

Les polices municipales en Île-de-France : première enquête



CS - Ville de Mantes-la-Jolie

Nombreuses, visibles dans les espaces publics de nos villes, les polices municipales restent pourtant peu et mal connues. Pour mieux cerner leur place dans la production de la sécurité dans les villes franciliennes, l'IAU Île-de-France a mené une enquête sous forme d'un questionnaire et d'entretiens.

Depuis une trentaine d'années, on assiste en France à la renaissance de polices dont les patrons sont les maires : les polices municipales. Il faut bien parler de renaissance car, sous la III^e République, les polices municipales assuraient la police du quotidien dans les villes françaises. Ce n'est que sous le régime de Vichy qu'elles ont été étatisées, laissant aux deux forces de police d'État (la police et la gendarmerie natio-

nale) le soin de gérer la sécurité quotidienne. Aujourd'hui, la donne a changé. Les polices municipales ont progressivement été dotées de moyens juridiques et techniques leur permettant d'exécuter les tâches que le maire leur confie en matière de prévention et de surveillance, de bon ordre, de sécurité et de salubrité publique⁽¹⁾. Contrairement aux forces de police d'État, elles ne peuvent toutefois mener des enquêtes judiciaires. Mais elles ont des compétences impor-

tantes, répressives mêmes, en matière de police de la route notamment, qui en font des acteurs clés de la sécurité locale. C'est tout particulièrement vrai en Île-de-France, qui est, après Provence-Alpes-Côtes d'Azur, la Région la mieux couverte par ces polices municipales, dites de proximité.

Les polices municipales : une croissance rapide et continue
Amorcé dès le début des années 1980, le développement des polices municipales en Île-de-France ne se dément pas ces dernières années. En 2007, on compte 377 polices municipales, alors qu'elles étaient 343 en 2003⁽²⁾. Elles représentent 11 % de l'ensemble des polices municipales françaises qui sont, d'après

Methodologie

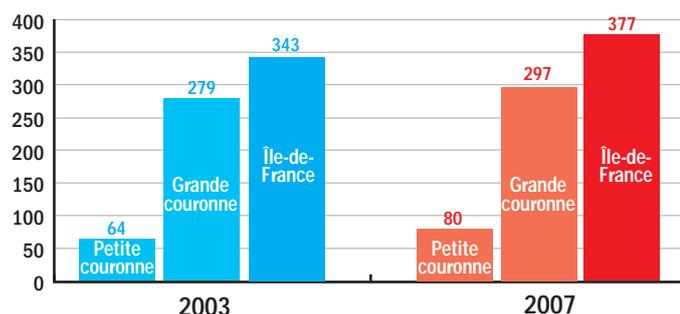
Cette étude s'appuie sur un double travail d'enquête réalisé de février à mai 2008. D'une part, un travail de mesure du phénomène « polices municipales », sur la base des données enregistrées par les préfectures d'Île-de-France, permet d'établir un état des lieux précis du nombre de polices municipales en Île-de-France, de leur taille (nombre d'agents), de leur implantation dans l'espace francilien et de leur évolution au cours des cinq dernières années. D'autre part, un questionnaire adressé à l'ensemble des polices franciliennes permet de disposer d'informations plus précises sur les polices municipales quant à leur coût, leurs missions, leurs besoins en formation ou encore leurs relations avec leurs partenaires, notamment avec la police ou la gendarmerie nationale.

nos estimations, au nombre de 3452. Ces polices interviennent dans 407 des 1 280 communes franciliennes. Cela représente un peu moins d'un tiers des communes franciliennes couvert par ce type de service, mais 75 % de la population francilienne. Fait plus remarquable encore, on

(1) Rappelons que le maire, depuis la loi cadre du 5 avril 1884, a pour mission de garantir dans sa commune « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique » : art. 97 de la loi municipale du 5 avril 1884, art. L. 131.5 du code des communes.

(2) Voir BOUDJEMAI M., *Métiers et acteurs de la sécurité en Île-de-France*, Paris, laurif, 2003.

Évolution globale des polices municipales entre 2003 et 2007 en Île-de-France



Sources : ministère de l'Intérieur et IAU Île-de-France.

assiste à une véritable « explosion » des effectifs de policiers municipaux franciliens. Ils sont, en effet, passés de 2 224 en 2003 à 3 186 en 2007, soit une progression de 43 %.

La forte progression des effectifs de policiers municipaux tient à la création de nouveaux services, mais plus encore au renforcement de ceux déjà existants, notamment en grande couronne. De 2003 à 2007, cette dernière a connu une augmentation de 48 % du nombre de policiers municipaux (1 328 à 1 963), alors qu'on ne compte que dix-huit nouvelles polices municipales. En petite couronne, l'augmentation tient principalement au développement des polices municipales en Seine-Saint-Denis. Douze en 2003, elles sont vingt-quatre en 2007 et le nombre de policiers est passé de 124 à 281.

Indiscutablement, deux facteurs ont favorisé le développement des polices municipales :

- le renforcement des moyens juridiques octroyés aux policiers municipaux par différents

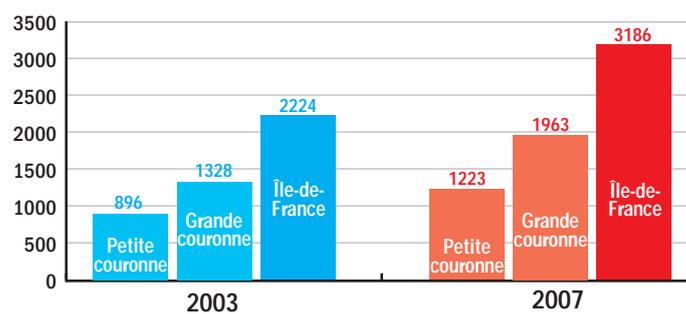
textes de loi (notamment la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, la loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007...) ;

- le développement de financements croisés qui incitent les communes, bien que les coûts soient importants, à se doter d'une 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'Oise⁽³⁾.

Des services majoritairement de petite taille

S'il existe un grand nombre de polices municipales, elles sont, en revanche, très majoritairement de petite taille. Plus de la moitié (221) compte moins de cinq policiers municipaux. Ces 221 services ne couvrent que 24 % de la population francilienne. À l'inverse, les trente-deux polices municipales composées de plus de vingt agents (dont trois sont à caractère intercommunal) cou-

Évolution globale des policiers municipaux entre 2003 et 2007 en Île-de-France



Sources : ministère de l'Intérieur et IAU Île-de-France.

vent 20 % de la population francilienne. Il est à noter que seules six communes, parmi celles de plus de 50 000 habitants, ne sont pas équipées d'une police municipale (Champigny-sur-Marne, Créteil, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, le Blanc-Mesnil et Nanterre).

Outil central de la politique de prévention de la délinquance et, plus largement, de la politique du cadre de vie conduite par nombre de maires, une police municipale représente un coût financier important. De manière significative, les communes dotées d'une police municipale disposent, en très grande majorité, d'un potentiel financier par habitant se situant dans la moyenne haute des communes franciliennes⁽⁴⁾. Le coût moyen d'une police municipale est de 26 euros par an pour un habitant. Il représente entre 2 % et 7 % du budget communal. Assurément, ce coût peut exercer un effet dissuasif sur les petites communes ou celles dotées d'un faible potentiel financier par habitant

qui envisageraient de créer ce type de service. En vue de mutualiser les coûts, les communes de cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), se trouvant dans des territoires que l'on peut qualifier de périurbains, se sont dotées d'une police municipale communautaire⁽⁵⁾. Les EPCI gèrent administrativement les policiers et prennent en charge les coûts, aussi bien des salaires, des équipements que des formations. En revanche, pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, les agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune. Peu nombreuses, ces expériences de mutualisation ne permettent pas pour l'instant de compenser la manifeste inégalité existant entre les communes susceptibles ou non de se doter de ce type d'outil.

Des polices municipales bien armées

Sur le plan de l'armement, les polices municipales franciliennes apparaissent bien équipées. Rappelons que les policiers municipaux peuvent être autorisés, nominativement, par le représentant de l'État dans le

Taille des polices municipales et population couverte (hors Paris)

	Effectif total	Dont intercommunales	Part de la population 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 %

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

(3) Sur le développement de cette logique de financement croisé en matière de sécurité, voir LE GOFF T., MAILLARD DE J., « Le financement de la sécurité dans les villes », *Revue d'économie financière*, avril 2006.

(4) Le potentiel financier moyen par habitant dans les communes franciliennes est de 700 euros en 2005.

(5) Possibilité ouverte par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, renforcée par les articles 1 et 4 de loi n° 2007-97 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

département à porter une arme, sur demande motivée du maire⁽⁶⁾. Ils ont la possibilité d'être équipés de différentes catégories d'armes de dangerosité variable⁽⁷⁾. Celles qui font le plus souvent objet de débats et d'inquiétudes relèvent de la quatrième catégorie (revolvers chambrés pour le calibre 38 spécial ; pistolets chambrés pour le calibre 7,65 mm et les pistolets à impulsion électrique : Tasers).

Comparativement au reste de la France, les polices municipales franciliennes sont plus fortement armées. Seules 34 % des polices municipales ne sont pas armées, alors que, dans l'ensemble de l'hexagone, elles sont 46 %. Majoritairement équipées d'une arme de sixième catégorie (matraques de type « bâton de défense » ou « tonfa », générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes, projecteurs hypodermiques), 15 % des polices municipales franciliennes le sont aussi d'une arme de quatrième catégorie. Elles ne sont que 6,5 % sur l'ensemble du territoire français. Des différences notables existent entre départements. Les polices municipales de la petite couronne sont nettement plus nombreuses à être équipées d'une arme de catégorie 4 : 21 % des polices municipales de la petite couronne contre 13 % dans la grande couronne.

Les départements de Seine-Saint-

Denis et de Seine-et-Marne se démarquent par la proportion de polices municipales qui y sont équipées d'armes de poing, respectivement 25 % et 26 %. À l'inverse, un département se singularise par le très faible nombre de polices municipales équipées en armes de quatrième catégorie, 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. Dans les variations entre départements, on ne doit pas non plus négliger le rôle joué par le préfet, qui délivre ou non l'agrément aux policiers municipaux avant qu'ils ne soient nommés et assermentés par le maire.

Diversification des métiers, diversification des personnels

Les polices municipales s'étoffent et diversifient aussi leur personnel. C'est tout particulièrement vrai dans les grandes polices municipales (plus de vingt agents). Aux côtés des policiers municipaux, se trouve une kyrielle d'autres agents (agents de surveillance de la voie publique, agents des parcs et jardins, opérateurs de vidéosurveillance). Aujourd'hui, la capacité d'action d'une police municipale

ne dépend donc pas des seuls policiers municipaux, mais de tous ces agents qui sont présents dans l'espace public ou qui le surveillent. L'image des polices municipales, elle-même, change, en raison notamment de sa féminisation. Les femmes représentent en moyenne 28 % des effectifs des policiers municipaux franciliens. Certes, elles demeurent très nettement minoritaires, mais elles sont proportionnellement plus nombreuses qu'au sein des forces de sécurité de l'État ou des entreprises de 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.

Vers le modèle d'une police d'intervention

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, recherche d'images captées par les caméras de surveillance pouvant servir de preuves 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. Néanmoins, au-delà des particula-

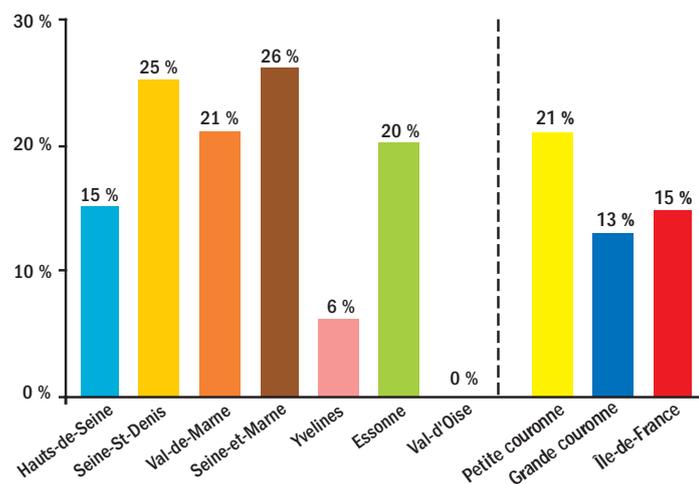
rismes locaux, une tendance se dégage dans la région francilienne : le modèle d'une police de relation, d'une police proche de la population, sur lequel s'appuyaient les policiers municipaux pour légitimer leur spécificité par rapport aux forces de sécurité de l'État, se fissure.

Plusieurs raisons structurelles peuvent l'expliquer. De nouveaux pouvoirs répressifs ont été conférés aux policiers municipaux, depuis la loi du 15 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. Ils ont ainsi la possibilité de dresser un procès-verbal pour bruits ou tapages injurieux, abandon d'ordures sauvages, destructions ou dégradations de biens appartenant à la commune⁽⁸⁾.

La diffusion, au sein des polices municipales, de nouvelles technologies susceptibles d'améliorer la performance policière, élargit 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 (vidéo-surveillance).

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 à privilégier un travail de réaction aux événements. Ceci tend à reléguer au second plan leur travail d'ilotage, de relation avec la population. Chargées avant tout de répondre aux appels des admi-

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.

(6) Article L. 412-51 du code des communes, issue de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

(7) Décret n° 2000-276 relatif à l'armement des polices municipales.

(8) Décret n° 2007-1388 du 26 septembre 2007 pris pour l'application de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007.



CSVILLE de Mantes-la-Jolie

La surveillance d'une habitation dans le cadre d'une opération « Tranquillité vacances ».

nistrés ou aux sollicitations des partenaires (police nationale, bailleurs sociaux...), elles n'ont plus guère le temps pour entrer en dialogue avec les gens. 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. À 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.

Les tâches administratives s'alourdissent 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, la professionnalisation des services de police municipale, caractérisée par une plus grande bureaucratization et l'usage du langage juridique. 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. Assurément, ce désengagement constitue une contrainte forte pesant sur le choix des maires de se doter d'une police municipale ou d'élargir le spectre d'intervention de leurs policiers.

La fin d'une police de proximité ?

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'a d'autant moins qu'un autre phénomène affecte les polices municipales dans la région francilienne : le nomadisme de leurs agents. La demande des communes en termes d'effectifs 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 plusieurs polices municipales. Avec cette mobilité géographique, la proximité des policiers municipaux,

autrefois 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 pose la question du 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 réponse 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 de 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.

Tanguy Le Goff ■

Pour en savoir plus

- LE GOFF T., *Les polices municipales en Île-de-France*, Paris, IAU île-de-France, avril 2009.
- LE GOFF T., *Les maires. Nouveaux patrons de la sécurité ?*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2008.
- MALOCHET V., *Les policiers municipaux*, Paris, Puf, janvier 2007.
- MALOCHET V., POUCHADON M.-L., VEROUTOUT A., *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport pour le compte de l'Inhes, Paris, mai 2008.

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theule
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Ollivier

Diffusion par abonnement
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144