

Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT SUR LE COUT ANNUEL POUR LA VILLE
DES INCIVILITES VOLONTAIRES SUR L'ESPACE PUBLIC
(PAPIERS, MEGOTS, DECHETS CANINS, TAGS...)

- avril 2016 -

N° 15-06

Rapporteurs :

[.....]

[.....]

[.....]

Précédents rapports sur un sujet avoisinant
Rapports de l'IG
Etude comparative des politiques de lutte contre les salissures sur l'espace public - Avril 2013
Audit du contrat Vélib' - 2015
Audit du pilotage et du contrôle des achats et des consommations d'énergie - Septembre 2015
Audit sur les modalités d'attribution et de vérification des autorisations de terrasses – En cours
Audit des missions et de la gestion des correspondants de nuit – A venir 2016

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	6
1. DES PRÉCISIONS PRÉALABLES SUR LES CONCEPTS D'INCIVILITE ET D'ESPACE PUBLIC	8
1.1. Des visions théorique et pragmatique de l'espace public convergentes.....	8
1.1.1. Un périmètre mouvant à délimiter.....	8
1.1.2. Organisation et coût de la gestion de l'espace public parisien	9
1.2. Le caractère polysémique du terme « incivilités »	11
1.2.1. Une notion prenant ses racines dans une théorie sociologique	11
1.2.2. Un terme encore flou mais largement employé	12
1.2.3. La superposition pratique entre infraction au règlement et incivilité.....	15
1.3. Identifier les processus de lutte contre les incivilités.....	16
1.3.1. Les processus de la lutte contre les incivilités sur l'espace public.....	16
1.3.2. Les risques pour la collectivité liés aux incivilités sur l'espace public	17
2. CARACTERISER LES INCIVILITES SUR L'ESPACE PUBLIC PARISIEN	18
2.1. Le potentiel partiellement exploité des outils de captation de l'information.....	18
2.1.1. Des sources d'informations non mobilisables	18
2.1.2. Les signalements comme principale source d'informations	19
2.1.3. Des informations traitées en ordre dispersé.....	22
2.2. Le paysage des incivilités ressenties selon DansMaRue.....	26
2.2.1. L'hétérogénéité territoriale	26
2.2.2. La priorisation inattendue des sujets	27
2.2.3. Spécificités locales observables	28
2.3. Les autres sources d'information	31
2.3.1. Les signalements des agents de la DEVE pour les parcs, jardins et bois	31
2.4. La mise en relation d'informations de sources diverses	34
2.4.1. Cohérence entre les sources d'information	34
2.4.2. Des perspectives de consolidation ouvertes par le développement de la géomatique	36
3. LA LUTTE CONTRE LES INCIVILITES	37
3.1. Le cas spécifique des espaces verts.....	37
3.1.1. Une gestion intégrée peu favorable à un suivi spécifique de l'effort de lutte contre les incivilités	37
3.1.2. Une faible verbalisation expliquée par la priorité donnée à la médiation.....	38
3.1.3. Adéquation entre moyens et besoin	39
3.2. La lutte contre les incivilités dans le domaine de la propreté	40
3.2.1. L'activité polyvalente du CAPP et de la DPP	41
3.2.2. L'intégration des activités opérationnelles du service technique de la propreté comme frein à l'identification des ressources allouées à la lutte contre les incivilités	44
3.2.3. La prise d'initiative des mairies d'arrondissements sur la sensibilisation.	49
3.3. Les atteintes aux biens sur la voie publique	50
3.3.1. Un suivi opérationnel des atteintes aux biens et des suites données directement dépendant du mode de gestion	51
3.3.2. La lutte contre les dégradations de biens dominée par des mesures d'adaptation et de réparation.....	52

3.4.	Les occupations de la voie publique	55
3.4.1.	Une action de lutte focalisée sur les infractions aux règles d'occupation statique de l'espace	55
3.4.2.	Etalages et terrasses.....	55
3.4.3.	Activité économique sur l'espace public.....	57
3.5.	La régulation des usages de la voie publique par les correspondants de nuit (CDN) de la DPP.....	60
3.5.1.	Présentation du dispositif.....	60
3.5.2.	La lutte contre les incivilités, activité secondaire pour les CDN qui en ont leur propre définition.....	61
3.5.3.	Une activité focalisée sur la médiation et le signalement.....	61
4.	L'IDENTIFICATION PARTIELLE DES RISQUES OPERATIONNELS FREINE LES PROGRES DANS LA CONNAISSANCE DU COUT DES INCIVILITES.....	63
4.1.	Des risques opérationnels difficiles à appréhender	63
4.1.1.	Un pilotage transverse des activités et des actions à faire émerger.....	63
4.1.2.	Des interfaces locales satisfaisantes.....	63
4.1.3.	Des difficultés à relier état des lieux et interventions contre les incivilités	64
4.2.	Des progrès mesurés dans la connaissance du coût des incivilités.....	65
4.2.1.	Une connaissance des coûts parcellaire en 2011 à la Ville de Paris.....	65
4.2.2.	Un état des lieux légèrement plus détaillé en 2015	67
4.2.3.	Des coûts pouvant être estimés.....	68
4.3.	Coût révisé en 2015 des incivilités sur l'espace public.....	70
	PISTES POUR AMELIORER LA CONNAISSANCE DES COUTS	71
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	73
	TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	75
	PROCEDURE CONTRADICTOIRE	78
	LISTE DES ANNEXES	92

NOTE DE SYNTHÈSE

Les incivilités sont définies dans la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances comme « *les désordres et comportements d'inconduite qui, sans être expressément visés par le code pénal, constituent des manquements aux règles élémentaires de vie en société : nuisances sonores, dégradations, manque de respect [...], soit un ensemble de contraventions déjà inscrites dans le code pénal et portant atteinte à l'ordre public, à la salubrité publique ou encore aux biens d'une collectivité locale* ».

Si le sujet est universel - les incivilités les plus observées dans les transports publics en Belgique, en Italie, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, au Brésil, en Inde et au Japon sont également celles les plus citées en France - et commun à tous les secteurs d'activité comportant une part importante de contact avec les usagers, il demeure difficile à appréhender.

Les sociologues qui l'étudient en soulignent l'imprécision et le situent encore actuellement entre concept et réalité. La SNCF et la RATP, tous deux opérateurs de transport public, n'en ont pas la même vision. Au sein de la Ville de Paris, adjoints à la Maire, élus d'arrondissement, agents ont de la même façon des points de vue faiblement convergents. Les oppositions se résument en quelques points :

- caractère volontaire ou involontaire ?
- actes hors des normes sociales et donc dérangeants ou contraventions à des règles explicites sans atteindre la qualification de délit ?
- actes gênants pour l'ensemble de la population ou actes dont les services municipaux pâtissent, que ce soit par la désorganisation de l'activité ou par l'atteinte aux agents ?

Pour la définition de l'espace public, qui suscite tout autant la controverse, la mission a retenu la voie publique et les espaces verts, qui se caractérisent par l'absence de restriction d'accès et par des usages variés et simultanés. Les chercheurs associent en effet les principes de prévention, de médiation et de proximité, sous-tendus par le concept d'incivilités, à la nécessité de réguler l'espace public et d'y prévenir les conflits d'usage. De façon pratique, les nombreux règlements applicables sur l'espace public édictent de façon détaillée les normes de comportement à respecter.

Les incivilités qui peuvent y être commises correspondent finalement à des infractions à ces règlements que l'on peut rassembler par grandes familles : espaces verts, propreté, occupation et activités commerciales, stationnement et circulation, dégradation des biens municipaux.

L'action municipale de lutte contre les incivilités commises sur l'espace public se décompose en cinq grands processus (prévenir, remédier, réprimer, collecter l'information et traiter l'information) assurés par six directions : direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE), direction de la propreté et de l'eau (DPE), direction de la prévention et de la protection (DPP), direction de l'urbanisme(DU), direction de la voirie et des déplacements (DVD) et par la Préfecture de Police.

La collecte et le traitement de l'information, éléments de base pour assurer la pertinence et l'efficacité des activités opérationnelles, présentent à la fin de l'année 2015 des lacunes. L'expertise, pourtant réelle lorsqu'on interroge les personnes, est peu documentée. Les bilans d'activité, lorsqu'ils existent, ne mettent pas en perspective la lutte contre les incivilités comme axe d'analyse. Les courriers d'usagers ne font pas l'objet

d'une analyse systématique et l'exhaustivité de leur enregistrement par les services « courrier » n'est pas garantie.

Seuls les signalements des usagers sur l'application DansMaRue et ceux des agents sur l'application ESPRI sont exploitables malgré des biais inhérents à la démarche volontaire sur laquelle ils reposent et malgré l'incomplétude du périmètre mis sous surveillance. Ces informations, actuellement sous-exploitées, mériteraient d'être analysées au travers du système d'information géographique de la Ville pour confronter les présomptions des experts sur les incivilités à l'expression de la gêne ressentie.

Au palmarès des incivilités relevées sur la voie publique, extrait par la mission des applications informatiques précitées, les graffitis représentent plus de 40 % du total des signalements par les usagers. Les autres formes d'incivilités réputées les plus gênantes, déjections, mégots, affiches et autocollants, pèsent chacune pour 1 à 2 % du total. Dans les espaces verts, ce sont essentiellement les occupations abusives que signalent les agents de la DEVE.

Ces chiffres globaux agglomèrent des disparités locales importantes. Chaque arrondissement présente un profil spécifique au regard du volume et de la nature des signalements et certaines des mairies d'arrondissement consultées ont d'ailleurs regretté une trop faible subsidiarité sur l'exercice des compétences contribuant à la lutte contre les incivilités.

L'organisation de la Ville de Paris aboutit à une répartition des compétences qui ne permet de superposer simplement les services ni à un processus opérationnel ni à une forme d'incivilité.

La verbalisation, d'une part, et la dissuasion et la médiation de terrain, d'autre part, sont assurées en 2015 de façon transversale par des équipes dont les compétences se chevauchent partiellement : inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris de la DPP, inspecteurs de salubrité du centre d'action pour la propreté de Paris à la DPE, agents d'accueil et de surveillance de la DEVE.

Avec un rapport d'un procès-verbal pour incivilité contre cent procès-verbaux pour le stationnement, la verbalisation des incivilités est globalement peu élevée. Les volumes et les motifs de verbalisation varient fortement d'un arrondissement à l'autre, sans que le lien avec les signalements soit systématique. Ils varient également fortement d'une année sur l'autre et témoignent d'une adaptabilité plus forte que les autres formes de lutte contre les incivilités.

L'effort de prévention (par l'offre d'une prestation) et de remédiation aux incivilités déjà commises est mesuré de façon inégale selon les modalités de réalisation.

Dans le cas de l'entretien général des espaces verts à la DEVE et du nettoyage de la voirie à la DPE, l'atteinte d'un objectif de mise à disposition d'un espace en bon état oriente l'activité. L'analyse de celle-ci est disponible par tâche effectuée (balayer les rues, les laver...) mais pas par finalité ou par motif (est-ce l'obsolescence, un incident ou une dégradation qui nécessite le remplacement d'un banc public). La part d'entretien des voies imputable à des incivilités est partiellement connue de la DVD par le mécanisme des travaux effectués pour le compte de tiers non identifiés.

La lutte contre les dégradations de biens est plus spécialisée. A côté des marchés de prestations (enlèvement de graffitis, lavage à eau chaude sous pression...) ou des services municipaux à mono-activité (antenne de désaffichage à la DPE) dédiés, les titulaires de marchés à obligation de performance tels que le marché de gestion de l'éclairage public ou celui de gestion de Vélib' assurent un suivi détaillé des interventions motivées par une incivilité.

Seul un nombre limité d'actions est suffisamment documenté pour y attribuer un coût. Ce sont les marchés dédiés à une action de lutte contre les incivilités, les montants de pertes évalués par des opérateurs de services publics, les charges du centre d'action pour la propreté de Paris et des estimations basses pour des entités de la DEVE et de la DPP dont une part de l'activité est explicitement consacrée à la lutte contre les incivilités.

Les 80 millions d'euros du compte administratif 2014 concernés se répartissent comme suit :

<i>espace public concerné</i>	<i>montant</i>	<i>action</i>
espaces verts	35,6	
Surcoûts de gestion	0,8	(marchés spécifiques)
Coûts de médiation et de verbalisation	34,8	agents d'accueil et de surveillance
voie publique (hors stationnement)	44,6	
Médiation et verbalisation (polyvalente)	12,5	100% du CAPP + 25% des ISVP + 20% des CDN
Dégradations de biens	14,4	
<i>Vélib'</i>	3,4	
<i>éclairage public</i>	1,3	
<i>graffitis et affiches</i>	5,9	(marché d'enlèvement des graffitis + antenne désaffichage)
<i>meublier urbain</i>	3,8	(comptes de tiers non identifiés à la DVD)
Propreté	17,7	
<i>épanchements d'urine</i>	17,3	(sanisettes + marché de lavage à eau chaude)
<i>traitement de sites spécifiques</i>	0,5	(abords des marchés aux puces, passages souterrains...)

Source : inspection générale (extractions du compte administratif 2014)

La DPE, rejointe par la DPP, souligne dans sa réponse que : « *Le tableau de l'Inspection extrait du compte administratif 2014 attribue aux épanchements d'urine un coût de 17,3 M€ [.....]. Cette vision nous apparaît discutable car les sanisettes représentent avant tout un service qui est rendu aux usagers de l'espace public et pas un coût de réparation d'une incivilité. Le seul lien qui pourrait être établi est celui de la prévention.* » C'est précisément la position retenue par les rapporteurs : les actions de prévention sont une partie intégrante de la lutte contre les incivilités.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

Ces chiffres ne prennent en compte ni les recettes non perçues sur le stationnement payant ni les dépenses (environ 48 millions d'euros de charge nette) de la Préfecture de Police pour réprimer les incivilités liées au stationnement, qui mériteraient une étude dédiée.

Si le sujet des incivilités est bien approprié par les différents acteurs, sa prise en charge opérationnelle est moins avancée. Les rapporteurs émettent 18 recommandations, dont la moitié invite les services à approfondir le traitement des informations déjà disponibles ou aisément productibles.

Ils signalent l'augmentation des moyens à mobiliser si la Ville de Paris souhaitait disposer d'informations encore plus détaillées.

Les autres recommandations portent sur des aspects opérationnels, plus ponctuels.

INTRODUCTION

A l'initiative des conseillers de Paris du groupe des radicaux de gauche et centre indépendant, une mission d'audit sur le coût annuel pour la ville des incivilités volontaires sur l'espace public a été inscrite au programme de travail 2015 de l'inspection générale.

Pour fournir les éléments chiffrés attendus, il a fallu clarifier les termes « *incivilité volontaire* » et « *espace public* ».

Dès 2009, la direction de la prévention et de la protection s'était interrogée sur le respect des règles applicables sur l'espace public et une mission confiée en 2011 à quatre représentants, de la direction des espaces verts et de l'environnement, du centre d'action sociale de la Ville de Paris, de la direction de la propreté et de l'eau et de la direction de la prévention et de la protection, mettait en exergue le caractère flou de ces notions dans un rapport intitulé « *lutter contre les incivilités envers les agents, les biens municipaux et l'espace public parisien* ».

Donner le coût des incivilités requiert également d'en avoir au préalable déterminé l'ampleur, les caractéristiques et l'impact sur l'activité et l'organisation des services de la Ville de Paris.

Une première base de travail est disponible grâce à une mission de l'inspection générale de la Ville de Paris d'étude comparative des politiques de lutte contre les salissures sur l'espace public qui a également été menée en 2011 et 2012. Le développement de nouvelles sources d'information depuis cette date constitue un atout essentiel pour enrichir les analyses produites auparavant. L'identification des zones de risque des processus mis en œuvre pour lutter contre les incivilités sur l'espace public va également permettre de structurer les réflexions.

Les travaux de la présente mission prennent appui sur ces ressources. Ils sont enrichis par des entretiens avec des responsables élus, fonctionnaires de la Ville de Paris et avec des organismes extérieurs, SNCF, RATP, ville de Lyon, et par l'analyse des documents remis par ceux-ci.

Les données disponibles dans les systèmes d'information de la Ville de Paris tels que « Dansmarue », ESPRI, CapGéo, Alizé, sont utilisées pour objectiver les avis recueillis et pour produire les éléments financiers relatifs au coût des incivilités.

Dans un premier temps les rapporteurs ont délimité les contours du sujet en s'appuyant sur les définitions des concepts d'incivilité et d'espace public.

Sur ce périmètre et à partir des informations existantes, les rapporteurs ont étudié les formes d'incivilités observables sur l'espace public parisien.

Les tentatives de mise en perspective de l'activité des services par rapport au besoin d'interventions de lutter contre les incivilités sont restituées dans la troisième partie.

Les éléments, incomplets, du coût de la lutte contre les incivilités sur l'espace public sont présentés dans la quatrième et dernière partie.

Les questions relatives à l'organisation détaillée et aux moyens humains des unités de verbalisation des incivilités sur l'espace public n'ont pas été traitées volontairement ; la réunion en un service unique est en cours.

Le coût humain des incivilités, perte de motivation, augmentation de l'absentéisme, augmentation des inaptitudes et le coût indirect, comme la perte d'attractivité, ont été laissés de côté. Leur production suppose de savoir aisément déconsolider la part du facteur « incivilités » dans les performances obtenues, ce qui n'a pas été possible à ce jour.

Par son ampleur et par son imbrication avec la politique générale de la circulation à Paris, le cas du stationnement nécessite un approfondissement spécifique. Le stationnement gênant et le non-paiement du stationnement sont exclus du périmètre de la mission.

1. DES PRECISIONS PREALABLES SUR LES CONCEPTS D'INCIVILITE ET D'ESPACE PUBLIC

La notion d'« incivilité volontaire sur l'espace public » ne s'impose pas d'une manière évidente, chaque terme étant porteur d'imprécision. Sont présentés et motivés ci-dessous les choix faits afin de décrire les processus mis en jeu et les risques associés.

1.1. Des visions théorique et pragmatique de l'espace public convergentes

L'espace public est une expression courante qui ne prend pas appui sur une définition normée. Elle peut comprendre, en fonction du point de vue de la personne interrogée :

- tout lieu recevant du public, y compris dans l'enceinte d'un bâtiment : agence postale ou bancaire, guichet d'organismes sociaux, gymnase... mais aussi les systèmes de transport public,
- les équipements publics à ciel ouvert, comme les cimetières, les centres sportifs, les parcs et jardins municipaux...
- les espaces ouverts sans usage exclusif, tels que les voies privées fermées à la circulation et les espaces libres d'ensembles d'immeubles collectifs,
- la voie publique et les voies privées ouvertes à la circulation.

Pour mieux cerner ce qui fait sa spécificité, l'espace public peut être apprécié en fonction de sa qualité et de son usage. Une autre approche, plus théorique, consiste à considérer l'espace public comme un bien commun.

1.1.1. Un périmètre mouvant à délimiter

1.1.1.1. Une vision pragmatique...

D'un point de vue opérationnel, on distingue aisément les espaces ouverts des espaces fermés. Ces derniers se caractérisent par une destination affirmée et par un accès restreint aux ayant-droit, aux bénéficiaires ou aux consommateurs. Il s'agit non seulement d'une restriction en droit (être client, être membre...) mais aussi d'une restriction issue d'un choix : on se rend à un guichet parce qu'on a à y faire, de même que l'on entre dans une bibliothèque en vue d'en utiliser les ressources ou dans un cimetière pour s'y recueillir ou y procéder à des opérations funéraires¹.

A l'opposé, les espaces ouverts, comme la rue ou le trottoir, sont des espaces a priori totalement libres d'accès et des lieux de passage obligés pour aller d'un point à un autre.

Les bois, parcs et jardins s'inscrivent dans une position intermédiaire : leur accès est libre, leur usage est diversifié mais ce ne sont pas des lieux de passage obligés. La plupart sont d'ailleurs fermés la nuit.

¹ A l'exception de quelques cas connus de « pèlerinage » sur les tombes de personnes célèbres.

1.1.1.2. ... et une vision théorique convergentes

La seconde voie de définition de l'espace public consiste à l'examiner comme un bien commun² : c'est à l'origine une ressource en libre accès, commune, dont on peinerait à démembrer le droit de propriété en autant de droits individuels que de contribuables. Son utilisation par un individu³ prive les autres individus de son usage pendant la durée de cette utilisation :

- une place de stationnement occupée ne peut être utilisée par un autre véhicule simultanément,
- un emplacement occupé par un dépôt d'ordure n'est plus accessible,
- une pelouse sur laquelle se déroule un jeu de ballon n'est plus disponible pour s'y reposer,

La voie publique, les bois, les parcs, et les jardins remplissent les critères énoncés. C'est ce périmètre qui sera retenu, tout en prenant en compte le caractère facultatif de l'accès aux espaces verts.

1.1.2. Organisation et coût de la gestion de l'espace public parisien

L'enjeu de la gestion administrative de l'espace public est d'empêcher l'appropriation abusive de ce dernier et de prévenir des conflits d'usage qui en découlent.

Selon les économistes, il existe trois grandes familles de mesures pour répondre à cet enjeu : la privatisation, la gestion par les acteurs locaux à travers des normes sociales et des conventions institutionnelles ou enfin, la prise de propriété par la puissance publique qui organise la gestion, réglemente l'accès à la ressource, et l'exploite elle-même, ou en confie l'exploitation.

C'est ce dernier cas qui prévaut pour l'espace public parisien.

1.1.2.1. Une identification et une répartition des compétences...

L'arrêté de structure générale des Services de la Mairie de Paris du 4 juillet 2014 montre que la Ville de Paris organise l'exploitation de l'espace public, en l'entretenant et en octroyant des droits de voirie, que ce soit pour le stationnement des véhicules, pour l'occupation de l'espace pour un usage commercial, pour le dépôt de déchets...

Elle procède également au découpage de la gestion de la ressource « espace public » en assignant à la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) la compétence générale sur les parcs et jardins, bois et promenades plantées, et en répartissant les compétences sur le domaine de voirie entre différentes directions⁴.

Ces compétences sont concrètement exercées selon une logique de « métiers », que l'on ne peut pas totalement ventiler par type d'occupation. La DPP assure ainsi une fonction transversale de médiation, de dissuasion et de verbalisation sur l'espace public, mais aussi d'autres fonctions : gestion de crise, sécurisation des bâtiments publics.

² Cf. les travaux de l'économiste Paul Samuelson sur les biens publics, prolongés notamment Garrett Hardin sur la « tragédie des communs » (revue Science en 1968).

³ En l'occurrence, il s'agit de l'occupation de l'espace.

⁴ Direction de la voirie et des déplacements (DVD), direction de la propreté et de l'eau (DPE), direction de l'urbanisme (DU), direction de la prévention et de la protection (DPP), direction de l'attractivité et de l'emploi (ex-DDEES), Préfecture de Police (PP) et DEVE.

La mission propose un découpage plus opérationnel, ne retenant que les entités dont la mission touche directement à la gestion de l'espace public. Les cimetières, l'offre de transport de la DVD, la redevance versée par le distributeur d'électricité ainsi que la taxe sur la consommation d'électricité, les activités de l'inspection générale des carrières et du laboratoire d'essais des matériaux de la DVD et taxes liées à la distribution sont écartés.

Tableau 1 : Compétences de gestion du domaine de voirie par service

<i>espace public concerné</i>	<i>direction</i>	<i>entité</i>
<u>espaces verts</u>	DEVE	service d'exploitation des jardins divisions du bois de Boulogne et du bois de Vincennes jardin botanique (service des sciences et techniques du végétal)
<u>canaux</u>	DVD	service des canaux
<u>voie publique</u>		
exploitation commerciale		
<i>étalages et terrasses</i>	DU	agents instructeurs de la sous-direction du permis de construire et du paysage de la rue
<i>publicité extérieure</i>		
<i>marchés</i>	DAE (ex-DDEEES)	service des activités commerciales sur le domaine public
<i>kiosques</i>		
<i>attractions</i>		
<i>événements</i>		
<i>autres formes de commercialisation</i>	DVD	concessions et droits de voirie (hors parkings et hors distribution d'électricité et de gaz)
stationnement et circulation		
<i>fourrières</i>	PP	fourrières
<i>stationnement de surface</i>	DVD	service des déplacements - section du stationnement sur voie publique service des déplacements - section du stationnement concédé service des déplacements - pôle circulation + section technique et assistance réglementaire
<i>stationnement concédé</i>		
<i>circulation</i>		
entretien courant		
<i>propreté</i>	DPE	hors service technique de l'eau et de l'assainissement, hors CAPP
<i>végétaux</i>	DEVE	divisions des plantations d'alignement (service de l'arbre et des bois)
<i>mobilier urbain</i>	DVD	service du patrimoine de voirie, hors section Seine et ouvrages d'art, hors laboratoire d'essai des matériaux service des territoires, hors section technique du boulevard périphérique
<i>entretien courant</i>		
médiation / répression		
<i>propreté</i>	DPE	centre d'action pour la propreté de Paris
<i>polyvalent (hors stationnement)</i>	DPP	brigades polyvalentes, brigades VTT, brigade motocycliste, brigade de nuit correspondants de nuit, mission d'accompagnement des personnes unité d'assistance aux sans-abri
<i>stationnement</i>	PP	contrôle du stationnement
travaux	DVD	service de l'aménagement et des grands projets + mission tramway (hors subventions RATP)

Source : Inspection générale, à partir de l'arrêté de structure générale des Services de la Mairie de Paris du 4 juillet 2014

1.1.2.2. ... pour évaluer le coût de la gestion de l'espace public

Les différentes fonctions exercées et les acteurs identifiés, le coût de la gestion de l'espace public peut être reconstitué à partir du compte administratif 2014 de la commune. Le tableau ci-dessous restitue le bilan de la gestion de l'espace public, avant imputation des frais de siège de la ville.

Tableau 2 : Bilan de la gestion de l'espace public au compte administratif 2014

<i>(en millions d'euros)</i>	charges	produits	observations
espaces verts	170,1	8,3	<i>Parcs et jardins, bois, jardin botanique</i>
canaux	25,4	6,8	
espace de voirie	1 009,1	939,2	
<i>exploitation commerciale</i>	7,2	94,4	<i>DVD (concessions hors parkings) DDEEES DU</i>
<i>stationnement et circulation</i>	79,3	133,0	<i>DVD (service des déplacements) PP (enlèvements et fourrières)</i>
<i>entretien courant</i>	769,9	657,7	<i>DVD (patrimoine de voirie + service des territoires) DPE (hors CAPP) DEVE (Plantations)</i>
<i>médiation / répression</i>	89,4	33,0	<i>DPP CAPP PP (relevé des infractions)</i>
<i>grands travaux</i>	63,4	21,0	<i>DVD (SAGP)</i>

Source : Inspection générale, à partir du compte administratif 2014 de la commune

Ce bilan fait apparaître un poids quasiment équivalent entre produits et charges de gestion de l'espace de voirie.

1.2. Le caractère polysémique du terme « incivilités »

Le terme « incivilités », issu du latin *incivilitas*, fait son apparition dans la langue française dès le XVII^{ème} siècle pour exprimer un manque de courtoisie ou de politesse. Développée à partir des années 1980 par les chercheurs en sociologie, la notion est entrée depuis dans le langage courant mais a acquis un caractère polysémique.

1.2.1. Une notion prenant ses racines dans une théorie sociologique

La notion sociologique des incivilités émerge aux Etats Unis dès 1975 à l'occasion d'un ouvrage de John Conklin « *The impact of crime* » qui, à travers l'étude de deux petites villes américaines, souligne l'impact des incivilités sur la vie sociale et le sentiment d'insécurité.

Elle prend toute son ampleur lors de la publication en 1982 d'un article de James Q. Wilson et George Kelling, « *The broken windows* » (Fenêtres brisées). Ces auteurs développent une théorie issue des travaux menés dès 1969 par un psychosociologue américain Philip Zimbardo, selon laquelle, sans remédiation, une fenêtre brisée engendre d'autres actes d'incivilités favorisant la distension des règles sociales dans un quartier et l'émergence de la délinquance.

C'est à partir de cette théorie que la ville de New York, à l'occasion de sa politique de lutte contre la criminalité dans le métro dans les années 1990, va généraliser une répression systématique de tous les manquements par l'application de sanctions aboutissant à une baisse du taux de criminalité. Toutefois, cette politique « tolérance zéro » a soulevé des critiques quant aux risques de stigmatisation de certains territoires.

Lorsque la France s'interroge, à partir du milieu des années 80 sur le sentiment d'insécurité et les dégradations constatées dans les quartiers ou établissements scolaires,

cette théorie est reprise et développée par quelques sociologues français : Sébastien Roché en 1996, Julien Damon en 2000 et Frédéric Fappani en 2002.

Sébastien Roché, politologue spécialisé en criminologie, étudie plus particulièrement l'organisation des espaces collectifs ou partagés et les facteurs favorisant les incivilités. Il définit celles-ci comme « *un ensemble de nuisances sociales extraordinairement variées qui ne blessent pas physiquement les personnes, mais bousculent les règles élémentaires de la vie sociale qui permettent la confiance* ». Les comportements concernés sont des crachats, graffitis sur les murs des villes, dégradations de biens publics, attroupements d'individus potentiellement menaçants, bruit dans les immeubles d'habitation, insultes dans la vie quotidienne, manque de respect envers les personnes âgées...⁵.

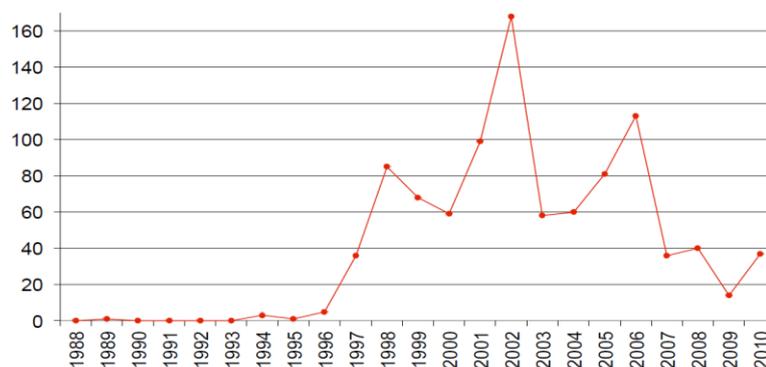
En 2000, Julien Damon⁶, souligne l'imprécision de la notion qui se situe encore actuellement entre concept et réalité. Si les principes retenus de prévention, de médiation et de proximité sont clairement associés à la nécessité d'une régulation de l'espace public et du traitement des conflits, la notion doit encore trouver sa place entre police, politique, justice et société civile.

Frédéric Fappani a privilégié une approche opérationnelle du concept en analysant plus particulièrement les entreprises « à réseau », dont l'activité est réalisée en contact direct avec le public. Dans cette perspective, ce ne sont plus seulement les effets mais aussi les causes qui déterminent et qualifient l'incivilité : les processus de l'entreprise sont des facteurs de risque à identifier et des actions de prévention doivent être imaginées pour améliorer la formation des personnels, impliquer les encadrants et les acteurs institutionnels. Cette théorie pragmatique a été adoptée par « La Poste » et la SNCF.

1.2.2. Un terme encore flou mais largement employé

Depuis presque 30 ans, le terme « incivilité(s) » a été médiatisé de manière inégale mais constante dans la presse.

Capture écran 1 : Occurrences du terme « incivilités » dans les dépêches AFP



Source : Cours n° 10 de Julien Damon - Eclairs

Il est également repris dans les discours politiques et les textes législatifs et englobe à la fois des comportements gênants, non pénalement sanctionnés et d'autres constitutifs de vraies infractions, voire de délits.

⁵ Site internet « viepublique.fr ».

⁶ Revue Problèmes politiques et sociaux, Documentation Française, avant-propos de Julien Damon.

Une diversité de compréhension toute aussi grande a été rencontrée auprès des différents interlocuteurs sollicités, qu'il s'agisse d'opérateurs, d'élus et d'agents parisiens, ou de représentants d'autres collectivités.

1.2.2.1. Les incivilités, un sujet lié aux processus métiers des opérateurs

Selon Frédéric Fappani, les entreprises « à réseau » dont l'activité est réalisée en contact direct avec le public sont confrontées à des incivilités qui pénalisent leurs processus de production par l'impact sur leurs employés et la qualité perçue de l'accueil de leurs clients. Si ces entreprises se retrouvent sur ce constat, leur définition des incivilités demeure très diversifiée.

Pour la RATP, une incivilité est un acte involontaire qui relève d'une entorse aux règles de bienséance, d'une infraction « mineure » aux règlements commise dans un moment de relâchement. En conséquence, le département de la communication de la RATP porte son action sur le renforcement du contrôle social et se positionne davantage comme médiateur que comme censeur et adopte une communication excluant les relations entre clients/usagers et agents de la RATP. Les incivilités, recensées lors d'un travail participatif mené en 2010 et 2011 et adoptées lors d'un forum en 2011, représentent une liste d'une trentaine d'actes regroupés en 6 catégories : manque de politesse, comportements agressifs, gêne des flux, dégradations, nuisances, fraudes.

Pour la SNCF, les incivilités sont la manifestation d'une évolution générale de la société que la communauté cheminote, longtemps préservée, découvre brutalement. La notion familière, évoque des situations quotidiennes (sensiblement les mêmes qu'à la RATP). Elle est complexe, car le substrat sur lequel se cristallisent les incivilités entremêle des normes sociales subjectives et de la réglementation. La SNCF recense ainsi différents types d'incivilités liées à son activité (figure 1).

Figure 1 : Les différentes typologies d'incivilités



Source : SNCF

La difficulté à catégoriser le sujet se retrouve également dans les choix organisationnels de la SNCF, qui place sous la double autorité de la direction de la sûreté et du secrétariat général sa direction déléguée à la prévention des incivilités, créée au début de l'année 2013 : les incivilités apparaissent à la fois comme un sujet stratégique qui dépasse la compétence des directions opérationnelles et comme un sujet « fourre-tout » relié à la sécurité, sans identification précise. Les travaux récents de cette direction concluent toutefois à la nécessité de dépasser un cadre conceptuel difficile à s'approprier et de choisir quelques axes prioritaires⁷.

⁷ Les deux axes prioritaires retenus par la SNCF se rapportent à la formation des agents en contact des voyageurs notamment: les fonctions des chefs de bord qui voient leurs fonctions de contrôle s'étendre vers le service aux voyageurs et l'accompagnement de proximité des agents qui est amélioré par la mise en place en 2016 d'un réseau d'ambassadeurs incivilités et de directeurs de zones.

Pour la Poste, les incivilités, qui prennent essentiellement la forme de paroles ou d'actes violents envers ses personnels, sont assimilées au refus (ou à la transgression) par les clients des règles fixées par l'entreprise pour une relation commerciale.⁸

D'une façon récurrente, les entreprises comprennent qu'elles produisent un modèle social propre soumis à l'épreuve des évolutions générales de la société notamment dans le cadre de la relation avec le client. Elles identifient désormais l'intérêt d'un traitement transverse de l'incivilité.

1.2.2.2. Des points de vue contrastés sur la définition des incivilités au sein de la collectivité parisienne

Les points de vue sont encore plus contrastés au sein de la collectivité parisienne.

Une première ligne de démarcation évoquée porte sur la qualification juridique des actes. Pour la DPP, les incivilités correspondent au domaine des actes provoquant une gêne et qui n'atteignent pas le stade de l'agression sur les personnes ou celui de la détérioration irrémédiable d'un bien. La mairie du 17^{ème} arrondissement propose une vision assez proche, avec des actes qui peuvent constituer une infraction mais n'entrent pas dans la catégorie des délits.

Un adjoint à la Maire adhère également à cette définition, mais on dépasse le registre des incivilités dès qu'il y a infraction, pour un autre. Pour un troisième, une incivilité, c'est « *là où il y a gêne pour le Parisien, qu'elle soit plus ou moins légitime* ».

La mairie du 10^{ème} arrondissement retient comme la RATP un critère d'intention : les incivilités sont décrites comme « *des actes furtifs commis par négligence* ».

La DPE superpose le périmètre des incivilités aux infractions à la réglementation sanctionnées par le centre d'action pour la propreté de Paris ; la DEVE identifie le conflit d'usage comme le sujet essentiel ; la DVD est impactée aux titres du non-paiement des droits de stationnement et des dégradations du mobilier urbain.

Ce panorama concorde avec le constat fait par la mission d'étude DPP - DPE - DEVE - CAPP⁹ en 2013 d'un concept flou et fluctuant en fonction des intérêts de l'entité qui est confrontée au phénomène et des dysfonctionnements induits par celui-ci.

Ils concluaient à l'époque à des caractéristiques rémanentes au concept, qui permettent de mieux saisir les enjeux induits par les incivilités.

- Les incivilités ne sont pas nécessairement pénalement répréhensibles,
- elles contribuent au développement du sentiment d'insécurité,
- leur portée est de nature à fragiliser physiquement et/ou psychologiquement d'éventuelles victimes identifiées.

1.2.2.3. Les incivilités dans d'autres collectivités

La ville de Lyon, face au même constat, en revient à une position très pragmatique : « *la définition subjective des incivilités que l'on peut donner à Lyon relève de ce qui a trait aux désagréments du quotidien, notamment à l'environnement (malpropreté, dégradations légères...) et aux comportements (bruits, insultes...)* ». Pour cette collectivité, cela correspond à une liste représentative : « *nuisances sonores, salissures volontaires*

⁸ Site internet « collectivités.la.poste.fr » - Dossier le Groupe La Poste - 10 décembre 2013.

⁹ Rapport sur la lutte contre les incivilités.

(jets de débris, mégot, canette...), crachat, invective, légère dégradation sur des végétaux ou sur du mobilier urbain, stationnement anarchique... ».

1.2.3. La superposition pratique entre infraction au règlement et incivilité

Les points de vue récoltés mettent en exergue l'importance de la norme de référence à l'aune de laquelle un comportement sera estimé acceptable, qualifié d'incivilité ou jugé plus grave. Cette norme peut être implicite¹⁰ ou explicite.

La vie sur l'espace public paraît fortement encadrée par un ensemble de codes¹¹ et de règlements locaux¹² : le jet de mégot de cigarette, le crachat, l'abandon de déchets, les graffitis, les insultes ou encore l'occupation sans autorisation du domaine public, quoique qualifiés d'« incivilité », sont donc proscrits.

La DPP recense dans le détail les motifs possibles de verbalisation par les inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris (ISVP) dans un memento de 173 pages¹³ ; le centre d'action pour la propreté de Paris (CAPP)¹⁴ distingue 90 infractions que les inspecteurs de salubrité peuvent sanctionner.

Produite par des auteurs multiples qui ne se coordonnent pas forcément, cette réglementation foisonnante ne laisse pratiquement pas de place aux entorses aux règles élémentaires de la vie sociale sur l'espace public. Ne sont pas réprimés des propos déplacés et des comportements agressifs non visés au code pénal et d'ailleurs rarement signalés.

Il est difficile d'appréhender intégralement la norme de comportement sur l'espace public édictée. Cette situation signalée dans trois rapports successifs produits par l'administration parisienne perdure malgré les efforts de simplification déjà entrepris.

Recommandation 1 : Poursuivre l'effort de simplification et de rationalisation de la réglementation municipale applicable sur l'espace public.

La DPP dans sa réponse confirme qu'« *Il s'agit d'un des objectifs fixés à la nouvelle direction devant succéder à la DPP, notamment avec la création d'un Bureau de la régulation de l'espace public (BREP) qui devra regrouper l'ensemble des textes applicables en cherchant à les simplifier sous la forme de règlements uniques selon les domaines de compétences* ».

Le champ de définition des incivilités volontaires sur l'espace public retenu pour la présente mission correspond à l'ensemble des faits générateurs de gêne pour autrui tels que proposés par la DPP, à l'exception des atteintes aux personnes, soit :

- l'ensemble des manquements à la salubrité et à la propreté des rues, des parcs, jardins et bois,
- l'encombrement des voies et la gêne à la circulation, et l'occupation abusive,

¹⁰ Les « règles élémentaires de la vie sociale » de Roché.

¹¹ Notamment : code pénal, code de la route, code de l'environnement, code de voirie routière.

¹² Notamment : règlement sanitaire départemental, règlement général des jardins et des bois, règlement des marchés découverts alimentaires, le règlement des étalages et des terrasses, règlement des fêtes foraines, règlement pour les ventes au déballage sur le domaine public...

¹³ Edition de 2013.

¹⁴ Edition de juillet 2015.

- les attroupements.

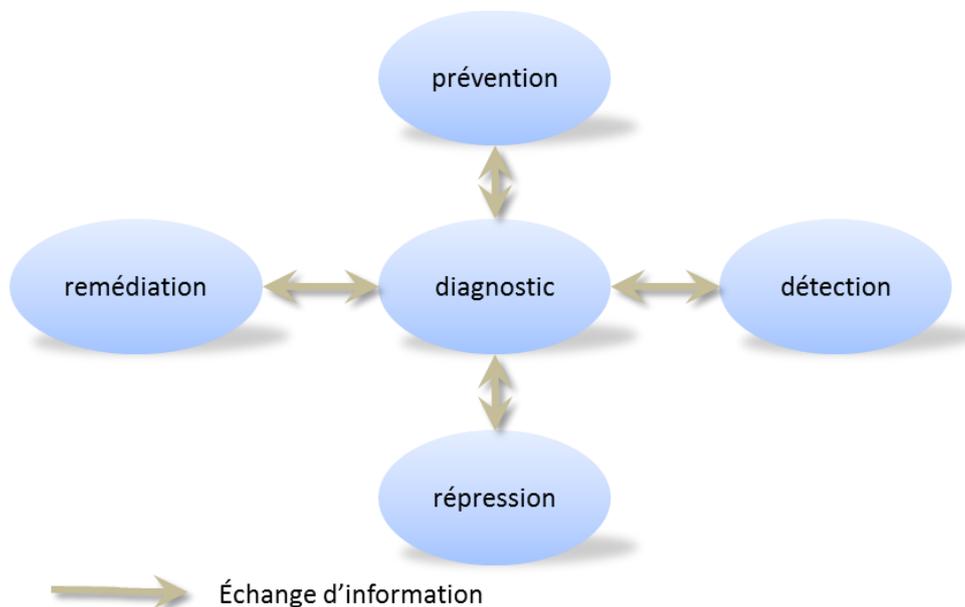
1.3. Identifier les processus de lutte contre les incivilités

A partir de la définition de l'espace public et des incivilités qui y sont commises, l'examen d'un coût annuel pour la Ville de Paris nécessite d'identifier les composantes de l'action municipale de lutte contre les incivilités et les risques associés.

1.3.1. Les processus de la lutte contre les incivilités sur l'espace public

Une spécificité importante de l'espace public est l'anonymat qui y règne et l'incertitude qu'une incivilité y sera commise et relevée. C'est pourquoi le recueil d'informations sur les incivilités et leur traitement pour en faire un diagnostic sont mis en exergue dans le schéma ci-dessous, en complément d'un triptyque plus classique « *prévention - remédiation - répression* »¹⁵.

Figure 2 : Découpage en processus de la lutte contre les incivilités sur l'espace public



Source : Inspection générale

Le processus de prévention est à comprendre comme l'ensemble des mesures permettant d'éviter qu'une incivilité soit commise. Il comprend, non seulement, les actions de sensibilisation, d'éducation, de médiation, auxquelles on pense spontanément, mais aussi des mesures relatives aux services offerts sur l'espace public : mise à disposition de mobilier urbain favorisant la propreté des rues, de places de stationnement, etc.

Ce sont donc bien l'ensemble des directions de la ville Paris intervenant sur l'espace public qui sont concernées, chacune dans la limite de ses compétences¹⁶, par les différents processus identifiés.

¹⁵ Rapport « *Lutter contre les incivilités envers les agents, les biens municipaux et l'espace public parisien* ».

¹⁶ Cf. tableau n°1, page 11.

1.3.2. Les risques pour la collectivité liés aux incivilités sur l'espace public

L'activité est découpée de façon matricielle, selon un axe « processus de gestion de l'espace public et de lutte contre les incivilités » et selon un axe « organisation », à chacun desquels peuvent être associés des risques métier.

◆ L'approche par les risques comme démarche structurante

L'approche par les risques permet de mettre en évidence le caractère central et transversal du traitement de l'information. Celui-ci est donc traité dans une partie dédiée. Les autres risques sont intégrés dans le découpage par famille d'incivilités retenu pour la restitution des constats.

◆ Les risques intrinsèques à la gestion de l'espace public

Le fondement de l'intervention municipale, à savoir empêcher l'appropriation abusive de l'espace public et prévenir des conflits d'usage qui en découleraient, définit de façon tautologique le risque essentiel lié à la gestion l'espace public : en conserver le contrôle. Ce risque se décline de façon plus concrète sous trois formes.

La première est la méconnaissance de l'état de l'espace public, qui empêche de restituer une vision fidèle et complète des usages de l'espace public et des actions effectuées. Ce risque se superpose avec les processus de détection et de diagnostic.

La deuxième correspond à un risque de pertes d'exploitation, qu'il s'agisse de dépenses supplémentaires par rapport aux prévisions ou de recettes non perçues.

La troisième porte sur l'efficacité des actions de lutte contre les incivilités et leur impact sur le ressenti des usagers.

◆ Des risques supplémentaires liés à l'organisation

A ces risques intrinsèques se superpose une deuxième série de risques liés au partage des compétences de gestion de l'espace public parisien entre huit directions¹⁷, et à l'éclatement des processus entre de nombreuses entités.

Ce type d'organisation génère des risques liés au pilotage et des risques de gestion des interfaces.

¹⁷ A la Ville de Paris mais aussi au sein de la Préfecture de Police.

2. CARACTERISER LES INCIVILITES SUR L'ESPACE PUBLIC PARISIEN

Parmi les risques identifiés précédemment, l'impossibilité de connaître de façon exhaustive et définitive le terrain est le premier risque opérationnel auquel la Ville de Paris est confrontée lorsqu'il s'agit d'établir et de mettre en œuvre une stratégie de lutte contre les incivilités.

Le découpage de la lutte contre les incivilités par grands processus montre que de l'information nourrissant le diagnostic est produite à chacune des trois étapes :

- détection des événements par les utilisateurs et par les exploitants de l'espace public,
- relevé des incidents de production,
- bilan de la verbalisation des infractions entrant dans la catégorie des incivilités.

La connaissance du terrain des agents et des élus enrichit également le diagnostic.

La Ville de Paris dispose en théorie de plusieurs sources d'information sur les phénomènes d'incivilités sur l'espace public. En pratique, plusieurs facteurs peuvent limiter la portée des observations recueillies.

2.1. Le potentiel partiellement exploité des outils de captation de l'information

Parmi les sources potentielles mentionnées, certaines sont peu utilisables et d'autres sous-utilisées.

2.1.1. Des sources d'informations non mobilisables

2.1.1.1. Des limitations fortes à l'utilisation d'informations issues de la verbalisation

Alors que le bilan des procès-verbaux donne une certaine image des incivilités relevées par les agents municipaux assermentés, l'activité de verbalisation est considérée par les services de la DPE et de la DPP comme un produit des politiques de sécurité et de lutte contre les incivilités. On note dans le rapport d'analyse de l'activité annuelle des relevés d'infraction (DPP 2014) que « *[L'activité de verbalisation] n'est pas forcément le reflet de l'évolution comportementale des Parisiens face aux incivilités. [...] C'est la priorisation des objectifs qui est devenue le déterminant de cette activité* ». Quoique le motif soit différent, la DPE émet un jugement de même nature : « *Les incivilités sont appréhendées par les inspecteurs de salubrité avant tout comme un travail supplémentaire pour le nettoyage ou au moins comme une gêne au bon fonctionnement du service* ».

Les bilans de verbalisation sont pris en considération exclusivement comme un produit du processus de répression et non comme élément du diagnostic.

2.1.1.2. Les signalements des correspondants de nuit transmis aux services opérationnels exclusivement

Le rapport « Lutter contre les incivilités envers les agents, les biens municipaux et l'espace public parisien »¹⁸ relevait « *le rôle précieux dans le signalement direct des incivilités* »

¹⁸ Rapport de Mission « Lutter contre les incivilités envers les agents, les biens municipaux et l'espace public parisien » - Rapport conjoint CASVP, DEVE, DPP, DPE - 19 juillet 2011.

des correspondants de nuit grâce à la transmission quotidienne en fin de service aux services techniques municipaux de leurs signalements de « veille technique » : encombrants, dépôts sauvages, rues particulièrement sales, mobilier urbain dégradé, lampadaires cassés... et leur contribution plus qualitative à l'identification des lieux et heures de commissions de certaines incivilités au moyen de synthèses quotidiennes fournies aux services verbalisateurs.

En 2015, le STPP précise que « *les correspondants de nuit de la DPP adressent directement leurs rapports aux divisions [territoriales] concernées du STPP. Ces rapports ne sont pas nécessairement quotidiens et le [service central] du STPP n'en étant pas destinataire, aucune synthèse n'est réalisée à la DPE. La plupart du temps, ces rapports mentionnent des dépôts d'encombrants ou de vrac sur l'espace public.* »

2.1.1.3. La difficulté à transposer la connaissance accumulée par les agents de terrain

La connaissance « métier » des agents est également un type d'information sur les incivilités difficile à mobiliser. La connaissance fine d'un territoire se construit par contraste au sein d'un périmètre local, avec une échelle de cotation des incivilités qui y est attachée. Une synthèse à l'échelle de Paris, qui nécessite de prendre du recul et d'harmoniser les échelles de cotation, n'est pas disponible auprès des directions.

Le cas de l'application GEOPRO, application métier de la DPE faisant partie du système d'information géographique de la Ville de Paris, illustre cette difficulté. Construite autour de briques élémentaires géo-localisées décrivant des portions de voie publique homogènes sur le plan géométrique et sur le plan du besoin d'intervention, elle permet au service technique de la propreté de Paris d'élaborer une programmation d'interventions et d'assurer le suivi de l'activité.

A l'origine, chaque brique s'était vu affecter une note qualitative de 1 à 4 sur la base de l'expertise des agents de maîtrise proches du terrain mais l'appréciation de l'état des voies s'est avérée très différente d'une division territoriale à l'autre, limitant fortement la pertinence d'une cartographie de Paris sur ce critère. Sur la période de la mission, la DPE effectuait un travail de recensement des points noirs de propreté, dont les extraits examinés par les membres de la mission présentent les mêmes biais que l'application GEOPRO.

Recommandation 2 : Poursuivre et achever la cartographie et le géocodage des points noirs de propreté.

Dans sa réponse, la DPE précise que : « *les 14 divisions territoriales du STPP, en lien étroit avec les Mairies d'arrondissement dans le cadre du copilotage de la propreté, ont procédé à l'élaboration d'un diagnostic partagé entre l'été 2015 et la mi-2015.[...] (11 divisions sur les 14 ont achevé ce travail, les 3 dernières procèdent aux ultimes mises à jour).* »

2.1.2. Les signalements comme principale source d'informations

Le recensement des incivilités s'appuie donc sur des signalements volontaires d'usagers ou d'agents municipaux, sur le recueil d'informations par les élus des arrondissements. A titre d'exception, les données d'exploitation des horodateurs sont utilisées par la DVD pour déterminer le taux de non-respect du stationnement payant.

2.1.2.1. Les outils mobilisés

◆ L'application ESPRI, réservée aux agents de la Ville de Paris

La Ville de Paris s'est dotée en 2007 d'un système informatisé d'enregistrement des incidents : ESPRI (Événements Signalés Par le Réseau Intranet), permettant aux agents de

la ville de signaler les faits marquants constatés dans le cadre de leur fonction. Sont visés deux types de faits, ceux survenant dans l'ensemble des équipements et sites municipaux, et ceux survenant sur la voie publique touchant le personnel municipal.

Les types de faits à signaler sont les atteintes aux personnes, les atteintes aux biens, les atteintes à la tranquillité publique et les situations appelant des actions d'assistance de la Ville¹⁹.

La base de données associée, gérée par la DPP, s'appuie sur une nomenclature d'événements, inspirée de l'état 4001²⁰ et permettant à l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales de consolider les données de différentes sources. Elle ne fait pas la distinction entre l'incivilité, le délit et le crime.

◆ L'application DansMaRue

DansMaRue est un outil de signalement d'anomalies observées sur l'espace public, mis à disposition du public depuis juillet 2013 sous forme d'une application pour téléphone mobile (doublonnée par une interface Internet classique), qui délivre des avis d'anomalie aux services techniques municipaux de proximité en charge de la voirie, de la propreté et des espaces verts²¹.

Chaque signalement fait l'objet :

- d'une catégorisation dans une liste préétablie d'environ 120 items,
- d'une géolocalisation manuelle déclarative ou par GPS,
- d'un horodatage,
- d'une affectation à un service, préprogrammée en fonction de l'item sélectionné et de la géolocalisation.

La liste des 120 items, produite sous la maîtrise d'ouvrage de la DPE avec la participation des directions concernées, ne vise pas à l'exhaustivité. Si l'on peut signaler des problèmes sur les arbres, les pieds d'arbres, les plateaux stabilisés, les parcs et jardins ne font pas explicitement partie du périmètre de l'application. Le signalement des conflits d'usage entre différentes catégories d'utilisateurs de la voie publique n'est pas prévu non plus.

Le succès croissant de l'application depuis sa mise à disposition du public justifierait pourtant de l'utiliser davantage.

Tableau 3 : Signalements DansMaRue

Année	Nombre de signalements	moyenne par mois
2013 (sur 6 mois)	16 418	2 736
2014 (année complète)	46 894	3 908
2015 (sur 6 mois)	26 651	4 442

Source : Extraction DansMaRue

¹⁹ La nomenclature complète est consultable auprès de la DPP, observatoire parisien de la tranquillité publique.

²⁰ Source administrative relevant les faits constatés (délits et crimes) par les services de police, de gendarmerie et la préfecture de police de Paris.

²¹ Les services d'hygiène de la direction des affaires sociales, de l'enfance et de la santé et la DPP peuvent également être alertés sur des sujets ponctuels.

◆ Les courriers, courriels, appels au 3975 et messages déposés sur Paris.fr

Les courriers et courriels, appels au 3975 et messages déposés sur Paris.fr constituent la voie traditionnelle de signalement d'incivilités par les usagers. A la différence des signalements effectués dans les applications ESPRI et DansMaRue, les messages reçus via Internet, les appels et les courriers sont de forme plus libre et leur circuit de traitement est plus diversifié.

Les messages reçus par la DICOM peuvent être traités directement par la DICOM ou être transférés à une direction opérationnelle. Les messages jugés les plus intéressants sont repérés manuellement par la DICOM et intégrés à une synthèse hebdomadaire, le « journal de l'utilisateur »²².

La DPE donne la précision suivante : « on peut indiquer en complément des courriers et courriels les signalements sur les réseaux sociaux et notamment les tweets, désormais assez fréquents en matière de propreté. »

◆ Le recueil d'information par les élus

Les élus recueillent également de l'information sur l'état de l'espace public par différentes voies :

- l'observation directe, donnant lieu à un signalement de leur part directement aux services concernés ;
- les appels téléphoniques, courriers, mails et messages Internet adressés en mairie d'arrondissement ; à titre d'exemple, le flux entrant à la mairie du 17^{ème} arrondissement est estimé à six sollicitations quotidiennes ; celui entrant à la mairie du 10^{ème} arrondissement est du même ordre de grandeur mais peut passer directement par le compte Twitter du Maire. Le flux reçu par l'adjoint au Maire du 2^{ème} arrondissement chargé de la propreté via ces supports est plus faible, mais les signalements informels dans le cadre d'une conversation sont quotidiens ;
- les rendez-vous organisés avec le tissu associatif, qui permettent de dresser une image plus qualitative et de faire passer les messages ;
- Les conseils de quartier.

Le choix de ne pas recourir à l'envoi systématique d'un questionnaire limite la généralisation à l'ensemble des arrondissements des observations faites avec les trois mairies rencontrées.

Recommandation 3 : Questionner l'ensemble des mairies d'arrondissements sur leur rapport aux incivilités sur l'espace public afin de compléter le diagnostic territorial.

Le questionnaire prévu par l'inspection générale est proposé à titre indicatif en annexe 8.

2.1.2.2. Les biais liés au caractère volontaire des signalements

Recourir aux signalements pour décrire les incivilités présente un dilemme.

Les signalements constituent la forme la plus directe de remontée d'information sur les incivilités perçues par les usagers de l'espace public et par les agents qui y travaillent. En

²² Devenu journal des Parisiens au cours de l'année 2015.

tant que tels, ils sont précieux pour valider les présupposés des auteurs et inspireurs des règlements définissant les incivilités.

Leur collecte repose sur une démarche volontaire des personnes victimes ou témoins de ces actes et pose des problèmes de cohérence, d'exhaustivité et de représentativité.

Le signalement repose en effet :

- sur la sensibilité de son auteur à chaque type d'incivilité observée ; selon la DPP, leur exploitation doit être faite avec une grande prudence pour cette raison ;
- sur la propension de chaque personne à effectuer ou non des signalements²³ ;
- sur l'accessibilité du service de signalement, la couverture de Paris par le réseau de téléphonie mobile pouvant être un frein au recours de l'application mobile DansMaRue.

On relève l'abandon du « baromètre propreté de la Ville de Paris » en 2009. Il était basé sur un concept d'enquête d'opinion auprès d'un échantillon représentatif de 4 000 personnes, qui, certes, fournissait un retour d'information en partie orienté mais qui testait la sensibilité de chaque personne aux différents sujets mentionnés

La ville de Lyon recueille auprès des habitants au travers d'enquêtes « écoute habitante » pilotées par les services de la politique de la ville leur perception des incivilités vécues ou ressenties. La SNCF et la RATP font de même dans leurs domaines respectifs.

Recommandation 4 : Expertiser le principe d'un recueil d'informations sur la perception des incivilités au moyen d'enquêtes, afin de compléter les sources d'information déjà disponibles.

Si la DPP précise dans sa réponse que : « ces enquêtes sont déjà pratiquées annuellement dans les 3 ZSP sur Paris : 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}. Elles sont dépouillées au sein des rapports effectués sur le ZSP sous l'autorité de la PP », la question de leur extension demeure posée.

2.1.3. Des informations traitées en ordre dispersé

Les informations collectées en matière d'incivilités font l'objet d'une utilisation dispersée, qui s'observe dans l'absence de partage des données, la spécialisation des outils, la variabilité des traitements effectués sur un même jeu de données, d'une direction à l'autre et l'absence de vision consolidée.

2.1.3.1. Les « incivilités » demeurent un sujet non ciblé

L'approche retenue par la DICOM dans le journal de l'utilisateur témoigne de l'absence d'existence administrative du sujet. Il n'existe en effet pas de rubrique « incivilités » et les messages sont regroupés selon des thématiques « métier » liées aux directions porteuses : les messages relatifs aux conservatoires ou aux musées sont adressés à la DAC, ceux touchant au mobilier urbain, aux trottoirs et aux voies à la DVD. Ce traitement thématique se veut efficace et rapide ; il traduit d'autres priorités.

²³ Les différentes applications n'ont d'ailleurs pas de politique partagée de documentation des auteurs de signalement. On ne connaît ainsi pas le profil des utilisateurs de DansMaRue.

Pour l'année 2014, la DICOM recense 4 033 mails reçus concernant la propreté, dont 756 « tagués » pour incorporation au journal de l'utilisateur, mais indique que « l'outil actuel ne permet pas de filtrer de manière plus fine les messages. »

Le même phénomène se répète dans les directions. Par exemple, la cellule courrier de la DPE répartit les courriers reçus et traités au siège de la direction par grandes catégories.

Tableau 4 : Répartition des 3 500 courriers pris en charge par le siège de la DPE en 2014

Catégorie	Objet	Volume
Plaintes	Collectes	257
	Propreté	442
	Eau	223
	Autre	100
Demandes	Collectes	837
	Propreté	1380
	Divers	Le solde (1098)

Source : DPE

La difficulté à appréhender le sujet de façon stable et pérenne se retrouve aussi dans les variations des regroupements d'incivilités par grandes familles selon la démarche retenue (voir tableau n°4).

Tableau 5 : Exemples d'incivilités pour lesquelles il n'y a pas correspondance entre ESPRI, les bases de procès-verbaux et DansMaRue

Incivilité	Catégorie opérationnelle	Catégorie ESPRI
Graffitis	Hygiène et salubrité	Atteintes aux biens / tags
Dépôts d'objets sur la voie publique	Occupation du domaine public (PV) Hygiène et salubrité (DMR)	Tranquillité publique / Occupations abusives
Affiches Epanchements d'urine Déjections canines	Hygiène et salubrité	Atteintes aux biens / autres atteintes

Source : Nomenclature ESPRI, nomenclature des procès-verbaux et nomenclature DansMaRue

2.1.3.2. La spécialisation des outils de capture d'information

L'analyse quantitative des enregistrements montre qu'il n'existe pas vraiment de support d'information prédominant ou à privilégier. En revanche, chacune des sources d'information donne un éclairage particulier des incivilités commises sur l'espace public à Paris.

Tableau 6 : Nombre de signalements recensés en 2014, par source

Direction	Source			
	ESPRI	DansMaRue	Courriers, courriels...	Elus
DEVE	5 224	730*	NC	Env. 50 par semaine soit 2 500 par an
DDEEES	0	23	NC	
DPE	241	36 213	<= 3 500	
DPP	1 465***	158		
DU	0	0	NC	
DVD	14	8 137	-4 700**	

* signalements à caractère opérationnel, hors opération « du vert près de chez moi »

** prises en charge directes par la DVD ; autant de courriers restent au niveau de la DICOM.

*** dans les espaces verts

Source : IG, données DVD, DEVE, DPP, DP

L'état des lieux dans les parcs et jardins est renseigné principalement par l'enregistrement des signalements des agents dans ESPRI ; celui des questions de propreté est enrichi essentiellement par DansMaRue et par l'expertise des élus ; les dégradations à traiter par la DVD remontent principalement par DansMaRue et par les courriers. La DPE précise en effet que « pour le STPP, le support ESPRI est destiné à recenser systématiquement les actes d'incivilités envers les agents (agressions verbales et physiques) et non pas les actes d'incivilités au sens large sur l'espace public »²⁴. La DPP confirme d'ailleurs que cette affirmation est valide pour tous les utilisateurs d'ESPRI.

2.1.3.3. L'inégale exploitation de la base de données de DansMaRue

Conçue avec un usage exclusif d'outil transactionnel entre le destinataire et le destinataire d'un signalement, l'application DansMaRue comporte deux défauts dirimants pour l'analyse en continu des enregistrements.

Sa base de données peu ergonomique ne permet pas de rechercher des informations, notamment sur la localisation (tableau n°7) ou sur les types de signalement (tableau n°8).

Tableau 7 : Variations sur le format de l'adresse

anomalie	dmr_adr	libelle [libellé]
S2013F1751	2 Rue de Mondovi 75001 Paris	...sur immeuble ou mur
S2013F1735	41 Rue d'Alsace, 75010 PARIS	...sur immeuble ou mur
S2013F1744	4-22 Rue de Mazagran75010 Paris	Déchets divers légers en sac ou en vrac

Source : DPE - extraction DansMaRue (fichier PROD DMR 27juin2015 au 27juin2015 local.xlsx)

²⁴ Message du 16 octobre 2015 du chef du STPP.

Tableau 8 : Différentes références pour les « déchets divers légers en sac ou en vrac »

fk_id_type_signalement	id_type_signalement	Libelle [libellé]
1000	1009	Déchets divers légers en sac ou en vrac
-	1009	Objets abandonnés > Déchets divers légers en sac ou en vrac
3000	3300	Déchets divers légers en sac ou en vrac
-	3300	Malpropreté > Déchets divers légers en sac ou en vrac

Source : DPE - extraction DansMaRue (fichier PROD DMR 27juin2015 au 27juin2015 local.xlsx)

Elle n'est pas couplée à un outil de requête de type infocentre, ce qui empêche de réaliser des extractions complexes, dépassant le système de filtre mis à disposition des détenteurs de comptes utilisateurs.

Recommandation 5 : Doter DansMaRue d'interfaces permettant d'effectuer des requêtes dans la base de données.

Seule l'agence de la relation à l'usager de la DVD produit une synthèse annuelle des signalements transmis par DansMaRue²⁵. Elle propose trois axes pour l'analyse des enregistrements relevant de la compétence de la DVD : leur répartition par arrondissement, leur répartition par typologie et leur répartition par affectataire.

En revanche, les croisements de deuxième niveau et au-delà ne sont pas fournis dans la synthèse DVD. Le détail de la répartition par localisation et par gravité, ou par localisation et par objet n'est pas donné²⁶.

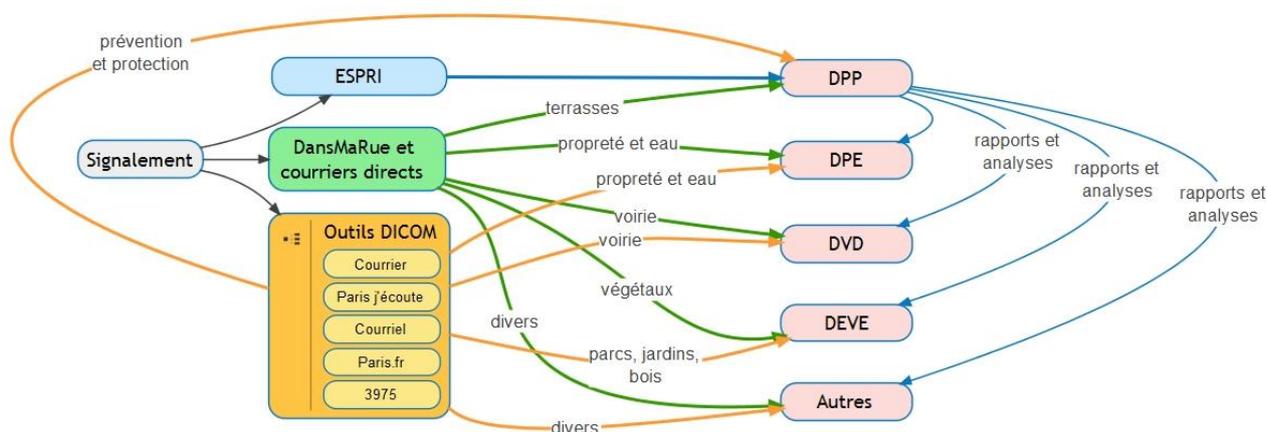
2.1.3.4. Le partage des données comme axe de progrès

L'analyse ci-dessus fait apparaître une approche en ordre dispersé de la caractérisation des incivilités sur l'espace public : chaque direction n'a connaissance que de l'information qui lui revient.

²⁵ A la fin de l'année 2013, la DPE avait testé la représentation sur le système d'information géographique (CAPGEO) des signalements DansMaRue du trimestre en cours. La DPE indique avoir privilégié ensuite une démarche de recensement des points noirs de propreté par ses divisions territoriales en concertation avec les acteurs locaux (mairies d'arrondissements et/ou conseils de quartier). « La quasi-totalité des divisions ont complété la cartographie des points noirs de propreté sur l'outil SIG GEOPRO de la DPE en 2015 ».

²⁶ La DPP limite également de façon volontaire ses analyses de la base ESPRI, arguant qu'« une comparaison entre arrondissements se fondant exclusivement sur le nombre d'évènements ayant eu lieu dans les équipements n'a guère de sens dans la mesure où ces données ne tiennent pas compte du nombre d'équipements par arrondissement et de la population qui les fréquentent » [.....].

Figure 3 : Récapitulatif des circuits de remontée d'informations



Source : Inspection générale

Si l'on considère également les données métier, ce constat est amplifié : ni la DPE ni la DPP, qui pourtant échangent les données relatives à leur activité de verbalisation, ne consolident l'information pour délivrer une vision globale de la verbalisation.

Recommandation 6 : Faire partager par les directions réglementant et exploitant l'espace public l'ensemble des informations contribuant à recenser et caractériser les incivilités commises sur l'espace public pour mieux appréhender le phénomène : signalements, verbalisation, actions de prévention et de remédiation.

La DPP confirme que « *Ce sera l'un des objectifs de la future « DPP ». Elle aura bien vocation à assurer la centralisation de cette information, et à veiller à la coordination des réponses sur le terrain, centralisées (brigade d'intervention) ou locales (circonscriptions).* ».

2.2. Le paysage des incivilités ressenties selon DansMaRue

Avec 46 894 enregistrements en 2014, la base de données de l'application DansMaRue est utilisable pour étudier la répartition des signalements par sujet, par arrondissement et en croisant ces deux paramètres.

2.2.1. L'hétérogénéité territoriale

La répartition des signalements de l'année 2014 sur les arrondissements est donnée en annexe 2. Leur mise en relation avec les principales grandeurs caractéristiques de l'arrondissement n'explique pas les écarts, comme l'illustre le tableau ci-dessous²⁷.

²⁷ Pour considérer qu'il existe un lien significatif, le taux de corrélation doit dépasser 90 %.

Tableau 9 : Corrélation des signalements avec les principales grandeurs caractéristiques de l'arrondissement

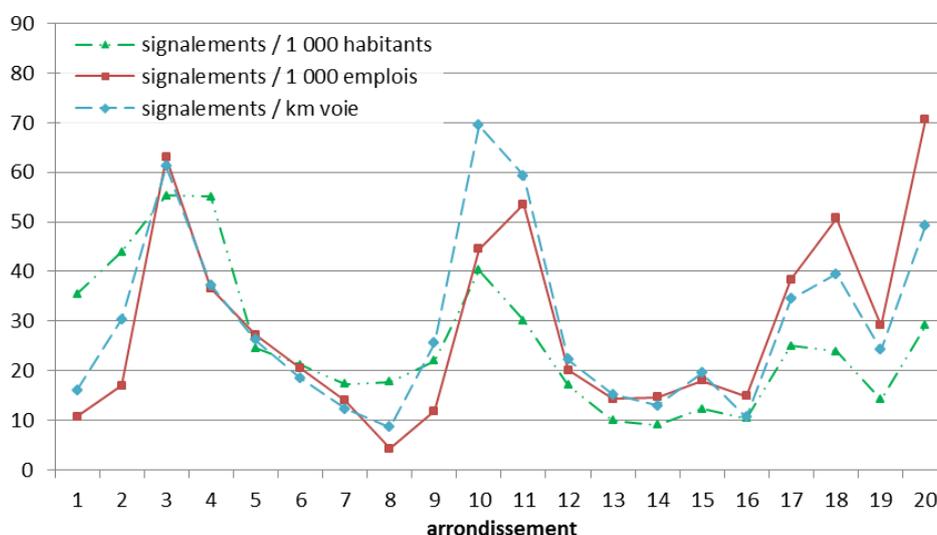
	Longueur des voies	Population*	Emplois*
Taux de corrélation	43 %	69 %	16 %

* légale au 1^{er} janvier 2015

Source : Extraction DansMaRue - DVD - INSEE

En revanche, et bien que ces grandeurs ne soient pas corrélées entre elles, les fréquences de signalements les plus élevées se trouvent dans 6 arrondissements : les 3^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème} et 20^{ème} arrondissements.

Figure 4 : Fréquence de signalement rapportée aux grandeurs caractéristiques de l'arrondissement



Source : Extraction DansMaRue - DVD - INSEE

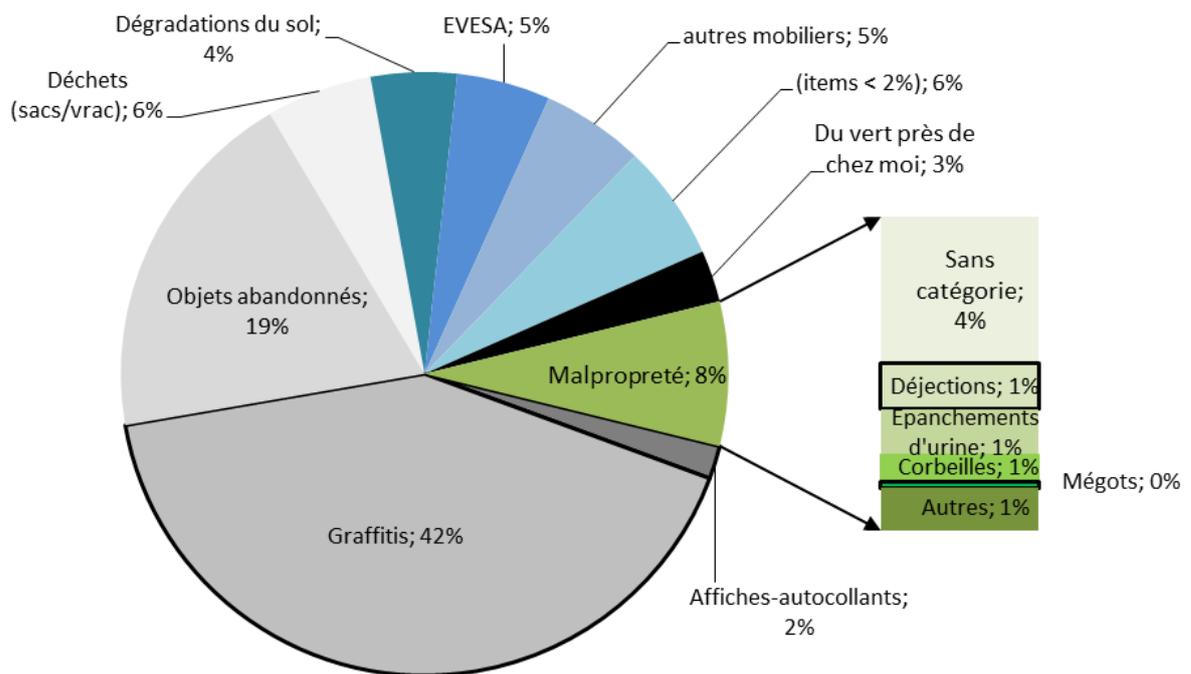
2.2.2. La priorisation inattendue des sujets

Sous réserve des biais liés à l'utilisation des signalements comme mesure de la sensibilité aux différents types d'incivilités²⁸, la hiérarchie des sujets se révèle hétérodoxe. Les graffitis occupent une place prépondérante mais les autres types d'« incivilités » présumées (déjections, affiches, mégots) pèsent faiblement par rapport aux déchets et aux dégradations ou dysfonctionnements du mobilier urbain.

D'autres sujets, comme la gêne à la circulation, les problèmes sur les végétaux, les signalements liés à l'eau ou à l'assainissement sont marginaux.

²⁸ Cf. page 22.

Figure 5 : Répartition des signalements 2014 par sujet



* les incivilités présumées sont cerclées en noir

Source : Extraction DansMaRue

2.2.3. Spécificités locales observables

Les données redressées en fonction des caractéristiques de l'arrondissement²⁹ sont normalisées de façon à les rendre comparables. Chacune d'elles est ramenée à l'écart entre la valeur de l'arrondissement et la valeur moyenne puis rapportée à l'écart-type ; la somme des écarts normalisés est retenue comme mesure de l'intensité ressentie pour le type d'incivilité étudié.

Les valeurs ainsi obtenues sont ordonnées par arrondissement et par type d'incivilité et fournissent une mesure de l'intensité du ressenti des incivilités.

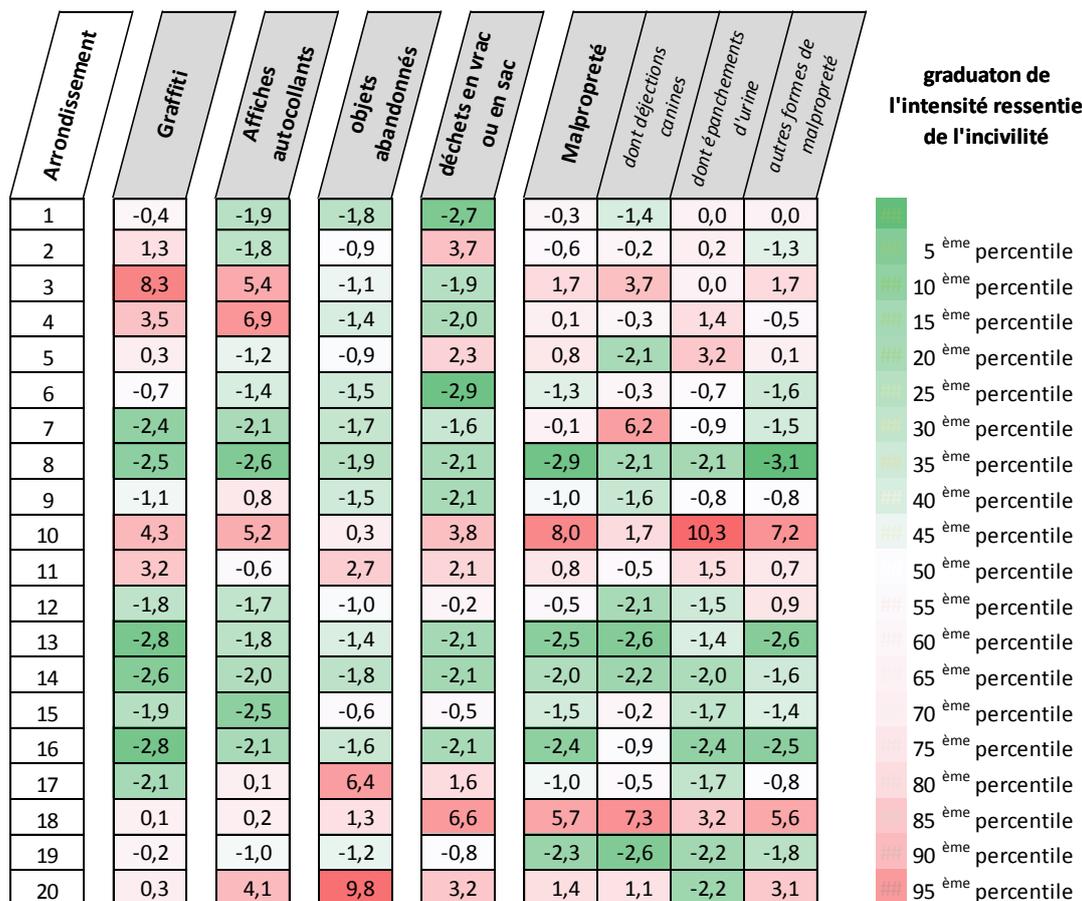
Cette mesure subit des variations très marquées d'un arrondissement à l'autre³⁰, ce qui témoigne du caractère localisé des questions d'incivilités.

²⁹ Nombre d'habitants, nombre d'emplois et longueur des voies.

³⁰ La répartition détaillée des signalements dans les arrondissements est donnée en annexe 2.

2.2.3.1. Incivilités en matière d'hygiène et de salubrité

Figure 6 : Intensité du ressenti des incivilités selon les signalements DansMaRue (2014)



Source : Données DansMaRue, INSEE, DVD

L'image nuancée du ressenti des incivilités en matière de salubrité permet de poser des constats assez précis.

Par exemple, la gêne ressentie du fait d'objets abandonnés est très localisée dans les 20^{ème} et 17^{ème} arrondissements, et, de façon moins aigüe, dans le 11^{ème} arrondissement. La seule gêne émergeant dans le 7^{ème} arrondissement concerne les déjections canines. Il n'y a que dans le 10^{ème} arrondissement que l'on observe une réaction généralisée et exacerbée sur tous les types d'incivilités, avec une focalisation sur l'urine et les malpropretés.

2.2.3.2. Le bilan des dégradations du mobilier urbain issu de DansMaRue

Si la vision globale consolidée met en exergue un niveau élevé de dégradations dans les 3^{ème}, 4^{ème}, 11^{ème}, 17^{ème} et 18^{ème} arrondissements, une décomposition plus fine par type de dégradation fait ressortir une nette localisation géographique.

Les dégradations sur l'éclairage public et la signalisation lumineuse sont fréquemment signalées dans les 3^{ème} et 18^{ème} arrondissements, alors que celles visant le mobilier de

protection³¹ sont remarquées dans le 17^{ème} arrondissement et, dans une moindre mesure, les 20^{ème} et 3^{ème} arrondissements.

Figure 7 : Intensité du ressenti des dégradations selon les signalements DansMaRue (2014)

Arrondissement	toutes dégradations	dont MPE éclairage - SLT	dont mobilier de protection	dont mobilier divers	dont panneaux
1	-1,3	-1,1	-2,0	-0,7	-1,3
2	-1,7	-1,4	-0,9	-1,3	-1,6
3	2,9	-1,1	2,5	7,9	0,6
4	3,6	5,5	-1,7	0,8	1,7
5	-1,9	-0,7	-0,8	-2,5	-2,3
6	0,5	0,5	-1,8	-0,6	3,7
7	-0,5	-2,6	-2,4	-0,2	6,9
8	-3,5	-3,6	-2,6	-1,3	-3,1
9	-1,4	-0,2	-2,3	-1,5	-1,6
10	0,7	-0,4	1,9	1,5	0,2
11	2,3	-0,1	0,5	5,3	2,0
12	-0,2	1,0	1,7	-1,8	-1,9
13	-1,4	-0,1	-1,4	-1,7	-2,3
14	-2,6	-1,2	-1,9	-3,3	-1,7
15	-2,3	-2,5	-1,0	-0,5	-2,6
16	-1,4	-0,1	-2,3	-1,4	-2,0
17	4,7	1,3	9,5	3,2	5,4
18	4,8	8,0	1,8	-0,3	0,9
19	-2,9	-2,7	-1,0	-1,6	-2,7
20	1,7	1,2	4,3	0,0	1,6

Source : Données DansMaRue, INSEE, DVD

2.2.3.3. Les autres motifs de signalement

Les autres motifs de signalements sont en nombre si limité que cela empêche tout examen détaillé³².

³¹ Potelets, bornes...

³² On ne recense que 918 signalements de cas de gêne à la circulation, dont 158 relatifs à des terrasses adressés à la DPP.

2.3. Les autres sources d'information

2.3.1. Les signalements des agents de la DEVE pour les parcs, jardins et bois

La DEVE reçoit très peu de signalements via DansMaRue mais elle utilise massivement l'application ESPRI pour déclarer des événements. C'est le premier contributeur avec 5 846 signalements dans ESPRI, soit 56 % du total de l'année 2014. S'y ajoutent les signalements effectués par la DPP dans les espaces verts pour 8,5 %.

La DEVE précise que les brigades de surveillance dans les jardins et espaces verts ont une fonction de prévention des conflits ou des détournements d'usage et que leur présence et leur médiation fait respecter le règlement des jardins et bois. Les signalements effectués correspondent à des situations ayant dégénéré.

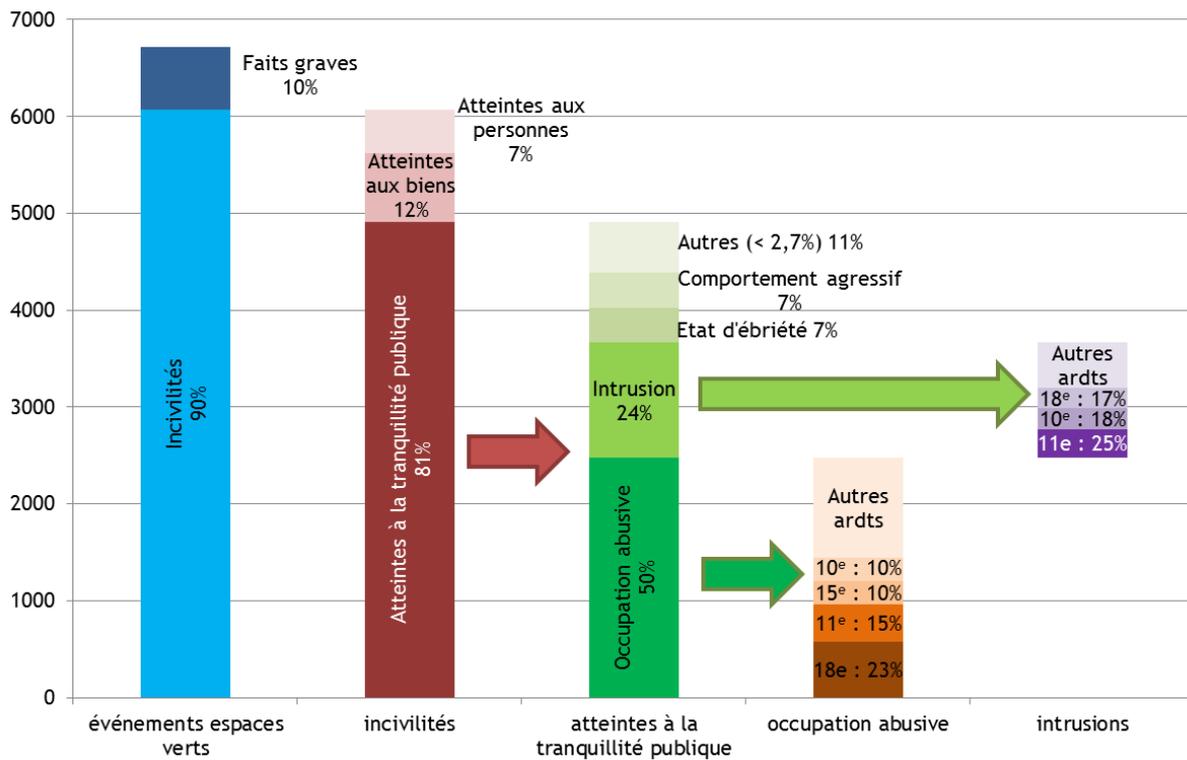
Pour décrire les incivilités commises dans les espaces verts, la mission a retenu la typologie proposée par la DPP³³. Seules les agressions verbales sont décomptées au sein de la catégorie des atteintes aux personnes ; pour les atteintes aux biens, les vols ont été écartés et aussi les incendies visant des bâtiments ou des véhicules ; pour les atteintes à la tranquillité publique, la sélection exclut les atteintes à la pudeur, les découvertes, à l'exception des seringues, la vente de stupéfiants et la prostitution.

Parmi les événements enregistrés dans ESPRI, 90 % entrent dans la catégorie des incivilités ainsi définie. Parmi les incivilités, les répartitions plus fines font apparaître la part prépondérante des atteintes à la tranquillité publique, par rapport aux atteintes aux biens et aux personnes.

Plus précisément, les occupations abusives et les intrusions représentent respectivement 50 % et 24 % des atteintes à la tranquillité publique, avec une forte concentration sur quatre arrondissements.

³³ Cf en annexe 4 la liste des incivilités établie par la DPP.

Figure 8 : Répartition des événements enregistrés dans ESPRI sur les espaces verts (2014)



Source : Extraction ESPRI (DPP)

La mise en relation des événements qualifiés d'incivilité avec les principales caractéristiques de l'arrondissement ne fait pas apparaître de facteur explicatif, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Corrélation des signalements avec les principales caractéristiques de l'arrondissement

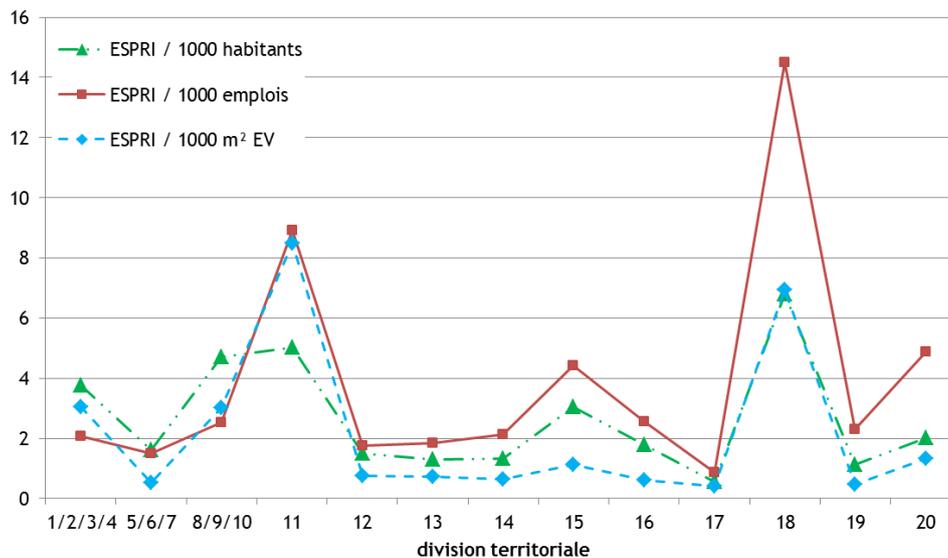
	Superficie des espaces verts	Population*	Emplois*
Taux de corrélation	-20 %	43 %	26 %

* légale au 1^{er} janvier 2015

Source : Extraction ESPRI (DPP) - INSEE

Quel que soit le facteur retenu, on retrouve de façon systématique les fréquences de signalements les plus élevées dans les divisions territoriales des 11^{ème} et 18^{ème} arrondissements.

Figure 9 : Fréquence de signalement d'incivilité « espaces verts » dans ESPRI rapportée aux caractéristiques de l'arrondissement (année 2014)



Source : Extraction ESPRI (DPP)

La DEVE tient également, à part, un tableau de bord des événements de l'année, regroupés selon une logique et avec une définition des incivilités différentes de celles d'ESPRI, aboutissant à un chiffre 2014 de 4 170 événements dont seulement 15 % seraient des incivilités. Ce tableau de bord est alimenté par des fiches d'évènement mises en place dans la cadre du référentiel QualiParis DEVE. Les événements sont également déclarés dans l'application ESPRI.

Sur les 34 activités qualifiées par la DEVE d'incivilités, les troubles de la quiétude des sites (84 interventions), la circulation de véhicule (64 interventions), les outrages à agents (59 interventions) et l'introduction d'un chien dans un espace vert (55 interventions) occupent les quatre premières places.

Tableau 11 : Chiffre d'activité des incivilités DEVE

Type d'incivilité	2014	% du total
Actes de malveillance	45	7%
Activité sportive non autorisée	2	0%
Prosélytisme	1	0%
Affichage sauvage	4	1%
Atteintes à la faune	2	0%
Atteintes à la flore	2	0%
Atteintes à la sécurité du public	4	1%
Attroupement	1	0%
Baignade interdite	1	0%
Barbecue interdit / feu alimentaire	13	2%
Cérémonie sans autorisation	1	0%
Introduction d'un chien dans un espace vert	55	9%
Comportement à risque / jeux dangereux	24	4%
Consommation d'alcool / état d'ébriété	19	3%
Miction / insalubrité	20	3%
Petites dégradations	2	0%
Dépôt de déchets	42	7%
Entrave à l'accès	8	1%
Fermeture difficile	45	7%
Jeux de ballon interdits	7	1%
Jeux d'argent	7	1%
Manifestation non autorisée	12	2%
Mauvaise utilisation d'un équipement	4	1%
Nourrissage d'oiseaux	3	0%
Occupations abusives	15	2%
Outrages à agent	59	10%
Prise de vues ou tournage sans autorisation	6	1%
Refus d'obtempérer aux instructions des agents	27	4%
Stationnement interdit	10	2%
Nuisances sonores	1	0%
Troubles de la qualité du site	84	14%
Circulation de véhicule	64	10%
Vente à la sauvette ou forcée	20	3%
Divers	4	1%
Total	614	100%

Source : DEVE - Mission Sécurité et Gestion de crise

Recommandation 7 : Concevoir des grilles partagées entre DPP et DEVE pour recenser les événements survenant dans les espaces verts.

2.4. La mise en relation d'informations de sources diverses

Même avec des origines de signalements spécialisées, plusieurs sources peuvent renseigner sur un même phénomène, et l'on peut en contrôler la cohérence.

Le développement de la géomatique ouvre des perspectives d'utilisation consolidée des données par croisement, par déclouisonnement et par cartographie.

2.4.1. Cohérence entre les sources d'information

2.4.1.1. Des sujets différents pour le courrier et pour DansMaRue à la DVD

Outre les quelque 8 700 signalements d'anomalies via DansMaRue, les 4 700 courriers attribués à la DVD sont répartis en trois grandes catégories : stationnement, déplacements et aménagements.

Tableau 12 : Répartition des signalements à la DVD en 2014

	volume	stationnement	déplacements	aménagements
Courier	4 700	60 %	20 %	20 %
DansMaRue	8 700			100 %

Source : Données de l'agence de la relation à l'utilisateur (DVD)

◆ Le stationnement

Le bilan annuel 2014 des statistiques « écoute usagers » de la DVD comprend une part très majoritaire de réclamations et demandes de renseignements. C'est au sein du thème « réglementation », assez marginal (moins de 3 % des courriers), que l'on trouve des signalements de non-respect des règles, par les deux-roues motorisés et sur le stationnement gênant. Enfin, le non-paiement du stationnement par des tierces personnes n'est pas identifié comme un sujet de récrimination des usagers.

◆ Les déplacements

Le volume de courriers sur des incivilités liées aux déplacements n'est pas chiffré, mais la DVD relève des récriminations de piétons, qui « se plaignent de l'incivilité des cyclistes » et de cyclistes mécontents de l'envahissement des pistes par d'autres véhicules. Cette analyse fait clairement apparaître des conflits d'usages.

◆ Les aménagements

Que ce soit l'un ou l'autre des deux supports, la répartition des sujets est sensiblement la même.

Tableau 13 : Répartition des signalements à la DVD en 2014 touchant au patrimoine

	DansMaRue	catégorie aménagement (courrier)
signalisation	9 %	8 %
chantiers	11 %	22 %
voirie	19 %	10 %
meublier urbain	56 %	39 %
divers	5 %	21 %

Source : Données de l'agence de la relation à l'utilisateur (DVD)

Le bilan annuel 2014 des statistiques écoute usagers ne fournit toutefois pas d'analyse aussi fine que DansMaRue sur les motifs et les localisations des saisines.

Les signalements via DansMaRue apparaissent complémentaires des signalements par courrier : ce sont des sujets différents adressés par deux voies différentes.

2.4.1.2. Un alignement partiel entre diagnostics des mairies d'arrondissement et signalements de DansMaRue

Les signalements via DansMaRue et les types d'incivilités les plus fréquents selon les trois mairies d'arrondissement sollicitées coïncident partiellement.

L'alignement est partiel dans le 2^{ème} arrondissement : la mairie d'arrondissement identifie des incivilités dues à la propreté (jets de mégots, graffitis, urines) et à la sécurité publique (prostitution, bandes, tapages nocturnes)³⁴ comme les plus récurrentes, alors que les signalements mettent l'accent sur les dépôts de déchets en sac ou en vrac.

L'alignement est bon dans le 10^{ème} arrondissement, où les incivilités identifiées se rapportent davantage à la propreté (et plus spécifiquement aux épanchements d'urine) qu'aux dégradations ou à d'autres formes d'incivilités.

Dans le 17^{ème} arrondissement enfin, la mairie d'arrondissement relève en premier lieu des questions de propreté (en général) et de façon secondaire des questions de stationnement. Les types d'incivilités aux fréquences de signalement DansMaRue les plus élevées sont plus détaillées mais correspondent à ce diagnostic. Les dégradations du mobilier dit « de défense » (potelets...) et des panneaux indicateurs sont cohérentes avec des problèmes de stationnement. Les signalements de dépôts sauvages d'objets et de déchets peuvent également cristalliser l'appréciation générale de la propreté.

2.4.2. Des perspectives de consolidation ouvertes par le développement de la géomatique

La géomatique connaît un développement rapide à la Ville de Paris, porté par la mise à disposition de nouveaux outils. A côté des applications de production de données géoréférencées, une plateforme de fourniture de services d'information géographique, CAPGEO, a été déployée depuis la fin de l'année 2012.

Malgré l'augmentation rapide du nombre d'utilisateurs (1 100 en février 2014, 1 700 en juillet 2015), la bibliothèque de jeux de données demeure essentiellement basée sur la réponse à des besoins ponctuels. Des essais ont pourtant été réalisés par chaque direction :

- carte des équipements d'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore,
- carte des signalements trimestriels DansMaRue (éditée une fois pour le troisième trimestre 2013),
- carte de la verbalisation assurée par la DPP,
- carte de l'implantation des corbeilles de rue,

Les croisements de jeux de données ne sont pas encore une démarche courante. Ils permettraient pourtant de visualiser simultanément les signalements et les réponses apportées.

Le bureau de la géomatique de la DSTI renforcé par douze agents supplémentaires³⁵ à partir du début de l'année 2016 va apporter aux directions le support technique idoine.

Recommandation 8 : Mobiliser le bureau de la géomatique afin de structurer la production d'information consolidée relative aux incivilités sur l'espace public et à leur traitement.

³⁴ Sujets non recensés dans la nomenclature DansMaRue.

³⁵ Notamment des cartographes en provenance de la DU.

3. LA LUTTE CONTRE LES INCIVILITES

A côté de la détection et du diagnostic, la prévention, la remédiation et la répression sont les trois processus opérationnels de lutte contre les incivilités sur l'espace public. Toutefois, les découpages organisationnels relatifs à la gestion de la voie publique décrits dans la première partie perturbent fortement la lecture de l'activité selon cette logique de processus.

C'est pourquoi la mission a retenu une présentation par grandes familles d'incivilités : propreté, atteintes aux biens, occupation de la voie publique. Les espaces verts, qui bénéficiaient encore en 2015 d'une gestion intégrée, sont présentés à part.

3.1. Le cas spécifique des espaces verts

Les incivilités et événements pouvant survenir dans les espaces verts peuvent être regroupées en trois grandes catégories : les conflits d'usage et occupations abusives, les dégradations de biens (végétaux et équipements) et la propreté. Il y est fait face par une gestion intégrée et plus orientée sur la prévention et la remédiation que sur la répression.

3.1.1. Une gestion intégrée peu favorable à un suivi spécifique de l'effort de lutte contre les incivilités

La gestion des espaces verts demeurée jusqu'en 2015 isolée au sein de la DEVE³⁶ rend aisée l'identification des activités concourant à la lutte contre les incivilités dans les parcs, jardins, et bois.

Tableau 14 : Répartition des activités concourant à la lutte contre les incivilités dans les parcs, jardins, cimetières et bois.

Objet	Prévention	Remédiation	Répression
Conflits d'usage, occupations abusives	Médiation Aménagements	Evolution de la réglementation	Verbalisation
Dégradations (végétaux et équipements)	Dissuasion Adaptation des végétaux / équipements	Réparation	
Propreté	Médiation Mise à disposition de réceptacles à déchets, de sanitaires	Nettoyage du site (adjoints techniques + marché) Entretien des sanitaires (marché)	

Source : Inspection générale

Ce tableau démontre le caractère intégré de l'activité de la DEVE : seuls l'entretien des sanitaires et l'enlèvement des graffitis sont entièrement affectables à la lutte contre les incivilités alors que les autres activités sont imbriquées avec d'autres activités ou partagées avec d'autres objectifs.

³⁶ A l'exception de la gestion de quelques « grosses » concessions et des interventions des inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris (DPP). Cette organisation est appelée à évoluer avec le transfert des agents d'accueil et de surveillance du service d'exploitation des jardins à la DPP.

◆ La remise en état des jardins, activité intégrée à la gestion courante.

Le remplacement et l'adaptation d'équipements (par exemple un banc) ou de végétaux peuvent être motivés par autre chose qu'une dégradation liée à une incivilité. La dégradation peut être accidentelle (intempéries) ou due à l'obsolescence (fin du cycle de vie) et le remplacement être intégré dans un cycle normal d'exploitation.

La DEVE n'assure pas de suivi spécifique sur le motif des dégradations constatées et des remises en état engagées. Elle indique que la logique opérationnelle porte sur l'identification des biens à réparer ou à remplacer, indépendamment du motif³⁷.

La même logique est applicable à l'activité des adjoints techniques pour l'entretien courant et horticole des jardins. Les jardins sont remis en état une (et une seule) fois par jour, avec une durée variable en fonction de l'état initial du jardin.

La DEVE précise qu'elle a ajouté des conteneurs de grande capacité dans les sites à forte fréquentation, mais ne chiffre pas cet effort d'adaptation en faveur de la propreté des lieux.

◆ L'activité des agents d'accueil et de surveillance partagée entre diverses missions

La DEVE distingue trois missions principales de ses agents d'accueil et de surveillance :

- l'ouverture des jardins et la réalisation des contrôles quotidiens des équipements, estimée à un quart de leur temps de travail,
- la médiation et la régulation des usages comptée pour la moitié de leur temps,
- la fermeture des jardins, acte normal de gestion de l'équipement qui ne relève pas par nature de la lutte contre les incivilités, mais qui peut parfois être source d'incivilités au regard des réactions de certains usagers.

La direction n'assure pas de suivi précis du temps consacré à chacune des missions. Il n'est donc pas possible de préciser l'existence de variations de cette répartition dans le temps et dans l'espace.

Recommandation 9 : Pour un suivi détaillé des ressources affectées à la lutte contre les incivilités, compléter le système d'information de la DEVE selon un axe analytique d'identification de toutes les tâches y contribuant.

Le point de vue de la DEVE est que : « *La priorité doit être de consacrer les moyens à leur prévention [des incivilités] et à leur réparation.* ».

3.1.2. Une faible verbalisation expliquée par la priorité donnée à la médiation

La verbalisation dans les espaces verts est assurée par les agents d'accueil et de surveillance de la DEVE (500 des 613 agents³⁸ sont assermentés) et par les inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris de la DPP dans le cadre de leurs interventions dans ces équipements.

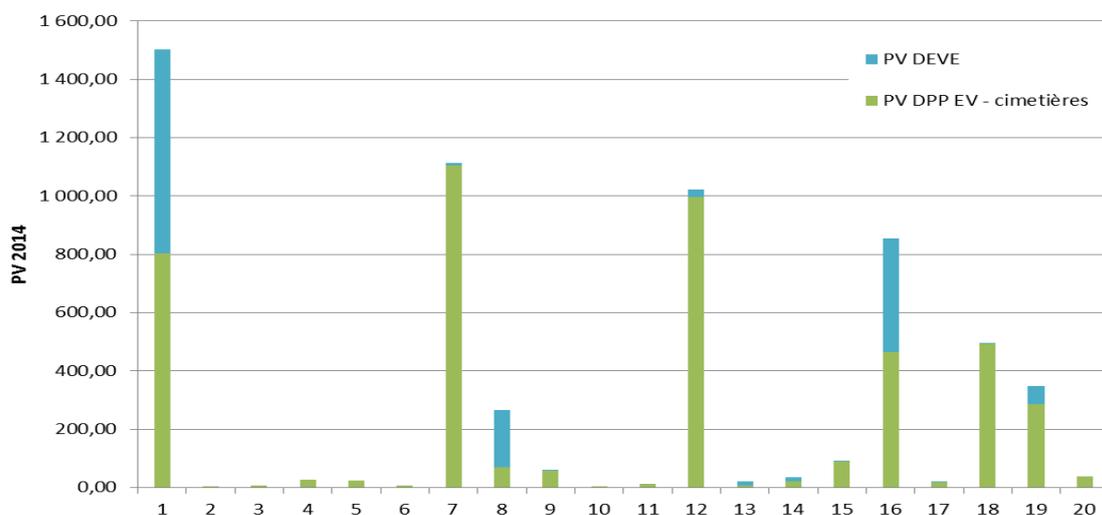
L'activité, globalement faible (environ 12 % de l'activité municipale, hors stationnement), assurée aux trois quarts par la DPP, est très concentrée sur quatre arrondissements : le 12^{ème} et le 16^{ème}, auxquels sont rattachés les bois de Vincennes et Boulogne, le 1^{er} (quartier

³⁷ Une seconde raison, la durée d'indisponibilité, est avancée pour ne pas chercher à en préciser le motif.

³⁸ Hors cimetières.

des Halles), et le 8^{ème}. 95 % des procès-verbaux émis concernent des problèmes de stationnement et de circulation de véhicules motorisés.

Figure 10 : Répartition de la verbalisation « espaces verts » 2014



Source : rapport d'analyse de l'activité annuelle des relevés d'infraction - année 2014 (DPP) fichier des procès-verbaux 2014 (DEVE)

La DEVE est le premier pourvoyeur de signalement d'incidents et le plus petit producteur de verbalisation, malgré des effectifs importants. Selon la DEVE, cela s'explique par une culture maison qui considère la verbalisation comme une action de dernier recours et par des conditions de travail des agents d'accueil et de surveillance peu incitatives : travail isolé et sédentaire.

3.1.3. Adéquation entre moyens et besoin

Pour les raisons développées ci-dessus, les données opérationnelles sur les moyens mobilisés pour lutter contre les incivilités sont limitées à la ventilation des effectifs du service d'exploitation des jardins par division territoriale.

La DFA, la DRH et la DEVE ont établi conjointement en 2009 une norme fixant le ratio en moyens humains nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des espaces verts hors bois.

Tableau 15 : Moyens humains nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des espaces verts hors bois

Ratios moyens humains (en ETP)*	Surface = moins de 4000 m ²	Surface = entre 4.000 m ² et 1 ha	Surface = 1 ha et plus
Jardiniers + ATEE	2,69	1,92	1,5
Maintien et rénovation de patrimoine		0,36	
AAS		1,51	

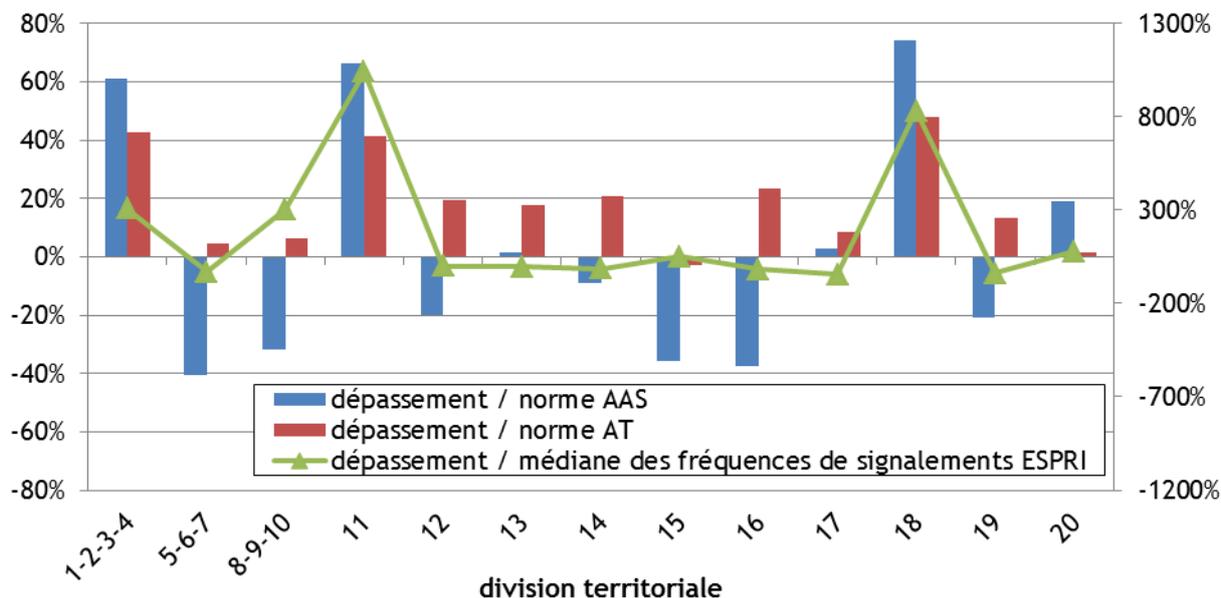
Source : DEVE

La comparaison des ratios de chaque division territoriale avec la valeur cible fait apparaître un dépassement de cette norme dans les divisions où la fréquence d'événements enregistrés dans ESPRI est la plus élevée.

La DEVE n'interprète pas ces correspondances comme le signe d'une adéquation de l'effort avec le besoin des sites. Les affectations en deçà ou au-delà de la norme seraient, selon

elle, la conséquence du morcellement plus ou moins prononcé des sites à entretenir et à surveiller.

Figure 11 : Comparaison entre les ratios de moyens humains par hectare et la fréquence de signalements ESPRI par hectare (2014)



Source : Extraction ESPRI (DPP) - DEVE - extraction infocentre RH

Pourtant, la comparaison des effectifs et des sites de chaque division territoriale ne recoupe que partiellement ces explications :

- le 20^{ème} arrondissement qui affiche le plus grand nombre de sites sur son territoire (54), une proportion faible d'espaces verts ouverts 24 heures sur 24 et un nombre de signalements ESPRI inférieur à la moyenne, dispose d'effectifs supérieurs légèrement à la moyenne (123 ETP).
- le 11^{ème} arrondissement qui abrite le moins de sites de l'ensemble du territoire parisien (24) avec les plus faibles effectifs affectés (50,4 ETP), est en troisième position pour les signalements dans ESPRI.
- le 16^{ème} arrondissement qui dispose d'un nombre de sites moyen (33) et enregistre un nombre moyen de signalements, se voit pourvu d'un effectif important largement supérieur à la moyenne (158,4 ETP).

Les éléments rassemblés montrent que l'état des lieux est connu de la DEVE et que les moyens déployés sont proportionnés aux difficultés observées. Le caractère ponctuel de ces difficultés laisse à penser que l'espace est effectivement et globalement sous contrôle, hormis en des points bien spécifiques. Que la fréquence des événements y demeure anormalement élevée malgré le renforcement visible des efforts consentis devrait toutefois amener les services à interroger l'effectivité des mesures prises.

3.2. La lutte contre les incivilités dans le domaine de la propreté

Dans le domaine de la propreté, la lutte contre les incivilités est répartie selon une ligne de fracture nette entre les actions de sensibilisation, dissuasion et verbalisation d'une part, assurées par la DPP et par le centre d'action pour la propreté de Paris (CAPP), et la

mise en œuvre de l'offre de services, qui relève de la compétence quasi-exclusive du service technique de la propreté de Paris (STPP).

Dans sa réponse, la DPE a souhaité nuancer cette présentation en rappelant que : « *le CAPP est totalement intégré à l'organisation du STPP dont il est l'un des leviers d'actions pour améliorer la propreté à Paris.* » La réforme de la lutte contre les incivilités consacre pourtant la centralisation des actions de sensibilisation, dissuasion et verbalisation sous une autorité unique au sein de la DPP.

Dans chacun des champs d'intervention, l'activité est fortement intégrée, rendant difficiles les ventilations de l'activité par type d'incivilité ou par type d'action. En marge, les mairies d'arrondissement montent en puissance, porteuses d'une sensibilisation de proximité.

3.2.1. L'activité polyvalente du CAPP et de la DPP

3.2.1.1. L'indistinction des tâches au CAPP et dans les brigades de la DPP

Les 96 inspecteurs de salubrité de la DPE regroupés au sein du CAPP et les 270 inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris affectés dans les brigades de la DPP³⁹, agents municipaux assermentés intervenant sur la voie publique, remplissent des fonctions de sensibilisation (rappel à la loi, pédagogie dans le cadre d'opérations ponctuelles localisées et coordonnées), de dissuasion et de répression (verbalisation, constats de recouvrement⁴⁰).

Dans les deux organisations, l'exécution de ces différentes tâches est entremêlée et les personnes rencontrées ont indiqué ne pas disposer d'états récapitulatifs de ventilation du temps de travail des agents malgré l'existence de systèmes de suivi de l'activité : TEMPO à la DPE et SIC Paris à la DPP en rodage jusqu'en 2016⁴¹.

3.2.1.2. Un bilan consolidé de la verbalisation dans les domaines de l'hygiène et de la salubrité encore perfectible

Le rapport annuel d'activité du CAPP fournit toutefois un bilan en partie consolidé de la verbalisation réalisée à la fois par le CAPP et par la DPP.

Le nombre de procès-verbaux dressés par chaque direction et par grande catégorie est restitué dans un tableau unique⁴². Le même niveau de détails est également fourni dans les monographies consacrées à chaque arrondissement, mais présenté de façon séquentielle : activité du CAPP puis activité de la DPP.

Ce bilan reste descriptif et n'analyse pas l'activité au regard du besoin ; par exemple, l'adéquation avec les priorités exprimées par les mairies d'arrondissement, ou la concordance avec les autres formes de signalements.

L'état récapitulatif de l'activité de prévention par la sensibilisation et la dissuasion se résume à la restitution du nombre de courriers adressés à des contrevenants dans chaque arrondissement.

³⁹ Brigades polyvalentes, brigades VTT, unité motocycliste, unité de nuit.

⁴⁰ Le constat de recouvrement vise à faire porter sur l'auteur identifié d'une incivilité le coût de sa réparation : déplacement exprès d'un véhicule de collecte de déchets, opérations de désaffichage...

⁴¹ L'application permettrait alors de discriminer entre missions sur la voie publique et missions dans les équipements.

⁴² Page 10 du rapport annuel d'activité 2014 du CAPP.

3.2.1.3. Une adéquation de la verbalisation avec le besoin restant à confirmer

L'examen détaillé de l'activité de verbalisation en matière d'hygiène et de salubrité fait apparaître des hétérogénéités territoriales importantes sur la fréquence de verbalisation selon les motifs.

Tableau 16 : Relevé des motifs d'infraction présentant une fréquence de verbalisation hors norme

Motif du PV	fréquence élevée	fréquence basse
Déjection canine	7 ^{ème} , 8 ^{ème} , 16 ^{ème}	
Epanchement d'urine	10 ^{ème} , 18 ^{ème} , 20 ^{ème}	15 ^{ème} , 16 ^{ème}
Autres souillures	1 ^{er}	3 ^{ème} , 4 ^{ème} , 5 ^{ème} , 6 ^{ème}
Objets encombrants	8 ^{ème} , 9 ^{ème} , 17 ^{ème}	1 ^{er} , 18 ^{ème}
Présence de bacs	11 ^{ème} , 17 ^{ème} , 19 ^{ème} , 20 ^{ème}	10 ^{ème} , 14 ^{ème}
Présentation irrégulière à la collecte	2 ^{ème} , 5 ^{ème} , 6 ^{ème}	18 ^{ème} , 19 ^{ème} , 20 ^{ème}

Source : Rapport annuel d'activité du CAPP (DPE) 2014 ; rapport d'analyse de l'activité annuelle des relevés d'infraction - année 2014 (DPP)

On observe également des écarts entre incivilités ressenties telles qu'elles sont exprimées dans DansMaRue, motifs de verbalisation et priorités des mairies d'arrondissements.

Tableau 17 : Comparaison entre motifs de verbalisation, types d'incivilités ressenties et priorités des mairies d'arrondissements dans le domaine de l'hygiène et la salubrité (2014)

	DansMaRue	Verbalisation	Priorité arrondissement
Déjections canines	3,2 %	10,1 %	17/20
Epanchements d'urine	3,1 %	8,3 %	11/20
Autres souillures et présentation irrégulière à la collecte	39 %	35 %	7/20
Encombrants - dépôts sauvages	54,5 %	32,1 %	6/20
Présence de bacs	Non sensible	13,6 %	7/20

Source : Rapport annuel d'activité du CAPP (DPE) 2014 ; rapport d'analyse de l'activité annuelle des relevés d'infraction - année 2014 (DPP) ; Données DansMaRue

Dans le cas des déjections canines et des épanchements d'urine, les signalements sur DansMaRue demeurent peu nombreux, alors que l'activité est réelle et la demande très fréquente des mairies d'arrondissement envers le centre d'action pour la propreté de Paris⁴³. A l'opposé, les dépôts d'objets représentent plus de la moitié des signalements DansMaRue, mais seulement un tiers de la verbalisation dans le domaine de l'hygiène et la salubrité.

⁴³ Respectivement 17 sur 20 pour les déjections canines et 11 sur 20 pour les épanchements d'urine.

Pour la DPE, « *L'analyse purement statistique issue de cette comparaison fait abstraction de la difficulté à verbaliser certaines infractions et du temps à y consacrer.* » Si l'argument peut s'entendre en ce qui concerne les dépôts d'objets encombrants, cette analyse montre au contraire que la verbalisation des déjections canines et des épanchements d'urine est beaucoup plus fréquente que les signalements et ce malgré la difficulté à prendre les fautifs sur le fait.

La correspondance reste limitée entre verbalisation, signalements recensés via DansMaRue et priorités des mairies d'arrondissements⁴⁴.

La DPE estime que : « *La correspondance limitée entre les signalements recensés via DansMaRue et la verbalisation [...] doit être relativisé[e] par le petit nombre de signalements dans cette application : 100 signalements par jour en moyenne pour la propreté sur l'ensemble du territoire parisien (5 par arrondissement...), dont 40 pour les seuls graffitis.* » Les rapporteurs observent que le volume quotidien de procès-verbaux dressés est du même ordre de grandeur, et que les informations utilisées sont les plus fiables mises à disposition.

Les mairies d'arrondissements sollicitées souhaitent signaler l'éloignement des binômes d'inspecteurs de salubrité de la brigade territoriale du CAPP par rapport aux besoins locaux. L'organisation actuelle est hiérarchisée et ne favorise pas un échange collaboratif efficace avec les représentants locaux, comme en témoigne le rapport annuel d'activité 2014 du CAPP : « *La brigade territoriale est pilotée par un Agent supérieur d'exploitation. Son organisation repose sur un découpage de Paris en quatre secteurs, chacun supervisé par un agent de maîtrise. Celui-ci encadre les inspecteurs affectés à son secteur et a notamment la charge des échanges stratégiques avec les divisions territoriales de propreté de son périmètre (suivi d'un tableau partagé des demandes d'intervention, réunions en division, sur le terrain sur des problématiques particulières, par ex : des difficultés lors de la fin d'un marché alimentaire)* ».

3.2.1.4. La répartition territoriale des ressources

Les effectifs de la brigade territoriale du CAPP sont répartis entre les arrondissements, en fonction de leur taille et de leur population⁴⁵. Les équipes des circonscriptions de la DPP sont communes à plusieurs arrondissements. DPP et CAPP conservent des équipes non sectorisées, de l'ordre de 30 % de l'effectif.

⁴⁴ Voir détail en annexe 5.

⁴⁵ Rapport annuel d'activité 2014 du CAPP.

Tableau 18 : Répartition territoriale des agents DPP et CAPP (DPE)

Secteurs	DPP			CAPP - DPE			
	Agents sectorisés		Agents non sectorisés	Agents sectorisés		Agents non sectorisés	
Sud	6e,7e,14e et 15e arrdts	35	16%	80	14	19%	36
Ouest	8e, 16e et 17e arrdts	24	11%		10	14%	
Nord est	19e et 20e arrdts	39	18%		12	17%	
Nord	9e et 18e arrdts	45	21%		8	11%	
Est	5e, 12e et 13e arrdts	37	17%		12	17%	
Centre	1er, 2e,3e, 4e,10e et 11e arrdts	35	16%		16	22%	
Total		215		80	72		36
		73%		27%	67%		33%
Total global		295			108		

Source : Traitement IG - Extraction RH et rapport d'activité CAPP 2014

Cette organisation, dans laquelle la fréquence des actes d'incivilité n'est pas un critère explicite de répartition des effectifs, ne permet pas d'examiner l'adéquation entre les moyens et le besoin.

La DPP indique que les équipes non territorialisées ont justement pour vocation de répondre aux différences entre territoires en matière d'incivilités ; selon elle, la production d'un bilan d'activité détaillé de l'activité ces équipes en apporterait la confirmation.

Pour la DPE, « il apparaît périlleux d'affecter des moyens en fonction d'un ressenti des incivilités fondé sur l'application DansMaRue,[...]. Le taux de renouvellement de souillures lié à l'activité commerciale, la présence de gares, la sociologie ou encore la densité de population [...] apparaissent au moins aussi valables. » L'impact des facteurs explicatifs mentionnés par la DPE n'est pas explicite en 2016 et les rapporteurs, qui ont effectué cette vérification, n'ont pas obtenu de résultats probants.

3.2.2. L'intégration des activités opérationnelles du service technique de la propreté comme frein à l'identification des ressources allouées à la lutte contre les incivilités

Le service technique de la propreté de Paris, chargé de toutes les opérations qui concourent à la propreté de Paris, assure également la collecte des ordures ménagères et assimilées. L'ensemble de l'activité y est imbriquée de façon à optimiser la consommation de ressources, seules quelques formes incivilités donnant lieu un traitement spécifique ; la lutte contre les épanchements d'urine et la lutte contre les dépôts sauvages d'objets encombrants⁴⁶.

3.2.2.1. Les incivilités liées à la collecte des déchets

Les présentations de déchets non conformes au règlement, que ce soit pour leur conditionnement (conteneurs qui débordent) ou pour l'horaire de présentation sont prises en charge dans le cadre normal des activités de collecte du STPP. Il en va de même pour les dépôts de déchets en sac ou en vrac sur la voie publique.

⁴⁶ La lutte contre les graffitis et l'affichage sauvage est présentée en tant que lutte contre les atteintes aux biens au paragraphe suivant.

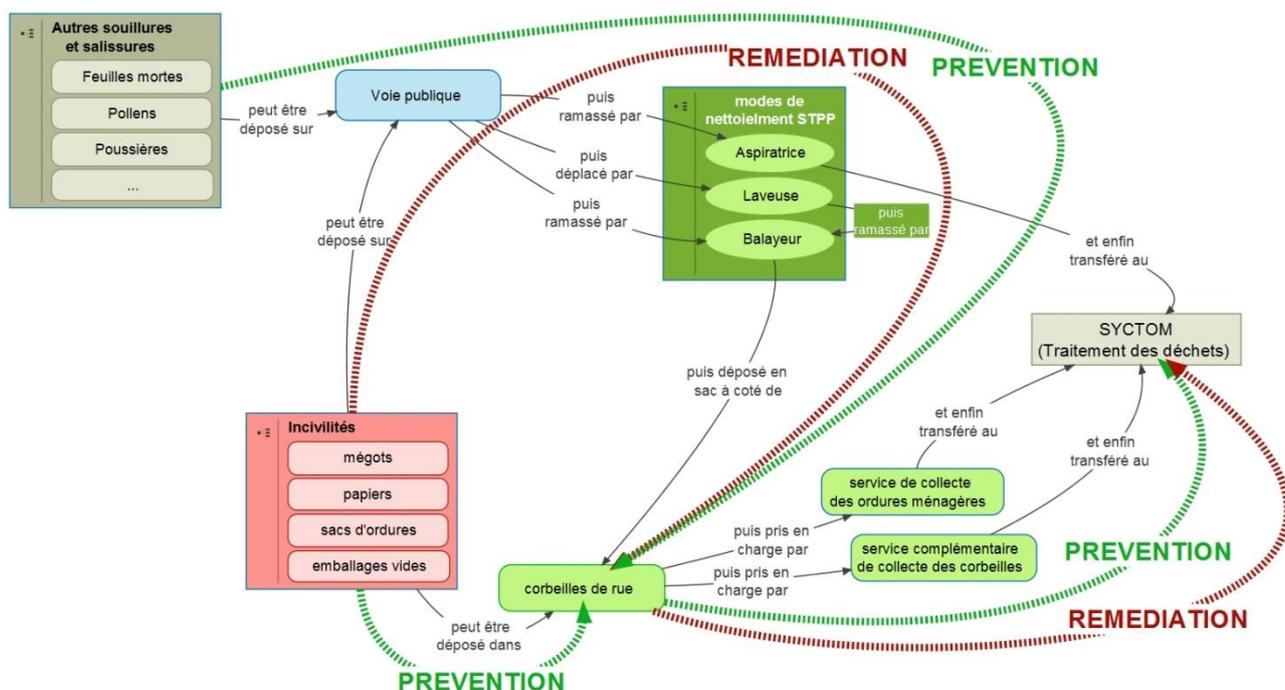
L'activité soutenue des agents verbalisateurs dans les 2^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} arrondissements bien identifiés est le seul effort mesurable de lutte contre les incivilités liées à la collecte des déchets.

3.2.2.2. Les salissures

La lutte contre les salissures est assurée à l'aide de moyens multiples mais largement imbriqués. Les corbeilles de rue et leur gestion ne peuvent être par exemple dissociées des opérations de collecte des déchets et des opérations de nettoyage des rues. Elles offrent un point de dépôt des petits déchets, mégots, papiers... Elles sont aussi un point de relais intermédiaire des sacs de déchets récoltés dans la rue par les balayeurs, qui ramassent indistinctement les pollens, feuilles mortes ou poussières et les petits déchets issus d'incivilités.

Que l'on considère le support - *la corbeille*, l'incivilité à combattre - *l'abandon de petits déchets* - ou l'activité réalisée - *le balayage, le lavage*, on ne sait pas faire de découpage analytique pour associer des besoins, des volumes d'activité et des quantités de moyens déployés.

Figure 12 : Présentation simplifiée des différents modes de prise en charge des petits déchets de la voie publique



Source : Inspection générale

La Ville de Paris a fait des choix structurants avec un parc de corbeilles de rues original.

Le recours à un modèle unique (120 litres au nominal, 80 au maximum⁴⁷), n'a pas été fait par d'autres collectivités comme Milan ou Barcelone qui adaptent le contenant à la

⁴⁷ Taille des sacs.

configuration locale⁴⁸ : l'une utilise des modèles de 35 litres ou de 100 litres selon les sites et l'autre a choisi de porter la contenance jusqu'à 220 litres dans les zones touristiques.

Des bacs de grande capacité (environ 700 l) ont récemment été disposés à titre expérimental aux abords du canal Saint-Martin.

La DPE dans sa réponse donne la précision suivante : « *la multiplicité des volumes n'est pas apparue déterminante lorsqu'elle a été pratiquée dans les années 80/90 et elle serait aujourd'hui difficilement gérable au niveau de la logistique de remplacement des sacs de la collecte.* »

La densité d'implantation moyenne prévoit une corbeille tous les 100 mètres, avec en pratique une très forte variabilité (moins de 10 mètres sur la place Joachim du Bellay, près de 240 mètres rue de Seine). L'inspection générale relevait déjà en 2013⁴⁹ que Paris demeurait faiblement équipée par rapport à d'autres métropoles.

Tableau 19 : Nombre de corbeilles

[.....]

Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

La mairie du 10^{ème} arrondissement estime qu'un triplement voire un décuplement de l'offre de réceptacles serait souhaitable pour infléchir les comportements sur son territoire. L'efficacité du réseau actuel de corbeilles en tant qu'outil de prévention est ainsi questionnée.

Dans sa réponse, la DPE considère que « *cet avis [triplément voire décuplement de l'offre de réceptacles] ne saurait donc remettre en question l'efficacité du réseau actuel de corbeilles.* ».

3.2.2.3. Les épanchements d'urine

◆ Une préoccupation municipale généralisée pour une incivilité fortement localisée

Dans son programme pour Paris 2014 2020, « Paris qui ose », la Maire de Paris exprimait sa volonté de lutter contre les épanchements d'urine en ces termes : « *nous augmenterons de 200 le nombre de sanisettes, nous étendrons leurs horaires d'ouverture et mettrons en place dans les lieux festifs, comme cela a été fait au Danemark et en Angleterre, des urinoirs escamotables reliés aux égouts [...]* ».

55 % des mairies d'arrondissement inscrivent la lutte contre les épanchements d'urine comme une priorité dans le programme de répression du CAPP⁵⁰, par exemple les mairies des 2^{ème} et 10^{ème} arrondissements.

Si les épanchements d'urine sont une préoccupation réelle pour les acteurs territoriaux, les signalements des parisiens dénombrés sur ce sujet dans l'application DansMaRue

⁴⁸ Inspection générale n° 11-21 : Etude comparative des politiques de lutte contre les salissures sur l'espace public (avril 2013).

⁴⁹ Inspection générale n° 11-21 : Etude comparative des politiques de lutte contre les salissures sur l'espace public (avril 2013).

⁵⁰ Source : Rapport annuel d'activité du CAPP - 31 décembre 2014.

demeurent encore faibles et représentent 1,1 % du nombre total de signalements pour l'année 2014. Ils sont concentrés sur quelques arrondissements (10^{ème}, 18^{ème}, 5^{ème} et dans une moindre mesure 4^{ème} et 11^{ème}).

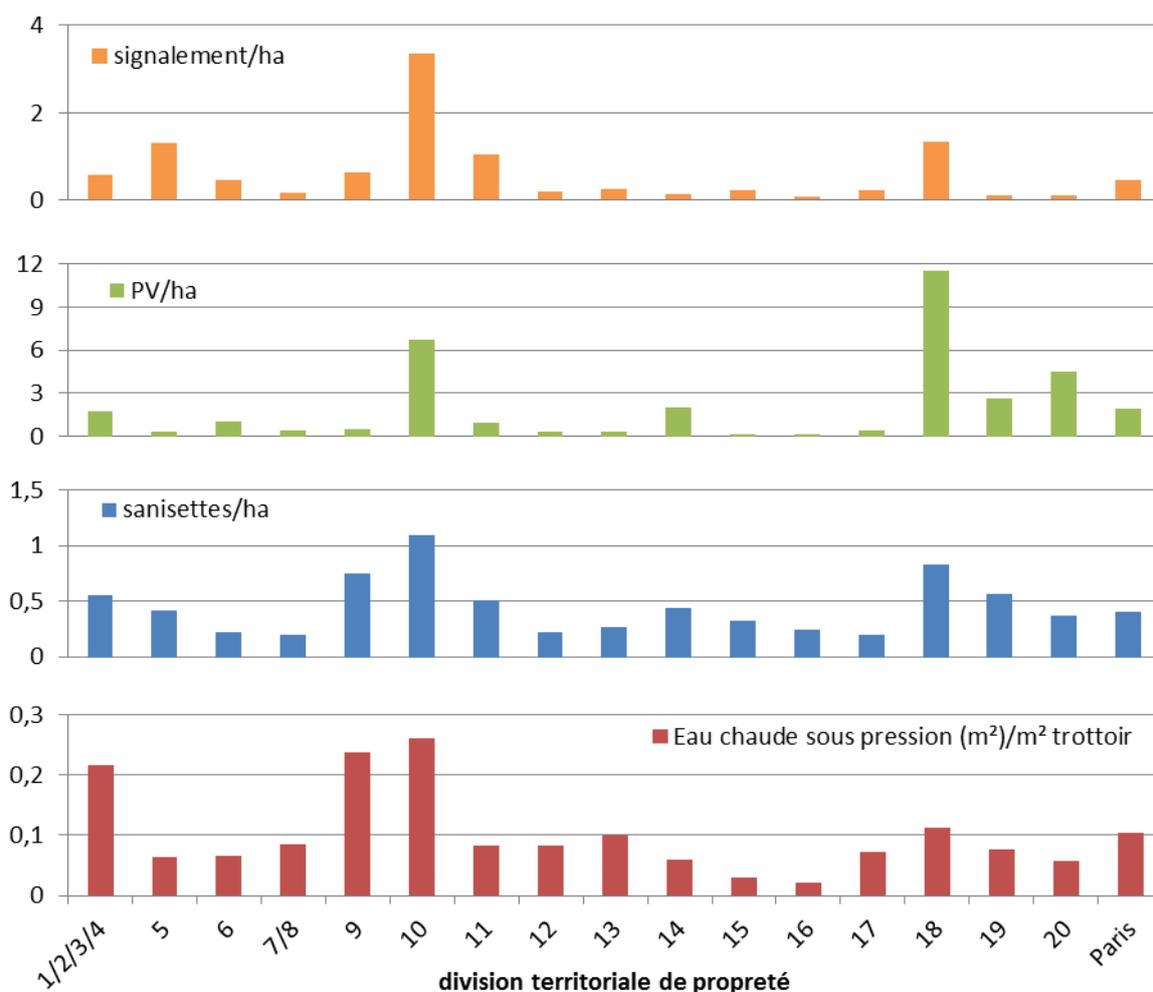
◆ Des réponses opérationnelles également localisées mais partiellement en décalage par rapport aux signalements

Pour lutter contre les épanchements d'urine, Paris met à disposition des toilettes publiques, procède au lavage des sites souillés et verbalise.

Le lavage des sites souillés n'est documenté que partiellement ; le lavage avec les moyens mécanisés classiques est conçu sous la forme d'itinéraires constitués d'un enchaînement aussi continu que possible de voies où les souillures à traiter peuvent être de toutes natures. Le lavage à eau chaude sous haute pression est utilisé pour traiter les fientes d'oiseaux, les taches de graisses et les épanchements d'urine.

La comparaison entre les signalements et les dispositifs de lutte contre les épanchements d'urine permet de mettre en évidence des différences marquées de prise en charge.

Figure 13 : Signalements d'épanchements d'urine, verbalisation, équipement en sanisettes et lavage à l'eau chaude sous pression rapportés à la surface des trottoirs (2014)



Source : Inspection générale (données DansMaRue + rapports annuels de la DPP et du CAPP sur la verbalisation + données DVD+ données DPE)

Les 10^{ème} et 18^{ème} arrondissements déploient d'importants moyens sur chacun des modes d'intervention, en cohérence avec la fréquence élevée de signalements. Dans

9 arrondissements⁵¹, l'épanchement d'urine apparaît comme une incivilité moins fréquente et à laquelle moins de moyens sont consacrés.

Dans les autres arrondissements, on observe des divergences entre signalements et efforts de lutte ainsi que des variations sur les modes d'intervention :

- malgré des signalements assez fréquents dans le 5^{ème} arrondissement, les moyens engagés sont au niveau des neuf arrondissements précités ;
- dans les arrondissements du centre (1 à 4) et dans le 9^{ème} arrondissement, les lavages à l'eau chaude sont fréquents et la verbalisation est faible malgré des signalements dans la moyenne parisienne ;
- avec des signalements comparables dans les 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements, le recours à la verbalisation est privilégié par rapport aux autres formes d'action.

Ces éléments ne rendent pas parfaitement compte des efforts réalisés puisque des moyens supplémentaires exceptionnels peuvent être déployés. La mairie du 10^{ème} arrondissement a ainsi signalé le branchement saisonnier d'urinoirs aux abords du canal Saint-Martin pour renforcer l'offre de service. La mairie du 9^{ème} arrondissement fait état dans son Plan propreté 2015 d'un traitement complémentaire avec un produit surodorant⁵², une fois par semaine sur 20 points.

Enfin, la verbalisation demeure faible, et en volume (2 189 procès-verbaux dressés en 2014⁵³ soit environ 5 % du total) et en montant, puisque le choix a été fait de privilégier le recours à l'amende forfaitaire à 38 euros plutôt qu'au tribunal de Police. L'impact du relèvement à 68 euros du montant de l'amende forfaitaire n'est pas encore connu au deuxième semestre 2015.

Recommandation 10 : Etudier l'impact dans la durée du relèvement de l'amende forfaitaire des contraventions de 2^{ème} classe à 68 euros sur les comportements à Paris.

En réponse à cette recommandation, la DPP considère que cette étude serait superflue compte tenu du retour d'expérience du passage de nombreuses infractions en forfaitisation en classe 2 suite au décret du 27 septembre 2007.

« Psychologiquement, l'effet « prix » est secondaire pour le contrevenant par rapport au sentiment d'avoir été pris en faute par un agent chargé d'une fonction de police.

Le respect ou la transgression de la règle sont des éléments d'appréciation beaucoup plus forts pour l'usager que le montant de l'amende, à condition que celle-ci soit en rapport avec l'importance que l'on peut attacher à l'acte commis. »

La recommandation porte justement sur l'effet « prix », dans des conditions inchangées de délivrance du procès-verbal.

3.2.2.4. La collecte sur voie publique des objets encombrants

La collecte des objets encombrants est assurée soit par apport volontaire dans le réseau de déchetteries, soit par prise en charge des objets directement sur la voie publique par les agents du STPP.

⁵¹ 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème}, 16^{ème} et 17^{ème} arrondissements.

⁵² Produit à l'odeur très forte qui masque d'autres odeurs.

⁵³ Soit respectivement au 5^{ème} rang des verbalisations à la DPE et à l'antépénultième pour la DPP.

La seconde modalité constitue une offre de service facultative et complémentaire à la première. Elle relève de la lutte contre l'incivilité (dépôts sauvages sur la voie publique). Il s'agit à la fois d'une action de prévention, lorsque le dépôt est préalablement autorisé par le STPP, et d'une action de remédiation, puisque les dépôts sauvages sont réintégrés dans la programmation des tournées dès leur détection.

La DPE indique ne pas être en mesure d'isoler la part qui relève des dépôts sauvages, dans la mesure où les agents du STPP peuvent collecter durant un même service les dépôts sauvages et les dépôts qui ont fait l'objet d'une demande de rendez-vous.

Une estimation basse de la part des dépôts sauvages peut pourtant être réalisée aisément à partir des signalements effectués par l'application DansMaRue et directement déversés dans l'application métier de la DPE.

L'étude du coût du service de collecte des objets encombrants sur voie publique achevée en novembre 2015 par le service de l'innovation de la qualité et du contrôle de gestion de la DPE n'ayant pas été transmise en temps utile, les rapporteurs ne sont en mesure de préciser ni le coût de lutte contre les dépôts sauvages ni d'apprécier l'adéquation entre les moyens déployés et le besoin de traitement.

Recommandation 11 : Obtenir de la DPE les éléments d'information concernant la collecte sur voie publique des objets encombrants.

3.2.3. La prise d'initiative des mairies d'arrondissements sur la sensibilisation.

L'Inspection Générale a souligné les efforts faits en matière de propreté entre les acteurs locaux et les services centraux et déconcentrés dans son bilan des mesures contenues dans la délibération « *Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens* » (décembre 2014).

Des entretiens avec les mairies du 2^{ème}, 10^{ème} et 17^{ème} arrondissement, il ressort que les actions de communication menées ces dernières années ne sont pas adaptées aux besoins locaux ; leur efficacité est amoindrie par leur diversité. Ces campagnes municipales sont souvent complétées par des campagnes locales initiées, soit avec les acteurs déconcentrés de la propreté, soit avec la participation des habitants au sein des conseils de quartiers. Deux d'entre elles soulignent la nécessité de localiser les campagnes de communication pour répondre davantage aux besoins des habitants. Ainsi le 10^{ème} arrondissement a-t-il édité un fascicule à partir des attentes et des mots des acteurs locaux siégeant dans les conseils de quartiers.

La propreté demeure un axe majeur de communication pour l'ensemble des mairies d'arrondissement⁵⁴ via leurs sites respectifs sur les modalités générales de traitement de la propreté : tri, ramassage encombrants, éco points mobile, infractions.

◆ Les incivilités au cœur de plans de propreté

Les plans d'action propreté visent à établir un diagnostic localisé à partir d'un travail conjoint entre les mairies d'arrondissement et les services déconcentrés. Ce travail réalisé de manière inégale sur le territoire parisien a néanmoins constitué un socle pour un copilotage des actions de propreté.

Les mairies du 9^{ème} et du 10^{ème} arrondissement ont présenté, en 2015, un plan propreté priorisé sur des thèmes récurrents d'incivilités : dépôts sauvages, mégots et épanchements d'urine. Ce sont les seules mairies à les avoir mis à disposition de leurs habitants.

⁵⁴ Recensement à partir de paris.fr sur chacun des sites des mairies dans leurs rubriques « Propreté ».

◆ Une communication papier ciblée

Les affiches restent des outils très utilisés par les mairies d'arrondissement pour cibler leur communication : recyclage du verre, du papier et des mégots (17^{ème} arrondissement), déchets abandonnés (18^{ème} arrondissement).

Des feuillets complètent ces campagnes d'information : éco gestes, encombrants, petits encombrants (17^{ème} arrondissement), correspondants de nuits (19^{ème} arrondissement), Paris Propre Ensemble, commerçants et artisans (15^{ème} arrondissement en 2008)

Des brochures permettent de se focaliser sur les préoccupations locales, parfois collégialement, avec les habitants participant aux conseils de quartier (10^{ème} arrondissement).

◆ Des partenaires nationaux ou locaux

Les conseils de quartier jouent également un rôle important : campagne de sensibilisation sur les déjections canines avec un éducateur canin (17^{ème} arrondissement). Les conseils de la jeunesse ont impulsé la réalisation d'une vidéo d'information sur le travail des éboueurs (10^{ème} arrondissement).

Les divisions territoriales de la propreté des 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements se sont associées au 4^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} arrondissement pour réaliser une vidéo présentant les agents de propreté dans un reggae dédié aux « Petits bonhommes verts ».

Une opération pilote de collecte des mégots est réalisée en collaboration avec un prestataire (Terracycle) et quatre établissements partenaires (bars et restaurants).

Le 11^{ème} arrondissement s'inscrit dans une campagne spécifique avec l'ADEME, la Région Ile de France et le SYCTOM pour réduire les déchets.

Le 18^{ème} arrondissement organise avec le milieu associatif local une collecte des cartons de déménagement.

Pour améliorer le dialogue sur le terrain, le 20^{ème} arrondissement crée des relais citoyens de la propreté sur la base du volontariat.

◆ Des campagnes et des opérations spécifiques

En complément de ces actions de communication, des actions ciblées, les « opérations coordonnées de nettoyage approfondi » (OCNA) sont souvent accompagnées d'une campagne d'information destinée à sensibiliser les populations des quartiers concernés.

Les mairies d'arrondissement sont unanimes pour souligner l'importance de la collaboration de la DPE et de la DPP pour lutter contre les incivilités ; pour certaines d'entre elles les OCNA demeurent trop ponctuelles et parfois inefficaces sur le long terme.

En complément de ces opérations, les mairies d'arrondissement organisent des opérations locales liées aux spécificités de leur territoire : informations sur les nuisances sur le canal Saint Martin (10^{ème} arrondissement), opérations propreté avec les habitants (20^{ème} arrondissement), opération de nettoyage spécifique des seringues et matériels usagés dans les quartiers de la gare du Nord.

Ces opérations spécifiques s'accompagnent de projets pilotes tels que l'implantation d'urinoirs écologiques le long du canal Saint Martin (10^{ème} arrondissement) ou la création d'un espace canin à Denfert Rochereau dans un espace inutilisé (14^{ème} arrondissement).

3.3. Les atteintes aux biens sur la voie publique

Les atteintes aux biens sur la voie publique portent essentiellement sur trois cibles, les équipements de la rue, les façades des bâtiments et les emprises de chantiers, et se

présentent sous trois formes : dégradations volontaires, apposition de graffitis et apposition sauvage d'affiches, auxquelles s'ajoute désormais la peinture sur sol.

Différents modes de gestion coexistent selon la nature des objets.

- L'enlèvement des graffitis sur les façades des immeubles et sur le mobilier urbain est assuré par plusieurs prestataires dans le cadre d'un marché public avec obligation de résultat.
- La gestion du système Vélib' est assurée par JC Decaux dans le cadre d'un contrat global, qui comprend des objectifs en matière de disponibilité⁵⁵.
- L'entretien du système d'éclairage et de signalisation lumineuse est assuré par EVESA marché à performance énergétique⁵⁶.
- La gestion des autres mobiliers fournis par JC Decaux est rémunérée par un prix unitaire annuel d'entretien forfaitisé (notamment les sanisettes) ou dans un forfait global (abribus).
- La tenue des chantiers est assurée par chaque entreprise, sous le contrôle de la DVD.
- Le désaffichage et la gestion des autres types de mobilier urbain sont assurés en régie.

3.3.1. Un suivi opérationnel des atteintes aux biens et des suites données directement dépendant du mode de gestion

Le suivi des atteintes aux biens sur la voie publique est partagé entre ces différents intervenants qui l'assurent avec un degré de précision variable, selon la formule de gestion retenue.

3.3.1.1. Un suivi détaillé dans les contrats à obligation de performance

Dans le cas d'une gestion externalisée, la présence d'une clause d'obligation de performance est un facteur indispensable au suivi détaillé des atteintes aux biens, et ce, quel que soit l'objet de la clause. Tous les facteurs, y compris le vandalisme, ayant un impact sur l'atteinte des objectifs, sont ainsi recensés afin de réduire l'exposition aux pénalités ou aux pertes financières.

Dans le contrat du marché à performance énergétique pour l'éclairage, EVESA recense les actes de vandalisme et distingue ceux conduisant à une réparation à l'identique incluse au forfait de ceux qui génèrent une action d'amélioration de l'existant. Ces derniers donnent lieu à un complément de rétribution. Sur la période courant du 1^{er} juillet 2011 au 31 mai 2015, 13 369 dégradations commises sur les installations d'éclairage public du domaine de voirie ont été recensées et ventilées par arrondissement, dont 1 223 relevant de prestations sortant du forfait⁵⁷.

De façon semblable, JC Decaux tient le compte des Vélib' volés ou arrachés et des bornettes d'accrochage endommagées [.....].

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

⁵⁵ Cf. rapport n° 15-20 de l'inspection générale.

⁵⁶ Cf. rapport n° 14-12-02 de l'inspection générale.

⁵⁷ Note DVD « incivilités sur l'espace public - statistiques et coût associé en éclairage public », 10 juin 2015.

Concernant enfin le marché d'enlèvement des graffitis, les titulaires des cinq lots fournissent un état récapitulatif de leur activité mensuelle dans chaque arrondissement.

3.3.1.2. Un suivi allégé des dégradations pour les autres formes de gestion

Pour les autres types de biens, le motif et la fréquence des dégradations ne sont pas enregistrés de façon détaillée par la DVD.

- S'agissant du mobilier urbain géré en régie comme les bancs, elle privilégie (comme la DEVE dans les parcs et jardins) une logique opérationnelle, elle identifie les biens à réparer ou à remplacer et réalise l'opération.
- Pour le mobilier urbain géré sur des marchés spécifiques (colonnes Morris, Abribus, sanisettes...), JC Decaux ne fournit pas de détails, le maintien en bon état étant inclus dans les coûts forfaitaires. C'est la même approche qui est retenue pour les emprises de chantiers sur la voie publique, le coût des dégradations futures étant intégré dès l'origine dans le coût des travaux.
- Pour les plaques de nom de rue, la DVD estime que les éléments dont elle dispose ne sont pas probants : l'état du patrimoine manquant (plaques subtilisées et non remplacées) n'est pas connu et il n'y a ni support juridique, ni crédits pour les remplacer.

Dans le cas des dégradations survenant lors d'accidents de la route mineurs, par exemple un potelet plié, l'incivilité consiste à ne pas se dénoncer spontanément et à ne pas supporter la charge financière de la réparation. Chaque dépense est enregistrée dans le système d'information comptable de la ville en tant que « tiers non identifié » mais aucun bilan opérationnel consolidé n'est produit.

La DVD dans sa réponse donne la précision suivante : « *La DVD ne réalise pas actuellement de bilan opérationnel consolidé des Tiers Non Identifiés ni de la liste des dégâts commis. [...] La DVD a cependant mis en place des réalisations opérationnelles (ROP) spécifiques afin de connaître le montant réel de ses dépenses. Malgré tout, pour identifier les causes (nombre, lieu, date), il faudrait suivre sur chaque engagement juridique effectué par les services territoriaux. La DVD ne dispose pas des moyens humains pour effectuer ces procédures.* »

3.3.2. **La lutte contre les dégradations de biens dominée par des mesures d'adaptation et de réparation**

Dans la lutte contre les dégradations de biens sur la voie publique, l'action de la Ville de Paris est dominée par des mesures de réparation et des mesures d'adaptation visant à rendre des biens moins vulnérables. Les actions de sensibilisation et de répression sont très limitées.

3.3.2.1. Un recours limité aux actions de sensibilisation et de verbalisation

Bien qu'ils soient compétents pour constater par procès-verbal les menaces de destructions et destructions de biens appartenant à la ville, les inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris sont peu actifs sur ce motif, faute de flagrance selon la DPP.

De la même façon, la ville ne communique pas sur l'ampleur et les conséquences des dégradations commises sur ses biens, alors que des campagnes de communication régulières sont réalisées sur d'autres motifs d'incivilité, comme par exemple le jet de mégots à terre, à l'été 2015.

Le seul cas où une action pérenne a été identifiée est la lutte contre les dégradations de vélos en libre-service. JC Decaux et la DVD ont mis en place un système de réponses à plusieurs niveaux.

Le premier consiste à prévenir les dégradations par des séances de sensibilisation auprès des collèges/lycées. Des interventions associant notamment les services territoriaux de la DPP et la RATP, les « rallyes citoyens », sont réalisées dans les collèges du 18^{ème} arrondissement.

Recommandation 12 : Développer la sensibilisation auprès des collèges et des lycées sur les atteintes aux biens sur l'espace public.

Dans sa réponse, la DPP précise que « *la circonscription ouest l'organise [la sensibilisation] en 2016 pour la 1^{ère} fois (17^{ème}).* » La DEVE estime qu'elle pourrait être concernée « *pour les espaces verts situés à proximité d'établissements du secondaire.* »

Dans le cas où l'auteur d'une dégradation est identifié, celui-ci peut être soumis à une mesure de réparation pénale se déroulant directement dans les ateliers Vélib'⁵⁸. La DVD signale qu'EVESA, également intéressé par ce dispositif pour le système d'éclairage public, butte encore sur les modalités pratiques de mise en place du caractère direct de la mesure de réparation⁵⁹ et que la DVD n'y a pas recours.

La DVD apporte la précision suivante : « *EVESA, la Ville de Paris, le parquet de Paris, le service d'application des peines du TGI, le tribunal pour enfants, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, et la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de Paris vont prochainement signer un protocole de partenariat qui permet la mise en œuvre de décisions judiciaires auprès d'EVESA dans le ressort du TGI, soit les mesures éducatives que sont les réparations pénales et les peines pédagogiques alternatives à l'emprisonnement que sont les travaux d'intérêt généraux et les travaux non rémunérés.* »

Recommandation 13 : Examiner l'opportunité de recourir aux mesures de réparation pénale pour le mobilier urbain géré en régie se prêtant à des réparations en atelier.

La DEVE précise que cette recommandation, si elle « *peut être expertisée, ne sera que très exceptionnellement mise en œuvre en raison de la très faible occurrence d'un flagrant délit sur un acte de vandalisme sur du mobilier de jardin ou des plantations.* » La DVD indique privilégier la réparation ou le remplacement par ses services avec remboursement des frais engagés par le tiers, lorsqu'il est identifié.

Le troisième type de réponse au vandalisme consiste à fermer temporairement des stations, non seulement pour effectuer les réparations et adapter les installations, mais aussi de façon préventive lorsque la fréquence des incidents devient trop élevée. Lors de ces périodes de fermeture, l'information est transmise aux usagers par un message défilant sur l'écran de la borne indiquant le motif (vandalisme) et la date de réouverture planifiée, sur le site www.velib.fr et via Twitter. Si la privation de service n'est pas une réponse généralisable à tous les types de dégradations, la communication d'accompagnement pourrait inspirer les services municipaux.

⁵⁸ Mesure alternative aux poursuites judiciaires qui bénéficie aux mineurs primo-délinquants. Mise en œuvre dans le cadre d'une convention entre la Ville de Paris, JCDecaux et le Parquet de Paris depuis janvier 2013, la mesure est qualifiée de réparation pénale « directe » car l'auteur du délit répare les conséquences de ses actes directement chez la victime.

⁵⁹ Des habilitations, délivrées par l'employeur après formation, sont nécessaires pour intervenir sur les matériels électriques.

Recommandation 14 : Développer une communication aux usagers sur l'importance des atteintes aux biens en mobilisant les supports d'information existant sur la voie publique (panneaux à message variable, emplacements d'affichage réservés...).

Pour la DVD « sous la tutelle de la DICOM, en fonction des moyens financiers dégagés, une campagne de communication/sensibilisation relayée par toutes les directions, chacune dans leurs domaines de compétence (DEVE, DJS, DASCO, etc...) pourrait être menée. »

3.3.2.2. Un effort de remise en état connu partiellement

La remise en état des biens dégradés représente une activité importante.

Outre les 3 909 dégradations du système d'éclairage public prises en charge par EVESA, on recense pour l'année 2014 :

- 2 435 interventions pour vandalisme du système de signalisation lumineuse,
- 155 767 interventions d'enlèvement des graffitis, auxquelles on peut ajouter 34 670 heures consacrées par la circonscription fonctionnelle à des opérations de dégraffitage,
- 1 659 heures consacrées par les divisions territoriales de propreté au désaffichage à main des affiches collées ou scotchées.

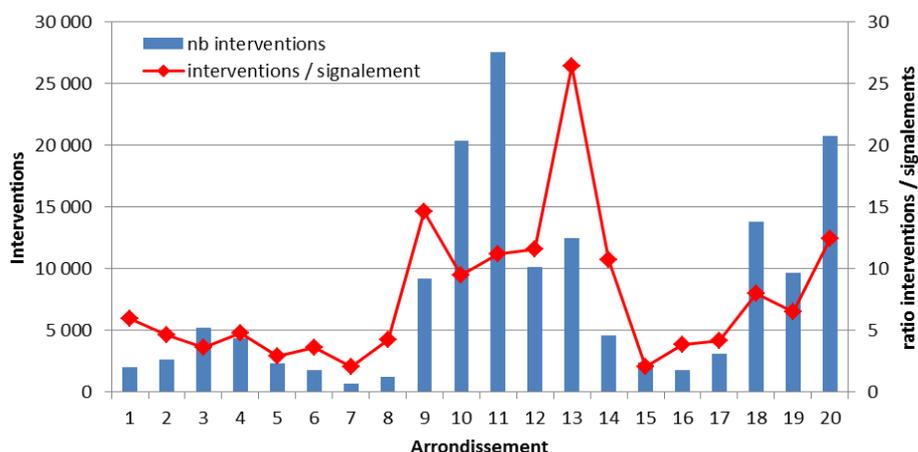
Pour l'activité de désaffichage et dégraffitage du service technique de la propreté enregistrée dans l'application TEMPO, la DPE indique que « [ces données] sont à prendre avec précaution car il s'agit de prestations marginales dont les enregistrements dans TEMPO (1/2 tranches horaires) sont soumis à réserve ».

Pour les biens dont les dégradations ne sont pas recensées, l'effort de remise en état n'est pas connu non plus.

Recommandation 15 : Adapter les systèmes d'information pour qu'ils enregistrent l'effort de remise en état des biens ayant subi des dégradations et prévoir des clauses précises lors des renouvellements de marchés d'entretien et d'exploitation de mobilier urbain.

Les ressources mobilisées ne sont pas systématiquement ventilées par arrondissement. Lorsqu'elles le sont, la comparaison avec les signalements effectués via DansMaRue fait apparaître des différences marquées sans que l'on sache décider si elles trouvent leur origine dans une meilleure anticipation des intervenants dans certains quartiers ou au contraire dans une plus faible sensibilité des habitants aux dégradations.

Figure 14 : Hétérogénéité entre signalements de graffitis sur DansMaRue et interventions d'enlèvement (année 2014)



Source : Données DPE + extraction DansMaRue (DPE)

Si le nombre d'interventions est fortement marqué dans les 10^{ème}, 11^{ème} et 20^{ème} arrondissements, les signalements ne suivent pas cette forte présence. A contrario le 13^{ème} arrondissement inverse totalement cette tendance avec une sensibilité marquée par des signalements importants par rapport à un nombre d'interventions moitié moindre à celles du 10^{ème} arrondissement.

3.4. Les occupations de la voie publique

La faculté de circuler librement de tous les types d'usagers est soumise à diverses restrictions portant sur la régulation de la circulation elle-même ou sur l'occupation de l'espace.

3.4.1. Une action de lutte focalisée sur les infractions aux règles d'occupation statique de l'espace

Les incivilités relatives à la circulation peuvent porter sur le non-respect du partage de l'espace entre les différentes catégories d'utilisateurs et sur le non-respect des règles de circulation. Dans les deux cas, elles peuvent être quotidiennement observées par la section études et exploitation du service des déplacements de la DVD mais elles ne sont pas consignées par les services. Les seules traces sont issues des courriers des usagers et concernent le conflit d'usage entre piétons, cyclistes et les autres modes de déplacement.

Concernant l'occupation « anormale » de l'espace public, les atteintes à la tranquillité publique recensées dans ESPRI sont marginales comme en atteste le tableau ci-dessous.

Tableau 20 : Atteintes à la tranquillité déclarées sur la voie publique en 2014

Direction	Nombre de signalements d'atteinte à la tranquillité publique
DVD	1
DJS	6
DFPE	3
DPA	1
DPE	64
DEVE	472*
DASES	3
CASVP	1

* non significatif : il s'agit selon la DPP d'événements survenus dans des jardins créés postérieurement à l'entrée en service d'ESPRI. Ces jardins n'y sont pas référencés en tant qu'équipements.

Source : Bilans 2014 par direction de l'observatoire parisien de la tranquillité publique

Les incivilités dont le suivi est assuré et qui déclenchent une action sont les cas d'encombrement de la voie publique et les infractions aux textes réglementant l'occupation du domaine : règlement des marchés découverts alimentaires, règlement des étalages et des terrasses, règlement des fêtes foraines, règlement pour les ventes au déballage sur le domaine public...

3.4.2. Etalages et terrasses

La direction de l'urbanisme constitue un guichet unique pour toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme, d'enseignes et d'étalages. Les demandes sont instruites par 24 inspecteurs du paysage de la rue intégrés dans les quatre circonscriptions de la sous-direction du permis de construire et du paysage de la rue. Ces agents assurent, entre

autres, le contrôle de la conformité de l'occupation du domaine public et dressent des procès-verbaux lors d'infractions constatées⁶⁰.

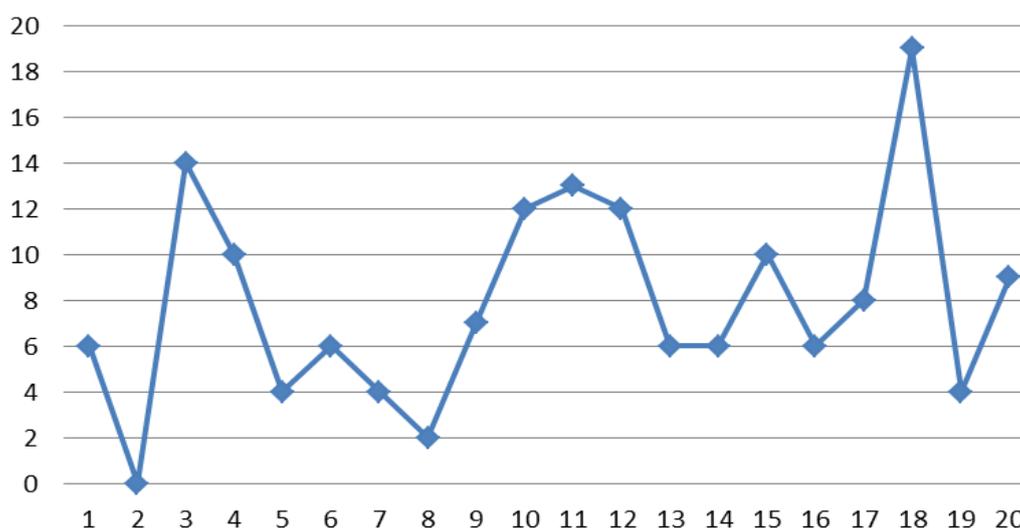
La DU a traité en 2014 18 745 dossiers de demandes d'occupation du domaine public⁶¹ à usage commercial dont 63 % pour des terrasses fermées ou ouvertes et 31 % pour des étalages. Les longueurs d'occupation autorisées pour les terrasses ont atteint en 2014 près de 75 000 m et pour les étalages plus de 28 000 m.

3.4.2.1. Une gêne faiblement ressentie mais largement réprimée

158 signalements recensés dans DansMaRue en 2014 concernaient les étalages et les terrasses. Leur fréquence est plus élevée dans les 3^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème} et 18^{ème} arrondissements.

Toutefois, la gêne exprimée sur ce motif représentait 0,34 % de l'ensemble des signalements effectués sur ce support et moins d'un signalement pour 100 autorisations délivrées, sachant qu'on ne trouve aucun autre recensement de données significatives dans ce domaine.

Figure 15 : Répartition des signalements 2014 d'étalages et de terrasses gênant la circulation



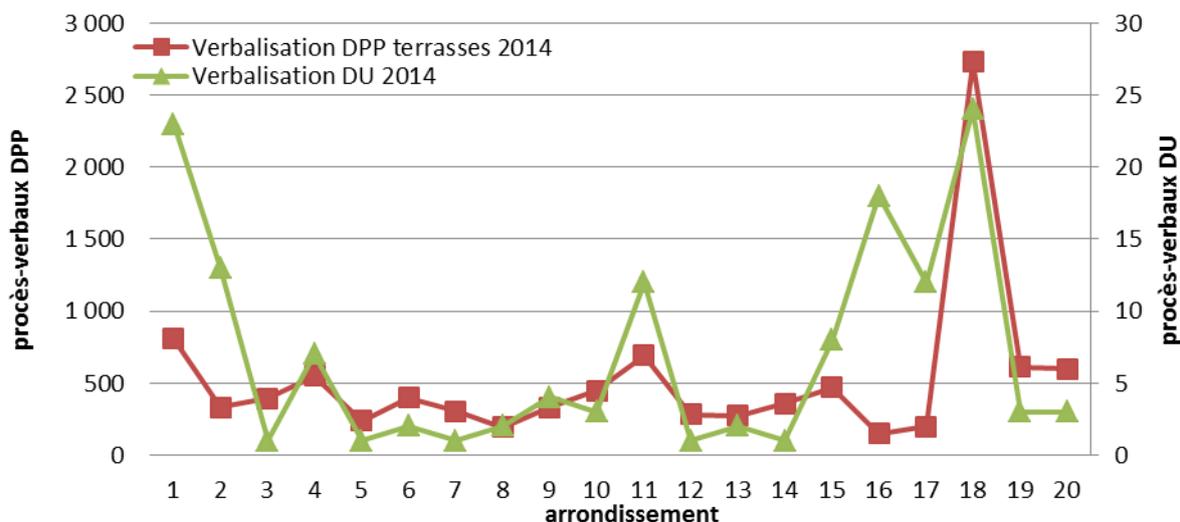
Source : DPE - Base de données DansMaRue

A l'opposé, 10 474 procès-verbaux pour infraction au règlement des étalages et des terrasses ont été dressés, dont 141 par la direction de l'urbanisme et 10 333 par la DPP. Cela représente 22 % de la verbalisation totale effectuée par les agents municipaux en 2014 et un tiers de l'activité de la seule DPP.

⁶⁰ Cf. rapport n° 15-04 de l'inspection générale sur les autorisations de terrasse.

⁶¹ Soit 780 dossiers par agent.

Figure 16 : Répartition de la verbalisation des infractions au règlement des étalages et terrasses en 2014



Source : Traitement IG - Données DU, DPP

3.4.2.2. Des objectifs différents de verbalisation entre la DU et la DPP

La DPP assure l'essentiel de l'effort de verbalisation des infractions au règlement des étalages et terrasses, la DU intervenant pour des infractions lourdes qui aboutissent à un contentieux dont la conclusion survient plusieurs mois après les faits constatés.

Dans son rapport d'analyse de l'activité annuelle des relevés d'infraction (pour l'année 2014), la DPP relève que le poids de ce motif de verbalisation, s'il a pu correspondre à « un effort particulier demandé dans certains arrondissements comme le 18^{ème} par exemple », est surtout la conséquence d'une « multiplication des situations irrégulières qui ont pu rendre la circulation des piétons particulièrement difficile dans certaines rues » et de la difficulté à constater en uniforme d'autres formes d'infractions, pour lesquelles la présence du contrevenant est obligatoire.

En somme, ce motif de verbalisation était en tête dans sept arrondissements en 2014 bien que le non-respect du règlement des étalages et des terrasses ne soit généralement pas une priorité explicite pour les arrondissements. Le volume d'activité de l'année 2015 est revenu à son niveau antérieur.

Tableau 21 : Extrait du tableau de suivi des relevés d'infraction DPP (cumul sur 11 mois)

	2013	2014	2015
Etalages et terrasses	5 746	9 675	4 997
Total	16 367	28 059	24 634
Part des étalages et terrasses	35 %	34 %	20 %

Source : DPP

3.4.3. Activité économique sur l'espace public

L'organisation des activités économiques sur l'espace public est assurée par le service activités commerciales sur le domaine public de la direction de l'attractivité et de l'emploi. Celui-ci assure la délivrance des autorisations et le contrôle des installations.

Il existe en parallèle une activité non autorisée importante par des vendeurs à la sauvette isolés ou des biffins.

3.4.3.1. La maîtrise assurée sur l'activité commerciale autorisée

Le volume des activités commerciales autorisées est donné dans le tableau ci-dessous.

Tableau 22 : Activité commerciale sur le domaine public en 2014

	Autorisations	Contrôles*	Infractions*	Sanctions*
Marchés alimentaires	5 945	681	2080	206
Activités foraines	284	475	130	diverses
Commerces (espace public + espaces verts)	238			
Artistes	317			
Kiosques de presse	433			
Ventes au déballage	473	113	49	45

* par la DAE

Source : DAE

Le taux de contrôle par la DAE s'élève en 2014 à 11 % pour les détenteurs d'autorisation de marchés et à 24 % pour les autres formes d'activité pérennes. Il monte jusqu'à 37 % pour les ventes au déballage plus éphémères.

Les contrôles effectués par la DAE sont gradués selon la notoriété et la sédentarité des commerçants ; ils aboutissent à un taux stable de l'ordre d'une infraction pour dix autorisations.

Concernant le régime de sanctions, les marchés alimentaires font figure d'exception avec un nombre non négligeable de procès-verbaux dressés, dont 128 en 2014 par la DPE pour infraction au règlement sanitaire départemental et 208 par la DPP pour infraction au règlement des marchés découverts alimentaires. Les autres formes de commerces font avant tout l'objet de rappels au règlement et de sanctions financières⁶² et plus rarement de retrait d'autorisation.

Sur ce bilan, la DAE précise que les incivilités en lien avec la propreté sont minoritaires⁶³. Constatées principalement par la DPE, ces incivilités concernent les ventes au déballage à 60 % pour les associations et 40 % pour les professionnels. Les infractions portent essentiellement sur le déploiement de banderoles et l'apposition d'affichages sauvages.

Quatre contrôleurs assermentés de la DAE effectuent la plus grande part des contrôles, le reste étant effectué par les agents qui instruisent les dossiers d'autorisation d'occupation du domaine public. La DAE n'est pas en mesure d'évaluer le temps que cela représente dans leur emploi du temps.

⁶² En 2014, les recettes supplémentaires perçues pour dépassement de surface autorisée lors de ventes au déballage se sont ainsi élevées à 106 000 euros, soit 5 % de la recette totale de l'année.

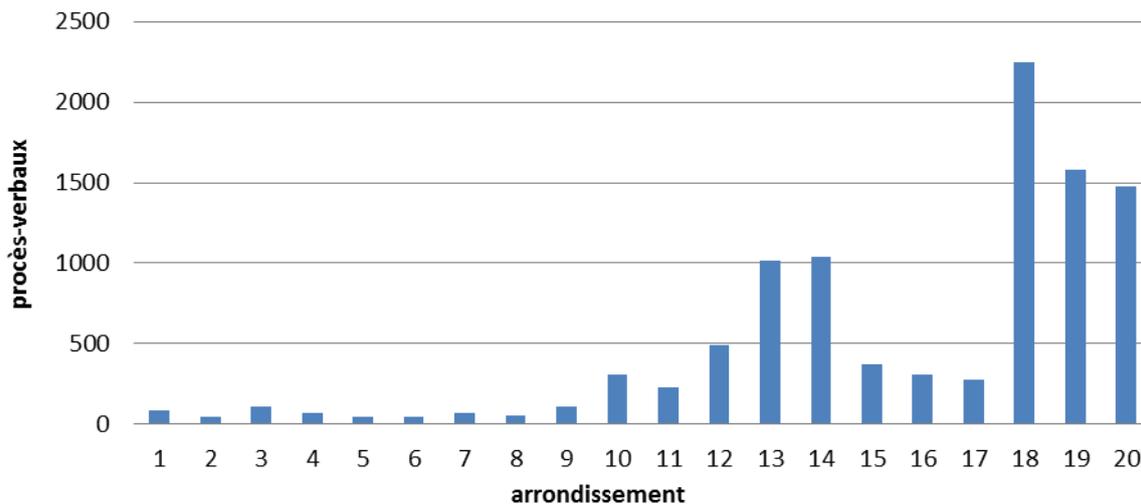
⁶³ 2,75 % par rapport au nombre de ventes au déballage autorisées.

3.4.3.2. Une activité commerciale sauvage mal documentée mais réprimée

L'activité commerciale sauvage n'entre pas de façon explicite dans la nomenclature des signalements sur DansMaRue et son recensement n'est organisé par aucune procédure. La gêne liée aux ventes à la sauvette et aux biffins n'est donc évoquée que par les services municipaux et les mairies d'arrondissements ; elle a fait l'objet d'une répression significative en 2014, au motif d'une occupation abusive de la voie publique.

La verbalisation des occupations abusives est en 2014 le premier motif dans six arrondissements et fortement localisée dans les arrondissements de l'est. Elle représente un tiers des procès-verbaux de la DPP.

Figure 17 : Répartition de la verbalisation des occupations abusives en 2014



Source : rapport d'analyse de l'activité annuelle des relevés d'infraction - année 2014 (DPP)

La tendance de l'année 2015 corrige les choses, l'activité de la DPP sur ce motif ayant baissé de 75 %. D'après la DPP, les causes en sont une baisse effective de la pression exercée sur l'espace public et une présence moins marquée de la DPP sur la voie publique au début de l'année 2015.

Tableau 23 : Extrait du tableau de suivi des relevés d'infraction DPP (cumul sur 11 mois)

	2013	2014	2015
Encombrements de la voie publique	4 247	8 8171	1 905
Total	16 367	28 059	24 634
Part de l'encombrement de la voie publique	26 %	31 %	8 %

Source : DPP

Recommandation 16 : Assurer la coordination de la Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (futur nom de la DPP) avec les mairies d'arrondissement dans la lutte locale contre les incivilités, notamment en application du co-pilotage de la propreté pour laquelle la Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection sera seule à assurer la verbalisation à la suite du transfert en 2016 à cette direction des compétences du CAPP.

Recommandation 17 : Maintenir une cohérence de long terme des priorités pour la verbalisation, entre elles, et avec les mesures de prévention et de remédiation pour délivrer un message clair aux usagers de l'espace public.

3.5. La régulation des usages de la voie publique par les correspondants de nuit (CDN) de la DPP

3.5.1. Présentation du dispositif

Le concept des correspondants de nuit (CDN), créé dans les années 1990, dans un cadre de médiation sociale, a été inscrit dans le contrat de mandature de 2001. Le dispositif parisien, mis en place en 2004 s'inscrit dans la logique de prévention des comportements inciviques et des nuisances sur l'ensemble du territoire, y compris par des actions de médiation de proximité dans les quartiers sensibles⁶⁴.

Les CDN ont notamment⁶⁵ pour missions : « [...] la médiation en soirée et la nuit dans les quartiers réputés sensibles ; la prévention des conflits et des incivilités ; la veille sociale, l'écoute et l'aide aux personnes en difficulté ; la veille résidentielle nocturne »⁶⁶.

Au nombre de 130, les CDN sont des agents d'accueil et de surveillance, fonctionnaires de la Ville assermentés, répartis en 10 équipes territorialisées intervenant dans les 10^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements. Les équipes sont rattachées aux pôles « médiation et surveillance » des circonscriptions territoriales de la DPP.

Capture écran 2 : Dépliant DPP « Paris Tranquillité - Correspondants de nuit »



Source : Paris.fr

⁶⁴ Rapport n°15-34 de l'inspection générale, en cours.

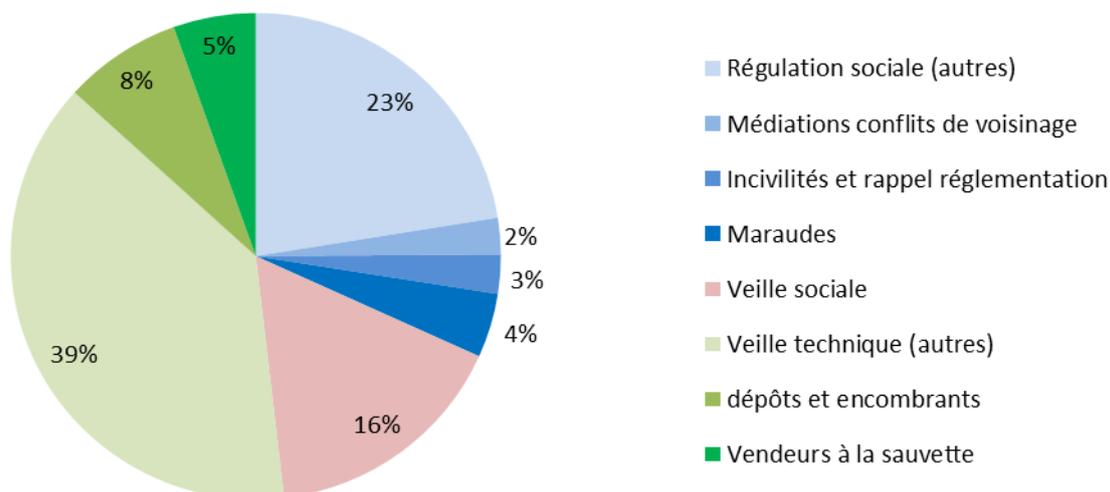
⁶⁵ Les CDN exercent aussi des missions de sécurité dans les équipements municipaux et dans le cadre des GPIS (Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance), qui n'entrent pas dans le périmètre de la mission.

⁶⁶ Bulletin municipal officiel - 1^{er} septembre 2015.

3.5.2. La lutte contre les incivilités, activité secondaire pour les CDN qui en ont leur propre définition

L'activité des CDN est décomposée en trois thèmes principaux : la régulation sociale, la veille sociale (auprès de populations fragilisées⁶⁷) et la veille technique qui consiste à détecter les anomalies sur les équipements municipaux et sur l'espace public.

Figure 18 : Typologie des interventions des CDN sur le territoire parisien (2013)



Source : Rapports d'activités des arrondissements 2013 (données DPP)

Les rapports d'activité de la DPP à chaque arrondissement mentionnaient pour l'année 2013 une catégorie « incivilités et rappel à la réglementation » au sein du thème régulation sociale. D'autres types d'interventions sont liées au périmètre retenu pour les incivilités sur l'espace public : la maraude sur la voie publique, le constat et le signalement des dépôts de déchets et d'encombrants, le travail sur la vente à la sauvette.

Au total, cela représentait 20 % de l'activité des CDN en 2013.

Ce chiffre basé sur le nombre d'interventions est à prendre avec précaution selon la DPP, l'état actuel des systèmes d'information ne permettant pas d'identifier la part des interventions relevant des incivilités des autres missions dévolues aux CDN.

3.5.3. Une activité focalisée sur la médiation et le signalement

La moitié des interventions des CDN correspond à une activité de contact auprès des populations dont les enseignements ne sont pas communiqués au-delà de la circonscription territoriale de la DPP⁶⁸.

Dans le cadre de l'autre moitié de l'activité consacrée à la veille technique, les CDN sont des pourvoyeurs de signalements directs des incivilités (encombrants, dépôts sauvages, rues particulièrement sales, mobilier urbain dégradé, lampadaires cassés, déjections canines, épandage d'urine, dépôts sauvages ...) transmis chaque soir par voie de fiches

⁶⁷ Sans-abris, prostituées, usagers de drogues, personnes vulnérables.

⁶⁸ Une « évaluation de l'activité des correspondants de nuit de la Ville de Paris » d'octobre 2011 (CESDIP - Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales) soulignait le besoin de renforcer les relations avec les mairies d'arrondissement.

techniques aux services techniques municipaux pour faciliter la remédiation et chaque matin aux services verbalisateurs pour permettre une verbalisation plus ciblée.

Les fiches, conservées au niveau de chaque circonscription, ne sont pas reprises dans l'application ESPRI. Le mode de transmission des signalements par voie papier et uniquement aux services opérationnels n'a pas conduit les services centraux des directions destinataires à les exploiter.

Recommandation 18 : Consolider et rendre plus visibles les rapports des interventions et signalements des correspondants de nuit de la DPP.

Bien qu'ils soient assermentés, les CDN ne verbalisent pas les contrevenants ; leur activité de médiation est jugée peu compatible avec des actions de verbalisation. C'est l'unité de nuit, composée de 45 inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris, qui effectue cette tâche : 837 procès-verbaux en 2013, auxquels s'ajoutent 2 079 évictions de personnes dont la présence est assimilée à une occupation abusive.

4. L'IDENTIFICATION PARTIELLE DES RISQUES OPERATIONNELS FREINE LES PROGRES DANS LA CONNAISSANCE DU COUT DES INCIVILITES

Cinq risques pesant sur les processus de lutte contre les incivilités sur l'espace public de la collectivité parisienne avaient été identifiés par la mission : méconnaissance de l'état des lieux, pertes d'exploitation, efficacité de l'action, pilotage et gestion des interfaces.

4.1. Des risques opérationnels difficiles à appréhender

Les risques opérationnels de la lutte contre les incivilités sur l'espace public demeurent difficiles à apprécier.

Une part en revient à la difficulté à relier caractérisation des incivilités sur l'espace public parisien et activité des services, mais les questions de pilotage et d'interface jouent un rôle important.

4.1.1. Un pilotage transverse des activités et des actions à faire émerger

Les interlocuteurs locaux sollicités estiment tous que la lutte contre les incivilités est un sujet essentiellement local et deux difficultés sont identifiées.

L'une est la différence de périmètre des entités déconcentrées de la DPP, de la DEVE, de la DVD et de la DPE et l'absence de ressources dédiées aux actions communes ; elles sont perçues comme des freins par l'administration. La réforme territoriale imminente de la DPP et de la DVD peuvent amorcer sur l'espace public le processus de convergence déjà en œuvre autour des CASPE dans les équipements.

L'autre est l'absence d'instance de coordination régulière de la lutte contre les incivilités, que ce soit localement, au moins dans les arrondissements interrogés, ou à l'échelon central. La faiblesse est en partie corrigée puisque la réforme des moyens de lutte contre les incivilités a été confiée à un expert de haut niveau au sein du secrétariat général. L'état des réflexions communiqué à la mission en janvier 2016 inclut la création de structures ayant une compétence globale sur l'espace public, par exemple pour la régulation de l'espace public.

4.1.2. Des interfaces locales satisfaisantes

Deux illustrations des interfaces entre services municipaux ont été étudiées : les opérations coordonnées entre les brigades de la DPP et le CAPP et un cas de coopération entre DPE, DPP et DU pour la résorption de dépassements d'autorisations d'occupation dans le 16^{ème} arrondissement.

4.1.2.1. Les opérations coordonnées du CAPP et de la DPP

Les mardis et jeudis d'une même semaine, deux fois par an et par arrondissement, les équipes de la DPP et du CAPP interviennent conjointement en vue de dissuader et de verbaliser les incivilités sur l'espace public.

Travaillant sur leurs points forts respectifs, le CAPP et la DPP peuvent :

- soit travailler sur des domaines de compétences exclusifs : dissuasion et constat d'infractions rapidement caractérisées pour la DPP, médiation et constat d'infractions laissant plus de place à l'interprétation de l'agent verbalisateur pour le CAPP,
- soit monter des équipes mixtes pour constater les cas d'infraction flagrante.

Cette action est saluée collectivement comme une réussite, avec un degré de liberté laissé localement.

4.1.2.1. La coopération pour la résorption de dépassements d'autorisations d'occupation dans le 16^{ème} arrondissement

Dans le 16^{ème} arrondissement, les dépassements d'autorisations d'occupation par les commerçants sont un sujet pour lequel la coordination de l'espace public apparaît nécessaire. C'est un enjeu de libre circulation⁶⁹, une gêne au stationnement, un enjeu financier et un enjeu de propreté et de salubrité⁷⁰.

Ayant fait le constat de l'inefficacité du travail effectué en ordre dispersé par les services municipaux, la mairie d'arrondissement et les services ont ciblé quelques adresses symptomatiques des difficultés présentées ci-dessus avec un dispositif coordonné et gradué, comprenant des actions de prévention et de sensibilisation et des actions de verbalisation :

- le rappel au règlement et la verbalisation assurés par la DPP au titre de l'occupation abusive et par le CAPP sous l'angle de la salubrité, complétés par des recouvrements de frais d'office ;
- la mobilisation de la direction de l'urbanisme pour préparer le retrait des autorisations ;
- si nécessaire, l'intervention de la police nationale si les mises en demeure de cesser l'activité non autorisée devait rester sans suite.

D'autres exemples de coopération entre services à l'échelle de l'arrondissement ont été relevés : effort de gestion du stationnement des 2 roues dans le 17^{ème} arrondissement, le fleurissement des pieds d'arbre dans le 12^{ème} arrondissement. Ces expériences sont toutefois peu valorisées.

4.1.3. Des difficultés à relier état des lieux et interventions contre les incivilités

Deux facteurs pour établir le lien entre état des lieux et interventions : l'existence de l'état des lieux proprement dit, et la capacité à décrire l'activité de la lutte. L'état des lieux est encore perfectible à la fin de l'année 2015, et fiabilisé à des degrés différents selon le type d'incivilité⁷¹.

Il en est de même avec la capacité à décrire l'activité⁷², même si la discrimination porte sur les choix de gestion : gestion intégrée en régie, ou recours à une entité ou à des prestations spécialisées.

4.1.3.1. La polyvalence de la gestion en régie comme frein à la connaissance de l'activité induite par les incivilités

Que ce soit à la DEVE, à la DPE, à la DPP ou à la DVD, les services territoriaux prennent en charge la lutte contre les incivilités comme l'une des composantes de leur activité normale, orientée vers des objectifs de résultat global et découpée selon une logique de

⁶⁹ Lorsque les commerçants ne laissent plus les unités de passage requises.

⁷⁰ Lorsque les commerçants empêchent le bon fonctionnement du service, voire exigent des prestations sur mesure sans assurer la remise en état des lieux en fin de journée.

⁷¹ 2^{ème} partie, pages 20 à 37.

⁷² Cf. 3^{ème} partie, pages 38 à 63.

tâches à effectuer. Il n'existe pas d'axe analytique d'« impact des incivilités » pour ces services.

En conséquence, il n'existe d'état de référence auquel comparer la situation réelle ni pour le diagnostic, ni pour l'effort consenti. Un chef de division territoriale précise que son cadre de travail est un univers de ressources finies, dans lequel l'enjeu est de prendre en charge les incivilités au moindre coût. Il estime avoir une palette d'outils à disposition, à charge pour lui de mobiliser le bon.

4.1.3.2. La spécialisation, facteur favorable à la connaissance de l'activité

La spécialisation prend différentes formes : entité spécialisée de la régie, recours à des prestations extérieures dédiées, suivi spécifique des incivilités dans le cadre plus global de contrats à obligation de résultat. Elles ont en commun de décrire avec un minimum de précision le volume d'activité de lutte contre les incivilités et, partant, le coût associé.

◆ Les marchés à obligation de résultat

Le recours à des marchés à obligation de résultat, pour remplir des missions sans lien avec la lutte contre les incivilités oblige la Ville de Paris et son partenaire à distinguer les conditions dans lesquelles l'obligation de résultat est pleinement applicable de celles où elle doit être amodiée.

Pour ces cas présentés auparavant⁷³, des rapports d'activité et des analyses sur demande sont produits et peuvent intégrer des détails relatifs aux impacts des dégradations des biens.

◆ Les prestations dédiées à la lutte contre les incivilités

Certaines mesures de lutte contre les incivilités requièrent des équipements techniques et une disponibilité structurelle de l'organisation qui justifie le recours à des prestations externes ou à des services municipaux spécialisés. L'enlèvement de graffitis, le désaffichage et, plus généralement, les mesures de remédiation à une forme particulière d'incivilité entrent dans cette catégorie.

Connaitre le volume de l'activité suffit pour décrire l'effort de lutte contre l'incivilité combattue.

4.2. Des progrès mesurés dans la connaissance du coût des incivilités

Dernier risque identifié, le coût des incivilités est un sujet d'intérêt pour l'ensemble des organisations qui y sont confrontées. Sa connaissance pose des difficultés issues de la description imparfaite du phénomène et du reporting des mesures prises pour y faire face.

Les différents constats effectués soulignent bien la difficulté évidente, rencontrée dès 2011, pour évaluer le coût global relevant des incivilités malgré certains aspects qui ont pu être précisés entre temps.

4.2.1. Une connaissance des coûts parcellaire en 2011 à la Ville de Paris

La mission DEVE-DPP-DPE-CASVP avait déjà consacré un paragraphe de son rapport⁷⁴ au recensement des coûts imputables à la lutte contre les incivilités, dans lequel elle relevait

⁷³ Marché de gestion de l'éclairage public par EVESA et du système Vélip' par JC Decaux.

⁷⁴ « Lutter contre les incivilités envers les agents, les biens municipaux et l'espace public parisien » (2011).

« qu'aucun outil d'évaluation du poids financier des incivilités envers les agents n'existait à Ville ».

S'attachant ensuite à évaluer le coût pour la collectivité des incivilités commises envers les biens et le domaine municipal, la mission avait mené des investigations successives sur les documents budgétaires de la Ville de Paris et du budget spécial de la Préfecture de Police et sur les dépenses de sept directions avec l'aide des contrôleurs de gestion.

4.2.1.1. Le faible intérêt des documents budgétaires sur les incivilités

La lecture du budget primitif 2010 de la Ville de Paris donnait un montant de 58 millions d'euros imputés sur la fonction 1 (Sécurité et salubrité publiques), soit l'intégralité des crédits alloués à la DPP y compris pour ses missions de gestion de crise, de protection, et d'accompagnement social qui ne participent pas forcément à la lutte contre les incivilités. Ce chiffre n'était donc pas conservé.

La mission retenait, en bloc et nonobstant les missions réellement exercées par les agents de surveillance de Paris, la totalité des dépenses imputées sur l'Article 921-1211 « Contrôle du Stationnement » du budget primitif du budget spécial de la Préfecture de Police, soit 77 millions d'euros.

4.2.1.2. Des dépenses limitées au coût des actions exclusivement imputables à la lutte contre les incivilités

Le travail avec les contrôleurs de gestion avait conduit à se concentrer sur les coûts de protection des biens et sur les coûts de réparation des dommages.

◆ Protection des biens

Au titre de la protection, étaient retenus 14,7 millions d'euros d'activité en régie de la DPP⁷⁵, 1,15 million d'euros de prestations de gardiennage de la DPP⁷⁶ et 5,9 millions d'euros de contribution au groupe parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS).

◆ Réparation des dommages

Concernant les coûts de réparation des dommages, le montant connu s'élevait à 14,9 millions d'euros et comprenait

- le coût direct du CAPP, pour 5 millions d'euros,
- les marchés de dégraissage, pour 5,4 millions d'euros à la DPE et 2,7 millions d'euros à la DVD,
- la masse salariale des équipes de désaffichage de la DPE, pour 900 000 euros,
- les travaux effectués pour le compte de tiers non identifiés et expressément fléchés « vandalisme » pour 177 000 euros et ceux pour réparer les désordres causés par la présence de personnes sans abri (700 000 euros),
- 46 000 euros de prestations de lavage à eau chaude.

⁷⁵ Détail consultable en annexe 6.

⁷⁶ Montant limité aux contrats de gardiennage gérés par la DPP.

4.2.1.3. Une valeur plancher de 113 millions d'euros à compléter

Le rapport de 2011 concluait en ces termes :

Capture écran 3 : Paragraphe conclusif sur l'analyse de coûts en 2011

Au terme de cette analyse des coûts liés aux incivilités, il apparaît manifestement que le constat lié à la détermination des actes d'incivilité, qui pêche par l'absence de culture dans ce domaine et par celle du reporting des faits, induit une impossibilité d'utilisation efficiente des outils d'évaluation qui pourraient être mis à la disposition de la municipalité parisienne.

Une enveloppe globale de l'ordre de 113.321 K€ a pu être identifiée (36.621 K€ sans le budget des ASP de la préfecture de Police) mais elle est sans aucun doute très éloignée de la réalité.

La détermination du coût réel des incivilités passera donc par une meilleure maîtrise des faits générateurs, un meilleur reporting des directions et de meilleures méthodes d'évaluation.

Si certains coûts peuvent être clairement identifiés, d'autres seront tributaires d'une évaluation plus rigoureuse avec des estimations mesurées par rapport au coût d'exploitation (confer infra pour exemple certaines activités de la DPE, dont la collecte plus précisément).

Ce seront sans doute des missions à engager avec les contrôleurs de gestion.

Quoi qu'il en soit, deux outils informatiques existant pourront être utilisés à cette fin : le SI ESPRI, géré par le DPP, et le SI SIMA, géré par la DPA, avec une évolution comptable pour le premier et une utilisation plus causale pour le second, avec la mention systématique de l'origine du fait générateur de la réparation demandée.

Source : Rapport « Lutter contre les incivilités envers les agents, les biens municipaux et l'espace public parisien » 2011

4.2.2. Un état des lieux légèrement plus détaillé en 2015

En 2015, l'audit sur le coût annuel pour la Ville de Paris des incivilités volontaires sur l'espace public permet de compléter ce bilan initial. Si l'impact des incivilités sur la masse salariale au titre d'un surcroît d'absentéisme ne peut toujours pas être mesuré, une prise en compte plus globale des activités de lutte contre les incivilités sur l'espace public permet de mieux comprendre les facteurs déterminants d'une bonne connaissance des coûts.

4.2.2.1. Des coûts détaillés disponibles dans le cas d'une spécialisation élevée

A l'instar des travaux effectués en 2011, il est aisé de donner des coûts précis dès lors que la lutte contre les incivilités est assurée avec un niveau de spécialisation élevé.

◆ Les marchés à obligation de résultat

Pour le marché d'éclairage public, la DVD et EVESA distinguent les interventions de remise en état, incluses au forfait et valorisées à 747 000 euros par an en moyenne, des réparations lourdes et mesures préventives, comptées hors forfait pour un montant annuel moyen de l'ordre de 500 000 euros.

Pour le marché Vélib' il est prévu des clauses d'indemnisation de l'opérateur pour les dégradations constatées, [...], et ayant donné lieu à une dépense de 1,5 million d'euros en 2014 (Compte administratif 2014). L'opérateur tient également le compte des dégradations dépassant ce seuil, estimées par lui à deux millions d'euros en 2014.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

◆ Les marchés ayant pour objet la lutte contre les incivilités

Tableau 24 : Prestations externalisées dédiées à la lutte contre les incivilités en 2014

Prestation	Montant
Enlèvement des graffitis (DPE)	4 456 591
Enlèvement des graffitis (DEVE)	12 105
Gestion des sanisettes	[.....]
Gestion des lavatoires	[.....]
Secteurs personnes à la rue	169 409
Puces Saint-Ouen et abords	374 882
Abords marché puces Montreuil-20 ^{ème} arrt	36 183
Propreté passage souterrain CDG Etoile	47 874
Laveurs HP eau chaude	[.....]
Nettoyage des sols et collecte réceptacles (DEVE)	390 667
Nettoyage sanitaires espaces verts	427 535

Source : Compte administratif 2014

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

◆ Les services mono-activité

La dernière possibilité de chiffrage direct provient des entités ayant une unique activité contribuant à la lutte contre les incivilités.

L'antenne de désaffichage de la section fonctionnelle de la propreté entre dans cette catégorie, totalisant un coût en 2014 de 1,4 million d'euros, y compris près de 140 000 euros de charges indirectes de la DPE⁷⁷.

Avec une moins bonne précision, la même démarche s'applique au CAPP, dont l'ensemble de l'activité de sensibilisation et de verbalisation a consommé 6,9 millions d'euros en 2014 dont 550 000 euros de charges indirectes de la DPE.

4.2.3. Des coûts pouvant être estimés

Lorsqu'il n'y pas d'affectation directe, la connaissance de la part d'activité imputable à la lutte contre les incivilités permet d'estimer les coûts correspondants.

4.2.3.1. L'évaluation par défaut des dégradations de la voie publique

Jusqu'en 2015, la DVD distingue les travaux de voirie et réparations de mobilier urbain effectués à son initiative, de ceux effectués pour le compte de tierces personnes. Cette seconde catégorie comprend non seulement les travaux effectués pour des personnes identifiées (ERDF, GRDF, Eau de Paris, des maîtres d'ouvrages de projets de construction), mais aussi l'ensemble des remplacements d'équipements et des réparations liés à des accidents de circulation mineurs non déclarés ou à des dégradations volontaires anonymes.

⁷⁷ Calcul inspection générale, par ventilation des charges des services communs de la DPE et des coûts d'encadrement issus du compte administratif 2014 au prorata des effectifs.

Les ressources ainsi consommées se sont élevées à 3,8 millions d'euros en 2014.

A partir de 2016, le règlement de voirie évolue et les tiers réalisent eux-mêmes les travaux. Selon la DVD, le suivi des travaux dus à des tiers non identifiés devrait s'en trouver facilité.

4.2.3.2. Des coûts issus d'une ventilation analytique de l'activité

Les interlocuteurs contactés ont identifié plusieurs cas pour lesquels il est possible d'affecter tout ou partie de l'activité des services à une ou plusieurs actions de lutte contre les incivilités.

◆ La collecte des objets encombrants

L'étude du coût du service de collecte des objets encombrants sur voie publique, achevée en novembre 2015 par le service de l'innovation de la qualité et du contrôle de gestion de la DPE, est basée sur un travail de comptabilité analytique isolant la part du temps de travail des agents du service technique consacrée à cette tâche.

Ce montant, qui correspond à la consolidation de la prévention et de la remédiation aux dépôts sauvages d'encombrants⁷⁸ pourra être recherché auprès de la DPE.

◆ Des ordres de grandeur partiels pour les équipes de la DPP et les agents d'accueil et de surveillance de la DEVE

Concernant les ISVP, la DPP donne une estimation de 25 % de leur temps de travail consacré à la verbalisation⁷⁹. Sans que l'on puisse préciser sur la part d'activité restante ce qui est consommé par les missions de dissuasion sur la voie publique et dans les espaces verts, on peut donc retenir un montant minimum de 4,4 millions d'euros pour cette activité.

Les bilans établis par la DPP⁸⁰ sur l'activité des correspondants de nuit permettent d'affecter un minimum de 20 % de leurs interventions à la lutte contre les incivilités, ce qui correspond à une charge de 1,2 million d'euros.

Enfin, le coût des agents d'accueil et de surveillance de la DEVE s'élève à 34,8 millions d'euros⁸¹.

⁷⁸ Voir recommandation n° 11.

⁷⁹ Voir la mention relative à l'application SIC Paris de suivi de l'activité de la DPP, page 41.

⁸⁰ Voir page 63.

⁸¹ Se décomposant en 23 millions d'euros de masse salariale, 4,7 millions d'euros d'encadrement et 7,1 millions d'euros de charges indirectes au niveau de la DEVE.

4.3. Coût révisé en 2015 des incivilités sur l'espace public

Tableau 25 : Coût des incivilités sur l'espace public (2014)

espace public concerné	montant (M€)	Observations
espaces verts	35,6	
Surcoûts de gestion	0,8	
<i>entretien technique DEVE</i>	?	activité des services territorialisés
<i>remplacement des biens dégradés</i>	?	
<i>réceptacles</i>	0,4	
<i>marché de nettoyage des sanitaires espaces verts</i>	0,4	
<i>marché d'enlèvement des graffitis</i>	0,0	
		...
Coûts de médiation et de verbalisation	34,8	agents d'accueil et de surveillance
voie publique (hors stationnement et circulation)	44,6	
Médiation et verbalisation (polyvalente)	12,5	
<i>centre d'action pour la propreté de Paris</i>	6,9	
<i>inspecteurs de sécurité de la ville de Paris</i>	4,4	(part verbalisation : 25%)
<i>inspecteurs de sécurité de la ville de Paris correspondants de nuit</i>	?	(part patrouille sur voie publique, non connue)
	1,2	(part prévention des incivilités 20%)
Dégradations de biens	14,4	
<i>Vélib'</i>	3,4	
indemnités	1,5	indemnités
charge incluse au coût forfaitaire	2,0	estimation opérateur
<i>éclairage public</i>	1,3	
dépenses hors forfait	0,7	estimation opérateur en moyenne annuelle
charge incluse au coût forfaitaire	0,5	estimation opérateur en moyenne annuelle
<i>graffitis et affiches</i>	5,9	
marché d'enlèvement des graffitis	4,5	
antenne désaffichage (DPE)	1,4	
<i>mobilier urbain</i>	3,8	
remplacement suite à accident	3,8	tiers non identifiés
Propreté	17,7	
<i>enlèvement sur voie publique des encombrants</i>		à rechercher auprès de la DPE (étude 2015)
<i>épanchements d'urine</i>	17,3	
sanisettes		
lavatories		
marché de lavage à eau chaude		
actions DPE incluses dans l'activité de la régie	?	activité des services territorialisés
<i>traitement de sites spécifiques</i>	0,5	
marchés de nettoyage des puces	0,4	
Solidays	0,0	
passage souterrain Champs Elysées Etoile	0,0	
autres surcoûts de gestion	?	autres actions DPE incluses dans l'activité de la régie

Source : inspection générale à partir d'extractions du compte administratif 2014

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

Le montant de 80 millions d'euros obtenu est une estimation partielle du coût annuel pour la Ville de Paris des incivilités sur l'espace public. Il peut constituer une base à compléter pour de futurs travaux.

PISTES POUR AMELIORER LA CONNAISSANCE DES COUTS

Les observations recueillies en 2015 montrent que la connaissance des coûts est fortement dépendante de la capacité à identifier les missions participant à la lutte contre les incivilités et à déterminer le niveau d'activité afférent.

◆ Des difficultés méthodologiques partagées

La difficulté à imputer un coût à la lutte contre les incivilités n'est pas une spécificité parisienne. Aucune des organisations interrogées n'a indiqué disposer d'une estimation globale et exhaustive.

La Ville de Lyon a déclaré n'avoir engagé aucune démarche d'évaluation des coûts liés aux dégradations et incivilités sur l'espace public.

La SNCF a communiqué⁸² quelques chiffres en 2012 et 2013 sur l'enlèvement des tags (4 millions d'euros) et sur la propreté (170 millions d'euros). La direction déléguée à la prévention et à la gestion des incivilités de la SNCF déclarait en 2012⁸³ : « *cette facture [35 millions d'euros] inclut la remise en état des rames dégradées, le coût des arrêts de travail éventuels d'agents victimes d'agressivité, ou encore le remboursement des billets lorsque le trafic a été perturbé à cause d'un acte malveillant* ».

La position de la SNCF est plus prudente en 2015 : un chiffrage serait extrêmement compliqué à fournir, en particulier sur le plan du coût humain (perte de motivation, augmentation de l'absentéisme, augmentation des inaptitudes). Concernant les équipements et les offres de service contribuant à la lutte contre les incivilités, il n'existe pas de standards et la mesure de l'effort n'est pas considérée comme prioritaire.

◆ Un dilemme entre efficience et connaissance

La question de l'amélioration de la connaissance de l'activité et des coûts liées à la lutte contre les incivilités se pose pour les activités assurées en régie par des services polyvalents (entretien des espaces verts à la DEVE et entretien des voies à la DVD, propreté à la DPE). Traiter plus d'information et renforcer la spécialisation des tâches sont les seules solutions observées par la mission.

A organisation inchangée, la connaissance du coût des activités de lutte en régie contre les incivilités suppose de produire davantage d'information et d'enregistrer le facteur déclencheur des interventions en s'interrogeant sur les points suivants :

- le remplacement d'un élément de mobilier est-il lié à une dégradation volontaire ?
- quelle est la part, dans une tranche horaire de balayage des rues, due à l'empoussièrisme naturel des voies et celle nécessaire au traitement des incivilités ?

Au-delà des doutes des directions sur le plan méthodologique⁸⁴ déjà rapportés, se pose une question de moyens : l'action de relever, enregistrer et collecter des informations nouvelles serait consommatrice de ressources humaines, au détriment des activités productives. Cette piste n'est pas forcément à poursuivre.

⁸² Lettre SIA Partners du 1^{er} trimestre 2014.

⁸³ Le Figaro du 3 décembre 2012 : « La SNCF recrute 100 emplois d'avenir contre les incivilités ».

⁸⁴ Une intervention peut-elle être imputée à un motif unique ?

Un tel projet nécessiterait d'en avoir déterminé l'utilité. Dans le cadre existant, il conviendrait de se demander au préalable si la meilleure information des élus et l'hypothétique réallocation des ressources valent d'investir.

Une autre voie pour améliorer la connaissance, plus radicale, suppose de faire évoluer les organisations et de développer la mono-activité.

Une première option est de spécialiser les services sur la réponse à une forme particulière d'incivilité et ce à des niveaux organisationnels qui peuvent être décrits dans les systèmes d'information existants, principalement les centres financiers dans Alizé et les unités organisationnelles dans RH 21.

Concrètement, cela signifierait de multiplier les entités telles que l'antenne de désaffichage de la section fonctionnelle de la propreté, de petite taille (32 agents, un coût annuel global de 1,4 million d'euros) et non territorialisées.

Une telle démarche irait toutefois à l'encontre des orientations retenues depuis plusieurs années d'optimisation par la polyvalence, la mutualisation et le renforcement de la proximité.

L'autre option serait d'organiser le transfert d'activités à des prestataires et de découper les lots selon une logique de finalité des interventions et non selon des critères géographiques ou des critères de nature des interventions. Il reviendrait aux directions de déterminer les tâches pour lesquelles un tel mode de gestion cumulerait pertinence économique et meilleure reddition de comptes externalisés.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Poursuivre l'effort de simplification et de rationalisation de la réglementation municipale applicable sur l'espace public. 15
- Recommandation 2** : Poursuivre et achever la cartographie et le géocodage des points noirs de propreté..... 19
- Recommandation 3** : Questionner l'ensemble des mairies d'arrondissements sur leur rapport aux incivilités sur l'espace public afin de compléter le diagnostic territorial. 21
- Recommandation 4** : Expertiser le principe d'un recueil d'informations sur la perception des incivilités au moyen d'enquêtes, afin de compléter les sources d'information déjà disponibles. 22
- Recommandation 5** : Doter DansMaRue d'interfaces permettant d'effectuer des requêtes dans la base de données. 25
- Recommandation 6** : Faire partager par les directions réglementant et exploitant l'espace public l'ensemble des informations contribuant à recenser et caractériser les incivilités commises sur l'espace public pour mieux appréhender le phénomène : signalements, verbalisation, actions de prévention et de remédiation. 26
- Recommandation 7** : Concevoir des grilles partagées entre DPP et DEVE pour recenser les événements survenant dans les espaces verts. 34
- Recommandation 8** : Mobiliser le bureau de la géomatique afin de structurer la production d'information consolidée relative aux incivilités sur l'espace public et à leur traitement..... 36
- Recommandation 9** : Pour un suivi détaillé des ressources affectées à la lutte contre les incivilités, compléter le système d'information de la DEVE selon un axe analytique d'identification de toutes les tâches y contribuant. 38
- Recommandation 10** : Etudier l'impact dans la durée du relèvement de l'amende forfaitaire des contraventions de 2^{ème} classe à 68 euros sur les comportements à Paris. 48
- Recommandation 11** : Obtenir de la DPE les éléments d'information concernant la collecte sur voie publique des objets encombrants. 49
- Recommandation 12** : Développer la sensibilisation auprès des collèges et des lycées sur les atteintes aux biens sur l'espace public. 53
- Recommandation 13** : Examiner l'opportunité de recourir aux mesures de réparation pénale pour le mobilier urbain géré en régie se prêtant à des réparations en atelier. 53

- Recommandation 14** : Développer une communication aux usagers sur l'importance des atteintes aux biens en mobilisant les supports d'information existant sur la voie publique (panneaux à message variable, emplacements d'affichage réservés...). 54
- Recommandation 15** : Adapter les systèmes d'information pour qu'ils enregistrent l'effort de remise en état des biens ayant subi des dégradations et prévoir des clauses précises lors des renouvellements de marchés d'entretien et d'exploitation de mobilier urbain. 54
- Recommandation 16** : Assurer la coordination de la Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (futur nom de la DPP) avec les mairies d'arrondissement dans la lutte locale contre les incivilités, notamment en application du co-pilotage de la propreté pour laquelle la Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection sera seule à assurer la verbalisation à la suite du transfert en 2016 à cette direction des compétences du CAPP. 59
- Recommandation 17** : Maintenir une cohérence de long terme des priorités pour la verbalisation, entre elles, et avec les mesures de prévention et de remédiation pour délivrer un message clair aux usagers de l'espace public..... 59
- Recommandation 18** : Consolider et rendre plus visibles les rapports des interventions et signalements des correspondants de nuit de la DPP. 62

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Compétences de gestion du domaine de voirie par service	10
Tableau 2 : Bilan de la gestion de l'espace public au compte administratif 2014	11
Tableau 3 : Signalements DansMaRue	20
Tableau 4 : Répartition des 3 500 courriers pris en charge par le siège de la DPE en 2014	23
Tableau 5 : Exemples d'incivilités pour lesquelles il n'y a pas correspondance entre ESPRI, les bases de procès-verbaux et DansMaRue	23
Tableau 6 : Nombre de signalements recensés en 2014, par source	24
Tableau 7 : Variations sur le format de l'adresse.....	24
Tableau 8 : Différentes références pour les « déchets divers légers en sac ou en vrac » ..	25
Tableau 9 : Corrélation des signalements avec les principales grandeurs caractéristiques de l'arrondissement	27
Tableau 10 : Corrélation des signalements avec les principales caractéristiques de l'arrondissement	32
Tableau 11 : Chiffre d'activité des incivilités DEVE	34
Tableau 12 : Répartition des signalements à la DVD en 2014	35
Tableau 13 : Répartition des signalements à la DVD en 2014 touchant au patrimoine	35
Tableau 14 : Répartition des activités concourant à la lutte contre les incivilités dans les parcs, jardins, cimetières et bois.....	37
Tableau 15 : Moyens humains nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des espaces verts hors bois	39
Tableau 16 : Relevé des motifs d'infraction présentant une fréquence de verbalisation hors norme	42
Tableau 17 : Comparaison entre motifs de verbalisation, types d'incivilités ressenties et priorités des mairies d'arrondissements dans le domaine de l'hygiène et la salubrité (2014)	42
Tableau 18 : Répartition territoriale des agents DPP et CAPP (DPE).....	44

Tableau 19 : Nombre de corbeilles.....	46
Tableau 20 : Atteintes à la tranquillité déclarées sur la voie publique en 2014	55
Tableau 21 : Extrait du tableau de suivi des relevés d'infraction DPP (cumul sur 11 mois)	57
Tableau 22 : Activité commerciale sur le domaine public en 2014	58
Tableau 23 : Extrait du tableau de suivi des relevés d'infraction DPP (cumul sur 11 mois)	59
Tableau 24 : Prestations externalisées dédiées à la lutte contre les incivilités en 2014 ...	68
Tableau 25 : Coût des incivilités sur l'espace public (2014)	70
* * *	
Figure 1 : Les différentes typologies d'incivilités.....	13
Figure 2 : Découpage en processus de la lutte contre les incivilités sur l'espace public ...	16
Figure 3 : Récapitulatif des circuits de remontée d'informations.....	26
Figure 4 : Fréquence de signalement rapportée aux grandeurs caractéristiques de l'arrondissement	27
Figure 5 : Répartition des signalements 2014 par sujet.....	28
Figure 6 : Intensité du ressenti des incivilités selon les signalements DansMaRue (2014) ..	29
Figure 7 : Intensité du ressenti des dégradations selon les signalements DansMaRue (2014)	30
Figure 8 : Répartition des événements enregistrés dans ESPRI sur les espaces verts (2014)	32
Figure 9 : Fréquence de signalement d'incivilité « espaces verts » dans ESPRI rapportée aux caractéristiques de l'arrondissement (année 2014).....	33
Figure 10 : Répartition de la verbalisation « espaces verts » 2014.....	39
Figure 11 : Comparaison entre les ratios de moyens humains par hectare et la fréquence de signalements ESPRI par hectare (2014)	40
Figure 12 : Présentation simplifiée des différents modes de prise en charge des petits déchets de la voie publique	45

Figure 13 : Signalements d'épanchements d'urine, verbalisation, équipement en sanisettes et lavage à l'eau chaude sous pression rapportés à la surface des trottoirs (2014)....	47
Figure 14 : Hétérogénéité entre signalements de graffitis sur DansMaRue et interventions d'enlèvement (année 2014)	54
Figure 15 : Répartition des signalements 2014 d'étalages et de terrasses gênant la circulation.....	56
Figure 16 : Répartition de la verbalisation des infractions au règlement des étalages et terrasses en 2014.....	57
Figure 17 : Répartition de la verbalisation des occupations abusives en 2014	59
Figure 18 : Typologie des interventions des CDN sur le territoire parisien (2013)	61
* * *	
Capture écran 1 : Occurrences du terme « incivilités » dans les dépêches AFP.....	12
Capture écran 2 : Dépliant DPP « Paris Tranquillité - Correspondants de nuit »	60
Capture écran 3 : Paragraphe conclusif sur l'analyse de coûts en 2011	67

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit sur le coût annuel pour la Ville des incivilités volontaires sur l'espace public (papiers, mégots, déchets canins, tags...) a été transmis le 23 février 2016 au directeur de la voirie et des déplacements, à la directrice des espaces verts et de l'environnement, au directeur de la prévention et de la protection et au directeur de la propreté et de l'eau. Un exemplaire a également été fourni pour information à l'experte de haut niveau, chargée de la réforme de la lutte contre les incivilités.

La réponse au rapport provisoire de la directrice des espaces verts et de l'environnement a été adressée par courrier le 18 mars 2016, celle du directeur de la propreté et de l'eau le 23 mars 2016, celle du directeur de la prévention et de la protection le 25 mars 2016 et celle du directeur de la voirie et des déplacements le 6 avril 2016.

MAIRIE DE PARIS



Direction des Espaces Verts et de l'Environnement

La Directrice

Paris, le 18 mars 2016



NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire « Audit sur le coût annuel pour la Ville des incivilités volontaires sur l'espace public »

Réf. : Votre note du 23 février 2016

Par note rappelée en référence vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport provisoire « Audit sur le coût annuel pour la Ville des incivilités volontaires sur l'espace public ».

Ce rapport intervient dans une période d'évolutions majeures en cours dans le cadre de la réforme « lutte contre les incivilités » qui va fortement impacter la DEVE.

Il n'appelle pas de ma part de remarques majeures, mais seulement quelques réflexions complémentaires ou demandes de corrections mineures.

En page 38 dans le renvoi de bas de page écrire « le transfert des agents d'accueil et de surveillance du SEJ » puisque qu'il est acté que les AAS des Bois demeurent à la DEVE.

Si j'ai bien compris (page 38 et tableau page 68) que l'intégralité des dépenses liées à l'entretien des sanitaires et au nettoyage des sols et au vidage des réceptacles était considérée comme entièrement affectée à la lutte contre les incivilités car complémentaires d'actions classifiées comme préventives (installation de sanitaires et de réceptacles), il n'en demeure pas moins qu'il y a là une approche large. En effet l'entretien des sanitaires se justifie aussi du fait de leur utilisation normale et le vidage des réceptacles par leur utilisation civique par les usagers.

En page 39 il m'apparaît nécessaire de remplacer la phrase : « la fermeture des jardins tâche dont la DEVE ne sait dire s'il faut l'inclure ou non dans le champ de la lutte contre les incivilités » par : « la fermeture des jardins est un acte normal de gestion de l'équipement qui ne relève pas par nature de la lutte contre les incivilités mais qui peut parfois être source d'incivilités au regard des réactions de certains usagers ».

En page 39 toujours, remplacer le sous-titre 3.1.2. Une verbalisation minimaliste par : « Une faible verbalisation expliquée par la priorité donnée à la médiation ».

D'une manière générale je souscris à l'idée qu'il convient de s'interroger sur l'utilité de consacrer de l'énergie et du temps homme dans le contexte actuel à la meilleure identification des dépenses liées aux incivilités. La priorité doit être de consacrer les moyens à leur prévention et à leur réparation. C'est pourquoi je ne souscris pas pleinement à la recommandation 9.

Quant à la recommandation 7, elle devra trouver son application dans le cadre de la réforme et permettra d'harmoniser les grilles qui pourront être remplies par certains agents de la DEVE avec celle des agents de la future direction issue de la DPP.

103, avenue de France 75013 PARIS



La recommandation 12 me semble pouvoir aussi concerner la DEVE et la future DPP pour les espaces verts situés à proximité d'établissements du secondaire.

Enfin si la recommandation 13 peut être expertisée, elle ne sera que très exceptionnellement mise en œuvre en raison de la très faible occurrence d'un flagrant délit sur un acte de vandalisme sur du mobilier de jardin ou des plantations.

La Directrice des Espaces Verts et de l'Environnement



Paris, le 23 mars 2016

Note à l'attention de

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : observations et avis de la DPE relatifs au rapport provisoire sur l'audit sur le coût annuel pour la Ville des incivilités volontaires sur l'espace public.

Pour faire suite à l'audit provisoire établi par l'Inspection Générale sur le coût annuel pour la Ville des incivilités volontaires sur l'espace public, je vous informe que la DPE partage en grande partie l'analyse présentée par la mission d'inspection. Elle souhaite néanmoins apporter les observations suivantes :

Note de synthèse

La notion de « clientèle » évoquée dans le cadre des définitions générales pourrait être remplacée par la notion « d'usagers ».

Il est difficile de rapprocher les procès-verbaux pour incivilité de ceux pour le stationnement illicite. En outre, le rapport entre le nombre de procès-verbaux pour incivilité et celui pour le stationnement (de un pour cent) ne peut être déconnecté de la notion de flagrance, qui s'applique de fait pour les véhicules à travers la plaque d'immatriculation mais nécessite en matière de propreté de prendre les auteurs sur le fait afin de pouvoir les identifier.

Le tableau de l'Inspection extrait du compte administratif 2014 attribue aux épandements d'urine un coût de 17,3 M€. Cette vision nous apparaît discutable car les saletés représentent avant tout un service qui est rendu aux usagers de l'espace public et pas un coût de réparation d'une incivilité. Le seul lien qui pourrait être établi est celui de la prévention. C'est d'ailleurs un des motifs d'attribution de la gestion de ces équipements à la DVD au même titre que les bancs ou les abris bus. Nous pourrions même considérer qu'il y a là un contresens. L'exécutif municipal prône d'ailleurs l'élargissement des horaires d'ouverture de ces équipements et leur multiplication pour mieux lutter contre les épandements d'urine qui indisposent de nombreux Parisiens. Cette observation concerne au même titre le paragraphe 4.2.2 intitulé *Un état des lieux légèrement plus détaillé en 2015*.

1- Des précisions préalables sur les concepts d'incivilités et d'espace public

La vision théorique de l'espace public comme un bien commun dont l'utilisation par un individu prive les autres de son usage, semble réductrice. En matière de malpropreté, l'usage des uns peut conduire les autres à modifier leur utilisation sans les en priver pour autant.

Dans le tableau 1 des compétences de gestion du domaine de voirie par service, on ne retrouve pas les prestations de désaffichage et de dégraffitage, qui entrent dans l'entretien du mobilier urbain et sont pris en charge par le STPP.



2- Caractériser les incivilités sur l'espace public parisien

En lieu et place d'une « méconnaissance du terrain », comme risque identifié pour mettre en œuvre une stratégie de lutte contre les incivilités, nous préférons évoquer « l'impossibilité d'une connaissance exhaustive du terrain ». Cette observation vaut également pour le chapitre consacré à l'identification des risques (page 63).

La recommandation n°2 qui vise à poursuivre et achever la cartographie et le géocodage des points noirs de propreté est en voie d'achèvement : les 14 divisions territoriales du STPP, en lien étroit avec les Mairies d'arrondissement dans le cadre du copilotage de la propreté, ont procédé à l'élaboration d'un diagnostic partagé entre l'été 2014 et la mi-2015. Ces cartographies ont alors été reportées sur le SIG CapGeo (11 divisions sur les 14 ont achevé ce travail, les 3 dernières procèdent aux ultimes mises à jour). A l'issue de l'élaboration de ces cartographies thématiques des points noirs de propreté (dépôts encombrants, déjections canines, mégots, urine...), les plans de propreté ont été bâtis toujours en lien avec les Mairies d'arrondissement et les conseils de quartiers. Ils comportent systématiquement un volet de lutte contre les incivilités avec les axes prioritaires d'actions de sensibilisation et de verbalisation.

En page 22, on peut indiquer en complément des courriers et courriels les signalements sur les réseaux sociaux et notamment les tweets, désormais assez fréquents en matière de propreté.

Au même titre que les signalements par les élus, on peut citer ceux opérés par les cadres, responsables locaux ou centraux, au hasard de leurs déplacements sur le terrain.

3- La lutte contre les incivilités dans le domaine de la propreté

Le paragraphe, page 42, commence par l'affirmation : « Dans le domaine de la propreté, la lutte contre les incivilités est répartie selon une ligne de fracture nette entre les actions de sensibilisation, dissuasion et verbalisation d'une part, assurées par la DPP et par le centre d'action pour la propreté de Paris (CAPP), et la mise en œuvre de l'offre de services, qui relève de la compétence quasi-exclusive du service technique de la propreté de Paris (STPP). »

Il nous semble utile de nuancer cette affirmation en rappelant que le CAPP est totalement intégré à l'organisation du STPP dont il est un des leviers d'actions pour améliorer la propreté à Paris. Les plans de propreté élaborés par les divisions territoriales de propreté intègrent d'ailleurs cette dimension en jouant sur la complémentarité des dispositifs curatifs et répressifs ou plus en amont la sensibilisation des usagers. Les encadrants du CAPP participent aux côtés des responsables des divisions à de nombreuses réunions de travail avec les élus d'arrondissement chargés de la propreté, ainsi qu'à des réunions publiques. Le maintien de cette synergie est un des enjeux de la réforme de la lutte contre les incivilités conduite par le Secrétariat général qui devrait aboutir dans le courant de l'année 2016.

Dans le chapitre consacré à l'activité polyvalente du CAPP, la notion d'*incivilités ressenties* nous semble devoir être explicitée pour bien comprendre le tableau 17 de comparaison entre les motifs de verbalisation et les données extraites de l'application DansMaRue.

L'analyse purement statistique issue de cette comparaison fait abstraction de la difficulté à verbaliser certaines infractions et du temps à y consacrer. C'est par exemple le cas des dépôts d'objets encombrants ou des déjections canines où prendre les fautifs sur le fait est très chronophage ce qui rend l'investissement sans rapport avec le nombre de signalements.

La correspondance limitée entre les signalements recensés via DansMaRue et la verbalisation est soulignée à plusieurs reprises, mais ce constat doit être relativisé par le petit nombre de signalements dans cette application : 100 signalements par jour en moyenne pour la propreté sur l'ensemble du territoire parisien (5 par arrondissement...), dont 40 pour les seuls graffiti.

Page 44, une inadéquation entre les moyens humains et le niveau des incivilités est mise en exergue. La démonstration ne nous semble pas évidente et il nous apparaît périlleux d'affecter, comme suggéré, les moyens humains en fonction d'un ressenti des incivilités fondé sur l'application DansMaRue dont les utilisateurs ne représentent qu'une frange limitée de la population. Le taux de renouvellement de souillures lié à l'activité commerciale, la présence de gares, la sociologie ou encore la densité de population nous apparaissent au moins aussi valables sans évoquer des données rationnelles comme la longueur des voies ou la surface des trottoirs.

En page 45, il est indiqué que « seules quelques formes d'incivilités donnent lieu à un traitement spécifique : la lutte contre les épanchements d'urine et la lutte contre les dépôts d'objets encombrants ». La lutte contre l'affichage sauvage et contre les graffitis nous semble devoir être ajoutée à ces exemples.

L'implantation des réceptacles de propreté fait l'objet d'un développement pages 45 à 47. Si la DPE veut bien considérer que la pose de corbeilles de rue participe de la lutte contre les incivilités, c'est au titre de la prévention en offrant aux usagers de l'espace public un exutoire aux déchets de poche et une facilité pour les propriétaires de chiens pour favoriser le geste de ramassage des déjections.

L'IGVP mentionne le choix « original » de la Ville de Paris de recours à un modèle unique de corbeille de rue et relève page 46 que Paris demeurerait faiblement équipée par rapport à d'autres métropoles... Pour la DPE, la démonstration reste à faire et le tableau 19, montre au contraire un ratio par habitant qui n'est pas en décalage avec les autres métropoles. De plus, le ratio par linéaire de trottoir pourrait utilement compléter l'analyse. Au-delà des considérations esthétiques (il faut mentionner que la DPE a de nombreux retours très positifs sur « l'élégance » des corbeilles de rue), le modèle unique a permis à la Ville de Paris d'obtenir un excellent rapport qualité/prix pour ce mobilier, qui respecte les prescriptions de la PP dans le cadre du plan « Vigipirate » et dont les tests d'explosion opérés par deux laboratoires agréés se sont révélés concluants. Par ailleurs, la multiplicité des volumes n'est pas apparue déterminante lorsqu'elle a été pratiquée dans les années 80/90 et elle serait aujourd'hui difficilement gérable au niveau de la logistique de remplacement des sacs lors de la collecte.

L'avis de la mairie du 10^{ème} arrondissement reporté dans le rapport, selon lequel un triplement voire un décuplement de l'offre de réceptacles serait nécessaire, est surprenant dans la mesure où, à l'issue de la campagne de pose des 30.000 corbeilles, toutes les mairies d'arrondissement ont été interrogées et la DPE a mis en œuvre la pose de toutes les corbeilles supplémentaires souhaitées. Cet avis ne saurait donc remettre en question l'efficacité du réseau actuel de corbeilles.

La recommandation 11 : « Obtenir de la DPE les éléments d'information concernant la collecte sur voie publique des objets encombrants », ne nous semble pas rendre grâce à l'esprit de collaboration avec lequel les cadres de la direction ont essayé de répondre aux demandes des auditeurs de l'IG, et à l'ensemble des documents par ailleurs transmis.

En page 59, au chapitre consacré à l'activité commerciale sauvage, il pourrait être fait référence, aux côtés des actions de verbalisation, aux opérations de saisie des marchandises par les forces de Police, avec ramassage et mise à la benne par les équipes du STPP. Ces opérations expliquent en grande partie les éléments du tableau 23. Les incivilités peuvent aussi cacher des problèmes de dérégulation voire d'occupation illicite de l'espace public.

4- L'identification partielle des risques opérationnels freine les progrès dans la connaissance du coût des incivilités

La DPE confirme que la prise en charge de la lutte contre les incivilités est une des composantes de l'activité des agents du STPP. Les auditeurs soulignent que cette caractéristique a été un frein à l'identification des ressources allouées à la lutte contre les incivilités. La DPE en convient et rappelle également que cette polyvalence est un atout et un moyen d'optimiser les ressources consacrées à la collecte et à la propreté de l'espace public, en limitant par exemple le temps de présence sur l'espace public des dépôts divers, et en garantissant une permanence et une réactivité du service tout au long de la journée et 365 jours par an. Ce dilemme entre l'efficacité et la connaissance analytique des activités est d'ailleurs très bien expliqué par l'IGVP page 71 du rapport.

Directeur Général de la Propreté et de l'Eau

MAIRIE DE PARIS



Direction de la Prévention et de la Protection
Le Directeur



D16DPP-000125

N/Réf : PDB/03/2016

Paris, le **25 MARS 2016**

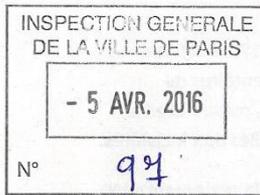
NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire « Audit sur le coût annuel des incivilités volontaires sur l'espace public » - Observations et avis de la DPP.

P.J : Document Observations et avis de la DPP

Réf. : Votre note du 23 février 2016



Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les observations et avis de la DPP sur le rapport provisoire visé en objet.

Je tiens à souligner par ailleurs la qualité des échanges que les auditeurs, notamment ont eus avec la DPP, notamment de leur écoute, à divers stades de l'élaboration de ce rapport.

Les cadres de la DPP se tiennent bien sûr à la disposition de l'Inspection générale pour préciser tel ou tel point de ces observations et avis.

B. a hr,

DPP - 1, Place Baudoyer - 75004 PARIS

Document communiqué en vertu de la loi n° 178 du 17 janvier 1978



Pdb/ sdt/ dtr dossiers/verbalisation

RAPPORT PROVISOIRE IG 23/02/2016 Audit sur le coût annuel des incivilités

OBSERVATIONS ET AVIS DE LA DPP SUR LES RECOMMANDATIONS

p. 5/ note de synthèse – tableau des coûts consolidés.

Il paraît étrange de compter dans les coûts des incivilités la gestion des sanisettes (17,3 M€). Les installations de propreté sur la voie publique visent à répondre à des besoins élémentaires de propreté du public. On ne peut pas les considérer comme des incivilités également, puisqu'elles les évitent. **Nous préconisons le retrait de cette ligne dans le total estimé des coûts liés aux incivilités.**

Recommandation 1 : poursuivre l'effort de simplification et de rationalisation de la réglementation municipale applicable à l'espace public :

AVIS : Il s'agit d'un des objectifs fixés à la nouvelle direction devant succéder à la DPP, notamment avec la création d'un Bureau de la régulation de l'espace public (BREP) qui devra regrouper l'ensemble des textes applicables en cherchant à les simplifier sous la forme de règlements uniques selon les domaines de compétences.

Recommandation 2 : GEOCODAGE – DPP non concernée.

AVIS :

La notion de « points noirs de propreté » vient de la Charte des arrondissements de 2009.

Tous les points d'entrée de l'information des plaintes relative à l'état de l'espace public doivent effectivement être exploités. Le 3975 est sans doute la principale source y compris pour la propreté car tous les appels sont reçus par ce service lorsque l'administré croit appeler la division locale de propreté. Seuls les appels qui ne peuvent être traités par ce service, en raison de leur technicité ou de leur complexité, sont basculés vers les services locaux de propreté.

C'est naturellement le cas pour le traitement d'une incivilité qui demande une intervention matérielle du service de propreté.

→ Remarque partiellement intégrée dans le § 2121

Recommandation 3 : questionnaire à toutes les mairies d'arrondissement

Recommandation 4 : Expertiser le principe d'un recueil d'informations...sur la perception des incivilités au moyen d'enquêtes.

1

AVIS : ces enquêtes sont déjà pratiquées annuellement dans les 3 ZSP sur Paris : 18è, 19è, et 20è. Elles sont dépouillées au sein des rapports effectués sur les ZSP sous l'autorité de la PP.

2132 page 26 haut : « La DPE précise en effet que... » Nous préconisons d'enlever la précision comme étant apportée par la DPE. Cette affirmation est vraie pour tous les utilisateurs d'ESPRI.

Page 25- tab 5 : pas de concordance des catégories opérationnelles et cat. ESPRI.

Recommandation 5 : **Doter Dansmarue d'interfaces requérables. OK pour la DPP.**

Recommandation 6 : **Faire partager ...l'ensemble des informations contribuant à recenser/caractériser les incivilités** : La création d'une base de données unique reprenant toutes les incivilités sur une même nomenclature permettrait de réaliser un tel objectif.

Ce sera l'un des objectifs de la future « DPP ». Elle aura bien vocation à assurer la centralisation de cette information, et à veiller à la coordination des réponses sur le terrain, centralisées (brigade d'intervention) ou locales (circonscriptions).

Recommandation 7 : **utiliser des grilles partagées DPP et DEVE pour recenser les événements survenant dans les espaces verts.**

AVIS : En fait, il serait plus utile d'élaborer une nomenclature identique pour qualifier les incivilités comme cela a été fait entre la DPP et le CAPP il y a quelques années. Toutefois, la nomenclature propre à la DEVE répondait à un besoin spécifique de la Mission gestion de crise de la DEVE (MSGC) quant à la précision des faits.

Recommandation 8 : **Mobiliser le bureau de la géomatique afin de structurer la production d'information consolidée relative aux incivilités sur l'espace public et à leur traitement-**

AVIS : Pas de remarque

Recommandation 9 : **Mettre un axe analytique sur le système d'information DEVE**

§ 3214 : **La répartition territoriale des agents de la DPP** : Cette répartition des agents va être modifiée sur 2 points dans la cadre de la réforme *Lutte contre les incivilités* : 1- les agents territorialisés vont être renforcés de 150 agents au total (500 ISVP dans les circonscriptions territorialisées) ; les agents en centrale vont être renforcés de 145 (Unité d'appui) et 8 (motards), soit 153. Le passage de 6 à 10 circonscriptions va permettre de diminuer les secteurs de compétence des circonscriptions : à titre d'exemple, la circonscription SUD (6-7-14-15) va être divisée en deux : 6-14 et 7-15.

Recommandation 10 : **Etudier l'impact du relèvement de l'amende forfaitaire des contraventions de 2^e classe à 68 € sur les comportements à Paris.**

AVIS : Cela présente peu d'intérêt dans la mesure où le passage de nombreuses infractions en forfaitisation en classe 2 suite au décret du 27 septembre 2007 avait abouti à réduire le coût de nombreuses amendes de 140 € à 35 €. Une chute de l'effet de dissuasion financière était attendue chez les contrevenants.

2

C'est l'effet inverse qui s'est produit. On s'est alors rendu compte que le fait de devoir payer immédiatement son amende suite à une interpellation était plus dissuasif que le montant de cette amende qui avait été réduit par 4.

Psychologiquement, l'effet « prix » est secondaire pour le contrevenant par rapport au sentiment d'avoir été pris en faute par un agent chargé d'une fonction de police.

Le respect ou la transgression de la règle sont des éléments d'appréciation beaucoup plus forts pour l'utilisateur que le montant de l'amende, à condition que celle-ci soit en rapport avec l'importance que l'on peut attacher à l'acte commis. Pour exemple, cela ne semble pas être le cas pour un jet de mégot et une amende d'un montant de 68 €.

Recommandation 11 : DPE

Recommandation 12 : Sensibilisation auprès des collèges et des lycées sur les atteintes aux biens sur l'espace public.

AVIS : Cette action est déjà esquissée dans les rallyes citoyens organisés par les circonscriptions de la DPP avec leurs interlocuteurs : les principaux de collèges, Sécurité civile, RATP, directions de la Ville. La circonscription Nord organise cette action depuis 2 ans ; la circonscription Ouest l'organise en 2016 pour la 1^{ère} fois (17^{ème}). Il faudra donc développer ces actions de sensibilisation. Cette stratégie en amont est plus payante que la réparation, par définition postérieure à la dégradation.

Recommandation 13- Examiner l'opportunité de développer le recours aux mesures de réparation pénale pour le mobilier urbain géré en régie.

AVIS : Cela est déjà possible à la demande des parties ou du juge lors de l'audience en cas de contravention de grande voirie.

Recommandation 14 : communication aux usagers

Recommandation 15 : Adapter les systèmes d'information pour qu'ils enregistrent l'effort de remise en état des biens ayant subi des dégradations et prévoir des clauses précises lors des renouvellements de marchés d'entretien et d'exploitation de mobilier urbain.

AVIS : La pertinence de cette proposition n'apparaît pas évidente pour la DPP. .

3422 : Verbalisation des étalages et terrasses : certes la DU et la DPP verbalisent en volumes très différents. Le rapport laisse à penser que la DPP verbalise alors que ce ne serait pas une priorité pour les arrondissements. 1- Cette priorité est clairement affirmée pour des motifs de gêne à la circulation (15^{ème}, 18^{ème}, 10^{ème}, 3^{ème} notamment) 2- Il y a un motif d'infraction ; la DPP met en œuvre la verbalisation. Ce ne sont pas les mairies d'arrondissement qui définissent les infractions en fonction de l'opportunité. Aucun cadre n'a la compétence d'interdire à un agent verbalisateur de verbaliser, quand l'infraction est constatée. Cela relèverait d'un jugement d'opportunité inacceptable en la matière.

3432- Activité commerciale sauvage – page 60 §1 – La tendance de l'année 2015 : Elle s'explique par l'effet durable des attentats de janvier 2015, qui ont provoqué une présence policière très forte sur la voie publique, et donc une forte baisse de la pression VAS sur l'espace public pendant plusieurs mois. Cet effet a été observé aussi en novembre 2015, mais de façon beaucoup plus brève.

Recommandation 16 : A l'instar du copilotage de la propreté, mettre en place un copilotage de la lutte contre les incivilités englobant toutes les formes d'incivilités : propreté, stationnement et circulation, occupations de l'espace public.

AVIS : La DPP propose la formulation suivante : « Assurer la coordination de la DPSP (futur nom de la direction) avec les mairies d'arrondissement dans la lutte locale contre les incivilités, notamment en application du co-pilotage de la propreté, domaine dans lequel la DPSP sera seule à assurer le contrôle et la verbalisation à la suite du transfert en 2016 des compétences du CAPP. »

Recommandation 17 : Maintenir une cohérence de long terme des priorités pour la verbalisation...

AVIS : L'émergence de la nouvelle direction va permettre de piloter une politique de lutte contre les incivilités, puisqu'il y aura un acteur majeur de mise en œuvre qui pourra coordonner les demandes des élus centraux et locaux. Mais il n'est pas sûr que ce soit du « long terme » ; cette politique évoluera naturellement en fonction des priorités fixées, et de l'amélioration progressive des points noirs.

Recommandation 18 : Consolider et rendre plus visibles les rapports des interventions et signalements des CDN :

Pas de remarque.

4221 – page 68 : comme indiqué supra (page 5, note de synthèse), le coût de gestion des sanisettes de la Ville ne relève pas des incivilités, mais de la propreté sur la voie publique.

* * *



N/Ref: 15-06

Affaire suivie par : chef de la mission contrôle de gestion

Paris, le 6 Avril 2016

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Objet : Éléments de réponse au rapport provisoire « Audit sur le coût annuel pour la Ville des incivilités volontaires sur l'espace public »

PJ : Observations sur le rapport provisoire

Résumé : 4 recommandations et plusieurs remarques impactent directement la Direction de la Voirie et des Déplacements. La DVD indique que certaines de ces recommandations, peuvent être en partie intégrées aux missions de la Direction selon des arbitrages financiers et humains à prendre.

Par note en date du 15 février dernier, vous avez bien voulu m'adresser, à titre confidentiel, le rapport provisoire d'audit sur le coût annuel pour la Ville des incivilités volontaires sur l'Espace Public. Ce rapport appelle quelques d'observations dont les principales sont présentées dans cette note. Pour une meilleure lisibilité, l'ensemble des observations figure en pièce jointe.

1. Sur le Périmètre de l'Audit

Si les définitions de l'espace public et des incivilités semblent partagées, le caractère volontaire des incivilités, c'est-à-dire la dégradation voulue de l'espace public (jets de mégots, dépôts d'encombrants, épanchements d'urine...) devrait conduire à ne pas prendre en compte les dégradations dues aux accidents de la circulation. Les incivilités concerneraient alors essentiellement les marchés d'éclairage et de mobiliers urbains délégués à nos prestataires et, comme vous l'indiquez déjà vous-même, ces marchés font l'objet d'un « suivi détaillé des interventions motivés par une incivilité » (p.5).

2. Des réponses aux recommandations

Développer la sensibilisation auprès des collèges et des lycées sur les atteintes aux biens sur l'espace public - Développer une communication aux usagers sur l'importance des atteintes aux biens en mobilisant les supports d'information existant sur la voie publique (Recommandations 12 - 14):

Ces deux recommandations regroupent des actions de sensibilisation à mener pour les usagers de l'espace public. Sous la tutelle de la DICOM, en fonction des moyens financiers dégagés, une campagne de communication/sensibilisation relayée par toutes les directions chacune dans leurs domaines de compétence (DEVE, DJS, DASCO, etc....) pourrait être menée.

121 Avenue de France - 75013 Paris



Examiner l'opportunité de recourir aux mesures de réparation pénale pour le mobilier urbain géré en régie se prêtant à des réparations en atelier (Recommandation 13):

EVESA, la Ville de Paris, le parquet de Paris, le service d'application des peines du TGI, le tribunal pour enfants, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, et la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de paris vont prochainement signer un protocole de partenariat qui permet la mise en œuvre de décisions judiciaires auprès d'EVESA dans le ressort du TGI, soit les mesures éducatives que sont les réparations pénales et les peines pédagogiques alternatives à l'emprisonnement que sont les travaux d'intérêt généraux et les travaux non rémunérés. Les infractions pénales concernées seront larges mais comprendront également les dégradations sur le mobilier et l'éclairage public. Pour le mobilier urbain de voirie, quand c'est possible, celui-ci peut être réparé soit par la SMEP (potelet) soit par le CMA pour les mobiliers spécifiques (garde-corps, lames de passerelle,...). Soit le tiers est identifié par les services de Police et les dégâts seront remboursés, soit le tiers n'est pas connu et il n'y a alors pas de mesures de réparation possibles.

Adapter les systèmes d'information pour qu'ils enregistrent l'effort de remise en état des biens ayant subi des dégradations et prévoir des clauses précises lors des renouvellements des marchés d'entretien et d'exploitation de mobilier urbain (Recommandation 15):

Sur l'exploitation des systèmes d'information, comme vous l'énoncez, une réflexion est actuellement en cours à l'Agence de la Relation à l'Usager sur les données à exploiter de l'application DansMaRue. Néanmoins, l'application, qui concerne plusieurs directions, est gérée par la DSTI. Toute modification devra être mutualisée à l'ensemble des partenaires publics/privés utilisant cette application et effectuée par la DSTI disposant seule des moyens nécessaires.

Sur la mise en place de clauses précises dans les marchés d'entretien et d'exploitation de mobilier urbain, comme indiqué dans le rapport, les marchés EVESA et DECAUX font déjà l'objet d'un bilan des remplacements et des coûts spécifiques sont intégrés pour les remplacements pour incivilités. De plus en lien avec ses prestataires, la DVD anticipe déjà et met en place des changements de matériels à l'occasion des renouvellements des matériels (armoires anti-vandalisme SLT). Dans le cadre d'un renouvellement, en lien avec la DFA et la DSTI, des modifications pourraient être demandées à condition que ces dernières, dans un contexte budgétaire contraint, ne modifient pas fondamentalement les cahiers des charges de ces marchés.

3. Observations

Page 52-53 :

La DVD ne réalise pas actuellement de bilan opérationnel consolidé des Tiers Non identifiés ni de la liste des dégâts commis. Selon les services opérationnels, il s'agirait de dégâts dus à des accidents de la circulation sur les matériels (potelets, bornes,...), où sans intervention de la Police, le responsable n'est pas identifié. La DVD a cependant mis en place des réalisations opérationnelles (ROP) spécifiques afin de connaître le montant réel de ses dépenses. Malgré tout, pour identifier les causes (nombre, lieu, date), il faudrait suivre chaque engagement juridique effectué par les services territoriaux. La DVD ne dispose pas des moyens humains nécessaires pour effectuer ces procédures.

Tels sont les éléments sur lesquels je souhaitais appeler votre attention.

Le Directeur de la Voirie et des Déplacements

Rapport IG - 15 -06 - Réponse DVD

Note IGVP	réponse DVD
Informations DansMaRue sous-exploitées (p4)	la DVD est la seule Direction à fournir un bilan annuel. Ce bilan est en cours de modification pour répondre aux demandes
La part d'entretien des voies imputable à des incivilités est partiellement coinnue à la DVD... TNI (P 4)	Ne fait pas partie du périmètre des incivilités volontaires si l'on considère un accident de la circulation
Les courriers d'usagers ne font pas l'objet d'une analyse systématique (p5)	Les incivilités sont essentiellement recensées dans l'application DansMaRue (- de 3% des courriers comme mentionné p36).
détail localisation bilan DansMarue (p27)	la DVD est la seule Direction à fournir un bilan annuel. Ce bilan est en cours d' emodification pour répondre aux demandes
Mobilier urbain géré en régie (p52)	volonté opérationnelle et manque de moyen ne permettent pas de disposer d'informations fiables sur la durée
Mobilier urbain géré sur marchés spécifiques (p52)	accord DFA pour intégrer un montant forfaitaire
plaques de rue (p52)	La DVD a dû notifier en septembre 2015 un MPA de jonction (6 mois) pour pouvoir acheter des plaques en attendant le prochain MAC pluriannuel (procédure DFA), Néanmoins, ces dépenses sont prévues sur la ligne entretien de voirie qui est fortement réduite
accidents de la route mineur identifié en TNI ... aucun bilan opérationnel (p53)	ROP spécifiques, pour identifier les causes, il faudrait suivre chaque EJ, en cette période budgétaire contrainte la DVD n' a pas les moyens humains d'effectuer ces procédures.
recommandation 13 p 53	EVEESA, la Ville de Paris, le parquet de Paris, le service d'application des peines du TGI, le tribunal pour enfants, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, et la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de Paris vont prochainement signer un <u>protocole de partenariat qui permet la mise en œuvre de décisions judiciaires auprès d'EVEESA</u> dans le ressort du TGI, soit les mesures éducatives que sont les réparations pénales et les peines pédagogiques alternatives à l'emprisonnement que sont les travaux d'intérêt généraux et les travaux non rémunérés. Les infractions pénales concernées seront larges mais comprendront également les dégradations sur le mobilier et l'éclairage public.
Recommandation 142 (sensibilisation jeune public) et 14 (communication aux usagers p 53 et 54)	sous la tutelle de la DICOM, mener, en fonction des moyens financiers dégagés, une grande campagne de communication/sensibilisation relayée par toutes les directions chacune dans leurs domaines de compétence (dans les parcs et jardins pour la DEVE, les gymnases pour la DJS, etc....)
Recommandation 15 (SI et marchés ... - p 54)	Sur l'exploitation des systèmes d'information, comme l'a montré l'IGVP, Une réflexion est actuellement en cours à l'ARU sur les données à exploiter de l'application DansMaRue. Néanmoins, l'application, concerne plusieurs directions, est géré par la DSTI. Toutes modifications devra être mutualisée à l'ensemble des partenaires publics/privés utilisant cette application et effectuée par la DSTI disposant seule des moyens nécessaires.
Recommandation 15 (SI et marchés ... - p 54)	Sur la mise en place de clauses précises dans les marchés d'entretien et d'exploitation de mobilier urbain, comme indiqué dans le rapport les marchés EVEESA et DECAUX font déjà un bilan des remplacements et des coûts spécifiques sont intégrés pour les remplacements pour incivilités. De plus en lien avec ses prestataires, la DVD anticipe et met en place des changements de matériels à l'occasion des renouvellements des matériels (armoires anti-vandalisme SLT).
absence de ressources dédiées (conjointes à plusieurs DO) p63	comme indiqué par l'IGVP réforme en cours mais utité pour la DVD non évidente sauf dans le cadre de manifestations ce qui est déjà le cas (fonc -DVD)

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Répartition des signalements DansMaRue de 2014 par arrondissement

Annexe 3 : Verbalisation par les agents assermentés de la Ville de Paris en 2014

Annexe 4 : Liste des incivilités selon la nomenclature de la DPP

Annexe 5 : Comparaison entre les signalements, les priorités des arrondissements et la verbalisation en matière de propreté (année 2014)

Annexe 6 : Tableau récapitulatif des coûts de protection de la DPP en 2011

Annexe 7 : Fascicule édité par la Mairie du 10^{ème} arrondissement

Annexe 8 : Proposition de questionnaire aux maires d'arrondissement sur les incivilités volontaires sur l'espace public

Avis : *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1er janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.*