 et 4

La question controversée des effectifs

La départementalisation de certains services et la mutualisation des moyens ajoutée aux baisses d'effectifs liées à la RGPP a conduit inévitablement à une réduction des effectifs des commissariats dans les quatre divisions, qui a fortement affecté le nombre des adjoints de sécurité le plus souvent présents dans les brigades de roulement ou les équipages de police secours, c'est-à-dire les équipes affectées aux missions de proximité.

S'ajoutent à cela la progression positive du taux d'élucidation qui mobilise davantage des effectifs dans la rédaction des procédures mais aussi la réduction pour des raisons budgétaires des heures supplémentaires et du recours possible à des réservistes.

Cette situation conduit les élus locaux à déplorer la baisse des effectifs des commissariats sans que parallèlement, ils soient en mesure d'apprécier concrètement l'impact sur leur territoire de la mutualisation des services au niveau départemental et plus précisément de l'intervention des forces de soutien opérationnel (BAC départementale par exemple).

Il ressort des chiffres fournis par la préfecture les effectifs suivants au 1^{er} janvier 2013 pour quatre divisions de police de « Lille aggro » :

Division de Roubaix⁵

- 415 personnels couvrant 8 communes (260 000 habitants) avec outre l'Hôtel de Police de Roubaix (ouvert 24h/24 et 7j/7), 7 bureaux de police et 3 points de contact ;

Division de Tourcoing⁶

- 332 personnels couvrant 9 communes (200 000 habitants) avec, outre l'Hôtel de police de Tourcoing (ouvert 24h/24 et 7j/7), les commissariats subdivisionnaires de Comines, Halluin, Mouvaux et Roncq et 2 bureaux de police à Tourcoing ;

Division d'Armentières⁷

- 146 personnels (71 000 habitants) avec les commissariats subdivisionnaires d'Armentières et de Bailleul.

Division de Lille⁸

- La division de Lille (560 000 habitants), de loin la plus importante de l'agglomération puisqu'elle représente plus de la moitié de la population de « Lille aggro », comprend 5 commissariats subdivisionnaires (La Madeleine, Lomme,

⁵ La division de Roubaix comporte les villes de : Roubaix, Watrelos, Hem, Wasquehal, Croix, Leers, Lys-Les-Lannoy, Lannoy, Leers et Toufflers.

⁶ La division de Tourcoing comporte les villes de : Mouvaux, Bondues, Linselles, Comines, Wervicq sud, Bousbecque, Halluin, Roncq, Neuville en Ferrain ;

⁷ La division d'Armentières comporte les villes Armentières, Bailleul, Houplines, La Chapelle d'Armentières et Nieppe

⁸ La division de Lille comporte les villes Lille, Villeneuve d'Ascq, Lezennes, Mons en B, Forest sur Marque, La Madeleine, Lambersat, Lompret, Saint André, Marcq-en-Baroeul, Marquette lez Lille, Wambrechies, Lomme, Capinghem, Emmerin, Englos, Ennetieres en Weppes, Haubourdin, Loos, Perennes, Premesques, Sequedin), Wattignies, Faches Thumesnil, Houplin Ancoisne, Lesquin, Noyelles Les Seclin, Ronchin, Séclin Templemars, Vendeville

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

Marcq-en-Baroeul, Villeneuve d'Ascq, et Wattignies) et 16 bureaux de police dont 8 à Lille-Hellemmes. Les chiffres concernant cette division sont plus complexes à établir car une partie des effectifs départementaux (à hauteur de 375 représentatifs du service ordre public et du service de police des transports) sont de fait déployés à plus de 90 % de leur potentiel sur la division de Lille. Si on les intègre aux effectifs des implantations territoriales, on arrive à un effectif pour la division de Lille de 1273.

Soit un total d'effectifs opérationnels « à missions territoriales » de 2166 auquel il faut ajouter 326 effectifs de la police aux frontières affectés dans la métropole lilloise soit un total 2490.

Les services de soutien (Etat major, gestion, formation, informatique) et ceux qui sont au service de l'ensemble du département : information générale, GIPN, centre d'information et de commandement représentent une effectif de 594.

Soit un effectif total pour la Direction départementale de la Sécurité publique et les quatre divisions de « Lille agglo » de 2760 soit un policier pour un peu moins de 398 habitants, ce qui est un taux légèrement inférieur au taux moyen national (un policier pour 409 habitants)

Le taux de policier (en sécurité publique) pour 1000 habitants est un peu supérieur à 2 pour la division de Lille ce qui s'explique par les contraintes de centralité (ordre public, tribunaux, garde des détenus hospitalisés...). Il est un peu supérieur à 1,6 pour la division de Roubaix et celle de Tourcoing et de 2 pour la division d'Armentières, ce qui est lié sans doute au maintien d'un commissariat à Bailleul.

En septembre 2013, le ministre de l'Intérieur a annoncé un renfort de 197 policiers supplémentaires pour l'agglomération de Lille.

Au delà du débat sur les effectifs qui n'est pas propre à l'agglomération lilloise, il importe surtout d'analyser les conditions d'exercice des missions.

Les missions : proximité et opérationnalité

Pour les élus comme pour la population, les missions privilégiées sont celles qui assurent la visibilité des policiers dans un rapport de proximité avec les habitants, à savoir :

- la mission d'accueil pour les dépôts de plaintes ou de main courante dans un local dédié à cet effet ;
- la mission préventive de surveillance générale ;
- la mission de réponse à l'alerte face à une difficulté rencontrée pour soi-même ou pour autrui (17 et police secours)
- la mission d'écoute qui peut conduire au renseignement à visée préventive ou répressive.

Les éléments font défaut pour apprécier objectivement la qualité de chacune de ces missions et le volume d'heures de travail qui leur est consacré. Il ressort cependant des entretiens que :

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

- seuls les commissariats divisionnaires fonctionnent 24h/24. Les commissariats subdivisionnaires et les commissariats de secteurs ferment vers 20h et sont sans activité le week-end, ce qui oblige dans bien des cas la population à se déplacer pour déposer plainte ;
- nombre d'implantations ont un effectif si faible (moins de 10 fonctionnaires et souvent moins de 5) que, seule l'activité « accueil » est assurée et encore dans des plages horaires limitées ; en d'autres termes, à chaque implantation immobilière ne correspond pas une mission de surveillance générale ; la mission de surveillance générale s'exerce dans une zone de plus en plus large mettant en question la proximité qui conditionne la prévention ;
- dans la mission « réponse à l'appel », il peut arriver que faute d'effectifs disponibles, il soit fait appel à la police municipale (voir infra).

En résumé, dans la majorité des cas, dans les commissariats les missions « accueil », surveillance générale et police secours sont assurés dans les horaires de la journée mais pas en soirée ni pendant le week-end. Pendant ces périodes ce sont les commissariats centraux et/ou les hôtels de police de Lille, Roubaix et Tourcoing qui assurent ces missions et avec un effectif réduit et une moindre proximité

Conscient de ces difficultés, la Direction départementale de la Sécurité publique s'efforce d'améliorer le taux de mission opérationnelle des services, établi à partir de la main courante informatisée (MCI). On entend par missions opérationnelles : la relation avec les usagers, le partenariat, la prévention/dissuasion de la délinquance, les activités judiciaires, la lutte contre l'insécurité routière, l'ordre public et la police administrative. Alors qu'au niveau national le taux est de 67,5% en 2012, il est, selon la DDSF, de 72,3% dans le département du Nord soit 27,7 % pour les missions de soutien et de management.

Afin d'augmenter le pourcentage de missions opérationnelles, le Directeur départemental de la Sécurité publique a par ailleurs réorganisé ou même supprimé des services de soutien non opérationnels et imposé aux services territoriaux des quotas de jours de patrouille.

Cette priorité donnée à l'opérationnel peut être mise à mal par le maintien de missions telles que la garde de détenus hospitalisés, la délivrance de certificats de non hospitalisation dans les cas d'IPM (Ivresse Publique et Manifeste), ou encore les transferts au tribunal des mis en cause pour présentation au Parquet malgré les progrès enregistrés avec la vidéoconférence qui permet notamment d'éviter le transfert des mineurs. On peut aussi s'étonner d'une mission telle que l'inscription sur les listes électorales.

Le souci de maintenir la mission d'accueil de plaintes pose le problème du nombre élevé des implantations immobilières compte tenu des effectifs : une cinquantaine d'implantations sur l'ensemble de l'agglomération, une vingtaine sur la division de Lille (voir infra).

Actions transversales et ZSP⁹

Dans la mise en œuvre des missions, deux évolutions sont à prendre en considération.

Dans son rôle de pilotage, le niveau départemental (DDSP) intervient moins dans une logique territoriale que dans une logique transversale (lutte contre les trafics de drogue, lutte contre les cambriolages...) favorisée par la mise en place d'une cellule d'action opérationnelle qui régule les moyens humains à déployer sur le terrain tout en veillant parallèlement à gérer, sous la contrainte des effectifs et des moyens, les urgences avec d'inévitables effets de filtrage et de « file d'attente » selon les priorités du moment.

A l'inverse, la mise en place des deux zones de sécurité prioritaires (ZSP) de Lille-sud et Roubaix Tourcoing Watrelos marque un ciblage territorial de l'action policière dans son ensemble (sécurité publique et service judiciaire notamment).

La ZSP de Lille couvre trois quartiers (Lille-Sud, Moulins et Faubourg de Béthune) soit 46 000 habitants (21% de la population de la ville de Lille). La ZSP de Roubaix Tourcoing Watrelos est la plus importante de France avec 7 quartiers pour une population totale de 88 000 habitants. Les deux ZSP couvrent donc au total 12% de la population de l'agglomération mais concentrent une très large proportion de la délinquance de l'agglomération.

Pour ces deux ZSP, des effectifs sont géographiquement dédiés : 50 policiers pour la ZSP de Lille et 90 pour la ZSP de Roubaix Tourcoing Watrelos sans compter les renforts des CRS.

Enfin il faut souligner que depuis 2005, un autre service de police nationale est territorialement dédié, il s'agit de la police des transports (SISTC¹⁰) qui compte 123 policiers et qui est déployée sur les lignes de métro mais surtout dans les stations et les gares.

En résumé, les évolutions d'effectifs et d'organisation ont conduit la sécurité publique à privilégier l'action opérationnelle autrement dit l'interpellation des délinquants en flagrance ou recherchés afin d'augmenter les taux d'élucidation, au détriment de la surveillance générale de proximité. Cette police d'agglomération s'exerce sur des zones de délinquance de dimension supra communale. Cependant la prise en compte de la sécurité dans les transports publics et la mise en place en 2012 des zones de sécurité prioritaire montrent que les problématiques territoriales restent importantes dans les missions de la police nationale.

⁹ Voir annexe 2 les zones de sécurité prioritaires dans l'agglomération lilloise.

¹⁰ Service interdépartemental de sécurisation des transports en commun

2-2 Les polices municipales

Comme pour la sécurité publique, apprécier l'approche des polices municipales par leurs effectifs est réducteur et peut être source d'erreurs et de confusion.

Sur les 12 villes de l'agglomération de plus de 20 000 habitants, dix sont dotées d'agents de police municipale¹¹. Seules Halluin et Armentières n'ont pas de police municipale mais disposent d'agents de surveillance de la voie publique (ASVP), d'agents de médiation ou de patrouilleurs.

Même si leur rôle est différent de celui des policiers municipaux, les ASVP sont appelés, dans certaines communes, à patrouiller ce qui les rapproche du rôle des policiers municipaux. C'est le cas par exemple à Tourcoing où les ASVP sont chargés de la surveillance d'un parc urbain. Les ASVP peuvent aussi être appelés à participer en renfort de la police municipale dans les manifestations festives qui sont nombreuses et regroupent un large public dans l'agglomération lilloise. C'est dire si la quantification exacte des missions des forces de police municipale en présence peut être difficile.

Des disparités territoriales dans les effectifs de polices municipales

Avec toute la prudence nécessaire pour interpréter les chiffres, on note cependant d'assez fortes disparités dans le nombre de policiers municipaux rapporté à la population avec cependant une tendance générale à la progression des effectifs, la ville de Lille mise à part.

Avec 110 policiers municipaux (4,6 pour 10 000 habitants) la ville de Lille (hors Lomme) se situe un peu au dessus de la moyenne (4 pour 10 000) résultant d'une étude réalisée par une association de villes¹². Elle est néanmoins au-dessous du taux de la ville de Lyon (6,9) qui a connu une forte progression des effectifs ces dernières années (335 en novembre 2013) mais très au-dessus du taux de la ville de Marseille (2,5).

Concernant les autres villes de l'agglomération, on note un taux élevé (supérieur à 6 pour 10 000) à Roubaix, Wattrelos, Mons-en-Baroeul, et La Madeleine.

La priorité à la proximité dans les quartiers

Une autre caractéristique importante est la territorialisation de la police municipale comme à Lille par son implantation physique dans 6 quartiers et, pour l'essentiel des villes considérées, par l'organisation d'un îlotage par quartier (Tourcoing, Villeneuve d'Ascq).

¹¹ Voir ANNEXE 3

¹² « Panorama de la police municipale des villes moyennes », Fédération des maires des villes moyennes, juin 2010

Enfin, il faut souligner le fait que les plages horaires de travail des polices municipales se sont progressivement étendues en soirée. Mais les évolutions les plus importantes qui seront développées dans la seconde partie du rapport sont sans conteste :

- la part prise par la vidéosurveillance dans la réactivité des polices municipales aux événements et dans l'information qu'elles sont en mesure d'apporter à la police nationale ;
- leur capacité à suppléer les services territoriaux de la sécurité publique pour faire face à l'urgence ou même à participer à des opérations conjointes.

Des polices municipales en liaison avec les services de prévention et de médiation

Une autre donnée révélatrice de la nature de leur mission est la place donnée aux polices municipales dans l'organisation municipale. La majorité des polices municipales sont rattachées à une direction de la tranquillité publique (Roubaix) et dépendent d'un adjoint au maire en charge de la vie quotidienne, de la sécurité, et de la médiation sociale (Villeneuve d'Ascq), ce qui illustre le souci de la plupart des villes d'assurer la liaison entre les missions de la police municipale et celles de prévention confiée au coordonnateurs CLSPD ou au service de médiation.

On verra plus loin combien cette organisation est importante dans la problématique de coopération des services et du partenariat en matière de prévention.

En résumé, loin des polices municipales du sud de la France, le « modèle »¹³ privilégié des polices municipales dans l'agglomération lilloise se caractérise par le souci de la présence sur le terrain et de la proximité ce qui n'exclut évidemment pas des cas d'interpellation en flagrance et une priorisation de l'action à partir d'une analyse de la localisation des faits délinquants et des besoins exprimés, notamment par les élus et les représentants des habitants dans les cellules de veille des quartiers.

Ce « modèle » marqué par le souci de l'opérationnel de proximité peut néanmoins s'accompagner de missions annexes pouvant nuire à cette exigence : c'est par exemple le cas d'une police municipale appelée à relever la nuit les alarmes dans les bâtiments de la ville.

¹³ Voir annexe sur la synthèse du rapport sénatorial PILLET-VANDIERENDONCK : « De la police municipale à la police territoriale »

3- Les transports publics

Organisation actuelle de la sécurité dans les transports publics ¹⁴

La sécurité dans les transports de l'agglomération s'inscrit dans deux cadres :

- Le Contrat Local de Sécurité dans les Transports en commun sur le territoire de l'Agglomération signé en 1998 entre autres par l'Etat, le Parquet, l'Education Nationale, la Communauté Urbaine de Lille, Transpole, la SNCF, la Région, le Département.
- Le volet Sécurité de la délégation de service public à Transpole. Le contrat d'affermage, renouvelé en 2011, mentionne les obligations de l'exploitant, notamment sa présence sur certains sites et les délais d'intervention en cas d'incident.

Les moyens techniques et humains sont les suivants¹⁵ :

- 2 Postes de Commandement Sûreté existent depuis 2003 : l'un géré par Transpole et l'autre par la police nationale. Ils sont situés dans un même lieu afin de centraliser les informations issues de la vidéosurveillance et effectuer les liaisons avec les PC d'exploitation (Bus, Métro et Tramway) avec les autres services de la DDSF. L'amplitude horaire du PCS est de 5h00 à 1h45.
- Un système de radiolocalisation des véhicules d'exploitation et d'intervention.
- Deux bases de données : une « Environnement et Sécurité », qui est une main courante des faits constatés (y compris les « faits d'ambiance ») est renseignée quotidiennement, l'autre portant sur la fraude.
- 3 885 caméras de vidéosurveillance dans les stations et les véhicules (Bus, Métro, Tramway).
- 1 226 bornes d'appel d'urgence, réparties dans les stations et rames de métro et de tramway, relayant l'usager directement avec un membre du poste de commandement du mode de transport.
- Un Poste Central d'Information qui permet d'informer de manière directe et réactive les voyageurs sur tous les événements liés au réseau.
- Environ 116 agents du SISTC, service de sécurisation des transports en commun, dont la majeure partie est destinée au réseau Transpole, ce qui représente en moyenne 20 policiers sur les lignes à un moment donné. Si l'objectif initial de ce service était fixé à 150 agents, il faut néanmoins noter l'importance et la diversité des effectifs de la DDSF engagés en complément du SISTC (BAC, agents en civil...).
- Environ 230 équivalents temps plein (ETP), personnels de Transpole dédiés à la sécurisation et à l'exploitation du réseau, répartis comme suit : 19 agents pour le PC Sûreté, 207 agents pour les équipes d'intervention, de contrôle et d'assistance, ce qui représente les deux tiers de la direction de l'Environnement

¹⁴ NB : En octobre 1995, une convention européenne « Transports urbains, sécurité et crise sociale » s'est tenue à Lille, organisée par le Forum européen pour la sécurité urbaine. La Communauté Urbaine de Lille et la Ville de Lille, soutiens de la manifestation, étaient ainsi très impliqués sur cette thématique. La convention avait rassemblé l'expérience de 12 pays et permis de faire connaître des initiatives de prévention, de médiation et d'insertion. Une publication (1996) synthétisant les travaux est disponible en version PDF.

¹⁵ Eléments issus en partie du Comité de suivi CLST de novembre 2011

- de Transpole. Une équipe est également dédiée aux relations avec les partenaires de terrain.
- Environ 450 agents de médiation, présents dans les Métro, Bus et Tramway, dont la mission est l'humanisation du réseau. Ces effectifs, y compris l'encadrement, sont répartis depuis 2003 entre deux associations, l'une CITEO (328 ETP) et l'autre MEDIAPOLE (132 ETP). Le nombre important de médiateurs est une des caractéristiques fortes du système de transport en commun de l'agglomération de Lille, et l'un de ses atouts majeurs. A l'origine, ces missions de médiation étaient effectuées en majorité par des emplois jeunes, mais on note une évolution vers des emplois professionnalisés. 80% de l'activité des médiateurs est tournée vers l'information et 20% vers des activités d'assistance comme par exemple le désamorçage des conflits.
 - Transpole travaille en outre depuis 2010 avec une association spécialisée (ABEJ) pour la prise en charge de personnes sans domicile fixe, en errance ou en situation de squat dans certaines stations.
 - Il existe 23 correspondants Transpole pour des interventions en milieu scolaire. Le volume des actions pédagogiques menées en milieu scolaire est élevé avec plus de 11 000 actions sur l'année scolaire 2010-2011.
 - Transpole met aussi en place des référents de quartier sur 9 territoires de l'agglomération qui présentent des difficultés d'ambiance spécifiques. Les référents sont associés à la réflexion sur les actions de prévention en direction des structures de quartiers et établissements scolaires.

L'évolution de la sécurité dans les transports publics

Une étude annuelle, le « baromètre de la sécurité », montre une évolution plutôt positive du sentiment de sécurité. Même s'il ne faut pas oublier que le sentiment de sécurité est ressenti de manière différente par les individus, on peut souligner une augmentation de près de 12 points du sentiment de sécurité entre 2002 et 2009 (mesuré lors de l'enquête de satisfaction de Transpole). Depuis 2009, et bien que ce baromètre ne permette pas de dégager de grandes tendances dans ce baromètre, on note des évolutions récentes qui sont de nature à influencer sur le sentiment d'insécurité.

Lors de récents échanges avec les partenaires de la Sécurité dans les transports publics, il a été fait état d'une corrélation statistique entre implantation de campements illicites et l'évolution des constats de petite délinquance. L'opérateur Transpole a relevé dans certaines stations de métro une augmentation très significative du nombre d'infractions au règlement d'exploitation et des délits. Ces implantations ont un fort retentissement psychologique : dans les enquêtes sur la qualité de service, Transpole relève une augmentation du nombre des personnes qui mentionnent un sentiment d'insécurité, notamment lors d'occupations gênant la prise de billet aux guichets automatiques.

Pour la période 2009-2012 et sur la base d'informations déclaratives, on note :

- une augmentation des atteintes aux voyageurs, particulièrement significative en 2009 et 2010, ensuite stabilisée ;
- une stabilité des atteintes au personnel ;
- une réduction des atteintes aux biens ;
- une légère augmentation des infractions au règlement.

Pour l'année 2013 (3 trimestres) : on note une augmentation des atteintes à la sécurité des voyageurs (+7% par rapport à la même période de 2012) suite à l'augmentation des atteintes physiques et notamment des vols avec violences. Il faut de surcroît remarquer une forte augmentation des infractions au règlement d'exploitation (+26%) et une baisse des atteintes aux biens.

Il faut souligner, du point de vue méthodologique, une différence dans le relevé des faits entre ceux de la SISTC et ceux de l'opérateur Transpole. En effet, de nombreuses incivilités rapportées par Transpole ne font pas l'objet d'un dépôt de plainte. Il faut également noter une forte concentration des faits constatés sur la zone Roubaix Tourcoing.

Une interrogation demeure sur le traitement opérationnel des faits qui relèvent d'une « zone grise », n'étant ni du niveau de la police nationale ni du niveau des médiateurs : dans certains endroits, le dispositif actuel trouve ses limites en soirée et Transpole observe une évolution négative. De plus en plus de médiations sont difficiles, notamment lorsque des enjeux de « contrôle du terrain » sont posés, par exemple à des fins de trafic. Le retentissement psychologique là aussi, peut être important : face à des situations d'échec, le voyageur peut perdre confiance dans le dispositif de sécurité.

Le partenariat sur la sécurité des transports publics

La coordination organisationnelle consiste en :

- des réunions annuelles du comité de suivi du CLST, la plus récente ayant eu lieu en juin 2013 ;
- des réunions hebdomadaires de coordination de la sécurité (Transpole, Citéo et MEDIAPOLE, Police nationale et Lille Métropole...) ;
- des briefings quotidiens avec la police nationale ;
- des cellules de veille dans différentes villes dans le cadre des Contrats locaux de Sécurité ;
- des groupes de travail spécifiquement dédié aux transports dans le cadre des Stratégies Territoriales de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (STSPD), comme c'est le cas à Tourcoing notamment.

Des éléments de bilan, transmis par les partenaires à l'occasion des réunions et des entretiens menés pour l'étude sont les suivants :

- Il faut souligner d'abord une bonne (re)connaissance mutuelle des partenaires, ce qui est dû à l'ancienneté et l'expérience du partenariat, mais aussi au savoir-faire de Transpole en matière de partenariat transversal, ce qui renforce sa capacité à mobiliser rapidement tous les partenaires.
- En matière de coopération avec la police nationale, il y a une complémentarité de fait entre volet sécurité des transports publics et sécurité publique, grâce à la co-location opérationnelle des moyens et aux réunions très régulières qui permettent une rapide résolution des problèmes.
- En matière de collaboration avec la Justice, il faut rappeler la désignation par le Parquet d'un substitut référent, ce qui est un gage de réactivité.
- En matière de coopération avec les communes : Transpole est présent systématiquement aux cellules de veille qui sont un bon outil de circulation de l'information, même si l'entreprise est rarement interpellée par les partenaires

locaux. Une collaboration plus étroite avec les polices municipales serait à envisager pour le lien entre les zones concernées par les transports en commun et le reste de la ville, mais cela pose la question des villes qui n'ont pas de police municipale.

- Les acteurs notent une coopération difficile avec l'éducation spécialisée.

Perspectives

D'une part, les réseaux de transports ont fortement évolué (nouveaux modes de transports, augmentation de la fréquentation...) depuis 1998, d'autre part malgré une situation plutôt favorable en termes de moyens, le dispositif doit gérer de nouvelles formes d'insécurité.

Le chaînage des compétences et des coopérations entre les différents partenaires est jugé très positif. Cependant, l'organisation actuelle mise en place il y dix ans pourrait bénéficier d'une évolution. La réflexion quant à une réactualisation du CLST est en cours. Sont à l'étude notamment :

- un renforcement des partenariats avec les polices municipales,
- un renforcement des partenariats avec la prévention spécialisée,
- un repositionnement des métiers, en particulier en matière de médiation sociale,
- l'augmentation de la durée de la conservation des images vidéo de 48 à 96 h en vue d'accroître le taux d'élucidation.

En résumé, Transpole est un acteur majeur de la sécurité non seulement dans les transports en commun mais aussi de la sécurité de l'agglomération. Il est positionné à l'articulation entre les territoires, les moyens et les acteurs de la sécurité.

Il symbolise bien les interfaces de la sécurité de l'agglomération du fait :

- du territoire qu'il couvre, largement structuré par les lignes de transports qui relient les bassins de vie de la diagonale sud-ouest/nord-ouest déjà évoquée ;
- de l'importance des outils mis en place pour analyser les difficultés rencontrées sur le réseau -observatoire, vidéosurveillance avec un poste de commandement centralisé- et fixer les priorités d'action ;
- des forces de sécurité qui sont mobilisées sur le réseau ou à proximité des stations : SISTC, polices municipales ;
- des moyens importants de médiation développés sur le réseau ;
- du partenariat opérationnel mis en œuvre : participation aux cellules de veille et au CLSPD, actions d'information et de sensibilisation dans les établissements scolaires...

Ces questions seront développées dans la seconde partie du rapport comme autant de problématiques à prendre en compte pour améliorer la sécurité dans l'agglomération.

Partie II

Les principales problématiques

Le descriptif du contexte et l'état des lieux des moyens de la sécurité dans l'agglomération lilloise conduisent à identifier quelques problématiques validées lors des réunions du COVISUR et qui justifieront ensuite des propositions d'orientations et de préconisations.

Ces problématiques conduisent à revenir sur la question du territoire, des moyens, de la stratégie, des méthodes et enfin sur les outils.

1. Le rôle à donner au supracommunal

Le handicap que constitue la dispersion communale dans l'agglomération a été nuancé par le constat que l'insécurité est de fait concentrée sur un nombre limité de communes et que la police d'agglomération mise en place par la police nationale organise son action au niveau des territoires et non des communes. Il reste que le sentiment d'insécurité de la population ne dépend pas de la taille de la commune ni même des chiffres de la délinquance et que le pouvoir de police du maire demeure un axe important de la politique de sécurité.

Dépasser les facteurs du cloisonnement communal

La responsabilité de la sécurité reste une compétence du maire et donc s'exerce d'abord dans le cadre des limites communales. A cela s'ajoute l'attachement très fort des élus et des populations pour « leur » police y compris quand il s'agit de la police nationale. Autant de facteurs qui peuvent conduire à un cloisonnement dans la réflexion et dans l'action et à une dispersion des moyens.

La dispersion immobilière dans l'organisation de la police nationale est une illustration de la dispersion communale et pose la question du difficile équilibre à trouver entre la présence sur le territoire qui assure le contact avec la population et les impératifs d'une police opérationnelle, donc mobile et réactive et davantage centralisée. A cet égard toute remise en cause des implantations dans le sens d'une rationalisation est vécue par les élus et la population comme un dessaisissement et comme une perte de « son commissariat » alors même que dans le même temps des élus reconnaissent volontiers que ce qui importe « c'est que la police nationale soit là où il faut au moment où il faut ».

Les contrats intercommunaux de prévention de la délinquance sont le levier d'une réflexion allant au-delà des limites communales. Sur les 15 CLS signés dans l'agglomération, 8 sont intercommunaux mais, selon le décompte établi par la Préfecture, sur les 8, cinq n'ont pas réuni leur instance plénière depuis 2010, ce qui ne veut pas dire que le contrat soit inactif.

Une exception est cependant à noter s'agissant du CLS de Loos Emmerin Haubourdin. Non seulement la cellule de veille commune entre Loos et Haubourdin se réunit mais les deux communes ont un projet commun de vidéosurveillance. De plus, on note une démarche à Haubourdin pour regrouper police nationale et police municipale, ce qui permettrait un accueil du public dans de bonnes conditions.

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

En dépit des résistances et d'un « patriotisme communal » bien ancré, il existe aujourd'hui un consensus pour que des sujets touchant la sécurité soient à l'avenir examinés au niveau supra communal.

C'est bien tout le sens des réflexions du COVISUR.

Le besoin d'échange entre élus et professionnels de la prévention explique la mise en place du collectif des villes pour la sécurité urbaine (COVISUR) qui regroupe 25 villes de la métropole lilloise toutes couvertes par un CLSPD ou CISPD¹⁶. La structure qui existe depuis 2005, est présidée par le maire d'Halluin, Jean-Luc Deroo, et se réunit environ toutes les six semaines. Cette réflexion collective sur la sécurité et la prévention est destinée à favoriser les retours d'expérience et la diffusion de bonnes pratiques.

Au-delà des échanges entre les villes, ont été cités lors des entretiens, l'intérêt d'engager des réflexions sur des sujets communs par exemple : les travaux d'intérêt général et la lutte contre la récidive, l'emploi des sortants de prisons, la question des jeunes errants, les terrains d'accueil des gens du voyage, la mise en commun de moyens de vidéosurveillance, les outils d'analyse de l'insécurité, la formation des médiateurs... L'étude revient sur ces sujets dans la troisième partie consacrée aux orientations et préconisations.

L'évolution prévisible du rôle de Lille Métropole

L'agglomération joue, s'agissant de la sécurité, son rôle de mise en commun des moyens et de solidarité dans les limites de ses compétences.

En particulier, l'implication de Lille Métropole dans la sécurité au côté du transporteur public, Transpole, est à souligner : la délégation de service public comprend un volet « sécurité » et Lille Métropole a signé en 2003 un des premiers contrats locaux de sécurité « transports » au niveau national.

Comme décrit précédemment, depuis dix ans, l'organisation de la sécurité dans les transports publics de l'agglomération repose sur : la mise en place de deux postes de commandement de sécurité interfacés (celui de Transpole et celui du SISTC), un réseau de vidéo surveillance dans les stations, les rames et les véhicules, une base de données et une main courante renseignée journalièrement et une enquête annuelle (baromètre la sécurité).

De plus, il faut souligner la coopération étroite entre le transporteur et le SISTC facilitée par la proximité des PC et le réseau de vidéosurveillance.

Il reste que face aux évolutions de la délinquance et des incivilités dans les transports publics comme dans le reste de l'agglomération, une réflexion s'impose pour adapter les moyens et l'organisation. C'est le sens des travaux en cours pour réviser le contrat local de sécurité « transports » qui devraient déboucher en 2014.

¹⁶ Armentières, Bondues, Capinghem, Faches-Thumesnil, Halluin, Haubourdin, Hem, La Madeleine, Leers, Lille, Lomme, Loos, Marcq-en-Baroeul, Marquette-lez-Lille, Mons-en-Baroeul, Roncq, Roubaix, Seclin, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq, Wasquehal, Wattignies, Wattlelos, Wavrin, Wervicq Sud.

A cet égard se posera la question de l'évolution à donner à la médiation : aujourd'hui 450 agents de médiation (y compris les encadrants) sont employés sur les réseaux de transport.

Selon les témoignages recueillis, on touche aujourd'hui aux limites d'une organisation de la médiation sociale reposant sur les contrats aidés. Les travaux sur la médiation sociale conduits dans la métropole ont permis d'aboutir à un constat partagé avec les acteurs et les villes : la précarité des emplois d'agent de médiation, les profils liés à la mobilisation de contrat aidés, le fait que 20% seulement de leur activité soit consacrée à l'assistance et au règlement de situations conflictuelles, la faiblesse des recours à la formation professionnalisante sont autant de facteurs qui limitent la qualité de service de certaines actions de médiation.

La qualification et de la professionnalisation d'un métier dont les difficultés sont reconnues constitue donc un enjeu pour l'avenir et un premier chantier commun pour Lille métropole, les communes mais aussi les bailleurs sociaux.

L'évolution de la politique de la ville et sa « métropolisation » dans le cadre de la future loi sur la politique de la ville va aussi inévitablement conduire à une plus forte implication de Lille Métropole en matière de prévention de la délinquance. Il restera à déterminer selon quel mode d'organisation cette compétence s'exercera.

En résumé, sous le double effet d'une réflexion des élus sur la nécessité de travailler ensemble sur des problématiques communes d'une part et des compétences actuelles et futures de Lille Métropole d'autre part, la prise en compte sur une base supra communale de certains volets de la prévention est aujourd'hui d'actualité. Reste à en préciser les contours et le mode de gouvernance.

2. La circulation de l'information

La coopération entre les services de sécurité et particulièrement entre la police nationale et les polices municipales constitue une priorité affichée par l'État (cf. déclarations du ministre de l'Intérieur). Elle se manifeste notamment par des échanges d'information réciproques. Par ailleurs, l'échange d'information concerne aussi la chaîne pénale.

2.1 La circulation de l'information entre police nationale et police municipale

La bonne coopération et la bonne entente entre les deux forces de police sont soulignées unanimement par tous les interlocuteurs rencontrés. Elles s'inscrivent déjà dans les conventions de coordination souvent en cours d'actualisation mais surtout dans les cellules de veille qui regroupent, souvent mensuellement, sous la direction de l'adjoint au maire en charge de la sécurité : le commissaire ou le commandant territorial de la sécurité publique, l'ensemble des partenaires y compris ceux en charge de la prévention (voir ci-dessous point 4 Le partenariat).

La police municipale : principale police de proximité et source d'information

A cet égard, il importe de souligner que le souci de territorialisation des polices municipales via l'îlotage, qui donne lieu à des cellules de veille par quartier (Lille, Villeneuve d'Ascq), favorise le contact avec la population et conduit les deux forces de police à échanger de précieuses informations notamment pour les services en charge de la police judiciaire mais également pour les acteurs de la prévention. **C'est la police municipale qui dans la majorité des cas est détentrice de l'information « de proximité »** (connaissance des jeunes et des commerçants). Force est de reconnaître que la plupart des élus et acteurs des PM s'accrochent au constat que la police municipale est devenue aujourd'hui la principale police de proximité.

Cette montée en puissance des polices municipales comme principales polices de proximité est favorisée par l'aménagement des horaires qui les conduit de plus en plus à travailler en soirée souvent jusqu'à 22h et au delà (0h30 à Roubaix) mais aucune, à l'exception notable de Lille, ne travaille la nuit. A Lille, des opérations conjointes des deux polices sont organisées ponctuellement la nuit dans les quartiers les plus problématiques.

L'effet multiplicateur de la vidéosurveillance dans la coopération entre les polices

Cette coopération entre police nationale et polices municipales trouve aussi à se concrétiser dans les communes qui disposent de l'usage de vidéosurveillance. Certaines communes (comme Roubaix par exemple, mais aussi Wattrelos) disposent d'un centre de supervision moderne dont les images sont à la demande, mises à la disposition de la police nationale. A Tourcoing, le Centre de Supervision Urbaine (CSU) est installé directement dans les locaux du commissariat avec des policiers municipaux comme opérateurs.

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

A Marcq-en-Baroeul où le CSU (126 caméras) emploie 8 opérateurs de 8h à 23h, on peut dire que la vidéosurveillance structure fortement la coopération entre la police municipale et la police nationale au point que celle-ci est, dans sa mission de surveillance générale, largement dépendante de la police municipale.

Outre l'information réciproque qu'assure cette coopération permanente entre police nationale et police municipale, la politique suivie par les élus et au quotidien par les chefs de police municipale vise à alléger et même à suppléer dans certains cas les services territoriaux de la sécurité publique. Ceci est constaté par exemple lorsque face à une urgence aucun équipage de police secours n'est disponible où dans des cas ponctuels du fait d'un manque d'effectifs ou de véhicules.

En résumé, au niveau des échanges d'informations opérationnelles mais aussi plus largement selon les contraintes de la police nationale, on observe une coopération qui va jusqu'à l'interdépendance des deux services de police.

2.2 La circulation de l'information dans la chaîne pénale

Concernant les informations à connotation judiciaire, elles remontent à la Direction Départementale de la Sécurité Publique via le commissariat territorial **sans cependant que les élus et même les chefs de service territoriaux de la police nationale disposent toujours des suites** qui leur sont données. Il peut en être de même lorsque le signalement est fait directement par l' élu lui-même à la Direction Départementale de la Sécurité Publique même s'il dispose toujours d'un interlocuteur.

Ce constat doit cependant être nuancé par le rappel de la mobilisation du Parquet et spécialement l'implication personnelle du Procureur de la République du TGI de Lille. Des réunions sont organisées au niveau communal à la fois pour communiquer sur la politique pénale mais aussi pour décliner celle-ci en objectifs territoriaux.

La circulation sur les suites données aux affaires signalées par les élus et les services est plus facile si les affaires sont rattachables aux zones de sécurité prioritaires, car leur localisation est signalée dans les procédures. Pour les autres territoires ce n'est pas le cas, rendant difficile l'information sur les suites. De façon générale, la question du retour d'information est rendue complexe du fait aussi de la durée de l'instruction.

Mais il faut signaler que la présence au TGI de Lille d'un correspondant « politique de la ville » auprès du Procureur constitue pour les élus une possibilité d'accès à l'information qui n'existe pas ou plus dans les autres TGI.

La demande des maires porte surtout sur l'information prioritaire concernant les classements sans suite des affaires ayant particulièrement sensibilisé leur opinion publique locale

3. La stratégie et la gouvernance

La coopération des acteurs de la sécurité s'inscrit-elle dans une stratégie sur la base d'un diagnostic partagé avec des objectifs et des résultats suivis dans la durée ? La question subsidiaire porte sur les conditions de gouvernance globale associant les décideurs et les acteurs de la sécurité.

L'essoufflement des démarches stratégiques...

La plupart des collectivités de l'agglomération lilloise se sont engagées très tôt dans les politiques de contractualisation de la sécurité (CLS et CSLSPD) ou de définition de stratégies locales de sécurité sur la base d'un diagnostic. Mais, comme souvent, les considérations de court terme ont progressivement dominé, comme l'illustre l'importance donnée aux cellules de veille dont on a vu qu'elles étaient généralisées et qu'elles s'inscrivent plutôt dans une logique de résolution de problème.

Un autre exemple de cette évolution est donné du côté de l'État territorial par l'élaboration en 2008 d'un plan départemental de prévention de la délinquance complet et documenté mais qui n'a pas fait l'objet d'une réelle mise en oeuvre.

Même si ce point n'est pas central dans le constat, le fait que la présentation aux élus des informations statistiques sur la délinquance ait ces dernières années varié dans le temps (avec quelquefois une interruption de l'information) sans que les élus et les professionnels des collectivités aient pu en saisir les raisons a pu contribuer à cet essoufflement de l'approche stratégique territoriale.

On notera cependant des exceptions : Roubaix et Tourcoing se sont dotés d'une stratégie territoriale de sécurité listant les objectifs à atteindre.

Dans le cadre de cette étude, les élus ont montré un réel souci de faire un point de situation et de reprendre la réflexion. On note par exemple qu'à Lille une réflexion est engagée afin d'actualiser le contrat local de sécurité.

...mais un effet de relance liée aux ZSP y compris dans les communes sans ZSP...

La mise en place en 2012 des deux zones de sécurité prioritaires ZSP dans l'agglomération invite à relancer la réflexion sur la stratégie territoriale partagée entre les acteurs de la sécurité.

En effet, à chaque ZSP sont associés des objectifs précis sur lesquels s'engagent les services de la police nationale (sécurité publique, information générale et police judiciaire). Les objectifs s'inscrivent dans la durée avec une évaluation au cours des réunions des cellules de veille territoriale. Ces ZSP associent par ailleurs étroitement le Parquet qui, de son côté, pilote sur chaque zone un groupe local de prévention de la délinquance (GLTD).

Pour les communes non incluses dans les ZSP, les inquiétudes s'expriment de voir leurs territoires délaissés ou en tout cas mises en second rang de priorité dans la

mobilisation des moyens humains de la sécurité publique. Le déplacement de la délinquance des ZSP vers les territoires les plus proches (« effet plumeau »), notamment s'agissant des trafics de drogue, est une inquiétude souvent exprimée même si dès l'origine les limites des ZSP n'ont jamais été considérées comme intangibles.

Cette évolution de la politique nationale de sécurité est de nature à relancer la réflexion sur les stratégies territoriales y compris dans les communes hors ZSP ne serait-ce que pour s'assurer que les moyens humains seront le plus possible adaptés aux situations locales. Les ZSP sont l'occasion de poser en termes nouveaux la question de la gouvernance du dispositif d'ensemble de sécurité associant les acteurs sur le terrain.

Deux structures sont mises en places au niveau départemental présidées par le Préfet et le procureur : la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité et la cellule de coordination des partenaires. **S'agissant de la coordination, les élus insistent sur leur volonté d'être réunis afin de prendre leur part au pilotage départemental alors même que les ZSP reposent sur l'optimisation des moyens y compris ceux apportés par les communes.**

...et aux évolutions de la politique de la ville

Ces démarches stratégiques seront à mettre en perspective avec la refondation engagée de la politique de la ville à l'échelon national. En effet, un projet de loi relatif à la ville et à la cohésion sociale sera débattu à l'Assemblée nationale en début d'année 2014.

Le projet de loi institue un contrat unique de la politique de la ville embrassant les thématiques du développement social, urbain et économique. Les questions inhérentes à l'ambiance urbaine y seront prises en compte (sécurité, sentiment d'insécurité, prévention de la délinquance, gestion et adaptation de l'espace collectif public et privé, gestion urbaine de proximité, etc...) en lien avec la stratégie nationale de prévention de la délinquance, en application des circulaires interministérielles et en tenant compte des approches préventive, dissuasive, répressive et judiciaire.

Ce contrat sera élaboré à l'échelle de l'agglomération et sera signé par l'Etat, l'EPCI, les communes mais aussi le Conseil Régional, le Conseil Général, la CAF, le pôle emploi, les bailleurs, le procureur, le recteur... ceux-ci engageant leurs moyens sur des objectifs communs.

Ce projet de loi, tout comme celui relatif à aux métropoles, dotera les communautés urbaines et respectivement les métropoles des compétences suivantes :

- Elaboration des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale,
- Elaboration des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

L'agglomération de Lille a été désignée comme territoire préfigurateur de ces futurs contrats uniques. Avec l'appui du Groupement d'intérêt public Lille Métropole Rénovation Urbaine (GIP LMRU), des travaux ont été engagés pour l'élaboration du contenu de ce document et de ses conditions de mise en œuvre. Ces travaux ainsi que

la réflexion en cours sur la métropolisation nouvelle de cette thématique devront se croiser avec les réflexions intercommunales sur la sécurité.

4. Le partenariat

Dans l'agglomération lilloise, le partenariat est à la fois depuis longtemps ancré dans les pratiques et actif grâce notamment à l'implication des élus et aux professionnels recrutés par les maires : coordonnateurs des CLS, chef de service de prévention.

L'objet n'est pas de faire ici un descriptif de l'ensemble des partenaires mais de pointer quelques enjeux à mettre en évidence pour certains d'entre eux sachant que la stratégie nationale de prévention de la délinquance lancée par le gouvernement lors de l'été 2013 et qui a donné lieu à la consultation des maires par le Préfet est l'occasion d'identifier les marges de progrès dans le partenariat.

Concernant Transpole, il a été souligné précédemment à l'occasion du rôle de Lille Métropole son implication dans le partenariat local. Le directeur contrôle, sureté et environnement est en contact fréquent avec les maires de l'agglomération et participe aux réunions des cellules de veille. Il a été rappelé aussi les travaux en cours pour actualiser le contrat local de sécurité et envisager les évolutions possibles en matière de médiation. Parmi celles-ci figure la recherche d'un partenariat plus actif avec les polices municipales ce qui devrait conduire à formaliser les relations entre SISTC et polices municipales dans le CLS transport actualisé.

4.1 Les bailleurs sociaux

Concernant les bailleurs sociaux, ils ont pour les trois plus importants d'entre eux¹⁷ mis en place un observatoire régional des troubles et de la tranquillité (O2T) qui constitue une base de données commune permettant de connaître en temps réel les problèmes sur leur parc, d'anticiper les solutions et d'en référer aux pouvoirs publics.

Grâce notamment à ces informations, ils sont des partenaires importants des cellules de veille. Par ailleurs ils ont engagé des actions en matière de prévention sociale : pour LMH (Lille métropole habitat) : agents d'ambiance (sur la plage horaire 17h-21h) et médiateurs et pour VILOGIA : brigade de nuit de professionnels de la sécurité privée (18h-6h). Enfin ils se sont engagés mais dans des proportions plus diverses dans la prévention situationnelle (notamment vidéosurveillance). En la matière, LMH est le bailleur le plus avancé.

Concernant les médiateurs, on note que LMH fait une utile distinction entre la médiation en urgence (médiation flash) qui vise à mettre fin au problème mais non à le régler sur le fond et la médiation dans la durée confiée à des professionnels ayant une formation BAC +3.

¹⁷ LMH, VILOGIA et PARTENORD qui gèrent 80% des logements sociaux de la métropole

Par rapport à la question posée précédemment par la médiation sur le réseau de transport on voit bien l'intérêt d'une réflexion commune des employeurs de médiateurs sur le territoire de l'agglomération.

4.2 Les sociétés privées de sécurité

Les sociétés privées de sécurité ont un rôle important et mal connu dans la sécurité. On a évoqué ci-dessus leur participation à la sécurité dans le parc des logements sociaux. Le maire de Lomme a mis en évidence leur rôle dans la sécurité des centres commerciaux et les difficultés pour un maire d'établir le contact avec les entreprises qui les emploient afin d'assurer la cohérence des acteurs locaux participant à la sécurité.

L'Etat a lui-même une vision partielle de ce secteur d'activité. Le rôle de la préfecture porte sur l'agrément des entreprises de sécurité privées et de leurs dirigeants et sur la délivrance des cartes professionnelles à leurs salariés via la commission interrégionale d'agrément et de contrôle (CIAC) qui a une compétence zonale (Région Nord-Pas-de-Calais et Région Picardie). La délégation territoriale, de la CIAC installée à Lille depuis un an, n'a pas d'éléments d'information sur le poids des sociétés privées de sécurité dans l'agglomération lilloise. Une base de données est en cours de constitution.

Pour la zone de défense Nord (2 régions) il y a environ 500 entreprises employant 32 500 salariés (à titre de comparaison la zone comprend 12 000 policiers) ayant des métiers très variés : vigiles, transporteurs de fonds, sécurité aéroportuaire, télésurveillance mais 80% sont des agents de surveillance.

Au niveau national : 9800 entreprises (dont 90% ont moins de 20 salariés avec un taux de rotation des personnels élevée) et emploient 150 000 salariés (alors que le nombre de policiers est de 125 000) soit un rapport de 1,2 agents de sécurité privés pour 1 policier.

La délégation territoriale de la CIAC a aussi un rôle de contrôle pouvant conduire à des sanctions (retrait d'agrément) en cas notamment de travail dissimulé ou de sous-traitance en cascade.

Alors que 77% du chiffre d'affaires des sociétés privées de sécurité concerne les entreprises, le reste se répartit entre les collectivités territoriales et les particuliers. La question de leur participation au réseau local de partenaires se pose dans les communes où les effectifs des sociétés privées de sécurité sont importants et employés sur des secteurs sensibles : zones commerciales et zones de loisirs notamment.

4.3 Les groupes socio-éducatifs

Le point le plus sensible dans le partenariat porte sur le suivi individuel qui mobilise : l'éducation spécialisée, les travailleurs sociaux, les services de probation dans le partenariat... La création de groupes de travail socio-éducatif (GSE) composés de travailleurs sociaux qui permettent d'évoquer des situations individuelles dans le cadre

du secret partagé en aval des réunions de cellule de veille n'est pas généralisée dans l'agglomération et leur fonctionnement n'est pas homogène.

La question du secret partagé reste de façon générale un sujet difficile malgré la signature, comme à Lille, du CLS par le Conseil Général et de façon plus générale la signature de conventions triparties entre le Conseil général, les villes et les associations en charge de l'éducation spécialisée.

5. La coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière a pour cadre l'accord de Schengen et se décline par des accords internationaux particuliers. Concrètement, elle se matérialise par l'installation d'un CCPD (centre de coopération policière et douanière) à Tournai comprenant des policiers et douaniers français et belges et assurant l'interface des informations sur les infractions routières, les trafics de stupéfiants et les infractions de droit commun.

A cet égard, la coopération franco-belge s'organise dans le cadre de deux contextes nationaux différents :

- La police belge est très décentralisée : le maire est le patron du chef de la police : il a le pouvoir de recrutement et dispose d'un budget en ce sens. Le nombre de policier par habitant est bien plus élevé en Belgique qu'en France (1 policier pour 250 habitants contre 1 pour 400 en France) ;
- La législation pénale belge est moins sévère que la législation française notamment en matière de stupéfiants et de prostitution.

Les policiers français et belges se réunissent tous les 2 mois au sein d'un collègue (cellule de veille) pour analyser la situation des bassins de vie et définir les pratiques à adopter face aux situations d'insécurité. Un outil statistique commun associé à un tableau de bord est en cours de mise au point. L'information remonte au CCPD où se tient chaque année une réunion du comité stratégique qui fixe les priorités pour l'année (participation du Préfet délégué à la sécurité, des gouverneurs belges, du procureur de la République).

Concernant l'interface avec les collectivités territoriales, des informations sur l'activité du CCPD sont données aux élus à leur demande. La dernière réunion s'est tenue en mai 2013.

Au niveau des intercommunalités, il existe le groupement européen de coopération territoriale (Eurométropole) qui se réunit tous les 6 mois sous présidence, pour la France de la Région, mais qui traite peu de sécurité.

Une fois ratifié, l'accord de Tournai signé au printemps 2013 constituera une mise à jour et la généralisation de pratiques déjà opérationnelles dans d'autres CCPD. Il facilitera le travail conjoint des polices belge et française.

Pour l'agglomération, la coopération transfrontalière intéresse plus directement la division de police de Tourcoing et dans celle-ci la ville d'Halluin. Malgré les échanges d'information rappelés précédemment et sachant qu'en matière de coopération

transfrontalière, seule la police nationale est habilitée à diriger des opérations conjointes avec la police belge, la question de la participation des communes les plus concernées en matière de coopération transfrontalière reste posée.

A l'initiative de l'Eurométropole et dans le cadre d'un projet INTERREG, une étude a été lancée pour la sécurité et la gestion de la place Jacques Delors, située dans une zone frontalière entre Halluin et Menin. Une implantation de caméras de vidéosurveillance est prévue (5 à Menin et 4 à Halluin).

La ville d'Halluin qui jouxte directement la ville belge de Menin a été amenée à organiser une cellule de veille avec les élus de cette ville compte tenu des problèmes de trafic dans un quartier à cheval sur la frontière (Rue de Lille) mais cette initiative a été critiquée par la préfecture qui a rappelé que la coopération avec la police belge relevait de l'État.

En résumé, la question du fonctionnement des polices au niveau de l'agglomération ne peut se limiter à évoquer les effectifs ou l'organisation de la police nationale et des polices municipales.

L'étude vise à montrer que préalablement aux orientations à proposer, cinq problématiques sont aussi à considérer afin que le « système de la sécurité : chaîne de la sécurité et chaîne pénale » fonctionne de façon satisfaisante au service de la sécurité et de la tranquillité des habitants de l'agglomération :

- **l'identification des questions à traiter au niveau supra communal alors même que la métropole va se voir reconnaître de nouvelles compétences qui auront des impacts sur sécurité et la prévention de la délinquance ;**
- **le rôle de la communication réciproque entre les acteurs de la sécurité et les échanges d'informations afin d'assurer la cohérence face aux questionnements des populations ;**
- **la gouvernance des territoires prioritaires (ZSP et futurs quartiers prioritaires de la politique de la ville) ;**
- **le renforcement du partenariat aidé par la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance**
- **les formes à trouver à la participation des communes frontalières à la coopération transfrontalière.**

Partie III

Lignes d'évolution

L'état des lieux développé dans la première partie et les problématiques mises en évidence dans la seconde partie invitent à proposer des préconisations aux élus et aux acteurs locaux afin qu'ils en discutent et débattent des conditions de leur mise en œuvre.

1. Adapter l'organisation, les missions et les effectifs des forces de sécurité et communiquer à leur sujet

La bonne coopération entre police nationale et polices municipales a été soulignée, mais les réformes successives au niveau de la police nationale conduisent à des interrogations des populations et des élus sur ce qui leur apparaît comme un retrait de la proximité territoriale ou un désengagement conduisant les polices municipales à y suppléer.

Malgré un souci de communication qui se manifeste notamment par une participation active des commissaires et des commandants aux instances partenariales (cellules de veille et conseils locaux de prévention de la délinquance), les élus font état d'un manque de lisibilité de l'organisation de la police nationale et de ses missions comme l'illustre le fait que ponctuellement le manque d'effectifs conduise la police nationale à faire appel à la police municipale.

C'est aussi vrai de l'organisation territoriale : la distinction notamment entre commissariat subdivisionnaire et commissariat de secteur et entre bureau de police et point de contact n'est évidente ni pour les élus ni pour le citoyen. Une remise à plat et une simplification de l'organisation territoriale tenant compte de la mise en œuvre de la police d'agglomération mais aussi des enjeux territoriaux (zones frontalière par exemple) serait nécessaire.

La sécurité publique n'a aucun intérêt à avoir une attitude défensive sur la lisibilité de son organisation et de ses moyens sachant que la question des effectifs aussi importante soit-elle n'est qu'un élément du fonctionnement d'ensemble du système. Il est souhaitable d'afficher une organisation plus conforme à la réalité vécue sur le terrain par les élus, les services territoriaux et les populations tant au niveau des plages horaires d'ouverture pour les dépôts de plaintes, que du potentiel de mobilisation des équipages de surveillance générale et de police secours.

Alors même que cette transparence sur les effectifs territorialisés et les missions est assurée pour les zones de sécurité prioritaires (ZSP), on comprendrait mal qu'elle ne soit pas assurée de la même manière pour les autres parties de l'agglomération.

Ce souci de transparence devrait s'appliquer aussi aux collectivités territoriales dans lesquelles les effectifs et les missions de la police municipale varient fortement. Une harmonisation des missions pourrait faire faire l'objet d'une réflexion dans le cadre du COVISUR.

A cet égard se pose aussi la question des collectivités de plus de 20 000 habitants qui ne disposent pas encore de police municipale.

→ **L'actualisation des conventions de coordination entre police nationale et polices municipales constitue l'occasion de cette mise à plat des effectifs, de l'organisation et des missions.** Il ne s'agit pas d'établir des conventions qui lient dans le détail les organisations et les missions : la responsabilité du Directeur Départemental de la Sécurité Publique pour la police nationale et des chefs de services territoriaux ne saurait être mise en cause ou limitée par des textes conventionnels. De même, le maire doit garder son autonomie dans l'organisation de la police municipale. Mais l'actualisation des conventions dans le cadre du décret de janvier 2012 **et surtout la réunion annuelle de bilan, quand les conventions ont déjà été signées**, sont l'occasion d'aborder les questions d'organisation et de moyens et de les confronter aux caractéristiques de la délinquance et à l'évolution de celle-ci.

Si des réticences se manifestent vis-à-vis des conventions de coordination, on peut affirmer qu'elles peuvent constituer, dès lors qu'on dépasse le formalisme, un levier important de la communication entre les élus, leurs services et l'Etat.

En gagnant en lisibilité grâce aux conventions de coordination, **les conditions seraient réunies pour aborder des questions telles que les adaptations fonctionnelles à envisager dans l'organisation territoriale de la police nationale (notamment dans le nord de l'agglomération- zones frontalières d'Halluin Comines...), et celle des implantations immobilières de la police nationale** qui est source de dispersion des moyens sans assurer la qualité de service nécessaire concernant notamment les plages d'ouverture des bureaux de réception des plaintes.

Faire des conventions de coordination un outil de cohésion et de communication du système territorial de sécurité impliquera inévitablement de les élaborer progressivement au niveau intercommunal dans le cadre d'un bassin de vie.

Préconisations :

1- Poursuivre la signature de conventions de coordination, y compris dans une approche intercommunale précisant par territoire l'organisation, les moyens et les missions des polices nationale et municipale et veiller à assurer annuellement le bilan ;

2- Envisager la création de polices municipales dans les communes de plus de 20 000 habitants qui en sont dépourvues ;

La proximité comme mission et mode opératoire

Au sujet des implantations immobilières, une réflexion peut s'engager afin de mutualiser les moyens et maintenir le lien de proximité avec les populations. La fonction de proximité assumée par la police, articulée autour des actions de prévention, de médiation et de sanction, est ouverte aux partenaires locaux de la sécurité, mais aussi à la communauté des habitants.

Elle doit pouvoir renforcer une partie de sa mission basée sur la résolution des problèmes. Pour cela, des redéploiements de fonctions vers des **Maisons de la sécurité** pourraient contribuer de manière efficace à renforcer la communauté dans sa lutte contre l'insécurité. Mais aussi, dans une logique de visibilité, l'affirmation de cette présence policière sur le terrain serait le vecteur d'une relation police population permettant un dialogue croisé, l'échange d'informations et la réassurance.

La maison de la sécurité voit la réunion de la police et de la justice pénale au sein d'une structure de proximité et en dialogue ouvert avec la population.

Les implantations devraient être réalisées sur la base des bassins de vie - non pas des limites de communes. Seraient présents 3 ou 4 policiers : des agents avec une bonne connaissance du terrain (population, commerce), des représentants de la Justice couvrant le champ du renseignement sur le calendrier des affaires judiciaires localement sensibles, le champ de l'exécution des peines, particulièrement le travail d'intérêt général et la future contrainte pénale, le rappel à la loi, les stages de citoyenneté, auxquels peut venir s'ajouter l'aide aux victimes. Une étude de faisabilité, comprenant un diagnostic partagé des structures existantes, (par exemple les Maisons de Justice et du Droit) devra être faite afin de développer cette proposition innovante.

Un groupement d'intérêt public pourrait incarner l'association de la métropole, de la justice et de la police pour gérer ce type de structure.

Préconisation :

3- Afin de répondre au problème des implantations immobilières qui, du fait de leur effectif n'assurent plus un réel service d'accueil à la population, une étude de faisabilité d'implantations mutualisées entre la police et la justice sur le modèle des « Maisons de la Sécurité » au Pays Bas, pourrait être lancée ;

2. Améliorer la gouvernance et actualiser les réflexions sur les stratégies territoriales

La clarification et la formalisation de l'organisation et des moyens grâce aux conventions de coordination invitent à engager parallèlement des réflexions sur les stratégies territoriales. Il apparaît nécessaire de réinvestir dans les stratégies de l'État et des collectivités territoriales en identifiant les attentes vis-à-vis de l'État et celles-ci vis-à-vis des collectivités.

L'adoption par l'Etat de la stratégie nationale de la prévention de la délinquance sur la période 2013-2017 prévoyant des moyens de financement du FIPD est l'occasion de répondre à ces attentes.

La stratégie nationale est centrée sur trois priorités :

- La prévention de la délinquance des jeunes les plus exposés (prévention de la récidive et prévention du premier passage à l'acte) ;

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

- L'aide aux victimes (accueil renforcé dans les commissariats et gendarmeries, prévention des violences faites aux femmes) ;
- La mise en place de « schémas de tranquillité publique » (plan d'action sur la vidéosurveillance et sur la médiation)

La création des zones de sécurité prioritaire dont une, intercommunale, invite à reprendre les réflexions stratégiques territoriales dès lors que des territoires hors ZSP s'interrogent sur les effets possibles des ZSP sur leur territoire.

La stratégie nationale a conduit à l'élaboration par la Préfecture d'un projet de Plan départemental de prévention de la délinquance pour la période 2013-2017 qui a été présenté à l'automne 2013 au Conseil départemental de prévention de la délinquance et qui est en cours de finalisation. Il repose sur un diagnostic de la délinquance, rappelle les outils et les moyens existant. Il liste au total 32 actions prioritaires correspondant aux trois priorités nationales.

→ Parallèlement, il s'agit de **faire le bilan des CLS et CLSPD et d'engager une réflexion allant au-delà des limites communales sur la base des bassins de vie** afin de décloisonner la réflexion. Comme déjà indiqué précédemment, les thèmes suivants sont évoqués par les élus comme relevant d'une démarche supra communale :

- Les travaux d'intérêt général et la prévention de la récidive ;
- Les jeunes errants ;
- Le logement et l'emploi des sortants de prison ;
- Le déficit de prise en compte de populations relevant de la médecine mentale.
- L'homogénéisation du fonctionnement des GSE.

L'ensemble de ces réflexions - déclinaison locale de la stratégie nationale de prévention de la délinquance, identification des thématiques transverses - devra par ailleurs être conduite en cohérence avec le volet prévention de la délinquance du futur contrat unique de la politique de la ville conduit au niveau de la métropole.

C'est dans le cadre de ce futur contrat qu'une réflexion pourrait conduire à identifier les bassins de vie déjà évoqués, la métropole ayant déjà l'expérience d'une déclinaison territoriale des politiques communautaires.

→ L'approche globale de la sécurité et la participation de nombreux partenaires pose aussi inévitablement la question de la gouvernance d'ensemble. A cet égard plusieurs diagnostics ont été établis ci-dessus :

- le ressenti d'un déficit d'information des élus de la part de l'État territorial ;
- des cas de superposition de structures de pilotage ;
- des défauts ou des attentes non satisfaites dans le circuit d'information.

On rappellera que l'information circule dans des instances telles que les cellules de veille et les groupes de travail thématiques mis en place par la préfecture (sur la prévention situationnelle, le renforcement de la sécurité des collèges et des lycées des deux ZSP, la modernisation des conventions de coordination entre police nationale et police municipale).

On notera aussi que s'agissant des ZUS, a été fixé un calendrier de réunions de la cellule de coordination du partenariat assurant des réunions trimestrielles ce qui répond à une demande des élus.

Les pistes d'amélioration suivantes sont proposées :

- veiller à **préciser les rôles respectifs des Groupes locaux de traitement de la Délinquance (GLTD) et les cellules de veille** afin d'éviter les redondances tant au niveau des questions abordées que des participants ;
- décliner territorialement la coordination partenariale dans le cadre de groupes de travail **soit sur la base de thématiques partagées (ex : le suivi individuel des pré-délinquants) soit sur la base de territoires cohérents du point de vue de la sécurité** (approche particulièrement nécessaire pour la ZSP la plus importante de Roubaix Tourcoing et Wattrelos), l'objectif étant que ces réunions soient opérationnelles et assurent la cohérence des actions des différents partenaires ;
- assurer la cohérence entre les ZSP et les futurs quartiers prioritaires de la politique de la ville
- **renforcer le rôle et les missions du COVISUR** à l'échelle de Lille Métropole dans le cadre des évolutions de la politique de la ville, afin de structurer les échanges d'informations, d'harmoniser les missions des polices municipales et de coordonner les politiques de prévention.

Préconisations :

4- Décliner localement la stratégie nationale de prévention de la délinquance sur la base des ZSP et des bassins de vie ;

5- Adapter les instances de gouvernance des ZSP pour à la fois assurer une meilleure participation des élus et des acteurs locaux dans le cadre de groupes de travail thématiques et tenir compte des nouvelles compétences de la métropole dans le domaine de la politique de la ville ;

3. Mutualiser les moyens

La mutualisation des moyens répond à la fois à des objectifs d'économies d'échelle et à la recherche d'efficacité. Les préconisations reprises ici n'épuisent pas le sujet.

➔ **Mutualiser les moyens via la coopération des polices territoriales en matière de circulation**

On a souligné plus haut la problématique du cloisonnement des services qui va à l'encontre de l'optimisation de leurs actions. S'agissant des polices municipales autant la mission d'îlotage implique l'ancrage dans la commune dont elles dépendent, autant les missions portant sur la circulation et la sécurité routière pourraient être utilement mutualisées dans un cadre intercommunal.

On pourrait donc s'orienter vers **une police intercommunale de la circulation et de la sécurité routière** qui aurait de plus l'avantage de pouvoir intervenir lors des manifestations festives qui souvent posent la question des moyens de sécurité à déployer et obligent à faire appel à des services privés de sécurité. Le projet de loi sur la modernisation de l'action publique en cours de discussion au Parlement prévoit cette mutualisation au profit des métropoles. Elle devrait s'accompagner utilement d'une mutualisation des fourrières automobiles. En outre, comme proposé précédemment, il serait nécessaire, au niveau communautaire, de travailler sur un cadre harmonisé des doctrines d'emploi des polices municipales.

Le rapport sénatorial Pillet - Vandierendonck recommande de favoriser les polices intercommunales sans aller jusqu'à la mutualisation du pouvoir de police du maire.

→ Faire évoluer la médiation par le biais d'échanges métropolitains

Face à certaines évolutions de l'insécurité, **la médiation trouve des limites**. Il s'agit notamment de prendre en compte la « zone grise » quand on ne sait pas, face au problème posé par exemple dans le cadre des transports publics, si l'intervention relève encore de la médiation, des personnels de sécurisation de Transpole ou plutôt de la police.

Il serait aussi utile d'organiser **au niveau de la métropole des actions de formation communes à l'ensemble des professionnels** travaillant dans l'agglomération (transporteurs, bailleurs sociaux...) afin que ces professionnels mettent en commun leur expérience et les problèmes rencontrés et qu'ils proposent, grâce aux formations dispensées et aux échanges de pratiques une évolution de leur métier tenant compte du contexte de l'insécurité. L'enjeu est notamment de trouver l'équilibre entre la médiation visant à faire cesser le trouble à une médiation s'inscrivant davantage dans la durée et prenant en compte les causes du trouble et les auteurs de celui-ci.

→ Disposer d'outils statistiques de l'insécurité plus précis

Il est proposé une réflexion sur la création **d'un observatoire communautaire de l'insécurité sur une base cartographique** comme il en existe dans certaines métropoles françaises ou étrangères. Cet observatoire pourrait être construit avec comme base de bonnes pratiques au niveau de l'agglomération celles de l'opérateur de transports publics Transpole. Il pourrait par exemple être développé au sein de l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole et devrait dans un premier temps conduire à mettre en réseau les observatoires existants au niveau des transporteurs, des bailleurs, et de certaines communes ainsi que l'observatoire des évolutions sociales et urbaines mis en œuvre par l'Agence d'urbanisme.

De même, afin de compléter les données fournies par les acteurs de la sécurité publique, **une enquête de victimation** pourrait être lancée tous les deux ans comme le fait l'agence d'urbanisme d'île de France (IAU - IdF).

➔ **Continuer un travail européen d'échange sur la sécurité dans les transports**

L'Agglomération de Lille est depuis de nombreuses années à la pointe des échanges sur la question, avec l'organisation de la première Convention européenne « Transports urbains, sécurité et crise sociale », qui s'était tenue à Lille en octobre 1995. Ce thème est toujours d'actualité, une prolongation et une actualisation de ces travaux pourrait être envisagée.

La création, à l'initiative de l'agglomération, d'une plateforme de bonnes pratiques au niveau des services européens de transports publics sur les questions de sécurité permettrait un échange intercités mutuel et bénéfique. Cet événement pourrait être particulièrement utile dans le contexte local de révision du Contrat Local de Sécurité dans les Transports et permettrait à l'ensemble des partenaires de la Sécurité de se réunir, sur l'Agglomération lilloise, pour se concentrer sur ces questions des plus transversales.

Préconisations :

6-Mutualiser les moyens locaux dans le cadre d'une police de la circulation et d'une fourrière automobile intercommunale ;

7-Travailler au niveau communautaire sur un cadre harmonisé des doctrines d'emploi des polices municipales ;

8-Mutualiser la formation des médiateurs, intervenant sur le territoire de la métropole notamment ceux des transporteurs et des bailleurs ;

9-Améliorer les outils statistiques par la mise en réseau des observatoires existant et la réalisation d'enquêtes de victimation ;

10-Engager un échange européen sur la sécurité dans les transports publics, par la tenue d'une seconde « convention européenne sur les transports urbains et la sécurité » ;

Mieux répondre aux appels du « 17 »

L'amélioration du service à la population est un objectif de la police nationale (sécurité publique) comme des polices municipales : on peut par exemple citer l'institution dans les ZSP d'un policier chargé de la relation police/population, les référents police/établissements scolaire et s'agissant des polices municipales, le souci d'étendre en soirée les plages horaires pour pouvoir répondre aux sollicitations et aux appels des habitants.

De son côté, le Préfet dispose sur le territoire de délégués qui l'informent en permanence des attentes des élus et des populations. Reste la question de la nuit ou du

week-end et des délais de réponse de police secours (le 17) qui constituent une préoccupation générale des élus interpellés à ce sujet par la population.

Le centre de réception et de façon générale, le centre d'information et de commandement (CIC) de la Direction Départementale de la Sécurité Publique à Lille où arrivent les appels du 17 répondent aux conditions les plus modernes d'organisation¹⁸. Le CIC est organisé en 2 pôles : d'une part, un pôle réception des appels (effectifs entre 4 et 10 fonctionnaires : 10 lignes disponibles) qui permet d'établir la fiche d'information et d'autre part, le pôle décision d'intervention qui dispose d'outils de géo-localisation des équipages permettant une gestion optimale des interventions.

Selon les relevés de la Direction Départementale de la Sécurité Publique, les délais moyens entre la saisine et l'arrivée sur les lieux sont compris entre 6 minutes et 10 minutes (pour la division de Lille), bien que lors des entretiens des élus ont fait état de délais nettement plus importants (jusqu'à 30 minutes).

Une volonté affirmée du Directeur Départemental de la Sécurité Publique vise depuis un an à améliorer le fonctionnement du 17 ce qui a permis de ramener le « délai de décroché » de 47 secondes à 28 secondes. Parallèlement une campagne d'information a permis de réduire le nombre d'appels/jours de 3000 à 2500 sachant que 500 appels environ ne donnent pas lieu à une intervention soit du fait de l'absence d'urgence, soit du fait d'un manque d'équipages disponibles. Les tapages et les rodéos en soirée constituent une bonne part des cas de non intervention. Un autre chiffre cité par la DDSP révèle que les 2/3 des appels reçus ne relèveraient pas de la Police nationale.

Une nouvelle visite du centre d'appel par les élus du COVISUR à l'invitation du Directeur Départemental de la Sécurité Publique permettrait en premier lieu aux élus de constater de visu ses conditions de fonctionnement.

Par ailleurs deux pistes d'amélioration devraient être explorées :

- Passer de 10 à 11 le nombre de postes de réception des appels **en réservant le 11^{ème} poste à des élus ou à des chefs de police municipaux permettant d'alerter sur des situations graves dont ils ont connaissance ;**
- Renforcer le traitement des appels du 17 en permettant le transfert d'appels sur un « module » additionnel intégré au centre d'appel du 17, **géré par le niveau supracommunal, qui permettrait de prendre en compte en temps réel les appels ne relevant pas de l'intervention policière.** Ce « module » additionnel pourrait s'inspirer de l'expérience toulousaine de l'Office de la Tranquillité¹⁹, ce qui permettrait d'une part l'intervention à froid de médiateurs et à défaut de prendre note du problème posé pour le répercuter ensuite si besoin sur la police municipale.

¹⁸ Voir annexes

¹⁹ Voir annexes

Préconisation :

11- Améliorer le fonctionnement du 17 en créant une ligne directe à disposition des élus et en envisageant la création, au sein du 17, d'un module additionnel géré par le niveau supracommunal permettant de prendre en compte les appels ne relevant pas de la police nationale une fois réalisée une analyse de ses appels ;

Associer les communes à la coopération transfrontalière sur la sécurité

S'il est normal de reconnaître la totale légitimité de l'État en matière de coopération transfrontalière des polices dans la lutte contre la criminalité, il est nécessaire parallèlement de permettre aux communes jouxtant des communes belges d'organiser **des cellules de veille transfrontalières** afin d'échanger des informations dans le domaine de prévention et de la tranquillité publique avec leurs homologues belges alors même que de nombreuses zones d'habitation et de commerce sont sur la frontière (ex l'opération Front de Lys à Halluin et la coopération entre Menin et Halluin autour de la place Jacques Delors, mais cela pourrait exister à Wattrelos et Armentières).

On pourrait aussi envisager un CLSPD transfrontalier même si cette perspective a été rejetée en 2012 par le ministère de l'Intérieur.

De façon générale, l'information des élus, qui repose aujourd'hui sur des réunions faites à leur demande, devrait être organisée de façon à la fois systématique et régulière.

Préconisation :

12- Mises à part les informations de nature judiciaire, organiser de façon régulière l'information des élus frontaliers sur la situation, les objectifs et les plans d'actions en matière de sécurité transfrontalière.

TABLEAU des préconisations

Adapter l'organisation, les missions et les effectifs des forces de sécurité et communiquer à leur sujet	<p>1-Poursuivre la signature de conventions de coordination, y compris dans une approche intercommunale précisant par territoire l'organisation, les moyens et les missions des polices nationale et municipale et veiller à assurer annuellement le bilan ;</p> <p>2-Envisager la création de polices municipales dans les communes de plus de 20 000 habitants qui en sont dépourvues ;</p> <p>3-Afin de répondre au problème des implantations immobilières qui, du fait de leur effectif n'assurent plus un réel service d'accueil à la population, une étude de faisabilité d'implantations mutualisées entre la police et la justice sur le modèle des « Maisons de la Sécurité » au Pays Bas, pourrait être lancée ;</p>
Améliorer la gouvernance et actualiser les réflexions sur les stratégies territoriales	<p>4-Décliner localement la stratégie nationale de prévention de la délinquance ;</p> <p>5-Adapter les instances de gouvernance pour à la fois assurer une meilleure participation des élus et des acteurs locaux dans le cadre de groupes de travail thématiques et tenir compte des nouvelles compétences de la métropole dans le domaine de la politique de la ville ;</p>
Mutualiser les moyens	<p>6-Mutualiser les moyens locaux dans le cadre d'une police de la circulation et d'une fourrière automobile intercommunale ;</p> <p>7-Travailler au niveau communautaire sur un cadre harmonisé des doctrines d'emploi des polices municipales ;</p> <p>8-Mutualiser la formation des médiateurs, intervenant sur le territoire de la métropole notamment ceux des transporteurs et des bailleurs ;</p> <p>9-Améliorer les outils statistiques par la mise en réseau des observatoires existant et la réalisation d'enquêtes de victimation ;</p> <p>10-Engager un échange européen sur la sécurité dans les transports publics, par la tenue d'une seconde « convention européenne sur les transports urbains et la sécurité » ;</p> <p>11- Améliorer le fonctionnement du 17 en créant une ligne directe à disposition des élus et en envisageant la création, au sein du 17, d'un module additionnel géré par le niveau supracommunal permettant de prendre en compte les appels ne relevant pas de la police nationale une fois réalisée une analyse de ces appels ;</p> <p>12- Mises à part les informations de nature judiciaire, organiser de façon régulière l'information des élus frontaliers sur la situation, les objectifs et les plans d'actions en matière de sécurité transfrontalière.</p>

ANNEXES

ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

ANNEXE 2 : FICHES TECHNIQUES ET PRATIQUES

- Les Zones de Sécurité Prioritaires (ZSP) de l'Agglomération lilloise
- Le 17, centre d'appel de Police Secours de la DDSP 59
- Les enquêtes de victimation
- Fiche Synthèse du rapport sénatorial Pillet -Vandierendonck
- Fiche de pratique : Office de la tranquillité à Toulouse
- Fiche de pratique : Les maisons de la Sécurité, Pays-Bas

ANNEXE 3 : DONNEES RELATIVES AUX POLICES MUNICIPALES

ANNEXE 4 : ORGANISATION TERRITORIALE DE LA POLICE NATIONALE

ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Les éléments méthodologiques ayant été mis en œuvre dans la première phase de l'étude sont :

Réunions réalisées (8)

Des réunions de cadrage, de présentation de la mission, et de rencontre de différents partenaires ont été réalisées afin de permettre un suivi du travail et une validation des orientations.

- Réunion de présentation COVISUR, Halluin, 21/01
- Réunion Lille Métropole, 22/02
- Réunion préfecture, 04/03
- Réunion bilan d'étape COVISUR, Halluin, 29/05
- Réunion en Préfecture, présentation des premières pistes du rapport 19/09
- Réunion Lille Métropole, de présentation du rapport et recueil des commentaires 07/10
- Réunion avec la Justice, présentation du rapport, recueil des commentaires 08/10
- Réunion de présentation du rapport COVISUR élargi, 17/10

Etude documentaire

Une étude documentaire a été réalisée afin d'analyser les dimensions fonctionnelles, opérationnelles, techniques et administratives des différentes forces de police, et des dispositifs de prévention. Les éléments de cette étude ont été intégrés au rapport de synthèse.

Liste des entretiens effectués (20) :

Un certain nombre d'entretiens ont été réalisés avec les villes faisant parties du COVISUR, de plus de 15.000 habitants, et les villes en ayant fait la demande express. Ces entretiens ont été le plus souvent réalisés avec l' élu, le responsable de la coordination du CLSPD et le responsable de la police municipale. Certains entretiens ont été réalisés par téléphone pour des raisons pratiques. Ces entretiens ont tous fait l'objet d'un compte rendu écrit dont les éléments sont intégrés au rapport de synthèse.

- Entretien ville de Lille, 22/02
- Entretien Préfecture - Direction Départementale de la Sécurité Publique, 4/03
- Entretien Roubaix/ Lille Métropole (Richard Olszewski), 04/03
- Entretien ville de Loos, 21/03
- Entretien ville de Tourcoing, 21/03
- Entretien ville de Villeneuve d'Ascq, 21/03
- Entretien Transpole (M. Castelain), 29/03
- Entretien ville de Roubaix, 29/03
- Entretien téléphonique, ville d'Armentières, 10/04
- Entretien téléphonique, ville d'Hellemmes, 25/04
- Entretien ville de Fâches Thumesnil, 02/05
- Entretien ville de Lomme, 15/05
- Entretien téléphonique, ville d'Haubourdin 23/05
- Entretien ville de Wattrelos 24/05
- Entretien ville de Marcq-en-Baroeul 24/05
- Entretien ville d'Halluin, 29/05
- Entretien avec M. PECCEU, ancien officier de gendarmerie, chargé de mission sécurité après de la DG de LMCU 19/09

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

- Entretien avec le directeur de la sécurité de LMH 07/10 et le directeur de la sécurité de VILOGIA le 17/10
- Entretien téléphonique avec le directeur de l'Association de la prévention spécialisée du Nord (APSN), centre de ressource départemental de la prévention spécialisée du Nord 18/10

Questionnaire :

Un questionnaire a été transmis à la quasi totalité des villes du COVISUR, permettant notamment de préparer les entretiens et d'obtenir des données quantifiables. Ont répondues les villes de : Lille, Roubaix, Tourcoing, Loos, Villeneuve d'Ascq, Armentières, Halluin, Hellemmes, Marcq-en-Baroeul.

ANNEXE 2 : FICHES TECHNIQUES ET PRATIQUES

Les Zones de Sécurité Prioritaires de l'agglomération lilloise

La mise en œuvre des zones de sécurité prioritaire (ZSP) résulte de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 30 juillet 2012, complétée par celle de la Garde des Sceaux du 7 mai 2013.

- Les ZSP correspondent à des territoires dans lesquels des actes de délinquance ou d'incivilités sont **structurellement enracinés**.
- Les actions mises en œuvre dans ces zones, sur la base d'un diagnostic partagé, font l'objet d'une **coordination opérationnelle renforcée** non seulement de l'ensemble des forces de sécurité intérieure mais aussi des moyens et personnels dépendant des autres ministères **et de ceux résultant du partenariat avec les collectivités territoriales**.

Ce diagnostic conduit le Procureur de la République à concevoir et à mettre en œuvre une politique pénale adaptée à chaque zone concernée.

Les actions sont concentrées **sur un nombre restreint d'objectifs** : économie souterraine, trafics de stupéfiants et d'armes, violences acquiescives, cambriolages, regroupements dans les parties communes d'immeubles d'habitation, nuisances de voie publique et autres incivilités.

Les structures de pilotage des ZSP distinguent :

- la **coordination opérationnelle** : cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure, sous la double présidence du préfet et du procureur de la République qui doit notamment permettre d'assurer une bonne circulation d'information ;
- la **coordination du partenariat** : cellule de coordination opérationnelle du partenariat, avec la mission de piloter la mise en œuvre de **ressources complémentaires** notamment les polices municipales dans le cadre des actions de prévention de la délinquance et avec une approche spécifique des situations individuelles.

S'agissant de la circulation d'informations, la circulaire du Garde des Sceaux précise qu'il convient, comme cela a été indiqué dans le cadre de la circulaire de politique pénale générale du 19 septembre 2012, d'assurer un retour d'information aux services d'enquête sur les suites judiciaires réservées aux procédures transmises. Elle ajoute que le cadre des ZSP se prête particulièrement à cet échange qui ne peut qu'améliorer la mobilisation des services ainsi mieux informés de la prise en compte de leur travail.

Les deux structures de pilotage devront évaluer les actions mises en œuvre à l'aide d'indicateurs qui ne sont pas exclusivement quantitatifs.

A ce jour, au plan national, 64 zones de sécurité prioritaires ont été retenues dont 2 dans l'agglomération lilloise. La première concerne les quartiers de Lille-sud, faubourg de Béthune et Moulin (soit 44 000 habitants) et la seconde, divers quartiers de Roubaix-Wattrelos-Tourcoing (90 000 habitants : la plus grande ZSP de France), tous ces quartiers faisant par ailleurs l'objet d'opérations de rénovation urbaine.

Ces quartiers se caractérisent par une économie souterraine active autour des trafics de stupéfiants et par un niveau élevé des violences et outrages à agents. Du premier bilan des ZSP tiré par le Ministre l'Intérieur en septembre 2013 au plan national, il ressort qu'en matière d'incivilité, priorité de 41 des 64 ZSP, l'indicateur d'atteintes à la tranquillité publique a reculé de 10,7%, alors qu'au niveau national la baisse est de 0,6%. S'agissant de la lutte contre les violences urbaines, le recul est de 27,1% dans les 14 ZSP concernées. L'indicateur des violences urbaines a baissé de 7% au plan national.

Les résultats les plus spectaculaires ont été obtenus, selon le ministre, dans les 59 ZSP qui ont fait de la lutte contre les trafics de stupéfiants et l'économie souterraine une priorité. Le nombre total de personnes mises en causes pour des affaires de trafic a ainsi augmenté de 38%. A

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

l'échelle nationale, le nombre de trafiquants et de revendeurs arrêtés a progressé de 12% depuis le début de l'année.

S'agissant de la ZSP de Lille, entre le 1^{er} septembre 2012 et le 30 juin 2013, les faits délinquants enregistrés ont reculé de 8,2% par rapport à la même période un an avant. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes diminuent de 7,5% et les violences urbaines (véhicules incendiés) de 16%. Les atteintes aux biens sont stables. Le nombre de trafics de stupéfiants et de personnes mises en cause pour trafic a augmenté de 10%.

Pour la ZSP de Roubaix-Wattrelos-Tourcoing, les faits délinquants enregistrés reculent dans la même période de 15%. Les atteintes aux biens ont baissé de 13,5% et les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont diminué de 10%. Le nombre de mis en cause pour usage de stupéfiants a baissé de 27%.

Les services de police se disent vigilants sur les risques de transfert de la délinquance aux zones limitrophes des ZSP.

Le 17, centre d'appel de Police Secours de la DDSP 59

Le numéro d'appel d'urgence « 17 » accessible 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, permet de signaler à la Police Nationale, soit en qualité de victime soit en qualité de témoin, une infraction qui nécessite l'intervention immédiate de la police (violences, agression, vol à l'arraché, cambriolage, etc.).

C'est au sein de l'état-major de la DDSP du Nord (centre d'information et de commandement CIC) qu'est positionnée la salle opérationnelle vers laquelle convergent tous les appels composés à partir du « 17 ». Elle est destinée à gérer les appels relatifs à toutes les interventions urgentes.

Le CIC est organisé en 2 pôles : d'une part, un pôle réception des appels (effectifs entre 4 et 10 fonctionnaires : 10 lignes disponibles) qui permet d'établir la fiche d'information et d'autre part, le pôle décision d'intervention qui dispose d'outils de géo-localisation des équipages permettant une gestion optimale des interventions.

Chaque appel fait l'objet d'une fiche informatisée. Ces fiches sont renseignées selon les informations transmises par l'appelant. L'opérateur extrait des informations de son entretien avec l'appelant. Elles lui permettent de qualifier le motif de l'intervention à venir (cambriolage en cours, agression, viol, femme battue, différend familial, etc.). Une fois analysés et après distinction entre appels urgents et non urgents, les effectifs sont orientés sur le terrain.

Ce service, opérationnel 24h/24, gère les appels avec le souci de la plus grande réactivité des interventions de police urgentes nécessaires, en liaison avec les secteurs de la police territoriale ainsi que les services de secours.

Selon les relevés de la Direction Départementale de la Sécurité Publique, les délais moyens entre la saisine et l'arrivée sur les lieux sont compris entre 6 minutes et 10 minutes (pour la division de Lille), bien que lors des entretiens des élus aient fait état de délais nettement plus importants (jusqu'à 30 minutes).

Une volonté affirmée du Directeur Départemental de la Sécurité Publique vise depuis un an à améliorer le fonctionnement du 17 ce qui a permis de ramener le « délai de décroché » de 47 secondes à 28 secondes. Parallèlement une campagne d'information a permis de réduire le nombre d'appels/jours de 3000 à 2500 sachant que 500 appels environ ne donnent pas lieu à

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

une intervention soit du fait de l'absence d'urgence, mais aussi du fait d'un manque d'équipages disponibles.

Les tapages et les rodéos en soirée constituent une bonne part des cas de non intervention.

Les rédacteurs du rapport n'ont pas disposé des chiffres sur les principaux motifs des appels à la CIC du Nord. Ceux disponibles pour Paris pour les appels jugés urgents font état de la répartition suivante : différends sur la voie publique y compris avec coups et blessures : 14% ; différends familiaux : 13,5% ; tapages : 10%, agressions sur voie publique avec blessé : 5,4%.

La DDSP 59 estime que les 2/3 des appels reçus ne relèveraient pas de la Police nationale.

La CIC de la DDSP 59 est confrontée comme dans toutes les métropoles à une forte progression des appels reçus qui ne correspond pas toujours à un accroissement des situations d'urgence mais peut s'expliquer par un phénomène de déresponsabilisation de certains appelants qui joignent ces numéros pour des motifs qui n'ont souvent rien à voir avec l'urgence. A titre d'illustration la part des appels non urgents est estimée à Paris à 55% des appels²⁰. C'est pourquoi, la préfecture de police lance régulièrement des campagnes de communication visant à sensibiliser les usagers aux conséquences des appels abusifs, notamment la mise en danger des personnes en réelle situation d'urgence.

Les enquêtes de victimation

Les enquêtes de victimation sont des enquêtes statistiques déclaratives menées sur un échantillon représentatif de la population générale. Elles interrogent des personnes de 15 ans et plus tirées au sort au sein des ménages. Elles recensent et décrivent un certain nombre de faits dont les personnes ont été victimes au cours d'une période de référence de deux ans précédant l'année d'enquête. Les enquêtes de victimation permettent :

- d'obtenir des informations sur les victimes ;
- de décrire les rapports entre celles-ci et les services de police et de gendarmerie ;
- de contextualiser certaines atteintes aux personnes et aux biens (lieu de commission des faits, moment et déroulement) ;
- de mesurer les conséquences de la victimation dans la vie quotidienne (précautions particulières, modifications des habitudes, pratiques, préjudices) et sur le niveau du sentiment d'insécurité ;
- de connaître plus précisément les motivations, dans certains cas, du non recours aux institutions.

Elles constituent ainsi une approche complémentaire certaine des statistiques policières de la délinquance.

Ces nouveaux outils devraient utilement s'intégrer au volet prévention de la délinquance du futur contrat unique de la politique de la ville mise en œuvre par la métropole.

Se basant sur l'expérience qu'il a acquise dans la réalisation d'enquêtes de victimation au niveau local, le FFSU a récemment mis en place des enquêtes plus légères et moins coûteuses - conçues pour répondre de manière opérationnelle aux préoccupations des responsables des collectivités locales : disposer d'indicateurs simples permettant de caractériser la situation locale en matière d'insécurité, définir des objectifs, identifier des moyens, évaluer des résultats.²¹

²⁰ Source ONRDP 2012

²¹ Source : www.ffsu.org > [Accompagnement](#) > [Les enquêtes du FFSU](#) > [Les enquêtes de sécurité auprès des acteurs de proximité](#)

Fiche Synthèse du rapport sénatorial PILLET-VANDIERENDONCK « De la police municipale à la police territoriale » (septembre 2012)

La présente synthèse s'attachera plus particulièrement à la partie 1 du rapport consacrée aux constats (« *Une police de tranquillité publique aux missions de plus en plus larges* ») et à la partie 3²² sur les orientations proposées (« *Clarifier les missions, renouveler le partenariat avec les forces nationales et instituer une police territoriale* ») débouchant sur 25 propositions.

Rappelant la grande diversité des polices municipales dans un spectre aux deux extrémités duquel on trouve d'un côté une police municipale au format modeste fonctionnant en régime hebdomadaire de jour avec un armement de 6^{ème} catégorie privilégiant la prévention, la dissuasion, le dialogue et la médiation et à l'autre extrémité, une police avec un effectif important, disposant d'un système de vidéosurveillance et d'un centre de supervision urbain, organisée en brigades spécialisées, fonctionnant la nuit, équipée d'un armement de 4^{ème} catégorie et dont les missions comportent une part importante de répression et d'interpellation en flagrants délits avec mise à disposition des forces nationales.

Si le premier « modèle » reste selon les auteurs du rapport dominant, ils constatent néanmoins une évolution vers un durcissement de la notion de tranquillité publique marquée par une dose plus forte de répression répondant aux demandes des maires et des citoyens. Dans cette évolution, l'accent est mis sur la réactivité, le professionnalisme, l'équipement (armes, véhicules, vidéosurveillance...) conduisant à un élargissement des missions les rapprochant de celles des forces nationales.

Parallèlement, le rapport note une « judiciarisation » croissante des missions de la police municipale sous l'effet par exemple de l'extension de ses prérogatives en matière d'infractions routières mais aussi du fait de l'extension de la vidéosurveillance qui structure la coproduction de la sécurité entre les polices municipales et la police nationale.

Enfin, les auteurs notent que le retrait des forces régaliennes sous l'effet notamment de la RGPP a conduit les collectivités d'une part à augmenter les effectifs de la police municipale et d'autre part à faire intervenir ceux-ci ponctuellement en renfort de la police nationale.

Face à ces évolutions, le rapport considère que le rapprochement des missions comporte des risques : une certaine confusion dans l'esprit des citoyens « qui comprennent mal pourquoi les policiers municipaux passent de temps à verbaliser le stationnement irrégulier au lieu de rechercher les délinquants ou pourquoi les victimes ne peuvent pas déposer plainte directement dans les bureaux de la police municipale ». L'autre risque est celui de l'éloignement croissant par rapport au terrain : une moindre attention portée à l'ilotage, à la présence sur la voie publique et au dialogue avec la population.

Le rapprochement des missions entre police nationale et police municipale justifie d'autant plus une formalisation de la coordination afin d'aboutir à une offre de sécurité équilibrée et homogène. A cet égard, le rapport fait un bilan mitigé des conventions de coordination existantes : elles rencontrent des réticences à la fois du côté de la police nationale que de celui des élus, elles font rarement l'objet d'un diagnostic ce qui en fait des documents très formels, elles ne sont le plus souvent ni suivies ni évaluées. Les sénateurs citent la nouvelle convention de coordination prévue par le décret de janvier 2012.

²² La partie 2 du rapport porte sur le statut des policiers municipaux, il n'en est pas question dans cette synthèse.

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

La partie 3²³ du rapport traite des orientations proposées et débouche sur 25 préconisations. Elle a pour titre : « *clarifier les missions, renouveler le partenariat avec les forces nationales et instituer une police territoriale* », qui résume le propos.

De façon générale, le rapport plaide pour une réaffirmation de la spécificité et de la variété des missions des polices municipales répondant aux besoins des contextes locaux avec la priorité donnée aux missions préventives. Il ne plaide pas pour une extension des pouvoirs judiciaires des polices municipales.

Le rapport propose d'améliorer la coopération avec les forces nationales en renforçant les conventions de coordination. Dans celles-ci, il conviendrait de rappeler clairement la distinction entre les missions des forces nationales et celles de la police municipale et de les articuler avec la politique partenariale de prévention de la délinquance et le cas échéant avec les orientations de la zone de sécurité prioritaire. Il propose que les conventions soient aussi signées par le procureur de la République.

Par ailleurs, les sénateurs proposent de mieux définir dans les conventions les engagements réciproques. Ils proposent que le représentant de l'Etat s'engage à informer le maire des évolutions d'effectifs prévues, des redéploiements et des réorganisations des effectifs policiers. Enfin, le rapport recommande de favoriser les polices intercommunales sans aller jusqu'à la mutualisation du pouvoir de police du maire. Le transfert de pouvoirs de police spéciale dans certains domaines serait de nature, selon les auteurs du rapport, à renforcer l'intercommunalité.

²³ Ne sont reprises ici que les propositions traitant des missions et des relations avec les forces nationales

FICHE DE PRATIQUE SUR L'OFFICE DE LA TRANQUILLITÉ DE TOULOUSE

NOM DU PROJET

Office de la tranquillité

TERRITOIRE

Ville de Toulouse (442 000 habitants, aire urbaine : 1 218 000 habitants)

DURÉE

Début du projet : octobre 2009, toujours opérationnel en 2013

MOTS - CLEFS

Tranquillité - Médiation - Résolution des problèmes

CONTEXTE et NATURE DU PROBLEME

Ce dispositif est né du constat qu'après 18h et le week-end, personne ne répond aux demandes des usagers à l'exception des services d'urgence, qui de ce fait sont encombrés. D'autres organismes type SOS Amitié, sont peu à même de répondre aux questions d'incivilité.

Cet isolement des citoyens, surtout la nuit, contribue à nourrir leur sentiment d'insécurité. Il est source de malentendus, de peurs, de violences, mais aussi de perte de confiance dans les institutions et dans leur capacité à apporter des solutions.

L'idée est donc d'ouvrir un service, pouvant répondre 24h/24 aux problèmes les plus immédiats et les plus concrets des Toulousains. Il ne s'agit pas de se substituer aux services publics existants, mais d'en être le relais.

Un numéro spécial, le 31 01 (appel gratuit depuis un poste fixe) a été mis en place : les citoyens entrent en contact avec des opérateurs de l'Office de la tranquillité, 24h/24 et 7 j/7 pour résoudre leurs problèmes quotidiens d'incivilités et de tranquillité.

Au commencement du projet, afin de faire connaître le service, une campagne de communication a été lancée par voie d'affiche de flyer, une page internet, des supports de communication (magnets, jeux de cartes autour du n°3101). Les médias locaux ont bien repris le projet et ont souligné son originalité.

OBJECTIFS

L'office de la tranquillité répond à toutes les personnes victimes de conflits, nuisances sonores, dégradations ou incivilités. A partir de ce point d'entrée unique, les problèmes sont analysés afin d'assurer le meilleur traitement ou la bonne orientation de la demande pour une efficacité maximum. Pour les urgences, l'appel est orienté vers les services institutionnels compétents.

L'objectif est de rompre l'isolement des habitants et les tranquilliser, mais aussi de : recréer un lien entre les citoyens et le service public, réinstaurer le dialogue dans les rapports de voisinage, et bien sûr au final, améliorer la qualité de vie des Toulousains.

PILOTE

Le projet est initié par la ville de Toulouse, porté par l'Office de la Tranquillité.

PARTENARIAT

L'office de la tranquillité constitue d'abord un service de la ville de Toulouse. En interne, il y a un fort partenariat avec d'autres services notamment : la Police Municipale, les services techniques, la relation à l'habitant, les services sociaux...

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

L'office de la tranquillité interpelle l'ensemble des partenaires lorsque la médiation ne suffit pas : de la police nationale à la police municipale en passant par tous les services sociaux et associations d'aide aux victimes. L'office renvoie aussi vers les Maisons de Justice et du Droit, les Points d'Accès au Droit. Il peut également fournir des informations intéressantes aux cellules de veille du CLSPD sur l'état de santé de la ville et de ses quartiers.

L'idée est de travailler en réseau, de manière transversale et complémentaire avec les différents acteurs concernés par la sécurité. Parmi ces partenaires, l'Etat doit accepter de s'engager dans le cadre de ses responsabilités aux côtés des villes. Une convention de coordination entre la police nationale et l'office de la tranquillité a été élaborée afin de répartir le champ de compétences sur le territoire de Toulouse.

Une méthode d'échanges d'informations sur les faits de délinquance, dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme et des éthiques professionnelles de chaque corps de métier a été élaborée.

→ L'office travaille en réseau avec les services, il a une fonction d'accueil et de relais d'information et surtout d'orientation. Avec la population, un travail de pédagogie doit impérativement être fait, pour éviter les appels abusifs sachant que le service ne peut pas tout régler.

ACTIVITÉS & STRATÉGIE

Fonctionnement :

Un opérateur reçoit un appel et établit une fiche de signalement, qui est transmise aux services compétents de la mairie (enlèvement d'encombrants, nettoyage de voirie, etc.) et si nécessaire vers un service extérieur comme les services sociaux, la police nationale, la préfecture...

En cas de problème complexe (conflit de voisinage, nuisances sonores, violence, etc.), l'opérateur informe un régulateur qui prend le relais ou mène une enquête, en collaboration avec les services partenaires. Le régulateur peut faire intervenir un médiateur quand le problème n'est pas résolu par l'un des partenaires.

Six médiateurs interviennent en binômes, du mardi au samedi de 16 h à minuit. Ils se consacrent aux rendez-vous « à froid » pris avec les habitants et interviennent sur le terrain pour assurer une action de médiation suite aux problèmes signalés par des appels au 3101.

Leurs missions sont l'apaisement des tensions par le dialogue, rechercher des solutions aux conflits, guider les habitants vers les interlocuteurs les plus adaptés. Les médiateurs n'imposent pas de solution mais aident les habitants à la trouver par eux-mêmes.

Ils permettent l'opérationnalité du dispositif et la complémentarité avec la Police Nationale. Les médiateurs interviennent surtout pour la gestion de l'espace public. Lorsqu'un riverain se plaint de nuisances sonores dans un contexte de vie nocturne, une médiation est possible à posteriori avec le gestionnaire de l'établissement de nuit, l'intervention se fait à froid. Si il faut, intervenir à chaud, si la situation devient complexe ou ingérable, l'intervention est renvoyée vers la Police Municipale voir la Police Nationale.

Critères de répartition :

Entre les deux numéros de téléphone le 17 et le 3101, il y a trois critères de répartition, le premier, **critère de gravité**, est atteint lorsque le problème est qualifié de violent, l'affaire est transmise à la Police Nationale, le second est un **critère géographique** : la zone d'intervention du 3101 est limitée à la ville de Toulouse. Le dernier est un **critère horaire** : après minuit, la Police Nationale intervient, sauf en matière de nuisances sonores, qui sont du ressort du service

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

de vie nocturne de la Ville et donnent lieu soit à la médiation, soit à l'intervention de la Police Municipale.

Caractéristiques des appels :

Ce numéro peut être sollicité sur les questions suivantes :

Respect de l'espace public

- Enlèvement des encombrants, des déchets verts. Selon la nature des déchets, les services municipaux fixent un rendez-vous ou orientent vers les services compétents
- La gestion de vos déchets : information sur la collecte, remplacement de poubelles volées ou endommagées,
- L'enlèvement de tags et affiches,
- Le signalement de véhicules abandonnés ou de problèmes de stationnement,
- Le signalement d'animaux errants et insectes nuisibles,
- Toutes anomalies sur le domaine public concernant : la voirie, l'éclairage, la signalisation, les espaces verts.

Respect entre citoyens

- nuisances sonores,
- conflits de voisinage,
- troubles sur la voie publique,
- signalement de personnes en difficulté (plan canicule, situation de vulnérabilité...)

Opération tranquillité vacances

L'appel du numéro permet de bénéficier de cette opération durant les vacances. Les personnes peuvent demander aux services de police nationale et municipale de surveiller leur domicile.

Les caractéristiques suivantes ont été observées :

- Le centre reçoit environ 600 appels par jour, certaines périodes dans l'année on constate des pics d'appels.
- En général, le temps d'attente ne dépasse jamais 10 minutes lors des pics les plus chargés.
- En soirée, une des thématiques principales est la vie nocturne, les nuisances sonores. La journée les thématiques abordées sur plutôt axées sur la gestion urbaine de proximité (GUP).
- On note peu d'appels entrants qui doivent être rebasculés directement auprès de la police nationale, par exemple des agressions : les toulousains ont compris le dispositif. Il y a néanmoins une capacité d'articulation avec le 17 dans les deux sens, l'Office n'a pas d'interlocuteur ou de ligne dédiée.
- En volume, 85% des appels sont liés à des problèmes de Gestion Urbaine de Proximité et du cadre de vie.
- Les appels n'ont pas de durée prédéfinie dans le temps, la mission principale c'est d'écouter. Ainsi la plupart des appels sont situés entre 40 secondes et 1 minute.
- Certains appels qui touchent à des problématiques sociales plus lourdes peuvent durer jusqu'à une heure. Il faut alors faire preuve d'une éthique d'accueil, prendre le temps de discuter, dans une vraie qualité d'écoute. Cela peut permettre d'identifier des situations sociales délicates et éventuellement la bascule vers les services du Conseil général. Parfois les appelants perçoivent des problèmes de tranquillité, alors qu'il s'agit en fait de questions de santé mentale.
- Le système technique est basé sur un outil de consultation cartographique de l'information. L'analyse des plaintes, des appels sont géo-localisés ce qui permet de traiter les données et de fournir des informations à l'observatoire local.

➔ Il est nécessaire de rappeler que le service n'est pas un service d'urgence, car la Police nationale reste compétente pour gérer l'urgence. Le nombre de personnels présents est adapté au volume d'appels, sans pour autant opérer une fragmentation du travail.

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

→ L'office est devenu le service public de réception et de résolution des problèmes. Lorsque des appels sont récurrents, un suivi du dossier est effectué par le régulateur, si un suivi interservice est nécessaire, un référent est nommé par dossier. L'idée est de fournir un service qui soit cohérent pour le citoyen, qui soit dans l'intérêt du citoyen.

BUDGET

Le Budget de fonctionnement fait partie de celui de la ville de Toulouse, et se mesure notamment en moyens humains. Il y a 25 opérateurs de catégorie C, 10 régulateurs en catégorie B, un directeur de service, une secrétaire, un responsable qualité et 6 médiateurs en catégorie C. En dépenses de fonctionnement, il faut aussi compter les frais de locaux, un équipement informatique adapté (un centre d'appel doit être réalisé, ce qui nécessite notamment du câblage) avec 40 postes informatiques, des logiciels métiers et des prestataires de services techniques.

RÉSULTATS et ÉVALUATION

L'Office de la tranquillité en chiffres :

25 opérateurs téléphoniques

10 régulateurs

6 médiateurs

378 000 appels depuis le lancement (entre le 5 octobre 2009 et le 25 juillet 2011)

80% des appels concernent des signalements de dysfonctionnement sur l'espace public

20% problèmes de tranquillité entre personnes, difficultés de vivre ensemble

L'office a permis d'avoir une vision très précise et de mesurer les problèmes auxquels font face les Toulousains et de les analyser au sein de l'observatoire de la tranquillité afin de prévoir et trouver des réponses adéquates aux problèmes.

Principales conditions de réussites :

- Un portage politique fort
- Une importante coopération interservices, nécessitant au préalable un travail de persuasion, car les habitudes de travail sont bousculées.
- Des process clairs pour tout le monde, qui sont résumés dans des fiches de procédure
- La formation des opérateurs
- Un recrutement sur des profils adaptés, des personnes qui sont disposés à des métiers d'accueil où il faut parfois gérer du mécontentement, du stress.

Principaux obstacles et/ou insuffisances :

- Le fait d'être ouverts 24h sur 24 7j sur 7, 365 j/an est très exigeant en personnel. Une équipe de journée et une équipe de nuit tournent aux 3 x 8 : c'est un rythme fatigant, proche dans la gestion de celui d'une Police Municipale fonctionnant la nuit.
- Parfois certains appels sont stressants.

PERSPECTIVES

Une réflexion quant à la mutualisation de ce service au niveau intercommunal est en cours.

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Une vidéo explicative existe sur ce dispositif :

http://www.dailymotion.com/video/xhsybb_la-ville-devant-soi-3101-office-de-la-tranquillite_news?start=3#.Ua8OANLwk8I

Date de mise à jour de la fiche : Nov. 2013

FICHE DE PRATIQUE : LES MAISONS DE LA SÉCURITÉ AUX PAYS-BAS

NOM DU PROJET

Maisons de la Sécurité, Pays Bas

TERRITOIRE

Projet national, 45 maisons sont recensées

DURÉE

Initié en 2002, toujours en cours

MOTS - CLEFS

Sécurité de Proximité - Partenaires en co-location - Prévention de la récidive

CONTEXTE et NATURE DU PROBLEME

Au cours des années 1990, il est devenu de plus en plus clair que la législation pénale ne suffisait pas pour lutter contre la récidive. En effet, la pratique montre que les auteurs de troubles ont aussi souvent des problèmes personnels d'ordre sociaux, psychologiques ou sanitaires. Il était donc nécessaire de traiter ces problèmes afin de susciter un changement de comportement et d'impliquer d'autres partenaires, notamment les organismes sociaux, dans les efforts de prévention de la récidive. **Exemple** : un délinquant toxicomane continuera à commettre des délits tant que son addiction n'est pas traitée. La prison seule n'est pas une réponse.

Par ailleurs, il y avait peu de communication entre d'une part les services responsables du maintien de l'ordre et de la santé publique et d'autre part l'autorité locale. Par conséquent, ils travaillaient souvent de manière contradictoire et n'utilisaient pas pleinement leurs connaissances et ressources respectives. Par exemple, il arrivait souvent que les sanctions pénales interrompent un programme de traitement organisé par un service social. **Exemple** : un délinquant toxicomane vient de commencer un programme de désintoxication mais doit l'interrompre pendant plusieurs semaines afin de purger sa peine de prison.

La prise de conscience de ce problème a amené le gouvernement à encourager la coopération entre les partenaires de la justice pénale, les services sociaux et les municipalités. La première Maison de la Sécurité a été établie à Tilburg en 2002. Depuis, le gouvernement a encouragé d'autres villes à ouvrir des Maisons de la Sécurité avec pour objectif d'établir un réseau dans tout le pays. Aujourd'hui, les Pays-Bas comptent 45 Maisons de la Sécurité. Il ne s'agit pas simplement de partenariats entre tous les organismes impliqués, mais de véritables maisons, c'est-à-dire des locaux physiques, où les partenaires se rencontrent et échangent. Cette initiative a permis de réduire peu à peu le fossé qui existait entre les différents partenaires au moment du lancement de ce projet.

OBJECTIFS

L'objectif des Maisons de la Sécurité peut se résumer comme suit : renforcer la collaboration entre les services de maintien de l'ordre, l'autorité locale et les services de santé afin que leur travail soit complémentaire et renforce les efforts de chacun. Concrètement, cela signifie que chaque individu est suivi de façon individualisée en utilisant les outils du droit commun et des services sociaux, et que la police, le ministère public, la municipalité et les organismes d'aide sociale et de santé travaillent avec pour objectif d'amener un changement de comportement chez le délinquant en se fondant sur une vision commune et un objectif partagé.

PARTENARIAT

Partenaires sécurité (la chaîne de maintien de l'ordre)

- **Municipalité (Département de l'Ordre public et de la Sécurité).** Aux Pays-Bas, les maires ont un certain nombre d'obligations légales relatives à l'ordre public et à la sécurité. Le maire est la personne responsable du maintien de l'ordre et a autorité sur la police locale. Il est assisté dans cette tâche par le Département de l'Ordre public et de la Sécurité.
- **Les services du Parquet** gèrent la chaîne de maintien de l'ordre et ordonnent les enquêtes policières sur les crimes et délits.
- **Les services de probation** suivent les anciens détenus sur instruction des tribunaux et rédigent les rapports pour les tribunaux, sur instruction des services de probation. Ils sont financés par le ministère de la Sécurité et de la Justice.
- **Le service des prisons** est financé par le ministère de la Sécurité et de la Justice.

Les partenaires de l'aide sociale (la chaîne de l'aide sociale)

- Institutions psychiatriques et de traitement des addictions (financées en partie par l'assurance maladie et en partie par la municipalité)
- Les services sociaux de la municipalité
- Les Agences d'Aide à la Jeunesse, financées par la province
- Les partenaires de la chaîne d'aide sociale qui interviennent en matière de violence domestique, financés par la municipalité.

ACTIVITÉS & STRATÉGIE

Une Maison de la Sécurité est un partenariat entre les acteurs de la chaîne de prévention de la délinquance. Ce n'est pas une entité légale indépendante. Les droits et obligations des partenaires sont inscrits dans un accord de coopération.

La Maison de la Sécurité a une équipe de soutien pour faciliter la coopération entre les partenaires, qui comprend un "gestionnaire de chaîne", des gestionnaires de cas qui président les réunions consacrées aux cas individuels et supervisent la mise en place des accords conclus pendant ces réunions, un centre d'information qui compile les dossiers individuels qui doivent être examinés en réunion sur la base des informations fournies par les partenaires de la chaîne, un secrétariat.

Structure organisationnelle

La gestion quotidienne de la Maison de la Sécurité est assurée par le « *gestionnaire de chaîne* », qui consulte les managers représentant chacun des partenaires. Le gestionnaire de chaîne informe le maire et les directeurs des organismes partenaires de la chaîne. Le maire assume la fonction de directeur de la Maison de la Sécurité et celle-ci est un instrument de la politique de sécurité municipale.

Groupes cibles des Maisons de la Sécurité

Tous les délinquants ne font pas l'objet d'un suivi à la Maison de la Sécurité. En principe, les partenaires évoquent seulement les cas des individus qui ont des problèmes multiples (c'est-à-dire des problèmes dans divers domaines de leur vie comme le logement, le travail, les dettes, les difficultés psychologiques et sociales, l'addiction, etc.) et pour lesquels une solution combinant la sanction et l'assistance est appropriée.

Les partenaires ont défini un certain nombre de catégories d'auteurs qui sont systématiquement suivis à la Maison de la Sécurité. Il s'agit des :

- Multi-récidivistes
- Auteurs de vols
- Membres de gangs et groupes criminels
- Délinquants violents

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

- Jeunes récidivistes
- Auteurs de violence domestique
- Anciens détenus qui ont des problèmes multiples

Comme on le voit, la Maison de la Sécurité est destinée à traiter les cas de personnes qui ont des problèmes complexes ainsi que les auteurs de délits qui sont prioritaires pour la municipalité.

Méthode

La Maison de la Sécurité fonctionne selon le principe de subsidiarité, c'est-à-dire qu'on s'efforce de trouver une solution dans un premier temps avec les partenaires individuels de « première ligne ». La Maison de la Sécurité intervient lorsqu'il apparaît clairement que pour être efficace, l'intervention nécessite la participation de tous les acteurs de la chaîne, notamment le maintien de l'ordre et l'assistance sociale. Si le traitement d'un cas individuel s'avère problématique, le gestionnaire de chaîne de la Maison de la Sécurité peut en parler avec les cadres "senior" des organismes partenaires.

BUDGET

Les Maisons de la Sécurité sont financées conjointement par le gouvernement central et les municipalités. Les autres partenaires -police, services de probation, agence de protection de l'enfance et ministère public- apportent les ressources humaines et les équipements informatiques.

RÉSULTATS

- Pendant les réunions, on discute des "clients" individuels mais sans qu'ils soient présents physiquement.
- La Maison de la Sécurité met en oeuvre la coopération et encourage les partenaires à définir un plan d'action commun. Les partenaires mettent ce plan en oeuvre. La Maison de la Sécurité contrôle s'ils le mettent effectivement en oeuvre.

Les avantages de la Maison de la Sécurité

- En partageant un bureau, les partenaires apprennent à se connaître et à se faire confiance. Par conséquent, ils sont plus enclins à faire des efforts de collaboration.
- Les parties concluent des accords spécifiques sur qui doit faire quoi et quand sur la base d'une analyse conjointe d'un problème. Ainsi, la sanction et l'assistance se font de manière conjointe (et non pas de façon contradictoire) et même, se renforcent l'une l'autre. **Exemple** : la Maison de la Sécurité recommande à un juge de libérer de façon anticipée un détenu qui refuse un traitement, mais à condition que celui-ci accepte d'être traité.
- Les actions peuvent être lancées plus tôt. **Exemple** : un délinquant bien connu commet un délit un lundi. On le signale à la Maison de la Sécurité un mardi. Le jeudi, les parties concernées décident de la marche à suivre. Les partenaires "assistance sociale" savent que cet individu est en détention et ne peut donc assister aux rendez-vous prévus. Un rapport du service de probation est demandé. Les services du Procureur sont informés du programme d'assistance en cours pour ce délinquant et prennent cette information en compte dans leur réquisition de peine.
- Si la Maison de la Sécurité est confrontée à un problème récurrent dans la chaîne de coopération, ce problème est signalé à l'organisme susceptible de le résoudre. **Exemple** : aux Pays-Bas, une personne doit rechercher un emploi pendant quatre semaines avant d'avoir droit à l'assurance chômage nationale. Pour un ancien détenu, ceci pose problème. Il a donc été convenu qu'un détenu peut se porter candidat à un emploi depuis la prison ce qui lui permet de bénéficier de l'assurance chômage à sa sortie de prison, au cas où il n'a pas trouvé de travail.

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

ÉVALUATION

- 1) Selon diverses études indépendantes, la méthode adoptée par la Maison de la Sécurité a une valeur ajoutée et peut réduire les coûts, en particulier avec les récidivistes et les toxicomanes.
- 2) De nombreux partenaires de la chaîne qui travaillent dans une Maison de la Sécurité perçoivent cette valeur ajoutée.
- 3) Des exemples de cas spécifiques peuvent être utilisés pour signaler les domaines où la coopération au sein de la Maison de la Sécurité peut être améliorée.

Cependant...

... il est difficile, partout aux Pays-Bas, de mesurer les résultats des Maisons de la Sécurité. Et ce, pour plusieurs raisons :

- Il est difficile de mesurer le service personnel apporté à chaque individu
- Comment mesurer précisément les résultats de la Maison de la Sécurité et ceux des partenaires de la chaîne ?
- La confiance et l'amélioration de la coopération sont difficiles à cerner en chiffres
- Les partenaires de la chaîne résolvent beaucoup de problèmes de façon informelle, pas toujours lors de réunions formelles
- Les équipements informatiques ne sont pas toujours adaptés pour fournir une bonne information de management

Facteurs de réussite :

- Il est nécessaire de bien réfléchir à ce que l'on veut mesurer avant de commencer.
- Il est utile de présenter des exemples de cas individuels pour convaincre les bailleurs de fonds de la valeur ajoutée de cette démarche.
- Il faut accepter que la création d'une chaîne de coopération sur mesure n'est pas une science exacte.

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Pour des informations sur les Maisons de la Sécurité aux Pays Bas :

<http://www.veiligheidshuizen.nl> : Une animation (en néerlandais) permet de comprendre le fonctionnement des Maisons de la Sécurité aux Pays Bas.

Date de mise à jour de la fiche : Nov. 2013

ANNEXE 3 : DONNEES RELATIVES AUX POLICES MUNICIPALES

Villes > 20 000	Pop.	Nb de PM	RATIO PM /10 000	Armée (cat. B)	Ligne d'appel	Horaires	Autres effectifs		
							ASVP	Médiateurs	Autres
Lille	240 000	110	4,58			24h/24 - 7j/7	50 ASVP	14 médiateurs	
Roubaix	94 700	60	6,12	OUI	Directe	De 06h45 à 23h30 lundi, mardi, mercredi, jeudi, dimanche Et jusqu'à 00h30 le vendredi et samedi	6 ASVP	NON	
Tourcoing	92 000	44	4,78				8 ASVP		
Villeneuve d'Ascq	64 000	22	3,44	NON		Lundi au vendredi 7h45 à 23h00 (mercredi vendredi samedi, prise de service 06h00 marchés hebdo) samedi fin de service, 20h45. dimanches et jours fériés 10h00 - 18h45	NON	NON	1 agent de prévention
Wattrelos	41 500	32	7,71						
Marcq-en-Baroeul	39 723	16	4.02	OUI	032045 4336	Lundi au samedi de 8h à 23h	2		6 Opérateurs / vidéo
Lambersart	29 000	12	4,14			Lundi au samedi de 7h30 à 21h			

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

Lomme	29 000	18	6,21	NON	03.20.2 2.76.26 06.09.6 3.51.32	Lundi au Samedi 8h à 22h (période été) 8h à 20h (période hiver)	NON	10 médiateurs	
Armentières	25 000	Pas de PM	Pas de PM	Pas de PM	Pas de PM	Pas de PM	8 ASVP		5 agents de proximité soir ; 7 patrouilleurs scolaires
La Madeleine	23 000	20	8,70						
Mons-en- Baroeul	22 000	14	6,36			lundi au samedi de 8h-22h et le dimanche de 10h30-15h			
Loos	22 000	10	4,55			Lundi et samedi : 8h - 19h Mardi au vendredi : 8h - 21h	2 ASVP		
Croix	21 200	10	4,72						7 agents de surveillance
Halluin	20 000	Pas de PM	Pas de PM	Pas de PM	Pas de PM	Pas de PM			2 correspondants de quartiers, 6 agents de Prévention. 13 agents de Préventions aux abords des écoles.

Pour information : la moyenne nationale des villes entre 20 et 100 000 hab. est de 4 agents (étude FMVM 2010)

ANNEXE 4 : ORGANISATION POLICE NATIONALE

Localisation des commissariats subdivisionnaires (CSUB) et Commissariats de secteur (CS).

DDSP et DIVISIONS	POPULATIONS
<p style="text-align: center;">DDSP <u>Services centraux</u> État -major <u>Service d'ordre public et de circulation</u></p>	
<p style="text-align: center;">DIVISION DE LILLE</p> <p><u>Lille</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lille nord (CSUB²⁴) (avec Hellemes (CS)²⁵) - Lille sud (CSUB) (dans les locaux de la DDSP) + CS - + 6 CS : Belfort Moulin, Vauban, Vieux Lille, Euralille, Fives, Fb de Béthune <p><u>Villeneuve d'Ascq (CSUB)</u> (Villeneuve d'Ascq, (CS) Lezennes, Mons en B (CS), Forest sur Marque) + Villeuneuve d'Ascq Cousinerie (CS)</p> <p><u>La Madeleine (CSUB)</u> (La Madeleine, Lambersat (CS), Lompret et Saint André)</p> <p><u>Marcq-en-Baroeul (CSUB)</u> (Marcq en B, Marquette lez Lille, Wambrechies)</p> <p><u>Lomme (CSUB)</u> (Lomme (CSUS), Capinghem, Emmerin, Englos, Ennetieres en Weppes, Haubourdin (CS), Loos (CS), Perenches, Premesques, Sequedin)</p> <p><u>Wattignies (CSUB)</u> (Wattignies, Faches Thumesnil (CS), Houplin Ancoisne, Lesquin, Noyelles Les Seclin, Ronchin (CS), Séclin (CS) Templemars, Vendeville.)</p>	<p>560 000 habitants</p>

²⁴ CSUB : Commissariat subdivisionnaire

FFSU - Etude sur les polices dans le territoire de la communauté urbaine de Lille - Rapport final

DIVISION DE ROUBAIX	260 000 habitants
Roubaix (CP ²⁶ CSUB) (Wattrelos (CSUB), Hem (CSUB), Wasquehal (CSUB), Croix (PCPP), Leers, Lys les lannoy, Lannoy, Leers, Touflers) + Roubaix Alma (CS), Roubaix Potenerie (CS) et Roubaix Epeule (CS)	
DIVISION DE TOURCOING	200 000 habitants
Tourcoing (HP ²⁷)(Tourcoing nord (CS) et Tourcoing ouest (CS) Mouvaux (CSUB), Bondues, Linselles, Comines (PCPP ²⁸), Wervicq sud, Bousbecque, Halluin (CSUB), Roncq (CSUB), Neuville en Ferrain)	
DIVISION D'ARMENTIERES	71 000 habitants
Armentières (CP= CSUB) (Bailleul (CSUB), Houplines, La Chapelle d'Armentières, Nieppe)	
Total	1, 091 00

²⁵ CS : Commissariat de secteur

²⁶ CP : commissariat principal

²⁷ HP : Hôtel de police

²⁸ PCPP : point de contact de police de proximité