

# LES POLICES MUNICIPALES DES PLUS GRANDES VILLES DE FRANCE

PANORAMA FACTUEL



**NOVEMBRE 2019**

20.19.01

978 2 7371 2143 2



[institutparisregion.fr](http://institutparisregion.fr)

L'INSTITUT  
PARIS  
REGION

# LES POLICES MUNICIPALES DES PLUS GRANDES VILLES DE FRANCE

PANORAMA FACTUEL

Novembre 2019

**L'Institut Paris Region**

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15  
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02  
<http://www.institutparisregion.fr>

Directeur général : Fouad Awada  
Mission Prévention Sécurité : Sylvie Scherer, directrice

Étude réalisée par Virginie Malochet, sociologue  
Infographie réalisée par Sylvie Castano

N° d'ordonnancement : 20.19.01

Crédit photo de couverture : Mairie de Toulouse © P. Nin

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Malochet Virginie, *Les polices municipales des plus grandes villes de France. Panorama factuel*, L'Institut Paris Region, 2019.

*Remerciements :*

Aux responsables des services de police municipale qui ont accepté de se prêter aux interviews téléphoniques, de répondre à nos questions et de témoigner de leur expérience. Cette étude repose pour l'essentiel sur la matière qu'ils ont bien voulu nous livrer.

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>Les forces en présence : expansion globale, disparités locales</b> .....	<b>5</b>
<b>Vue d'ensemble sur la distribution des polices municipales dans les grandes villes</b> ....	<b>5</b>
Un développement généralisé .....	5
Des ratios inégaux .....	6
<b>Zoom sur les services des dix plus grandes villes de France (hors Paris)</b> .....	<b>9</b>
État des effectifs de policiers municipaux .....	9
Autres personnels rattachés aux services municipaux de sécurité .....	11
Armement et équipements .....	13
<b>Les missions : variations sur le thème de la proximité</b> .....	<b>19</b>
<b>Les doctrines d'emploi</b> .....	<b>19</b>
Un positionnement consensuel .....	19
Des déclinaisons plurielles .....	21
<b>L'organisation interne</b> .....	<b>23</b>
Plages d'intervention et structuration des services .....	23
Dispositifs de sectorisation et de mise en relation avec le public .....	28
<b>La coordination avec la police nationale</b> .....	<b>30</b>
Modalités de coopération .....	30
Enjeux de positionnement .....	31
<b>Le cas particulier de la ville de Paris</b> .....	<b>35</b>
Un régime singulier de gestion de la sécurité .....	35
La montée en puissance des services de la ville .....	36
Demain, une police municipale à Paris ? .....	39
<b>Conclusion</b> .....	<b>41</b>
<b>Infographie</b> .....	<b>42</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>43</b>
Liste des responsables de police municipale interviewés .....	43
Les 125 villes de France de plus de 50 000 habitants (2016) .....	44
Polices municipales disposant d'un effectif supérieur ou égal à 30 agents (2017) .....	45



# Introduction

Fin janvier 2019, la maire de Paris officialise sa décision de mettre en place une police municipale dès 2020. Longtemps hostile à cette éventualité, elle a revu sa position, considérant qu'il importe de « faire respecter les règles du quotidien » en réponse aux attentes des habitants. Compte tenu de la prédominance bicentenaire de la Préfecture de police dans la gestion de la sécurité de la capitale, cette annonce a pu faire l'effet d'une petite révolution. Par-delà les diverses réactions suscitées, elle s'inscrit dans un mouvement plus largement observable à l'échelle nationale, marqué par l'implication accrue des villes dans le domaine de la sécurité.

Du point de vue du droit, le développement des polices municipales se justifie aisément : dans toutes les communes de France (hormis Paris même si les lignes bougent), le maire est la première autorité de police. Tenu de prendre et de faire respecter l'ensemble des mesures nécessaires au vivre ensemble, il est investi de larges prérogatives pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques sur le territoire communal. Tel que le stipule l'article L132-1 du code de la sécurité intérieure, il concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance.

Ce cadre juridique recoupe un constat empirique : les maires s'investissent toujours plus sur le terrain de la tranquillité face à ce qu'ils perçoivent comme un désengagement des services policiers de l'État. De ce fait, les services de police municipale montent en puissance. Même au sein des forces de police et de gendarmerie nationales, leur rôle n'est plus vraiment contesté. Au contraire, ces dernières semblent soulagées de pouvoir s'appuyer sur les ressources des collectivités locales pour optimiser les capacités d'action. Avec près de 23 000 agents, les polices municipales sont désormais considérées comme « la troisième force de sécurité du pays » – c'est ainsi que l'écrivent les députés J.M. Fauvergue et A. Thourot dans un rapport de septembre 2018 qui témoigne de leur reconnaissance officielle<sup>1</sup>.

Ce constat qui s'impose aujourd'hui n'avait pourtant rien d'évident hier encore. Si l'on s'en tient à l'histoire récente des polices municipales, force est de rappeler que leur résurgence au début des années 1980 a suscité bien des controverses. Elles se déployaient alors dans un certain flou juridique, et non sans dévoiements. Mais depuis, elles se sont structurées, institutionnalisées, professionnalisées et, pour ainsi dire, banalisées. Alors que plusieurs textes sont venus étendre leurs prérogatives et consolider leur statut, elles ont gagné en envergure et en visibilité. Face à la menace terroriste, elles ont pris une dimension supplémentaire depuis 2015 et sont entrées dans une phase de pleine légitimation dans un dispositif sécuritaire renforcé. À tel point que pour le préfet délégué aux coopérations de sécurité, « aujourd'hui, la police du quotidien, dans les grandes métropoles, ce sont les polices municipales »<sup>2</sup>.

Il faut dire que dans les grandes villes de rayonnement national voire international, la sécurité constitue un enjeu d'importance, à fort impact en termes d'image. C'est une dimension de la qualité de vie, un élément d'attractivité dans la compétition interurbaine, et c'est à cette aune que l'on doit aussi comprendre l'essor des polices municipales et la mobilisation des maires dans ce champ d'action supposément régalien.

Alors que Paris s'apprête à constituer une police municipale en tant que telle, cette note propose un éclairage sur la réalité plurielle des polices municipales dans les autres grandes villes de France. Après en avoir dégagé une vue d'ensemble à partir des données statistiques émises par le ministère de l'Intérieur, il s'agit de dresser un panorama factuel des services des dix communes les plus peuplées après Paris, c'est-à-dire ceux de Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Bordeaux, Lille et Rennes. Ce panorama s'appuie sur les informations recueillies par entretiens téléphoniques entre fin novembre 2018 et fin janvier 2019 auprès des responsables des services en question (cf. annexe 1).

À travers la description des orientations, des missions, des moyens et des modes d'organisation, l'objectif est de donner à voir le rôle croissant de ces polices municipales, les tendances convergentes et la diversité des modèles existants. À cet effet, la note se structure en trois parties : la première fait le point sur les effectifs et les équipements, la deuxième illustre les différents modes d'emploi, tandis que la dernière propose une ouverture sur le cas parisien.

<sup>1</sup> Fauvergue J.M., Thourot A., *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport de la mission parlementaire, 2018.

<sup>2</sup> Interviewé en novembre 2017, cité p.22 in Malochet V., *La gouvernance de la sécurité en Île-de-France. Implication et imbrication des collectivités territoriales et des intercommunalités*, Paris, IAU idF, 2018.



# Les forces en présence : expansion globale et disparités locales

Dans quelle mesure les services de police municipale se sont-ils développés dans les grandes villes de France ? Comment sont-ils dimensionnés ? De quels équipements disposent-ils ? Lorsque l'on regarde les polices municipales sous l'angle des moyens humains et matériels, notamment dans les pôles urbains, force est de constater un mouvement d'expansion globale malgré la persistance d'importantes disparités.

## La distribution des polices municipales dans les grandes villes

Depuis le début des années 1980, les polices municipales sont progressivement montées en puissance. Dans le paysage français de la sécurité publique, elles apparaissent désormais comme des acteurs incontournables, en particulier dans les grandes villes.

### Un développement généralisé

De manière générale, les chiffres officiels indiquent une forte progression numérique de ces polices locales en France. En l'espace d'à peine quatre décennies, le nombre de communes dotées d'un service de police municipale a plus que doublé tandis que les effectifs des agents ont quadruplé : 5 500 policiers municipaux répartis dans 1 750 communes en 1984<sup>3</sup>, 22 000 policiers municipaux répartis dans près de 4 000 communes fin 2017<sup>4</sup>. D'après les dernières données communiquées par le ministère de l'Intérieur<sup>5</sup>, l'effectif global s'élève à 22 780 fin 2018.

Cette diffusion touche en particulier les aires urbaines et leurs villes-centres. Sur les 125 villes de France de plus de 50 000 habitants (cf. annexe 2), et Paris mis à part, seules six n'ont pas de service de police municipale en tant que tel, parmi lesquelles un unique cas de ville de plus de 100 000 habitants : Brest (140 000 habitants, 25<sup>ème</sup> ville de France). Les cinq autres sont Créteil (90 000 habitants), Champigny-sur-Marne (78 000 habitants), Issy-les-Moulineaux (68 000 habitants), Quimper (63 000 habitants) et Ivry-sur-Seine (61 000 habitants). Autrement dit, sur ces six villes :

- deux (Brest et Quimper) se trouvent dans le Finistère, à la pointe d'une région Bretagne où le développement des polices municipales reste relativement contenu ;
- trois (Créteil, Champigny-sur-Marne et Ivry-sur-Seine) sont dans le Val-de-Marne, ancienne banlieue rouge où une partie des édiles locaux demeure idéologiquement rétive aux dispositifs sécuritaires ;
- la dernière (Issy-les-Moulineaux) se situe également en première couronne parisienne, dans le riche département des Hauts-de-Seine qui, pour le coup, compte des polices municipales historiques et de taille importante. Mais depuis 1980 qu'il occupe la fonction, le maire d'Issy-les-Moulineaux, figure de la classe politique nationale, s'est toujours refusé à en créer une, nonobstant la mise en place d'un service prévention/sécurité particulièrement actif.

Effectivement, dans des villes de cette envergure, l'absence de police municipale ne signifie pas forcément l'absence d'engagement dans le champ de la sécurité quotidienne et de la prévention de la délinquance. Considérant que la sécurité doit rester l'affaire de l'État, c'est une posture qui dénote plutôt la volonté de jouer sur d'autres registres (partenariat, médiation, etc.) et le refus de se doter d'un service labellisé « police » (même si, bien souvent, d'autres personnels municipaux tels les agents de surveillance de la voie publique sont employés pour prendre en charge des tâches similaires à celles que les policiers municipaux assurent dans d'autres villes).

Ces six cas ne représentent toutefois qu'une portion marginale des grandes villes. 95,2% des villes de plus de 50 000 habitants sont aujourd'hui dotées d'une police municipale. C'est une quasi-généralisation, significative de l'implication accrue des maires dans la coproduction de sécurité.

<sup>3</sup> Source : Clauzel J., *Les polices municipales*, Rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, mai 1990.

<sup>4</sup> Auxquels ajouter 800 gardes-champêtres et 7 000 ASVP (chiffres arrondis). Source : Fichier « Effectifs police municipale 2017 » du ministère de l'Intérieur, mis en ligne sur datagouv.fr

<sup>5</sup> À l'occasion d'une réunion de la commission consultative des polices municipales le 09/07/2019. Document publié par le Club Prévention Sécurité de la Gazette des communes, des départements et des régions le 29/07/2019.

<https://www.lagazettedescommunes.com/633393/53-des-policiers-municipaux-sont-equipés-d'une-arme-a-feu/?abo=1>

## Des ratios inégaux

Les polices municipales ne se développent cependant pas partout au même rythme, et leur distribution révèle une géographie contrastée, avec des effets de concentration marqués dans le pourtour parisien et dans le grand quart sud-est de la France.

Les effectifs et les ratios de policiers municipaux rapportés à la population montrent en outre d'importantes disparités, de telle sorte que le classement des plus grandes polices municipales de France ne recoupe pas celui des plus grandes villes de France (ce dernier ne recoupant pas non plus celui des principales aires urbaines) (tab.1).

**Tab. 1 – Top 10 des plus grandes polices municipales, villes et aires urbaines de France**

Rang	Services de PM les plus grands Source : datagouv.fr / fichier PM 2017	Communes les plus peuplées Source : Insee, RP2016	Principales aires urbaines Source : Insee, RP2015
1	Nice	Paris	Paris
2	Marseille	Marseille	Lyon
3	Lyon	Lyon	Marseille – Aix
4	Toulouse	Toulouse	Toulouse
5	Cannes	Nice	Bordeaux
6	Montpellier	Nantes	Lille
7	Nîmes	Montpellier	Nice
8	Saint-Etienne	Strasbourg	Nantes
9	Strasbourg	Bordeaux	Strasbourg
10	Perpignan	Lille	Rennes

Entre ces classements, les correspondances exactes sont rares. C'est le cas pour Marseille, Lyon et Toulouse, respectivement deuxième, troisième et quatrième sur le double tableau des polices municipales les plus importantes et des villes les plus peuplées. Mais généralement, le rang de classement dans l'un n'équivaut pas au rang de classement dans l'autre (tab.2).

Certaines communes se distinguent par un rang nettement supérieur dans le classement des polices municipales les mieux pourvues que dans celui des villes les plus peuplées. Par exemple, et pour ne s'en tenir qu'au top 10 du premier tableau :

- Nice, 1<sup>ère</sup> police municipale, 5<sup>ème</sup> ville de France ;
- Cannes, 5<sup>ème</sup> police municipale, 69<sup>ème</sup> ville – c'est la commune pour laquelle l'écart est le plus marqué
- Nîmes, 7<sup>ème</sup> police municipale, 19<sup>ème</sup> ville ;
- Saint-Etienne, 8<sup>ème</sup> police municipale, 13<sup>ème</sup> ville ;
- Perpignan, 10<sup>ème</sup> police municipale, 30<sup>ème</sup> ville.

Au contraire, d'autres communes se situent bien plus bas dans le classement par taille des polices municipales que dans celui des villes. Parmi les 20 plus grandes villes de France, c'est notamment le cas de :

- Nantes, 6<sup>ème</sup> ville, 12<sup>ème</sup> police municipale ;
- Rennes, 11<sup>ème</sup> ville, 30<sup>ème</sup> police municipale ;
- Le Havre, 14<sup>ème</sup> ville, 25<sup>ème</sup> police municipale ;
- Dijon, 17<sup>ème</sup> ville, 47<sup>ème</sup> police municipale ;
- Angers, 18<sup>ème</sup> ville, 52<sup>ème</sup> police municipale ;
- Villeurbanne, 20<sup>ème</sup> ville, 87<sup>ème</sup> police municipale.

Notons que dans l'ensemble, les exemples cités font apparaître une corrélation assez nette entre ces différentiels de classement et la couleur politique de la municipalité. Dans le premier cas de figure (communes situées plus haut dans le classement des polices municipales que dans celui des villes), il s'agit de municipalités de droite. Dans le cas inverse, il s'agit de villes gouvernées par la gauche, à l'exception notable du Havre et d'Angers (qui ont respectivement basculé à droite en 1995 et en 2014).

**Tab. 2 – Rang de classement des 10 plus grandes polices municipales parmi les villes les plus peuplées, et inversement**

Les 10 plus grandes polices municipales			Les 10 plus grandes villes		
	Rang parmi les PM les plus grandes	Rang parmi les villes les plus peuplées		Rang parmi les villes les plus peuplées	Rang parmi les PM les plus grandes
Nice	1	5	Paris	1	-
Marseille	2	2	Marseille	2	2
Lyon	3	3	Lyon	3	3
Toulouse	4	4	Toulouse	4	4
Cannes	5	69	Nice	5	1
Montpellier	6	7	Nantes	6	12
Nîmes	7	19	Montpellier	7	6
Saint-Etienne	8	13	Strasbourg	8	9
Strasbourg	9	8	Bordeaux	9	13
Perpignan	10	30	Lille	10	11

Sources : Insee RP 2016 / Population municipale par commune  
Datagouv.fr / Fichier « Effectifs police municipale 2017 » du ministère de l'Intérieur

Ces exemples montrent en tout cas que les ratios de policiers municipaux sont très variables d'une localité à l'autre. À partir des chiffres ministériels établis fin 2016, la *Gazette des communes* a publié un classement des 100 plus grandes polices municipales qui renseigne précisément ces ratios<sup>6</sup>. Un tiers d'entre elles (N = 34 services) présentent un ratio supérieur à 1 policier municipal pour 1 000 habitants. Outre Baie-Mahault (Guadeloupe), 5 sont en Île-de-France et les 26 autres dans le grand Sud-Est (dont 9 dans les Alpes-Maritimes, 6 dans le Var et 5 dans les Bouches-du-Rhône). Parmi ces services, 5 affichent même un ratio supérieur à 2 policiers municipaux pour 1 000 habitants : Mougins (2,45), Fos-sur-Mer (2,65), Cannes (2,66), Sainte-Maxime (2,78) et, record absolu, Saint-Tropez (7,81). Relevons que ces cinq villes balnéaires de la côte méditerranéenne se caractérisent par des flux touristiques importants qui rendent peu significative la population municipale prise en référence pour le calcul des ratios. Elles n'en témoignent pas moins d'une culture « police municipale » particulièrement ancrée dans la région Provence Alpes Côte d'Azur, en particulier sur la zone littorale.

**Policier municipal intervenant en milieu scolaire**



© Didier Gouray / Rennes Ville et Métropole

<sup>6</sup> <https://www.lgazettedescommunes.com/539695/exclusif-le-classement-des-100-premieres-polices-municipales-en-2016/?abo=1>

L'Île-de-France est une autre région de fort développement des polices municipales, ce qui tient tant à la densité de population qu'à la nature des enjeux de sécurité et des réponses apportées par les collectivités. En 2017, sur les 123 services de police municipale disposant d'un effectif supérieur ou égal à 30 agents (liste intégrale en annexe 3), 24 sont situés en Île-de-France (tab.3).

**Tab. 3 – Polices municipales franciliennes disposant d'un effectif supérieur ou égal à 30 agents**

Commune ou EPCI (département)	Rang de classement des PM en 2017	Rang de classement des villes en 2016	Nombre de policiers municipaux en 2017	Nombre d'habitants en 2016	Ratio de policiers municipaux pour 10 000 habitants
Meaux (77)	22	107	85	54 331	15,6
Levallois-Perret (92)	29	82	73	63 462	11,5
Colombes (92)	33	53	66	85 368	7,7
Aulnay-sous-Bois (93)	37	55	64	84 662	7,6
Puteaux (92)	41	154	62	44 662	13,9
Asnières-sur-Seine (92)	42	52	60	85 973	7,0
CA Plaine Vallée (95)	43	*	60	182 057	**
Évry (91)	44	***	60	54 663	11,0
Rueil-Malmaison (92)	48	60	59	78 195	7,5
Courbevoie (92)	54	57	54	81 720	6,6
Saint-Maur-des-Fossés (94)	56	67	54	74 893	7,2
Saint-Denis (93)	62	35	48	111 354	4,3
Neuilly-sur-Seine (92)	64	90	47	60 580	7,8
Poissy (78)	70	203	44	37 146	11,5
Bussy-Saint-Georges (77)	72	311	43	26 971	15,9
Drancy (93)	80	71	42	70 269	6,0
Boulogne-Billancourt (92)	96	31	36	119 645	3,0
Clichy-la-Garenne (92)	99	93	35	60 387	5,8
Melun (77)	102	184	35	40 228	8,7
Chelles (77)	105	109	34	54 196	6,3
Mantes-la-Jolie (95)	107	159	34	43 969	7,7
Cergy (95)	110	81	33	63 820	5,2
Argenteuil (95)	119	37	30	110 468	2,8
Bry-sur-Marne (94)	120	558	30	16 717	18,0

Sources : Insee RP 2016 / Population municipale par commune  
Datagouv.fr / Fichier « Effectifs police municipale 2017 » du ministère de l'Intérieur

\* Communauté d'agglomération composée de 18 communes, donc hors classement.

\*\* Les 18 communes n'étant pas toutes couvertes par le service de police intercommunale, il n'est pas fondé d'établir un ratio à l'échelle de l'agglomération dans son ensemble.

\*\*\* Les communes d'Évry et de Courcouronnes ont fusionné au 01 janvier 2019 pour créer la commune nouvelle d'Évry-Courcouronnes. Celle-ci se situe au 77<sup>ème</sup> rang des villes de France, mais ce rang de classement ne saurait être croisé avec les chiffres de la police municipale ici fournis qui ne concernent que l'ex-commune d'Évry.

## Zoom sur les services des dix plus grandes villes de France (hors Paris)

Pour une vision plus précise de ce que sont les polices municipales dans les grandes villes françaises, focalisons-nous sur celles des dix communes les plus peuplées après Paris<sup>7</sup>, soit, par ordre décroissant : Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Bordeaux, Lille et Rennes.

Avant d'en dresser un panorama factuel à partir des informations transmises entre fin novembre 2018 et fin janvier 2019 par les responsables des services en question, une remarque s'impose malgré son apparente évidence : ces dix services relèvent de l'équation classique selon laquelle « une ville = une police municipale ». Considérant les réformes territoriales successives, la montée en puissance des métropoles et les possibilités juridiques d'intercommunalisation des polices municipales, la donne pourrait pourtant être différente. Mais pour l'heure, la gestion des enjeux de sécurité n'est pas mutualisée à l'échelle plus large des agglomérations, les maires gardent directement la main. Par-delà les grandes villes, cet état de fait recoupe le constat global d'un assez faible engouement pour les différentes formules de polices intercommunales nonobstant l'existence d'initiatives significatives en ce domaine<sup>8</sup>. Autrement dit, l'image de la police d'agglomération et l'idée de métropolisation de la sécurité émergent parfois dans le débat public, mais les horizons qu'elles ouvrent du côté des collectivités territoriales semblent encore bien lointains.

Une autre précision liminaire peut être apportée concernant le cas spécifique de la ville de Lille qui compte deux communes associées<sup>9</sup>, Hellemmes (depuis 1977) et Lomme (depuis 2000). Celles-ci peuvent s'apparenter à des quartiers périphériques de Lille, mais en raison de leur statut particulier, elles disposent chacune d'une mairie, d'un conseil communal et d'un maire délégué. S'agissant de notre sujet, elles sont couvertes par la direction de la police municipale et de la réglementation de la ville de Lille. Lomme a néanmoins conservé son unité propre de police municipale.

### État des effectifs des policiers municipaux

Sur le plan des effectifs, sachant que 75% des services de police municipale répertoriés en France en 2017 comptent 5 agents tout au plus, on peut dire que les dix structures ici considérées sont toutes de taille importante, et cela semble pour le moins normal eu égard au nombre d'habitants. Ceci étant, les chiffres donnent à voir des différences marquées (tab.4). Entre Rennes et Nice, les ratios varient quasiment du simple au quintuple, avec respectivement 3,47 et 16,05 policiers municipaux pour 10 000 habitants, la valeur moyenne pour les dix villes se situant à 6,42 et la valeur médiane à 5,42.

**Tab. 4 – Effectifs des policiers municipaux au 01.01.2019**

Ville	Population municipale 2016	Nombre de policiers municipaux	Ratio pour 10 000 hab.
Marseille	862 211	450	5,22
Lyon	515 695	335	6,50
Toulouse	475 438	330	6,94
Nice	342 637	550	16,05
Nantes	306 694	115	3,75
Montpellier	281 613	183	6,65
Strasbourg	279 284	157	5,62
Bordeaux	252 040	122	4,84
Lille	232 440	120	5,16
Rennes	216 268	75	3,47

Sources : Insee / RP 2016 & L'institut Paris Region / étude PM des grandes villes de France 2019.

<sup>7</sup> Que l'on exclut logiquement du champ de l'étude puisqu'il n'y a pas pour l'heure de police municipale dans la capitale compte tenu de son régime singulier. On reviendra néanmoins sur le cas parisien et sur les évolutions annoncées en ouverture de cette note.

<sup>8</sup> À ce sujet, voir les exemples relayés pp.31-50 in Malochet V., *La gouvernance de la sécurité en Île-de-France, op. cit.*

<sup>9</sup> Forme de fusion instituée par la loi Marcellin du 16 juillet 1971 dont les dispositions restent applicables aux communes fusionnées avant la publication de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Avec ses 550 postes de policiers municipaux, la ville de Nice se place en tête des services les plus fournis. Précisons cependant qu'il s'agit là de l'effectif théorique puisque c'est cet élément que le directeur de la police municipale a bien voulu nous indiquer. S'agissant de l'effectif réel, « on est un peu en dessous », nous précisait-il au moment de l'enquête, « tous les postes ne sont pas pourvus mais c'est en cours » – les informations communiquées témoignent à tout le moins d'une politique de recrutements soutenue. Aussi, et malgré ce biais, les écarts d'effectifs et de ratios sont manifestes. Ils reflètent des niveaux d'investissement et des choix politiques différents.

Un point commun en revanche : ces dix polices municipales sont toutes relativement anciennes. Aucune d'elles n'est de création très récente, certaines datant des années 1970 (dans leur version contemporaine s'entend). Ainsi, à Strasbourg, l'actuel chef de service a le sentiment que « la police municipale a toujours existé ». Mais lorsqu'il l'a intégrée en 1978, ses collègues et lui étaient gardes-champêtres. C'est au début des années 1980 que leur entité a été renommée « police municipale et rurale » avant de se développer et de monter en charge progressivement. Comme lui, d'autres responsables témoignent des évolutions notoires qu'ont connues ces services en l'espace de quelques décennies, à commencer par l'augmentation des effectifs. À Marseille par exemple, lorsque la police municipale s'est constituée en 1974, elle comptait moins de trente agents ; elle en dénombre 450 aujourd'hui. À Lyon, il y avait une vingtaine d'agents à la création de la police municipale en 1969, il y en a 335 à présent.

Dans plusieurs villes de notre panel comme dans bien d'autres communes de France, les recrutements ont été particulièrement importants lors du mandat municipal en cours (2014-2020). Cela tient d'abord aux engagements pris à l'occasion des dernières élections municipales, la sécurité ayant été un thème de campagne relativement présent, et le contexte d'attentats à répétition qu'a connus la France depuis est assurément venu conforter la tendance. Ainsi, à Toulouse, parallèlement au déploiement de la vidéosurveillance, les effectifs de la police municipale ont tout bonnement été doublés (portés à 330 agents en 2019), c'était une promesse électorale. À Montpellier, 50 policiers municipaux supplémentaires ont été embauchés depuis 2014, ce qui représente plus du quart du volume total (183 agents). À Nantes, les effectifs ont crû de 20% sur la même période pour atteindre 115 agents. Pour le directeur de la police municipale, même si « c'est assez peu pour une ville comme Nantes », « le bond quantitatif est assez important, il y a une symbolique forte derrière ».

Ceci étant, et sans grande surprise vu la position d'où ils parlent, nos interlocuteurs sont nombreux à déplorer des insuffisances d'effectifs. Le responsable de la police municipale de Strasbourg exprime bien le sentiment dominant :

« Mon vœu personnel, ça serait d'augmenter les effectifs, parce que du boulot, j'en ai. J'aurais cent bonhommes de plus, je les absorbe et j'absorbe le boulot avec sans problème. Après, je comprends bien que ce sont les deniers publics et que ce n'est pas évident. » (Chef du service de police municipale, Strasbourg)

Plusieurs insistent notamment sur les manques qui se font jour dès lors que le service prend le virage de la police de proximité, la présence prolongée sur le terrain et les missions d'îlotage exigeant un volume important d'agents. Comme le résume le délégué général à la sécurité de la ville de Marseille, « c'est ce qui marche encore le mieux, la proximité envers les gens. Après, il faut les moyens humains ». Or, du point de vue des responsables opérationnels, les moyens humains ne sont pas toujours à la hauteur des réformes engagées. À Bordeaux par exemple, le directeur de la police municipale défend avec conviction le projet de sectorisation qu'il est chargé de mettre en œuvre, mais ce projet qu'il juge « bon et très ambitieux techniquement » lui apparaît aussi « chronophage en agents, et c'est un peu juste ». « Il ne faut pas vouloir faire avec 100 ce qu'on peut faire avec 300 », explique-t-il, « si ce n'est pas calibré au bon niveau [...], c'est peu de chagrin ou coquille vide ». À Nantes et Rennes, ses homologues s'expriment dans le même sens.

« Nous avons une démarche axée îlotage depuis deux ans. [...] C'est bien, mais on n'a pas les effectifs suffisants pour travailler dans de bonnes conditions. [...] On commence à toucher nos limites en termes de déploiement d'agents. On n'est pas assez, clairement. » (Directeur de la police municipale, Nantes)

« [Les référents de quartier] c'est plutôt positif. Après, ça pose plein de problématiques qui sont celles de la capacité à faire au regard de la multitude des missions qui nous sont demandées. Ça, c'est bien la difficulté. Comme la police de proximité n'a du sens qu'à partir du moment où elle est fréquente, régulière et développée sur les quartiers, il y a des limites. On est limité. » (Directeur de la police municipale et du domaine public, Rennes)

Ceci étant, même lorsque des postes sont ouverts, il n'est pas toujours évident de les pourvoir et les responsables pointent aussi des difficultés de recrutement. Celles-ci se rapportent en grande partie aux conditions d'exercice et de rémunération. L'absence d'armement joue à ce titre comme un élément défavorable. « C'est un frein pour le recrutement », note le directeur de la police municipale de Bordeaux, « certains agents ne veulent pas postuler s'il n'y a pas l'armement », et le constat est partagé par tous ceux qui sont en charge d'une police municipale non armée. Les primes et indemnités constituent un autre levier. Nombre de services jouent effectivement sur la fiche de paie pour attirer les agents, de telle sorte qu'il se développe un véritable marché des polices municipales. C'est un enjeu problématique de l'avis du directeur de la police municipale de Lyon qui plaide pour une unification du régime indemnitaire et se félicite que la Cour des comptes se penche actuellement sur le sujet (les résultats de l'audit en cours seront rendus après les élections municipales de 2020).

« Il y a un grand commerce, je vais le dire comme ça, parce qu'il y a un certain nombre de policiers municipaux qui deviennent des mercenaires quasiment. Et il y a un grand souci avec les régimes indemnitaires. [...] En Île-de-France, les collègues ont fait un petit bilan, il y a 300 postes de policiers municipaux qui ne sont pas pourvus, et pour les attirer, certains donnent des salaires, des régimes indemnitaires phénoménaux. [...] Mon collègue [d'une ville francilienne] m'a dit : "moi, j'ai toute une brigade, ils partent pour la commune d'à côté parce qu'on leur donne 80 euros de plus [par mois]". Ce marché de la police municipale m'inquiète un petit peu. Je sais qu'il y a beaucoup de communes qui payent des astreintes que les gens ne font pas, des heures supplémentaires que les gens ne font pas. » (Directeur de la police municipale, Lyon)

Dans les grandes villes comme ailleurs, face aux besoins accrus, le recrutement des policiers municipaux soulève donc des enjeux d'attractivité des services et de fidélisation des agents. Ces enjeux sont d'autant plus saillants là où le métier est en tension, dans les régions où les polices municipales sont nombreuses et rentrent de ce fait en concurrence. Ce contexte explique aussi la progression des recrutements par voie de détachement, non pas seulement par voie de concours ou de mutation. Quoiqu'on ne dispose d'aucun chiffre officiel à l'échelle nationale, les retours émanant du terrain permettent de dire que la gendarmerie et les armées, la police nationale et l'administration pénitentiaire constituent des viviers de recrutement pour les polices municipales. Des questions de formation se posent également, en lien avec l'organisme qui en a la charge, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : sa capacité d'absorption des nouvelles recrues est tributaire de contraintes organisationnelles et calendaires qui ne correspondent pas forcément à celles des collectivités.

## **Autres personnels rattachés aux services municipaux de sécurité**

Les agents de la filière police municipale ne sont pas les seules forces opérationnelles dont tenir compte pour apprécier l'investissement des municipalités dans le champ de la sécurité. Conjointement, d'autres personnels interviennent au sein des services de police municipale ou des directions dont elles dépendent. Globalement, celles-ci regroupent l'ensemble des services concourant aux politiques municipales de sécurité, de tranquillité et de prévention de la délinquance. Leurs contours et leur dénomination varient toutefois selon les villes (tab.5). Un exemple pour l'illustrer : alors que le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) leur est très souvent rattaché, ce n'est pas le cas à Bordeaux où il relève de la direction du développement social urbain (intégrée à la direction générale des solidarités et de la citoyenneté), et non pas de la direction de la tranquillité publique (intégrée à la direction générale de la proximité et des relations avec la population). Les configurations sont diverses : à chaque ville son organigramme et ses spécificités.

Si l'on s'en tient aux services de police municipale au sens strict, on peut cependant dire que ceux de notre échantillon sont très majoritairement composés de policiers municipaux (voire exclusivement à Strasbourg et Nantes). Cela paraît pour le moins logique mais il importe de le noter par contraste avec certains services de bien moindre envergure où les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) peuvent être aussi nombreux voire plus que les policiers municipaux. On trouve néanmoins des ASVP dans les grandes villes ici considérées. Ces agents qui peuvent être contractuels ou fonctionnaires, intégrés à la filière administrative ou à la filière technique, ne font pas l'objet d'un cadre d'emploi constitué. Ils sont habilités à la verbalisation de certaines infractions au code de la route, au code des transports, au code de l'environnement ou encore au code des assurances, et c'est au contrôle du stationnement payant et gênant qu'ils sont le plus souvent affectés. C'est le cas à Lyon et Toulouse où la police municipale abrite une unité dédiée d'ASVP (110 agents dans le premier cas, 50 dans le second). À Nice, la direction de la police municipale emploie elle aussi des ASVP (200 effectifs théoriques), rassemblés pour la plupart dans un pôle ASVP chargé non plus du stationnement payant (délégué à un prestataire privé), mais du stationnement gênant, de la sécurité des espaces verts et d'une partie de la sécurité aux abords des écoles.

**Tab. 5 – Les directions municipales en charge des enjeux de sécurité**

Ville	Libellé	Services couverts
Marseille	Délégation générale à la sécurité	Direction de la police municipale Direction de la logistique de sécurité (police administrative, gestion administrative fourrière, marchés de gardiennage et télésurveillance) Service prévention de la délinquance CLSPD
Lyon	Délégation générale au service public et à la sécurité	Demi-délégation service au public : - mairies d'arrondissement - gestion urbaine de proximité Demi-délégation sécurité : - direction de la police municipale - direction sécurité-prévention (sécurité civile, CLSPD, CSU) - direction de la régulation urbaine (gestion administrative fourrière, forfaits de stationnement, occupation temporaire du domaine public)
Toulouse	DGA aux sécurités	Direction de la police municipale Direction des risques majeurs Direction sûreté/sécurité (gardiennage) Direction des cérémonies CLSPD / CMSPD
Nice	DGA de la sécurité	Direction de la police municipale Direction de la réglementation et du contrôle de l'espace public Service hygiène et santé Gestion des risques Etablissements recevant du public Maison de l'aide aux victimes CLSPD Espaces verts
Nantes	Direction de la sécurité et de la tranquillité publique	Police municipale Service du stationnement CSU Service prévention (26 médiateurs) Service réglementation du commerce Maison de la tranquillité publique
Montpellier	Direction de la sécurité et de la tranquillité publique	Police municipale Surveillance de la voie publique et de l'environnement urbain CSU Sécurité civile Service communal hygiène et santé CLSPD Service ressources
Strasbourg	Direction de la sécurité, de la tranquillité et des sports	Police municipale Hygiène Réglementation Service prévention (vidéoprotection + médiateurs) Service des ASVP Service informatisé de régulation automatique de la circulation Service des sports
Bordeaux	Direction de la tranquillité publique	Direction de la police municipale Service stationnement Service aux usagers Service ressources
Lille	Direction de la police municipale et de la réglementation	Police municipale Stationnement Réglementation Coordination / stratégie financière
Rennes	Direction de la police municipale et du domaine public	Police municipale Occupation du domaine public (contrôle du stationnement, droits de place, occupation temporaire du domaine public) Service administration / ressources humaines / finances

Sources : L'institut Paris Region / étude PM des grandes villes de France 2019.

ASVP : agent de surveillance de la voie publique

CLSPD : conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

CMSPD : conseil métropolitain de sécurité et de prévention de la délinquance

CSU : centre de supervision urbain

DGA : direction générale adjointe

Dans d'autres villes, les unités d'ASVP sont dissociées du service de police municipale même si elles dépendent de la même direction. C'est notamment le cas à Marseille (depuis peu), Strasbourg, Bordeaux, Lille, Rennes ou encore Montpellier (avec, dans ce dernier cas, la constitution d'une brigade propreté incivilités composée de 32 ASVP). C'est aussi le cas à Nantes où le service du stationnement compte 60 ASVP et présente la spécificité d'être un service métropolitain (compte tenu du transfert des pouvoirs de police de circulation et de stationnement) dont les agents sont exclusivement mis à disposition de la ville de Nantes.

À Nice, au sein de la police municipale, ce sont également des ASVP qui sont employés au centre de supervision urbain (CSU) pour visionner les images renvoyées par les presque 2 300 caméras de la ville (sans compter les caméras des sociétés de transport et d'autres établissements privés interconnectées au système par convention). Même si les dispositifs sont de moindre envergure, le modèle est le même à Bordeaux (environ 180 caméras, 20 opérateurs) et Rennes (environ 50 caméras, 3 opérateurs). À Toulouse où la vidéosurveillance s'est fortement développée lors de ce mandat (21 caméras en 2014, 366 en 2019), le CSU « ultramoderne » livré en 2016 est intégré au centre d'information et de commandement opérationnel de la police municipale (CICOPM) : aux côtés des policiers municipaux qui assurent les fonctions d'opérateurs radio et de chefs de salle, 38 agents administratifs se relaient en tant qu'opérateurs vidéo. Option sensiblement différente à Marseille où le plan de déploiement de la vidéosurveillance prévoit l'installation de 500 nouvelles caméras en sus des 1 000 existantes : les opérateurs du CSU sont des policiers municipaux exclusivement.

Les villes de Lyon (30 opérateurs vidéo, agents techniques), Montpellier (une vingtaine) et Strasbourg (une vingtaine également) ont fait un autre choix organisationnel en disjoignant leur CSU de leur police municipale. Quoiqu'elles fonctionnent en étroite relation, ce sont deux entités organiquement distinctes d'une même direction. *Idem* à Nantes (une vingtaine d'opérateurs) où le CSU revêt là encore une dimension métropolitaine puisqu'il couvre cinq villes au total (sur les 24 que compte Nantes Métropole), celles qui se sont portées candidates pour intégrer le dispositif. Quant à Lille, la vidéosurveillance y est peu développée en regard de la moyenne des villes comparables. Deux sites uniquement sont couverts par quelques caméras, l'un à Lille, l'autre à Hellemmes, et il n'y a ni CSU ni opérateurs dédiés.

Les directions municipales chargées des questions de sécurité peuvent faire appel à d'autres types de professionnels encore pour des missions internalisées ou sous-traitées à des prestataires extérieurs : les dispositifs de médiation sociale à Marseille ou Nantes par exemple, l'intervention des agents de sécurité privée à Toulouse pour le filtrage de l'accès à l'hôtel de ville et le gardiennage de certains sites municipaux, etc. Au sein même des polices municipales, outre les ASVP et les opérateurs vidéo le cas échéant, il faut compter les personnels administratifs (plus ou moins nombreux), parfois aussi des agents techniques (6 à Rennes : 2 pour la gestion des objets trouvés, 4 pour conduire les camions de l'unité fourrière) ou encore des vacataires affectés à la surveillance des entrées et des sorties d'écoles (200 « papys/mamys trafic » à Nice, une centaine à Lyon).

Suivant les villes, les effectifs du service de police municipale peuvent donc être bien supérieurs à ceux des seuls policiers municipaux. À Lyon par exemple, ils représentent au total près de 560 personnels (335 policiers municipaux + 110 ASVP + une centaine de papys/mamys trafic + une quinzaine d'agents administratifs) ; à Toulouse, près de 450 (330 policiers municipaux + 50 ASVP + 40 opérateurs vidéo + une trentaine d'agents administratifs ou techniques). Quant à la police municipale de Nice, elle comprend théoriquement 800 postes (550 policiers municipaux + 200 ASVP + une cinquantaine d'agents administratifs, sans compter les 200 papys/mamys trafic) ; cependant, au moment de l'enquête, les effectifs réels se situent plutôt entre 700 et 750 agents selon le directeur.

## Armement et équipements

Sur le plan des moyens matériels, dans les grandes villes scrutées comme dans l'ensemble des polices municipales, la tendance est à l'élévation globale du niveau d'équipement (de protection notamment) même si des différences persistent.

En matière d'armement, rappelons que le régime juridique en vigueur est limitatif : c'est sur demande du maire au préfet que les policiers municipaux peuvent obtenir une autorisation nominative de port d'arme(s). Le principe est donc celui du libre choix des maires, et tous n'ont pas les mêmes positions. Les débats ne portent pas tellement sur les bâtons de défense et les bombes lacrymogènes dont la dotation s'est largement généralisée dans les polices municipales. C'est plus précisément la question du port d'armes à feu qui divise. Cette question semble cependant de moins en moins clivante. Elle se rapporte à l'image des polices municipales, au rôle qu'il leur est attribué sur la scène de la sécurité intérieure, et ce rôle évolue manifestement vers un modèle plus interventionniste et répressif, également plus propice à l'armement.

Face à la menace terroriste, ce modèle s'enracine et se raffermi ces dernières années, et ce, dès les attentats de janvier 2015, en particulier parce que l'une des victimes est une policière municipale stagiaire prise pour cible à Montrouge au seul motif qu'elle porte un uniforme. Sous pression, nombre d'élus locaux jusqu'alors rétifs ou indécis se résignent à armer leurs agents dans un dispositif sécuritaire renforcé. Quant à l'État, il les y encourage à travers différentes mesures : mise à disposition par la police nationale de 4 000 revolvers 357 Magnum, ajout des pistolets semi-automatiques 9 mm à la liste des armes autorisées, assouplissement des conditions d'armement à travers l'article 16 de la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence (le maire n'ayant plus besoin de justifier sa demande, le préfet n'est plus fondé à la contester).

De fait, l'armement des polices municipales se banalise, quelle que soit la taille des services ou l'affiliation politique des maires<sup>10</sup>. D'après les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur en juillet 2019, plus de 53% des policiers municipaux sont aujourd'hui munis d'une arme à feu (ils étaient 37% en 2014, 39% fin 2015, 44% fin 2016 et 48% fin 2017). Au sein de notre échantillon, cette part est plus forte puisque que sur les 10 polices municipales observées, 6 arborent l'arme à feu individuelle, et ce sont les 6 plus importantes en regard des effectifs (tab. 6). Celles de Montpellier, Nice et Strasbourg sont équipées de très longue date. Celle de Toulouse en dispose depuis 2006 (mais le port du revolver était réservé aux seules équipes de nuit jusqu'en 2014, il a été généralisé depuis), celle de Marseille depuis 2015 et celle de Lyon depuis 2016.

En revanche, à Bordeaux, Nantes, Lille et Rennes, les municipalités assument un positionnement à contre-courant de la tendance actuelle, elles continuent de refuser l'armement légal des policiers municipaux. Face aux revendications des agents pour des moyens de protection renforcés, certaines ont cependant concédé l'acquisition d'armes de dégagement en dotation collective. Ainsi, en 2016, la police municipale de Bordeaux s'est munie de pistolets à impulsion électrique (PIE). Celle de Nantes s'en équipera prochainement – la maire avait d'abord annoncé des lanceurs de balles de défense (LBD) fin 2016, mais elle a changé d'option en mai 2019 compte tenu des polémiques suscitées par l'usage de ce type d'armes par les forces de l'ordre à l'occasion des manifestations de gilets jaunes. Dans ces quatre villes, les pistolets à impulsion électrique et les lanceurs de balles de défense constituent des alternatives à l'arme à feu individuelle. En revanche, à Marseille et Nice, ils viennent compléter l'arsenal à disposition de la police municipale. À Lyon, seuls les équipages du groupe opérationnel mobile en étaient initialement dotés, mais il a été décidé d'en étendre l'attribution à l'ensemble des unités suite à des débordements urbains répétés.

**Tab. 6 – Armement et équipements de protection**

Marseille	Lyon	Toulouse	Nice	Nantes
Revolvers Manhurin	Revolvers 38 spécial (passage au 9mm)	Revolvers 38 spécial (passage au 9mm)	Pistolet 9mm	Pas d'arme à feu
PIE, LBD	PIE, LBD	-	PIE, LBD	Bientôt PIE
Bâtons de défense	Bâtons de défense	Bâtons de défense	Bâtons de défense	Bâtons de défense
Générateurs d'aérosols	Générateurs d'aérosols	Générateurs d'aérosols	Générateurs d'aérosols	Générateurs d'aérosols
Gilets pare-balles	Gilets pare-balles	Gilets pare-balles	Gilets pare-balles	Gilets pare-balles
Caméras piétons	-	Caméras piétons	Caméras piétons	Caméras piétons
Montpellier	Strasbourg	Bordeaux	Lille	Rennes
Revolvers 38 spécial (passage au 9mm)	Revolvers 38 spécial	Pas d'arme à feu	Pas d'arme à feu	Pas d'arme à feu
-	-	PIE	-	-
Bâtons de défense	Bâtons de défense	Bâtons de défense	Bâtons de défense	Bâtons de défense
Générateurs d'aérosols	Générateurs d'aérosols	Générateurs d'aérosols	Générateurs d'aérosols	Générateurs d'aérosols
Gilets pare-balles	Gilets pare-balles	Gilets pare-balles	Gilets pare-balles	Gilets pare-balles
Caméras piétons	-	Caméras piétons	Caméras piétons	Caméras piétons

Sources : L'institut Paris Region / étude PM des grandes villes de France 2019.  
LBD : Lanceur de balle de défense / PIE : Pistolet à impulsion électrique

<sup>10</sup> Cf. Malochet V., « L'armement des polices municipales en voie de généralisation », *Note rapide de l'IAU* n°796, janvier 2019.

Précisons que sur les 6 services dotés d'armes à feu individuelles, 4 ont fait le choix de passer au pistolet semi-automatique 9mm. Au moment de l'enquête, la police municipale de Nice en est déjà équipée. Celles de Lyon, Montpellier et Toulouse sont en phase de transition, et cette phase peut s'étirer eu égard aux obligations de formation. Effectivement, face à l'afflux de demandes, les capacités des délégations régionales du CNFPT peuvent arriver à saturation, ne permettant pas d'organiser toutes les sessions de formation dans les délais souhaités par les collectivités. À Toulouse, lors de notre échange, le directeur de la police municipale le déplorait, n'étant d'ailleurs « pas persuadé de la pertinence » de tous les modules pour des agents déjà formés et régulièrement entraînés au maniement des armes à feu. Au sein de son service, les pistolets étaient déjà stockés depuis plusieurs semaines dans l'armurerie mais les agents n'étaient pas autorisés à les porter parce qu'ils n'avaient pas pu suivre la formation requise faute de disponibilités du CNFPT.

C'est pour éviter ce type d'inconvénients que certaines polices municipales, fortes de leur taille et de leurs ressources internes, s'emploient à développer les moyens d'assurer par elles-mêmes le maximum de formations (préalables et d'entraînement, tout type d'armes confondu), certes sous l'égide du CNFPT qui reste le seul garant en la matière, mais sans être tributaire des contraintes logistiques de ce dernier. Pour ce faire, leur stratégie consiste d'une part, à faire former des moniteurs agréés parmi leurs effectifs, d'autre part, à conventionner avec des stands de tir homologués voire à se doter de leurs propres installations. À Toulouse par exemple, la police municipale dispose d'une dizaine de moniteurs au maniement des armes (MMA) et s'est fait livrer en juin dernier un stand de tir flambant neuf (financé à 100% par la ville pour un investissement de près d'1,2 millions d'euros). Dans cette commune, les policiers municipaux tirent chacun 150 cartouches par an, c'est trois fois plus que le minimum requis. À Lyon, le service compte 5 moniteurs au maniement des armes et la construction d'un stand de tir est également prévue. « On recherche une certaine autonomie », explique le directeur, et, par-là même, la possibilité de calibrer la formation en fonction des besoins, au-delà des obligations réglementaires. La stratégie vaut tant pour les armes à feu et de dégagement que pour les bâtons de défense et les gestes et techniques professionnels d'intervention (GTPI)<sup>11</sup>.

« Pour les GTPI, nous avons notre propre dojo, et des moniteurs qui forment l'ensemble des personnels. Et depuis quelques mois maintenant, avec l'histoire des gilets jaunes, on forme tous nos agents, et même la police de proximité, aux violences urbaines. Tous les agents de la police municipale passent une fois tous les quinze jours au pôle formation GTPI chez nous. » (Directeur de la police municipale, Lyon)

Les polices municipales ne délivrent pas seulement des armes à leurs agents. De plus en plus, elles leur fournissent aussi des équipements de protection individuelle. On note d'abord une généralisation des gilets pare-balles : dans les dix cas considérés, les agents en sont dotés. À Marseille, le délégué général à la sécurité travaille auprès des fabricants français dans l'objectif de mettre au point un modèle « plus efficace », qui puisse être assorti d'une plaque capable d'arrêter la munition de la kalachnikov « parce que cette arme circule énormément à Marseille », « mais sans alourdir de trop ».

On constate aussi une diffusion relative des casques et des boucliers de protection (à Lyon, Nice et Toulouse notamment). À Nice, le directeur nous indique que ces équipements ne sont « pas pour tous », ils sont réservés « à quelques unités lorsqu'elles se trouvent en situation de protection ». À Lyon, pour les mêmes raisons que celles qui ont conduit à attribuer des PIE et des LBD à l'ensemble des brigades, il a été décidé de doter chaque agent d'un casque de protection. Mais il ne s'agit pas pour autant de le sortir au quotidien. « Le port du casque, même à la ceinture, c'est sur ordre du PC, on a mis en place des procédures bien spécifiques », précise le directeur. Celui de Toulouse s'exprime dans le même sens car, dans tous les cas, les chefs veulent effectivement dissiper les malentendus de positionnement. Ils rappellent que les policiers municipaux ne sont nullement compétents pour le maintien de l'ordre et disent que ces équipements dont l'usage est strictement encadré ont avant tout vocation à protéger les agents dans des circonstances particulières qui les exposent de fait à des dangers. Ces attributs classiques des forces de maintien de l'ordre ne sont toutefois pas sans interroger sur la nature des situations de travail et sur l'évolution de l'image des policiers municipaux. C'est d'ailleurs pourquoi les responsables hiérarchiques tiennent à justifier de telles dotations.

« La doctrine d'emploi du policier municipal est claire. Un policier municipal n'intervient pas en situation de maintien de l'ordre, n'intervient pas en situation de violences urbaines, ce n'est pas prévu par le cadre d'emploi des polices municipales. [...] Donc les éléments collectifs de défense, le bouclier ou le casque, c'est uniquement pour quelques unités lorsqu'elles sont en situation de protection, c'est tout. » (Directeur de la police municipale, Nice)

---

<sup>11</sup> Postures en situation de contrôle et d'arrestation, palpations, menottage, maniement des bâtons de défense, self-défense, etc.

« On a des casques ou des boucliers. [...] Alors, pas de confusion, les boucliers sont faits pour permettre aux agents de se sortir de situations délicates, notamment dans les quartiers si jamais ils sont caillassés, ou lorsqu'ils se trouvent en garde statique sur des bâtiments et qu'il y a des manifestations, comme ça a été le cas dernièrement à l'hôtel de ville ou sur le marché de Noël. » (Directeur de la police municipale, Toulouse)

« On ne fait pas de maintien de l'ordre, on est bien clair, mais c'est avant tout pour protéger nos agents. » (Directeur de la police municipale, Lyon)

On observe en outre un engouement certain pour les caméras-piétons. Dans notre panel, seules les polices municipales de Lyon et Strasbourg ne prévoyaient pas de s'en doter dans le court terme. Les huit autres services en sont équipés. Ceux de Bordeaux, Lille, Marseille, Nantes, Nice et Rennes avaient participé à la phase d'expérimentation qui s'est close en juin 2018 ; ils en étaient ressortis plutôt convaincus par l'utilité du dispositif. Au moment de l'enquête, ils attendaient avec une certaine impatience le décret (paru depuis) permettant aux agents de porter à nouveau les caméras-piétons. La police municipale de Montpellier n'avait en revanche pas encore expérimenté l'instrument et prévoyait de le faire selon des modalités assez restrictives, avec dix caméras seulement.

« Toute la police municipale n'en sera pas dotée. Pas pour le moment. On va essayer de faire tourner cet équipement dans les différents services pour en tirer notre propre expérience et mesurer en quoi cet outil peut être intéressant pour les policiers municipaux. Mais dans notre esprit, pour l'instant, ce n'est pas un équipement permanent, et pas pour toutes les équipes. » (Directeur de la sécurité et de la tranquillité publique, Montpellier)

#### ***La caméra individuelle, un équipement qui se diffuse***



© Ville de Marseille

Quant aux moyens roulants, la flotte est fonction de la taille du service et des types d'unités constituées, mais globalement, le niveau de dotation paraît satisfaisant. Outre les voitures, motos, scooters et autres VTT, certains services présentent là encore des spécificités. À Nice par exemple, les unités de proximité utilisent deux camions aménagés en poste mobile pour se positionner chaque jour dans les quartiers collinaires. À Strasbourg, un véhicule de type « Samu social » est en commande au moment de l'enquête ; « c'est pour nous permettre de véhiculer les marginaux lorsqu'ils sont un peu trop imbibés », précise le chef de service. À Marseille et Bordeaux, la police municipale utilise des gyropodes, considérant qu'il s'agit d'un mode de transport doux qui renforce la visibilité des agents (en position haute), garantit leur accessibilité et renvoie une image dynamique. À Nice en revanche, les gyropodes ont été abandonnés, le directeur jugeant que ce n'était pas adapté à la géographie de la ville, et « pas franchement indispensable » : « Pour faire de la proximité, pour être à l'écoute des gens, pour pouvoir intervenir, il faut être à pied », estime-t-il.

Quelles que soient les options retenues, les responsables convergent en tout cas sur l'idée qu'il importe de sortir des voitures pour s'imprégner du terrain et se rendre accessible au public. Cela ne veut pas dire qu'en pratique leurs agents jouent pleinement le jeu du contact direct avec la population, mais le discours est significatif d'un positionnement qui vise à légitimer la police municipale dans son rôle de proximité. Comme le dit le directeur de la police municipale et du domaine public de la ville de Rennes, « ce n'est pas une priorité, l'usage des véhicules ; ce n'est pas le sens de la doctrine d'emploi ». Le délégué général à la sécurité de Marseille se prononce dans le même sens :

« On utilise beaucoup les deux-roues. Plutôt que d'avoir des agents bloqués dans la circulation... Donc on a de grosses équipes à scooter. On a des motos, bien entendu, pour des missions spécifiques. On a des VTT, avec un projet d'achat de VTT électriques. [...] Le travail en vélo, c'est très efficace, beaucoup de proximité, ça marche très bien. Ce qui sépare la population de la police, c'est les voitures. Alors je ne vous dis pas depuis qu'on a inventé la clim, en plein été... Je plaisante, mais... un véhicule, ça passe, ça roule. Moi, j'ai besoin que les agents soient en contact avec les gens, communiquent, voient les commerçants, fassent de l'îlotage. C'est la raison pour laquelle j'ai créé une brigade d'îlotage au centre-ville. [...] Et on a une flotte de 12 Segways. Et ça marche très bien, ça plaît aux gens. » (Délégué général à la sécurité, Marseille)

D'autres moyens matériels viennent compléter l'équipement des polices municipales, attestant d'une tendance à la technicisation de l'activité. Outre les dispositifs de vidéosurveillance évoqués *supra* dont les entreprises marchandes promettent toujours plus de performance, on peut, entre autres, citer les systèmes de radiocommunication numériques avec géolocalisation des terminaux, les boîtiers de verbalisation électronique (utilisés à Marseille depuis 2014), les éthylotests électroniques, les cinémomètres<sup>12</sup> laser, etc. Avec, là encore, quelques différences de dotation d'un service à l'autre : à Lille par exemple, la police municipale ne dispose d'aucun outil pour enregistrer la vitesse des véhicules (c'est bien sûr un choix), elle ne peut donc pas effectuer de contrôles routiers de ce type.

On peut aussi évoquer les projets phares dans lesquels certaines villes investissent pour se démarquer sur le terrain des nouvelles technologies et optimiser le pilotage de leurs services municipaux de sécurité. On pense notamment au « système de vidéoprotection intelligent » de la ville de Nice dont le site web explique qu'il « permet de détecter automatiquement et en temps réel tout comportement "anormal" (exemple : intrusion, colis suspect et attroupement) ». On pense aussi au « Big data de la tranquillité publique » que la ville de Marseille est en train de développer en vue de collecter et de croiser toute une série de données susceptibles d'aider la police municipale dans ses missions et d'alimenter un algorithme supposément capable d'évaluer les risques à venir et l'adéquation des dispositifs de sécurité. Par-delà les effets d'annonce, le pragmatisme invite toutefois à s'interroger sur les usages effectifs de ces nouveaux outils, sur leur plus-value réelle pour l'action policière, leurs limites et leurs travers éventuels – que les policiers de terrain sont d'ailleurs souvent prompts à souligner<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Instruments de mesure de la vitesse des véhicules.

<sup>13</sup> À ce sujet, cf. les résultats de l'étude de Gosselin C., *La police prédictive. Enjeux soulevés par l'usage des algorithmes prédictifs en matière de sécurité publique*, Paris, IAU idF, 2019.

**En 2019, 53% des policiers municipaux sont équipés d'une arme à feu**



Mairie de Toulouse © P. Nin

**Le bâton de défense (ici, à poignée latérale) : une arme courante en police municipale**



© Institut Paris Region / V. Malochet

# Les missions :

## Variations sur le thème de la proximité

Globalement, les polices municipales des plus grandes villes de France se positionnent sur un créneau similaire, celui de la sécurité quotidienne. Elles n'en laissent pas moins apparaître des différences marquées dans leurs priorités d'action, leur organisation interne et leurs modes d'intervention.

### Les doctrines d'emploi

Dans le discours des dix responsables interviewés pour cette étude comme dans celui des cadres de la police municipale en général, le thème de la proximité constitue un élément fédérateur et structurant qui donne cependant lieu à des déclinaisons plurielles.

### Un positionnement relativement consensuel

Pour définir le rôle de leur service, certains font d'abord référence aux textes qui régissent l'emploi des polices municipales à l'échelle nationale : le mandat juridique balise le champ d'action et délimite le contour des missions.

« Déjà, il faut se référer aux textes d'emploi. La doctrine d'emploi d'une police municipale, elle est prévue dans le cadre des pouvoirs de police du maire. Le code général des collectivités territoriales encadre strictement les pouvoirs de police du maire. Le bon ordre, la tranquillité publique, la salubrité publique, voilà. Un policier municipal ne peut pas faire d'acte d'enquête. » (Directeur de la police municipale, Nice)

Mais par-delà cet aspect, tous revendiquent une même orientation qui ne transparaît pas explicitement dans les textes de droit, celle d'une police intégrée dans la localité, proche de la population, prompte à traiter les problèmes des gens. Cette orientation ressort au travers d'éléments de langage communs, autour des notions de proximité, de tranquillité et de service aux administrés.

« Le maire est sur une vraie politique de sécurité du quotidien. Il est le réceptacle des demandes des habitants sur tout ce qui suscite le sentiment d'insécurité, tout ce qui contrarie les gens au quotidien. Et la police municipale, elle est juste là-dedans. C'est pour ça qu'il ne faut pas déplacer le curseur de la police municipale. » (Directeur de la police municipale, Toulouse)

« En ce qui concerne l'actuelle municipalité, la commande qui est passée et qui se traduit dans la convention de coordination ville-État, c'est une police municipale dont la vocation est celle de la proximité. Avec une commande très ferme et très précise qui est réitérée à chaque événement, sur le fait que la police municipale est vraiment sur le sujet de la proximité. Et sur l'assurance d'avoir une relation de qualité en matière de proximité. » (Directeur de la sécurité et de la tranquillité, Montpellier)

Tel que les directeurs l'énoncent, la police municipale doit donc se concentrer sur le champ du quotidien, « le bas du spectre », autrement dit sur ce qui perturbe l'ordre social ordinaire et affecte la qualité de vie localement. À Marseille par exemple, une brochure éditée par la ville indique que « la police municipale est missionnée pour prévenir et lutter contre les incivilités, les dégradations, la petite et moyenne délinquance de voie publique ». Pour le délégué général à la sécurité, c'est sur ce registre qu'elle a son utilité, « il faut apporter des réponses concrètes ».

« Quelle vision pour la police municipale ? Soit on s'intéresse au quotidien, aux incivilités, au quotidien des gens dans leur rue, il y a une réponse, et là, il y a une satisfaction extraordinaire. Soit on tourne le dos, on dit "ce n'est pas moi", on ne gère pas ces choses-là, et on va créer un vide. Et le politique, il va le payer, parce que les gens vont lui dire : "vous ne vous êtes pas occupé de moi ! Moi, j'ai une voiture désossée devant chez moi depuis deux mois, personne ne vient l'enlever, à qui je demande ?" Voilà, des demandes comme ça, j'en ai des milliers, c'est sans arrêt ! [...] Il y a les chantiers. Il y a les nuisances sonores – là encore, vous avez une demande exponentielle. [...] Il y a aussi les chiens dangereux, qui sont laissés en liberté, ou pas muselés. [...] Je n'aborde même pas le volet véhicules, les épaves, les voitures ventouse, les réparations sur la voie publique [...] et j'en passe et des meilleures. [...] Il faut apporter des solutions à tout ça. Et si ce n'est pas la ville qui apporte ces solutions en lien avec le service social avec qui on a un partenariat développé, il n'y a pas de réponse. Et les gens ne comprennent pas. » (Délégué général à la sécurité, Marseille)

Dans les dix services considérés, les mêmes grands objectifs opérationnels découlent de cette orientation affichée : il s'agit d'occuper le terrain et de répondre aux requêtes des administrés.

« Pour moi, ce n'est pas compliqué, la présence policière, elle est sur le terrain. Pas dans les bureaux. » (Directeur de la police municipale, Nice)

« Nous, la commande, c'est d'occuper le terrain. [...] Occuper le terrain pour faire respecter l'espace public, et également, répondre aux citoyens, aux Toulousains. [...] La première des missions, c'est de répondre aux besoins des Toulousains. » (Directeur de la police municipale, Toulouse)

« Ce que nos élus veulent, c'est qu'on réponde au maximum aux sollicitations de nos administrés. Alors sur tout : problèmes de nuisances sonores, problèmes de circulation, problèmes de stationnement... » (Chef du service de police municipale, Strasbourg)

Dans le même sens – c'est un autre argument confortant l'importance de l'ancrage territorial et de la présence sur le terrain – plusieurs de nos interlocuteurs font valoir la nécessité d'anticiper, de désamorcer et de réguler les situations problématiques sans forcément avoir à sanctionner. Ils veulent mettre en avant la dimension préventive et ne pas réduire l'activité au seul volet répressif. « Les deux vont ensemble », affirme le délégué général à la sécurité de la ville de Marseille. « La prévention, c'est essentiel », insiste le directeur rennais de la police municipale et du domaine public.

Tout au moins dans le discours, les responsables des polices municipales des dix plus grandes villes de France se rejoignent donc autour d'un positionnement partagé sur un terrain pour partie délaissé par les forces de l'État, celui de la sécurité quotidienne et de la proximité. Ce positionnement constitue le socle de base des stratégies de légitimation des polices municipales dans le système local de sécurité. À Toulouse par exemple, la police municipale est définie par son directeur comme « un service public de sécurité de proximité » ; dans la cité phocéenne, elle est officiellement présentée comme « une police du quotidien au service des Marseillais »<sup>14</sup>.

Au fond, ces deux référentiels que sont la « police de proximité » et la « police du quotidien » renvoient à un même modèle, celui d'une police locale centrée sur le traitement des problèmes de tranquillité et des demandes émanant de la population. Ils se rapportent aussi aux réformes initiées, à vingt ans d'intervalle, au sein des services policiers de l'État à des fins de ré-ancrage territorial. Aujourd'hui, dans les grandes villes comme dans les autres communes, les acteurs locaux reprennent à leur compte l'image de la « police du quotidien » comme ils l'ont fait hier avec celle de la « police de proximité », arguant que les polices municipales en sont les véritables incarnations. Alors qu'elles occupent une position dévaluée dans la hiérarchie symbolique des corps policiers français, c'est pour eux le moyen de retourner le stigmate, de se départir de l'étiquette de « sous-police » pour définir une identité positive, un rôle spécifique au travers d'une approche que les forces étatiques échouent manifestement à se réapproprier<sup>15</sup>.

Cette rhétorique de légitimation est désormais bien rôdée dans le monde des polices municipales. Elle est portée par les élus locaux comme par les encadrants, et même largement véhiculée parmi les agents de la base. Il serait cependant bien naïf de considérer qu'elle reflète nécessairement la réalité des usages. Entre les discours et la pratique, les écarts peuvent être grands. Quelles que soient les missions officielles et les priorités affichées, l'activité de la police municipale dépend de ce que les agents font réellement sur la voie publique, de leur travail effectif et de la manière dont ils l'investissent. Or, sur ce plan, les résultats de recherches empiriques montrent une difficulté certaine à s'affranchir du modèle policier dominant, à forger un style professionnel propre sans mimétisme vis-à-vis des forces nationales<sup>16</sup>.

Ceci étant, il serait aussi réducteur de balayer ces discours d'un revers de main et de n'y voir qu'un pur effet d'affichage. En positionnant la police municipale sur le registre de la proximité, de la tranquillité et du service aux administrés, les responsables des polices municipales en escomptent probablement des retombées positives en termes d'image, mais ce faisant, ils affirment, assument et valident une approche de la sécurité publique plus ouverte sur la collectivité, moins crispée sur les « flags » et les « belles affaires » uniquement. Même si elle n'augure rien des pratiques effectives, cette posture n'est, en soi, pas négligeable. Pour les acteurs des polices municipales, les notions de police de proximité et de sécurité quotidienne font consensus ; c'est en ces termes qu'ils définissent la contribution propre de leur service. Mais si tous ou presque s'en revendiquent, ces notions restent suffisamment élastiques pour permettre différentes traductions opérationnelles.

<sup>14</sup> <http://prevention.marseille.fr/sites/default/files/contenu/prevention/Pdf/police municipale.pdf>

<sup>15</sup> Malochet V., *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, « Partage du savoir », 2007.

<sup>16</sup> Malochet V., « Les relations police/population sous le prisme de la pluralisation du *policing* en France. Le cas des polices municipales et des services de sécurité interne de la SNCF, de la RATP et des bailleurs sociaux parisiens », *Les Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, 40, pp.13-22, 2017 ; Mucchielli L., « L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'État vouée à l'échec ? », *Déviance & Société*, 41 (2), 2017.

## Des déclinaisons plurielles

Les polices municipales sont, par définition, des polices locales dont l'activité varie logiquement en fonction de la typologie des communes. Globalement, celles des villes les plus peuplées de France font face à des problèmes assez similaires, symptomatiques des grandes agglomérations (circulation saturée, usages déviants des espaces publics et autres nuisances liées à la densité urbaine, gestion des grandes manifestations récréatives, etc.). Ces problèmes prennent toutefois des dimensions plus ou moins spécifiques ou marquées selon les caractéristiques propres à chaque territoire. À Toulouse par exemple, parce que « c'est une ville du Sud, [...] étudiante et particulièrement festive », « ça bouge beaucoup le soir, avec pas mal d'excès et des problèmes périphériques en termes de sécurité », explique le directeur de la police municipale. La gestion de la vie nocturne constitue donc un axe majeur pour son service, avec un important déploiement d'effectifs sur les créneaux de soirée, l'objectif étant de « reprendre en main tous les espaces publics occupés la nuit » et d'intervenir auprès des débits de boissons dans le cadre d'« une politique très transversale avec tous les services partenaires » – « c'est le choix du maire », précise notre interlocuteur.

Si les missions sont conditionnées par les réalités locales, elles dépendent effectivement de la lecture que les élus en ont et des priorités qu'ils en dégagent. Autrement dit, la doctrine d'emploi de la police municipale est affaire d'interprétation politique. Elle résulte de la vision plus ou moins extensive ou restrictive que les maires s'en font, de l'orientation plus ou moins sécuritaire ou sociale qu'ils lui donnent. À Bordeaux par exemple, au moment de l'enquête, les objectifs viennent d'être ré-explicités et la police municipale se réorganise autour de trois axes bien identifiés : « présence plus importante le soir, polyvalence des agents et sectorisation de l'activité » (tels que les résume le directeur). À Rennes, la commande politique est également claire, centrée sur l'ilotage et la proximité.

« Il y a trois axes : police de proximité, police de proximité et police de proximité. La doctrine d'emploi de la police municipale à Rennes, c'est : présence de terrain, proximité au sens de la belle époque de la police de proximité on va dire. On est dans le contact, la présence, une présence visible, rassurante et dissuasive. Axée à la fois sur les quartiers et en centre-ville. Avec de l'ilotage pédestre, et des référents de quartier. » (Directeur de la police municipale et du domaine public, Rennes)

À Nice, le maire est connu pour ses positions entreprenantes sur le terrain de la sécurité. Sa police municipale incarne un modèle plus offensif, dans un rôle maximisé par rapport à bien d'autres villes.

« Avec moi, c'est [tous les agents] dehors, et sur tous les contentieux. Sur tous les registres des pouvoirs de police du maire. [...] À Nice, la police municipale, sur instruction de Monsieur le Maire, traite tous les contentieux. Il n'y en a pas certains qui sont abandonnés au profit d'autres. On s'occupe de tout. On essaie de s'occuper de tout. » (Directeur de la police municipale, ville de Nice)

Si ce service répond d'une politique sécuritaire assumée, il ne faudrait pas en caricaturer l'orientation pour autant. Comme l'indique le directeur, l'objectif premier est de « s'occuper de tout », ce qui se traduit par la mise en place d'une somme d'unités différentes pour couvrir les multiples domaines d'intervention, y compris le volet « police de proximité » (tab.7). À l'évidence, la stratégie n'est tenable que parce que l'envergure du service le permet (ce qui résulte, là encore, d'un choix politique). En tout cas, par-delà l'image des brigades les plus musclées, l'exemple niçois confirme logiquement qu'un effectif important offre davantage de possibilités de jouer sur les divers répertoires d'action à la fois.

À Toulouse, c'est ce qu'exprime à sa façon le directeur de la police municipale. Grâce au doublement des effectifs sur le dernier mandat, il peut désormais déployer « jusqu'à une vingtaine de patrouilles au plus fort sur une vacation » (c'est manifestement plus que la police nationale). Ce qui, couplé à la réorganisation interne et au développement de la vidéosurveillance, explique selon lui la forte augmentation du nombre d'interpellations effectuées par la police municipale (près de 1750 en 2018, soit 50% de plus qu'en 2016). Il précise néanmoins que ce n'est pas un but en soi : « l'interpellation n'est pas une stratégie de service », simplement « la conséquence de ce qui a été mis en place ».

« À ceux qui disent "vous confondez, vous ne faites pas votre métier", je réponds "si, c'est notre métier". [...] Si la police municipale fait autant d'interpellations, c'est parce qu'elle est sur le terrain, qu'elle est présente dans tous les secteurs de la ville et qu'elle s'est réorganisée pour. » (Directeur de la police municipale, Toulouse)

Le directeur tient effectivement à rappeler que la vocation de la police municipale est d'abord de répondre aux demandes des Toulousains et d'occuper le terrain pour maintenir la tranquillité. Et s'il nous livre avec satisfaction les chiffres des interpellations, il insiste aussi sur cette doctrine générale et sur le travail des brigades de proximité qui, dans son service, représentent plus du tiers des effectifs aux côtés des brigades de roulement et autres équipes spécialisées (tab.7). Il est néanmoins conscient des enjeux de management que soulève la question de l'implication des agents dans une fonction trop souvent dépréciée.

« On ne peut pas dire qu'il faut mettre une brigade de proximité pour qu'on fasse de la proximité. Ça ne marche pas comme ça. Première chose, il faut donner un sens au travail qu'on demande aux agents. C'est-à-dire des objectifs clairs, une ligne de conduite. Et l'information qui va être remontée, il faut tout mettre en place pour qu'elle soit traitée. [...] Pour que le travail ait une utilité. » (Directeur de la police municipale, Toulouse)

Il ne suffit effectivement pas d'instituer des équipes labellisées « proximité » pour motiver les agents à jouer pleinement le rôle attendu d'eux en ce domaine. Le cas toulousain nous avait justement permis de l'illustrer il y a plus de dix ans<sup>17</sup>. Alors dotée de 140 agents, la police municipale portait un projet de service fort, autour de la création d'une unité consacrée aux « missions de proximité ». L'objectif était de fidéliser des agents dédiés sur huit secteurs, exclusivement chargés d'y patrouiller à pied. Mais suite à l'appel à volontariat, seul un tiers des trente-deux postes prévus avait été pourvu. « Ça a traîné les pieds, racontait l'un des chefs, parce qu'il y en a qui ne veulent faire que de la voiture et du "saute-dessus" ». Faute de volontaires, la hiérarchie s'était vue contrainte de désigner les autres « proximiens », pour l'essentiel de jeunes recrues, ce qui n'avait pas manqué de contribuer à dévaloriser un service perçu comme un passage obligé. Malgré la volonté politique, les moyens déployés et l'enthousiasme de certains, les responsables du service reconnaissaient que « ça n'a[va]it pas pris ». Très vite, des problèmes d'effectifs s'étaient posés, et de nombreuses inflexions avaient été apportées au dispositif initial. L'unité était devenue « un service repoussoir », « compressible », dont les missions étaient « réduites à peau de chagrin ».

Conclusion : les doctrines d'emploi sont révélatrices du positionnement stratégique des polices municipales, mais sans dispositif opérationnel adapté et, surtout, sans l'adhésion des agents de la base, leur portée peut s'avérer des plus limitées.

### ***La proximité, un mot d'ordre fédérateur et des modes d'application variables***



© Didier Gouray / Rennes Ville et Métropole

<sup>17</sup> Malochet V., Pouchadon M.L., Véréout A., *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport IRTSA/LAPSAC pour l'INHES, 2008 ; Malochet V., « Que fait la police municipale ? Une comparaison entre six villes », blog *Délinquance, justice et autres questions de société* [en ligne], 2010.

# L'organisation interne

Par-delà les discours officiels, les modes d'organisation des services renseignent très directement sur l'activité concrète des polices municipales.

## Plages d'intervention et structuration des services

### *Plages d'intervention*

Les polices municipales des dix grandes villes considérées opèrent du lundi au dimanche. Elles n'ont cependant pas toutes la même amplitude d'action.

- Celles de Lille, Nice, Strasbourg et Toulouse fonctionnent 24h/24.
- Même si le CSU reste actif 24h/24, d'autres ne couvrent pas l'intégralité de la phase nocturne. Le service est interrompu :
  - de 04h00 à 06h00 du matin pour la police municipale de Marseille,
  - de 03h00 à 06h00 pour celle de Lyon,
  - de 02h30 (03h30 le jeudi) à 06h00 pour celle de Bordeaux,
  - de 03h00 (l'hiver) ou 04h00 (l'été) jusqu'à 07h30 pour celle de Montpellier.
- Quant aux deux dernières polices municipales de notre échantillon, elles se distinguent par des plages d'intervention plus restreintes.
  - Celle de Nantes est active de 07h00 à minuit du lundi au samedi. Le dimanche, elle assure un service minimal de 07h00 à 14h00 sur deux marchés ; ponctuellement, il arrive néanmoins qu'elle soit plus massivement mobilisée pour l'encadrement de manifestations sportives et culturelles.
  - Celle de Rennes travaille suivant trois créneaux différents :
    - . en période scolaire - de 07h00 à 19h45 du lundi au mercredi
    - de 07h00 à minuit du jeudi au dimanche
    - . en période de vacances scolaires, du lundi au samedi de 07h00 à 19h45.

Ce qui, de l'avis du directeur en poste au moment de l'enquête, « pose question en termes de lisibilité de l'action des policiers municipaux pour les usagers ». Il prône une uniformisation et se déclare personnellement favorable à l'application du créneau 07h00-minuit du lundi au samedi toute l'année. Mais il « ne défend pas l'idée d'aller au-delà, parce qu'après, on est sur les sorties de bars, et on n'est plus sur les missions de la police municipale. »

### *Structuration interne*

Des différences apparaissent également dans l'architecture des services. Elles ressortent notamment sur le plan de l'organisation hiérarchique, même si, dans l'ensemble, les polices municipales des grandes villes dénotent un souci de structuration autour de l'équipe de direction ou de l'état-major. À Lyon par exemple, l'organigramme donne à voir une correspondance des grades et des fonctions. Issus de la filière, le directeur du service et son adjoint sont directeurs principaux de police municipale (grade le plus élevé du cadre d'emploi de catégorie A). Sous leur responsabilité, neuf directeurs de police municipale (catégorie A également) commandent les différentes unités de la police municipale. Quant aux chefs de service (cadre d'emplois de catégorie B), ils assurent l'encadrement intermédiaire.

« On a voulu mettre en adéquation les grades et les fonctions. [...] Donc tous les gens qui font de l'encadrement, chez nous, même les chefs de brigade qui encadrent une petite brigade de quatre agents, sont des cadres B. Conformément aux textes. » (Directeur de la police municipale, Lyon)

Pour fluidifier le fonctionnement quotidien des services, il existe souvent des entités (du type bureau d'ordres et d'emplois) chargées de la gestion des ressources humaines et de l'organisation globale du travail. Dans tous les cas, il existe aussi des postes ou centres opérationnels de commandement chargés de centraliser les informations, de les traiter et de piloter les équipages en fonction par liaison radio. Comme à Marseille, Nice, Rennes ou Toulouse, le CSU peut y être intégré. Pour le dire comme le directeur rennais de la police municipale et du domaine public, « c'est le centre nerveux » du service, « c'est le pendant du CIC<sup>18</sup> de la police nationale ».

---

<sup>18</sup> Centre d'information et de commandement.

## Centre opérationnel de commandement de la police municipale de Rennes



© Didier Gouray / Rennes Ville et Métropole

### Les « patrons » des services de police municipale

Quel est le profil de ceux qui dirigent les services de police municipale des grandes villes de France ?

Premier constat : comme souvent dans les métiers d'ordre, les plus hauts postes de responsabilité opérationnelle ne sont pas confiés aux femmes. Dans les dix villes étudiées, les « patrons » de la police municipale sont tous des hommes.

Parmi eux, trois types de profil sont à distinguer.

- Les premiers sont issus « du rang » et ont fait toute leur carrière au sein de la même police municipale. Ils en ont pris la direction après y avoir progressivement gravi les différents échelons hiérarchiques. C'est notamment le cas à Rennes, mais aussi à Lyon et Strasbourg où les chefs de la police municipale comptent chacun 40 ans d'ancienneté dans le service. C'est également le cas à Toulouse où le directeur présente un parcours un peu différent. Plus jeune (à peine quarantenaire), cet ancien cadre du secteur touristique s'est reconverti dans la police municipale il y a dix ans seulement. Après avoir obtenu le concours de gardien, il a intégré le service toulousain, en bas de l'échelle. Il est rapidement monté en grade, jusqu'à passer le concours de directeur et se voir confier les rênes du service après le départ du précédent responsable. Avec « [s]a culture du privé », il veut insuffler un nouveau souffle managérial pour rompre avec les travers de ce qu'il assimile à « de vieilles administrations ». « Avec mon adjoint, on ne fait plus de la direction à papa comme ça se faisait avant », dit-il, « on fait du pilotage », « avec beaucoup plus d'autonomisation de l'encadrement intermédiaire », considérant qu'« il faut croire en l'intelligence des gens, en leur capacité à se mobiliser ».
- Les deuxièmes sont également issus de la filière police municipale, mais à la différence des premiers, ils ont travaillé dans d'autres services, y ont fait leurs armes et y ont connu d'autres expériences d'encadrement. À Bordeaux et Nantes notamment, les directeurs de la police municipale ont déjà exercé des fonctions similaires en d'autres lieux.
- Quant aux troisièmes, ils ont été recrutés hors filière et proviennent des forces de l'État. C'est le cas à Nice, où la police municipale est dirigée par un ancien commandant de police nationale recruté par voie de détachement dans le cadre d'emploi des directeurs de police municipale.

Compte tenu de leur culture professionnelle et de leurs réseaux, les policiers nationaux et les gendarmes (détachés ou retraités) peuvent effectivement représenter des profils intéressants pour les villes. Certaines d'entre elles les choisissent pour piloter les directions auxquelles les polices municipales sont rattachées. À Lyon par exemple, la délégation générale au service public et à la sécurité est placée sous la responsabilité d'un commissaire de police détaché. Même cas de figure à la mairie de Marseille où le délégué général à la sécurité est détaché du ministère de l'Intérieur depuis 2012 ; auparavant, il a exercé plus de trente ans en police nationale dans la cité phocéenne. Cela étant, le plus souvent, ce sont des fonctionnaires territoriaux de la filière administrative (cadre A) qui, comme à Lille ou Nantes, occupent ces postes de direction « supra-police municipale », ce qui donne une autre coloration à la fonction.

Les différences les plus saillantes sur le plan de la structuration interne des services concernent le nombre et l'organisation des unités intervenant sur le terrain (tab.7). Prenons l'exemple du service lyonnais. L'organigramme opérationnel de la police municipale a été reconfiguré autour des trois axes prioritaires que sont la proximité, la tranquillité et la circulation. Il en découle trois grandes entités :

- La police de proximité (180 agents)

Active de 06h00 à 20h00, elle représente le gros des troupes (54% des effectifs totaux du service). Selon le directeur, « c'est le bateau amiral de la police municipale », « le cœur du métier », c'est-à-dire « le contact quotidien avec les acteurs des arrondissements, les commerçants, les riverains, les associations ». Cette entité comprend :

- neuf postes d'arrondissement,
- un dixième poste au sein du grand parc de la Tête d'Or, incluant une équipe équestre qui travaille pour l'essentiel sur le parc mais patrouille aussi parfois en centre-ville,
- une unité VTT composée d'une dizaine d'agents.

- Le groupe opérationnel mobile (GOM) (50 agents)

Actif de 12h00 à 03h00, ce groupe est davantage porté sur la régulation des enjeux de tranquillité publique, spécialement le soir. Il est aussi chargé de venir en soutien à tout équipage en difficulté. Les agents du GOM ont une image différente de celle des proximiens, un style plus interventionniste et des équipements conséquents. Ce sont les premiers du service à avoir été armés. Ils bénéficient de 4h de sport par semaine et d'un entraînement renforcé aux GTPI. « C'est un peu "nos costauds" », déclare le directeur à leur sujet, « eux, c'est le porte avion ».

- L'unité mobile de circulation (environ 35 agents)

Active de 07h00 à 23h00, cette unité centrée sur les problématiques de circulation et les délits routiers est constituée de deux brigades :

- une brigade motocycliste d'une vingtaine d'agents,
- une unité véhiculée d'une douzaine d'agents.

La police municipale de Nantes propose une toute autre configuration. Compte tenu des priorités fixées par les élus (îlotage et proximité), elle a fait le choix de ne pas spécialiser ses unités. Mis à part une brigade chantier et quelques référents thématiques, les agents se répartissent dans huit brigades polyvalentes.

« On a des motards dans chaque brigade. Tous les agents sont amenés à faire des missions d'îlotage. Dans les quartiers, dans les transports, tous. On a un planning, chacun son tour, ils s'y collent. En fait, on a pensé à spécialiser un groupe, mais vu que la commande politique, c'était de privilégier le contact avec les habitants, on s'est dit qu'il fallait que tout le monde le fasse. » (Directeur de la police municipale, Nantes)

Le cas nantais fait toutefois figure d'exception dans notre échantillon. Globalement, une même grande logique d'organisation se dégage des polices municipales des grandes villes. Pour résumer, les effectifs se distribuent entre des brigades généralistes ou de proximité, des unités plus interventionnistes et des brigades spécialisées, à l'instar des brigades motocyclistes souvent centrées sur les missions de « police route ». Quant aux VTT, ce sont des moyens de locomotion qui sont tantôt mis à disposition des unités généralistes (à Montpellier, Nice ou Strasbourg par exemple), tantôt constitutifs de brigades dédiées (à Lyon, Marseille ou Rennes). Même remarque concernant les équipages canins : alors qu'ils sont intégrés à d'autres unités à Toulouse, ils forment une brigade spécifique à Nice, Lille et Rennes.

Souvent, dans les services de police municipale des grandes villes, il existe aussi des micro-unités au champ d'action particulièrement ciblé. Celui de Toulouse comprend par exemple :

- une cellule « contact » affectée à la gestion des conflits de voisinage (4 agents) ;
- une cellule pour la prise en charge des problématiques de marginalité en lien avec les services sociaux (3 agents) ;
- une cellule « vie nocturne » qui centralise et traite administrativement l'ensemble des procédures liées à l'activité des débits de boisson (2 agents) ;
- un bureau des procédures chargé de contrôler la conformité des écrits judiciaires et de les ventiler vers les différentes juridictions, l'enjeu étant d'éviter les motifs de classement sans suite (3 agents).

La police municipale de Nice, la plus grande de France, comporte elle aussi différentes subdivisions. En sus des unités de police de proximité, de l'unité mobile de projection rapide et des brigades généralistes de jour et de nuit, elle abrite plusieurs unités spécialisées (moto, équestre, cynophile, etc.). Elle compte également des « correspondants de prévention situationnelle » (agents formés aux techniques de prévention des cambriolages qui interviennent gratuitement à la demande des administrés).

Par ailleurs, la police municipale de Nice consacre tout un pan d'activité aux établissements scolaires, et celui-ci ne se limite pas aux dispositifs classiques de sécurisation des entrées/sorties d'école (sur la voie publique, aux abords). Au terme d'une expérimentation validée par le ministre de l'Éducation nationale, la ville a décidé d'étendre la présence de policiers municipaux dans les écoles (à l'intérieur même des établissements), plus précisément dans celles où les conseils d'école se sont prononcés à l'unanimité pour. Au moment de l'enquête, cela représente 18 établissements et mobilise donc 18 policiers municipaux (un par école). Ces derniers y sont physiquement présents durant le temps scolaire et sont réintégréés dans leur unité de rattachement le reste du temps.

**Tab. 7 – Structuration interne des services de police municipale**

Marseille	Lyon	Nice	Toulouse	Nantes
Centre opérationnel (PC radio + CSU) Bureau des opérations Unités spécialisées : - unité moto - unité scooter - unité « piétons » (en voiture) - unité VTT - brigade de nuit - brigade chantier - bureau « enquêtes »	Bureau d'ordres PC radio Unités : • police de proximité - 10 postes décentralisés - équipe équestre (rattachée à la Tête d'Or) - unité VTT • groupe opérationnel mobile • unité mobile de circulation - brigade moto - unité véhiculée	Bureau d'ordres et d'emploi Centre opérationnel de commandement / (PC radio + CSU) Pôle opérationnel - unité de police de proximité - unité mobile de projection rapide - unité de proximité de jour - unité de proximité de nuit - unité moto - unité équestre - unité fourrière - brigade cynophile - brigade nautique - unité de lutte contre les atteintes au cadre de vie - postes mobiles collinaires - cellule d'intervention mutualisée - pôle ASVP Pôle administratif	Pôle fonctionnel - bureau d'ordres - centre d'information et de commandement opérationnel (PC radio + CSU) - cellule contact - cellule marginalité - cellule vie nocturne - bureau procédures Pôle opérationnel • pôle territorial - 6 brigades de proximité - brigade des marchés - brigade équestre • pôle intervention - 2 brigades de roulement (incluant équipages canins) - brigade moto Pôle stationnement - fourrière - ASVP Pôle administratif	SIC 8 brigades opérationnelles Brigade chantiers, occupation du domaine public, animaux Pôle relation habitants Référent sécurité/prévention routière Référent bureau d'étude technique, bureau d'ordre et d'emploi
Montpellier	Strasbourg	Bordeaux	Lille	Rennes
État-major Bureau d'ordres Centre opérationnel de commandement Gestion de l'événementiel Trois unités de secteur Unité fourrière Unité motocycliste Brigade de nuit	Unité poste de commandement Unité de police générale Unité de surveillance spécialisée Unité de circulation Unité de jour (sécurisation des écoles + zone de circulation restreinte de la Grande-Île)	Service commandement - PC radio - CVPU - garde hôtel de ville Service général - brigades de secteur - brigade de soir - brigade moto - unité débits de boisson	Commandement : - bureau d'ordres et de l'événementiel - veille juridique - service municipal d'intervention urgente - service éducation routière Service de jour Unités spécialisées : - centre opérationnel - unités de nuit - fourrière - unités cynophiles	Centre opérationnel Unité police de proximité - équipages classiques - brigade canine - brigade scooter 3 roues - brigade VTC Unité fourrière

Sources : L'institut Paris Region / étude PM des grandes villes de France 2019.

**Équipages VTC, fourrière et canins : différentes facettes du métier**



© Didier Gouray / Rennes Ville et Métropole



© Didier Gouray / Rennes Ville et Métropole



© Didier Gouray / Rennes Ville et Métropole

## Dispositifs de sectorisation et de mise en relation avec le public

Pour conforter leur ancrage dans la ville, les polices municipales peuvent activer plusieurs leviers. Au moment de l'enquête, certaines jouent notamment sur le maillage du territoire et le déploiement dans les différents quartiers. À Bordeaux par exemple, le service se restructure sur la base d'un découpage en trois secteurs, l'objectif étant de mieux couvrir la ville dans son ensemble, incluant les zones où les équipes intervenaient fort peu jusqu'alors. À Marseille, la sectorisation qui se met en place repose elle aussi sur un découpage en trois divisions (nord, centre et sud) qui sont en fait calquées sur celles de la police nationale. Avec, dans chacune d'elles, l'implantation d'une base où toutes unités de la police municipale sont représentées.

À Lyon, les réajustements organisationnels de la police municipale procèdent d'une même logique de conformation aux périmètres de la police nationale, mais suivant un mouvement inverse de mutualisation et non pas de déconcentration : alors qu'il y avait un poste de police municipale par arrondissement, il s'agit de fusionner pour n'en avoir plus qu'un pour deux arrondissements, à l'image de la carte des commissariats.

« 180 personnes en pol prox, ça fait des postes à 13/14 agents pour un arrondissement, il y a un chef de poste et d'accueil toute la journée, et là, on est en train de mutualiser les arrondissements. On va faire un poste pour deux arrondissements. On garde la même doctrine, les mêmes missions, mais on veut avoir un potentiel opérationnel plus important. On a déjà nos locaux, les travaux ont commencé, les deux premiers postes seront mutualisés fin 2020. On s'est un peu aligné sur... la police nationale, sur Lyon, a fait ça depuis des années. Il y a un commissariat pour deux arrondissements, et on se dirige un peu vers la même organisation opérationnelle en police de proximité. » (Directeur de la police municipale, Lyon)

À Nice, la police municipale compte deux postes principaux (locaux de rattachement pour la majeure partie des agents) et de petits postes décentralisés dans les quartiers (permettant l'accueil du public). Le directeur reste néanmoins réservé sur ces implantations disséminées parce qu'elles jouissent d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'encadrement et mobilisent du personnel qui serait, à ses yeux, plus utile sur le terrain.

« Il y a deux postes centraux pour les grosses unités opérationnelles, et après, on a des petits bureaux décentralisés, mais ce n'est pas non plus... les postes de police décentralisés... c'est bien et c'est pas bien. C'est bien en termes de maillage territorial et de proximité. C'est moins bien en termes de commandement parce que vous ne les avez pas sous la main. C'est problématique en matière de logistique, il faut équiper, etc. Et puis si vous voulez maintenir les postes ouverts, c'est autant de personnes qui ne sont pas sur le terrain. Et moi, j'ai fait vingt ans de police judiciaire, en étant au bureau, je n'ai jamais arrêté un bandit. Par contre, quand on est dehors, là, oui, on a une chance de l'arrêter. La police, ça se fait sur le terrain. Et les gens, ils ont besoin de nous voir sur le terrain. » (Directeur de la police municipale, Nice)

À Strasbourg, le directeur de la police municipale exprime un point de vue assez semblable. Non convaincu par l'intérêt des postes décentralisés mis en place par le passé, il les a supprimés. Il n'y a plus désormais qu'un unique poste pour l'ensemble du service, et des déploiements par secteur qui ne résistent pas toujours aux exigences du moment.

« Il n'y a pas de postes décentralisés. On en avait à l'époque dans les années 1990 à 96, mais j'ai trouvé que ce n'était pas l'idéal, donc j'ai tout recentralisé. [...] [Cela étant, au sein de l'unité de police générale] les agents sont affectés par secteur. [...] Alors, ils interviennent en priorité sur leur secteur, mais évidemment, ils interviennent aussi sur le tout-venant sur tout secteur. [...] On essaye de les fidéliser, mais avec la charge de travail qu'ils ont, ils sont amenés à aller partout. » (Chef du service de police municipale, Strasbourg)

Autre stratégie à Montpellier : dans le cadre d'une démarche visant à améliorer la qualité du service rendu aux usagers, la police municipale a fermé toutes ses antennes (sauf le poste principal) et les a substituées par un poste mobile.

« Les postes de police municipale qui étaient répartis sur l'ensemble du territoire ont été supprimés, à part un, au profit d'un poste mobile. Qui se déplace au gré des demandes dans les territoires. Il est même certifié dans son accueil, dans sa réponse faite aux usagers et la prise en compte des réclamations. » (Directeur de la sécurité et de la tranquillité publique, Montpellier)

Mais quelle que soit la politique de maillage du service, un constat assez évident s'impose dans la plupart des cas : la forte concentration des effectifs en (hyper)centre-ville. C'est par exemple assez net à Toulouse, ce dont rend compte la répartition interne des personnels : la brigade de proximité du secteur centre compte quarante agents quand les brigades affectées aux cinq autres secteurs de la ville en comptent chacune quinze.

La propension à s'inscrire dans une démarche de proximité s'apprécie aussi à l'aune des dispositifs mis en place pour permettre au public d'entrer en relation avec les agents, de contacter le service et d'y accéder. À Lille comme à Strasbourg, la police municipale dispose d'une ligne téléphonique spécifique, directement reliée au centre opérationnel, ouverte 24h/24 et 7j/7 : elle est donc joignable à tout moment par ce canal. En revanche, il n'existe pas d'espace d'accueil physique en tant que tel, excepté le guichet administratif de la fourrière. À Rennes, la police municipale peut recevoir le public, mais l'accès est si peu visible et si restreint que la fonction n'est, de fait, pas réellement assurée. C'est l'un des motifs qui plaident en faveur de nouveaux locaux.

« On a des projets de locaux. Ça peut paraître accessoire, mais c'est quand même la visibilité, la vitrine de la police municipale qui se pose. [...] Actuellement, Il y a un poste central, mais qui n'est pas très visible et accessible au public. C'est-à-dire que ce n'est pas affiché. [...] Il y a un accueil public par un rez-de-jardin planqué au bout d'un jardin qui est fermé en dehors des heures d'ouverture du jardin... » (Directeur de la police municipale et du domaine public, Rennes)

À Toulouse, la question de l'accueil du public est également à l'étude, car, pour l'heure, la police municipale ne possède aucun espace à cet effet. Selon le directeur, « c'est un grand paradoxe des politiques de proximité menées précédemment » que d'avoir établi « une police municipale sans visage, puisque sans accueil ». C'est pour lui « une grande lacune » et « ce sera le prochain chantier ». S'agissant des appels téléphoniques, les procédures sont en revanche bien rôdées. La ville a mis en place un numéro d'appel unique pour ses administrés, « Allo Toulouse », et ce sont donc les opérateurs de cette plateforme qui traitent les appels concernant la police municipale (ils sont formés pour). Pour chaque requête, une fiche est générée et immédiatement transmise au PC radio de la police municipale. Sur l'écran de contrôle du chef de salle, le problème est géolocalisé, tout comme les équipages alentour pour pouvoir plus facilement les mobiliser. La fiche apparaît en rouge tant qu'elle n'est pas traitée, en orange lorsque l'affaire est en cours de traitement, en vert lorsqu'elle est close. En 2018, la plateforme « Allo Toulouse » a traité un volume total de 68 243 appels concernant la police municipale (dont la moitié se rapportant à des problèmes de stationnement), avec un taux de satisfaction de près de 80% parmi les administrés ayant répondu au questionnaire qui leur est systématiquement adressé suite à leur sollicitation.

À Lyon, c'est au sein du PC radio que sont directement reçus et gérés les appels téléphoniques vers la police municipale (entre 300 et 500 appels/jour en moyenne). Au bureau d'ordres, une équipe de six agents est parallèlement chargée de traiter les doléances qui remontent par courriel ou courrier via le guichet unique de la ville de Lyon. En outre, dans chacun des dix postes de quartier, un agent en tenue assure l'accueil du public de 10h à 17h30 tous les jours sauf le dimanche.

À Nantes, la ville a souhaité mettre en place un dispositif original et ambitieux : la Maison de la tranquillité publique. Créée en 2017, cette structure constitue un service distinct de la police municipale, avec laquelle elle entretient toutefois des liens serrés. Pour reprendre les termes officiels, elle répond de la volonté d'« instaurer un dialogue plus étroit ainsi qu'une plus grande proximité entre les Nantais-es et les professionnels sur les questions de sécurité et de tranquillité publique. La Ville s'engage à apporter aux différentes sollicitations un suivi individualisé et une réponse systématique. »<sup>19</sup> La Maison de la tranquillité publique recouvre trois principaux services :

- un accueil téléphonique (« Allo Tranquillité Publique ») accessible du lundi au vendredi de 08h à 19h et le samedi de 08h à 13h,
- un site Internet « pour trouver des réponses rapidement sur toutes les questions de réglementation, d'occupation du domaine public, de sécurité et de tranquillité publique »,
- un accueil physique du lundi au vendredi, de 08h30 à 17h30.

Autre initiative notable à Montpellier : la police municipale est, au même titre que les autres services de la ville en contact avec le public, certifiée par l'Association française de normalisation (Afnor) pour sa démarche qualité, ce qui l'engage à respecter certains standards, notamment sur le plan des délais de réponse.

« On a une originalité, c'est que la police municipale est certifiée par l'Afnor. La ville de Montpellier s'est engagée dans une démarche qualité pour ses services au public, et la police municipale, depuis 2013, est engagée dans le périmètre. Sur la réponse faite à l'usager quel que soit le mode de saisine. [...] L'idée de certifier la police municipale, c'est de garantir son rôle de proximité et la réponse qui est faite à l'usager. Et c'est cela qui est certifié, quel que soit le mode de saisine de l'administré : courrier, courriel, téléphone, présence. Nous avons un délai de 15 jours pour les demandes écrites, 5 jours pour le courriel. [...] C'est aussi une garantie de... quelque part, en assurant la réponse à l'usager, on apaise les tensions. » (Directeur de la sécurité et de la tranquillité, Montpellier)

<sup>19</sup> [www.maisontranquillite.fr](http://www.maisontranquillite.fr)

## La coordination avec la police nationale

L'examen de l'activité des polices municipales interroge plus largement la répartition des rôles dans le système de production de la sécurité locale. À ce titre, la question de la coordination avec la police nationale se pose nécessairement.

### Modalités de coopération

« Pierre angulaire » de la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, les conventions de coordination sont censées formaliser la complémentarité avec les forces de sécurité de l'État. D'une durée de trois ans, ces conventions sont reconductibles par voie express. Au moment de l'enquête, nombre d'entre elles arrivent à échéance dans les villes étudiées. À Rennes par exemple, le directeur de la police municipale et du domaine public nous annonce que la convention de coordination sera revue à l'occasion de la mise en œuvre de la police de sécurité quotidienne. À Lyon, où police municipale et police nationale ont signé un protocole partenarial dès 1993, le directeur de la police municipale insiste sur les ajustements possibles au gré des besoins : « on est liés, bien sûr, par la convention de coordination qui est révisable tous les trois ans, mais on peut à tout moment y apporter un avenant ». Comme prévu par les textes, la convention lyonnaise engage le maire, le préfet et le procureur, mais l'Éducation nationale et les opérateurs de transport en sont également signataires, ce qui est suffisamment rare pour être mentionné. À Montpellier, la convention de coordination inclut quant à elle les autres services de la direction municipale de la sécurité qui sont en lien avec la police nationale, à savoir le centre de supervision urbain, le service de surveillance de la voie publique et d'environnement urbain et le service de gestion des événements majeurs à travers le PC de crise.

Ces exemples montrent que les conventions sont fonction des contingences locales et qu'il est donc possible de les décliner au gré des enjeux identifiés, par-delà le modèle-type qui, bien souvent, est calqué sans réel souci d'adaptation. Obligatoires pour les polices municipales des grandes villes<sup>20</sup>, ces conventions ne sauraient toutefois suffire à garantir de bonnes relations partenariales. Leur portée dépend de ce que les acteurs en font, de la nature de leurs rapports et de leur coopération effective. En pratique, celle-ci revêt différentes dimensions qui concernent à la fois les modes de liaison, le partage des informations, la coprésence sur le terrain, les mises à disposition des personnes appréhendées, etc. Pour faire le point sur les sujets du moment, des réunions régulières sont généralement prévues à différents niveaux. À Lyon par exemple, à l'échelle de chaque arrondissement, des réunions opérationnelles ont lieu chaque semaine entre le poste de police municipale et le commissariat de secteur, ainsi qu'un point mensuel associant également la mairie d'arrondissement. Au niveau central, le directeur de la police municipale a des contacts réguliers avec le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) et son adjoint, ainsi qu'avec le cabinet du préfet délégué à la sécurité. À Nice, le directeur de la police municipale rencontre le DDSP ou son représentant tous les quinze jours, et le chef du service proximité toutes les semaines. Étant lui-même issu de la police nationale, il explique que sa provenance professionnelle facilite les liens, « la question des relations avec la police nationale ne se pose pas ».

Entre la police municipale et la police nationale, la coopération opérationnelle s'actualise aussi très directement sur le terrain. Outre les renforts mutuels, elle peut donner lieu à des interventions communes. À Marseille par exemple, lors de notre entretien téléphonique, le délégué général à la sécurité fait mention d'une opération conjointe qui se déroule le jour même sur le marché aux puces, « lieu historique de marché noir et de trafic de cigarettes » : « la police nationale fait une opération de police, on y met trois équipages de police municipale pour donner un coup de main », indique-t-il. À Nice, le directeur de la police municipale explique que des effectifs de son service sont systématiquement associés sur les points de visibilité, de rencontre et de dissuasion mis en place par la police nationale sur des secteurs ciblés. À Lyon, les opérations conjointes sont également fréquentes, « même en proximité », précise le directeur de la police municipale, notamment pour la surveillance des parties communes des immeubles ou pour les contrôles routiers de vitesse dans les zones de sécurité prioritaire.

Les liaisons radio constituent un autre volet de la coopération. La circulaire ministérielle du 14 avril 2015 permet de généraliser l'expérimentation portant sur l'interopérabilité des réseaux de radiocommunication entre les polices municipales et les forces de sécurité de l'État. Autrement dit, les polices municipales qui en font la démarche peuvent partager une conférence radio avec la police nationale, en l'espèce la conférence 30 du réseau Acropol<sup>21</sup>. Ainsi, à Lyon, la municipalité a acquis

<sup>20</sup> La signature d'une convention de coordination avec les forces de l'État est obligatoire pour toute police municipale comptant au moins 5 agents ou dont les agents sont armés ou travaillent de nuit.

<sup>21</sup> Système de communication radio de la police nationale.

cinq terminaux portatifs dédiés : l'un reste au niveau du PC, les quatre autres équipent le groupe opérationnel mobile. À Nice aussi, la police municipale est à l'écoute de la conférence 30 du réseau Acropol, la ville a acheté deux terminaux portatifs à cet effet. À Strasbourg où l'interopérabilité est également effective, le chef de la police municipale en évoque toutefois les limites, illustrant les ratés qui ponctuent parfois le partenariat : pour que le dispositif soit efficace, encore faut-il que les informations soient transmises sur la conférence partagée, ce qui n'est pas nécessairement garanti.

« Je travaille en toute transparence avec mes homologues de la police nationale. Et quand quelque chose ne va pas, ou quand il y a un problème... on a une conférence 30, en principe on entend sur le canal quand il y a une information importante. Mais malheureusement, parfois, ce n'est pas fait, et les infos ne passent pas. Par exemple, il y a eu une grosse rixe, là, dans un Mac Do, avec des coups de feu échangés, et ce n'est pas passé sur la conférence. De mon côté, j'ai un message téléphone du centre de surveillance vidéo, et j'appelle au PC, on me dit : "on n'est pas au courant". Donc ça, ce n'est pas bon. Alors après, je passe un petit coup de fil au commissaire, il me dit : "je suis désolé, [mes agents] étaient débordés, ils n'y ont pas pensé". Je dis : "d'accord, mais les gars se tirent dessus ; si j'ai une équipe qui arrive là-dessus, qui n'est pas au courant et que ça dégénère, on va encore chercher les responsabilités". » (Chef du service de police municipale, Strasbourg)

À Toulouse, c'est pour ces raisons-là que la police municipale n'a pas souhaité mettre en place l'interopérabilité. Pour favoriser la communication opérationnelle avec les forces de l'État, elle a préféré miser sur la présence permanente d'un policier municipal (voire deux selon les effectifs disponibles) à la salle de commandement de la police nationale. Aux yeux du directeur, c'est une bien meilleure alternative.

« C'est plus efficace que l'interopérabilité. Parce qu'on sait très bien que les canaux d'interopérabilité ne fonctionnent que dans un sens. Et quand ils veulent couper les communications, c'est coupé, c'est ce que m'ont dit mes collègues d'autres collectivités. Et en plus, vous devez payer vous-mêmes les radios. » (Directeur de la police municipale, Toulouse)

Notons qu'à Lyon comme à Nice, les mesures se cumulent : il y a la conférence radio partagée, mais aussi la présence physique d'un agent de liaison de la police municipale au sein du centre d'information et de commandement (CIC) de la police nationale. À Rennes, au moment de l'enquête, une autre formule encore est sur le point d'être mise en œuvre : le positionnement au CIC de terminaux radios de la police municipale permettant à la police nationale de lui faire passer des messages en direct – l'enjeu étant, pour notre interlocuteur côté mairie, de veiller à ce que ce canal de communication ne se transforme pas en instrument de subordination.

« Notre logique, c'est non pas d'utiliser le dispositif proposé par l'État, mais de positionner des radios PM au niveau du CIC, pour permettre de faire des descentes d'information auprès de notre COPM dès lors que c'est important, voire nous de les solliciter sur des difficultés. [...] Mais on ne va pas partager les fréquences. [...] Et on sera très vigilant sur la nature des interventions demandées à la police municipale. Nous ne sommes pas des supplétifs. » (Directeur de la police municipale et du domaine public, Rennes)

## Enjeux de positionnement

Par-delà les modalités concrètes, la coopération entre la police municipale et la police nationale pose des questions de positionnement. Elle renvoie à la spécificité des missions respectivement assumées par les divers acteurs impliqués dans la « coproduction de la sécurité ». Pour la plupart des responsables de police municipale interviewés, cette expression dans l'air du temps trahit en fait le désengagement relatif de l'État sur le terrain de la tranquillité quotidienne. Comme l'analyse l'un d'eux à propos de la police nationale, « il est plus facile de se décharger du spectre bas que de réorganiser en profondeur une administration qui, depuis des années, ne sait pas se réformer ». Moins ouvertement critique, le délégué général à la sécurité de Marseille se montre tout aussi explicite sur le constat :

« Concernant le développement des polices municipales, qui est incontournable, les priorités sont tellement importantes pour les services de police, que, surtout dans les grandes agglomérations, mais même dans les moyennes, il y a un transfert de charges. Nous, on a un transfert de tout ce qui a trait aux enlèvements de voitures, aux épaves, aux nuisances sonores... enfin, beaucoup, beaucoup de missions qui sont transférées. Parce que la police nationale a à gérer d'autres priorités. Donc nous, on a un transfert de charges vraiment important. On le gère, on fait des opérations conjointes. » (Délégué général à la sécurité, ville de Marseille)

Si le responsable marseillais prend acte de ce « transfert de charges » et consent à le « gérer », d'autres en revanche refusent de s'y soumettre. À l'instar du directeur rennais, ils s'efforcent de résister à un mouvement qui pousse les polices municipales à assumer les missions délaissées par la police nationale et les éloigne de ce qu'ils définissent comme leur champ d'intervention légitime.

« La difficulté, en l'état actuel et dans le contexte local, c'est que les effectifs de la police nationale sont énormément pris sur le maintien de l'ordre, et que, du coup, on a globalement un report de certaines de leurs missions sur la police municipale. Et ce n'est pas notre cœur de métier, et ce n'est pas notre but. » (Directeur de la police municipale et du domaine public, Rennes)

À Toulouse, le directeur de la police municipale plaide pour un partenariat plus équilibré, dans le respect des prérogatives de chacun. S'il affirme n'être « pas en guerre » avec la police nationale et témoigne de bonnes relations globalement, il insiste aussi sur la nécessité de contrer les velléités de sujétion. Et rapporte par exemple avoir assumé de faire dire non au DDSP quand ce dernier a demandé à avoir la main sur les caméras de vidéosurveillance mises en place par la ville.

« Le problème de la coproduction de sécurité, c'est... comment parler de coproduction et de partenariat quand il n'y a qu'un partenaire qui dit ce qu'il doit faire ? [...] Il faut une complémentarité réelle. [...] Parce que les maires sont quand même au cœur de la prévention/sécurité, ils sont très exposés, et puis ce sont souvent les collectivités qui mettent des moyens. On l'a vu à Toulouse, la vidéoprotection, c'est la ville qui l'a portée. Donc il faut être très conscient de ce que ça représente, et on ne peut pas aller toujours dans une logique qui consiste à dire "c'est l'État qui"... L'État, oui, la sécurité, c'est régalien, on ne va pas dire autre chose. Mais il faut un partenariat réel. [...] Il faut faire évoluer le partenariat vers des choses un peu plus équilibrées. Parce qu'on ne peut pas considérer, comme on le dit souvent, que la police municipale est le parent pauvre de la police nationale. Ce qui est absolument faux. Il y a des gens qui ont fait des choix de carrière, qui ne se trompent pas de métier et qui essaient de faire leur travail le mieux du monde [...] On peut tout à fait trouver un partenariat équilibré, et on n'est pas là pour faire les balayeurs derrière d'autres services pour des tâches qu'ils ne veulent pas faire ou qu'ils ne veulent plus faire parce qu'ils estiment que ce n'est pas de leur niveau. » (Directeur de la police municipale, Toulouse)

À Montpellier, le directeur municipal de la sécurité et de la tranquillité partage ce point de vue, et c'est ce qui justifie son refus d'affecter un agent de police municipale dans la salle de commandement de la police nationale. « Même si les relations de collaboration sont très régulières » entre les deux services, le positionnement partenarial est « à surveiller comme du lait sur le feu », dit-il, les services de l'État étant naturellement tentés d'utiliser la police municipale comme une force d'appoint pour des missions qui ne relèvent pas de son domaine d'action.

« [La police municipale n'est] surtout pas sur le maintien de l'ordre, même si les événements et la récurrence des événements l'amèneraient à y être, mais commande est faite au responsable de la police municipale d'être extrêmement vigilant là-dessus, et extrêmement vigilant dans ses relations avec la police nationale, et notamment dans le pilotage des dispositifs auxquels nous concourons aux côtés de la police nationale. C'est très, très important à Montpellier. Même si la PM est armée, même si elle intervient sur une plage horaire considérable, la commande est très claire. Ce qui donne lieu, parfois, quand on est sur l'opérationnel, à des échanges un peu tendus avec le DDSP. [...] C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le choix précis qui a été fait à Montpellier, par exemple, c'est de ne mettre que de manière très ponctuelle un policier municipal à la salle d'information et de commandement de la police nationale. [...] On sort d'une série de trois week-ends [au début du mouvement des gilets jaunes] où on a eu beaucoup de manifestants à Montpellier, comme à l'échelle nationale, et nous avons dû refuser d'obtempérer à des demandes de la nationale. La police municipale n'est pas supplétive de la police nationale. Je vous le dis parce que c'est une tendance un peu naturelle. » (Directeur de la sécurité et de la tranquillité, Montpellier)

À Strasbourg, le chef de la police municipale tient une posture assez similaire. Il existe des liens forts entre la police nationale et son service, dans une logique d'échange et d'assistance mutuelle. Mais sauf à considérer les dispositifs de sécurisation des grands événements, il n'y a pas d'opérations conjointes au quotidien, et c'est pour lui la clé d'une « coopération intelligente », sans confusion des rôles. « On doit être complémentaire mais on ne doit pas remplacer l'État », affirme-t-il, déplorant les dérives de certains services qui « malheureusement, dévient de l'essence de la police municipale ».

« Sur les grandes manifestations, évidemment, on est associés. Sur les opérations dans les quartiers, là, c'est tout à fait autre chose. La police de sécurité du quotidien démarre à Strasbourg, on est n'est pas sur des opérations conjointes. [...] Bon, c'est compliqué aussi, ces opérations conjointes, parce que... "moi, je ne peux pas fournir, tu me donnes plus de bonhommes". À un moment donné, on fait le boulot de l'autre, ça ne va pas non plus. Donc on va dire qu'on travaille en très bonne entente et en coopération intelligente. Il n'y a aucun souci. Quand il y a un problème, on s'appelle. Quand il y a un besoin d'effectifs, de soutien, on s'appelle. Et on règle des problèmes. Il n'y a aucun problème de cohabitation. » (Chef du service de police municipale, Strasbourg)

Même à Nice où le modèle est celui d'un service offensif agissant sur tous les fronts, le directeur de la police municipale alerte sur « l'erreur qui consisterait à importer en police municipale toutes les méthodes, les techniques, les organisations qu'on a en police nationale ou en gendarmerie ». S'il entend légitimer le rôle des policiers municipaux en faisant valoir leur dimension proprement policière, il met en garde contre les logiques d'imitation et les glissements de missions qui portent en germe le risque d'une submersion par les procédures au détriment de l'occupation du terrain.

« Aujourd'hui, l'enjeu pour les polices municipales, qui sont de jeunes polices, c'est d'être capable de se développer, tout en évitant l'écueil qui serait de réclamer plus de prérogatives pour faire plus de ceci, plus de cela, et de se retrouver avec des missions que fait la police nationale et de se retrouver engorgé par les procédures, parce que là, on ne serait plus sur le terrain. L'enjeu, c'est d'être capable de sortir de l'archétype "le policier municipal, il fait les stationnements, il serre deux mains et terminé". Non. On doit faire feu de tout bois sur tous les champs de compétence. Mais en n'allant pas sur le champ d'intervention de la police nationale. Parce que le problème, si vous allez sur des contentieux qui relève du champ de la police nationale, c'est qu'elle, elle va se désengager et vous allez vous retrouver avec un tas de merdes qu'ils ne veulent pas faire. [...] La police municipale n'a pas les mêmes prérogatives ni les mêmes objectifs. Le principe n'est pas de faire un copier-coller, surtout pas ! » (Directeur de la police municipale, Nice)

Pour clore cette partie sur le positionnement des polices municipales, ajoutons que la démarche partenariale dans laquelle elles ont vocation à s'inscrire ne se limite évidemment pas aux relations avec les services policiers de l'État. Elle suppose de travailler avec toute une gamme d'autres acteurs locaux qui participent à la vie des territoires et sont, de près ou de loin, concernés par les enjeux de sécurité quotidienne. On pense notamment à la justice, aux sapeurs-pompiers, aux services sociaux, aux établissements scolaires, aux associations de quartier, etc. On pense aussi, et singulièrement, aux organismes de logement social et de transport en commun qui, sous la pression de leurs personnels, de leurs usagers et des pouvoirs publics, se mobilisent eux aussi de manière croissante sur le terrain de la sécurité et de la prévention de la délinquance<sup>22</sup>.

Les relations des polices municipales avec ces différents acteurs sont, là encore, très variables d'une ville à l'autre. Elles sont plus ou moins formalisées dans le cadre du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et de ses structures *ad hoc*. À Lyon par exemple, par-delà l'instance centrale (CLSPD institué à l'échelle de la ville entière), il existe des CLSPD d'arrondissement et toute une série de cellules thématiques dans lesquelles la police municipale est systématiquement représentée. Des conventions plus spécifiques peuvent également être conclues, comme à Rennes où la police municipale s'est liée avec l'opérateur de transport pour sécuriser les opérations de lutte anti-fraude et, plus largement, pour permettre aux agents d'emprunter les transports en commun, d'y assurer une présence visible. Mais quelles que soient les traductions institutionnelles, le plus important reste de faire vivre le partenariat sur le terrain, de lui donner une réelle portée opérationnelle pour que la police municipale puisse définir et jouer son rôle en cohérence avec les autres acteurs locaux, dans le cadre d'une politique plus globale tournée vers la collectivité.

Parmi les acteurs à considérer, les polices municipales devraient aussi pouvoir compter davantage avec les habitants puisque ce sont eux les destinataires du service, et c'est ce que la rhétorique de « la seule vraie police de proximité » vient mettre en avant. De ce point de vue, il paraît légitime d'associer plus directement la population à l'action de la police municipale, par-delà la seule logique de traitement réactif des requêtes individuelles. Il ne faudrait cependant pas réduire cette contribution potentielle aux seules activités de surveillance et de signalement des faits suspects, dans l'esprit du dispositif de « participation citoyenne » et des réseaux de « voisins vigilants » mis en place à Nice et Toulouse notamment. Pour travailler la relation, il importe de repositionner les habitants comme des acteurs qui certes peuvent coopérer avec les services policiers, mais aussi les interpeller, voire les critiquer et qui, en tout cas, devraient avoir voix au chapitre dans la gouvernance des politiques locales de sécurité. Mais pour l'heure, dans les instances dédiées, à de très rares exceptions (*cf.* Rennes<sup>23</sup>), aucune place ne leur est faite pour leur permettre de peser directement sur la prise de décision. Les conseils de quartier, conseils citoyens et autres scènes de démocratie participative offrent pourtant des espaces pour discuter collectivement de ces enjeux. Reste à travailler leur articulation avec les autorités et les services chargés de la mise en œuvre des politiques de sécurité ; c'est un chantier à investir pour les polices municipales.

<sup>22</sup> Voir notamment : Gosselin C., Malochet V., « "Jusqu'où ne pas aller trop loin ?" Les bailleurs sociaux face aux enjeux de sécurité », *Espace et société*, n°271, 2017 ; Gosselin C., Malochet V., *Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité. Les bailleurs sociaux dans un rôle à dimension variable*, Paris, IAU îdF, 2016 ; Malochet V., Le Goff T., *Etude sur la sécurisation des transports publics franciliens*, Paris, IAU îdF, 2013.

<sup>23</sup> Dans le cadre du CLSPD, la ville de Rennes a mis en place des habitants référents. L'initiative est relatée in Malochet V., *La participation des citoyens en matière de sécurité locale*, Paris, IAU îdF, 2017, pp.15-16.

**Polices municipales de Toulouse (avec motos), Nantes (à bord d'un bus) et Marseille**



Mairie de Toulouse © P. Nin  
© Ville de Nantes  
© Ville de Marseille

**Police municipale de Rennes**



© Didier Gouray / Rennes Ville et Métropole

# Le cas particulier de la ville de Paris

Parmi les très grandes villes de France, Paris, de loin la plus peuplée, est la seule à ne pas (encore) disposer d'une police municipale en tant que telle. Cet état de fait résulte du régime d'exception qui caractérise la ville capitale. Il tient au rôle prédominant qu'y exerce la préfecture de police dans la gestion de la sécurité. Le modèle constitué autour de cette institution bicentenaire n'est cependant pas figé et la ville de Paris, collectivité unique à statut particulier, occupe une place croissante. Suite à l'annonce faite début 2019 par la maire actuelle, un projet de police municipale à proprement parler a été envisagé. Mais il n'entrera probablement pas dans le droit commun. Nonobstant les évolutions, Paris reste un cas à part.

## Un régime singulier de gestion de la sécurité

En matière de sécurité, Paris est régi par un statut spécifique qui limite les pouvoirs de police municipale du maire et consacre la figure du préfet de police. Héritage de notre histoire politique, ce statut s'est enraciné dans l'organisation administrative française et reflète un certain modèle d'État<sup>24</sup>. D'un point de vue juridique, le préfet de police détient une double autorité. Au même titre que tout préfet de département, il exerce à Paris (et à l'échelle métropolitaine<sup>25</sup>) les responsabilités qui lui échoient dans les domaines régaliens de la sécurité intérieure et de la sécurité civile (autorité déconcentrée). En outre, il assume à Paris l'essentiel des pouvoirs de police municipale confiés aux maires ailleurs en France (autorité territoriale). En matière de sécurité, il s'impose donc comme l'acteur majeur. Depuis plus de deux siècles, c'est lui qui fait figure d'autorité. Bien plus récemment (ré)instituée (par la loi du 31 décembre 1975), la fonction de maire de Paris reste très limitée sur ce plan, privée de la plupart des prérogatives dont disposent les autres maires de France. Ceci étant, la donne évolue progressivement et l'action de la ville s'affirme dans le champ de la tranquillité.

L'extension des pouvoirs de police du maire de Paris s'est amorcée par la loi du 29 décembre 1986 qui lui confère des compétences en matière de salubrité sur la voie publique, de maintien du bon ordre dans les foires et marchés et de conservation du domaine public (voirie, parcs, jardins). Dans le prolongement de la loi du 27 février 2002 qui l'habilite aussi pour les troubles de voisinage, la loi du 18 février 2017 achève de lui transférer la compétence de droit commun en matière de circulation et de stationnement. Elle lui confie d'autres prérogatives en sus concernant l'habitat indigne, la police des baignades ou encore la remise des titres d'identité. Cet élargissement des compétences du maire de Paris ne remet pas fondamentalement en cause les pouvoirs attribués au préfet de police. L'évolution est cependant notable et permet un engagement renforcé de la ville dans ces domaines.

Pour la maire-adjointe chargée de ces questions<sup>26</sup>, « la situation est en train de bouger » : l'ordre public n'est certes « pas une compétence de la ville de Paris, la place de la préfecture étant ce qu'elle est », « néanmoins il y a une montée en puissance sur les sujets de prévention et de sécurité » : « à la préfecture de police, la sécurité des biens et des personnes et la gestion de l'ordre public ; à la ville de Paris, tout ce qui peut décharger notamment la police nationale en matière de lutte contre les incivilités du quotidien ». Comme l'analysent J. de Maillard *et alii*, ce positionnement s'inscrit dans le cadre « d'une stratégie plus globale de maintien de la qualité de vie menée de concert avec d'autres directions de la mairie ainsi qu'avec les mairies d'arrondissement »<sup>27</sup>. Il répercute des enjeux d'attractivité territoriale et participe de la légitimation d'un rôle politique pour les élus parisiens, notamment pour le maire malgré ses pouvoirs de police restreints<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Renaudie O., *La préfecture de police de Paris*, Paris, LGDJ, 2008.

<sup>25</sup> Désormais, le préfet de police est effectivement compétent en plusieurs domaines au-delà de Paris *intra-muros*. Avec la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, il est devenu responsable de l'organisation des secours et de l'emploi de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris sur les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. En matière d'ordre public et de sécurité publique, son périmètre s'est également élargi aux trois départements de petite couronne (depuis 2009) ainsi qu'aux aéroports internationaux de Roissy-Charles de Gaulle et du Bourget (depuis 2017) puis d'Orly (depuis 2018). Comme un clin d'œil historique, ces extensions de la zone d'influence de la préfecture de police rappellent la situation qui prévalait dans département de la Seine jusqu'à sa suppression au 1<sup>er</sup> janvier 1968 (les services de sécurité y dépendaient alors du préfet de police). Mais dans le contexte actuel, elles témoignent aussi d'une logique de métropolisation. Elles reflètent une acception large de la ville-capitale, une ville de flux qui déborde amplement les contours de Paris *intra-muros* et dont les aéroports constituent des points d'accès stratégiques. Cf. Malochet V., *La gouvernance de la sécurité publique en Île-de-France*, op.cit.

<sup>26</sup> Interviewée le 03/10/2017 dans le cadre d'une précédente étude. *Ibid.*, p.15.

<sup>27</sup> Maillard J. de, Zagrodzki M., Benazeth V., Zaslavsky F., 2015, « Des acteurs en quête de légitimité dans la production de l'ordre public urbain. L'exemple des inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris », *Déviance et Société*, vol.39, n°3, pp.295-319 (p.300).

<sup>28</sup> Voir les conclusions similaires de J. Vaslin concernant la gestion municipale des graffitis à Paris. Vaslin J., *Esthétique propre. La mise en administration des graffitis à Paris de 1977 à 1997*, thèse de doctorat en science politique, IEP de Lyon, 2017.

## Une montée en puissance des services municipaux

Cet engagement se manifeste au travers des services municipaux. Sur le terrain, la ville dispose d'agents dédiés à la régulation des petits désordres, aux problématiques d'occupations des espaces collectifs et aux enjeux de tranquillité<sup>29</sup>. Ces agents ne constituent pas une police municipale à proprement parler : ils n'en ont pas les attributs juridiques et ne relèvent pas de la filière police municipale de la fonction publique territoriale. Ils n'en révèlent pas moins la pluralisation du *policing* observable à Paris malgré l'emprise de la préfecture de police et la forte concentration de policiers nationaux par contraste avec le reste du territoire national. Ils dépendent d'une direction spécifique au sein de l'administration parisienne : la direction de la prévention et de la protection (DPP) créée en 1996, rebaptisée direction de la prévention, de la sécurité et de protection (DPSP) en 2016. L'ajout du terme « sécurité » n'est pas anodin et s'inscrit dans le cadre d'une réforme d'envergure engagée la même année. Celle-ci traduit la priorité municipale accordée à « l'intensification de la lutte contre les incivilités »<sup>30</sup>, l'objectif étant de regrouper dans une même direction l'ensemble des agents intervenant en ce domaine et de renforcer leur présence, spécialement en soirée et pendant les week-ends.

Fin 2017, la DPSP compte 1 900 agents, quasiment deux fois plus qu'en 2014. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, un autre seuil est franchi avec l'intégration des agents de surveillance de Paris (ASP) jusqu'alors placés sous l'autorité du préfet de police. Début 2019, avant l'annonce de la création d'une police municipale, la DPSP rassemble alors 3 200 agents au total, chargés de contribuer « par des actions de prévention, de médiation, de dissuasion, et si nécessaire, de verbalisation, à la régulation de l'espace public et à la tranquillité des Parisiens »<sup>31</sup>. La majeure partie d'entre eux sont juridiquement qualifiés d'agents de la ville de Paris chargés d'un service de police (art. L531-1 du code de la sécurité intérieure). À ce titre, ils sont agréés par le procureur de la République et assermentés, habilités à verbaliser un certain nombre de contraventions concernant par exemple les mégots jetés sur la voie publique, les déjections canines, les épanchements d'urine, la divagation d'animaux, les nuisances sonores, le non-respect des règles relatives à la collecte des ordures ménagères, aux espaces verts, aux étalages et terrasses, aux marchés, aux chantiers, etc. Tous n'ont cependant pas les mêmes fonctions, ni les mêmes lieux d'exercice. Parmi les agents de l'actuelle DPSP, outre les 220 encadrants opérationnels, quatre catégories principales sont à distinguer.

- Les médiateurs : dotés d'une chasuble rouge, également dénommés correspondants de nuit, ils sont une centaine et concentrent désormais leur activité en fin de journée/début de soirée. Ils interviennent au contact direct des habitants dans les quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville. S'ils misent sur le dialogue avant tout, c'est bien à des fins de tranquillisation des quartiers que la ville les emploie<sup>32</sup>.
- Les agents d'accueil et de surveillance : ils sont près de 700, affectés à l'entrée des mairies d'arrondissement ou des bâtiments administratifs ou à la surveillance des espaces verts (blouson bleu marine). Ils sont chargés d'orienter le public, de contrôler les accès et de veiller au respect des règles et d'intervenir en cas de difficultés. Au gré de leurs vacations notamment dans les parcs et jardins, ils peuvent verbaliser les infractions constatées relevant des domaines précités.
- Les inspecteurs de sécurité (ISVP) : vêtus d'un uniforme dont les couleurs rappellent celui des policiers municipaux, équipés d'un bâton de défense, d'un gilet-pare-balle, d'une paire de menottes et d'une bombe lacrymogène, ils sont actuellement 900 (et seront 150 de plus d'ici à la fin de l'année).
  - Les deux-tiers d'entre eux sont répartis sur les 10 circonscriptions territoriales que compte l'administration municipale. Leurs missions historiques de sécurisation des sites municipaux (musées, bibliothèques, équipements sportifs et sociaux, etc.) ont été largement étoffées par leurs missions nouvelles de lutte contre les incivilités (verbalisation des infractions mentionnées *supra*).
  - 300 autres ont été versés dans la brigade d'intervention de Paris (BIP) créée en 2016. Mobilisable sur l'ensemble du territoire parisien 7j/7 et 24h/24, la BIP intervient en soutien des équipes mises en place par les circonscriptions, en réponse aux situations d'urgence, sur des opérations ciblées de verbalisation et sur la sécurisation d'évènements sensibles. Elle se compose d'une unité d'appui, d'une unité de nuit, d'une unité motocycliste, d'une unité cynophile et d'une unité de protection. Comme son nom l'indique et son organisation le laisse transparaître, elle donne un visage plus interventionniste à l'action de la ville en matière de lutte contre les incivilités.

<sup>29</sup> Maillard J. de, Zagrodzki M., « Plural Policing in Paris: variations and pitfalls of cooperation between national and municipal police forces », *Policing and Society*, 2017, vol. 27, n°1, pp.53-64.

<sup>30</sup> Source : site web de la ville de Paris. <https://www.paris.fr/pages/l-intensification-de-la-lutte-contre-les-incivilités-4793>

<sup>31</sup> Source : *Ibid.*

<sup>32</sup> Maillard J. de, « Le difficile renouvellement des métiers de la sécurité publique. Le cas des correspondants de nuit parisiens », *Criminologie*, 2013, vol. 46, n°2, pp.109-130 ; Maillard J. de, Benec'h-Le-Roux P., *Évaluation de l'activité des correspondants de nuit de la ville de Paris*, rapport pour la mairie de Paris, Paris, Cesdip, 2011.

- Les agents de surveillance de Paris (ASP) : agents de police judiciaire adjoint, ils exercent en uniforme et sont dotés des mêmes équipements que les ISVP. Comme indiqué *supra* et comme prévu par la loi du 18 février 2017, ils sont passés dans le giron de la ville au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Auparavant, ils relevaient de la préfecture de police et étaient principalement chargés de contrôler le stationnement payant et gênant. Mais leur intégration à la DPSP change la donne. Elle s'accompagne d'une redéfinition de leurs missions sur fond de dépenalisation du stationnement payant. Dans le cadre de cette autre réforme d'envergure prévue par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014, la ville de Paris a effectivement fait le choix d'externaliser la gestion du stationnement payant. La prestation est assurée par deux sociétés privées qui emploient 200 agents à cet effet. Les 1 100 ASP ne s'occupent donc plus de cette partie-là. En revanche, ils continuent de verbaliser les infractions pour stationnement gênant ou défaut d'attestation d'assurance. Ils participent en outre au contrôle des dispositifs de régulation de la circulation (verbalisation des véhicules non-autorisés en zones piétonnes, sur pistes cyclables, dans les couloirs de bus, etc.), ainsi qu'aux contrôles effectués en collaboration avec la préfecture de police lors des pics de pollution (vignettes Crit'air).

**Agents de la DPSP : inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (IVSP)**



© Guillaume Bontemps / Mairie de Paris



© Guillaume Bontemps / Mairie de Paris



© Guillaume Bontemps / Mairie de Paris

### Agents de la DPSP : ASP (à gauche) et médiateur (à droite)



© Guillaume Bontemps / Mairie de Paris

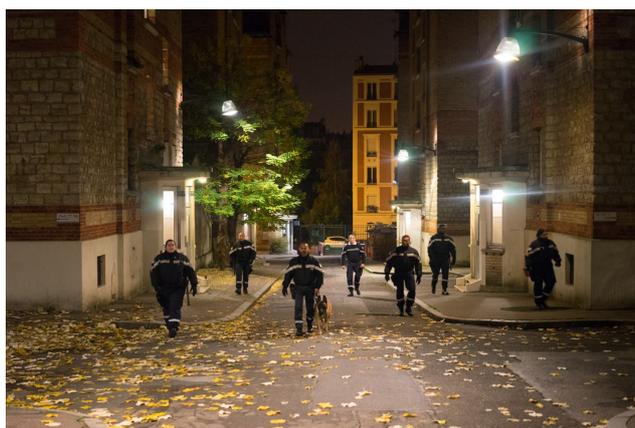


© Henri Garat

À travers l'action des différents personnels de la DPSP, la ville de Paris contribue donc directement à la coproduction de sécurité quotidienne, assumant des missions qui sont ailleurs confiées aux polices municipales. Mais elle finance également d'autres dispositifs en complément. Comme la plupart des villes désormais, elle a notamment recours à des entreprises de surveillance humaine pour des missions de sûreté dans les équipements municipaux ou pour la sécurisation d'événements de grande envergure, et ce, d'autant que les exigences préfectorales se sont accrues face à la menace terroriste.

La ville subventionne aussi les bailleurs sociaux membres du Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS). Cette structure singulière salarie près de 200 agents répondant du cadre réglementaire des activités privées de sécurité. Vêtus d'un uniforme bleu sombre, armés de bâtons de défense et de bombes lacrymogènes, ces derniers patrouillent et interviennent le soir et la nuit dans les parties communes d'environ 500 résidences d'habitat social, dans l'objectif de « prévenir la délinquance, garantir la jouissance paisible des lieux, renforcer le sentiment de sécurité des locataires et affirmer l'autorité des bailleurs sur leurs sites »<sup>33</sup>. À l'initiative de la création du GPIS en 2004, la ville de Paris reste étroitement liée à ce dispositif. Compte tenu de sa filiation avec trois des principaux bailleurs membres<sup>34</sup>, et malgré les fluctuations de sa contribution financière<sup>35</sup>, elle en est le grand partenaire. Le logo de la mairie de Paris apparaît même sur les véhicules du GPIS, ce qui laisse à penser que c'est un quasi-service de la ville. Ni vraiment public, ni pleinement privé, le GPIS propose une formule hybride qui transcende les clivages traditionnels et témoigne des transformations à l'œuvre dans le champ de la sécurité urbaine<sup>36</sup>.

### Équipe du GPIS



© GPIS

<sup>33</sup> C'est ainsi que le mandat est défini sur le site officiel du groupement. <https://gie-gpis.com/>

<sup>34</sup> Paris Habitat, Régie Immobilière de la Ville de Paris, Élogie-Siemp.

<sup>35</sup> En 2004, année de création du GPIS, la ville lui avait attribué un montant de 5,8 millions d'€. Après avoir atteint 11 millions d'€ en 2011, cette subvention a été drastiquement revue à la baisse : 4,9 millions d'€ en 2014, 4,8 millions d'€ en 2016, 800 000€ en 2017, 400 000€ en 2018. Pour soutenir l'extension du dispositif et des plages d'intervention (à partir de 17h et non plus 19h30), la ville a néanmoins décidé de ré-augmenter la somme allouée et d'accorder 850 000€ pour le GPIS en 2019, soit le double de l'année précédente.

<sup>36</sup> Malochet V., *Le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance. Sociographie d'une exception parisienne*, Paris, IAU idF, 2015 ; « Contours et positionnement d'une forme hybride de *policing* résidentiel. Le cas du GPIS », *Champ pénal/ Penal Field*, vol. XIV, 2017 ; « Policer le parc social. Le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS), *Métropolitiques*, à paraître en oct. 2019.

## Demain, une police municipale à Paris ?

À Paris, l'action de la ville en matière de tranquillité nous invite donc à relativiser l'image d'une gestion monopolistique de la sécurité publique par la préfecture de police. Incontestablement, l'État tient le rôle principal, mais celui que remplit la mairie n'est pas négligeable et va croissant. Si la capitale fait figure de cas particulier, elle n'échappe pas au mouvement général d'implication des maires en matière de sécurité quotidienne. En regard des effectifs et des missions de la DPSP, l'on peut du reste considérer que la ville de Paris dispose déjà d'un service qui s'apparente à une police municipale sans en porter le nom.

En janvier 2019, la maire a symboliquement franchi un cap supplémentaire lorsqu'à l'issue d'un audit sur la sécurité des Parisiens, et après s'être longtemps opposée à cette idée, elle a déclaré vouloir mettre en place une police municipale – auparavant disqualifiée, la dénomination est désormais publiquement revendiquée. Cette annonce surprise n'a pas manqué de susciter de vives réactions parmi les élus parisiens. Dans les rangs de l'opposition, les adversaires de la maire ont pu dénoncer un coup de communication politique à l'approche des échéances électorales, mais ils n'ont pas contesté sur le principe la création d'une police municipale que certains avaient antérieurement défendue. En fait, c'est au sein de la majorité que les dissensions ont été les plus fortes et les critiques les plus vives, tant sur la forme (déplorant l'absence de concertation) que sur le fond (par opposition idéologique à la constitution d'une police municipale). En tout cas, le changement de position de la maire dénote une volonté de normalisation (toute relative) de la situation parisienne par rapport aux autres villes ; il est significatif de la redistribution des rôles qui s'opère en matière de sécurité locale.

Quelles sont les grandes lignes de ce projet ? Si l'on s'en tient aux éléments de communication institutionnelle<sup>37</sup>, l'objectif est d'instituer « une police municipale parisienne, sans arme à feu, qui aura pour mission de faire respecter les "règles du quotidien" », suivant trois axes principaux :

- Garantir la propreté des rues, en sanctionnant les dépôts d'ordures, les jets de mégots, le vandalisme, les épanchements d'urine, etc. (en complément des équipes propreté de la Ville dont l'action est renforcée par le déploiement en cours des brigades "Urgence propreté").
- Veiller à la tranquillité publique, en luttant notamment contre le bruit dans les rues et les espaces verts causé par des passants, des véhicules, des événements incontrôlés ou des installations professionnelles (climatisation, etc.).
- Protéger les citoyens dans leurs déplacements, c'est-à-dire assurer la sécurité routière (stationnement gênant, respect des voies de bus, des pistes cyclables, des espaces réservés aux vélos, etc.), la sécurité des piétons (refus de priorité, trottinettes électriques, etc.) et le respect des normes antipollution (vignettes Crit'air). »

Par-delà les effets d'annonce, ces axes recoupent en fait ceux de l'actuelle DPSP. Il y a continuité dans le positionnement, et c'est d'ailleurs sur les services existants que le projet s'appuie : il ne s'agit pas de créer une police municipale *ex-nihilo*, mais bien de refondre la DPSP en fusionnant les inspecteurs de sécurité et les agents de surveillance de Paris dans un corps unique de policiers municipaux. L'objectif est d'uniformiser leur statut, d'homogénéiser leurs compétences d'attribution et, notamment, et de les investir tous de la qualité d'agent de police judiciaire adjoint (dont ne disposent pas les ISVP pour l'heure) pour leur permettre d'intervenir plus complètement dans leurs champs de mission. Avec la volonté affirmée de centrer l'action sur le cadre de vie, les problèmes de circulation, de bruit, de pollution, dans une logique de complémentarité avec la police nationale, sans confusion des rôles. C'est ce dernier argument qui est précisément mobilisé pour justifier le choix de ne pas équiper les agents d'armes à feu, en référence à d'autres villes françaises ou étrangères à la position similaire. Le modèle est néanmoins celui d'un service opérant 24h24 à l'échelle de la ville entière.

« [La police municipale] sera présente dans tous les quartiers, avec un effort particulier dans ceux qui en ont le plus besoin, et 24h/24, avec une attention particulière portée à la soirée et à la nuit car c'est à ces heures-là qu'il y a la plus forte attente des Parisiennes et des Parisiens. Elle sera au contact direct des habitants, qui pourront également la joindre par téléphone. Elle bénéficiera d'un équipement adapté – bâton de défense, lacrymogène, gilet tactique, caméra piéton – mais ne sera pas dotée d'arme à feu, sur le même modèle que les polices municipales de grandes villes comme Bordeaux, Grenoble ou Lille, ou encore des "bobbies" londoniens. Ses véhicules seront équipés de gyrophares et autorisés à emprunter les voies de bus pour des interventions rapides. »<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Citations suivantes extraites de l'article « La ville de Paris va se doter d'une police municipale », site web de la ville de Paris, mise à jour le 26/02/2019. <https://www.paris.fr/actualites/la-ville-de-paris-va-se-doter-d-une-police-municipale-6427>

<sup>38</sup> *Ibid.*

Annoncé pour être opérationnellement mis en place en 2020, où le projet en est-il à ce jour ? Selon le conseiller chargé des questions de sécurité au cabinet de la maire de Paris<sup>39</sup>, la ville prépare la transition vers la future police municipale suivant deux voies. D'une part, elle avance à droit constant en faisant évoluer la DPSP :

- sur le plan des effectifs, avec le recrutement de 200 agents supplémentaires sur l'année 2019 (notamment prévus pour renforcer les unités de soirée et de nuit), ce qui devrait porter le volume total de personnel de la DPSP à 3 400 agents d'ici à janvier 2020 ;
- sur le plan des équipements, avec l'acquisition de gyrophares, de gilets tactiques, de terminaux mobiles et de sonomètres (dont un spécialement conçu pour conduire des opérations de lutte contre les nuisances sonores des deux-roues) ;
- sur le plan de la doctrine d'emploi, avec une réorientation des missions, étant attendu des équipes qu'elles se concentrent davantage sur une présence ciblée (parcours de tranquillité publique définis avec les maires d'arrondissement) et moins sur la verbalisation ;
- sur le plan des possibilités de contacter le service, avec la mise en place d'un numéro de téléphone ouvert au public dans chaque arrondissement.

D'autre part, la ville travaille sur le volet juridique pour faire modifier les textes tout en préservant un statut dérogatoire. Comme l'indiquait en mai dernier la maire-adjointe chargée des questions de sécurité<sup>40</sup>, il s'agit de « mett[re] en œuvre non pas une police municipale mais la police municipale de Paris », dans le respect des règles et des modes de fonctionnement de cette collectivité si particulière. Autrement dit, l'objectif de l'actuelle municipalité est de créer un nouveau corps au sein de l'administration parisienne, par homologie avec les cadres d'emploi de la filière police municipale de la fonction publique territoriale, mais avec un statut propre. Ce statut a vocation à s'aligner sur le droit commun concernant les prérogatives des agents, les conditions d'agrément et d'assermentation, le régime d'armement ou encore le code de déontologie. En revanche, la mairie veut garder la main sur le dispositif de recrutement sur concours, la formation et le régime indemnitaire. Mais en tout état de cause, des ajustements juridiques s'imposent pour permettre à la police municipale parisienne de voir le jour. Ces ajustements sont à négocier avec les services de l'État, et il paraît assez peu probable que les arbitrages soient tranchés avant l'issue des prochaines élections municipales.

Dernier épisode en date à mentionner : au Sénat, dans le cadre de l'examen de la loi Engagement et proximité, un amendement porté par les membres du groupe socialiste et républicain a été déposé dans le but d'inscrire la police municipale de Paris dans le Code de la sécurité intérieure. Le 16 octobre 2019, cet amendement est rejeté en première lecture (par les sénateurs de droite et de LREM), décision que la maire-adjointe de Paris chargée de la sécurité juge « incompréhensible »<sup>41</sup>. À l'Assemblée nationale, en deuxième lecture ou dans un autre cadre, les discussions amorcées devraient permettre de trouver des issues juridiquement viables, mais dans un calendrier qui échappe à la mairie et ne correspond pas nécessairement aux échéances électorales.

À ce stade, plusieurs incertitudes subsistent donc quant aux contours de la future police municipale de Paris. Outre la question des verrous juridiques à lever, on peut se demander quelle sera sa réelle plus-value par rapport aux services existants, dans quelle mesure elle se distinguera statutairement des autres polices municipales de France, et quelles inflexions la démarche pourrait connaître en fonction des résultats de l'élection de 2020. Quoiqu'il en soit, le projet initié par la maire actuelle témoigne du rôle accru des collectivités dans la gouvernance de la sécurité quotidienne. Il est pour le moins significatif de la banalisation des polices municipales dans les villes françaises et montre que les lignes bougent sensiblement dans ce champ d'action que l'imaginaire national tend à figer comme un domaine réservé de l'État.

---

<sup>39</sup> Propos recueillis le 24/09/2019.

<sup>40</sup> Dans une interview accordée à la *Gazette des communes*, publiée le 06/05/2019.

<https://www.lagazettedescommunes.com/617348/quelle-sera-la-specificite-de-la-future-police-municipale-de-paris/>

<sup>41</sup> Déclaration à l'AFP relayée in « Paris : le Sénat rejette la création d'une police municipale », *Public Sénat*, 17/10/2019.

<https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/paris-le-senat-rejette-la-creation-d-une-police-municipale-146404>

# Conclusion

En France, la montée en puissance des polices municipales rend compte de l'évolution des modes de gestion de la sécurité locale. Sur fond de métropolisation, elle touche l'ensemble des grandes villes, y compris Paris désormais, ce qui traduit l'investissement croissant des pouvoirs locaux dans un secteur pourtant considéré comme typiquement régalien. En ce domaine, l'État continue certes de tenir le rôle principal et d'édicter les règles. En position dominante c'est lui qui organise, institutionnalise et supervise la coproduction de sécurité, encourageant de ce fait le développement des polices municipales comme, du reste, l'essor des prestataires privés. Dans un contexte de crise budgétaire et de forte pression sécuritaire, l'État est effectivement tenu de composer avec ces autres acteurs dont il devient progressivement plus dépendant. Dans une logique d'optimisation du dispositif de sécurité intérieure, il s'efforce d'en tirer parti. De façon plus ou moins volontariste ou contrainte, les pouvoirs locaux sont donc appelés à s'impliquer davantage sur le terrain de la sécurité quotidienne, ce qui se manifeste à travers le déploiement des polices municipales.

Comme l'illustrent les dix cas traités dans cette étude, ce mouvement n'a cependant rien d'uniforme. Il donne à voir des réalités plurielles, conditionnées par les spécificités territoriales et par les choix politiques. « Il y a autant d'organisation de polices municipales que de communes », résume le directeur du service niçois, « c'est le propre des polices municipales qui sont sous l'autorité du maire ». Pour lui comme pour la plupart des responsables interviewés, cette dimension intrinsèquement locale est « à la fois un atout et un inconvénient » : elle offre une certaine malléabilité qui permet de mieux s'accorder au territoire, mais elle génère d'importantes disparités et peut entraîner des dérives. Comme l'exprime notre interlocuteur bordelais, « le fait de cette libre administration, la police municipale en souffre. Parce qu'il y a des maires qui sont allés beaucoup trop loin, sur un volet qui relève plus de l'ordre public ».

Par-delà les enjeux de recrutement, de formation, de régime indemnitaire et de structuration de la filière, les directeurs des polices municipales des grandes villes de France insistent sur cet état de fait. Au fond, c'est toujours cette même question qui se pose au sujet des polices municipales, celle de la doctrine d'emploi ou, plus précisément, de l'absence de doctrine d'emploi commune. Même si, tendanciellement, les polices municipales s'acheminent vers un modèle plus interventionniste et répressif, avec des effets d'accélération face aux défis sécuritaires du moment, l'hétérogénéité subsiste : les missions, le niveau d'équipement, les plages d'intervention et les modes opératoires restent très variables d'une ville à l'autre. Dans une certaine mesure, cela paraît d'ailleurs cohérent qu'il n'y ait pas de mode d'emploi unique : les polices municipales sont des polices locales censées s'adapter aux réalités de chaque territoire. C'est ce qui fait leur force potentielle, et de ce point de vue, il serait inepte de vouloir standardiser leur activité<sup>42</sup>, cette pluralité est à faire valoir.

Ceci étant, il y a aussi quelques principes généraux à défendre, au fondement d'une doctrine ou, du moins, d'un cadre général qui permettent de mieux baliser le rôle des polices municipales dans leur ensemble, d'éviter les dévoilements et de convaincre de leur valeur ajoutée dans le système policier français. Ces principes sont ceux d'une police qui travaille son ancrage dans le territoire, son insertion partenariale et ses liens avec les publics dans leur diversité. Ce sont ceux d'une police locale véritablement intégrée, au service de la collectivité – le terme de collectivité étant entendu ici non pas seulement au sens de l'échelon politico-administratif (la commune, l'intercommunalité), mais, plus largement, au sens du collectif territorial, de l'ensemble des acteurs qui font vivre le territoire, y compris et en premier lieu les habitants.

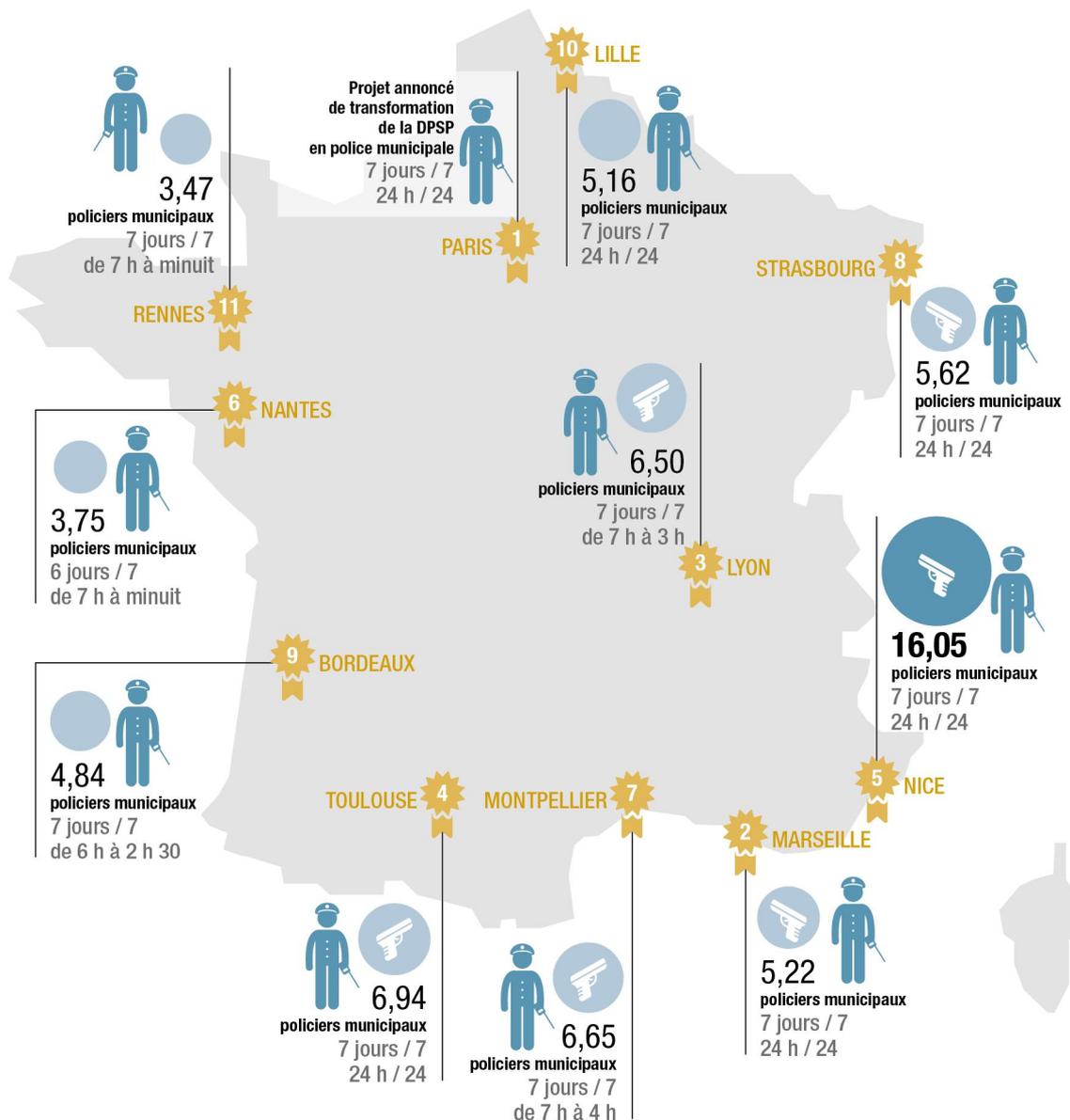
Répondre aux besoins de la collectivité, c'est à cette aune que se mesure l'utilité des polices municipales. Leur place dans le système local de sécurité et les modalités de coopération avec les forces de l'État sont à définir en ce sens, sinon dans une logique de continuum, en tout cas dans l'intérêt général et dans le respect de la vocation propre de chacun, dans une démarche de complémentarité réelle, non pas de substitution ni de subordination.

---

<sup>42</sup> Et cela serait contraire au principe de libre administration des collectivités locales.

# Les polices municipales des plus grandes villes de France

## Nombre d'agents pour 10 000 habitants



### Effectifs d'agents municipaux à...



© L'INSTITUT PARIS REGION 2019  
Sources : Insee - RP 2016, L'Institut Paris Region



# Annexes

## Annexe 1

### Liste des responsables de police municipale interviewés

<b>Ville</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date</b>
Marseille	Délégué général à la sécurité	08/01/2019
Lyon	Directeur de la police municipale	22/01/2019
Nice	Directeur de la police municipale	23/01/2019
Toulouse	Directeur de la police municipale	19/12/2018
Nantes	Directeur de la police municipale	13/11/2018
Montpellier	Directeur de la sécurité et de la tranquillité publique	17/12/2018
Strasbourg	Chef du service de police municipale	17/01/2019
Bordeaux	Chef du service commandement de la police municipale	14/12/2018
Lille	Directeur adjoint de la direction de la police municipale et de la réglementation	15/01/2019
Rennes	Directeur de la police municipale et du domaine public	17/12/2018

## Annexe 2

### Les 125 villes de France de plus de 50 000 habitants (2016)

Rang	Ville	Population
1	Paris	2 190 327
2	Marseille	862 211
3	Lyon	515 695
4	Toulouse	475 438
5	Nice	342 637
6	Nantes	306 694
7	Montpellier	281 613
8	Strasbourg	279 284
9	Bordeaux	252 040
10	Lille	232 440
11	Rennes	216 268
12	Reims	183 113
13	Saint-Étienne	171 924
14	Le Havre	170 352
15	Toulon	169 634
16	Grenoble	158 180
17	Dijon	155 090
18	Angers	151 229
19	Nîmes	151 001
20	Villeurbanne	149 019
21	Saint-Denis	147 920
22	Aix-en-Provence	143 006
23	Le Mans	142 991
24	Clermont-Ferrand	142 686
25	Brest	139 342
26	Tours	136 565
27	Amiens	133 755
28	Limoges	132 660
29	Annecy	126 419
30	Perpignan	121 875
31	Boulogne-Billancourt	119 645
32	Metz	117 890
33	Besançon	116 466
34	Orléans	114 782
35	Saint-Denis	111 353
36	Argenteuil	110 468
37	Rouen	110 117
38	Mulhouse	108 999
39	Montreuil	108 402
40	Saint-Paul	105 482
41	Caen	105 403
42	Nancy	104 592

Rang	Ville	Population
43	Tourcoing	97 476
44	Roubaix	96 412
45	Nanterre	94 258
46	Vitry-sur-Seine	92 755
47	Avignon	92 378
48	Créteil	89 392
49	Dunkerque	88 108
50	Poitiers	87 961
51	Aubervilliers	86 061
52	Asnières-sur-Seine	85 973
53	Colombes	85 368
54	Versailles	85 346
55	Aulnay-sous-Bois	84 662
56	Saint-Pierre	84 169
57	Courbevoie	81 720
58	Fort-de-France	81 017
59	Cherbourg-en-C.	80 076
60	Rueil-Malmaison	78 195
61	Champigny-sur-M.	77 409
62	Le Tampon	77 283
63	Pau	77 251
64	Béziers	76 493
65	La Rochelle	75 736
66	Calais	74 978
67	Saint-Maur-des-F.	74 893
68	Cannes	74 152
69	Antibes	73 798
70	Mérignac	70 317
71	Drancy	70 269
72	Colmar	69 899
73	Saint-Nazaire	69 719
74	Ajaccio	69 075
75	Issy-les-Moulineaux	68 395
76	Évry-Courcouronnes	68 090
77	Noisy-le-Grand	66 659
78	Bourges	65 555
79	Vénissieux	65 405
80	La Seyne-sur-Mer	64 620
81	Cergy	63 820
82	Levallois-Perret	63 462
83	Quimper	63 405
84	Valence	62 477

Rang	Ville	Population
85	Villeneuve-d'Ascq	62 358
86	Antony	62 210
87	Pessac	61 859
88	Ivry-sur-Seine	60 771
89	Troyes	60 640
90	Neuilly-sur-Seine	60 580
91	Cayenne	60 580
92	Montauban	60 444
93	Clichy	60 387
94	Chambéry	59 183
95	Niort	59 005
96	Sarcelles	57 781
97	Lorient	57 274
98	Beauvais	56 020
99	Le Blanc-Mesnil	55 987
100	Hyères	55 772
101	Saint-André	55 628
102	Épinay-sur-Seine	55 593
103	Villejuif	55 478
104	Pantin	55 342
105	Maisons-Alfort	55 289
106	Saint-Quentin	54 373
107	Meaux	54 331
108	Les Abymes	54 260
109	Chelles	54 196
110	La Roche-sur-Yon	53 741
111	Cholet	53 718
112	Narbonne	53 594
113	Fontenay-sous-B.	53 424
114	Saint-Louis	53 220
115	Vannes	53 218
116	Bondy	53 193
117	Fréjus	53 168
118	Arles	52 857
119	Sartrouville	52 648
120	Clamart	52 528
121	Bobigny	52 337
122	Corbeil-Essonnes	51 049
123	Grasse	50 677
124	Sevran	50 629
125	Bayonne	50 589

Source : INSEE / RP 2016

### Annexe 3

#### Les polices municipales disposant d'un effectif supérieur ou égal à 30 agents (2017)

Rang	Ville	Effectifs PM
1	Nice	436
2	Marseille	423
3	Lyon	335
4	Toulouse	314
5	Cannes	196
6	Montpellier	186
7	Nîmes	168
8	Saint-Etienne	158
9	Strasbourg	147
10	Perpignan	144
11	Lille - Lomme	130
12	Nantes	115
13	Bordeaux	114
14	Aix-en-Provence	108
15	Orléans	107
16	Reims	101
17	Toulon	101
18	Grenoble	97
19	Avignon	96
20	Amiens	86
21	Béziers	85
22	Meaux	85
23	Metz	85
24	Tours	84
25	Le Havre	82
26	Antibes Juan les Pins	78
27	Annecy	75
28	Dunkerque Saint-Pol	74
29	Levallois-Perret	73
30	Rennes	73
31	Fréjus	70
32	Le Cannet	67
33	Colombes	66
34	Mulhouse	66
35	Limoges	65
36	Saint-Raphaël	65
37	Aulnay-sous-Bois	64
38	Hyères	64
39	Caen	63
40	Tourcoing	63
41	Puteaux	62
42	Asnières-sur-Seine	60

Rang	Ville	Effectifs PM
43	CA Plaine Vallée	60
44	Evry	60
45	Fort-de-France	60
46	Nancy	60
47	Dijon	59
48	Rueil-Malmaison	59
49	Roubaix	57
50	Valence	57
51	Istres	55
52	Angers	54
53	Besançon	54
54	Courbevoie	54
55	Rouen	54
56	Saint-Maur-des-F.	54
57	La Seyne-sur-Mer	54
58	Vitrolles-en-Provence	54
59	Grasse	52
60	Agde	51
61	Cayenne	50
62	Saint-Denis (93)	48
63	Salon-de-Provence	48
64	Neuilly-sur-Seine	47
65	Baie-Mahault	45
66	Beauvais	45
67	Narbonne	45
68	Miramas	44
69	Montauban	44
70	Poissy	44
71	Alès	43
72	Bussy-Saint-Georges	43
73	Clermont-Ferrand	43
74	La Rochelle	43
75	Mougins	43
76	Saint-Pierre	43
77	Abymes	42
78	Aubagne	42
79	Chambéry	42
80	Drancy	42
81	Mandelieu-la-Napoule	41
82	Pau	41
83	Fos-sur-Mer	40
84	Saint-Malo	40

Rang	Ville	Effectifs PM
85	Martigues	39
86	Sainte-Maxime	39
87	Villeurbanne	39
88	Blois	38
89	Carcassonne	38
90	Saint-Laurent-du-V.	38
91	Saint-Tropez	38
92	Vallauris Golfe Juan	38
93	Lunel	37
94	Saint-Denis (974)	37
95	Six-Fours	37
96	Boulogne-B.	36
97	Sète	36
98	Cagnes-sur-Mer	35
99	Clichy-la-Garenne	35
100	La Ciotat	35
101	Marignane	35
102	Melun	35
103	Saint-Louis	35
104	Cavaillon	34
105	Chelles	34
106	Mamoudzou	34
107	Mantes-la-Jolie	34
108	Vénissieux	34
109	Bollène	33
110	Cergy	33
111	Romans-sur-Isère	33
112	Maubeuge	32
113	Orange	32
114	Troyes	32
115	Castres	31
116	Saint-Quentin	31
117	Saint-Priest	31
118	Villeneuve-Loubet	31
119	Argenteuil	30
120	Bry-sur-Marne	30
121	Joué-lès-Tours	30
122	Les Pennes M.	30
123	Valenciennes	30

Source : Datagouv.fr / Fichier « Effectifs police municipale 2017 » du ministère de l'Intérieur



**L'INSTITUT PARIS REGION**  
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49