

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LES POLICES MUNICIPALES

Rapport public thématique

Synthèse

Octobre 2020

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
Un essor des polices municipales plus qualitatif que quantitatif .....	7
Des nouvelles technologies de vidéoprotection sans cadre juridique adapté .....	11
Une gouvernance nationale à réformer .....	13
Des polices de proximité dont certaines tendent à s'assimiler aux forces nationales .....	15
Des polices municipales dont l'évaluation et le contrôle doivent être renforcés .....	17
<b>Recommandations.....</b>	<b>19</b>



# Introduction

Historiquement, la police figure parmi les pouvoirs les plus anciens des maires et l'État ne s'est affirmé que progressivement comme garant de la sécurité des citoyens. L'organisation des services de sécurité publique mise en place par la loi du 6 avril 1884, qui a réparti les pouvoirs de police entre les maires et les préfets selon la population des communes, n'a subi que peu d'évolutions jusqu'à la moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. La multiplication des services de police municipale et leur professionnalisation sont toutefois des phénomènes plus récents, initiés par la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales<sup>1</sup> qui reconnaît leur contribution et favorise leur développement.

Par rapport à ses voisins européens, la France se situe aux côtés de l'Italie et de l'Espagne parmi les pays de catégorie intermédiaire où la police municipale intervient en complément des forces nationales. Dans les pays où il n'existe pas de police municipale (Royaume-Uni), la police nationale est en revanche très déconcentrée. Dans les États fédéraux (Allemagne), ce sont les forces locales qui assurent l'essentiel des missions de sécurité.

Dans une enquête portant sur *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique* publiée en 2011<sup>2</sup>, la Cour faisait le constat d'une forte progression des polices municipales sur la décennie 2000-2010 et d'une carence de l'action régulatrice de l'État. La période se caractérisait également par l'essor de la vidéoprotection, qui bénéficiait d'un soutien politique et financier. La Cour avait émis des recommandations relatives à la formation et au contrôle des polices municipales, ainsi qu'en faveur d'un meilleur encadrement de la vidéoprotection. Les recommandations ayant trait à la formation des policiers municipaux et des opérateurs de vidéoprotection ont été mises en œuvre. D'autres, relatives au contrôle externe des polices municipales, à la connaissance du parc de caméras ou à l'évaluation de son efficacité, sont restées sans suite.

---

1 Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

2 Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2011, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

# Introduction

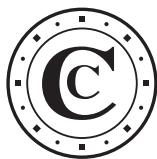
Dans le cadre d'une enquête achevée en juin 2020, la Cour a actualisé l'analyse réalisée en 2011. Elle observe que le développement des polices municipales qui se poursuit concerne moins les effectifs que les compétences et les équipements. Surtout, leur existence même ne fait plus guère l'objet de débats de principe et les polices municipales se trouvent durablement installées comme une composante utile, voire indispensable, de la sécurité publique.

Par ailleurs, leurs missions et leurs capacités d'agir se sont élargies. Le constat selon lequel les polices municipales les plus interventionnistes tendaient à se substituer aux forces nationales est plus accusé aujourd'hui qu'en 2011. Il en résulte un besoin de coordination accrue entre les deux types de forces de police. La gestion des polices municipales s'est globalement améliorée. Elle doit cependant encore être accompagnée d'un renforcement du contrôle externe et d'une évaluation de l'activité.

Ces travaux s'inscrivent dans la continuité de ceux réalisés par la Cour sur les autres acteurs du « *continuum* de sécurité », notamment les entreprises de sécurité privée<sup>3</sup>.

---

3 Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, *Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante*. La Documentation française, février 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

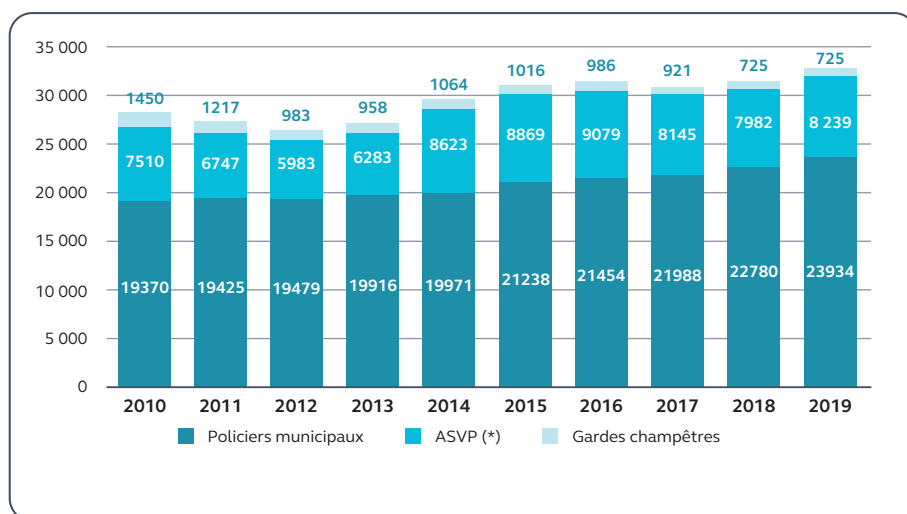


# Un essor des polices municipales plus qualitatif que quantitatif

En dix ans, la place des polices municipales dans le dispositif de sécurité publique s'est encore renforcée. En réponse à la demande de sécurité, les effectifs ont augmenté, quoiqu'à un rythme moindre que celui constaté sur la décennie précédente. Entre 2010 et 2018, le nombre de policiers municipaux a crû

de 24 %, contre 35 % entre 2002 et 2010. Cette évolution est plus rapide que celle des effectifs de police et de gendarmerie nationale (+ 3 % depuis 2010). Certains services de police municipale sont aujourd'hui presque à parité d'effectifs avec la police nationale, comme à Cannes, par exemple.

Évolution des effectifs des forces de sécurité municipale (2010-2019)



Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de l'intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques), site data.gouv.fr,

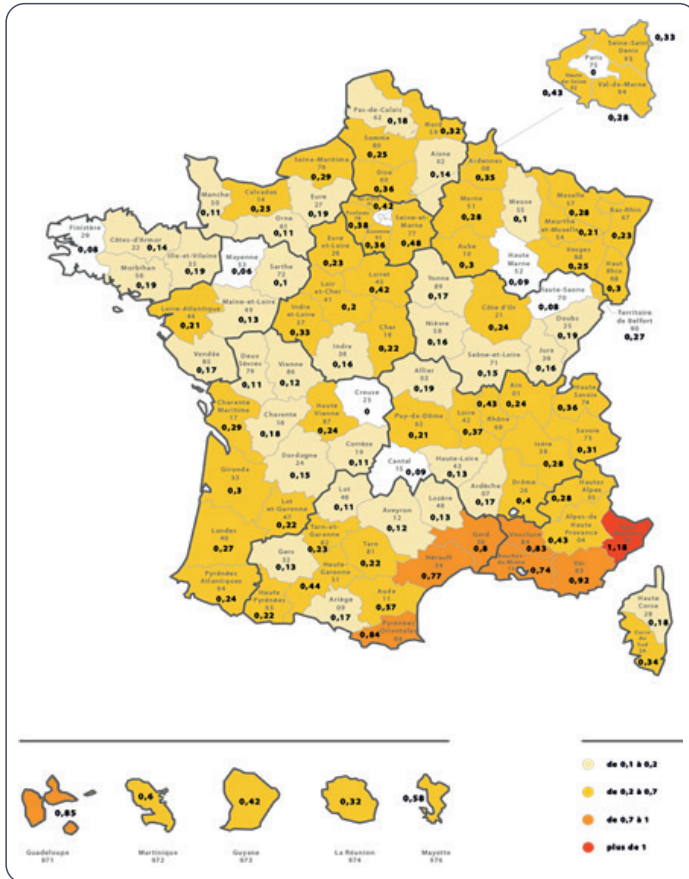
\*ASVP et ASP pour Paris

# Un essor des polices municipales plus qualitatif que quantitatif

Les services de police municipale se sont multipliés et leurs effectifs ont crû, mais leur répartition géographique n'est pas homogène. C'est en effet avant tout un phénomène urbain, particulièrement prononcé en Île-de-France et sur l'arc méditerranéen. Si ces dominantes géographiques traditionnelles se confirment, des polices municipales

ont été créées dans des régions dans lesquelles elles étaient quasiment absentes il y a dix ans, comme la Normandie, la Bretagne ou les Hauts-de-France. Les villes refusant de se doter d'une police municipale se font de plus en plus rares. Le cas de la Ville de Paris, qui ambitionne de se doter d'un service de 3 400 agents à fin 2020, est particulièrement illustratif à cet égard.

Taux de couverture<sup>4</sup> du territoire français par les polices municipales



Source : ministère de l'intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques)

4 Le taux de couverture correspond au nombre de policiers municipaux pour 1 000 habitants par département.



# Un essor des polices municipales plus qualitatif que quantitatif

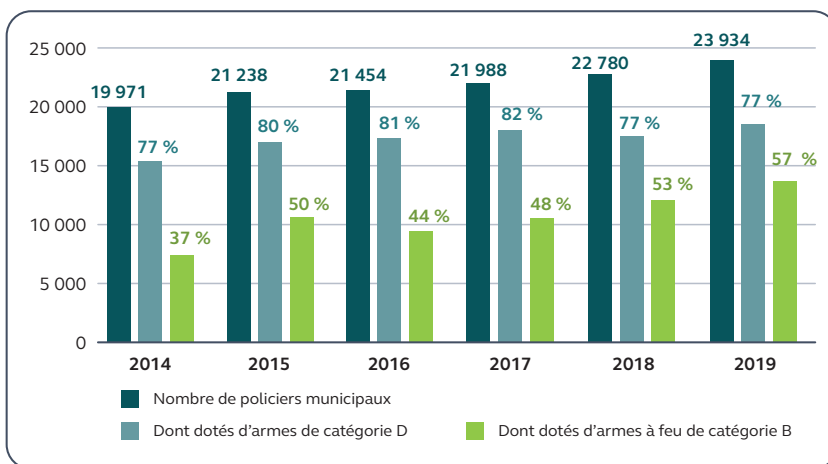
Le déploiement des polices intercommunales, qui permettrait un accès plus large aux polices municipales pour des populations qui n'en bénéficient pas à ce jour, est freiné par les réticences des maires à mutualiser cet instrument essentiel, marque d'une autorité de police qui est la leur et qu'ils ne peuvent déléguer. Les modalités de mise en commun d'agents de police municipale entre communes ou au sein d'un établissement public de coopération intercommunale pourraient être assouplies, notamment par la révision – voire la suppression – de certains seuils contraignants.

Car la police municipale est surtout l'expression d'un choix politique, qui ne dépend pas nécessairement du niveau de délinquance constaté localement. Dans l'Oise, par exemple, les effectifs de police municipale à Beauvais (45)

sont nettement supérieurs à ceux de Creil (15) alors que le taux de criminalité y est inférieur (6,85 pour 100 habitants contre 15,22 à Creil en 2018). Les communes sont, en effet, libres de créer ou non une police municipale et d'en définir la taille, l'équipement et la doctrine d'emploi, dans la limite des compétences que la loi leur accorde.

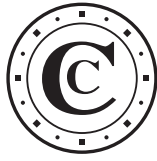
Ces choix se traduisent notamment dans la décision d'armer ou non les agents de police municipale. Depuis dix ans, à la suite des attentats, sous la pression des organisations syndicales et de la demande de l'opinion, l'armement s'est banalisé et l'armement létal est devenu majoritaire. En 2019, 77 % des policiers municipaux disposent d'armes et plus de la moitié d'entre eux (57 %) sont dotés d'une arme à feu.

Évolution de l'armement des policiers municipaux (2014-2019)



Source : Cour des comptes et ministère de l'intérieur (DLPAJ)



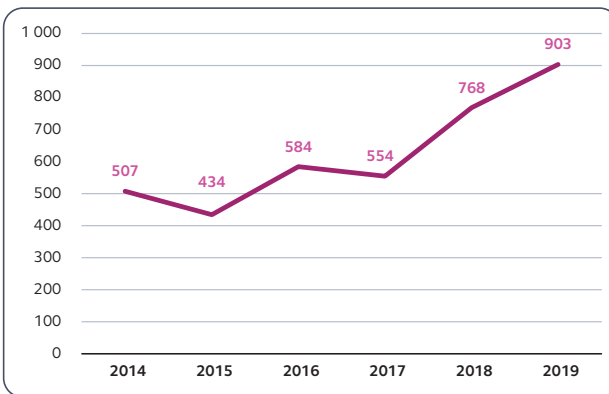


# Des nouvelles technologies de vidéoprotection sans cadre juridique adapté

De la même manière, la vidéoprotection ne fait plus guère l'objet de débats dans son principe et est devenue un instrument quotidien et banalisé des services

de police municipale. Les centres de supervision urbains, dans lesquels les images filmées par les caméras sont visionnées en direct par des agents municipaux, se sont multipliés.

## Évolution du nombre de centres de supervision urbains (2014-2019)

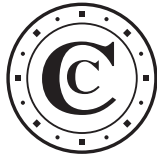


Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur (DLPAJ)

En revanche, des débats importants ont désormais trait à l'encadrement des innovations technologiques comme les drones ou la reconnaissance faciale, qui se développent à la faveur d'un vide juridique persistant. Or, comme l'ont montré les dispositifs de surveillance mis en place lors du confinement du

printemps 2020, ce vide juridique conduit à des usages non encadrés de moyens techniques dont les forces – tant nationales que municipales – ont fait l'acquisition et dont elles comptent bien se servir. Il importe désormais de le combler en faisant leur juste part à l'innovation et à la protection des droits fondamentaux.





# Une gouvernance nationale à réformer

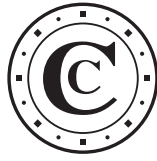
Dans le même temps, les missions des polices municipales et les prérogatives des policiers municipaux ont été élargies. Ceux-ci peuvent désormais accéder directement à certains fichiers de police et procéder à des dépistages d'alcoolémie dans le cadre d'un contrôle routier.

Ces évolutions sont parfois inabouties : il importerait par exemple que les policiers municipaux puissent avoir un accès direct au fichier des objets et véhicules signalés (FOVeS), en lien avec leurs compétences en matière routière. Elles se sont surtout faites au coup par coup, sans réflexion stratégique d'ensemble sur le positionnement des polices municipales dans ce

qu'il convient désormais d'appeler le « *continuum* de sécurité » entre les différentes forces qui concourent à la sécurité publique.

Cette lacune tient pour partie à la faiblesse des instances nationales de concertation et de gouvernance, dont la principale est la commission consultative des polices municipales. Cette commission est en effet trop peu souvent convoquée et ses réunions sont accaparées par les questions statutaires, au détriment des sujets stratégiques. Elle s'explique surtout par les réticences de l'État à définir un champ d'intervention clair des polices municipales et une complémentarité assumée avec la police nationale, à défaut d'une doctrine d'emploi unifiée.





# Des polices de proximité dont certaines tendent à s'assimiler aux forces nationales

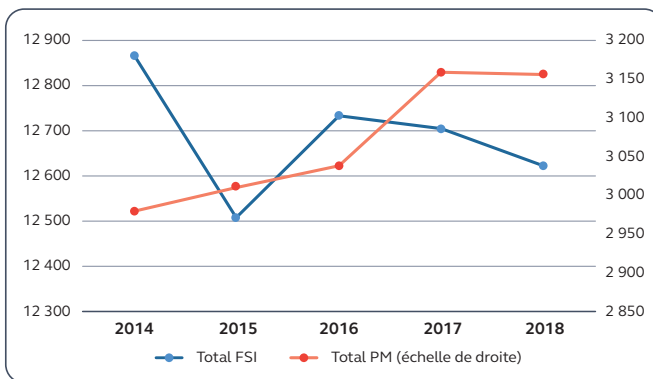
S'agissant des missions confiées aux polices municipales, le constat qui ressort de l'enquête de la Cour est celui d'un positionnement très différencié, sur un curseur qui va d'activités de présence et de prévention à l'intervention active en vue de déceler et de réprimer la délinquance.

Toutes les polices municipales, y compris les plus étoffées, ont la responsabilité de la surveillance générale, de la tranquillité et de la salubrité publiques. Elles sont cependant de plus en plus nombreuses à intervenir activement dans la lutte contre la délinquance avec un équipement et des modalités visibles et très proches de celles de la police nationale. En témoigne, par exemple, la très forte augmentation

des interpellations en flagrance réalisées par les policiers municipaux, pour des motifs extérieurs à leur cœur de mission, comme le trafic de stupéfiants.

Ce faisant, ces polices municipales tendent à s'assimiler aux unités de voie publique de la police nationale, au-delà du partage des tâches initialement prévu par les conventions de coordination qui sont censées organiser leurs relations. Il est difficile de savoir si ce phénomène est l'effet de l'occupation, par les polices municipales, du vide créé par un moindre engagement des policiers nationaux, ou bien d'une moindre implication de la police nationale faisant suite à la montée en puissance des moyens municipaux.

Évolution comparée des effectifs nationaux et municipaux dans les communes de l'échantillon



Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur (FSI : forces de sécurité intérieure)

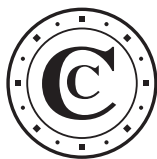
## Des polices de proximité dont certaines tendent à s'assimiler aux forces nationales

---

Les données disponibles ne permettent en effet pas de conclure définitivement, mais l'on constate une baisse des interventions de la police nationale dans les communes dotées d'une police municipale étoffée. Cet effet de substitution est par exemple particulièrement notable pour les interventions

pour tapage nocturne : dans des communes comme Nice ou Hyères, le nombre d'interventions de la police nationale baisse d'année en année alors que les interventions de la police municipale se multiplient et finissent par dépasser celles des forces nationales.





## Des polices municipales dont l'évaluation et le contrôle doivent être renforcés

L'investissement dans les missions de sécurité est coûteux pour les communes, à la fois en masse salariale, en achat d'équipement et en investissement dans les dispositifs de vidéoprotection.

Ce coût reste cependant mal connu, faute de nomenclature comptable permettant d'isoler la composante « police municipale » au sein des budgets locaux. La maîtrise de la masse salariale, estimée à 1,26 Md€ pour l'ensemble des communes concernées, est le principal enjeu budgétaire pour ces dernières, en raison notamment de la concurrence qu'elles se livrent pour attirer des agents d'une filière professionnelle de la sécurité qui est globalement sous tension. À ce titre, il conviendrait d'envisager la restructuration du cadre d'emploi des directeurs de police municipale et un encadrement plus poussé du métier de vidéovisionneur.

D'une façon générale, la police municipale s'est professionnalisée au cours des dix dernières années, notamment grâce à une formation reconnue, dispensée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Des améliorations peuvent encore être apportées, notamment pour optimiser les départs

en formation qui immobilisent les agents sur de longues périodes.

De véritables dispositifs d'évaluation de la performance des polices municipales restent à construire. Le contrôle externe, aujourd'hui lacunaire car soumis à l'aval de la commission consultative, doit être renforcé.

\*  
\*\*

Tout porte à croire que la croissance des polices municipales se poursuivra. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les agents de police municipale ont également été fortement sollicités pour sanctionner les infractions aux règles de sécurité sanitaire.

À terme, ce mouvement risque d'alimenter la dépendance – déjà existante – des forces de sécurité de l'État envers des services dont ils ne maîtrisent ni la création, ni l'activité. Il souligne aussi, en creux, la situation à laquelle sont confrontées les forces de sécurité nationale, et en particulier la police nationale, qui se trouve en difficulté pour accomplir seule l'ensemble des tâches qui lui incombent. C'est notamment le cas dans l'agglomération parisienne, comme la Cour l'a montré dans son rapport sur la préfecture de police de Paris<sup>5</sup>. En réponse à l'appel des

5 Cour des comptes, Rapport public thématique, La Préfecture de police de Paris. La Documentation française, décembre 2019, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## Des polices municipales dont l'évaluation et le contrôle doivent être renforcés

maires de grandes villes sur ce sujet, le Premier ministre, lors d'un déplacement à Toulouse le 9 octobre 2020, a lancé le premier « contrat de sécurité intégrée » avec la ville, partenariat qui se traduira par l'affectation de policiers nationaux supplémentaires en échange d'une « aide concrète » pour les accueillir, et d'un renforcement des polices municipales et de la vidéo-protection.

En définitive, ces constats invitent l'État à clarifier la place qu'il souhaite accorder à l'échelon local dans le « *continuum* de sécurité ».

D'autres pays européens, tels que le Royaume-Uni, la Belgique et les Pays-Bas, se sont engagés dans une voie comparable avec une prise en compte forte de la doctrine du « *community policing* », qui donne une place prédominante aux missions de police de proximité (cf. annexe n° 4). À cet égard, le cas de la Belgique est particulièrement emblématique : après une grave crise du secteur de la sécurité au cours des années 1990, la Belgique a restructuré ses diverses forces de police, dont la gendarmerie royale,

en les intégrant prioritairement dans des services de police à l'échelon communal, les forces de police fédérales ne conservant que des missions résiduelles.

La Cour, au terme de ses travaux, formule plusieurs recommandations, dont la principale vise à mieux organiser la complémentarité dans le cadre des conventions locales de sécurité et à faciliter le travail en commun entre la police nationale et les polices municipales (recommandation n° 6).

Si, comme tout le donne à penser, les polices municipales sont appelées à investir de plus en plus le champ de la tranquillité et de la sécurité publiques, que la police nationale est de plus en plus réticente à occuper, une politique plus volontariste de l'État va devenir nécessaire, qui devrait consister à encourager, tout en l'encadrant, le développement des polices municipales. Cette politique devra porter une attention renforcée à la formation des policiers municipaux, ainsi qu'au contrôle externe de leurs activités.

# Recommandations

1. Encourager la mutualisation des moyens humains et matériels des polices municipales au niveau des intercommunalités, en promouvant la dualité d'autorité (gestionnaire/fonctionnelle) (*SGMI, DGCL*).
2. Encourager la conclusion de contrats d'objectifs locaux de sûreté avec les autorités organisatrices de la mobilité et leurs exploitants et formaliser des engagements de coordination des forces, notamment municipales, en fonction des territoires (*SGMI, DCS, DACG*).
3. Modifier l'arrêté portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel aux fins de permettre un accès direct au fichier FOVeS à des agents de police municipale habilités (*SGMI, DCS*).
4. Établir une cartographie précise du déploiement des systèmes de vidéoprotection par les collectivités territoriales (*SGMI, DCS*).
5. Engager une évaluation de l'efficacité de la vidéoprotection de la voie publique, notamment dans l'élucidation des crimes et délits, avec le concours de chercheurs et d'experts (*SGMI, DCS, DACG*).
6. Dans le cadre des travaux relatifs à une future loi sur la sécurité, définir une politique plus active de soutien et de clarification des missions vis-à-vis des polices municipales, s'appuyant sur une contractualisation et, le cas échéant, un financement adéquat permettant de mieux assurer la complémentarité entre polices nationale et municipale dans le cadre du « continuum de sécurité » (*SGMI, DCS*).
7. Recentrer la commission consultative des polices municipales sur les enjeux stratégiques et opérationnels pour les polices municipales, en réservant les questions statutaires au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (*SGMI*).
8. Encadrer, par voie réglementaire, la formation opérationnelle, juridique et déontologique ainsi que les activités des personnels affectés en centre de supervision urbain (*SGMI, DGCL, CSFPT, CNFPT*).
9. Améliorer la qualité de la formation continue obligatoire et inclure dans la formation initiale la formation préalable à l'armement pour les armes de catégorie D (*SGMI, DCS, CNFPT*).
10. Inciter les communes et les intercommunalités à évaluer l'activité et l'efficacité des services de police municipale sur leur territoire (*SGMI, DCS*).
11. Organiser le contrôle externe des polices municipales selon des modalités adaptées (*SGMI, DCS*).