

Les polices municipales, état des lieux et chantiers ouverts



J.-C. Patras/IAU IDF

En l'espace de trois décennies, les polices municipales se sont pleinement imposées dans le paysage français de la sécurité publique. Éclairage sur la situation actuelle et les réformes annoncées.

À travers cette *Note rapide*, l'IAU Île-de-France propose un nouveau zoom sur les polices municipales. L'occasion d'en actualiser l'état des lieux et de faire le point sur les chantiers ouverts.

État des lieux : une contribution reconnue à la sécurité urbaine

À mesure qu'elles se sont développées, les polices municipales ont gagné en visibilité et en légitimité. Leurs effectifs ont triplé en France depuis le début des

années 1980 et représentent aujourd'hui près de 10 % de ceux des services de police et de gendarmerie nationales.

19 500 policiers municipaux

Datés de juin 2012, les derniers chiffres du ministère de l'Intérieur⁽¹⁾ recensent 19 500 policiers municipaux, auxquels s'ajoutent un millier de gardes champêtres et près de 6 000 agents de surveillance de la voie publique (ASVP), soit environ 26 500 agents au total, répartis dans plus de 4 300 communes en France. Ces chiffres ne tiennent compte ni

des opérateurs de vidéosurveillance, ni des médiateurs urbains et autres personnels aux statuts divers qui viennent eux aussi grossir les rangs des services territoriaux de prévention/sécurité. Sur le plan géographique, la distribution des policiers municipaux reste inégale, avec une forte concentration dans le grand quart sud-est et dans le Bassin parisien. L'Île-de-France compte à elle seule près de 3 300 policiers municipaux (tableau 1), soit un sixième des effectifs nationaux, ce qui la place au deuxième rang des régions les mieux pourvues, juste derrière Paca (3 800). Elle compte en outre plus de 1 200 ASVP et se classe en tête dans cette catégorie.

En complément des données ministérielles, les bilans établis

par le Centre national de la fonction publique territoriale⁽²⁾ sur la base des renseignements fournis par les collectivités semblent indiquer une stabilisation relative des effectifs au niveau national depuis 2009. Dans le détail, ils font apparaître des variations contrastées. Entre 2011 et 2012, alors que le nombre de policiers municipaux (déclarés par les mairies) a continué de croître dans la plupart des régions, il a baissé de plus de 10 % en Île-de-France.

Légitimation institutionnelle

Le rôle accru des polices municipales dans le champ de la sécurité quotidienne ne se mesure pas seulement à travers le nombre de leurs agents. Il s'apprécie aussi en regard des importantes évolutions juridiques qui sont venues renforcer leurs prérogatives et consolider leur statut depuis la loi du 15 avril 1999. Pour partie, ces textes traduisent la volonté de contrôle de l'État, volonté de maîtriser des forces qui lui échappent et d'encadrer leur développement. Ils n'en sont pas moins significatifs des marques de reconnaissance que le législateur et les gouvernements successifs leur ont témoignées ces dernières années. Cette légitimation officielle s'explique aisément dans un contexte de crise budgétaire : face à l'assèchement

(1) <http://www.data.gouv.fr/fr/dataset/polices-municipales>

(2) *Bilan 2012 de la filière sécurité*, CNFPT, 2013.

des ressources étatiques, il s'agit de tirer profit des ressources territoriales et d'optimiser l'emploi des polices municipales pour améliorer les rendements de la sécurité publique.

L'instauration du code de la sécurité intérieure confirme que les polices municipales, tout comme le secteur de la sécurité privée, constituent des partenaires incontournables pour l'État dans la coproduction de sécurité. Le livre V de ce code est dédié aux polices municipales et reprend l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires les concernant (à travers l'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 et le décret n°2013-1113 du 4 décembre 2013 qui introduit en outre une obligation de formation continue pour les directeurs de police municipale).

Dans ce processus d'institutionnalisation, une nouvelle séquence s'est ouverte avec le rapport⁽³⁾ et la proposition de loi⁽⁴⁾ des sénateurs François Pillet (UMP) et René Vandierendonck (PS), dont les préconisations servent de support aux discussions engagées place Beauvau, en vue d'un projet de loi annoncé pour cette année. Partisan du renforcement des polices municipales, le ministre de l'Intérieur a mis en place un groupe de travail à cet effet.

Fin 2013, en présence des deux sénateurs, il a exposé aux organisations syndicales les principaux axes du futur projet de loi, ainsi que diverses mesures réglementaires en cours d'instance concernant la formation, les brigades canines et l'armement⁽⁵⁾.

Armement : « pas touche » au libre choix des maires

Sur ce plan, exit les revendications pour l'armement obligatoire portées par une partie de la profession. Pour l'heure, il n'est pas prévu de toucher à la procédure en vigueur : c'est sur demande motivée du maire que le préfet peut accorder aux agents une autorisation individuelle de port d'arme(s).

À ce sujet, le ministre de l'Intérieur « ne souhaite pas rouvrir le débat » : au nom du principe de libre administration des communes, il « considère qu'il appartient au maire de faire ce choix », quoiqu'il déclare n'être pas opposé à la généralisation des bâtons de défense⁽⁶⁾.

Bâtons télescopiques autorisés, nomenclature des armes modifiée

Sans être fondamentalement remis en cause, le régime juridique qui encadre l'armement des policiers municipaux pourrait donc être incidemment modifié, ainsi qu'il vient de l'être sur deux points :

- les matraques et tonfas télescopiques ont été ajoutés à la liste des armes autorisées (décret n°2013-550 du 26 juin 2013) ;
- la réforme de la réglementation des armes (loi n°2012-304 du 6 mars 2012) a établi une nouvelle nomenclature (décrets n°2013-700 du 30 juillet 2013 et n°2013-723 du 12 août 2013), entraînant un changement de dénomination des catégories d'armes accessibles aux policiers municipaux (encadré). Elle est cependant sans conséquence sur les possibilités d'armement qui leur

Les catégories d'armes accessibles aux policiers municipaux (nouvelle nomenclature)

Les policiers municipaux peuvent être autorisés à porter les armes suivantes :

- **1°, 3°, 6° de la catégorie B** (ex-4° catégorie)
 - revolvers chambrés pour le calibre 38 Spécial
 - armes de poing chambrées pour le calibre 7,65 mm
 - armes à feu d'épaule et armes de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la Défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm
 - pistolets à impulsions électriques
- **3° de la catégorie C** (ex-7° catégorie)
 - armes à feu tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la Défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm
- **a et b du 2° de la catégorie D** (ex-6° catégorie)
 - matraques de type « bâton de défense » ou « tonfa », matraques ou tonfas télescopiques
 - générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes
 - projecteurs hypodermiques

sont offertes, sauf à considérer les générateurs d'aérosols de plus de 100 ml qu'elle prévoit de surclasser par arrêté interministériel. Non effective à ce jour, cette mesure n'a pas manqué d'émouvoir les policiers municipaux, soucieux à la perspective d'être privés de ce type d'armes. Aussi le ministre de l'Intérieur envisage-t-il d'adopter les dispositions réglementaires adéquates pour leur permettre de conserver la possibilité d'en être équipés une fois l'arrêté interministériel pris.

Deux policiers municipaux sur cinq dotés d'une arme létale

D'après les chiffres du ministère de l'Intérieur⁽⁷⁾, plus de 80 % des policiers municipaux sont munis d'armes de catégorie D (bâtons de défense et bombes lacrymogènes), 38 % sont dotés d'armes létales (38 Spécial ou 7,65 mm), 1,2 % d'un Taser, 6 % d'un flash-ball de catégorie B, et 4,5 % d'un flash-ball de catégorie C.

S'agissant des armes létales en particulier, le taux d'équipement des policiers municipaux varie fortement selon les régions. C'est en Paca et en Languedoc-Roussillon qu'il atteint ses plus hauts niveaux (jusqu'à 90 % dans le Vaucluse). En Île-de-France, il est globalement inférieur à la moyenne nationale, cependant deux fois plus élevé en petite

couronne (32 %) qu'en grande couronne (14 %) – chiffres qui masquent d'importantes disparités départementales (tableau 2).

Partenariat : renforcement des liens avec les services régaliens

Compte tenu de la contribution croissante des polices municipales au dispositif de sécurité intérieure, le renforcement du partenariat avec les services régaliens constitue un enjeu majeur.

Partage des fréquences radio

Dans son récent discours aux forces de sécurité, le ministre de l'Intérieur a insisté sur la nécessité de « mieux conjuguer » les missions respectives, de « se partager les rôles et s'épauler » sur le terrain commun de la lutte

Tableau 1 : Effectifs des policiers municipaux, gardes champêtres et ASVP en Île-de-France

	Policiers municipaux	ASVP	Gardes champêtres	Total
92	569	121	-	690
93	420	245	-	665
94	362	175	1	538
Petite couronne	1 351	541	1	1893
77	500	161	4	665
78	532	199	11	742
91	377	160	16	553
95	496	153	7	656
Grande couronne	1 905	673	38	2616
Île-de-France	3 256	1 214	39	4 509

Source : ministère de l'Intérieur, données 2012 mises en ligne le 16 janvier 2014. <http://www.data.gouv.fr/fr/dataset/polices-municipales>

(3) PILLET François, VANDIERENDONCK René, *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Rapport d'information enregistré à la présidence du Sénat le 26 septembre 2012.

(4) Proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement, enregistrée à la présidence du Sénat le 26 avril 2013.

(5) Communiqué de presse du ministre de l'Intérieur du 29 octobre 2013.

(6) Discours du ministre de l'Intérieur du 19 septembre 2013 en ouverture d'une rencontre organisée par *La Gazette des communes*.

(7) Données DLPAJ datées de juin 2012, publiées en exclusivité par Virginie FAUVEL et Hervé JOUANNEAU, « Police municipale : les chiffres clés du ministère de l'Intérieur », *lagazettedescommunes.com*, 6 janvier 2014.

contre l'insécurité⁽⁸⁾. À cet effet, plusieurs leviers sont activés, suivant les préconisations formulées par l'Inspection générale de l'administration (IGA) dans un rapport⁽⁹⁾ publié suite au décès d'une policière municipale dans une fusillade en mai 2010 – tragique événement qui a mis en évidence un défaut de communication avec la police nationale. Une mesure d'ordre technique est en phase d'expérimentation sur quatre sites (Annecy-le-Vieux, Évry, Libourne, le Grand Nancy) où les policiers nationaux et les gendarmes partagent leurs fréquences radio avec les policiers municipaux.

Rénovation des conventions de coordination

Les conventions de coordination constituent un autre levier que les pouvoirs publics entendent mobiliser pour raffermir le partenariat. Cosignées par le maire et le préfet après avis du procureur, elles sont censées organiser la complémentarité des différentes forces en présence sur le territoire. Obligatoires pour les services dont les effectifs comptent au moins cinq agents et/ou sont armés et/ou travaillent de nuit, elles pourraient prochainement le devenir pour toutes les polices municipales sans restriction – c'est un axe du futur projet de loi.

Parce que ces conventions ont souvent péché par excès de formalisme, un décret a été pris le 2 janvier 2012 dans l'objectif de

redynamiser le dispositif et de renforcer la coopération opérationnelle. S'il a le mérite de réinterpeller les autorités locales à ce sujet, ce décret ne fait cependant qu'explicitier les potentialités du dispositif initial. Ancienne ou nouvelle version, ce qui importe avant tout, c'est d'adapter et de faire vivre ces conventions, dans le respect de l'autonomie et des prérogatives de chacun. Quel qu'en soit le contenu, leur portée dépend de ce que les acteurs en font concrètement, de la manière dont ils se l'approprient effectivement, tant au niveau des responsables hiérarchiques qu'au niveau des équipes engagées sur le terrain. À ce titre, on peut mentionner l'initiative conjointe de la préfecture du Loiret et de l'Observatoire national des polices municipales, qui ont publié un *Livret d'élaboration des conventions de coordination* pour aider les services à mieux s'emparer de la démarche.

Mutualisation intercommunale : une piste d'avenir ?

Autre chantier d'envergure dont le ministre de l'Intérieur a fait son cheval de bataille : la mutualisation intercommunale. Celle-ci présente bien des atouts en termes d'optimisation budgétaire, notamment pour les communes les plus petites et/ou les plus pauvres, qui ne peuvent supporter seules le coût d'un service de police municipale à part entière.

Trois possibilités

En la matière, il existe trois formules de coopération intercommunale :

- la mise en commun temporaire de policiers municipaux relevant de communes limitrophes ou d'une même agglomération, sur autorisation du préfet, à l'occasion de manifestations exceptionnelles ou en cas de catastrophe naturelle (loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales) ;
- la création d'une police intercommunale et le recrutement d'agents à l'échelle des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre (loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) ;
- la mutualisation permanente de policiers municipaux hors EPCI, par voie de convention, pour les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant (loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance).

Des dispositifs peu utilisés

Malgré les incitations de l'État, ces dispositifs sont peu utilisés par les collectivités. À défaut de données exhaustives, on peut citer à titre indicatif les résultats d'une étude de l'Assemblée des communautés de France⁽¹⁰⁾ : en 2013, sur les 209 communautés de communes et communautés d'agglomération enquêtées, seules 15 se sont dotées d'une police intercommunale (excluant les

services mutualisés créés hors EPCI).

En pratique, la mise en place d'une police intercommunale suppose de lever un ensemble d'obstacles d'ordre culturel, politique, organisationnel et juridique. Cela suppose notamment de définir des orientations d'action partagées par l'ensemble des maires concernés, ce qui ne va pas de soi. L'une des difficultés tient aux limites du pilotage de ces polices intercommunales qui, sur le plan opérationnel, restent avant tout municipales : dans chacune des communes couvertes, les agents sont mis à disposition du maire, puisque c'est lui qui détient les pouvoirs de police.

Ceci étant, le transfert de certains pouvoirs de police spéciale au président de l'EPCI à fiscalité propre modifie quelque peu la donne en tant qu'il lui confère une autorité fonctionnelle (non plus seulement administrative) sur les policiers municipaux qu'il emploie dans les domaines désignés (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales). Automatique (sauf opposition expresse) en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers et de réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, ce transfert est facultatif en matière de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires. Il l'était aussi jusqu'alors en matière de circulation et de stationnement, domaines pour lesquels il devient automatique avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Mapam) du 27 janvier 2014. Un levier pour encourager le développement des polices intercommunales ?

Tableau 2 : Armement des policiers municipaux franciliens

	Policiers municipaux armés									
	Armes cat. D		Armes létales		Taser		Flash-ball cat. B		Flash-ball cat. C	
	Effectifs	Taux	Effectifs	Taux	Effectifs	Taux	Effectifs	Taux	Effectifs	Taux
92	485	85 %	244	43 %	21	4 %	161	28 %	51	9 %
93	346	82 %	150	36 %	0	0 %	62	15 %	20	5 %
94	299	83 %	40	11 %	0	0 %	80	22 %	9	2 %
Petite couronne	1 130	84 %	434	32 %	21	2 %	303	22 %	80	6 %
77	429	86 %	139	28 %	10	2 %	77	15 %	16	3 %
78	410	77 %	16	3 %	9	2 %	55	10 %	45	8 %
91	304	84 %	106	29 %	0	0 %	51	14 %	22	6 %
95	375	75 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Grande couronne	1 518	80 %	261	14 %	19	1 %	183	10 %	83	4 %
Île-de-France	2 648	82 %	695	21 %	40	1 %	486	15 %	163	5 %

Source : ministère de l'Intérieur, données DLPJ datées de juin 2012 et publiées sur lagazettedescommunes.com le 6 janvier 2014.

(8) Discours aux forces de sécurité, allocution du ministre de l'Intérieur du 30 septembre 2013.

(9) *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, IGA, décembre 2010.

(10) *Polices intercommunales : enjeux et pratiques*, enquête AdCF mai 2013.

Projet de loi : restructuration de la filière

Le projet de loi sur les polices municipales est pour l'heure en préparation, mais les grands axes en ont déjà été dévoilés. Il prévoit notamment la généralisation des conventions de coordination, la mise en place d'une mission permanente d'audit confiée à l'IGA et l'obligation pour le maire d'informer le conseil municipal de l'emploi qu'il compte faire de sa police municipale. Surtout, ce projet vise à restructurer la filière « police municipale » à travers deux mesures : d'une part, la fusion des cadres d'emplois de garde champêtre et d'agent de police municipale ; d'autre part, la détermination des missions et des conditions de formation des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) qui, faute de statut, sont aujourd'hui souvent indûment mobilisés comme des policiers municipaux à moindre frais.

Rouvrir la réflexion sur le rôle des polices municipales

S'il serait prématuré de se prononcer sur ce projet non finalisé, on peut d'ores et déjà s'interroger sur sa portée symbolique. L'appellation « police territoriale », que François Pillet et René Vandierendonck ont proposé d'adopter, n'emporte pas l'adhésion (de l'Association des maires de France notamment) et devrait donc être écartée. D'un point de vue sémantique, elle présente pourtant un certain intérêt.

Plus large que la dénomination « police municipale », elle recouvre la réalité plurielle des structures (communales ou intercommunales) et des territoires couverts (urbains, périurbains ou ruraux). Elle permet de dépasser l'opposition traditionnelle entre police des villes et police des campagnes, entre la figure du policier municipal et celle du garde champêtre. D'un point de vue plus stratégique, ce projet invite, par-delà les dispositions statutaires envisagées, à rouvrir la réflexion sur le rôle des polices municipales, les référentiels

métiers et la spécificité des missions assurées dans la production de la sécurité locale.

Globalement, on peut dire que les polices municipales occupent le terrain que les autres leur abandonnent, celui de la sécurité quotidienne. Mais plus elles prennent de l'envergure, plus les forces de l'État sont tentées de leur transférer davantage de missions. Par voie de conséquence, les polices municipales se déchargent à leur tour d'une partie de leurs tâches antérieures auprès des ASVP et des autres agents territoriaux de la prévention/sécurité (personnels souvent précaires qu'il n'est pas prévu pour l'heure d'intégrer à la filière constituée). Dans cette logique de délégation en chaîne, que la dépénalisation du stationnement payant prévue par la loi Mapam pourrait encore accentuer⁽¹¹⁾, elles tendent à se concentrer sur un champ d'action plus strictement policier, sur les opérations de contrôle, la verbalisation et les interpellations.

Réaffirmer la vocation de proximité

Ce constat n'autorise pas pour autant à caricaturer la situation. Toutes les polices municipales ne se prennent pas pour des brigades anticriminalité, loin s'en faut. Dans leur ensemble, elles interviennent dans un cadre avant tout préventif et régulateur, et la plupart des maires excluent d'en faire une variable d'ajustement des forces de l'État. Quant aux policiers municipaux, ils savent généralement quel est leur rôle, sans chercher à déborder sur celui des policiers nationaux et des gendarmes.

Conséquence logique de l'extension des prérogatives, l'« infléchissement des missions vers davantage d'interventions et de répression » est néanmoins patent, révélant « un durcissement de la notion de tranquillité publique », pour reprendre les termes du rapport sénatorial. Sur ce plan, la France ne fait d'ailleurs pas exception. Par-delà les différences structurelles, des tendances similaires s'observent

un peu partout à travers l'Europe, où les modèles de *policing* municipal, historiquement centrés sur le bien-vivre-ensemble, s'étendent progressivement aux nouvelles technologies de surveillance, à la lutte contre la délinquance organisée et les trafics de drogue notamment⁽¹²⁾. Au risque d'altérer la vocation première des polices municipales, de les éloigner de la population et de les voir à terme perdre prise sur le terrain de la proximité...

Au fond, c'est toujours la même question qui se pose au sujet des polices municipales, celle de la doctrine d'emploi ou, plus précisément, de l'absence de doctrine d'emploi commune. Dans une récente interview, le ministre de l'Intérieur a déclaré ne pas vouloir s'engager dans la voie d'une uniformisation qui nierait la diversité des situations et serait contraire au principe de libre administration des collectivités locales. Il serait effectivement inepte de standardiser l'activité de ces polices territoriales, qui se sont développées pour répondre à des besoins locaux particuliers. Il pourrait cependant être opportun de mieux baliser leur rôle au plan national, dans le sens d'une véritable police de proximité, ouverte sur la collectivité, qui définit ses priorités au plus près des préoccupations des administrés. Réaffirmer ce cadre-là, n'est-ce pas la meilleure façon pour les polices municipales de convaincre de leur utilité sociale et de contenir les glissements vers le modèle d'une police nationale *bis* sans réelle plus-value ?

Virginie Malochet ■

(11) La gestion des avis de non-paiement des redevances pourra être confiée aux salariés assermentés de délégataires de service privés.

(12) DONNELLY Daniel, *Municipal Policing in the European Union. Comparative Perspectives*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2013.

(13) « Police municipale : Manuel Valls détaille son plan d'action », *lagazettedescommunes.com*, 18 septembre 2013.

Pour en savoir plus

- LE GOFF Tanguy, *Les polices municipales en Île-de-France*, étude, IAU îdF, avril 2009.
- MALOCHET Virginie, « Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage de la sécurité publique », *Les Cahiers de la sécurité*, n°26, décembre 2013.
- MALOCHET Virginie, « Les polices municipales en 2011 : retour sur une année riche d'actualités », *Note rapide*, n°582, IAU îdF, décembre 2011.
- MALOCHET Virginie, « Les polices municipales : points de repère », *Note rapide*, n°515, IAU îdF, septembre 2010.
- MALOCHET Virginie, *Les Policiers municipaux*, Paris, Puf/Le Monde, coll. « Partage des savoirs », 2007.

Sur le web :

<http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/theme/securete-prevention.html>



- PILLET François, VANDIERENDONCK René, *De la police municipale à la police territoriale*, Rapport d'information enregistré à la présidence du Sénat le 26 septembre 2012. <http://bit.ly/M08hAF>
- Proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement, enregistrée à la présidence du Sénat le 26/04/2013. <http://bit.ly/Mjm3PR>

Directeur de la publication : François Dugeny

Auteur : Virginie Malochet
Sous la direction de Sylvie Scherer

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier

Corrections : Isabelle Barazza

Maquette : Vay Ollivier
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144
ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr