

Avril 2009

Les polices municipales en Île-de-France



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



LES POLICES MUNICIPALES EN ÎLE-DE-FRANCE

Avril 2009

IAU île-de-France

15, rue Falguière – 75740 Paris Cedex 15
Tél : 01 77 49 77 00 – Fax : 01 77 49 79 07
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : François Dugeny

Mission Études sécurité : Sylvie Scherer, directrice

Rapport réalisé par Tanguy Le Goff, sociologue
Avec la collaboration de : Wendy Barrère, Hélène Heurtel, statisticiennes
Cartographie réalisée par Wendy Barrère, Hélène Heurtel
Maquette réalisée par Claudine Lhoste
Numéro d'ordonnancement : 20.07.05.

Crédits photo de couverture : service police municipale / commune de Mantes-La-Jolie

Remerciements

Cette étude a été accompagnée dans sa réalisation par un comité de suivi composé de :

Alain Belhout, chef de service de la police municipale de Charenton-le-Pont
Jacques de Maillard, professeur de science politique, université de Rouen
Eric Mercinier, chef de service de la police municipale de Bry-sur-Marne
Bruno Pinard, chef de service de la police municipale de Melun
Pascal Weil, chargé de mission au Forum Français pour la Sécurité Urbaine

De la réalisation du questionnaire à l'analyse des résultats, leurs conseils méthodologiques, leurs critiques et leur expérience du fonctionnement des polices municipales franciliennes ont constitué une aide précieuse. Nous les en remercions.

Nous remercions également les préfetures de la Région Île-de-France qui nous ont transmis les données relatives aux polices municipales sur lesquelles repose la partie « état des lieux » de ce travail ainsi que les policiers municipaux, en particulier les chefs de service, qui ont accepté de répondre à notre questionnaire voire de nous ouvrir les portes de leur service pour mener notre enquête.

Sommaire

Remerciements	03
Introduction	07

Partie 1 - Etat des lieux des polices municipales en Île-de-France

09

1 - Principales caractéristiques des polices municipales en Île-de-France	09
1.1 - Comparaison France/Île-de-France	09
1.2 - L'évolution du nombre de polices municipales franciliennes & de policiers municipaux ..	09
1.3 - Le nombre, selon leur taille, des communes dotées d'une police municipale	11
1.4 - La répartition spatiale des polices municipales en Île-de-France	13
1.5 - L'influence de la richesse communale sur la création d'une police municipale	14
1.6 - La taille des polices municipales franciliennes	17
2 - Les polices municipales par département	18
2.1 - Évolution du nombre de polices municipales par département de 2003 à 2007	18
2.2 - Le taux d'équipement par département	19
2.3 - Les effectifs des polices municipales	19
2.4 - L'implantation des polices municipales dans chaque département	21
2.5 - L'armement des polices municipales selon les départements	28

Partie 2 - Enquête auprès des services de la police municipale de la Région Île-de-France

32

1 - Méthodologie de l'enquête	32
1.1 - Une enquête par questionnaire auprès des services de police municipale	32
1.2 - Une enquête qualitative dans 4 polices municipales	35
2 - Les principales caractéristiques des services de police municipale ayant répondu à l'enquête	35
2.1 - La date de création des polices municipales	36
2.2 - La taille des services de police municipale	36
2.3 - Les effectifs et la composition des services de police municipale	38
2.4 - Le budget des services de police municipale	41
3 - Armement et équipement des services de police municipale	43
3.1 - L'armement des polices municipales	43
3.2 - Les polices municipales et la vidéosurveillance	44

4 - L'organisation et l'activité des services de police municipale	47
4.1 - Les liens avec le politique	47
4.2 - Les principales missions	48
4.3 - Les besoins en formation	56
5 - Les relations partenariales	59
5.1 - Des relations régulières avec le commissaire ou le commandant de brigade	59
5.2 - Un rapport distendu voire distancié avec le procureur de la République	64
5.3 - Les acteurs privés et semi-publics	65
5.4 - L'éducation nationale et les acteurs de la prévention spécialisée	66
5.5 - Les relations avec la population	67
5.6 - Les relations avec les commerçants	68
Conclusion	69
Annexes	71

Introduction

Depuis le début des années 1980, un phénomène important transforme en profondeur le paysage de la sécurité locale tout particulièrement en Île-de-France : la renaissance des polices municipales. A mesure que les maires des grandes et moyennes villes se sont saisis des questions d'insécurité, ils ont en effet cherché à renforcer leurs pouvoirs d'action. Soucieux de répondre à une demande sociale jugée croissante d'une partie de leurs administrés, ils se sont dotés de personnels chargés, par leur présence dans les espaces publics voire semi-publics, de les rassurer. Après une phase d'inquiétude, de craintes sur les dérives possibles de ces polices, elles sont désormais reconnues et même encouragées par l'État en raison du soutien qu'elles apportent à la gestion des désordres dans les villes.

Principalement positionnés sur des missions de prévention et de surveillance des rues que les services de police d'État (police et gendarmerie) ne peuvent plus assurer seuls, les policiers municipaux revendiquent souvent le fait qu'ils représentent une police de proximité, une police proche de la population par opposition à une police nationale qui se serait progressivement coupée de la ville et de ses habitants. Cette proximité, en raison de l'évolution des missions des polices municipales, mérite pourtant aujourd'hui d'être interrogée. D'autant plus que plusieurs textes de loi¹ ont attribué aux policiers municipaux des prérogatives répressives, en particulier dans le domaine de la sécurité routière, qui tendent à juridiciser fortement leur activité aux dépens, semble-t-il, de ce qui faisait leur spécificité : le travail relationnel.

Point d'importance, le développement des polices municipales s'est accompagné d'une dynamique de professionnalisation de ces services. En attestent, la création d'un code de déontologie, l'instauration en novembre 2006 d'une carte professionnelle identique à toutes les polices municipales² ou encore la toute récente création dans la filière « police municipale³ » de la fonction publique territoriale du grade de directeur (cadre de catégorie A de la fonction publique territoriale). Ceci renforce la reconnaissance de cette profession et l'attrait d'une filière territoriale où il est désormais possible de « faire carrière ».

En dépit de leur nombre croissant et de leur forte visibilité dans les espaces publics franciliens, la place et le rôle des polices municipales dans la production de la sécurité dans les villes, restent peu et mal connus⁴. C'est tout l'enjeu de cette étude qui poursuit un double objectif :

1 - Quantifier le phénomène des polices municipales en Île-de-France en établissant un état des lieux précis du nombre de polices municipales en Ile-de-France, de leur taille (nombre d'agents), de leur implantation dans l'espace francilien et de leur évolution au cours des 5 dernières années.

2 - Mieux connaître les caractéristiques et les missions des services de police municipale. Y a-t-il un référentiel d'action propre aux polices municipales ou constate-t-on, au contraire, une forme de mimétisme entre la police municipale et la police nationale ? Le travail de proximité, de relation avec la population, est-il au cœur de l'activité de ces polices municipales ? Quelles relations les agents de police municipale entretiennent-ils avec les agents de la « Nationale » ? Comment les modes de partenariat, entre ces acteurs policiers aux responsabilités et identités professionnelles distinctes, s'opèrent-ils concrètement ? Sont-ils dans des logiques d'actions complémentaires ou concurrentielles ? Quelles sont leurs relations avec les autres partenaires locaux (procureur de la République, commerçants, communautés éducatives ...). Comment fonctionnent les polices municipales à caractère intercommunal ?

¹ On pense notamment à la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales (loi n° 99-291), à la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (n°2001-1062), la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (loi n° 2003-239) et plus récemment à celle du 5 mars 2007 (loi n°2007-297) relative à la prévention de la délinquance.

² Décret 2006-1409 du 20 novembre 2006.

³ Décret n°2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale et décret n°2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale (Décrets dits « Hortefeux »).

⁴ Ce constat est également valable pour l'ensemble de la France. Aujourd'hui, seule la récente étude sociologique de Virginie Malochet, par un travail d'investigation sur l'identité et le métier des policiers municipaux, a apporté un précieux éclairage sur ce que sont et ce que font les policiers municipaux, Malochet (V.), *Les policiers municipaux*, PUF, Paris, janvier 2007.

Conjointement à cette identification des missions des polices municipales, à la manière dont elles les exercent, aux outils de management de ces services, il s'agira de repérer les besoins afférents en termes de formation. L'enjeu est d'importance dans la mesure où aujourd'hui il n'existe aucun référentiel commun entre les polices municipales. Leur taille et leurs missions sont extrêmement hétérogènes et dépendent des orientations données par le « patron » de ces polices locales : le maire.

Partie 1 - État des lieux des polices municipales en Île-de-France

Cet état des lieux des polices municipales en Île-de-France repose, à titre principal, sur des données recueillies auprès des services des 7 préfectures de la Région Île-de-France. En raison de leur mission de contrôle du recrutement des agents de police municipale, les services « réglementation » ou « polices municipales » des préfectures enregistrent en effet, de manière plus ou moins systématique, des données sur les caractéristiques principales des polices municipales de leur département (le nombre de police municipale, le nombre d'agents, leur grade, le type d'armement). L'état des lieux s'appuie également sur des données complémentaires comme le potentiel financier moyen par habitant des communes et la population des communes.

1 - Principales caractéristiques des polices municipales en Île-de-France

1.1 Comparaison France/ Île-de-France

Comparaison France/Ile-de-France	Nombre de polices municipales	Proportion de communes équipées d'une police municipale	Nombre de policiers municipaux
France	3 452*	9 %	18 172*
Ile-de-France	377	32 %	3 186

Tableau 1 - Nombre de polices municipales et de policiers municipaux en France et en Île-de-France en 2007.

Sources – Ministère de l'Intérieur et IAU Île-de-France.

*Remarque pour la lecture du tableau :

Dans la mesure où les derniers chiffres transmis par le ministère de l'Intérieur, à l'échelle nationale, sont ceux relatifs à l'année 2005, nous avons opéré sur cette base chiffrée une estimation pour l'année 2007 en appliquant les taux de croissance observés les années précédentes : soit 5 % par an pour le nombre de polices municipales et 10 % pour le nombre de policiers municipaux.

En 2007, 32 % des communes franciliennes bénéficient des services d'une police municipale communale ou à caractère intercommunal alors que sur l'ensemble du territoire français, seules 9% des communes françaises sont équipées d'une police municipale. Les 377 polices municipales⁵ d'Île-de-France représentent 11 % de l'ensemble des polices municipales françaises qui sont en 2007 d'après nos estimations, 3 452.

En 2007, il y a 3 186 policiers municipaux en Ile-de-France. Ils représentent 17,5 % de l'ensemble des policiers municipaux (18 172). Seule, une autre région est mieux dotée que l'Île-de-France en policiers municipaux : la région Provence Alpes Côte d'Azur. Elle comptait déjà 3 557 agents en 2004.

1.2 L'évolution du nombre de polices municipales franciliennes et de policiers municipaux

	Nombre de polices municipales		Nombre de policiers municipaux	
	2003	2007	2003	2007
Petite couronne	64	80	896	1 223
Grande couronne	279	297	1 328	1 963
Ile-de-France	343	377	2 224	3 186

Tableau 2 - Évolution globale des polices municipales et des policiers municipaux entre 2003 et 2007.

Sources - Ministère de l'Intérieur et IAU Île-de-France

⁵ L'étude ne prend pas en compte le territoire de la commune de Paris qui, en raison du statut particulier du maire dont les pouvoirs de police sont limités, ne peut disposer d'agents de police municipale à moins que ses prérogatives ne soient modifiées par un texte de loi voté par le Parlement. Sur les compétences du maire de Paris en matière de sécurité et l'histoire de la Préfecture de Police, voir Renaudie (O.), *La préfecture de police*, LGDJ, Paris, 2008.

Sur la période 2003-2007, le nombre de services de police municipale a augmenté d'un peu moins de 10 %⁶. Il faut y voir une conséquence pratique de la place occupée par les questions d'insécurité lors des élections municipales de 2001. Ce type de service est en effet conçu par les maires comme un outil opérationnel leur permettant de montrer à leurs administrés qu'ils entendent leur demande de sécurité et qu'ils se mobilisent pour la satisfaire. Fait plus remarquable encore, ce tableau met en évidence une « explosion » des effectifs de policiers municipaux.

De 2003 à 2007, les effectifs de policiers municipaux franciliens sont en effet passés de 2 224 à 3 186, soit une progression de 43 %. Au-delà de la pression locale et de la volonté des maires de disposer de leurs propres moyens pour agir sur la sécurité dans leur ville, le développement des polices municipales franciliennes a été favorisé par deux facteurs :

- un renforcement des moyens juridiques accordés aux policiers municipaux par différents textes de loi (notamment la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, la loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 ...).

- le développement de financements croisés qui incitent les communes, bien que les coûts soient importants, à se doter d'un service de police municipale. Ainsi, en Île-de-France, deux conseils généraux financent depuis plusieurs années déjà l'équipement des polices municipales : les Hauts-de-Seine et le Val d'Oise⁷. Ce dernier co-finance le coût d'un agent de police municipal durant 6 ans (financement à hauteur de 50 % les 4 premières années, 25 % la 5^{ème}, 25 % la 6^{ème}). De même, plusieurs structures intercommunales (5) ont fait le choix de créer une police municipale à caractère intercommunal dont elles prennent en charge les coûts aussi bien des salaires des agents de police que des équipements.



Crédit photo - ville de Courcouronnes

En descendant à une échelle territoriale plus fine, celle de la petite et de la grande couronne (tableau 2), on constate que la forte progression des effectifs de policiers municipaux en Île-de-France tient en grande partie au renforcement des services déjà existants dans la grande couronne. De 2003 à 2007, il y a eu une augmentation de 48 % du nombre de policiers municipaux (1 328 à 1 963) alors qu'on ne compte que 18 nouvelles polices municipales.

Une des conséquences de cette rapide expansion des services de police municipale en Île-de-France est la déstabilisation du marché de l'emploi des policiers municipaux qui est devenu très compétitif. La demande étant supérieure au nombre d'agents disponibles, les communes doivent rivaliser sur le plan des conditions de travail, de l'armement, des missions confiées à leurs agents et, bien entendu, sur les salaires (indemnités d'administration, 13^{ème} mois) pour réussir à convaincre les candidats potentiels et notamment ceux qui sortent des formations initiales de rejoindre leur police municipale. La pénurie en agents de police, dans la région parisienne, tient au fait que nombre de candidats qui

⁶ Cette analyse diachronique s'appuie sur des données tirées d'une enquête réalisée par l'IAURIF en 2003 relative aux *Métiers et acteurs de la sécurité en Ile-de-France*, IAURIF, Boudjemai (M.), 2003.

⁷ Sur le développement de cette logique du financement croisé en matière de sécurité, voir Le Goff (T.), Maillard de (J.), « Le financement de la sécurité dans les villes », *Revue d'Economie Financière*, avril 2006.

obtiennent leur concours dans l'un des centres de gestion de la région parisienne⁸, prennent ensuite un poste dans leur province d'origine ou dans des régions jugées plus attractives sur le plan de la qualité de vie. Ainsi, il est aujourd'hui fréquent que les chefs de service rencontrent des difficultés pour recruter des agents même lorsqu'il s'agit de gardiens stagiaires que la commune doit, à ses frais, former durant 6 mois. La difficulté est d'autant plus grande que les jeunes agents qui prennent un poste en Île-de-France sont nombreux à partir pour poursuivre (au bout de trois ans) leur carrière en province⁹.

Ce phénomène est en partie compensé par les effets du décret du 17 novembre 2006¹⁰. Par son article 13, il a ouvert la possibilité « aux fonctionnaires appartenant à un cadre d'emplois, un corps ou un emploi de catégorie C ou de niveau équivalent » d'intégrer par détachement les services de police municipale ; une opportunité dont se sont saisi nombre d'agents de surveillance de Paris (ASP) qui ont, pour des raisons de proximité géographique avec leur domicile ou d'intérêt pour la carrière de policier municipal, demandé leur détachement. Les détachements de quelques gendarmes et policiers nationaux contribuent sans doute également à atténuer le problème du manque d'agents dans la région francilienne.

1.3 Le nombre, selon leur taille, des communes dotées d'une police municipale

Les 377 polices municipales (communales ou à caractère intercommunal) couvrent 407 des 1 280 communes franciliennes situées en dehors de Paris. Ainsi, près d'une commune francilienne sur trois est équipée d'une police municipale, soit un taux d'équipement en Île-de-France de 32 % (hors Paris).

	Communes franciliennes (a)	Communes dotées d'une police municipale (b)	Taux d'équipement en police municipale (b)/(a)
de 0 à 2000 hab.	751	23	3 %
de 2 001 à 5 000 hab.	174	103	59 %
de 5 000 à 10 000 hab.	111	86	77 %
de 10 001 à 20 000 hab.	86	68	79 %
de 20 001 à 50 000 hab.	121	96	79 %
plus de 50 000 hab.	37	31	84 %
Total	1 280	407	32 %

Tableau 3 - Le taux d'équipement en police municipale des communes franciliennes selon leur taille.

Sources - Insee et IAU Île-de-France.

Les communes de moins de 2 000 habitants, qui sont les plus nombreuses en Île-de-France, sont les plus faiblement équipées en police municipale. Seules 3 % de ces 751 communes, principalement situées dans la partie rurale de l'espace francilien (la moins exposée à la délinquance), disposent de ce type de service.

En revanche, au-delà de 5 000 habitants, les taux d'équipement sont sensiblement identiques et élevés. Ils sont supérieurs à 77 % et de l'ordre de 84 % dans les villes de plus de 50 000 habitants. Il faut noter que 6 communes de plus de 50 000 habitants ne disposent pas d'une police municipale. Il s'agit des communes de Champigny-sur-Marne, Créteil, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, le Blanc-Mesnil et Nanterre. Précisons que si ces communes ne disposent pas d'une police municipale, ceci ne signifie pas qu'elles n'ont pas d'agents sur le terrain (gardiens, médiateurs ...) dont les missions sont parfois très proches de celles réalisées par des policiers municipaux.

⁸ Les centres de gestion sont des Établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par des employeurs territoriaux, qui ont pour vocation de participer à la gestion des personnels territoriaux et au développement des collectivités. Ils ont notamment la charge des concours d'entrée dans la fonction publique territoriale et des examens professionnels.

⁹ Ce délai de trois années a été fixé par le législateur à la demande des communes « employeuses » qui voyaient parfois leurs agents, dont elles avaient financé la formation, s'en aller vers d'autres collectivités jugées plus attractives ! Depuis la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, la commune ou l'EPCI qui recrute un agent dans ce délai de trois ans doit verser une indemnité compensatrice à la collectivité qui a financièrement assuré la formation de l'agent de police municipale.

¹⁰ Décret n°2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

Deux principaux facteurs peuvent être avancés pour expliquer que ces 6 communes ne soient pas, contrairement à la majorité des communes de plus de 50 000 habitants, équipées d'une police municipale¹¹.

Premier facteur : le coût budgétaire qui, pour les communes les moins riches, peut constituer un frein à la création d'un service de police municipale (cf. supra partie II relative au budget des polices municipales).

Communes de + de 50 000 habitants non dotées d'une police municipale	Potentiel financier moyen par habitant en 2005	Population(*)
Champigny-sur-marne	816	74 863
Créteil	1 086	88 939
Issy-les-Moulineaux	1 855	61 471
Ivry-sur-Seine	1 344	55 608
Le Blanc-Mesnil	978	51 109
Nanterre	1 837	88 316

Tableau 4 – Le potentiel financier par habitant des communes de plus de 50 000 habitants non dotées d'une police municipale.

Source - Insee, populations légales 2006 en vigueur le 1^{er} janvier 2009 – population municipale

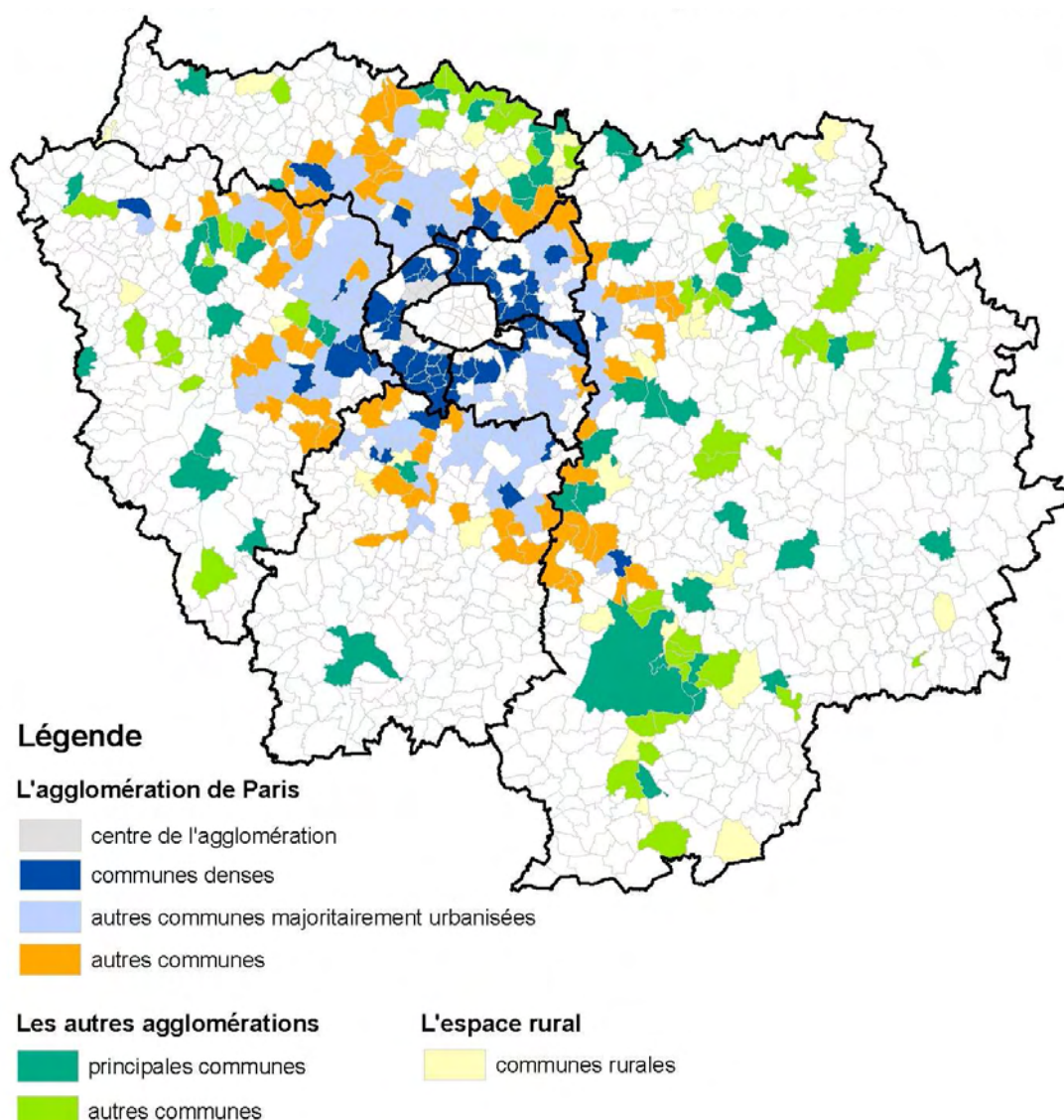
Manifestement, pour 4 de ces 6 communes non dotées d'une police municipale, ce critère n'est pas le critère le plus discriminant. Leur potentiel financier est supérieur ou légèrement inférieur au potentiel financier médian par habitant des communes franciliennes de plus de 50 000 habitants qui est de 1 093 euros.

Le second facteur, sans doute plus déterminant, est le facteur politique. Sur les 6 communes, une seule est située à la droite de l'échiquier politique. Nombre de maires de gauche, notamment ceux qui sont affiliés au parti communiste, estiment que « c'est à l'État d'assurer la sécurité des personnes et des biens » et, en conséquence, qu'ils n'ont pas à se doter d'une police municipale. En dépit de son développement et de sa professionnalisation, la police municipale n'aurait donc pas totalement perdu son caractère de marqueur partisan.

¹¹ Voir l'article de Jouanneau (H.) « Ces villes qui ne veulent pas de police municipale », *La Gazette des communes*, 8 septembre 2008.

1.4 La répartition spatiale des polices municipales en Île-de-France

La région Île-de-France étant inégalement couverte par des polices municipales, il est intéressant d'identifier où se trouvent les communes disposant de ce type de service en distinguant différents types de territoires. S'agit-il des seules communes urbaines ? Du cœur de l'agglomération parisienne ? Qu'en est-il de la présence des polices municipales en zone rurale et en zone péri-urbaine ? Pour plus de lisibilité, il a été opéré une répartition spatiale des polices municipales en s'appuyant sur un découpage de la région parisienne en trois grandes zones¹² : l'agglomération de Paris, les autres agglomérations et l'espace rural.



Carte 1 - Les communes d'Île-de-France dotées d'une police municipale selon les caractéristiques de leur territoire.

Sans surprise, les communes denses et majoritairement urbanisées de l'agglomération de Paris apparaissent en forte proportion équipées d'une police municipale. C'est tout particulièrement vrai dans la partie Ouest de ce territoire.

¹² Bertrand (J.), Dugué (R.), *Le nouveau découpage morphologique*, note aux utilisateurs, IAU Île-de-France, mars 2007.

Un deuxième trait se dégage de cette carte : la part non négligeable de communes faisant partie de la couronne périurbaine (légendées comme *autres communes et autres agglomérations* sur la carte) qui disposent d'une police municipale. Il semble donc que le développement des polices municipales en Île-de-France soit étroitement corrélé à l'urbanisation de zones anciennement rurales situées à proximité des agglomérations. Le département du Val d'Oise où la progression du « front urbain » s'est accompagnée d'un essor, au cours des dix dernières années, de polices municipales dans le Nord-Est du département en est une belle illustration.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la dynamique d'équipement en police municipale des communes périurbaines franciliennes :

- le développement résidentiel dans ces communes qui s'accompagne de l'arrivée de nouvelles populations avec des attentes relatives à la qualité de vie dont la sécurité est l'une des dimensions ;
- des forces de police d'État, notamment en zone gendarmerie qui ne répondent que très partiellement aux demandes de sécurité de population, et dont les modes de réponse traditionnels sont inadaptés aux nouveaux modes de vie et aux nouvelles populations de ces territoires ;
- le développement d'une petite délinquance dans ces territoires¹³ ;
- des politiques de soutien financier aux communes pour la création de polices municipales de deux Conseils généraux – le Val d'Oise et les Hauts-de-Seine ;
- les possibilités ouvertes par la loi relative à la démocratie de proximité qui permet aux EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale) de recruter des agents de police municipale pour les mettre à disposition des communes intéressées¹⁴. Si peu de structures intercommunales se sont lancées dans ce type de projet, on en compte 5 en Île-de-France (dont 3 dans le Val d'Oise), il y a fort à parier que ces polices municipales à caractère intercommunal se développent d'autant que la loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007¹⁵ a renforcé les prérogatives de ces structures, en particulier en matière de vidéosurveillance.

En revanche, les communes rurales demeurent très peu couvertes par des polices municipales ; seules 4 % d'entre-elles en sont équipées.

1.5 L'influence de la richesse communale sur la création d'une police municipale

En Île-de-France, en matière fiscale, les disparités entre communes sont encore très marquées. L'une des principales conséquences de cette inégale répartition de la richesse, en partie atténuée par les mécanismes de péréquation existants¹⁶, est « un inégal pouvoir d'achat de services de proximité¹⁷. » A moins de pratiquer des taux d'imposition importants, ce qui génère une plus forte pression fiscale sur la population, les communes « pauvres » sont en effet fortement pénalisées lorsqu'elles souhaitent se doter de services de proximité. La création d'une police municipale, souvent présentée comme un « service de proximité » par excellence, comme la police de proximité au service de la population, en est un bon révélateur. De manière significative, peu de communes dont le potentiel financier par habitant se situe au-dessous de la moyenne francilienne dispose d'une police municipale.

¹³ Sur le développement d'une petite délinquance qualifiée de « miséreuse » dans les territoires péri-urbains, notamment en région Île-de-France, et des difficultés des forces de gendarmerie à répondre à ces nouveaux phénomènes, voir *Gendarmes et voleurs. De l'évolution de la délinquance aux défis du métier* Mucchielli (L.), ss.dir., Paris, L'Harmattan, 2007.

¹⁴ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : une circulaire du ministère de l'Intérieur du 26 mai 2003 précise que « pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune ». De plus, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité de transférer certains pouvoirs de police aux présidents d'EPCI. Aux termes de l'article 163 de cette loi, les communes peuvent transférer certains pouvoirs de police municipale (tels que l'assainissement, l'élimination des déchets ménagers, la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, la sécurité des manifestations culturelles et sportives des établissements communautaires, la circulation et le stationnement).

¹⁵ Article 1.8 de la Loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 (loi n°2007-297). « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, il peut décider, sous réserve de l'accord de la commune d'implantation, autorité publique compétente au sens de l'article 10 de la loi no 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, d'acquérir, installer et entretenir des dispositifs de vidéosurveillance. Il peut mettre à disposition de la ou des communes intéressées du personnel pour visionner les images. »

¹⁶ Jean-Pierre Chauvel estime à 20 % la baisse des disparités initiales de richesse fiscale que permettrait les mécanismes de péréquation (dotation forfaitaire, dotation d'intercommunalité, dotation de solidarité urbaine). Chauvel (J.-P.), *Disparités de richesse fiscale en Ile-de-France : bilan et perspectives*, IAU Île-de-France, notes rapides, n°426, avril 2007.

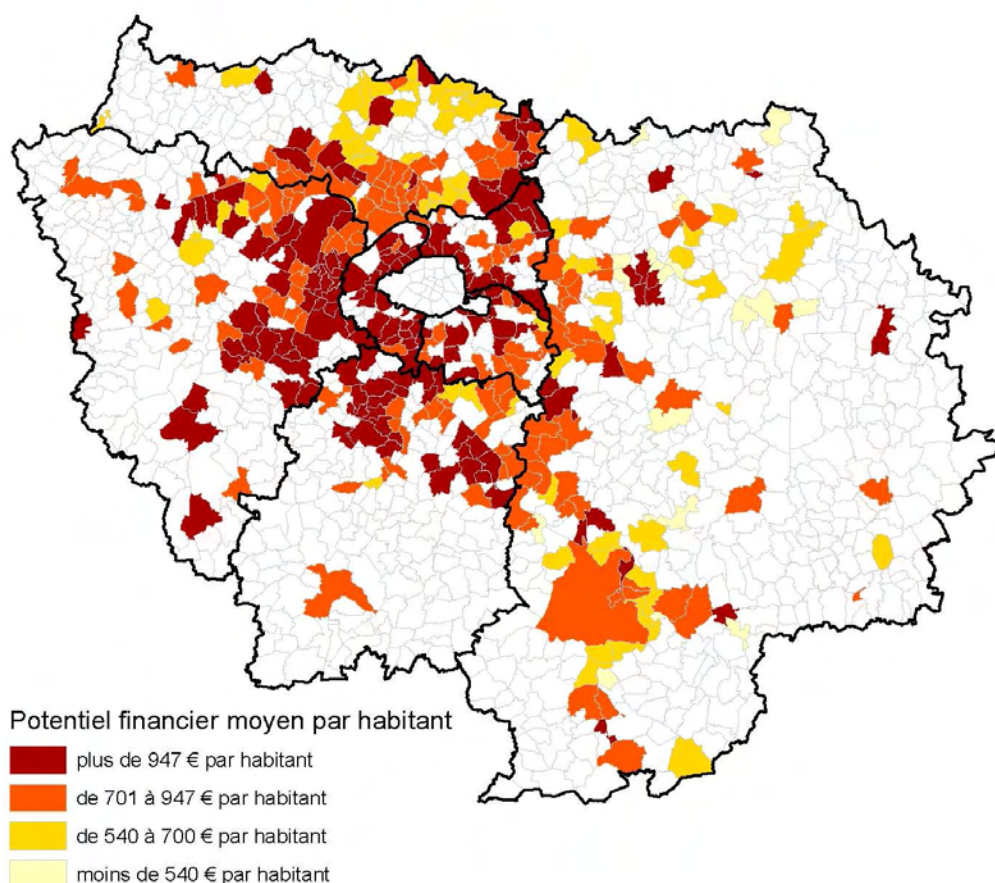
¹⁷ *Ibid.*

Potentiel financier Par habitant en 2005	1 agent	2 à 5 agents	6 à 10 agents	11 à 20 agents	Plus de 20 agents	Toutes tailles confondues	Pas de police municipale
Moins de 540€/hab.	4 %	2 %	-	-	-	6 %	94 %
De 540 à 700€/hab.	10 %	7 %	2 %	2 %	1 %	22 %	78 %
De 701 à 947€/hab.	5 %	19 %	11 %	5 %	7 %	47 %	53 %
Plus de 947€/hab.	7 %	16 %	10 %	11 %	10 %	54 %	46 %
Total	7 %	11 %	6 %	4 %	4 %	32 %	68 %

Tableau 5 - Potentiel financier des communes franciliennes et services de police municipale.

Source – IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

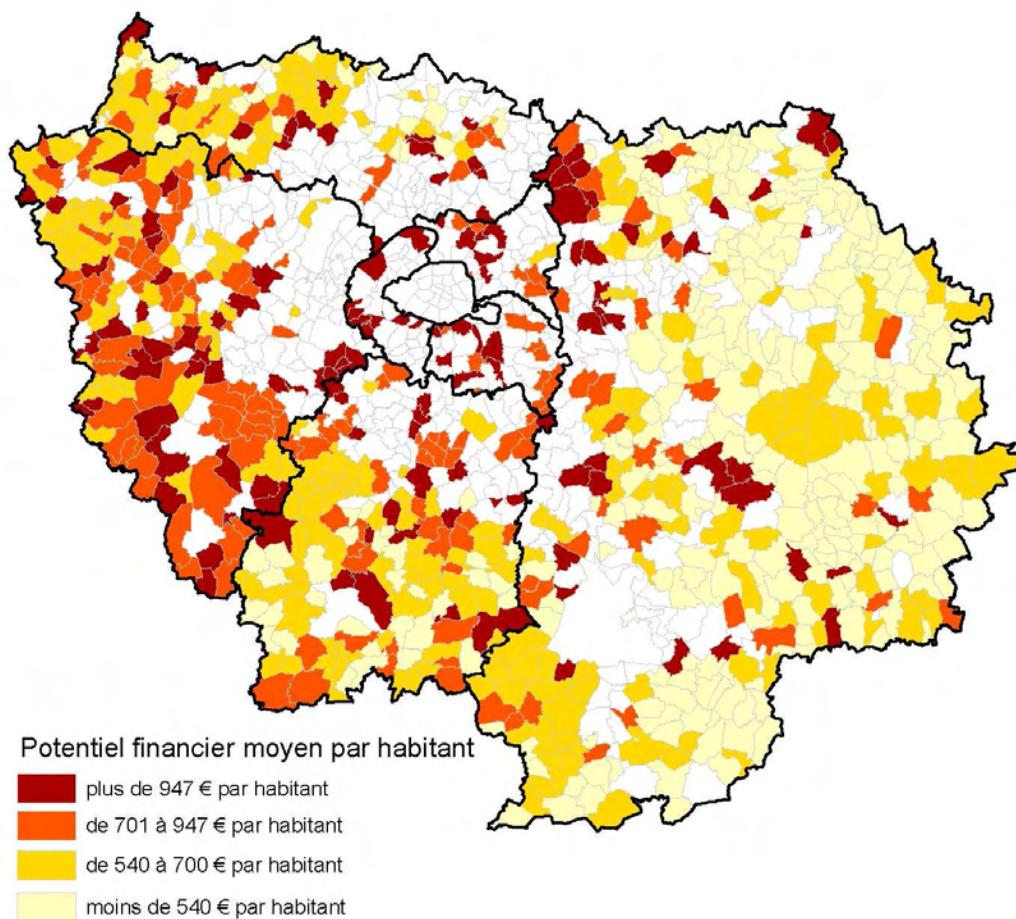
Le poids de la richesse communale est un facteur intéressant pour comprendre son éventuelle influence sur le développement des polices municipales en Île-de-France. Mais, pour lui donner sens, il est nécessaire de le mettre en regard avec leur répartition spatiale en Île-de-France.



Carte 2 – Les communes d'Île-de-France dotées d'une police municipale selon le potentiel financier moyen par habitant.

Dans le cœur d'agglomération, il apparaît clairement que les communes dotées d'une police municipale ont, presque toutes, un potentiel financier moyen par habitant parmi les plus élevés des communes franciliennes. En revanche, on remarque que les communes dotées d'une police

municipale et ayant un potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne francilienne, se situent dans des zones périurbaines, notamment dans le Nord du Val d'Oise et en Seine-et-Marne.



Carte 3 - Les communes d'Île-de-France non dotées d'une police municipale selon le potentiel financier moyen par habitant.

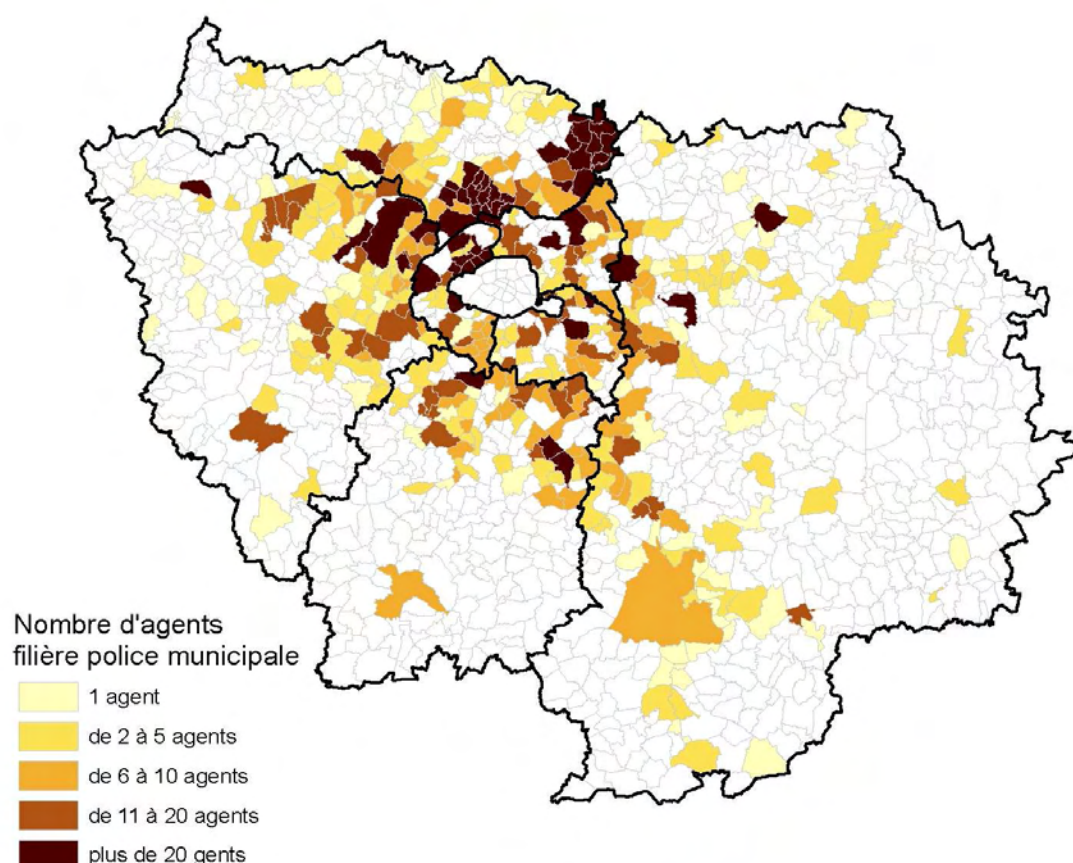
1.6 La taille des polices municipales franciliennes

	Effectif total	Dont intercommunales	Part de la population francilienne couverte (hors Paris)
1 agent	85	-	5 %
de 2 à 5 agents	136	1	19 %
de 6 à 10 agents	71	-	17 %
de 11 à 20 agents	53	1	15 %
plus de 20 agents	32	3	20 %
Toutes tailles confondues	377	5	75 %

Tableau 6 - Taille des polices municipales et population couverte (hors Paris).

Source – INSEE et IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Plus de la moitié (221) des services de police municipale ne compte pas plus de 5 agents. Les polices municipales franciliennes sont donc majoritairement de petite taille. Ces 221 services ne couvrent cependant que 24 % de la population francilienne. A l'inverse, les 32 polices municipales composées de plus de 20 agents (dont 3 sont à caractère intercommunal) couvrent 20 % de la population francilienne.



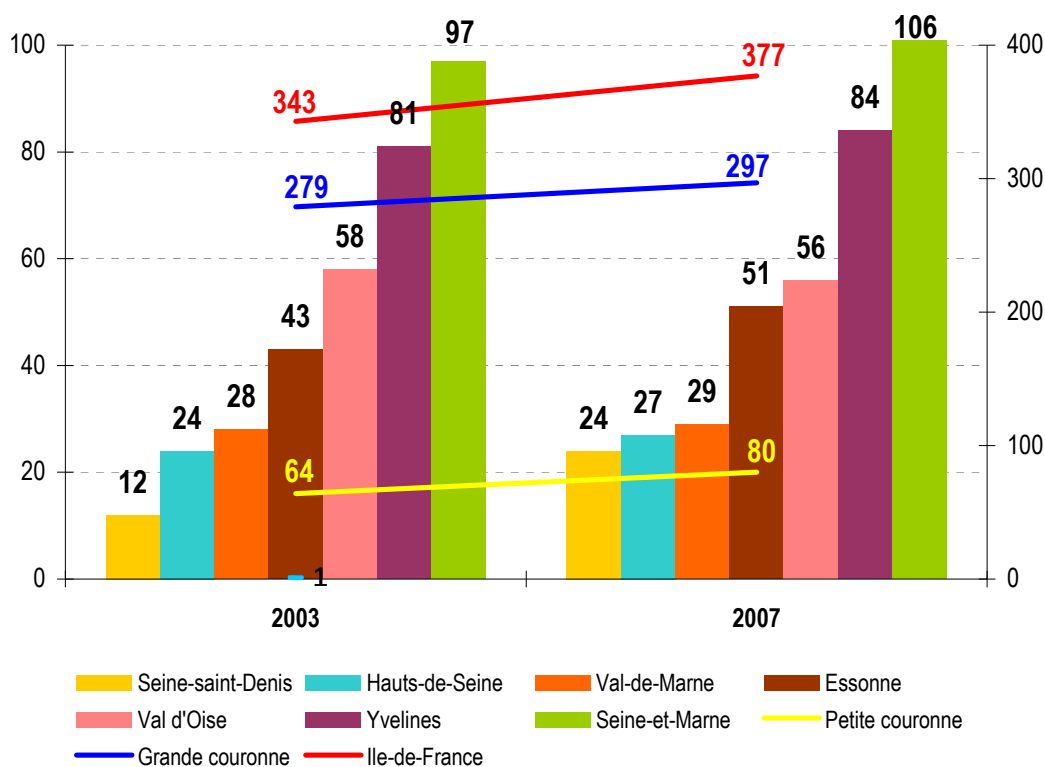
Carte 4 – L'implantation des polices municipales en Île-de-France selon leur taille.

Source – IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

2 - Les polices municipales par département

Le deuxième volet de cet état des lieux s'intéresse aux différences, aux contrastes entre départements. En descendant à cette échelle d'analyse, plusieurs enseignements complémentaires peuvent être apportés.

2.1 Evolution du nombre de polices municipales par département de 2003 à 2007



Graph 1 - Évolution du nombre de polices municipales entre 2003 et 2007.

Sources - Préfectures de la Région Île-de-France.

Le nombre de polices municipales a progressé dans l'ensemble des départements sauf dans le Val d'Oise. Ceci tient au fait que les trois polices municipales à caractère intercommunal que compte désormais ce département ont été comptabilisées comme un seul service.

Il faut également remarquer qu'un seul service de police municipale a été créé dans le Val-de-Marne sur la période étudiée et 3 dans les Hauts-de-Seine. Pour ce dernier département, ceci s'explique par le taux d'équipement qui y était déjà très élevé.

Du seul point de vue quantitatif, ce sont le département de Seine-et-Marne et, plus largement, les départements de la grande couronne où la densité de population est moindre mais les communes plus nombreuses, qui disposent du plus grand nombre de polices municipales. C'est aussi dans ces départements, où les taux d'équipement sont relativement faibles, que les possibilités de création de polices municipales sont les plus fortes.

2.2 Le taux d'équipement par département

	Communes du département	Communes dotées d'une police municipale	Part des communes dotées d'une police municipale	Part de la population couverte par une police municipale
Hauts-de-Seine	36	27	75 %	81 %
Seine-Saint-Denis	40	24	60 %	74 %
Val-de-Marne	47	29	62 %	66 %
Petite couronne	123	80	65 %	74 %
Seine-et-Marne	514	107	21 %	70 %
Yvelines	262	88	34 %	84 %
Essonne	196	51	26 %	60 %
Val-d'Oise	185	81	44 %	90 %
Grande couronne	1 157	327	28 %	76 %
Île-de-France	1 280	407	32 %	75 %

Tableau 7 - Rapport entre le nombre de police municipale avec la population pour chaque département de 2003 à 2007.

Sources - Préfectures de la Région Île-de-France et IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

La petite couronne a un taux d'équipement très largement supérieur à celui de la grande couronne, 65 % contre 28 %. En revanche, la part de la population couverte est plus importante en grande couronne (76 %) qu'en petite couronne (74 %). Le département le mieux couvert est le Val d'Oise où 90 % de la population réside dans une commune équipée d'une police municipale. Le plus faible taux est celui du Val-de-Marne où, seuls, 66 % de la population se trouvent couverts par une police municipale.

Enfin, un point mérite attention : bien que le taux d'équipement des communes au niveau de l'ensemble de la région ne soit que de 32 %, plus de 75 % de la population francilienne est couverte.

2.3 Les effectifs des polices municipales

	Nombre de policiers municipaux		Nombre de polices municipales comportant :					
	2003	2007	Moins de 5 policiers			5 policiers ou plus		
			2003	2007	Evolution en % 2003-2007	2003	2007	Evolution en % 2003-2007
Hauts-de-Seine	405	604	5	3	-40 %	18	24	33 %
Seine-Saint-Denis	124	281	5	7	40 %	7	17	143 %
Val-de-Marne	367	338	7	10	43 %	21	19	-10 %
Petite couronne	896	1 223	17	20	18 %	46	60	30 %
Seine-et-Marne	393	454	75	79	5 %	25	27	8 %
Yvelines	411	559	57	51	-11 %	24	33	38 %
Essonne	257	474	26	17	-35 %	17	34	100 %
Val-d'Oise	267	476	36	30	-17 %	22	26	18 %
Grande couronne	1 328	1 963	194	177	-9 %	88	120	36 %
Île-de-France	2 224	3 186	211	197	-7 %	134	180	34 %

Tableau 8 - Les effectifs des polices municipales de 2003 à 2007.

Sources - Préfectures de la Région Île-de-France et IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Les polices municipales se sont fortement étoffées depuis 2003 aussi bien dans la petite que la grande couronne. Ceci s'est traduit par une progression importante, sur la période 2003-2007, des polices municipales comportant 5 policiers ou plus (+34 %). A l'inverse, sur la même période, le nombre de polices municipales de moins de 5 policiers a diminué de 7 % sur l'ensemble de la Région francilienne et de 9 % en grande couronne.

Dans la petite couronne, la plus forte progression des polices municipales de 5 policiers ou plus est celle du département de Seine-Saint-Denis (+143 %). Dans la grande couronne, la progression résulte principalement de la création ou du renforcement des services situés dans les départements de l'Essonne et des Yvelines.

Deux autres enseignements se dégagent de ce tableau :

- une « explosion » du nombre de policiers municipaux sur le territoire francilien qui, sur la période 2003-2007, progresse de 43 %.
- l'augmentation du nombre de policiers municipaux est particulièrement significative dans trois départements franciliens : le Val d'Oise, l'Essonne et la Seine-Saint-Denis dont les effectifs ont respectivement augmenté de 42 %, 48 % et 52 %.

2.4 L'implantation des polices municipales dans chaque département

Pour chaque département, une carte a été réalisée représentant les communes dotées d'une police municipale et indiquant le nombre d'agents pour chaque.



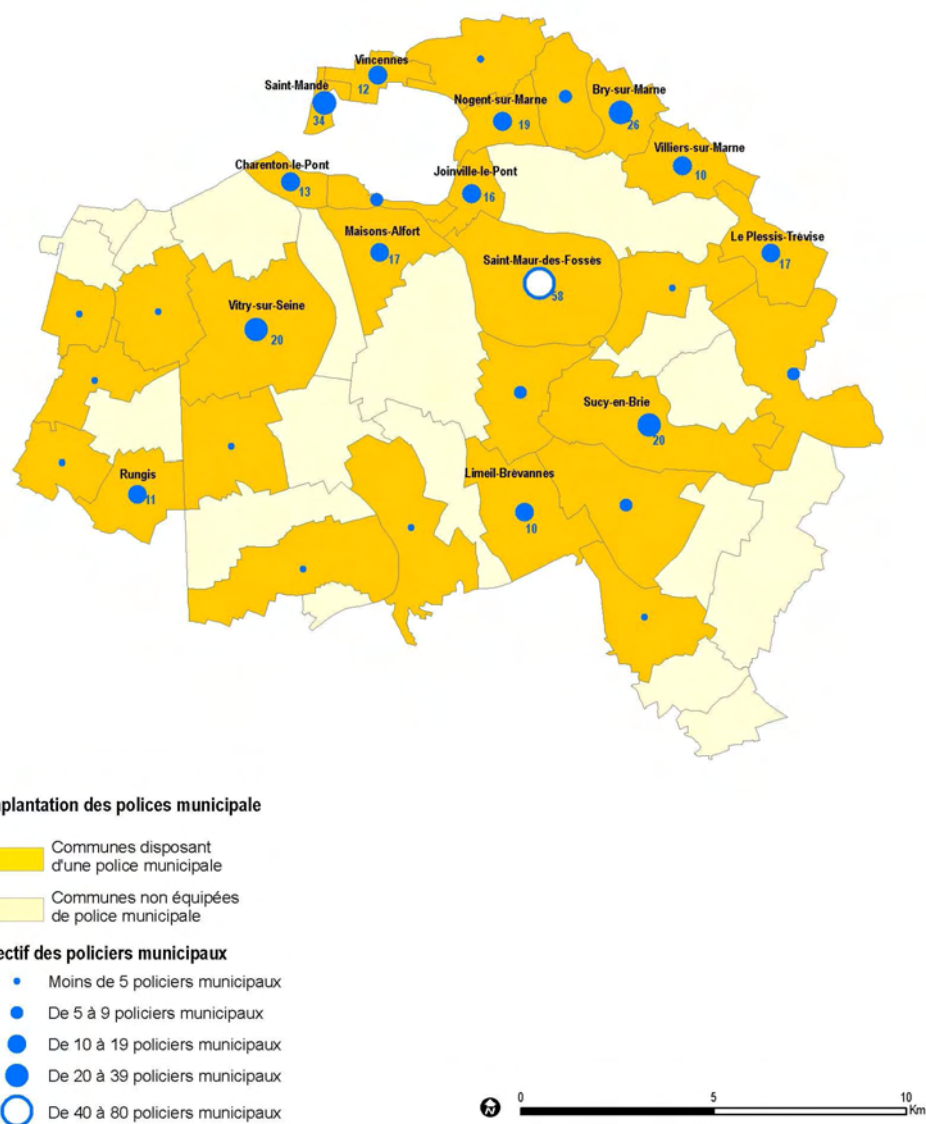
Carte 5 - L'implantation des polices municipales dans les Hauts-de-Seine

Source - Préfecture des Hauts-de-Seine, janvier 2008



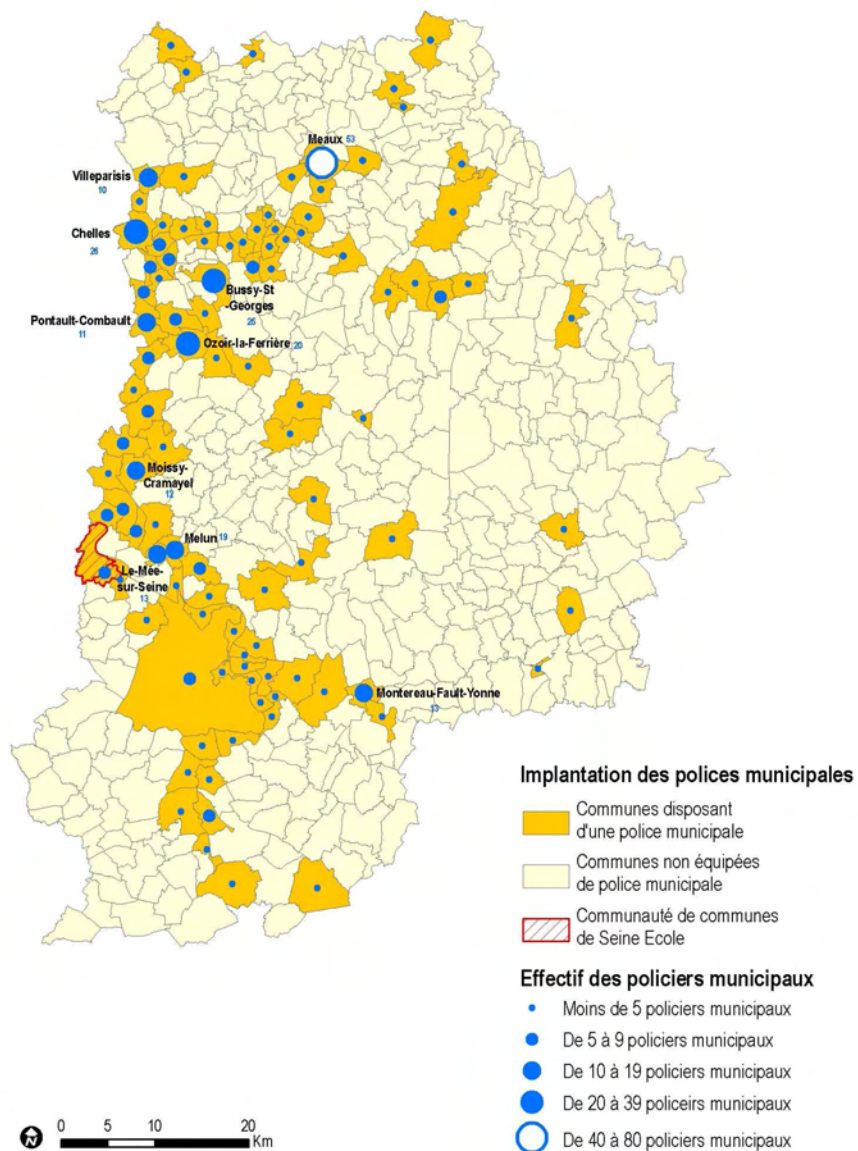
Carte 6 - L'implantation des polices municipales en Seine-Saint-Denis

Source - Préfecture de Seine-Saint-Denis, janvier 2008



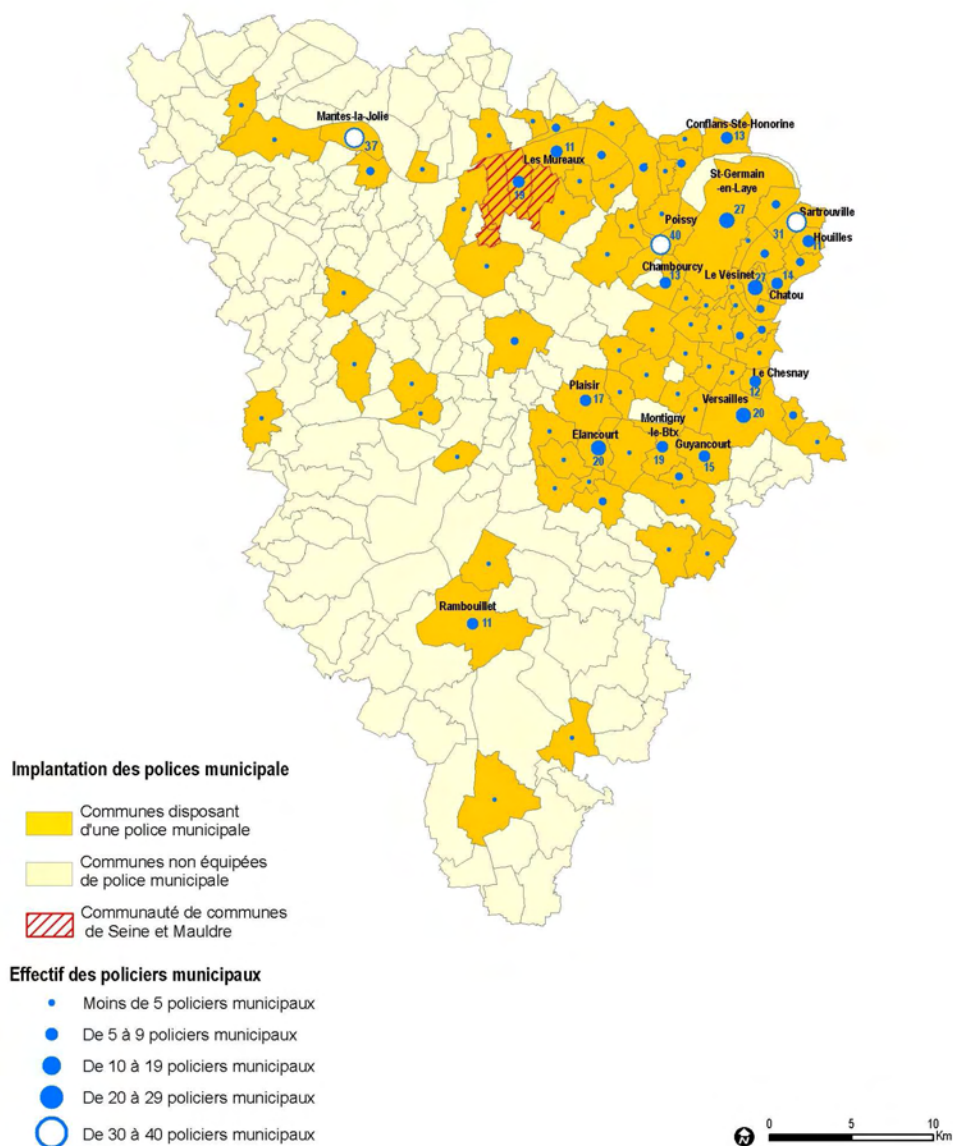
Carte 7 - L'implantation des polices municipales dans le Val-de-Marne

Source – Préfecture du Val-de-Marne, janvier 2008



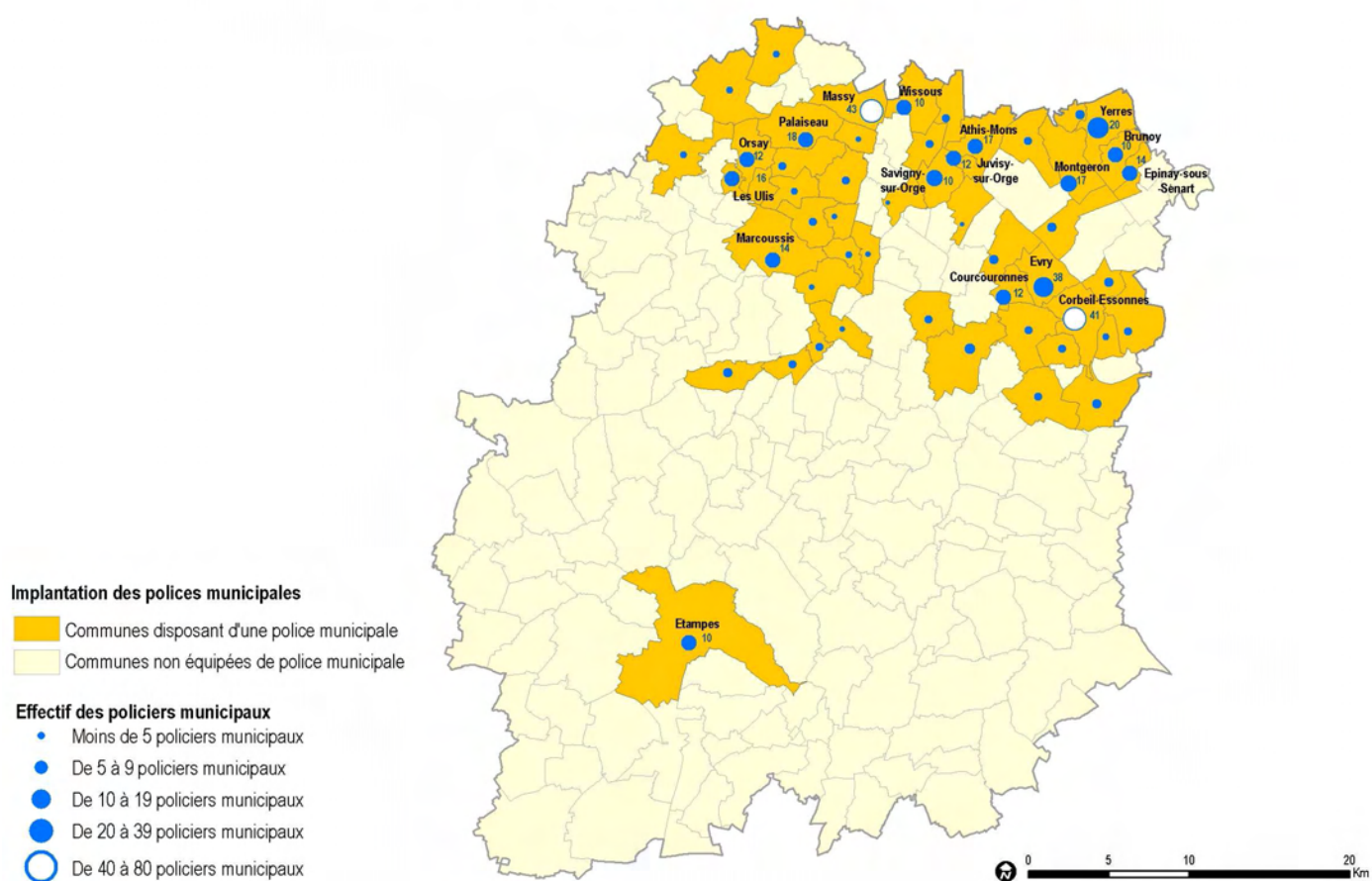
Carte 8 - L'implantation des polices municipales en Seine-et-Marne

Source - Préfecture de Seine-et-Marne, janvier 2008



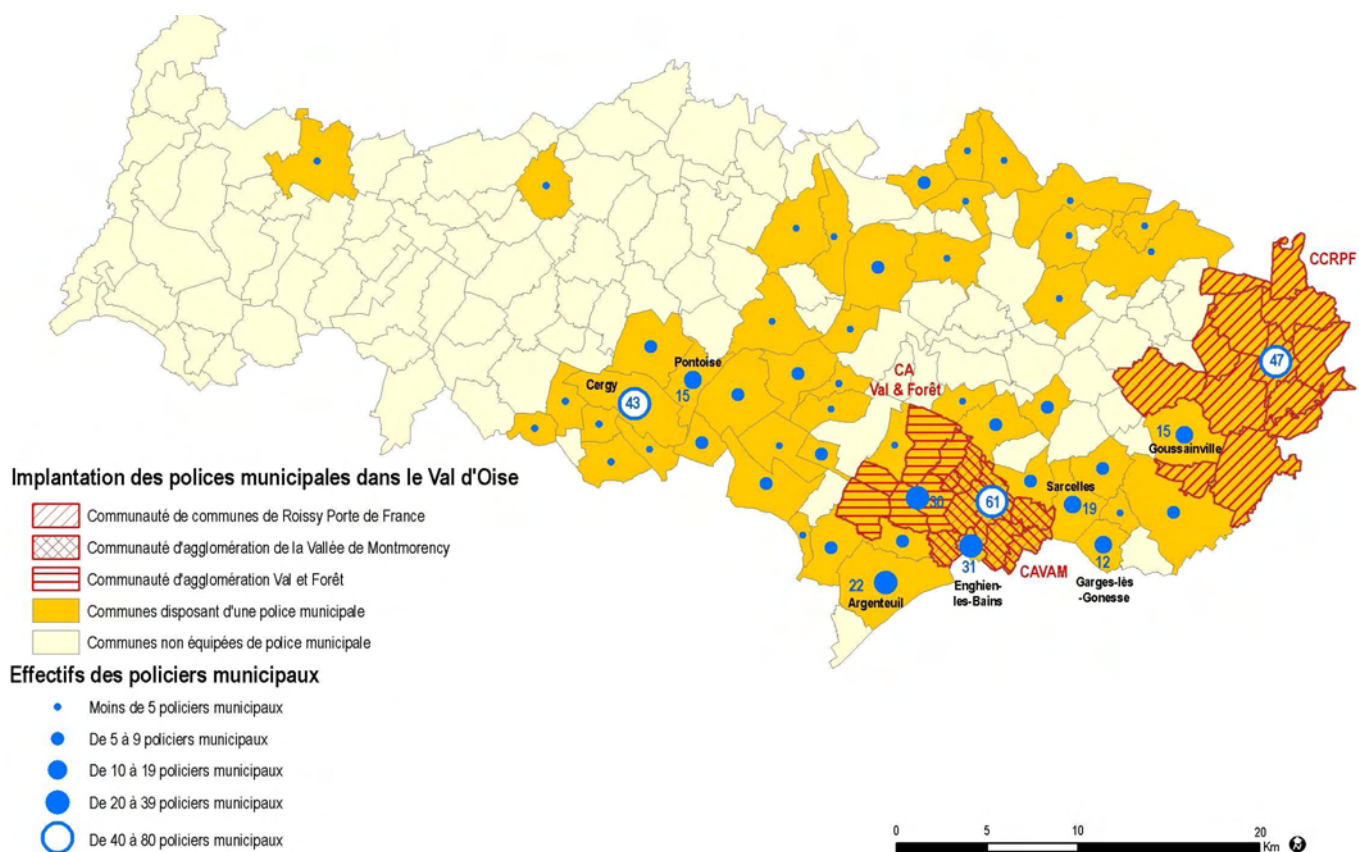
Carte 9 - L'implantation des polices municipales dans les Yvelines

Source - Préfecture des Yvelines, janvier 2008



Carte 10 - L'implantation des polices municipales en Essonne

Source - Préfecture de l'Essonne, janvier 2008



Carte 11 - L'implantation des polices municipales dans le Val d'Oise

Source - Préfecture du Val d'Oise, janvier 2008

2.5 L'armement des polices municipales selon les départements

La question du port d'arme demeure, encore aujourd'hui, un sujet particulièrement sensible au sein des polices municipales car, comme le rappelle justement Virginie Malochet, « il recouvre à la fois des enjeux politiques et professionnels¹⁸ ». Aux termes de l'article L.412-51 du code des communes, dont la rédaction est issue de la loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, les agents de police municipale peuvent être autorisés nominativement par le représentant de l'État dans le département à porter une arme, sur demande motivée du maire. L'armement des agents de police municipale est subordonné à deux conditions cumulatives :

- l'existence d'une convention de coordination ; conclue entre le préfet et le maire, après avis du procureur de la République, cette convention précise la nature et les lieux d'intervention des agents de police municipale ainsi que les modalités selon lesquelles leurs interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales ;
- une justification fondée sur les circonstances et sur la nature des interventions des agents de police municipale.

Les modalités d'application de cette disposition sont déterminées par le décret n°2000-276 du 24 mars 2000 (relatif à l'armement des agents de police municipale) qui fixe les armes dont les polices municipales peuvent être équipées. Elles relèvent de trois catégories.

Armes de 4ème catégorie	Armes de 6ème catégorie	Armes de 7ème catégorie
- Revolvers chambrés pour le calibre 38 spécial - Pistolets chambrés pour le calibre 7,65 mm. - Pistolets à impulsion électrique (Taser)¹⁹	- Matraques de type « bâton de défense » ou « tonfa » - Générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes - Projecteurs hypodermiques	- Flash-ball²⁰ (armes à feu ou de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques)

Tableau 9 - Les catégories d'armes autorisées pour les polices municipales.

Le décret du 24 mars 2000 précise également les missions pour lesquelles les agents de police peuvent être autorisés à porter des armes en distinguant les fonctions exercées de jour (entre 6 heures et 23 heures) et de nuit (entre 23 heures et 6 heures). De nuit, les policiers municipaux peuvent être armés pour exercer les missions suivantes :

- la surveillance générale des voies publiques, des voies privées ouvertes au public et des lieux ouverts au public ;
- la surveillance dans les services de transports publics de personnes ;
- les gardes statiques des bâtiments communaux.

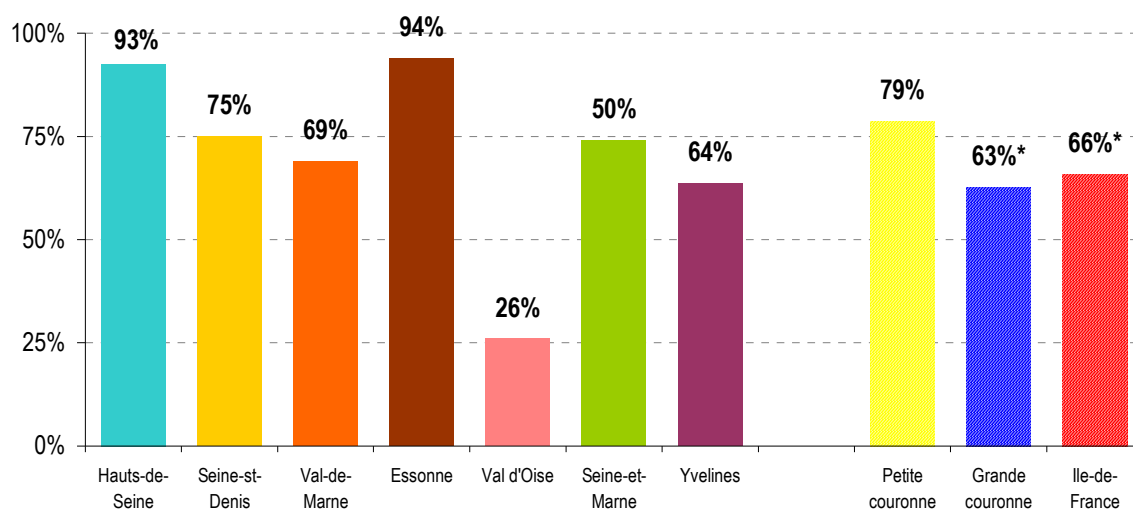
De jour, leurs missions sont similaires mais définies de manière plus stricte : pour la surveillance générale des voies publiques, il faut qu'il existe un risque identifié de nature à compromettre la sécurité des personnes et des biens ; l'intervention des policiers municipaux dans les transports publics est subordonnée à une demande de l'exploitant au maire ; la garde statique est limitée aux bâtiments communaux abritant des services ou des biens exposés à des risques particuliers d'insécurité.

¹⁸ Malochet (V.), Pouchadon (M.-L.), Vêrotout (A.), *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, Rapport pour le compte de l'INHES, mai 2008, p.25

¹⁹ Arme ajoutée par le Décret n° 2008-993 du 22 septembre 2008 modifiant le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale.

²⁰ Arme ajoutée par le Décret n° 2004-687 du 6 juillet 2004 modifiant le décret n°2000-276 du 24 mars 2000 relatif à l'armement des agents de police municipale.

a) Proportion de polices municipales armées par département en Ile-de-France



Graph 2 - proportion de polices municipales armées en Ile-de-France.

Source – Préfectures de la Région île-de-France.

En Île-de-France, 34 % des polices municipales ne sont pas armées. Ce chiffre est nettement inférieur à celui donné par le ministère de l'Intérieur, qui date toutefois de 2005, de 46 % de services de police municipale non armées sur l'ensemble de la France. Dans une récente étude auprès d'un échantillon représentatif de 462 polices municipales réparties dans l'hexagone, Virginie Malochet recueille un chiffre similaire à celui du ministère de l'Intérieur : 46,3 % de polices non-armées²¹. Comparativement, les polices municipales franciliennes seraient donc plus fortement armées.

Des différences notables existent entre départements qui ne correspondent pas au découpage petite couronne/grande couronne. Ainsi, les deux départements où la proportion des polices municipales armées est la plus importante sont l'Essonne et les Hauts-de-Seine.

Il est difficile d'expliquer ces différences entre départements.

L'effet taille de la police municipale n'apparaît pas déterminant. Dans les Hauts-de-Seine, les polices municipales sont de taille importante mais ce n'est pas le cas en Essonne.

Une autre hypothèse explicative peut être avancée : celle de l'orientation politique de la municipalité. Nous n'avons pas réalisé de croisement entre la tendance politique d'une municipalité (ou de la structure intercommunale) et les polices armées. Mais, là-encore, la récente étude de V.Malochet apporte un précieux éclairage en mettant en évidence que si les municipalités de droite arment plus souvent leurs services, la relation est toutefois statistiquement faiblement significative²².

Dans le choix politique de doter une police municipale d'une arme de 4^{ème} catégorie, la pression locale de la délinquance joue sans doute également un rôle. Toutefois, en l'absence des statistiques des crimes et délits enregistrées par les services de police et de gendarmerie sur l'ensemble des communes franciliennes, cette hypothèse n'a pu être étudiée.

Enfin, pour expliquer ces différences entre départements, on ne saurait négliger le rôle joué par les préfets qui délivrent ou non l'agrément aux policiers municipaux avant qu'ils ne soient nommés et assermentés par le maire.

Un autre département se singularise par le très faible armement de ces polices municipales, il s'agit du Val d'Oise. Ici, la politique du Conseil général du Val d'Oise qui finance les polices municipales (équipement et une partie des salaires) sous condition que les policiers municipaux ne soient pas armés joue vraisemblablement un rôle.

²¹ Malochet (V.), *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, op.cit p.25

²² Malochet (V.), *Ibid.* p.25

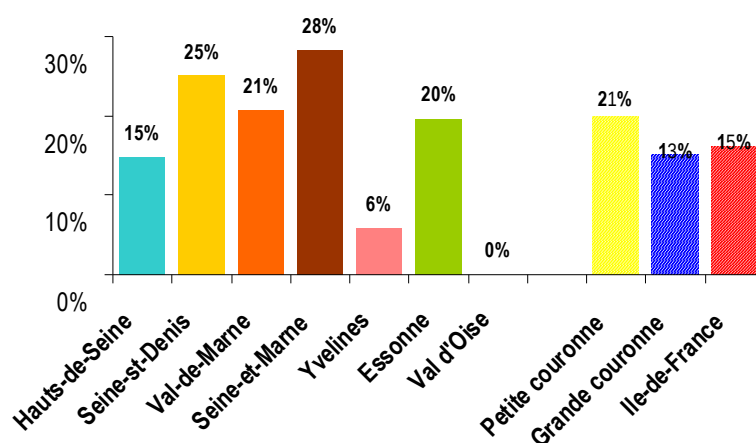
Notons pour finir que l'équipement en flash-ball est marginal. Seules 5 % des polices municipales d'Île-de-France en sont équipées. Un département se distingue, les Hauts-de-Seine, dont 16 % des polices municipales sont armées d'un flash-ball.

Départements	Proportion de polices municipales armées	Proportion de polices municipales armées de catégorie 4	Proportion de polices municipales armées de catégorie 6	Proportion de polices municipales armées de catégorie 7
Hauts-de-Seine	93 %	16 %	100 %	16 %
Seine-St-Denis	75 %	39 %	100 %	6 %
Val-de-Marne	69 %	30 %	100 %	5 %
Petite couronne	79 %	27 %	100 %	10 %
Essonne	94 %	19 %	100 %	-
Val d'Oise	26 %	-	100 %	-
Seine-et-Marne	74 %	36 %	95 %	3 %
Yvelines	64 %	9 %	98 %	7 %
Grande couronne	63 %	21 %	98 %	3 %
Ile-de-France	66 %	22 %	98 %	5 %

Tableau 10 - Proportion des polices municipales franciliennes armées selon les différentes catégories d'arme.

Sources – Préfectures de la Région Île-de-France et IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

c) Part des polices municipales disposant d'armes de la catégorie 4



Graph 3 : le pourcentage par département de polices municipales équipées d'une arme de quatrième catégorie.

Sources – Préfectures de la Région Île-de-France et IAU Île-de-France.

15 % des polices municipales franciliennes sont dotées d'une arme de catégorie 4, elles ne sont que 6,5 % sur l'ensemble du territoire français. Ce développement du nombre de polices municipales dotées de ce type d'arme s'est accompagné d'un renforcement du contrôle par l'autorité préfectorale et surtout de la formation aussi bien théorique (environnement juridique) que pratique (tir, sécurités, entretien de l'arme) des policiers municipaux à son usage. Ainsi, un policier municipal a l'obligation désormais de produire un certificat médical attestant que son état de santé physique et psychique est compatible avec le port d'une arme. Il doit aussi produire l'attestation d'une formation initiale d'aptitude à l'armement délivrée par le Centre national de la fonction publique territoriale qui est le seul compétent à pouvoir former, avec le concours de la police et de la gendarmerie nationale et des

moniteurs de police municipale formés par leurs soins, les policiers municipaux au maniement des armes.²³

Selon les départements, il existe des différences importantes. Ainsi, les polices municipales de la petite couronne sont proportionnellement plus nombreuses à être équipées d'une arme de 4^{ème} catégorie : 21% des polices municipales de la petite couronne contre 13 % dans la grande couronne. Dans celle-ci, le département de Seine-et-Marne se distingue, avec 26 % des polices municipales équipées d'une arme de 4^{ème} catégorie.

²³ Décret 2007-1178 du 3 août relatif à l'armement des agents de police municipale pris pour l'application de la loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales. Pour plus de précisions, voir la circulaire du ministère de l'Intérieur du 4 novembre 2008 (NOR INT/D/08/00173/C) relative aux nouvelles conditions de formation des agents de police municipale à l'usage des armes.

Partie 2 – Enquête auprès des services de police municipale de la Région Ile-de-France

1 - Méthodologie de l'enquête

1.1 Une enquête par questionnaire auprès des services de police municipale

Au-delà du seul inventaire des polices municipales, du travail de mise à plat de l'existant pour mieux le connaître, nous avons souhaité engager une enquête par questionnaire dont l'objectif était de pouvoir disposer d'informations plus précises sur les polices municipales relatives :

- aux caractéristiques des agents des polices municipales (âge, sexe, grade) ;
- aux types de mission accomplies ;
- aux relations avec leurs partenaires ;
- à leur budget ;
- aux besoins en formation.

a) Le nombre de réponse

Le questionnaire a été adressé à l'ensemble des polices municipales franciliennes. Sur les 377 services sollicités par courrier, 176 ont répondu à notre questionnaire. Cela représente un taux de réponse, de bonne qualité, de 47 % donnant à nos résultats une incontestable solidité. La qualité de la réponse à ce questionnaire est d'autant plus satisfaisante que les différentes « catégories » (taille) de service de police municipale et les différents départements sont bien représentatifs de leur part réelle (voir le tableau 11). Sur ces 176 répondants, 102 ont rempli le questionnaire en ligne, 75 nous l'ont renvoyé sous format papier par voie postale ou, plus rarement, par courrier électronique.

Il convient de préciser, pour la compréhension des résultats de plusieurs questions, que les personnes ayant répondu à ce questionnaire sont essentiellement les chefs du service de police municipale. Dans quelques cas, les questionnaires ont également été remplis soit par un directeur de cabinet du maire, le chargé de mission « sécurité » voire, exceptionnellement, par l'adjoint à la sécurité Les réponses relatives notamment aux besoins en « formation » ne sont donc pas représentatives des attentes des agents de police municipale mais d'une catégorie d'entre eux, ceux chargés de fonctions d'encadrement. Elles donnent une idée des « besoins » que les cadres estiment être nécessaires pour leurs agents. Il semble très peu probable qu'ils aient consulté leurs agents pour connaître leurs attentes !

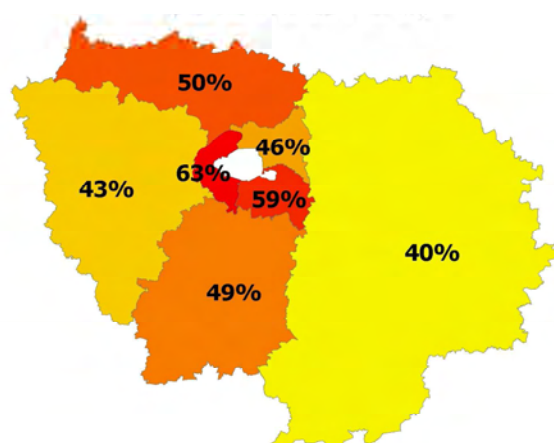
L'échantillon couvre 33 % de la population francilienne (3 828 027 sur les 11 532 398 Franciliens, source Insee, populations légales 2006 en vigueur le 1^{er} janvier 2009 – population municipale) tandis que les 377 polices municipales d'Île-de-France couvrent aujourd'hui 75 % de la population francilienne.

b) La représentativité par département

	Toutes les polices municipales			dont en intercommunalité		
	Effectif total	Nombre de répondants	Taux de réponse	Effectif total	Nombre de répondants	Taux de réponse
Hauts-de-Seine	27	17	63 %	-	-	-
Seine-Saint-Denis	24	11	46 %	-	-	-
Val-de-Marne	29	17	59 %	-	-	-
Petite couronne	80	45	56 %	-	-	-
Seine-et-Marne	106	42	40 %	1	1	100 %
Yvelines	84	36	43 %	1	1	100 %
Essonne	51	25	49 %	-	-	-
Val-d'Oise	56	28	50 %	3	3	100 %
Grande couronne	297	131	44 %	5	5	100 %
Île-de-France	377	176	47 %	5	5	100 %

Tableau 11 - La représentativité des réponses selon les départements.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.



Carte 13 - Les taux de réponse à l'enquête selon les départements franciliens.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales en Ile-de-France 2008.

La petite couronne est mieux représentée dans les répondants 56 % contre 44 % pour la grande couronne. Cette dernière est légèrement sous-représentée en raison essentiellement du plus faible taux de réponse des départements de Seine et Marne et des Yvelines, respectivement 40 % et 43 % de répondants. Ceci tient au fait que, dans ces deux départements et de manière plus générale en grande couronne, les services de police municipale sont de moins grande taille qu'en petite couronne. Or ces services, aussi bien en petite qu'en grande couronne, répondent moins au questionnaire. Deux raisons expliquent ce phénomène :

- les polices municipales de petite taille ont eu du mal à se retrouver dans un questionnaire jugé plus adapté à des services de grande taille intervenant en milieu urbain. En atteste des remarques qui nous ont été faites lors d'appels de chefs de police demandant des précisions sur l'origine et les finalités de l'enquête ou qui ont été formulées à la question ouverte (33) intitulée « observations » : « questionnaire peu adapté aux communes de faible importance » ;
- les services de police municipale de petite taille sont confrontés à un problème de disponibilité du chef de service. Contrairement aux services bien dotés en agents, il y a une faible division du travail dans ceux de petite taille, les chefs de service ont une moins grande disponibilité et, sans doute également, une moins grande habitude à répondre à ce type de sollicitation. Mais, peut-être, le font-elles aussi plus volontiers que les grandes communes dont les services sont plus systématiquement sollicités. Il est difficile de donner des explications convaincantes sur cette question.

Au contraire, il y a une sur-représentation du département des Hauts-de-Seine. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées :

- la présence, dans ce département, de polices municipales de taille importante fortement professionnalisées ;
- des polices municipales mises en place de longue date qui aujourd'hui ne font plus débat au sein des majorités municipales ;
- le fait que ces polices municipales se trouvent dans des communes tenues par des élus de droite dont le rapport aux polices municipales est plus décomplexé que les élus de gauche encore réticents, pour certains, à afficher leur police municipale. Il y a d'ailleurs eu, si l'on en juge par les nombreux courriers de réponse signés par les maires de ces villes, une plus forte implication des élus et, peut-être, une « injonction politique » à répondre à cette enquête dans ces communes.

c) La représentativité des réponses par commune

	Communes franciliennes (a)	Communes dotées d'une police municipale (b)	Communes ayant répondu (c)	Taux de réponse (c)/(b)	Taux d'équipement en police municipale (b)/(a)
de 0 à 2000 hab.	751	23	10	43 %	3 %
de 2 001 à 5 000 hab.	174	103	51	50 %	59 %
de 5 001 à 10 000 hab.	111	86	40	47 %	77 %
de 10 001 à 20 000 hab.	87	68	33	49 %	79 %
de 20 001 à 50 000 hab.	121	96	55	57 %	79 %
plus de 50 000 hab.	37	31	17	55 %	84 %
total	1 280	407	206	51 %	32 %

Tableau 12 - La représentativité des réponses par commune.

Source - Insee, populations légales 2006 en vigueur le 1^{er} janvier 2009 – population municipale et enquête sur les polices municipales, IAU Île-de-France, 2008.

Les communes qui, proportionnellement, sont les mieux équipées sont aussi celles qui ont le mieux répondu au questionnaire, c'est le cas en particulier des communes de plus de 50 000 habitants.

d) La représentativité des réponses par taille des polices municipales

	Toutes les polices municipales			Dont en intercommunalité		
	Effectif total	Effectif des répondants	Taux de réponse	Effectif total	Effectif des répondants	Taux de réponse
1 agent	85	33	39%	-	-	-
de 2 à 5 agents	136	58	43 %	1	1	100 %
de 6 à 10 agents	71	43	61 %	-	-	-
de 11 à 20 agents	53	15	28 %	1	1	100 %
plus de 20 agents	32	27	84 %	3	3	100 %
Île-de-France	377	176	47 %	5	5	100 %

Tableau 13 - La représentativité des réponses par taille des polices municipales.

Source - IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Remarque : seuls les agents de la filière « police municipale » sont ici pris en compte

Parmi les répondants, on constate :

- une sur-représentation des services de police municipale dotés de plus de 20 agents avec un taux de réponse de 84 % et de ceux dotés de 6 à 10 agents avec un taux de réponse de 61 % ;
- une sous représentation des services de 11 à 20 agents avec un taux de réponse de 28 %.

e) Les non-réponse

Au total, le nombre de « non-réponse » est très faible. Les « non-réponse » se rapportent essentiellement à 3 questions qui, dans la version numérisée du questionnaire, ont d'ailleurs été indiquées comme « non-obligatoires » :

- 1.-la date de création de la police municipale, avec 44 données manquantes, soit 25 % des réponses;
- 2 -le budget du service de police municipale, avec 68 données manquantes, soit 39 % des réponses;
- 3 -la couleur politique de la municipalité ou de la structure intercommunale, avec 32 données manquantes, soit 18 % des réponses ;

Le faible taux de réponse à ces questions tient à deux raisons :

- la nature de ces questions est jugée trop sensible par certains agents (pour le budget du service et la couleur politique de la commune) ;
- elles demandaient des investigations complémentaires que les répondants ont jugé trop lourdes (pour la date de création de la police municipale et le budget de celle-ci). C'est tout particulièrement vrai pour la question relative au coût du service de police municipale qui nécessitait, dans la plupart des cas, que les chefs de service de police municipale se mettent en relation avec le « service financier » de la municipalité ou de la structure intercommunale pour pouvoir y répondre.

1.2 Une enquête qualitative dans 4 polices municipales

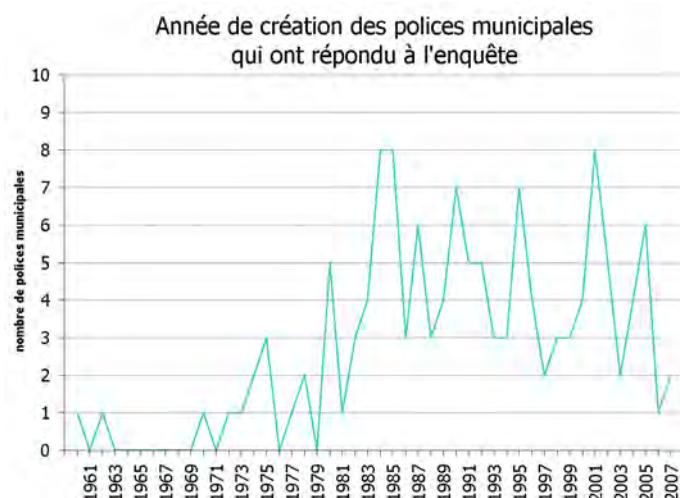
L'enquête quantitative a été complétée par des entretiens semi-directifs dans 4 polices municipales. Nous avons rencontré 10 personnes, dans le cadre d'entretiens d'une durée de 1 heure à 3 heures auprès des chefs de service et de gardiens de police municipale ainsi que leurs partenaires (commissaires de police). Il a été décidé d'engager la démarche d'enquête auprès des agents de police municipale, non pas parallèlement à la réalisation de l'enquête qualitative, mais au terme de la phase de retour des questionnaires et d'une première analyse par « tri à plat » des questionnaires. Celle-ci a permis de dégager un certain nombre de questions, de points à approfondir et d'hypothèses qu'il s'est agi de vérifier par la phase d'enquête sur le terrain. Le choix des sites a donc en partie, été orienté par les premiers résultats de l'enquête. Les informations recueillies dans le cadre de ces entretiens approfondis sont systématiquement mises en regard avec les résultats de l'enquête par questionnaire fermé. Elles permettent, en partant de plusieurs exemples locaux, de mieux comprendre et d'éclairer certains des résultats. Nous souhaitons en particulier disposer d'informations plus précises sur les missions réalisées par les polices municipales et leurs relations partenariales avec les services de l'Etat et leurs autres partenaires. Les polices municipales étudiées sont :

- une police municipale de 51 agents (policiers municipaux et autres agents) située en grande couronne,
- une police municipale de 5 agents située dans une ville nouvelle,
- une police municipale à caractère intercommunal de 123 agents située en grande couronne,
- une police municipale de 25 agents située en petite couronne.

2 - Les principales caractéristiques des services de police municipale ayant répondu à l'enquête

Cette partie vise à donner quelques éléments de cadrage sur les services de police municipale en s'intéressant aussi bien à la taille de ces services, à leur structuration en personnel et à leur coût. D'autres données (le nombre d'habitants par commune, le potentiel fiscal de la commune) sont également mobilisées pour tenter de dégager non pas tant les caractéristiques des polices municipales que les caractéristiques des communes qui se dotent d'une police municipale.

2.1 La date de création des polices municipales



Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales, 2008.

Des données issues de notre enquête sur la date de création des polices municipales, il faut au regard du nombre de non-réponse (44 sur les 176 questionnaires) rester très prudent. Deux choses peuvent simplement être indiquées :

- on retrouve une tendance repérée à l'échelle nationale, à savoir une importante création de services de police municipale au lendemain des élections municipales de 1983 où, pour la première fois, la question de l'insécurité apparaît comme un enjeu majeur dans les débats politiques locaux ;
- l'évolution en dents de scie de la courbe met bien en évidence qu'il y a toujours une poussée dans la création de ce type de service l'année suivant les élections municipales ; moment où se concrétise le projet défendu par le nouveau maire dans son programme.

2.2 La taille des services de police municipale

Pour tenter d'approcher plus précisément les caractéristiques des communes qui disposent d'une police municipale, deux variables ont été introduites : la taille de la commune (population municipale, source INSEE populations légales 2006 en vigueur au 1^{er} janvier 2009) et le potentiel financier moyen par habitant en 2005. Nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure ces deux variables influent sur la création et la taille des polices municipales ; le coefficient de corrélation²⁴ mesure l'intensité de la relation entre ces variables.

	Taille de la police municipale
Taille de la commune	0,74
Potentiel fiscal moyen par habitant	0,24

Tableau 14 - Les corrélations entre la taille des polices municipales, la taille des communes et le potentiel financier moyen par habitant – coefficients de corrélation de Pearson.

Le calcul du taux de corrélation²⁵ montre que la taille des polices municipales est relativement dépendante du nombre d'habitants par commune. En revanche, il apparaît qu'il n'y a qu'une très faible corrélation entre le potentiel financier et la taille d'une police municipale. Il faut préciser que dans le calcul de la taille des services de police municipale, tous les agents sont ici pris en compte (ceux qui ont le statut de policiers municipaux et ceux qui ne relèvent pas de cette filière spécifique de la fonction publique territoriale).

²⁴ Il s'agit du coefficient de corrélation de Pearson. Il donne une estimation de la liaison linéaire entre deux variables.

²⁵ Le taux de corrélation vise à déterminer s'il existe ou non une relation de dépendance entre deux variables.

a - Le rapport entre la taille des services de police municipale et le nombre d'habitants

Ce tableau montre bien la forte corrélation entre la taille d'une commune (nombre d'habitants) et la taille d'un service de police municipale (nombre d'agents), hormis quelques cas atypiques. Il est significatif que la majorité des communes de moins de 5 000 habitants aient moins de 6 agents tandis que celles de plus de 20 000 habitants disposent d'un service qui compte plus de 20 agents.

	2 000 hab. ou moins	de 2 001 à 5 000 hab.	de 5 000 à 10 000 hab.	de 10 000 à 20 000 hab.	plus de 20 000 hab.	Intercommunalité	Total
1 agent	3	17	4	0	0	0	24
de 2 à 5 agents	0	20	14	5	2	1	42
de 6 à 10 agents	0	2	13	9	3	0	27
de 11 à 20 agents	0	0	3	11	21	1	36
de 21 à 50 agents	0	0	0	4	27	1	32
plus de 50 agents	0	0	0	0	13	2	15
Total	3	39	34	29	66	5	176

Tableau 15 - Le rapport entre la taille des services de police municipale et le nombre d'habitants.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

b - Le rapport entre la taille des polices municipales et le potentiel financier par habitant des communes

Remarque : les tranches de potentiel financier moyen par habitant retenues ci-après correspondent aux quartiles observés sur l'ensemble des communes franciliennes, dotées de police municipale ou non. Ainsi, un quart des communes franciliennes a un potentiel financier/hab. inférieur à 540 euros et un autre quart des communes a un potentiel financier/hab. de plus de 947 euros. Pour mémoire, le potentiel financier/hab. médian se situe aux alentours de 700 euros.

Potentiel financier /hab. en 2005	1 agent	2 à 5 agents	6 à 10 agents	11 à 20 agents	21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues	Communes dotées d'une police municipale
moins de 540€/hab.	5	2	0	0	0	0	7	2%
de 540 à 700€/hab.	8	3	1	5	1	0	18	6%
de 701 à 947€/hab.	8	17	7	14	12	4	62	19%
plus de 947€/hab	3	19	19	16	18	9	84	26%
Total	24	41	27	35	31	13	171	171

Tableau 16 - Taille des polices municipales selon le potentiel fiscal par habitant des communes.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008

Il apparaît sans ambiguïté que le potentiel financier par habitant d'une commune et la taille de son service de police municipale sont peu liés. De manière significative, la majorité des services de police municipale les plus importants ne se trouve pas dans des communes disposant d'un potentiel financier par habitant très élevé mais dans la moyenne des villes franciliennes qui se situe entre 700 et 1 000 euros par habitant.

c - Les recrutements de policiers municipaux prévus dans l'année à venir

	Part des polices municipales concernées	Nombre de recrutements prévus			
		Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum
1 agent	17 %	1	1	1	1
de 2 à 5 agents	40 %	1,3	1	1	5
de 6 à 10 agents	56 %	1,8	2	1	3
de 11 à 20 agents	72 %	2,5	2	1	8
de 21 à 50 agents	72 %	3,4	2	1	10
plus de 50 agents	87 %	7,4	4	1	25
Toutes tailles confondues	56 %	3	2	1	25

Tableau 17 - Les prévisions de recrutement des policiers municipaux pour l'année 2009.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

56 % des polices municipales déclarent qu'elle vont renforcer leur service au cours de l'année 2009. Ce sont les plus gros services qui prévoient le plus grand nombre de recrutements avec une moyenne de 7 agents. Il y a certes des variations selon la taille des services de police municipale, une tendance claire se dégage néanmoins : les services de police municipale, en fonction bien entendu des contraintes budgétaires pesant sur les communes ou les structures intercommunales, sont encore dans une dynamique de développement important.

2.3 Les effectifs et la composition des services de police municipale

a - Selon le type d'agent

		1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Agents de la filière police municipale	Directeur	0	-	-	-	-	-	-
	Chef de service	-	2 %	2 %	3 %	1 %	1 %	2 %
	Chef de police	20 %	17 %	10 %	5 %	4 %	3 %	5 %
	Brigadier	44 %	32 %	24 %	14 %	18 %	14 %	17 %
	Gardien	28 %	20 %	26 %	28 %	31 %	27 %	28 %
Autres agents	Administratif	-	3 %	10 %	7 %	6 %	6 %	6 %
	Technique	-	-	-	-	1 %	1 %	-
	Agent de surveillance de la voie publique	8 %	23 %	24 %	30 %	19 %	22 %	23 %
	Agent de surveillance des parcs et jardins	-	1 %	1 %	1 %	6 %	7 %	5 %
	Opérateur de vidéosurveillance	-	-	-	-	1 %	6 %	3 %
	Vacataire	-	-	1 %	8 %	9 %	8 %	7 %
	Agent local de médiation sociale	-	1 %	-	3 %	1 %	2 %	1 %
	Autres	-	1 %	2 %	-	4 %	3 %	3 %
Total		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tableau 18 - La structure des polices municipales selon leur taille.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Rappelons, tout d'abord, que depuis les décrets du 17 novembre 2006 qui ont réformé en profondeur la filière « police municipale », cette dernière est dotée de 7 grades répartis dans les trois catégories suivantes de la fonction publique territoriale.

Catégorie C : gardiens, brigadiers et brigadiers-chefs principaux

Catégorie B : chefs de service de classe normale, chefs de service de classe supérieure, chefs de service de classe exceptionnelle

Catégorie A : directeurs de police municipale (grade unique)

Plusieurs éléments se dégagent de ce tableau relatif à la structuration hiérarchique des services municipaux. Il apparaît qu'une police municipale n'est pas formée que d'agents relevant de cette filière. Nombre d'autres agents, en particulier les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et les opérateurs de vidéosurveillance, secondent les policiers municipaux dans leur travail. Hormis dans les services composés d'un seul agent, les ASVP représentent au moins 19 % du personnel des polices municipales franciliennes (en moyenne 23 %). Il s'agit d'une véritable force complémentaire au sein des services de police municipale. Ces agents, même s'ils n'ont pas des compétences aussi étendues que les policiers municipaux, jouent un rôle particulièrement important en matière dissuasive par leur présence sur la voie publique et la gestion des problèmes liés au stationnement. Ils dégagent du temps aux policiers municipaux pour se consacrer à d'autres tâches.

On constate une composition sensiblement identique des services. Quelle que soit leur taille, les gardiens représentent de 20 à 30 % des effectifs (28 % en moyenne). Si l'on y ajoute les brigadiers, les agents de catégorie C relevant de la filière police municipale représentent 45 % des effectifs en moyenne. Dans les petits services, les brigadiers et les chefs de police sont proportionnellement plus représentés. La distinction entre grades revêt une moindre importance. Dans le travail quotidien chacun est amené à gérer le poste de police. Le grade joue vraiment en terme de représentation vis-à-vis de l'extérieur, vis-à-vis des référents politiques et administratifs.

b - Le genre

Cette profession reste un « métier d'homme » mais elle s'est, au cours des dernières années (avec la mise en place de concours d'entrée où les femmes réussiraient mieux que les hommes) très fortement féminisée. Dans notre échantillon, les femmes représentent 28 % de l'ensemble des effectifs d'agents de police municipale. La tendance à la féminisation des polices municipales gagnerait l'ensemble des grades, c'est du moins le constat qu'établissent les centres de gestion du CNFPT de la région parisienne, où l'on constate une augmentation importante des candidatures féminines au poste de chef de service.

	Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum
Nombre d'hommes/service de police municipale	7	3	0	59
Nombre de femmes/service de police municipale	2,7	1	0	25

Tableau 19 – La répartition des hommes et des femmes dans les services de police municipale (uniquement pour la filière police municipale).

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

c - Le type d'unité spécialisée

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Brigade de jour	79 %	79 %	78 %	72 %	75 %	67 %	76 %
Brigade de nuit	-	5 %	7 %	6 %	19 %	40 %	10 %
Brigade roulante	-	2 %	19 %	17 %	19 %	33 %	13 %
Brigade à moto	4 %	7 %	7 %	17 %	38 %	33 %	16 %
Brigade en VTT	-	29 %	19 %	42 %	50 %	40 %	31 %
Brigade équestre	4 %	-	-	3 %	3 %	13 %	3 %
Brigade cynophile	-	-	4 %	6 %	16 %	33 %	7 %
Brigade verte	-	-	-	-	-	7 %	1 %
Brigade radio	-	-	4 %	17 %	9 %	20 %	7 %
Brigade voiture	4 %	-	15 %	17 %	13 %	33 %	11 %
Brigade stationnement	-	7 %	30 %	31 %	31 %	80 %	25 %
Total	24	42	27	36	32	15	176

Tableau 20 – Les unités spécialisées selon la taille de la police municipale.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Plusieurs enseignements sur l'organisation des services de police municipale se dégagent.

Parmi les répondants, seuls 10 % des services disposent d'une brigade de nuit. Proportionnellement, ce sont sans surprise les services de plus de 50 agents au sein desquels il existe une « brigade de nuit » (40 % des 15 services de cette taille de notre enquête).

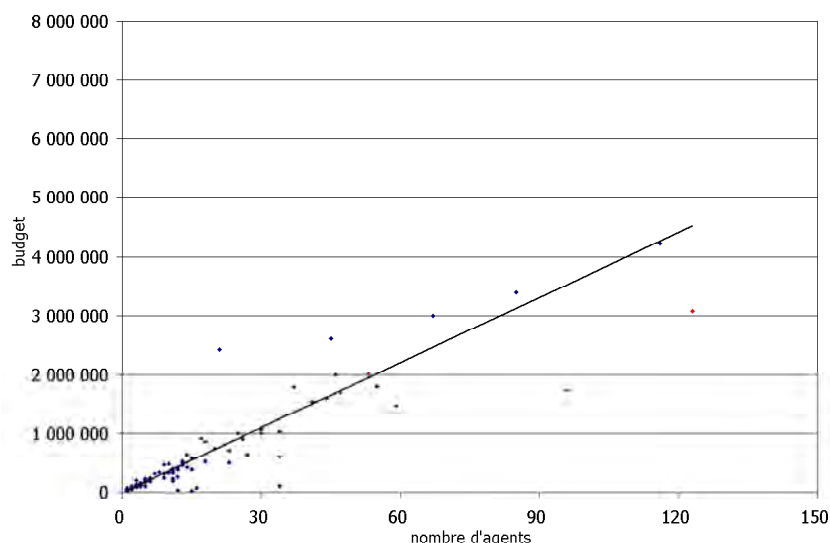
Le principal type de brigade présente dans l'ensemble des services de police municipale (hormis ceux ne disposant que d'un agent) est « la brigade en VTT ». 31 % des 176 services en ont une. Il ne faudrait néanmoins pas surévaluer ce type de brigade qui, si elles existent bien dans les organigrammes, ne sont pas forcément présentes sur le terrain. Il semble, sous réserve d'inventaire, qu'elles aient été un « effet mode » ne correspondant plus à la réalité des missions assurées par les policiers municipaux. De même, les brigades de stationnement sont courantes dans les services disposant de plus de 5 agents et plus encore dans les services fortement dotés en moyens humains, plus de 50 agents, dont 80 % en sont dotés. Il s'agit, bien souvent, de missions assurées par des agents ne relevant pas de la filière « police municipale » - les ASVP. Enfin, il y aurait désormais une très forte progression des unités spécialisées notamment des brigades motos ; 16 % des polices municipales déclarent en être équipées. Cette progression met en évidence l'importance donnée à la police de la route et, plus largement, la tendance à la spécialisation des policiers municipaux au sein de services de police municipale en fonction de compétences particulières.



Crédit photo – ville de Courcouronnes

2.4 Le budget des services de police municipale

a - Le coût d'une police municipale selon sa taille



Graphie 4 - Coût d'une police municipale selon sa taille.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

La fourchette des budgets s'échelonne de 22 000 euros pour le budget le moins important à 4 200 000 pour le plus élevé. Parmi les plus gros budgets, on trouve ceux des structures intercommunales et des communes disposant d'un service composé de plus de 50 agents (toutes catégories d'agents confondues). Dans les budgets de ce type de service, la masse salariale représente la part la plus importante du coût.

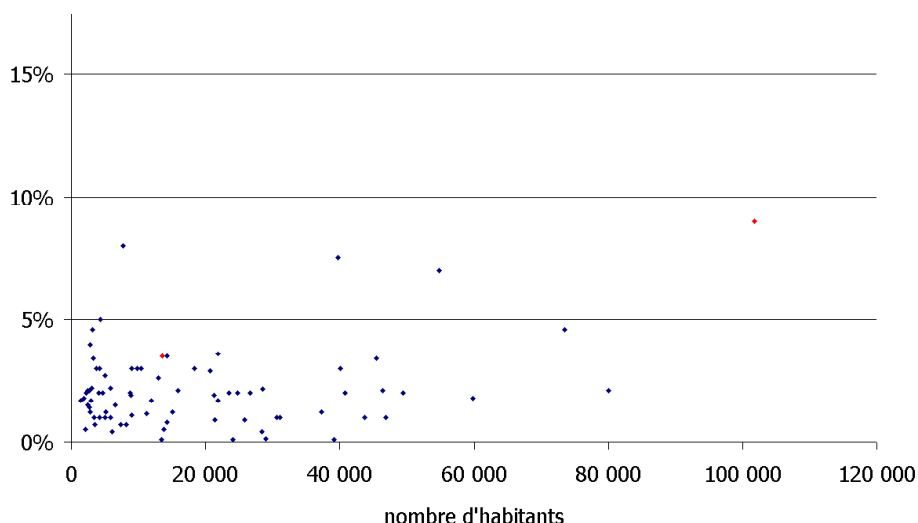
Notons toutefois que la corrélation entre la taille des services et leur coût n'est pas systématique dans la mesure où selon la part que représente les personnels ne faisant pas partie de la filière « police municipale », souvent recrutés sur des emplois à temps partiel, les charges salariales sont plus ou moins importantes.

b - La part du budget d'une police municipale dans le budget communal

Le budget d'un service de police municipale représente des sommes conséquentes. Deux choses doivent néanmoins être précisées.

Ce budget, et plus largement celui consacré à la sécurité ou la tranquillité publique d'une ville, reste relativement faible au regard d'autres postes budgétaires des communes (comme le secteur social, la jeunesse ou encore la culture). Cette part oscille entre 0,1 % et 8 % du budget communal. En moyenne, les seuls services de police municipale représentent un peu plus de 3 % du budget communal. Ils constituent bien souvent, en raison du coût de la masse salariale, la part la plus importante des budgets « sécurité » des communes²⁶. En revanche, dans les structures intercommunales (EPCI) qui se sont dotées d'une police, les services de police municipale qui, généralement sont de taille importante (plus de 50 agents), pèsent très lourdement sur le budget. Parfois cela peut représenter jusqu'à 9 % du budget d'un EPCI, le plus souvent entre 4 et 6 %. On mesure là que ce choix de politique publique a des conséquences financières importantes pour une structure intercommunale.

²⁶ Sur ce point voir Le Goff (T.), De Maillard (J.), « Le financement de la sécurité dans les villes », *art.cit.*, 2006.



Graph 5 - La part du budget de la police municipale dans le budget total d'une commune selon sa taille.

Source - Insee, recensement général de la population 2006 et enquête sur les polices municipales 2008.

NB – les points en rouge représentent le budget des structures intercommunales

c - Le coût par habitant d'une police municipale

Un quart des communes franciliennes qui sont équipées d'une police municipale présentent un coût moyen par habitant qui ne dépasse pas 14 euros. Le coût d'un service de police municipale par habitant médian est de 21 euros. Enfin, un quart des communes affichent un coût moyen par habitant de plus de 33 euros. La moyenne se situe aux alentours de 26 euros par habitant.

	De 0 à 14 €/hab.	De 14,1 à 21 €/hab.	De 21,1 à 33 €/hab.	Plus de 33€/hab.	Total
2 000 hab. ou moins	-	67 %	-	33 %	3
de 2 001 à 5 000 hab.	27 %	27 %	31 %	15 %	26
de 5 000 à 10 000 hab.	24 %	33 %	14 %	29 %	21
de 10 000 à 20 000 hab.	29 %	18 %	24 %	29 %	17
de 20 000 à 50 000 hab.	27 %	23 %	27 %	23 %	30
plus de 50 000 hab.	9 %	27 %	27 %	36 %	11
Dont intercommunalité en	25 %	25 %	25 %	25 %	4
Toutes tailles confondues	25 %	25 %	25 %	25 %	100%

Tableau 21 – Le coût d'une police municipale selon la population communale ou intercommunale.

Sources - Insee, recensement général de la population, 2006 et IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

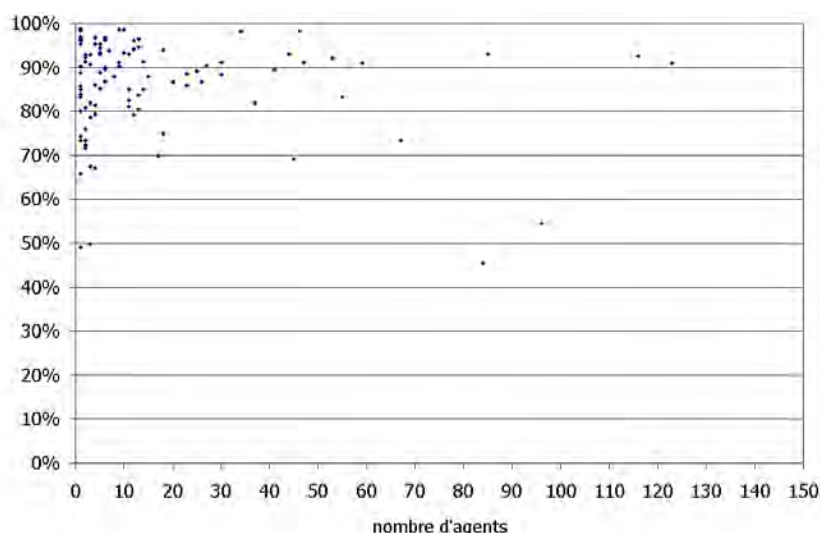
Remarque : les tranches de coût moyen d'une police municipale par habitant retenues ci-après correspondent aux quartiles observés sur l'ensemble des communes dotées de ce type de service.

Cette question du coût, à n'en pas douter, constitue un des éléments déterminants dans le choix d'un maire de se doter ou non de ce type d'outil. Le maire de Brest, seule ville de plus de 100 000 habitants avec Angers n'ayant pas aujourd'hui une police municipale, estime ainsi dans un récent entretien à la *Gazette des communes* qu'« une police municipale fonctionnant 24 heures sur 24 et 365

jours par an obligerait à prévoir six ou sept personnes pour un seul poste. Cela serait trop coûteux et nous risquerions de voir l'État se désengager de ses missions régaliennes²⁷. »

Le coût d'une police municipale pour un habitant est plus lourd dans les communes comptant un petit nombre d'habitants et un faible budget communal. Les faibles coûts par habitant des services de police municipal à caractère intercommunal mettent bien en évidence que, de ce point de vue, ils permettent une réelle économie de moyens.

d - La part des salaires dans les budgets des services de police municipale



Graphie 6 - La part des salaires dans les budgets des services de police municipale.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

De manière générale, les salaires (plus les charges patronales) des agents représentent entre 70 % et 98 % des budgets des polices municipales.

3 - Armement et équipement des services de police municipale

3.1 L'armement des polices municipales

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
4ème catégorie (revolver/pistolet)	8 %	2 %	11 %	3 %	19 %	13 %	9 %
6ème catégorie (matraque, tonfa, bombe lacrymogène, projecteur hypodermique)	50 %	74 %	93 %	92 %	94 %	100 %	83 %
7ème catégorie (flash-ball)	8 %	2 %	11 %	3 %	19 %	13 %	10 %
Non armées	46 %	26 %	7 %	8 %	6 %	-	16 %
Effectif	24	42	27	36	32	15	176

Tableau 22 – L'armement des polices municipales.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

²⁷ Jouanneau (H.), « Ces villes qui ne veulent pas de police municipale », *La Gazette des communes*, 8 septembre 2008.

Seuls 16 % des polices municipales franciliennes ne sont pas armées. Il s'agit très majoritairement de polices municipales n'ayant pas plus d'un agent.

Dans notre échantillon, 9 % des polices municipales disposent d'une arme de 4^{ème} catégorie (revolver), ce qui est inférieur à la moyenne de la Région Île-de-France qui est de 15 %. Les services qui sont proportionnellement les mieux dotés en arme de catégorie 4 sont ceux de plus de 21 agents. Seuls 10 % des services de police disposent d'un flash-ball (arme de catégorie 7). Là encore, ce sont les polices municipales composées de 21 à 50 agents qui sont majoritairement dotées de cette arme.

3.2 Les polices municipales et la vidéosurveillance

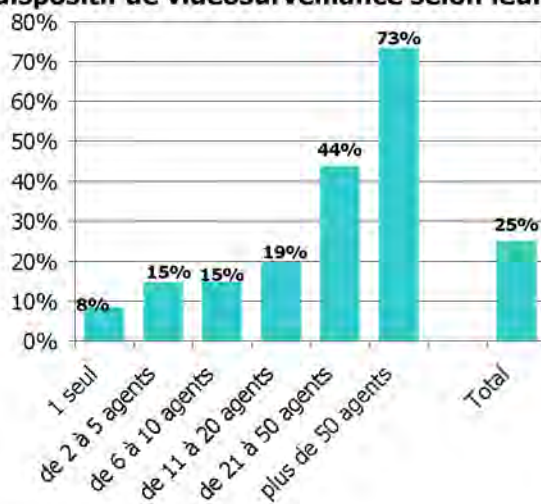
Aujourd'hui, on assiste à une indéniable banalisation des dispositifs de vidéosurveillance dans les villes françaises. La gestion de cet outil est, bien souvent, assurée par le service de police municipale²⁸. De manière significative, sur les 176 services de police municipale ayant répondu à l'enquête, 44 (soit 25 % des services police municipale interrogés) ont indiqué qu'ils gèrent un dispositif de vidéosurveillance.

Selon le ministère de l'Intérieur, en 2006, il y avait en Île-de-France 111 communes dotées d'un dispositif de vidéosurveillance (gérés ou non par la police municipale). Les 44 services de police municipale de notre échantillon représenteraient donc 39 %²⁹ des dispositifs de vidéosurveillance existant sur le territoire francilien.

a - La vidéosurveillance : un outil supplémentaire des «grands services » de police municipale

La gestion d'un dispositif de vidéosurveillance apparaît fortement corrélée à la taille du service de police municipale. Les 44 services qui disposent de vidéosurveillance sont, en grande majorité, des services comptant plus de 20 agents. Plus précisément, dans notre échantillon, 73 % des services disposant de plus 50 agents ont en charge la gestion d'un dispositif de vidéosurveillance et 44 % des services comptant de 21 à 50 agents.

Part des polices municipales équipées d'un dispositif de vidéosurveillance selon leur taille



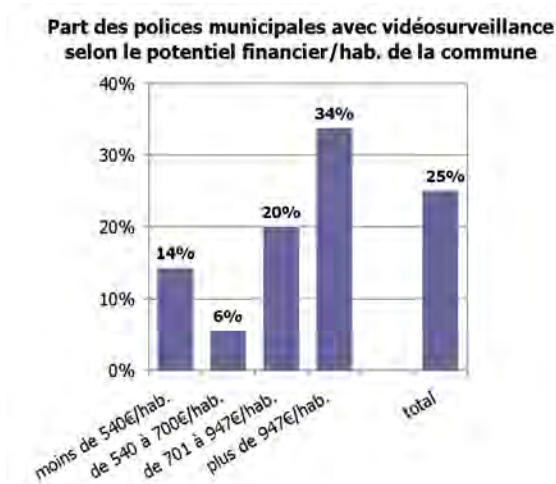
Source - IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

²⁸ Sur le développement de la vidéosurveillance en France, voir *Vidéosurveillance et espaces publics. Un état des lieux des évaluations en France et à l'étranger*, Fonteneau (M.) sous la direction de Le Goff (T.), IAU Île-de-France, octobre 2008.

²⁹ Sans doute un peu moins dans la mesure où, depuis 2006, le ministère de l'Intérieur a indiqué que le nombre total de communes qui en sont dotées a augmenté sans que l'on dispose des données précises sur les lieux d'implantation des nouveaux dispositifs.

b - Des communes disposant d'un potentiel financier par habitant élevé

Pour connaître plus précisément les caractéristiques des communes où les polices municipales sont dotées de l'outil vidéosurveillance, la variable « potentiel financier moyen par habitant de la commune » a été introduite. Il apparaît clairement que les polices municipales gérant un dispositif de vidéosurveillance se situent en majorité dans des communes où le potentiel fiscal est supérieur au revenu moyen (700 euros par habitant).



Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Ce sont donc majoritairement des services de taille importante, faisant partie de la structure municipale d'une commune bien dotée sur le plan fiscal, qui disposent de l'outil vidéosurveillance. Ceci pose la question de l'égalité entre communes dans leurs capacités à se doter de moyens humains et/ou techniques pour assurer leur sécurité. Toutes ne peuvent en effet se payer ce type d'équipement coûteux en investissement et plus encore en fonctionnement. Le coût d'investissement total (comprenant les caméras, les réseaux, le stockage numérique, le poste de contrôle) est d'environ 450 000 euros pour un dispositif de 15 caméras. L'outil est également coûteux en fonctionnement dans la mesure où, pour fonctionner 24h/24h et 7 jours sur 7, il nécessite une équipe de 6 opérateurs (soit un coût de l'ordre de 180 000 euros).

c - Le nombre de personnes affectées à la vidéosurveillance

		1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Personnel affecté à la vidéosurveillance	1 personne	2	2	1	3	4	1	13
	2 ou 3 personnes	0	4	2	0	3	1	10
	Entre 4 et 8 personnes	0	0	0	1	7	3	11
	Plus de 8 personnes	0	0	1	3	0	6	10
	Total	2	6	4	7	14	11	44

Tableau 23 - Nombre de personnes affectées à la vidéosurveillance.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

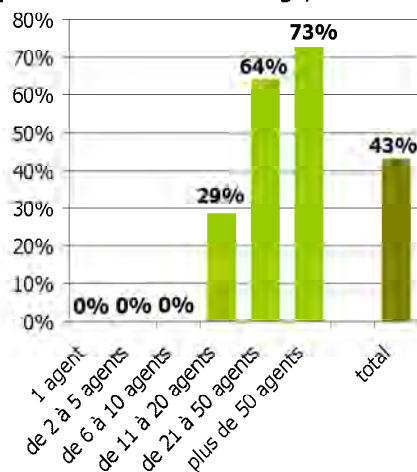
Parmi les 44 services de notre échantillon, on observe que plus de 50 % des polices municipales qui sont dotées de vidéosurveillance n'ont pas plus de 3 agents affectés à la gestion de l'outil, ¼ n'en ayant qu'un seul. Ceci pose la question de la nature de la mission accomplie par l'agent : regarde t-il en permanence les images ou est-ce, tout simplement, la seule personne à pouvoir regarder a posteriori les images ? Les effectifs sont plus importants dans les polices municipales de grande taille (plus de 50 agents). Près de 25 % de celles-ci comptent plus de 8 personnes dédiées à cet équipement. Dans ces polices municipales, il s'agit assurément d'agents affectés à la seule gestion de la vidéosurveillance.



Crédit photo – ville de Courcouronnes

d - Un renvoi d'images vers les forces de la police nationale encore peu pratiqué

Part des polices municipales avec vidéosurveillance procédant au renvoi d'image, selon leur taille



Graph 7 - Le renvoi des images vers la police nationale.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

En dépit de la forte incitation de l'État qui, dans le cadre du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)³⁰, finance très largement (parfois même à hauteur de 100 %) les raccordements

³⁰ Le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) peut subventionner l'installation d'un dispositif. Cependant, comme le précise la circulaire du 21 février 2008, la participation de l'État au frais d'installation ou d'extension des systèmes de vidéosurveillance (dépenses d'investissement) ne peut excéder un taux de 50 % sauf exception justifiée par les circonstances locales. D'autre part, en cas d'absence d'étude préalable, celle-ci peut également être financée à hauteur de 100 % par le FIPD. En revanche, les dépenses de fonctionnement et de maintenance sont à la charge du propriétaire.

d'images entre les centres de supervision urbain municipaux (CSU) et les centres d'information et commandement (CIC) de la police ou de la gendarmerie nationale, ceux-ci sont pour l'instant loin d'être systématiques. Moins de la moitié des polices municipales de notre échantillon est raccordée (43 %). Là encore, il s'agit principalement des services disposant de plus de 21 agents.

Plusieurs raisons expliquent le faible nombre de raccordement :

- le caractère récent de la politique incitative de l'État via notamment les financements à l'investissement dans le cadre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) créé par la loi du 5 mars 2007³¹ ;
- les craintes des policiers municipaux et des élus locaux d'être instrumentalisés par les services de la police nationale ;
- le fait que les objectifs poursuivis par la police nationale, centrée essentiellement sur un usage répressif de l'outil (élucidation des délits ou crimes) ne correspondent pas aux objectifs des municipalités. Ces dernières privilégient une approche de prévention des petits désordres, souvent de nature infra-pénaux, qui n'intéressent pas au premier chef les services de la police et de la gendarmerie nationale.

4 - L'organisation et l'activité des services de police municipale

4.1 Les liens avec le politique

Bien souvent rattachés directement au maire ou à son cabinet, tout particulièrement dans les communes n'ayant pas plus de 5 agents³² là où se concentrent les plus petits services de police municipale, les responsables de service de police municipale sont amenés à travailler en direct et de manière régulière voire très régulière, avec les élus.

		1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Relations avec les élus	Très régulières	79%	64%	81%	58%	56%	73%	67%
	Régulières	21%	31%	7%	31%	34%	13%	25%
	Peu ou pas de relation	0%	5%	11%	11%	9%	13%	8%

Tableau 24 - La fréquence des relations des responsables de service de police municipale avec l' élu local.

Source - IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

De manière générale, la relation de proximité avec les élus, et notamment le maire, est la règle. Seuls 8 % des répondants n'ont que des relations « épisodiques » avec leurs élus. Il s'agit de chefs de service de police municipale disposant de 6 agents ou plus. Ceci s'explique, pour partie, par le fait qu'ils se trouvent dans des structures municipales où, en raison de leur taille, il existe une plus grande division du travail et des rôles. Le contact du chef de service est alors soit l'adjoint délégué aux questions de sécurité, soit le directeur général des services ou le secrétaire général ; l'intervention de ces cadres administratifs se limitent généralement à des interventions de type bureaucratique (gestion administrative et financière) et « à la définition des orientations de l'action des services³³. »

Les projets de raccordement des centres de supervision urbaine (CSU) des communes aux services de police ou de gendarmerie (déport d'images) peuvent être financés à hauteur de 100 % par le FIPD. Néanmoins, les dépenses de maintenance et de renouvellement du matériel sont à la charge de la collectivité propriétaire du CSU.

Les projets de vidéosurveillance, qualifiés désormais de vidéo-protection, sont éligibles au FIPD à la double condition suivante :

- une justification de l'intérêt opérationnel du dispositif en termes de sécurité au regard du taux de délinquance du territoire concerné ou pour des motifs tenant à la surveillance du trafic routier ou à la protection de certains sites ;
- une qualité technique de l'installation permettant un raccordement du CSU aux services des forces de l'ordre dans des conditions de fonctionnement opérationnelles.

³¹ Décret n° 2007-1048 du 26 juin 2007 relatif au fonds interministériel de prévention de la délinquance.

³² L'étude de Virginie Malochet et al. met bien évidence le poids des variables (taille de la commune et taille du service) dans les liens, plus ou moins fort, de subordination d'un responsable d'un service de police municipale et son maire. 77,6 % des communes de son échantillon sont directement rattachées au maire et 86,3 % dans les communes de moins de 5 000 habitants.

³³ Malochet (V.), *Ibid.* p.17

Cette relation de proximité des chefs de service avec les élus se traduit, dans leur activité quotidienne, de plusieurs manières :

- une transmission d'informations à l'élus des faits troublant la tranquillité publique de manière quotidienne par rapports écrit, SMS, fax ou mails dans les municipalités où le maire est très investi sur les questions de sécurité.

« Tous les matins, explique un brigadier, après que l'on soit passé à la police nationale, on fait un rapport au maire, souvent par SMS. C'est pareil, s'il y a des événements particuliers dans la journée, on envoie un SMS au maire. De cette manière, il a les informations en temps quasi réel. Les SMS c'est une culture ici, c'est organisé. On a une liste de diffusion d'élus, de partenaires et d'agents avec des niveaux. En fonction de la nature de l'information, on la diffuse de manière plus ou moins large. Les policiers municipaux doivent être réactifs, ils doivent être là dans la demi-heure qui suit si jamais ils sont appelés pour une affaire jugée « grave » ou nécessitant subitement du personnel. C'est de l'ordre de l'exceptionnel, mais cela fait partie des contraintes du service. » (entretien avec un brigadier d'une police municipale, juillet 2008).

- une transmission de données numérisées : sans qu'il y ait de contact direct avec l'élus, des données brutes circulent tous les jours ou presque entre les maires et le responsable du service de police municipale. Aujourd'hui des données sur les phénomènes d'insécurité dans la ville sont mises en forme via des logiciels de traitement de données, classées et enregistrées dans des tableaux précisant la nature des faits, le lieu, l'heure, le type de victimes ... Numérisées, elles peuvent être consultées en temps réel par le maire ou son adjoint à la sécurité. Dans certaines villes, elles sont même transformées en cartes visant à dégager des « hots spots » (points chauds) en vue de mieux orienter l'action des services sur le terrain (police municipale, services techniques voire services sociaux). Ainsi, avec le développement d'outils de classement, de mise en forme cartographique des faits délictueux, on est progressivement passé d'une approche sensible à une approche plus rationnelle de l'appréhension par les policiers municipaux des problèmes de sécurité³⁴. Les chefs de service de police municipale apprécient cette proximité avec le maire tout en soulignant qu'elle les place parfois dans des situations délicates qui les obligent à lui rappeler leur champ légal d'intervention :

« Ce que je reproche aux élus, explique un chef de service, c'est qu'ils n'aient pas un minimum de formation. Il faudrait, avant qu'ils prennent leur fonction, qu'ils sachent au moins qui on est, qu'ils sachent ce que l'on peut faire et qu'ils sachent surtout ce que l'on ne peut pas faire. Des fois, cela n'est pas évident, surtout dans une petite commune. Des fois, on arrive à des dérapages à cause des élus. Quelque chose que vous n'auriez pas fait sans une injonction... quand vous êtes sous la pression du patron, vous la faites. C'est pour cela qu'il est important de faire comprendre aux élus quelles sont nos limites. » (entretien avec un chef d'une police municipale, juin 2008).

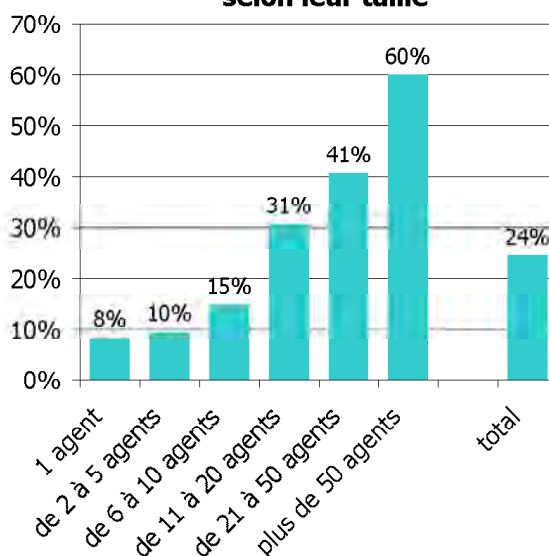
4.2 Les principales missions

a - Sur la sectorisation ou non des polices municipales

La grande majorité des polices municipales ne sont pas sectorisées ; leur champ d'intervention est l'ensemble du territoire de la commune. Seules 24 % le sont. Il s'agit principalement de polices municipales de grande taille appartenant à des communes dont les différents quartiers sont susceptibles d'être divisés en « zones d'intervention ». La sectorisation existe en effet dans 60 % des polices municipales de plus de 50 agents et dans 41 % de celles de 21 à 50 agents de notre panel. Parmi celles-ci, on trouve notamment les polices municipales à caractère intercommunal. Dans ce type de police, chaque policier a pour employeur la structure intercommunale qui, via le directeur de la police intercommunale, fixe les principes d'action, les missions prioritaires, gère la formation du policier. En revanche, il relève pour son activité quotidienne de la responsabilité d'un chef de service placé dans une commune et du maire de la commune à laquelle il est mis à disposition. Les directives viennent donc, à titre principal, de leur maire et non du président de la structure intercommunale. A tout moment, les agents peuvent toutefois être réquisitionnés par le directeur de la police intercommunale pour des missions d'encadrement de manifestations publiques (événements culturels ou sportifs par exemple) se déroulant dans une autre commune du territoire intercommunal.

³⁴ Sur ce point, voir De Maillard (J.), Le Goff (T.), « Demande de sécurité : des pressions sociales aux mobilisations institutionnelles », *Pouvoirs locaux*, n°78 (III), septembre 2008, p.46-51.

Part de polices municipales sectorisées selon leur taille



Graph 8 - La sectorisation des polices municipales.

Source - IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

La mise en œuvre de politiques de sectorisation par territoire vise aujourd'hui, pour les polices municipales, à pallier la progressive distanciation des policiers municipaux avec la population. Dans les villes moyennes, les policiers municipaux en raison de l'accroissement de leurs compétences (en matière de police de la route notamment), de leur spécialisation (brigades motos, brigades canines) et surtout d'une approche plus réactive que proactive, tendent à accorder moins de temps aux missions d'îlotage sur la voie publique. De manière similaire aux transformations qu'a connues la police nationale (police de sécurité publique) dans les années 1970, les polices municipales sont en effet gagnées par une logique d'action semblable à celle du « pompier », c'est-à-dire une logique de réponse à « l'urgence ». Comme le dit un chef de police municipale, aujourd'hui « parce que l'on est reconnu, on court partout où cela ne va pas ». Favorisé par le développement de leurs moyens technologiques (géolocalisation des brigades, cartographie des faits de délinquance et des désordres, diffusion du téléphone mobile permettant aux agents d'être joints à tout moment), les polices municipales tendent à privilégier un travail de réaction aux événements reléguant au second plan leur travail d'îlotage, de relation avec la population. Devant avant tout répondre aux appels des administrés ou aux sollicitations des partenaires (police nationale, bailleurs sociaux ...), elles n'ont plus guère le temps pour entrer en dialogue avec les gens.

« Les policiers municipaux en îlotage ne peuvent pas rester une heure sans être interrompus. Ils travaillent de plus en plus dans l'urgence, en réponse à un appel. Les maires, explique un chef de service, aimeraient qu'on retourne à la police de proximité mais il y a un manque de moyens liés à l'évolution des mentalités. L'aspect de la police de proximité a changé. L'îlotage c'est quand on a le temps. La population reconnaît la proximité dans le fait que quand on nous appelle, on vient tout de suite. En un sens, on peut dire qu'il y a un détournement de la mission première du policier municipal. » (entretien avec un chef de service de police municipale, mars 2008.)

Le glissement dans les modalités d'action des polices municipales vers une approche plus réactive que proactive modifie ainsi la nature même des tâches de proximité des polices municipales avec la population locale. La proximité est désormais moins envisagée comme une proximité par le contact, la relation, que comme une proximité « temporelle » synonyme de réponse dans l'urgence. On comprend dès lors mieux tout l'enjeu des politiques de sectorisation par territoire d'intervention : il s'agit de refidéliser le policier municipal à un territoire pour qu'il s'y intègre, pour qu'il y soit connu et reconnu par la société locale. L'enjeu est d'autant moins évident qu'une autre évolution caractérise les polices municipales : un ancrage plus faible dans la ville.

Ceci tient à une double raison. D'une part, les policiers municipaux ne vivent plus forcément dans la ville où ils travaillent et dont ils sont originaires à moins qu'il n'y soient obligés par des astreintes de service. D'autre part, les policiers municipaux ne font plus nécessairement carrière au sein d'une même police municipale. La demande étant supérieure à l'offre, surtout en Île-de-France, ils n'hésitent

pas à aller voir ailleurs si les conditions d'emploi apparaissent plus favorables. Ce nomadisme des policiers municipaux constitue aujourd'hui un vrai problème pour certaines polices municipales franciliennes qui ne parviennent pas à fidéliser leurs agents.

b - Sur les missions des polices municipales

Selon la catégorisation juridique, les missions des policiers municipaux se divisent en deux types de tâches :

- d'une part, les missions de police administrative. Aux termes de l'article L.2212-5 du code général des collectivités territoriales, « les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. » Le champ de compétence en matière de police administrative est donc extrêmement large puisqu'il recouvre la multiplicité des domaines pour lesquels le maire a des pouvoirs de police générale ou spéciales (stationnement sur la voie publique, réglementation des marchés, du code de l'urbanisme...).

- d'autre part, les missions de police judiciaire. Aux termes de l'article 21 du code de procédure pénale, les agents de police sont des agents de police judiciaire adjoint (APJA). A ce titre, « ils ont pour mission :

- de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;
- de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;
- de constater en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévus par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ;
- enfin, de constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en conseil d'Etat. » Il est précisé par l'article 21.2 du code de procédure pénale introduit par la loi du 15 avril 1999 que « les agents de police municipale doivent rendre compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. »

Un simple regard sur les bilans d'activités des polices municipales suffit à mesurer la très grande diversité des tâches que recouvrent ces deux types de missions³⁵ : surveillance des parcs et jardins, arrestations en flagrant délit, gestion d'un dispositif de vidéosurveillance, opérations de contrôle de la route, encadrement d'une manifestation sportive, assistance à une personne, gestion des personnes qualifiées d'« indésirables », interventions pour des tapages nocturnes, mises en fourrière de voitures ou des chiens dangereux, appui aux forces de sécurité de l'État dans le cadre d'une manifestation etc. Les polices municipales interviennent sur un large panel de missions dont la géométrie varie selon les spécificités locales (caractéristiques des problèmes d'insécurité, relations avec la police nationale), selon la taille de la police municipale, ses équipements (port d'une arme ou non de 4^{ème} catégorie, nombre de véhicules, radars pour réaliser des contrôles de vitesse ...) et selon la doctrine d'emploi fixée par le maire.

Au-delà des particularités propres à chaque service, nous avons cherché à dégager s'il existe un « noyau dur » de missions que les polices municipales assureraient de manière quasi quotidienne quelle que soit leur taille. Dans cette perspective, le questionnaire comportait plusieurs questions portant sur la fréquence des missions des polices municipales. Pour plus de lisibilité dans l'exposition des résultats, ces missions sont classées en 3 catégories :

- Les missions de surveillance et de dissuasion.
- Les missions de contrôle et de verbalisation.
- Les autres missions. Cette catégorie recouvre notamment les missions d'assistance à une personne malade, aux pompiers ou encore la gestion des objets perdus/trouvés.

³⁵ Voir en annexe 2 l'extrait du rapport d'activités d'une police municipale.

1 - Les missions de surveillance et de dissuasion

Les missions de surveillance et de dissuasion renvoient au « traditionnel » travail d'îlotage, de relations avec la population. Elles constituent, selon les responsables de police interrogés, le cœur du métier des policiers municipaux, du moins dans les services qui privilégient une ligne d'action « douce », c'est-à-dire une ligne d'action revendiquant la dénomination de « première police de proximité ».

« A notre esprit, c'est bien clair. Il ne faut pas, considérer un chef de police municipale, qu'il y ait d'amalgame pour les gens, entre le policier municipal qui est là pour faire de la police de cadre de vie, c'est à dire qu'il est là pour faire de la police de proximité. On n'est pas là pour faire la chasse aux délinquants proprement dit. Ce n'est pas notre boulot. On sait le faire, mais ce n'est pas notre boulot. Nous, notre boulot, c'est de nous occuper de la problématique de chacun : des problématiques d'occupation de hall d'immeuble par exemple. Mais en se posant aussi la question de savoir pourquoi les halls d'immeubles sont occupés. C'est pas simplement attraper les gamins, les foutre dehors. C'est attraper les gamins, leur demander pourquoi ils sont là, voir qu'est ce qu'ils font dans le hall, voir aussi avec des structures environnantes qu'est ce qui est mis en place, qu'est-ce qui peut être envisagé, quelles sont les associations qui peuvent récupérer ces jeunes pour les diriger sur des choses intéressantes à faire... c'est tout cela le métier d'un policier municipal. » (entretien avec un chef de service d'une police municipale, juillet 2008.)

Certes, ces missions de surveillance et de dissuasion sont bien présentes dans les tâches accomplies par les polices municipales, mais il est difficile de mesurer la part qu'elles prennent réellement dans leur activité.

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Surveillance des parcs et jardins	25 %	43 %	62 %	36 %	66 %	80 %	49 %
Surveillance entrées/sorties d'écoles	83 %	86 %	88 %	94 %	84 %	80 %	87 %
Encadrement de manifestations publiques	17 %	17 %	15 %	31 %	13 %	40 %	21 %
Intervention dans les transports en commun	4 %	19 %	42 %	44 %	63 %	80 %	39 %
Gestion de la circulation	13 %	38 %	27 %	42 %	38 %	60 %	35 %
Répondants	24	42	27	36	32	15	176

Tableau 25 - Périodicité des missions de surveillance et de dissuasion selon la taille des polices municipales.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Parmi ces tâches de surveillance, la majorité des services de police municipale déclarent intervenir « tous les jours ou presque » en matière :

- de sécurisation des entrées et sorties d'écoles (87 %) ;
- de surveillance des parcs et jardins (49 %).

Ce sont les deux interventions qu'assurent, quelle que soit leur taille, le plus régulièrement les services de police municipale. Ceci ne veut pas dire qu'elles occupent une place prépondérante dans leur activité. Dans les petites polices municipales (de 1 à 5 agents), les policiers municipaux assurent eux-mêmes ces points écoles, souvent qualifiés de missions prioritaires. Dans les grandes polices municipales, elles sont jugées secondaires et déléguées aux agents de surveillance de la voie publique (ASVP) ou à des agents contractuels parfois non rattachés à la police municipale.

Le travail de présence dans ces lieux spécifiques se couple à un travail plus large de présence dissuasive opéré sur les espaces publics en général voire dans les transports en commun. 80 % des polices municipales de plus de 50 agents déclarent ainsi intervenir dans les transports en commun. Elles sont moins de 50 % dans tous les autres services dont le nombre d'agents est inférieur ou égal à 20.

En revanche, l'encadrement des manifestations publiques est une mission qui est essentiellement assurée par les services de plus de 50 agents et, dans une moindre mesure, les services de 11 à 20 agents. Les petits services sont insuffisamment dotés en moyens humains et en équipements pour appuyer les services de la police nationale.

2 - Les missions de contrôle et de verbalisation

Les missions de contrôle et de verbalisation concernent de multiples domaines (le stationnement, le code de la route, les règles d'urbanisme, la réglementation relative aux animaux et peuvent même prendre la forme d'interventions sur flagrant délit.). Précisons toutefois que « les pouvoirs de verbalisation des agents de police municipale se limitent à des infractions pénales relevant du domaine contraventionnel. Ils ne peuvent pas constater par procès-verbal des crimes ou des délits. En matière délictuelle ou criminelle, ils ne peuvent que rédiger des rapports transmis au procureur de la République (par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationale) et au maire³⁶. »

Les principaux types d'intervention concernent le non respect

- des règles de stationnement ;
- du code de la route ;
- des arrêtés municipaux.

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Intervention sur flagrant délit	8 %	-	4 %	6 %	16 %	53 %	10 %
Non respect des règles de stationnement	67 %	81 %	96 %	100 %	97 %	100 %	90 %
Mise en fourrière de véhicules	8 %	7 %	12 %	28 %	53 %	73 %	26 %
Contrôle de vitesse	4 %	7 %	12 %	11 %	13 %	33 %	11 %
Non respect du code de la route	38 %	67 %	73 %	86 %	88 %	100 %	74 %
Police des marchés	-	2 %	4 %	14 %	31 %	40 %	13 %
Réglementation du commerce ambulant	4 %	-	-	14 %	16 %	20 %	8 %
Contrôle de vente en alimentation et boisson	-	-	-	11 %	3 %	7 %	3 %
Non respect du code de l'urbanisme	17 %	7 %	-	14 %	6 %	20 %	10 %
Non respect des arrêtés municipaux	46 %	67 %	46 %	69 %	78 %	80 %	65 %
Nuisances sonores	8 %	5 %	4 %	19 %	19 %	47 %	14 %
Atteintes à l'environnement	4 %	5 %	-	8 %	9 %	20 %	7 %
Réglementation relative aux animaux	13 %	12 %	12 %	14 %	19 %	47 %	16 %
Effectif	24	42	27	36	32	15	176

Tableau 26 – La fréquence des missions de surveillance et de dissuasion selon la taille des polices municipales.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Sans surprise, on constate que les interventions pour non respect des arrêtés municipaux sont une mission très régulière des policiers municipaux (65 %) Le respect de leur application est pourtant parfois délicate en raison d'un manque de moyens juridiques.

« Il y a, estime un policier municipal, des moyens que l'on devrait nous donner pour régler les problèmes des maires. Il y a quelque chose d'assez simple ... la principale mission de la police municipale, c'est de faire respecter les arrêtés de police du maire. Lorsqu'un maire édicte, par exemple, un arrêté municipal sur le bruit. Si le policier municipal va constater le « bruit », il va aller voir la personne et éventuellement lui faire un procès verbal. Un procès verbal, on est compétent. Cela se présente sous forme de format A 4, c'est ce qu'on appelle un « PV A 4 ». On relate les faits et l'on transmet cela à l'OPJ territorial compétent. Le temps que cela soit transmis, le temps que cela soit traité, le temps passe et, bien souvent, on ne sait pas bien comment cela se termine, si l'affaire est traitée ou si cela se termine par un classement sans suite. Alors que s'il était appliquée la règle selon laquelle tout ce qui est non respect d'un arrêté municipal, en classe I, on puisse le faire par timbre-amende simplifié. Et bien, lorsqu'on irait chez quelqu'un et qu'on le verbaliserait et qu'on lui remettrait la contravention entre les mains, cela aurait 100 fois plus d'impact aussi bien sur les personnes que l'on aurait verbalisé que sur le voisinage, qui aurait vu ce que l'on a fait. Beaucoup de policiers le demandent. Cela s'applique déjà pour un certain nombre d'infractions (chiens errants, dépôt d'ordures sauvages). Il manque un article dans le code de procédure pénale qui stipule qu'un arrêté du maire peut être verbalisé par amende-forfaitaire. »

³⁶ Circulaire du ministère de l'Intérieur du 26 mai 2003.

Pour les infractions qui ne nécessitent pas d'actes d'enquête, certains policiers municipaux seraient donc favorables à une simplification des procédures qui, pensent-ils, restreindrait leur dépendance à l'OPJ territorial.

Un second point mérite d'être souligné : il s'agit de la fréquence des interventions relevant de la police de la route (74 %), quelle que soit la taille des polices municipales. Le travail de répression des infractions pénales au code de la route prend une part importante dans l'activité des polices municipales. Plusieurs raisons expliquent cette évolution :

- les pouvoirs conférés aux policiers municipaux en matière de police de la route par la loi de 1999. Les policiers municipaux peuvent notamment verbaliser les contraventions les plus fréquemment commises : excès de vitesse, dépassement dangereux, non respect des sens interdits, stops et feux tricolores, absence du port de la ceinture de sécurité etc... Les contraventions exclues du champ de compétence des policiers municipaux sont celles qui requièrent une technicité et une formation particulière et celles qui nécessitent des pouvoirs d'investigation ;
- le renforcement des modules dédiés à la police de la route dans les formations dispensées par les centres régionaux du centre national de la fonction publique territoriale ;
- le caractère « rassurant » de cette mission pour les policiers municipaux. Ils s'estiment en effet protégés par un carcan juridique encadrant clairement leurs missions, bien plus que cela n'est le cas lorsqu'ils gèrent des altercations par exemple.



Crédit photo - ville de Courcouronnes

Une troisième donnée de ce tableau est particulièrement intéressante. Parmi les missions de contrôle, il faut remarquer que 10 % des polices municipales répondent qu'elles réalisent, une fois par semaine, des opérations de « flagrant délit ». Rappelons qu'en vertu de l'article 73 du code de procédure pénale, en cas de crime ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, les policiers municipaux sont tenus d'intervenir au même titre que tout citoyen. Ils doivent appréhender l'auteur, le mettre à disposition de l'OPJ et peuvent pour le retenir exercer une action coercitive proportionnée. Ils peuvent également procéder à un recueil d'identité (demander à la personne de décliner verbalement son identité, sans pouvoir demander un document justificatif).

Pour les grands services de police municipale, ce type d'intervention est très régulière (53 % des répondants disent l'assurer tous les jours ou presque). Ceci est significatif d'une transformation du travail des policiers municipaux, qui tendent à se rapprocher dans leurs missions, et dans leurs pratiques professionnelles de celles des policiers nationaux. Cette pratique est renforcée dans les services qui disposent, de surcroît, d'un dispositif de vidéosurveillance. De fait, les policiers municipaux participent à une activité de police judiciaire soit en faisant remonter aux policiers

nationaux des comportements suspects ou des délits repérés par les caméras, soit en opérant un travail de lecture d'images d'archives pour apporter à la police nationale des éléments de preuve³⁷.



Crédit photo – ville de Cergy

Sur ces missions de contrôle, il y a donc des différences importantes entre les petites et les grandes polices municipales. Elles tiennent au fait que la division du travail au sein des appareils municipaux augmente généralement avec la taille de la commune. Dans les petites communes, « les policiers municipaux sont amenés à remplir, au-delà de leurs tâches de police administrative, des tâches péripolicieuses (port de pli, fermeture de square) alors que dans les communes importantes, les polices municipales disposent de plus de temps pour assurer leur mission proprement policière³⁸ ». Différences notables certes, mais une tendance incontestable se dégage : la part désormais centrale des missions de contrôle dans l'activité des polices municipales. Elle n'est pas sans inquiéter des chefs de service de police municipale.

« Il ne faudrait pas, estime l'un d'entre eux, qu'on nous donne trop de pouvoirs parce que l'on va perdre ce contact avec le terrain. Si on met trop de policiers à gérer de l'administratif ou même d'autres choses qui sont plus du côté répressif, on va basculer doucement comme la police nationale. Il faut donc bien faire attention à cela. » (entretien avec un chef de service d'une police municipale, juin 2008).

L'accroissement des instruments juridiques de contrôle et de verbalisation des policiers municipaux, dont ils font un usage très variable, doublé de nouvelles technologies, conduisent progressivement à transformer les grands services de police municipale, bien équipés, en des polices d'intervention, des polices réactives. Ces polices, incontestablement, se rapprochent du modèle de la police nationale dont elles cherchent pourtant à se démarquer pour affirmer leur identité.

3 - Les autres missions

D'autres missions sont également assurées par les polices municipales. Il s'agit aussi bien de la gestion des « objets perdus » que des opérations de prévention/sensibilisation (telles les interventions dans les écoles primaires sur la prévention routière) assurées respectivement par 81 % et 86 % des 176 polices municipales de notre enquête.

Certaines missions sont plus spécifiques aux services de grande taille, c'est le cas en particulier de :

- la télésurveillance des bâtiments communaux ;
- l'intervention dans les transports en commun ;
- l'assistance à la personne.

³⁷ Voir sur ce point l'étude de Roché (S.) dir., *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble*, rapport pour l'INHES, 2007.

³⁸ Malochet (V.), *Les polices municipales. Institutionnalisation, logique d'action*, op.cit.

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Télésurveillance de bâtiments communaux	1 %	24 %	30 %	31 %	41 %	80 %	31 %
Assistance à personne	4 %	5 %	19 %	17 %	38 %	73 %	21 %
Gestion des objets perdus/trouvés	58 %	88 %	81 %	86 %	81 %	87 %	81 %
Opérations de prévention/sensibilisation	67 %	81 %	92 %	92 %	88 %	100 %	86 %
Services pour les personnes âgées	46 %	26 %	50 %	42 %	47 %	40 %	41 %
Effectif	24	42	27	36	32	15	176

Tableau 27 – Les « autres missions » assurées par les polices municipales.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Parmi les autres missions, on peut également évoquer des interventions aussi diverses que : l'intervention pour une fuite de gaz, l'assistance aux pompiers et les missions d'assistance aux personnes.

Il faut distinguer ici, les petites structures dont les agents polyvalents interviennent sur tout type de mission et les services de grande taille dont le développement s'est accompagné d'une plus forte division du travail entre les services municipaux.



Crédit photo – ville des Mureaux

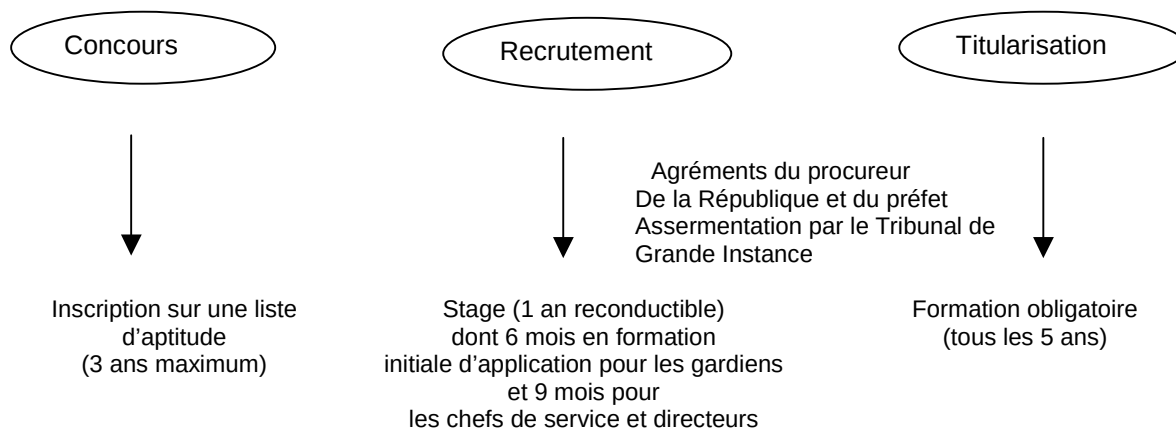
4.3 Les besoins en formation

La question de la formation est centrale pour les policiers municipaux dans la mesure où elle constitue « un enjeu de reconnaissance pour un corps professionnel à la légitimité souvent contestée³⁹ ». Elle l'est d'autant plus que, depuis la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, le champ d'intervention des agents de police municipale n'a cessé de s'élargir et leurs missions de se diversifier. Pour ne citer que deux exemples : les prérogatives en matière de la police de la route ont été étendues. Alors qu'auparavant les policiers municipaux ne pouvaient que constater les infractions aux arrêtés municipaux, ils peuvent aujourd'hui constater nombre de contraventions aux dispositions du code de la route (cf.infra). Cette nouvelle compétence a une incidence directe sur la formation des agents. Elle implique l'apprentissage d'un savoir-faire rédactionnel pour rédiger des procès verbaux respectueux des formes et conformes au langage judiciaire. De même, le développement de la vidéosurveillance dont la gestion est souvent assurée par les agents de police eux-mêmes appelle des nouvelles compétences et connaissances : connaissances techniques, connaissances juridiques relatives au respect des libertés individuelles, connaissance des territoires sous surveillance.

Incontestablement, depuis que la filière « police municipale » a été créée, la formation des agents de police municipale a été fortement consolidée et professionnalisée. Désormais, les agents de police municipale bénéficient d'une formation à l'entrée dans leur métier mais aussi tout au long de leur parcours professionnel au sein de cette filière. Rappelons que le dispositif de formation des policiers municipaux repose sur :

- une formation initiale d'application (FIA). Avant sa titularisation dans un poste, tout agent de police municipale qui a obtenu l'agrément du procureur de la République et du préfet doit suivre une formation initiale d'application (FIA) de 6 mois dispensée au sein des centres régionaux du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).
- une formation continue obligatoire (FCO). Les policiers municipaux ont l'obligation de suivre, tous les 5 ans, 10 jours de formation (tous les 3 ans pour les chefs de service).

Du concours d'entrée ... à la formation continue



Parmi les 12 suggestions en matière de formation par rapport auxquelles il était demandé aux répondants de définir leurs principaux besoins, 4 principales demandes se dégagent :

- formation à la gestion des conflits (57 %) ;
- formation aux politiques locales de sécurité (52 %) ;
- formation à la rédaction des procès verbaux (48 %) ;
- formation au management (48 %).

³⁹ Malochet (V.), *op.cit.*p.193

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
L'accueil des usagers	17 %	29 %	26%	47%	41%	27%	32%
L'usage des armes	29 %	21 %	26%	47%	31%	33%	31%
La lutte contre les chiens dangereux	29 %	50 %	52%	36%	56%	20%	43%
La gestion des conflits	50 %	52 %	48%	75%	56%	60%	57%
Le management du personnel	21 %	38 %	63%	58%	44%	73%	48%
La médiation	38 %	29 %	41%	33%	44%	27%	35%
La connaissance des politiques locales de sécurité	50 %	55 %	59%	56%	44%	40%	52%
L'élaboration de projets partenariaux	21 %	33 %	48%	47%	22%	20%	34%
La rédaction de procès verbaux	25 %	55 %	56%	58%	41%	47%	48%
Le traitement et l'analyse des statistiques	17 %	21 %	48%	39%	31%	20%	30%
La formation des différentes unités spécialisées	21 %	17 %	22%	14%	22%	33%	20%
La formation à l'utilisation de la vidéosurveillance	8 %	26 %	33%	39%	53%	67%	36%
Total	24	42	27	36	32	15	176

Tableau 28 – Les attentes en matière de formation des chefs de police municipale.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Ces réponses doivent être prises pour ce qu'elles sont, à savoir une représentation non pas tant des attentes des policiers municipaux que des attentes spécifiques des cadres des services de police municipale qui sont principalement ceux ayant rempli le questionnaire. Deux types de formation mises en avant dans les questionnaires renvoient d'ailleurs aux besoins propres aux cadres :

- la formation au management (elle concerne surtout les services de plus de 6 agents) ;
- la formation aux politiques locales de sécurité. Ceci met bien en évidence, dans un paysage institutionnel en pleine recomposition, marqué par la multiplication du nombre d'acteurs parties prenantes à la production de la sécurité dans la ville, un réel besoin de connaissance sur les procédures, les outils et les compétences de chaque acteur ainsi que sur les dispositifs contractuels.

Les deux autres demandes de formation sont révélatrices d'attentes plus pratiques concernant les agents se trouvant sur le terrain.

- La demande de formation à la rédaction des procès verbaux (PV) : de contravention, de mise en fourrière, de mainlevée pour la sortie définitive d'un véhicule placé en fourrière ...la liste est longue des PV que les policiers municipaux sont susceptibles de rédiger. Ceci montre bien l'importance que les responsables de police municipale accordent à ce volet du travail policier qui a progressivement acquis une place centrale. Les chefs de service sont particulièrement attentifs à cette activité rédactionnelle pour deux raisons :

- de la qualité rédactionnelle d'un PV dépend en partie la suite qui sera donnée par le parquet aux contraventions ou aux affaires transmises par la police municipale (il faut éviter le « vice de forme »).
- au travers de ces procès verbaux se joue la crédibilité, le professionnalisme des policiers municipaux vis-à-vis des magistrats du parquet et donc l'image même de la police municipale.

En outre, il ne faut pas négliger le fait qu'aujourd'hui l'activité rédactionnelle occupe une part importante du métier de policier municipal. Au-delà des procès verbaux, les policiers municipaux à l'instar des policiers nationaux, doivent dans la plupart des services de police municipale rédiger après chaque intervention un compte rendu qui est inscrit dans la « main courante » du service. Ils doivent aussi rédiger des bulletins de renseignements judiciaires dans le cadre de la mise à disposition aux

forces de police nationale d'un individu interpellé en flagrant délit (art.73 du code de procédure pénale). Les policiers municipaux interrogés, sans quantifier précisément le temps qu'ils accordent aux activités rédactionnelles, l'évaluent approximativement à 20 % de leur temps de travail.

« Au travers des mains courantes, il y a un message à faire passer aux élus : c'est que le policier municipal d'accord, il est sur le terrain, mais il y a une grande partie aussi de son travail qui est de la rédaction. Un policier municipal ne passe pas 99% de son temps dehors. Même si les élus disent « allez dehors, montrez-vous. Il faut voir du bleu », il y a au minimum 20% du temps de travail qui est consacré à de la rédaction. Le soir quand il rentre au poste, le policier municipal doit rentrer une demi-heure avant parce qu'il a ses écrits à rédiger. Et cela, c'est très difficile à faire comprendre aux élus. Nous, on cherche à inculquer à nos policiers municipaux une culture de l'écrit, une culture du rapport. » (chef de service d'une police municipale, juillet 2008).

La professionnalisation du métier de policier municipal s'accompagne donc d'une bureaucratisation qui tend à réduire la présence des agents sur le terrain au profit de tâches administratives : rapports d'information, d'infraction, d'intervention ou de mise à disposition d'une personne interpellée etc.



Crédit photo – ville de Cergy

- La demande de gestion des conflits. Il s'agit du principal besoin en formation souhaité par les responsables de service de police municipale quelle que soit la taille du service. Il révèle une difficulté des policiers municipaux à gérer les situations de face à face dans le cadre de leurs interventions : comment gérer les bagarres entre individus ? Où s'arrête le cadre légal ? Face à ces difficultés, c'est l'approche relationnelle et préventive du métier qu'il s'agit de valoriser : « on leur a appris le travail de flic, reconnaît un chef de service, mais pas celui de la relation avec les gens⁴⁰. »

Ces deux demandes portent donc sur l'apprentissage de règles rédactionnelles et des savoirs comportementaux ; deux besoins en formation qui nécessitent une expérience, une connaissance du terrain et des savoirs pratiques. Ceci explique que les policiers municipaux rencontrés revendiquent que les formations soient pour partie assurées par des agents issus des rangs de la police municipale. Une revendication qui tient aussi à la volonté des policiers municipaux, classique en sociologie des professions, d'avoir la mainmise sur la formation, sur le contrôle des nouveaux « entrants » dans la profession.

Enfin, il faut souligner les souhaits de formation relatifs à la vidéosurveillance exprimés par les services de police municipale de plus de 20 agents qui, on l'a vu précédemment, sont très majoritairement les plus nombreux à avoir la gestion de cette technologie.

⁴⁰ Malochet (V.), *ibid.*, p.194

5 - Les relations partenariales

La légitimité de l'action des polices municipales passe par une bonne inscription dans l'environnement institutionnel local, par une bonne connaissance et reconnaissance par les partenaires locaux de la sécurité. Quels liens les policiers municipaux entretiennent-ils avec les principaux acteurs de la sécurité ? Quelle fréquence ? Quelle est la participation des polices municipales aux dispositifs institutionnels partenariaux ? Voilà les principales questions qui seront abordées ici.

5.1 Des relations régulières avec le commissaire ou le commandant de brigade

72 % des répondants au questionnaire estiment que leurs relations sont régulières voire très régulières avec le commissaire de police ou le commandant de brigade. Toutes tailles de police municipale confondues, seules 28% entretiennent pas ou peu de relations avec le commissaire de police ou le commandant de brigade. De manière très nette, plus les services sont de taille importante, plus ils sont nombreux à entretenir des contacts « très réguliers » avec les services de police et de gendarmerie. Le seuil se situe au niveau des polices municipales disposant de 11 agents et plus.

		1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Le commissaire	Très régulières	29 %	36 %	26 %	31 %	22 %	73 %	31 %
	Régulières	33 %	29 %	44 %	50 %	63 %	20 %	41 %
	Peu ou pas de relation	38 %	35 %	30 %	19 %	16 %	7 %	28 %

Tableau 29 - Les relations entre la police municipale et le commissaire/commandant de brigade.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Ces résultats confirment la tendance, depuis une dizaine d'années, au rapprochement entre les deux corps de police (nationale et municipale). Elle tient à plusieurs raisons⁴¹.

a - Le rôle des conventions de coordination

Tout d'abord, le rapprochement entre les deux polices tient à la progressive institutionnalisation, dans le cadre de « conventions de coordination »⁴², des relations et des modalités de travail en commun entre les deux forces de police. Depuis la loi du 15 avril 1999, toutes les polices municipales de plus de 5 agents ainsi que celles qui sont armées et celles travaillant de nuit, doivent en effet signer avec les forces de sécurité publique (police ou gendarmerie) une convention de coordination. Elle a pour objet de définir leurs modalités de collaboration aussi bien sur les aspects de police administrative (surveillance de la voie publique) que sur les aspects de police judiciaire (mises à disposition de personnes interpellées).

⁴¹ Pour plus de précisions, voir Le Goff (T.), *Les maires : nouveaux patrons de la sécurité ?*, chapitre 5, *op.cit.*

⁴² Loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales. Décret du 6 avril 2000. En janvier 2007, on comptait 730 conventions de coordination de coordination signées entre les services territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique et les polices municipales.

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Total
Convention de coordination	46 %	64 %	96 %	94 %	100 %	100 %	82 %
Contrat urbain de cohésion sociale	-	10 %	19 %	39 %	41 %	53 %	25 %
Contrat local de sécurité	4 %	17 %	15 %	47 %	47 %	67 %	31 %
Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance	21 %	29 %	41 %	72 %	84 %	87 %	53 %
Total	24	42	27	36	32	15	176

Tableau 30 - Les dispositifs institutionnels partenariaux.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

La très grande majorité des polices municipales franciliennes dispose d'une convention de coordination. C'est le cas de 82 % des 176 polices municipales de l'échantillon. Les obligations faites aux services armés et travaillant de nuit expliquent le nombre important dans notre panel des polices municipales comptant de 2 à 5 agents dotées d'une convention de coordination (64 %).

Que trouve t-on dans ces conventions ?

Le contenu des conventions peut varier en fonction des spécificités locales (types de problème de délinquance, modalités de travail existantes), de la doctrine d'action de la police municipale et des relations qu'entend nouer un commissaire de police ou le commandant de gendarmerie avec le chef de la police municipale. Au-delà des particularités locales, elles s'inscrivent toutes dans le cadre du modèle type de convention de coordination⁴³. Il prévoit plusieurs thématiques à inscrire dans cette convention. Il doit notamment y figurer :

- Les modalités de communication des rapports et procès-verbaux, de contact avec l'officier de police judiciaire (OPJ) en cas d'interpellation il s'agit là d'un point particulièrement important tant il est vrai qu'aujourd'hui en raison de l'accroissement de leurs pouvoirs judiciaires, notamment en matière de police de la route, les policiers municipaux sont de plus en plus amenés à interpellier et traiter des affaires avec un OPJ. C'est pourquoi, *souligne un chef de service de police municipale*, ce point doit être bien réfléchi et précisé dans la convention.

« la convention de coordination, explique t-il, a permis de cadrer a minima les relations avec la gendarmerie. C'est quelque chose de très bien, mais par rapport au texte initial, par rapport à la convention-type, il faut bien penser à rajouter des points précis pour ne pas être coincé ensuite. Je pense par exemple aux modalités d'interpellation d'une personne. Qu'est-ce que fait un agent dans ce cas là ? Est-ce qu'il attend sur place l'officier de police judiciaire (OPJ) ? Ou, est-ce qu'il peut conduire la personne à la brigade (de gendarmerie). Toutes ces petites précisions, c'est bon de les faire figurer dans la convention de coordination. Parce que c'est vrai que dans un quartier quand vous constatez un délit ou un crime, vous appelez automatiquement l'OPJ. Là-dessus, on ne déroge pas. Si c'est un crime, c'est sûr qu'on va rester sur place. Si c'est un délit ... le but du jeu, ce n'est pas de rester avec un individu dangereux dans un quartier mais de le prendre dans la voiture et de l'emmener le plus rapidement possible à l'OPJ de service. Tout cela, cela peut être défini dans une convention de coordination. Nous, on a fait inclure dans notre convention que, selon la gravité des faits, on emmène ou non la personne directement à l'OPJ, bien entendu en l'ayant informé au préalable. Parce que si c'est un délit, la garde à vue, elle va commencer à partir de l'interpellation et non pas à partir du moment où il est à la brigade de gendarmerie. »

Ces contacts entre les policiers municipaux et les OPJ, aujourd'hui fréquents, créent une relation plus forte de dépendance aux policiers et gendarmes nationaux qui n'est pas sans conséquence sur l'orientation même des missions des policiers municipaux et leurs « savoirs-faire ».

- Les conventions de coordination prévoient généralement aussi des cadres de rencontre entre les deux forces de police en vue d'assurer une « coordination opérationnelle ». Il peut s'agir de réunions

⁴³ Voir annexe 3

hebdomadaires, de réunions techniques journalières, de rencontres dans le cadre d'un CLSPD ... les modalités de coopération sont très liées à la tradition du partenariat local et à la personnalité des responsables des forces de police/gendarmerie nationale et municipale. La régularité de ces rencontres est parfois facilitée par la proximité géographique des deux services. En ce sens, sont apparues au cours des dernières années, des *maisons de police* regroupant les deux services qui ont pu indiscutablement favoriser le rapprochement sans qu'il y ait, en la matière, d'effet mécanique. A titre d'exemple, on peut citer le cas d'une commune de Seine-et-Marne où, dans les locaux de la police municipale, une permanence de la police nationale a été instituée. Elle permet aux policiers nationaux du commissariat de circonscription situé dans une commune voisine, deux jours par semaine, de prendre les plaintes de la population dans les locaux de la police municipale.

Il ne faudrait toutefois pas surévaluer la dimension partenariale et contractuelle de ces conventions. S'il est vrai que ces conventions de coordination sont un document négocié entre un maire (ou le responsable de la police municipale) et le commissaire de police/commandant de groupement, il faut reconnaître que, bien souvent, l'élu et le responsable de la police municipale n'ont qu'une influence limitée sur le contenu de la convention de coordination les liant à la police nationale. En effet, pour l'État, ces conventions sont un moyen de déléguer certaines de leurs missions, particulièrement chronophages et peu valorisantes, aux polices municipales (comme l'enlèvement et la mise en fourrière des véhicules épaves), de les contraindre dans une position de « forces d'appoint » et les placer sous la surveillance de la police nationale⁴⁴. Fortement dictées dans leur contenu par les attentes et les intérêts des services de l'État, ces conventions de coordination apparaissent bien plus sous-tendues par une « logique de tutelle à distance du préfet » que par une logique partenariale. Il est révélateur que, dans ces conventions, les missions que doivent assurer les forces de la police nationale ne soient parfois pas même évoquées. La dimension partenariale de ces conventions ne saurait donc masquer le fait qu'elles ont aussi, et surtout, été pensées comme un « garde-fou » pour l'État face aux éventuelles dérives des polices municipales. Par cette tutelle souple, l'État contrôle à distance des forces de police que ses services savent à l'occasion mobiliser pour appuyer leur action.



Crédit photo - ville de Mantes-la-Jolie

- Les missions prises en charge par les polices municipales : il s'agit bien souvent de missions auparavant assurées par les forces de sécurité de l'État qu'elles délèguent pour se centrer sur ce qui est considéré comme leur cœur de métier : la répression de la délinquance. Les missions de surveillance des marchés, du stationnement, des manifestations sportives, récréatives ou culturelles ou encore la prévention aux abords des établissements scolaires sont généralement confiées aux polices municipales qui peuvent toutefois, pour les assurer, solliciter le soutien de la sécurité publique. Elles assurent aussi, dans bien des cas, les enlèvements et les mises en fourrière de véhicules ou la gestion d'un système de vidéosurveillance.
- Les services de police municipale peuvent ainsi être mobilisés par un commissaire de police pour des opérations conjointes de contrôle de vitesse ou d'alcoolémie, de surveillance de manifestations sportives ou culturelles, pour des interventions communes dans le domaine de la lutte contre les

⁴⁴ Ferret (J.), « Evaluer la police dite de proximité ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°53 (3), 2003.

chiens dangereux ou encore pour des opérations de surveillance de halls d'immeubles. Dans ce cas, les forces de police municipale se trouvent directement placées sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'Etat

« On peut, précise un policier municipal, aussi bien être amené à apporter un appui à la police nationale pour des opérations de recensement des gens du voyage suite à une instruction du commissariat de police qu'à venir en appui aux forces de police nationale lorsqu'il y a des manifestations. Cela a été le cas lors des dernières manifestations étudiantes où l'on a été mobilisé pour assurer la garde des bases arrières (...) On est vraiment dans la fin de l'Etat régalien en matière de sécurité. » (Entretien avec un chef de service d'une police municipale, juillet 2008).

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Intervention conjointe dans la lutte contre les chiens dangereux	17 %	17 %	26 %	33 %	25 %	33 %	24 %
Sécurisation des halls d'immeubles	-	10 %	30 %	33 %	25 %	67 %	24 %
Surveillance de manifestations culturelles et sportives	38 %	31 %	89 %	69 %	75 %	93 %	62 %
Patrouilles pédestres	13 %	14 %	44 %	28 %	19 %	47 %	25 %
Opération de contrôle de vitesse et d'alcoolémie	33 %	43 %	56 %	67 %	63 %	73 %	55 %
Opération de prévention (type opération tranquillité vacances)	33 %	43 %	81 %	72 %	81 %	87 %	64 %
Total	24	42	27	36	32	15	176

Tableau 31 – Les missions conjointes entre police municipale et police ou gendarmerie nationale définies dans les conventions de coordination

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Les conventions peuvent aussi prévoir des missions conjointes de surveillance générale de la voie et des lieux publics (relevant de la police administrative). Elles sont peu nombreuses à le faire. Parmi les missions accomplies conjointement par les polices municipales et la police nationale, seules 26 % des polices municipales assurent ainsi des patrouilles pédestres en commun.

b - Les dispositifs contractuels

La tendance au rapprochement entre les services de police municipale et les forces de sécurité de l'Etat tient aussi aux dispositifs partenariaux initiés par l'État depuis une dizaine d'années. L'instauration des politiques procédurales (contrats locaux de sécurité, conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) avec leurs scènes de négociation, leurs lieux de concertation, leurs cadres de travail en commun favorise des logiques de reconnaissance mutuelle. La connaissance du rôle des autres partenaires, de leur mode de fonctionnement, doublée d'une confiance voire d'une amitié facilite, à n'en pas douter, des échanges plus réguliers voire la construction d'actions entre un responsable de police municipale et un commissaire de police. Ces relations sont, bien souvent, formalisées dans le cadre d'un contrat local de sécurité (CLS) ou d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Ainsi, parmi les 176 communes dotées d'une police municipale, 53 % disposent d'un CLSPD ce qui, bien entendu, n'exclut pas qu'en dehors de ces cadres formels, il puisse exister des relations étroites entre les deux polices. Bien souvent d'ailleurs, ces lieux de concertation n'ont qu'une faible influence sur le partenariat entre la police municipale et les forces de sécurité de l'Etat, le partenariat se construit plus sur un mode informel entre chefs de service ou leurs adjoints.

Partenariat institutionnalisé ou partenariat informel, quoi qu'il en soit, les partenariats entre responsables de services ne signifient pas qu'au niveau des agents de terrain, les relations soient simples. « Les policiers municipaux, remarque ainsi Virginie Malochet, déplorent notamment les

défaillances de liaison avec les officiers de police judiciaire de permanence et la mauvaise volonté à collaborer dont feraient preuve certains policiers nationaux dans le cadre des procédures de mise à disposition ou dans le cadre des missions conjointes⁴⁵. » Des policiers nationaux qui, reconnaît un commissaire de police, très souvent ignorent l'étendue des pouvoirs des policiers municipaux : cela est valable pour les gardiens de la paix exerçant en service général, mais aussi pour les officiers de police judiciaire garants de la régularité des procédures. Ces derniers sont quelques fois même contraints de solliciter l'expertise des policiers municipaux interpellateurs sur les références textuelles afférentes⁴⁶. » L'institutionnalisation des échanges entre hiérarchies policières n'est donc pas forcément synonyme de relations de travail, de coopération, entre les agents de terrain. Entre les discours partenariaux produits dans les textes administratifs et les relations partenariales au quotidien, entre les niveaux hiérarchiques, il y a parfois des différences importantes.

c - Les moyens techniques et humains des polices municipales

Enfin, le rapprochement entre les deux polices tient aux moyens techniques dont disposent les polices municipales. La vidéosurveillance gérée par la police municipale en est un bon exemple. Un commissaire de police a en effet tout intérêt, pour améliorer le travail d'élucidation des affaires de ses services ou pour mieux orienter leur travail de surveillance, à utiliser les images enregistrées par les caméras de vidéosurveillance d'une ville. Cette forme de partenariat autour de la vidéosurveillance, entre police nationale et municipalités, offre plusieurs avantages pour les forces de sécurité de l'Etat. Elle leur permet d'externaliser des missions de surveillance, utiles pour leurs missions répressives, tout en s'exonérant de la charge de l'installation et de la gestion de dispositifs aux coûts importants. Elle leur évite également de prendre en charge nombre de faits repérés par les caméras que les services de police estiment ne pas relever de leur champ de compétences. Pour le maire, ce transfert d'images de son centre de surveillance urbaine (lieu où sont regardées et stockées les images des caméras de surveillance) vers les services de police, constitue un nouveau moyen d'échange non négligeable dans le cadre de négociations contractuelles ou des relations quotidiennes. Il lui permet, plus légitimement encore, de revendiquer auprès d'un commissaire des changements dans la politique de ses services. La technologie de la vidéosurveillance conduit ainsi à renforcer un « partenariat obligé » entre un commissaire de police et un maire qui peuvent difficilement aujourd'hui s'ignorer⁴⁷.

Ces pratiques d'échanges voire d'action en commun entre les deux polices, conjointement à la professionnalisation des polices municipales, tend à modifier en profondeur l'image que les polices municipales avaient jusqu'à il y a peu encore auprès des policiers nationaux.

« La grosse évolution que l'on constate, se félicite un chef de police municipale, c'est qu'on n'est plus à l'époque où il y avait une forme de condescendance de la police d'État par rapport aux polices municipales. Le flic municipal, il n'est plus simplement considéré comme étant celui qui met des PV pour mauvais stationnement, qui fait la sortie des écoles et gère les passeports et les cartes d'identité ... ce n'est pas obligatoirement le même métier mais ça devient des collègues ». (entretien avec un chef de police municipale, juin 2008)

Néanmoins, il est clair que la qualité des relations demeure très variable selon les sites, qu'il persiste des incompréhensions, des réticences voire des conflits entre ces deux forces de police. Plusieurs facteurs influent sur cette relation : les trajectoires professionnelles des acteurs en présence, la doctrine d'emploi de la police municipale fixée par un maire (doctrine offensive versus doctrine restrictive) et la culture du partenariat local. Autant de facteurs qui doivent être analysés lorsque l'on souhaite comprendre les raisons d'un partenariat efficient ou non.

⁴⁵ Malochet (V), *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, p. 124.

⁴⁶ Palermo (Th.), « Police nationale, polices municipales : quelle collaboration ? », *L'officiel de la sécurité*, hors série n°2, janvier 2008. p. 16

⁴⁷ Roché (S.), dir., *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : un comparaisons entre Lyon, Saint-Étienne et Grenoble*, Paris, INHES, 2007.

5.2 Un rapport distendu voire distancié avec le procureur de la République

Pour la très grande majorité des répondants, leurs relations avec le procureur de la République ou son substitut sont distanciées. Seuls, un peu plus de 6 % des répondants estiment avoir des relations « très régulières » et « régulières » avec ces partenaires de l'institution judiciaire. Ces résultats confirment ceux d'une étude de 2004 sur les difficultés des relations entre les magistrats et un autre acteur clé des municipalités : les « chargés de mission sécurité »⁴⁸.

		1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Le procureur de la République	Très régulières	-	-	-	-	6 %	-	1 %
	Régulières	4 %	-	4 %	6 %	6 %	13 %	5 %
	Peu ou pas de relation	96 %	100 %	96 %	94 %	88 %	87 %	94 %

Tableau 32 - Les relations entre polices municipales et le procureur de la République.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Sur ce point également une différence sensible existe entre les petits et les grands services de police municipale : 13 % des services de 21 à 50 agents et de plus de 50 agents disent entretenir des relations régulières avec le procureur de la République pour 6 % de l'ensemble des services.

Les résistances des magistrats à s'engager dans des relations partenariales avec les policiers municipaux tiennent à plusieurs raisons.

- Leur culture professionnelle : spécialistes du droit, les magistrats du parquet sont avant tout des hommes de « dossiers ». Ils sont avant tout attentifs à la trajectoire personnelle d'un individu incriminé et non pas aux spécificités socio-économiques du territoire où il vit. Il faut toutefois souligner que cette posture distanciée par rapport aux spécificités des territoires locaux et à leurs représentants tend à s'estomper. De plus en plus, ils endossent un rôle de représentation de l'institution judiciaire qui les amènent à investir les espaces du partenariat local⁴⁹. Ils y voient un moyen de mieux comprendre les spécificités des territoires et de mieux saisir la nature des demandes locales de sécurité qu'ils n'hésitent plus à relayer à l'intérieur de l'institution judiciaire.

- Les faibles relations des magistrats avec les policiers municipaux tiennent à des régimes d'action distincts, autrement dit de contraintes, d'intérêts, de valeurs, de représentations de ce qui doit être fait, foncièrement différents entre ces deux catégories d'acteurs.

Les principes d'action ne sont pas les mêmes. Les policiers municipaux orientent leur politique, en principe, en fonction des inquiétudes de la population relayées par leur maire tandis que les magistrats fondent leur action sur le respect des règles de droit qui balisent leur champ d'intervention. Le type de priorité n'est pas le même. A la demande de leurs élus, les agents de police municipale cherchent à répondre à l'ensemble des faits qui nuisent à la tranquillité publique et alimentent le sentiment d'insécurité. Ils sont particulièrement préoccupés par des faits pénaux ou infra-pénaux regroupant aussi bien la présence oisive de jeunes, de chiens errants dans l'espace public, les dégradations sur les bâtiments municipaux ou encore les nuisances sonores des bars de nuit. Les magistrats ont une conception plus restrictive tenant à leur champ d'intervention - celui des crimes et délits qui portent atteintes à l'ordre public - pas question donc d'intervenir pour des faits qui ne seraient pas pénalement répréhensibles.

En définitive, les réformes de l'institution judiciaire en vue d'une justice plus proche, plus rapide et mieux ancrée dans les villes couplées à des dispositifs partenariaux donnant clairement leur place aux acteurs judiciaires, ont indéniablement contribué à modifier les rapports entre les magistrats du parquet et les services de police municipale. Les liens restent toutefois très limités aujourd'hui. Certes,

⁴⁸ Bailleau (F.) Faget (J.), *Les experts municipaux de la sécurité. Origine, place et rôle dans la production de la sécurité*, Paris, IHESI, mai 2004.

⁴⁹ Sur les transformations du métier de procureur de la République, voir Milburn (Ph.), Salas (D.), *Les procureurs de la République : de la compétence personnelle à l'identité collective*, rapport de recherche pour la mission de recherche droit et justice, mai 2007.

quelques procureurs convient parfois les chefs de service police municipale, pour leur faire part de la manière dont ils entendent faire appliquer telle ou telle directive. Mais, ces initiatives demeurent marginales et la circulation de l'information entre les deux institutions, en dépit des textes de loi qui ont inscrit le « droit à l'information » des élus locaux, ne sont guère suivis d'effets dans la pratique. Les policiers municipaux regrettent tout particulièrement le manque de retour d'informations sur des affaires qu'ils ont initiées.

« On a que très peu de retours de l'institution judiciaire. C'est vrai qu'il est écrit dans les textes que le procureur de la République doit donner des informations. Mais c'est encore au maire de le demander et encore faut-il qu'il est bien toutes les références. Quand on reçoit, de temps en temps, des fins de dossiers. On lit numéro dossier, numéro tant : « affaire classée sans suite » . Il faut retrouver le numéro que c'était, car cela n'a rien à voir avec le rapport que nous avons envoyé. Donc on n'a jamais réellement de retours. C'est quelque chose qui pourrait et devrait être simplifié. » (entretien avec un chef de service d'une police municipale, juillet 2008).

5.3 Les acteurs semi-publics

Dans la catégorie « semi-publics » sont rangés : les organismes de logements sociaux et les transporteurs. Avec ces acteurs, les policiers municipaux entretiennent, dans l'ensemble, peu de relations.

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Transporteurs	8 %	14 %	19 %	36 %	28 %	40 %	23 %
Les organismes de logement social	8 %	21 %	30 %	47 %	44 %	60 %	34 %

Tableau 33 – Les relations des polices municipales avec les acteurs semi-publics.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008

Avec les acteurs semi-publics (transporteurs, bailleurs sociaux), les relations des polices municipales sont, dans l'ensemble, peu fréquentes.

- Seuls, 33 % disent avoir des relations régulières ou très régulières avec les organismes de logement social. Ce sont principalement des grands services de police municipale. Sans doute, cette différence tient-elle au fait que ces services se trouvent dans des communes de taille importante disposant d'un parc de logement social conséquent. On note toutefois une volonté des policiers municipaux de renforcer et systématiser les relations avec ces acteurs comme dans cette police municipale de 5 agents de la seconde couronne parisienne :

« Chaque agent de chez moi, je leur ai donné deux ou trois gardiens d'immeuble attribués, c'est-à-dire que chacun a son même gardien de manière à ce qu'une relation puisse s'installer. Ils savent qu'ils doivent prendre contact au minimum une fois par semaine avec ces gardiens. Et c'est vrai que là, il y a des bons retours en termes d'information. » (entretien avec un chef d'une police municipale, juillet 2008).

- Les rapports avec les transporteurs sont plus rares encore. Seuls 23 % des répondants disent avoir des « relations régulières ou très régulières ». Les entretiens avec les chefs de service de police municipale le confirment, les relations sont très épisodiques et les opérations conjointes avec les transporteurs plus rares encore.

Là encore, la taille des polices municipales constitue donc une variable importante dans les différences entre polices municipales. Une seconde variable déterminante est « l'orientation de l'activité des polices municipales ». Virginie Malochet estime ainsi que les polices municipales « qui misent sur la proximité et interviennent dans le cadre d'un mandat social élargi trouvent matière à collaborer avec une gamme étendue de partenaires, tandis que pour celles qui se recentrent sur les missions policières « pures et dures », le champ des coopérations se réduit et tend à se limiter à la police nationale et à la gendarmerie⁵⁰ ».

⁵⁰ Op.cit.p .164

5.4 L'éducation nationale et les acteurs de la prévention spécialisée

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Éducation nationale	67 %	52 %	70 %	42 %	66 %	40 %	56 %
Association prévention spécialisée	4 %	10 %	11 %	25 %	34 %	27 %	18 %

Tableau 34 – Les relations des polices municipales avec l'éducation nationale et les acteurs de la prévention spécialisée.

Source - IAU île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Avec les représentants de l'Éducation nationale, la fréquence des relations est très inégale. Ainsi, seuls 56 % des répondants ont des relations « régulières » et « très régulières » avec les représentants des établissements scolaires. Ici, contrairement à ce que l'on a pu dire pour d'autres acteurs, la fréquence des relations n'augmente pas avec la taille de la police municipale, bien au contraire, puisque ce sont les polices municipales les plus importantes qui entretiennent les relations les moins régulières avec l'Éducation nationale. Au contraire, 67 % des petits services ont des relations régulières ; une différence qui tient à la présence encore habituelle sur les « points école » des policiers en tenue dans les petits services.



Crédit photo – ville de Magny-les-Hameaux

Au-delà de ces relations autour des « points école », les contacts se limitent en règle générale aux rencontres dans la cadre des dispositifs partenariaux (CLS ou CLSPD) ou dans le cadre des dispositifs propres aux établissements scolaires et aux opérations de prévention routière dans les écoles primaires.

« On participe, explique ainsi un policier municipal, tous les ans à la réunion plénière du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) du collège, ce qui fait qu'on a quelques liens avec la principale du collège et lorsqu'elle ressent une difficulté particulière dans son établissement qui peut avoir une incidence sur la voie publique, elle nous appelle et prévient le commissariat en parallèle. J'appelle alors l'officier de police en charge de l'affaire et je fais un point avec lui pour savoir qui de la police municipale ou nationale va intervenir sur le secteur pour assurer une surveillance. Voilà concrètement comment on travaille avec les établissements scolaires, ce qui est peut-être mis en œuvre dans le cadre d'un CLSPD, nous, on le met en œuvre par des contacts directs. Il faut être réactif et nous, c'est ce qui fait notre force » (entretien avec un chef de service de police municipale, juillet 2008).

Avec les structures de la prévention spécialisée, bien que les polices municipales aient en charge tout un volet préventif, les relations sont peu fréquentes. Plusieurs raisons peuvent expliquer les liens très distendus entre ces deux types d'acteurs. Tout d'abord, les structures de prévention spécialisée ne sont pas présentes, loin s'en faut, sur l'ensemble des territoires communaux ; c'est particulièrement

vrai dans les territoires ruraux ou périurbains où se trouvent nombre de petites polices municipales. Ensuite, lorsque les acteurs de la prévention spécialisée sont présents, les relations sont parfois délicates en raison d'une culture professionnelle différente. D'un côté, les policiers municipaux reprochent aux professionnels du social d'être crispés sur leur secret professionnel. De l'autre, les personnels de la prévention spécialisés se montrent méfiants à l'égard de policiers municipaux jugés trop proches du politique et dont l'action n'est souvent perçue que sous un angle « sécuritaire ».

5.5 Les relations avec la population

Les policiers municipaux et leurs élus revendiquent le label de « police de proximité », de « police proche de la population ». La question de leurs relations avec la population est donc particulièrement importante. Quels contacts les policiers municipaux entretiennent-ils avec la population ? Quelle crédibilité les polices municipales ont-elles auprès de la population ? Assurent-elles un rôle d'interface entre la population et les élus, entre la population et les autres services de la municipalité ?

La nature même des missions des policiers municipaux, en particulier celles relevant d'une mission générale de surveillance et de dissuasion, les placent en contact direct et permanent avec la population. Gagner la confiance et obtenir l'appui de la société locale est donc indispensable à l'exercice de leur mission. Pour mesurer cette confiance, pour « évaluer » la qualité de la relation avec la population, il n'existe pas d'indicateurs d'efficacité spécifiques. Les policiers municipaux disposent toutefois d'indicateurs non chiffrés, que l'on peut qualifier d'indicateurs sociaux leur permettant d'évaluer l'impact de leur travail sur le terrain : ce sont le contenu des courriers des administrés, les appels téléphoniques, les retours positifs ou négatifs qu'ils recueillent dans le cadre de réunions de quartiers.

« On mesure, explique ainsi un brigadier en chef d'une police municipale, que la police marche bien grâce à des réunions de quartier, au courrier, à la cartographie annuelle et mensuelle qui permet aussi d'orienter les patrouilles (vols violents, délinquance d'appropriation telle que les vols, les cambriolages, les dégradations, les feux de véhicules, ... ce sont des indicateurs d'activités) Les gens, qui viennent et reviennent au poste, rapportent qu'ils se sentent plus écoutés, considérés comme des victimes » (entretien avec un brigadier d'une police municipale, juillet 2008).

Un autre indicateur permet non pas tant de saisir l'efficacité de l'action des polices municipales que la confiance que lui accorde la population : il s'agit de la proportion de victimes s'adressant à la police municipale. Les résultats des enquêtes « sentiment d'insécurité et victimation » menées par l'IAU île-de-France⁵¹ depuis 2001, soit 4 enquêtes, apportent un premier éclairage intéressant.

	enquête 2001	enquête 2003	enquête 2005	enquête 2007
Dégradations/destructions de véhicules	6 %	7 %	7 %	6 %
Agressions tout venant	8 %	10 %	10 %	9 %
Vols à la roulotte	6 %	7 %	10 %	9 %
Vols de vélos	9 %	9 %	6 %	11 %
Vols sans violence	7 %	9 %	12 %	12 %
Cambriolages	11 %	18 %	18 %	17 %
Vols de voitures	13 %	18 %	18 %	17 %
Vols de 2 roues motorisés	14 %	18 %	19 %	20 %
Agressions sexuelles	3 %	6 %	10 %	12 %
Agressions par des proches	5 %	9 %	10 %	17 %

Tableau 35 - proportion de victimes de faits réalisés (hors tentatives) qui se sont adressées à la police municipale.

Source - IAU île-de-France, enquêtes victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France de 2001, 2003, 2005 et 2007.

⁵¹ Les enquêtes « Sentiment d'insécurité et victimation » conduites tous les deux ans depuis 2001 par l'IAU Ile-de-France reposent sur des entretiens téléphoniques auprès d'un échantillon de 15 000 franciliens âgés de plus de 15 ans, voir notamment *Victimation et sentiment d'insécurité en île-de-France. Les premiers résultats de l'enquête 2007*, Heurtel (H.), IAU île-de-France, juillet 2008.

De ce tableau, deux éléments ressortent.

- Entre les enquêtes de 2001 et de 2003, il y a eu un recours plus fréquent aux polices municipales notamment pour les cambriolages, les vols de voiture et les vols de deux roues motorisés. Depuis, la proportion des victimes à s'adressant à une police municipale pour ce type de fait n'a guère augmenté.

- En revanche, depuis l'enquête de 2001, on constate une progression continue de victimes se manifestant auprès des polices municipales, pour agressions sexuelles ou des agressions des proches. Cette tendance doit toutefois être prise avec précaution dans la mesure où les effectifs de personnes se déclarant « victimes » pour ce type de faits sont faibles dans les différentes enquêtes. Les victimes d'agressions sexuelles sont 3 %, en 2001 à porter plainte pour ce type de fait à la police municipale contre 12 % en 2007. Elles sont 5 % à porter plainte auprès de la police municipale pour des agressions par des proches en 2001 contre 17 % en 2007. On peut certes considérer l'augmentation de ce type de données comme un signe de la connaissance et de la reconnaissance du travail réalisé par les polices municipales. Mais on peut aussi y voir les effets du développement, depuis une petite dizaine d'années, des politiques spécifiques d'aide aux victimes d'infractions pénales portées notamment en Île-de-France par le comité de liaison de l'aide aux victimes en Île-de-France (CLAVIF). Elles ont permis d'améliorer sensiblement la qualité de l'accueil des structures policières des victimes, tout particulièrement pour les victimes d'agressions commises par des proches ou des victimes d'agressions sexuelles, dont la crainte d'être mal accueillies renforce l'appréhension à dénoncer l'auteur de l'infraction. L'amélioration de l'accueil par la formation des policiers, ou la présence dans les locaux de la police municipale d'un bureau d'aide aux victimes, expliquent que les victimes soient plus enclines à ouvrir les portes d'un poste de police (municipal ou national) ou de gendarmerie pour déclarer des agressions qui, jusqu'alors, restaient confinées dans la sphère privée.

5.6 Les relations avec les commerçants

	1 agent	de 2 à 5 agents	de 6 à 10 agents	de 11 à 20 agents	de 21 à 50 agents	Plus de 50 agents	Toutes tailles confondues
Les commerçants	71 %	83 %	81 %	94 %	78 %	80 %	82 %

Tableau 36 - Les relations des polices municipales avec les commerçants.

Source - IAU Île-de-France, enquête sur les polices municipales 2008.

Enfin, on constate une relation très étroite des polices municipales quelle que soit leur taille avec « les commerçants ». 82 % des répondants ont des relations « régulières » et « très régulières » avec eux. Par les informations dont ils disposent sur un quartier, les commerçants sont de véritables « capteurs sociaux » et tout naturellement pour les policiers municipaux des interlocuteurs incontournables. « La tournée des commerçants » pour les policiers municipaux en îlotage fait d'ailleurs partie de leurs obligations. La capacité revendicative des commerçants sur les questions de sécurité, prompts à dénoncer l'inaction des services de l'État ou de la municipalité, explique aussi l'attention que les maires demandent à leurs agents de leur accorder. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le centre ville est généralement le quartier où la présence des policiers en tenue est la plus régulière.

Conclusion

Indiscutablement, par leur présence aussi bien dans les communes du cœur de l'agglomération francilienne que dans les territoires périurbains de grande couronne, par l'étendue de leurs missions les polices municipales sont devenues des acteurs essentiels de la production de la sécurité en Île-de-France. On compte pas moins aujourd'hui de 377 polices municipales (communales ou à caractère intercommunal) en Île-de-France. Elles couvrent 407 des 1280 communes franciliennes. Près d'une commune francilienne sur trois est équipée d'une police municipale et 75 % de la population francilienne bénéficie de ce type de service dans sa commune.

Outil central de la politique de prévention de la délinquance et, plus largement, de la politique du cadre de vie des maires, la police municipale est un outil financièrement coûteux. Il est significatif que les communes dotées d'une police municipale disposent, en très grande majorité, d'un potentiel fiscal par habitant se situant dans la moyenne haute des communes franciliennes. Le coût moyen d'une police municipale est de 25 euros par an par habitant. Dans les grandes et moyennes villes, il représente entre 2 et 6 % du budget communal. Pour mutualiser les coûts, 5 polices municipales à caractère intercommunale ont été placées, pour la gestion des effectifs, sous la compétence de structures intercommunales. Reste que ces expériences sont, malgré les dispositions de la loi du 5 mars 2007 renforçant et simplifiant ce type de police municipale, très minoritaires. En tous cas, elles ne permettent pas pour l'instant de compenser la manifeste inégalité entre les communes à se doter de ce type d'outil.

Les polices municipales s'étoffent, elles se diversifient aussi. C'est tout particulièrement vrai dans les grandes polices municipales (plus de 20 policiers municipaux) qui couvrent 20 % de la population francilienne. Aux côtés des policiers municipaux, on y trouve une kyrielle d'autres agents (agents de surveillance de la voie publique, agents des parcs et jardins, opérateurs de vidéosurveillance ...). La capacité d'action d'une police municipale ne dépend donc pas des seuls policiers municipaux, mais de tous ces agents qui sont présents sur l'espace public ou le surveille. L'image des polices municipales, change en raison notamment de sa féminisation. Les femmes représentent en moyenne 28 % des effectifs. Certes, elles demeurent très nettement minoritaires, mais elles sont proportionnellement plus nombreuses qu'au sein des forces de sécurité de l'État ou des professionnels du gardiennage du secteur privé.

La diversification des polices municipales tient aussi à une plus grande division du travail au sein des services. Elle est liée aux nouvelles missions qui leur sont attribuées (police de la route, mise en fourrière des voitures et animaux ...). Des brigades motos, des brigades canines ou encore des brigades équestres spécialisées dans un domaine d'intervention sont ainsi créées. Il n'y a désormais plus un mais des métiers au sein des polices municipales nécessitant des compétences, des savoir-faire, des techniques d'intervention qui, pour l'instant toutefois, relèvent d'un apprentissage plus artisanal que professionnel.

Cette spécialisation des polices municipales s'accompagne d'un changement dans les missions qu'elles assurent. Traditionnellement centrées sur un travail polyvalent de médiation et de surveillance des espaces publics, les polices municipales tendent à consacrer une part importante de leur travail à des missions de contrôle : verbalisation de petites infractions, flagrants délits d'infractions, recherche d'images captées par les caméras de surveillances pouvant servir de preuve dans le cadre d'une enquête judiciaire réalisée par la police nationale. Bien sûr, selon la doctrine d'action fixée par un maire, selon la taille de la police municipale, selon ses équipements, la part prise par ces missions de contrôle est plus ou moins importante. Au-delà des particularismes locaux, une tendance néanmoins se dégage dans la région francilienne ; le modèle d'une police de relation, d'une police proche de la population, sur lequel s'appuyait les policiers municipaux pour légitimer leur spécificité par rapport aux forces de sécurité de l'État, se fissure. Plusieurs raisons structurelles peuvent l'expliquer :

- Les nouveaux pouvoirs répressifs conférés aux polices municipale depuis la loi d'avril 1999 aussi bien dans le domaine de la police de la route que pour la verbalisation de petites infractions troublant la tranquillité publique ou le cadre de vie (possibilité de dresser un procès verbal pour dépôt d'ordures sauvages ou des dégradations de biens publics).

- La diffusion au sein des polices municipales de nouvelles technologies susceptibles d'améliorer la performance policière qui élargissent, dans le même temps, le répertoire de missions que les polices

peuvent assurer. C'est le cas en matière de police de la route (radars pour les contrôles de vitesse) mais aussi pour les missions de surveillance des rues et autres espaces publics (vidéosurveillance).

- Le développement de moyens technologiques servant au management des polices municipales (géolocalisation des brigades, cartographie des faits de délinquance et des désordres, diffusion du téléphone mobile permettant aux agents d'être joints à tout moment), conduit les polices municipales à privilégier un travail de réaction aux événements reléguant au second plan leur travail d'îlotage, de relation avec la population. Elles deviennent des polices plus réactives que proactives répondant dans l'urgence aux sollicitations qui leur sont adressées par les habitants ou leurs partenaires institutionnels. A tel point que la proximité est désormais moins envisagée comme une proximité par le contact, par la relation, que comme une proximité « temporelle » synonyme de réponse dans l'urgence.

- Un alourdissement des tâches administratives en raison d'une inflation de l'activité procédurale et, plus largement, des écrits : compte rendu de missions, renseignement administratif à la demande d'un service public d'État ou d'un autre service municipal. Il faut y voir une conséquence de plusieurs phénomènes : l'extension de leurs prérogatives et la professionnalisation des services de police municipale caractérisée par une plus grande bureaucratisation. Le temps consacré à la surveillance générale de l'espace public, à arpenter le terrain, en est mécaniquement réduit.

- Une dernière évolution joue un rôle déterminant dans le changement des missions des polices municipales, il s'agit de la délégation de missions par les forces de sécurité de l'État aux collectivités locales voire au secteur marchand de la sécurité. Assurément, ce désengagement de l'État constitue une contrainte forte pesant sur le choix des maires de se doter d'une police municipale ou dans celui d'élargir le spectre d'intervention de leurs policiers.

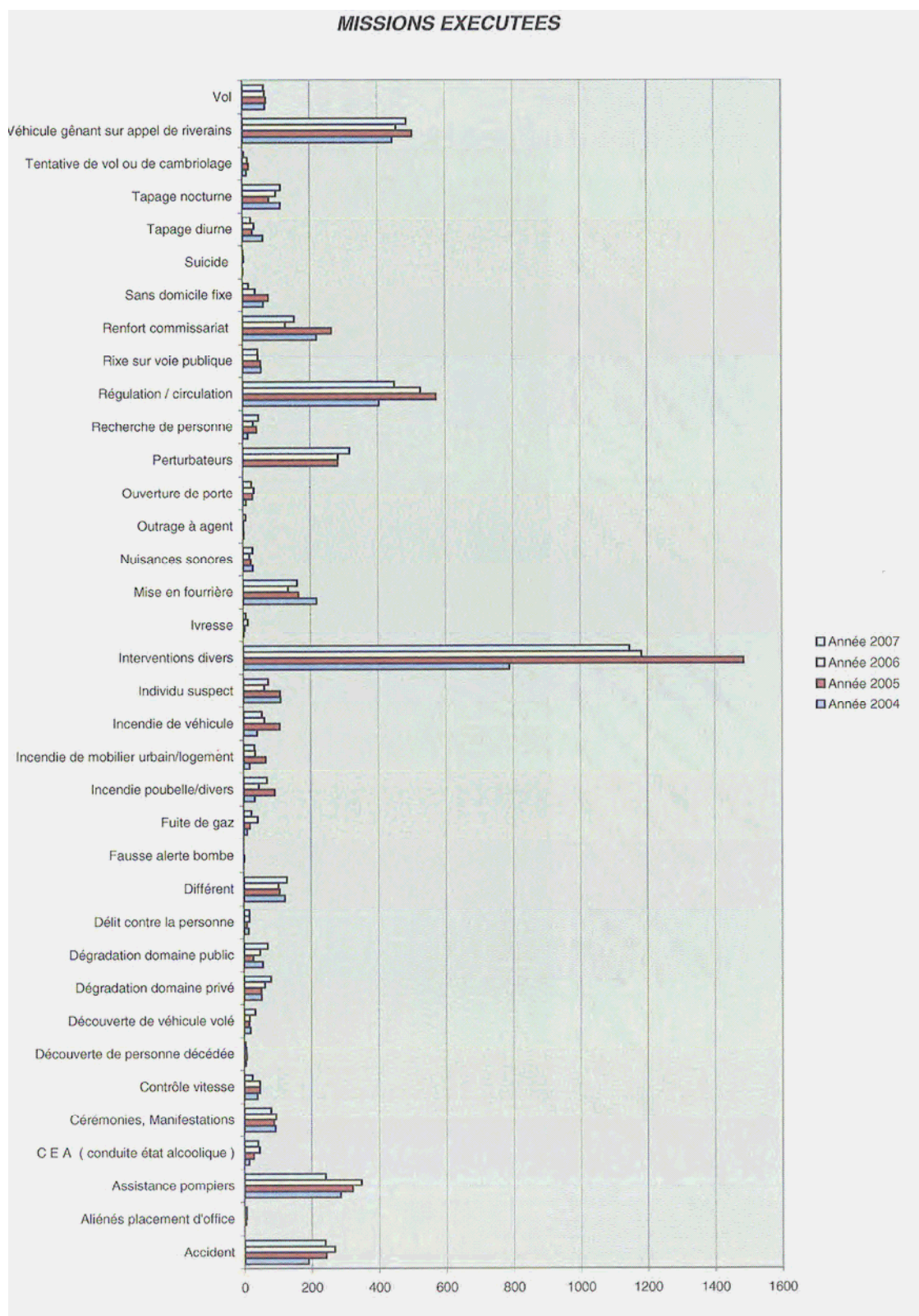
Invoquée, défendue par les élus locaux et les policiers municipaux, la « proximité » des polices municipales avec la population n'a pas, n'a plus serait-on tenté de dire, l'évidence qu'elle avait auparavant. Elle l'est d'autant moins qu'un autre phénomène affecte les polices municipales dans la région francilienne : le nomadisme des policiers municipaux. La demande des communes en agents étant plus forte que l'offre, les conditions de salaire et d'équipement étant très variables selon les communes, les policiers municipaux n'hésitent plus à « faire carrière » non plus dans une mais dans des polices municipales. Avec cette mobilité géographique, la proximité des policiers municipaux qui était liée à leur ancrage dans un territoire où ils vivaient et faisaient leur carrière, à leur connaissance d'une « société locale » dans laquelle ils étaient connus et reconnus est donc désormais toute relative.

Une telle évolution interroge le référentiel même d'action des polices municipales : les polices municipales souhaitent-elles être des polices de relation avec le public, des polices préventives de « résolution de problèmes » ou des polices d'intervention à dominante répressive ? De la clarification à cette question dépend la place et le rôle qu'entendent jouer les policiers municipaux dans la production de la sécurité dans les communes franciliennes. Se joue aussi l'identité même des polices municipales, leur capacité à s'imposer comme une « troisième force de police », c'est-à-dire comme une force complémentaire à la police et à la gendarmerie nationale, parce que différente dans ses modes d'action et ses missions, et non comme une force subalterne.

Annexe 1 - Bibliographie

- Bailleau (F.) Faget (J.), *Les experts municipaux de la sécurité. Origine, place et rôle dans la production de la sécurité*, Paris, IHESI, mai 2004.
- Bastard (B.), Mouhanna (Ch.), *Une justice dans l'urgence : le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.
- Boudjemai (M.), *Métiers et acteurs de la sécurité en Ile-de-France*, IAURIF, 2003.
- Chauvel (J.-P.), *Disparités de richesse fiscale en Ile-de-France : bilan et perspectives*, IAU île-de-France, notes rapides, n°426, avril 2006
- De Maillard (J.), Le Goff (T.), « Le financement de la sécurité dans les villes », *Revue d'Economie Financière*, avril 2006.
- De Maillard (J.), Le Goff (T.), « Demande de sécurité : des pressions sociales aux mobilisations institutionnelles », *Pouvoirs locaux*, n°78 (III), septembre 2008, p.46-51
- Ferret (J.), « Evaluer la police dite de proximité ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°53 (3), 2003
- Heurtel (H.), *Victimation et sentiment d'insécurité en île-de-France. Les premiers résultats de l'enquête 2007*, IAU île-de-France, juillet 2008,
- Jouanneau (H.), « Ces villes qui ne veulent pas de police municipale », *La Gazette des communes*, 8 septembre 2008
- Le Goff (T.), *Les maires. Nouveaux patrons de la sécurité ?*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2008.
- Le Goff (T.), *Vidéosurveillance et espaces publics. Un état des lieux des évaluations en France et à l'étranger*, IAU île-de-France, octobre 2008.
- Malochet (V.), *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, janvier 2007.
- Malochet (V.), Pouchadon (M.-L.), Véroutout (A.), *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, Rapport pour le compte de l'INHES, mai 2008
- Milburn (Ph.), Salas (D.), *Les procureurs de la République : de la compétence personnelle à l'identité collective*, Rapport de recherche pour la Mission de recherche Droit et Justice, mai 2007
- Mucchielli (L.), ss.dir., *Gendarmes et voleurs. De l'évolution de la délinquance aux défis du métier*, Paris, L'Harmattan, 2007
- Palermo (Th.), « Police nationale, polices municipales : quelle collaboration ? », *L'officiel de la sécurité*, hors série n°2, janvier 2008. p. 16
- Renaudie (O.), *La préfecture de police*, LGDJ, Paris, 2007
- Roché (S.) dir., *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble*, rapport pour l'INHES, 2007.

Annexe 2 - Extrait d'un rapport d'activités d'une police municipale



Annexe 3 - Convention type de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'État.

Entre le préfet de ... et le maire de ..., après avis du procureur de la République près le tribunal de grande instance de ..., il est convenu ce qui suit :
La police municipale et les forces de sécurité de l'Etat ont vocation, dans le respect de leurs compétences propres, à intervenir sur la totalité du territoire de la commune. En aucun cas, il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre. La présente convention, établie conformément aux dispositions de l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales, précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles des forces de sécurité de l'Etat.

Pour l'application de la présente convention, les forces de sécurité de l'Etat sont la police nationale dans les communes placées sous le régime de la police d'Etat et la gendarmerie nationale dans les autres communes. Les responsables des forces de sécurité de l'Etat sont, selon le cas, le chef de la circonscription de sécurité publique ou le commandant de la brigade de gendarmerie territorialement compétents.

1. Modalités de la coordination

Article 1^{er}

Le responsable des forces de sécurité de l'Etat et le responsable de la police municipale, ou leurs représentants, se réunissent périodiquement pour échanger toutes informations utiles relatives à l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics dans la commune, en vue de l'organisation matérielle des missions prévues par la présente convention. L'ordre du jour de ces réunions est adressé au procureur de la République qui y participe ou s'y fait représenter s'il l'estime nécessaire.

Les conditions de ces réunions sont les suivantes (à compléter en ce qui concerne la fréquence, les lieux et autres modalités)

-

-

-

Article 2

Le responsable des forces de sécurité de l'Etat et le responsable de la police municipale s'informent mutuellement des modalités pratiques des missions respectivement assurées par les agents des forces de sécurité de l'Etat et les agents de police municipale, pour assurer la complémentarité des services chargés de la sécurité sur le territoire de la commune. Le responsable de la police municipale informe le responsable des forces de sécurité de l'Etat du nombre d'agents de police municipale affectés aux missions de la police municipale et, le cas échéant, du nombre des agents armés et du type des armes portées. La police municipale donne toutes informations aux forces de sécurité de l'Etat sur tout fait dont la connaissance peut être utile à la préservation de l'ordre public et qui a été observé dans l'exercice de ses missions.

Le responsable des forces de sécurité de l'Etat et le responsable de la police municipale peuvent décider que des missions pourront être effectuées en commun sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'Etat, ou de son représentant.

Article 3

Les forces de sécurité de l'Etat et la police municipale échangent les informations dont elles disposent sur les personnes signalées disparues et sur les véhicules volés, susceptibles d'être identifiés sur le territoire de la commune. En cas d'identification par ses agents d'une personne signalée disparue ou d'un véhicule volé, la police municipale en informe les forces de sécurité de l'Etat.

Article 4

Pour pouvoir exercer les missions prévues par les articles 21-2 et 78-6 du code de procédure pénale et par l'article L. 1er du code de la route, les agents de police municipale doivent pouvoir joindre à tout moment un officier de police judiciaire territorialement compétent. A cette fin, le responsable des forces de sécurité de l'Etat et le responsable de la police municipale précisent les moyens par lesquels ils doivent pouvoir communiquer entre eux en toutes circonstances.

Article 5

Les communications entre la police municipale et les forces de sécurité de l'Etat pour l'accomplissement de leurs missions respectives se font par une ligne téléphonique réservée ou par une liaison radiophonique, dans des conditions définies d'un commun accord par leurs responsables. L'installation des moyens de communication nécessaires est prise en charge par la commune.

2. Nature et lieux des interventions

Article 6

La police municipale assure la garde statique des bâtiments communaux.

Article 7

I. - La police municipale assure la surveillance des établissements scolaires suivants, en particulier lors des entrées et sorties des élèves

-

-

-

II. - La police municipale assure également la surveillance des points de ramassage scolaire suivants :

-

-

-

Article 8

La police municipale assure la surveillance des foires et marchés, en particulier :

-
-
-

ainsi que la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune, notamment :

-
-
-

Article 9

La surveillance des autres manifestations, notamment des manifestations sportives, récréatives ou culturelles nécessitant ou non un service d'ordre à la charge de l'organisateur, est assurée, dans les conditions définies préalablement par le responsable des forces de sécurité de l'Etat et le responsable de la police municipale, soit par la police municipale soit par les forces de sécurité de l'Etat.

Article 10

La police municipale assure la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules sur les voies publiques et parcs de stationnement dont la liste est précisée lors des réunions périodiques prévues à l'article 1er. Elle surveille les opérations d'enlèvement des véhicules, et notamment les mises en fourrière, effectuées sous l'autorité de l'officier de police judiciaire compétent.

Article 11

La police municipale informe au préalable les forces de sécurité de l'Etat des opérations de contrôle de vitesse des véhicules qu'elle assure.

Article 12

Toute modification des conditions d'exercice des missions prévues aux articles 2 à 11 de la présente convention fait l'objet d'une concertation entre le responsable des forces de sécurité de l'Etat et le responsable de la police municipale dans le délai nécessaire à l'adaptation des dispositifs de chacun des deux services.

3. Dispositions diverses

Article 13

Un rapport périodique est établi, dans les conditions fixées d'un commun accord par le responsable des forces de sécurité de l'Etat et le responsable de la police municipale, sur les conditions de mise en oeuvre de la présente convention. Ce rapport est communiqué au préfet et au maire. Copie en est transmise au procureur de la République.

Article 14

La présente convention et son application font l'objet d'une évaluation annuelle au cours d'une réunion entre le préfet et le maire. Le procureur de la République est informé de cette réunion et y participe s'il le juge nécessaire.

Article 15

La présente convention est conclue pour une durée de cinq ans, renouvelable ensuite d'année en année par tacite reconduction. Elle peut être dénoncée après un préavis de six mois par l'une ou l'autre des parties.

