

Les polices municipales en France : panorama de la situation actuelle

Victime de la fusillade de l'A4, une jeune policière municipale a été tuée le 20 mai dernier. Ce drame a suscité une vive émotion et de nombreuses réactions dans la profession, la classe politique et la sphère médiatique. Il donne un tragique coup de projecteur sur les polices municipales, ces forces souvent mal connues qui, pourtant, s'imposent comme des acteurs de premier plan dans les dispositifs locaux de sécurité publique. Sous l'autorité des maires, elles relèvent d'une filière spécifique de la fonction publique territoriale et contribuent à remodeler le paysage policier français à mesure qu'elles se développent ou, plus précisément, se redéploient.

Le retour en force des polices municipales

Effectivement, dans les villes de province, la police du quotidien fut de compétence municipale jusqu'au tournant du 20^{ème} siècle, avant l'étatisation progressive de la police urbaine généralisée par la loi Darlan en 1941. Si la recrudescence actuelle des polices municipales interpelle au regard du centralisme qui caractérisa notre système policier dans le dernier demi-siècle, la perspective de plus long terme met à mal l'idée prégnante selon laquelle les forces de sécurité publique constituent un domaine réservé de l'Etat. Face à la police nationale et à la gendarmerie nationale, c'est un retour en force que les polices municipales effectuent aujourd'hui, significatif du mouvement de décentralisation/territorialisation de l'action publique en général et des politiques de sécurité en particulier.

Sur fond de mutations socio-économiques, face à la délinquance, à l'accroissement de certains désordres urbains et, surtout, du *sentiment d'insécurité*, il apparaît que le monopole de l'Etat garant de la protection des biens et des personnes est largement entamé. Il l'est d'abord par l'extraordinaire essor du marché de la sécurité privée, mais aussi par l'émergence d'une approche partenariale et localisée des questions de sécurité publique. Trente ans après le rapport Peyrefitte qui, déjà, préconisait une démarche transversale, vingt-cinq ans après le rapport Bonnemaïson et l'instauration des CCPD, dix ans après le colloque de Villepinte et la création des CLS, la loi du 7 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance réaffirme la dimension territoriale des politiques à mettre en œuvre et confirme le rôle pivot des maires en la matière.

A l'évidence, ce contexte encourage le développement des polices municipales. En l'espace d'une vingtaine d'années, leur nombre a doublé : près de 3 500 communes disposent en 2010 d'un tel service (incluant une vingtaine de polices à caractère intercommunal). Sur la même période, les effectifs des policiers municipaux ont triplé : d'après les dernières estimations officielles, ils sont près de 18 000. Mais si l'on ajoute les 1 800 gardes champêtres, qui appartiennent à la même filière de fonction publique territoriale, on approche les 20 000. Et ce ne sont par ailleurs pas les seuls agents travaillant dans les services municipaux de sécurité¹.

Si les policiers municipaux restent très inégalement répartis sur le territoire national, avec une forte concentration en région parisienne et dans le grand Sud Est, il n'empêche que leurs rangs ne cessent de croître. Ils représentent désormais environ 6 % des services policiers conjoints de l'Etat et des collectivités locales.

La définition d'un cadre juridique

Le développement en nombre des polices municipales s'accompagne d'une dynamique d'institutionnalisation. Dans les années 1980 et 1990, le débat parlementaire s'anime autour de la nécessité de les encadrer juridiquement, face aux dérives localement constatées (recrutements douteux, déficit de formation, illégalités de fonctionnement, etc.). Si la réforme semble incontournable, elle est cependant difficile et n'advient qu'après plusieurs tentatives (pas moins de trois projets de loi sont ajournés entre 1987 et 1993, entre autres raisons parce que les syndicats de police nationale s'y sont vivement opposés). En 1994, trois décrets importants marquent de premières avancées sur le plan de la structuration de la profession. Mais il faut attendre quelques années encore pour qu'un véritable cadre juridique soit fixé, à travers la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales. Il s'agit certes d'une timide réponse à la question cruciale de leur doctrine d'emploi, néanmoins cette loi fait acte de reconnaissance officielle. Si elle mise sur la professionnalisation (code de déontologie, formation continue), le renforcement des contrôles étatiques (double agrément du préfet et du procureur, clarification des modalités d'armement) et la coopération avec les services de police nationale et de gendarmerie (conventions de coordination), elle amorce aussi un mouvement d'accroissement continu des prérogatives que l'actuel projet de LOPPSI ne dément pas.

¹ On compte ainsi environ 3 000 agents de surveillance de la voie publique (ASVP), et on ne peut hélas pas chiffrer les effectifs les autres personnels rattachés aux services de police municipale (assistants temporaires, opérateurs de vidéosurveillance, etc.).

Le mandat des policiers municipaux

L'article L 2212-5 du Code général des collectivités territoriales résume l'essence du mandat : sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale sont chargés d'exécuter, dans la limite de leurs attributions, les tâches que le maire leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. En matière de police administrative, ils sont donc susceptibles d'intervenir dans la multiplicité des domaines pour lesquels le maire a compétence. En matière de police judiciaire, leurs attributions sont en revanche plus restreintes. Ils ont la qualité d'agents de police judiciaire adjoints et leurs pouvoirs de verbalisation se limitent au champ contraventionnel. En cas d'interpellation sur crime ou délit flagrant, ils doivent s'en remettre aux instructions des officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie auxquels ils sont tenus de rendre compte immédiatement. Cela étant, force est à nouveau d'insister sur l'extension de leurs pouvoirs ces dix dernières années : habilitation à constater par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés municipaux, la plupart des contraventions aux dispositions du code de la route ou encore les contraventions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux à usages collectifs ; habilitation à relever l'identité des contrevenants pour dresser lesdits procès-verbaux ; pouvoir de prescription des mises en fourrière conféré au chef de police municipale ; etc. En somme, les contours du mandat juridique délimitent un vaste champ d'action potentiel, si vaste qu'il laisse une marge d'interprétation différentielle du rôle des polices municipales.

Une pluralité de déclinaisons locales

Accueil des administrés, îlotage, sécurisation des entrées et des sorties d'école, encadrement des manifestations publiques, police des marchés ou des cimetières, urbanisme, lutte contre le bruit, défense de l'environnement, stationnement payant, régulation de la circulation routière, contrôle de vitesse, interpellations sur flagrant délit, etc. : à chaque service, ses axes d'intervention prioritaires. Version douce ou version dure, c'est au pluriel qu'il faut donc parler des polices municipales. Leur activité se conjugue localement, différemment selon les spécificités des territoires et les objectifs fixés par les élus. Si les missions sont à l'évidence conditionnées par l'environnement social, elles ne sont pas seulement fonction des problèmes locaux, mais aussi de la lecture que les maires en ont et du rôle qu'ils donnent à jouer à leur police municipale. De droit, c'est à eux qu'il revient de déterminer la doctrine d'emploi.

Quand on interroge les élus sur ce qu'ils attendent de leur police municipale, ils expliquent qu'il s'agit d'apporter une réponse aux demandes locales de sécurité, sur fond de désengagement des forces étatiques. Derrière les discours convenus sur le thème de la

proximité, tous n'orientent cependant pas l'action de la même manière. Par delà les étiquettes politiques, leur vision dépend d'abord de la conception qu'ils se font du *policing* municipal et de leur contribution légitime en matière de sécurité publique. Certains utilisent leur police municipale dans un cadre essentiellement préventif et s'attachent à lui donner une image consensuelle et rassurante (*soft policing*) ; ils refusent de l'employer pour des missions qu'ils estiment relever de la police nationale et de la gendarmerie, considérant que la protection des biens et des personnes doit rester l'affaire de l'État. D'autres sont favorables au contraire à une forme de municipalisation de la sécurité, prêts à investir pour garantir le bon ordre dans leur commune. Ceux-là mobilisent leur police municipale pour combattre la délinquance et l'inscrivent dans un registre d'action plus sécuritaire (*hard policing*).

Entre ces deux extrêmes, les orientations sont souvent moins radicalement tranchées et la plupart des élus adoptent des positions intermédiaires... sinon des positions floues, faute de savoir définir un mode d'emploi clair et précis. Mais quand bien même la doctrine est explicite et affirmée, il importe de ne pas surestimer la portée du pilotage politique. Les agents de police municipale peuvent aussi réinterpréter le rôle qui leur est confié et réorienter pour partie leurs missions. Ce serait négliger les dynamiques de leur groupe professionnel que de les réduire à un appareil passivement soumis aux volontés du maire. Soucieux de se départir des étiquettes de « colleurs d'affiche » et de « sous-police », ils cherchent à redorer le blason de leur métier et à s'émanciper du pouvoir politique pour gagner en autonomie professionnelle. Pour autant, les maires sont et restent les « patrons » de la police municipale. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que ce sont eux qui décident d'armer ou non les agents², de les faire ou non travailler la nuit, de les doter ou non de radars permettant d'effectuer des contrôles routiers de vitesse, etc.

L'inscription dans les systèmes locaux de sécurité

Pour comprendre les logiques d'action des polices municipales, il faut élargir l'analyse et s'interroger sur les mécanismes de « coproduction » de la sécurité à l'échelle locale, sur la répartition des rôles entre les différentes polices et leurs jeux de positionnement respectifs. Là encore, les cas de figure sont variables, mais on peut repérer des tendances, des lignes de convergence qui dessinent les nouveaux contours de la division du travail de sécurité publique dans la ville. C'est un système policier à deux niveaux qui se structure de fait, un système censé consacrer la complémentarité des services, dans l'idée que les polices municipales se chargent du travail ordinaire de voie publique, tandis que la police nationale et la gendarmerie

² C'est sur demande motivée et circonstanciée du maire que les policiers municipaux peuvent être nominativement autorisés par le préfet à porter une arme parmi celles qui sont listées par décret. En 2009, d'après le rapport Ambroggiani, 75% des policiers municipaux sont armés, toutes catégories d'armes confondues (incluant matraques, tonfas et bombes lacrymogènes). 39,5% sont dotés d'une arme de 4^{ème} catégorie (revolver calibre 38 Spécial, arme de poing de calibre 7,65mm).

prennent le relais pour les événements les plus graves et le traitement des affaires judiciaires. Autrement dit, les polices municipales prennent le terrain là où les autres l'abandonnent. Sur fond de réduction des effectifs étatiques (RGPP oblige), elles s'affirment comme des acteurs-clé de la sécurité quotidienne. Mais le processus est inflationniste, non sans effet pervers : plus les polices municipales prennent de l'envergure, plus les services policiers de l'Etat sont tentés de leur transférer davantage de missions. Par voie de conséquence, les polices municipales se déchargent à leur tour d'une partie de leurs tâches antérieures auprès des ASVP, agents locaux de médiation sociale, correspondants de nuit et autres intervenants du secteur de la prévention/sécurité. Ce faisant, leur activité se resserre sur un champ d'action plus strictement policier, au risque d'évacuer une part substantielle du travail de proximité.

Quelles perspectives d'avenir pour les polices municipales ?

Quelles perspectives d'avenir s'ouvrent alors aux polices municipales ? Sur le plan statutaire, les propositions gouvernementales ne répondent manifestement pas aux attentes des syndicats qui, après plusieurs mois de mobilisation, renforcent leur mouvement, estimant que la revalorisation des carrières et des grilles indiciaires est insuffisamment prise en compte. Sans contrepartie sociale, ils refusent de signer le protocole de modernisation de la police municipale, alors même que le projet de LOPPSI prévoit l'attribution de nouvelles compétences. Élever la qualité judiciaire des directeurs de police municipale, autoriser les agents à procéder aux contrôles d'identité sous couvert d'un OPJ ainsi qu'aux dépistages d'alcoolémie à titre préventif : les dispositions envisagées viennent réaffirmer le rôle croissant des polices municipales, mais elles sont aussi significatives d'un mouvement de « judiciarisation » de l'activité et, par là, d'un glissement de finalités. La police municipale est-elle vouée à devenir une force auxiliaire de la police nationale, centrée sur les « flags » et le traitement du « petit judiciaire » ? Ne doit-elle pas rester, en premier lieu, une police de tranquillité qui contribue à la qualité de vie dans la ville et dont l'utilité se mesure à l'aune des réponses apportées aux attentes émanant de la collectivité ? La proximité, l'ancrage territorial et la densité des réseaux tissés avec les populations locales, voilà ce qui fait la force des polices municipales.

Virginie MALOCHET
Sociologue à l'IAU îdF
Chercheuse associée au Cesdip
virginie.malochet@iau-idf.fr

Bibliographie indicative

- BERGES M., THOENIG J.C., 1993, *L'étatisation des polices municipales. Bordeaux et le pouvoir central : 1884-1941*, rapport pour l'IHESI.
- CHAMBRON N., 1993, *Les polices municipales : émergence, logiques d'action et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité*, IHESI-Cerf (synthèse dans *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1994, 16, pp. 48-60).
- DOMENACH J., 1996, « L'échec des réformes de la police municipale », *Pouvoirs Locaux*, 28, pp. 115-118.
- FERRET J., 1998, « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », *Déviance et société*, vol. 22, n°3, p. 263-287.
- FERRET J., 2004, « Polices municipales et risques urbains », *Les Annales de la Recherche urbaine*, 95, pp. 90-97.
- FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), 2005, *Peurs sur les villes. Vers un populisme punitif à la française ?*, Paris, PUF, coll. Sciences Sociales et Sociétés.
- FROMENT J.C., *Polices municipales : commentaires et analyse de la loi du 15 avril 1999*, Voiron, Territorial, coll. « L'essentiel sur », 1999.
- LE GOFF T., 2008, *Les Maires. Nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- MALOCHET V., « Vue d'ensemble sur les polices municipales en France », *Les Cahiers de la sécurité*, 8, 2009, pp. 96-104.
- MALOCHET V., Pouchadon M.L., Véré tout A., 2008, *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport IRTSA/LAPSAC pour l'INHES.
- MALOCHET V., 2007, *Les policiers municipaux*, Paris, PUF/Le Monde.
- VOGEL M.T., 1993, *La police des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la III^{ème} République*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Grenoble II.
- VOGEL M.T., 1994, « La police des villes dans l'entre-deux-guerres », *Revue Française de Sociologie*, 35-3, pp. 413-434.