

L'ANALYSE DE

JEAN-LOUIS MISSIKA



#SACCAGEPARIS : PEUT-ON ALLER AU-DELÀ DE L'INDIGNATION ?

26 avril 2021

Les polémiques récentes à propos de la propreté et de la sécurité dans la capitale passent à côté de l'essentiel : un partage des rôles ubuesque entre l'Etat et la Ville. Première visée par les récriminations des habitants, la municipalité n'a tout simplement pas les moyens élémentaires d'une politique efficace dans ces domaines. A Paris comme dans toutes les autres villes de France...

Le hashtag « saccage Paris » est apparu sur Twitter et, comme d'habitude, tout s'est emballé. La twittosphère s'est enflammée, les chaînes d'information se sont emparées de la polémique, vite suivies par tous les médias. La municipalité s'est crispée, dénonçant une campagne d'extrême-droite. Les quolibets ont plu comme à Gravelotte. Ainsi va la politique : la recherche du bouc émissaire prend le pas sur la compréhension des problèmes et la recherche de solutions. Est-il possible d'aller au-delà de l'indignation et des insultes ? Peut-on essayer de comprendre pourquoi il est si difficile de rendre Paris propre et sûre ? Peut-on ranger un instant dans un tiroir, les hashtags injurieux, les photos non datées et les tweets incendiaires, et se demander comment il serait possible de mieux faire ?

Je me suis retiré de la vie politique active à Paris, après y avoir été maire-adjoint pendant douze ans. Cette expérience me conduit à proposer quelques pistes de réflexion. Il ne s'agit pas de dédouaner la municipalité de ses responsabilités en matière de propreté – elles sont considérables – mais d'explorer la face cachée des difficultés actuelles, et de comprendre quels sont les leviers d'une politique efficace.

Souvent lorsque j'étais interpellé par des Parisiens sur la saleté dans le métro ou sur l'insécurité dans les rues, mon premier réflexe d'élus était d'expliquer que la municipalité n'avait pas la charge de ces sujets. Le métro est sale ? C'est de la responsabilité d'Île de France Mobilités, adressez-vous à Mme Péresse ! L'insécurité s'aggrave ? C'est de la responsabilité du gouvernement, voyez le ministre de l'Intérieur ou le préfet de police ! La réponse des citoyens est presque toujours la même : vos problèmes de répartition de compétences ne nous regardent pas, débrouillez-vous, mais faites en sorte que le problème soit réglé ! Pourtant, il est des domaines essentiels où la répartition des compétences est à ce point bancal, inadaptée, contreproductive, que les élus locaux en sont réduits à l'impuissance alors même qu'ils sont les premiers, et parfois les seuls, à être interpellés par les citoyens. Tout simplement parce que ceux-ci n'imaginent pas que le sujet ne soit pas de la responsabilité de la municipalité, tant il est local. C'est une petite tragédie française : le jacobinisme continue de régner en maître alors même que tant de gens sont persuadés que la décentralisation est achevée.

Partons de l'exemple le plus simple : jeter un papier ou une canette de soda par terre. Actuellement le montant de l'amende est de 68€. A Paris, c'est clairement insuffisant. Pour qu'une amende d'un faible montant soit efficace, il faut que la probabilité d'être verbalisé soit très élevée. Or ce n'est le cas ni à Paris, ni ailleurs. La police nationale a d'autres chats à fouetter, et la police municipale, qui vient d'être créée à Paris, a de multiples tâches et des effectifs trop limités. Quand le risque de verbalisation est faible, il faut que le montant de l'amende soit très élevé pour être dissuasif. Dans beaucoup de villes, ailleurs dans le monde, elle est de 500 voire 1000€. Et pas seulement en Suisse ou à Singapour. Des montants de ce niveau permettent de frapper les esprits et d'amorcer un changement des comportements. Ils deviennent un sujet de conversation et de polémique. Mais dans ce cas, la polémique est utile.

Il suffit donc a priori que le conseil municipal vote une augmentation de l'amende. Mais c'est impossible, car le montant de l'amende est décidé au niveau national et doit être le même sur tout le territoire. Pour changer cela, il faudrait voter une nouvelle loi mais cette nouvelle loi n'arrive jamais. En attendant, la maire de Paris, comme tous les autres maires de France, se heurte à l'incompréhension de ses administrés, qui ignorent qu'un sujet aussi simple et aussi local qu'une amende pour jet de débris dépend de la législation nationale et non d'un arrêté municipal. Non seulement ils l'ignorent, mais quand on le leur explique, ils ont du mal à le croire.

De même pour la question de l'affichage sauvage. Une pratique qui se répand comme une traînée de poudre à Paris, comme à New-York, qui défigure la ville, abîme les murs des copropriétés et coûte beaucoup d'argent en nettoyage aux contribuables. Toutes les municipalités sont impuissantes à réprimer ces infractions. La réglementation est si complexe qu'elle conduit à une impuissance totale des pouvoirs publics. Il existe trois procédures différentes. Pour l'une d'elles, le montant des amendes administratives est de 200 € (par jour et par affiche) et le contrevenant dispose de quinze jours pour retirer ses affiches. Là encore c'est un montant défini sur le plan national, qui est ridiculement faible comparé à ce que rapporte une campagne d'affichage sauvage à Paris, et il n'y a pratiquement jamais de poursuites pénales, faute d'intérêt du parquet. Les entreprises intègrent le coût ridicule des amendes dans leurs budgets prévisionnels, des agences spécialisées dans ce type de campagnes prolifèrent, et oublient bien sûr de préciser qu'il s'agit d'un délit, et même de très grandes sociétés comme Danone, peu suspectes de vouloir transgresser la loi, y recourent, persuadées que cette pratique publicitaire est « tolérée ».

La ville de New York pratique de son côté une amende de 10 000 \$ par affiche et considère que cette amende n'est pas assez dissuasive, comparée aux bénéfices qu'en retirent les sociétés en infraction. Elle envisage d'augmenter significativement ce montant. Il n'y a aucune raison que l'affichage sauvage à Paris et dans une petite ville, soit sanctionné par des amendes identiques, alors que le bénéfice qu'en retirent les contrevenants est sans commune mesure. Il faudrait simplifier la réglementation et donner un véritable pouvoir aux maires pour qu'ils évaluent le préjudice et qu'ils fixent un montant réellement dissuasif. A Paris, ce montant devrait être, a minima, de 10 000€ par affiche et par jour, comme à New York. Mais quel parlement oserait voter pareille loi ?

La Ville ne peut décider d'aucun montant d'amende pour les infractions et les incivilités commises dans l'espace public qu'elle administre. Qu'il s'agisse d'un jet de mégot, du dépôt sauvage d'une poubelle ou de déchets de chantier, d'épanchement d'urine, de nuisances sonores, d'affichage sauvage, de tags, de stationnement ou de n'importe quoi d'autre. Comment conduire une politique de propreté à la hauteur, sans pouvoir décider du montant des amendes ? Et il ne s'agit pas là de renflouer les caisses de la ville, puisque l'essentiel des recettes de ces amendes est récupéré par l'Etat.

Il existe un lien étroit entre propreté, incivilité et insécurité comme l'a admirablement démontré Jane Jacobs[1]. Pour qu'une rue soit propre, il faut qu'elle soit sûre, et pour qu'elle soit sûre, il faut qu'elle soit fréquentée et que ses riverains s'en sentent les gardiens. « La première chose à comprendre, dit-elle, est que la tranquillité de la ville est assurée (...) par un réseau complexe, presque inconscient, de contrôles et de normes, appliquées par les habitants eux-mêmes »[2]. Et elle ajoute : « Pas besoin de beaucoup d'incidents violents dans une rue pour que les gens aient peur. Et quand ils ont peur d'aller dans la rue, ils le font moins, ce qui rend la rue encore moins sûre ». Il suffit de passer dix minutes à Barbès pour voir ce mécanisme à l'œuvre : à mesure que les « voyous » s'emparent de la rue et se l'approprient, les « braves gens », les commerçants, les riverains, dépossédés de ce bien commun, la fréquentent de moins en moins. La détérioration des aménagements de la promenade Barbès-Stalingrad est le résultat de ce processus. Il n'y a pas de frontière entre salissure, incivilité et délinquance.

Jane Jacobs insiste sur un point : pour que les riverains se sentent capables de garantir la quiétude d'une rue, il faut qu'au moindre incident sérieux la police intervienne, sinon les citoyens ordinaires se sentent démunis, voire abandonnés. La tranquillité publique ne se gère pas au fil de l'eau, elle doit être fondée sur une doctrine, des procédures, connues et comprises des habitants, des contacts et une relation de confiance qui garantissent l'efficacité des interventions. Et c'est là que le bât blesse. La Ville de Paris entretient des relations étroites avec la Préfecture de Police, mais ces relations ne sont pas celles d'un véritable partenariat. Chaque année, la ville dépense 160 millions € dans le domaine de la sécurité, et elle verse une contribution au budget de la Préfecture de Police de 220 millions € (dont 90 pour la Brigade des Sapeurs-Pompiers, chiffres de 2019.). Ce que fait le préfet de cet argent, la ville n'en sait absolument rien. Et bien évidemment, il n'existe aucune procédure permettant à la municipalité de négocier avec la préfecture des objectifs de sécurité, ou même une allocation des moyens.

Même l'information la plus simple et la plus essentielle pour un maire d'arrondissement – par exemple « combien y a-t-il de policiers affectés au commissariat du 18^e arrondissement ? » – est considérée comme « secret défense ».

[1] Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York, 1993, (première édition 1961)

[2] Opus cité p. 41

C'est de façon informelle que l'on apprend qu'il y a, en tout et pour tout, 400 policiers affectés à cet arrondissement pour plus de 200 000 habitants, chiffre à comparer aux 800 policiers affectés à la sécurité du nouveau Palais de Justice des Batignolles. Et c'est encore au détour d'une conversation informelle, que l'on découvre que le commissariat du 18e dispose de deux véhicules seulement pour patrouiller la nuit, et donc couvrir la Colline du Crack, La Chapelle, Pigalle et Barbès ! Ces chiffres sont bien évidemment « sans garantie du gouvernement ». Non seulement la municipalité est face à une « boîte noire », mais toutes les informations qu'elle réussit à grapper montrent que les fonctions régaliennes sont privilégiées par rapport à la sécurité au quotidien. Par fonctions régaliennes, il faut entendre non seulement le maintien de l'ordre face aux manifestations, violentes ou non, et la lutte contre le terrorisme, mais aussi la protection des ministères, palais de justice et autres bâtiments administratifs. La petite délinquance est négligée, ce qui explique l'explosion des chiffres que l'on constate actuellement. La ville ne dispose d'aucune des informations qui permettraient de piloter une politique de sécurité digne de ce nom, et les priorités du ministère de l'intérieur ne sont pas celles d'une municipalité.

L'espace public est un bien commun. Comme souvent avec un commun, des forces cherchent à se l'approprier. Les incivils et les petits délinquants se l'approprient comme un terrain de jeu, voire un lieu de travail pour le trafic de drogue. Les manifestants et les émeutiers se l'approprient comme un terrain pour la conquête du pouvoir, selon un schéma de conflit très classique dans notre pays : la rue contre le pouvoir. Des manifestations de plus en plus violentes, une répression de plus en plus brutale, des dégradations de plus en plus graves et coûteuses : il n'y a rien d'étonnant à ce que, du point de vue d'un gouvernement, le maintien de l'ordre soit la priorité tandis que la tranquillité publique est négligeable et négligée.

Ce n'est pas tout, de nombreuses missions de police administrative sont encore instruites par la Préfecture de Police alors qu'elles sont associées à l'action de la Ville, dans l'esprit des Parisiens. 600 lieux bénéficient d'une autorisation d'ouverture de nuit à Paris, sans que la Ville ait son mot à dire. Les maires d'arrondissement ne sont même pas consultés sur le renouvellement des licences, alors qu'ils ont en charge la tranquillité publique... S'agissant des nuisances sonores, si ces dernières proviennent d'une guitare sèche, elles relèvent de la compétence de la Ville, mais de celle de la Préfecture de Police s'il s'agit d'une guitare électrique au titre des « sons amplifiés ». La France mérite vraiment son surnom d'Absurdistan...

En matière de stationnement, lorsque les trottinettes se sont mises à pulluler et à entraver les trottoirs, la ville a agi « par anticipation » de mesures législatives et d'un décret gouvernemental qui devaient fixer le cadre d'utilisation de ces engins. Lorsque le décret a été publié après des mois d'attente, il a supprimé le principal outil dont la ville disposait pour enlever les trottinettes des trottoirs, à savoir l'interdiction de stationnement sur lesdits trottoirs. Dans quel pays, à part la France, c'est le ministre de l'Intérieur et non le maire qui décide d'autoriser ou non des trottinettes à stationner sur le trottoir ?

Je me suis longtemps demandé pourquoi il était si difficile de faire évoluer la réglementation quand beaucoup de gens reconnaissent que cette évolution est indispensable. Par deux fois, j'ai vécu des situations de débat et de vote d'une loi, qui m'ont fait comprendre les limites de ce que l'administration d'Etat et le Parlement étaient prêts à faire. D'un côté, l'administration des finances considère que les élus sont des irresponsables, qu'il faut tenir « rênes courtes » pour les empêcher de faire des sottises. De l'autre, la détestation de Paris est l'impensé d'une majorité de députés qui voient dans toute nouvelle prérogative municipale, non pas une avancée pour toutes les villes, mais un pouvoir supplémentaire et abusif pour la seule ville de Paris. Telle est la tenaille qui bloque tout espoir de donner plus d'autonomie et de capacité d'action aux villes.

Lors de la réforme de la taxe de séjour, les villes touristiques, dont Paris, avaient milité pour une plus grande marge de manœuvre des municipalités avec une taxe calculée en pourcentage du prix de la nuitée, de 1 à 5%, et non plus en valeur absolue. Cette approche a été rejetée au profit d'un système plus rigide. Les villes ne peuvent pas fixer le montant de la taxe de séjour en pourcentage du prix de la nuitée. Celle-ci est plafonnée à 4 € par nuitée avec une tolérance de 25% de taxe additionnelle pour la ville, ce qui nous amène à 5 € ! Ainsi un touriste dans un hôtel une étoile à 60 € la nuit, paiera une taxe de 2% (1,25 €) tandis qu'un touriste dans un palace à 4000 € la nuit, paiera une taxe de 0,1% (5 €), comme si l'empreinte carbone du touriste riche était inférieure à celle du touriste moins fortuné !

Mon deuxième exemple concerne le vote de la Loi d'Orientation des Mobilités (LOM), en 2019. Elle a permis aux municipalités de délivrer des titres d'occupation du domaine public, intégrant des prescriptions de sécurité, de qualité de service mais également des critères sociaux et environnementaux, pour les nouveaux services de mobilité (vélos, scooters, voitures, véhicules utilitaires, trottinettes, en libre-service).

C'est un progrès réel, mais cette capacité de délivrance de titres d'occupation n'a pas été étendue à d'autres usages de l'espace public, initiés par les plateformes numériques. Les nuisances causées par ces plateformes, qu'il s'agisse d'Uber, d'Amazon ou de Deliveroo, sont à la fois environnementales et sociales. L'an dernier, New York a imposé à Uber et Lyft, un gel des licences, un péage urbain, des règles pour limiter la circulation à vide et un salaire minimum. Londres est allé plus loin en retirant temporairement sa licence à Uber parce que cette société n'était pas en mesure de garantir que les chauffeurs avaient leur permis. Comme Uber, Amazon s'est fait une spécialité d'être un passager clandestin des aménités d'une ville. Elle use et abuse de l'espace public par la livraison anarchique de ses colis, qui transforme les centres-villes en plateformes logistiques géantes et provoque des congestions massives et des pics de pollution. Le fameux « black Friday » est en général suivi d'un « bloody Monday » au cours duquel les villes sont embolisées par les livraisons. La loi LOM aurait été un véhicule idéal pour anticiper ces nuisances et les encadrer, en donnant aux villes des outils similaires à ceux de New York ou de Londres. Peine perdue ! L'appareil d'Etat semble incapable d'anticiper ces nouvelles situations et reste sourd aux alertes des villes, comme s'il fallait attendre que la catastrophe soit là pour commencer à envisager de légiférer.

Le gouvernement parle beaucoup de décentralisation et le Président de la République affirme souvent l'importance des maires et des territoires dans le bon fonctionnement de la démocratie, mais la réalité des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales relève davantage du dialogue de sourds, ou du rapport de forces permanent, fondé sur le pouvoir de nuisance, plutôt que d'un partenariat intelligent. Dans mon expérience d'élus, j'ai été confronté à de nombreuses situations qui montrent à quel point l'appareil d'Etat ignore ce qui empêche les maires d'agir, en particulier dans les grandes villes. J'en suis arrivé à la conclusion que cette ignorance était feinte, et que l'idée de doter les villes françaises de pouvoirs équivalents à ceux des villes américaines ou allemandes par exemple, est tout simplement insupportable à la haute fonction publique nationale comme au législateur. La réalité des relations de l'Etat aux villes est un mélange de surréglementation et de jacobinisme dont l'effet est délétère sur la capacité d'action des maires et sur les relations de confiance entre élus et électeurs. C'est particulièrement vrai à Paris à cause de son double statut de grande ville et de capitale, et de l'histoire tumultueuse de ses relations avec l'Etat central.

La méfiance est toujours là, palpable, insidieuse, tout comme la volonté de contrôle et de domination. Tant que cette situation perdurera et que le statu quo sera la règle, les rues seront toujours moins sûres et toujours plus sales, quelle que soit la couleur politique de la municipalité.

Jean-Louis Missika enseigne à la London School of Economics dans le programme LSE Cities, il a été adjoint à la maire de Paris de 2014 à 2020, en charge de l'urbanisme, l'architecture, le développement économique, les projets du Grand Paris, l'attractivité, et adjoint au maire de Paris de 2008 à 2014 en charge de l'innovation, la recherche et les universités. Il a publié en 2019, chez Terra Nova, « Le nouvel urbanisme parisien », et *Des robots dans la ville* avec Pierre Musseau (Tallandier, 2018).