



Panorama de la police municipale **des Villes de France**



JANVIER 2017



Présidée par Caroline Cayeux, sénateur-maire de Beauvais, **Villes de France***, association d'élus pluraliste (dont le président délégué est Jean-François Debat, maire de Bourg-en-Bresse), est forte de près de 30 ans d'action. Villes de France représente et accompagne les villes et agglomérations de taille infra-métropolitaine du territoire national dont elles forment l'armature urbaine, et regroupe ainsi près de la moitié de la population française.

Villes de France porte l'identité de ces territoires et défend leurs intérêts dans les débats de l'aménagement du territoire. Elle informe ses adhérents, réalise les études dont ils ont besoin, organise les événements qui les font connaître, valorise les positions communes sur les sujets majeurs pour la « qualité de ville » : gestion locale, développement économique, attractivité des centres-villes, innovation et enseignement supérieur, services publics, sécurité, développement durable et qualité environnementale...

Villes de France
94 rue de Sèvres 75007
Paris - Tél. : 01 45 44 99 61
www.villesdefrance.fr

* : Fédération des Villes moyennes jusqu'en juin 2014

Sommaire

Des effectifs toujours en croissance	4
Budgets 2016 : une part essentielle dédiée à la vidéo-protection	5
Une très nette majorité de villes a opté pour l'armement, légal ou non	6
Vers une professionnalisation de l'organisation des moyens	7
La vidéo-protection tend à se généraliser dans les Villes de France	7
Nombre et qualité des agents assurant la supervision de la vidéo-protection	8
Formations	9
Appréciations sur la convention de coordination	10
Missions et avenir des polices municipales	11



Editorial de Caroline Cayeux

Sujet souvent passionnel, la question de la sécurité et de la tranquillité publique, anime régulièrement la réflexion de Villes de France. Les dernières lois aussi bien que les mesures provisoires prises depuis les attentats, sont d'ailleurs venues consacrer le rôle pivot des maires dans l'articulation des dispositifs destinés à assurer la sûreté globale de nos concitoyens.

Dans le cadre de l'état d'urgence, les plus hautes instances ont demandé en 2016 aux maires, et par ricochet aux polices municipales, leur concours pour la régulation des manifestations publiques, comme toutes les mesures utiles permettant l'interdiction de circulation des personnes et des véhicules dans des lieux donnés. Depuis les attentats de juillet 2016 – et les polémiques nées au sujet des missions respectives assurées par la police nationale et la police municipale de Nice – l'actualité montre encore l'importance du rôle que doit jouer la vidéo-protection, qui relève pour l'essentiel de sa gestion dans les espaces publics, du maire.

Toujours pour renforcer l'ordre public, les syndicats de policiers municipaux, dans leur quasi-unanimité veulent que soient revues les compétences et l'étendue de « leurs pouvoirs ». Ils souhaitent que soit « généralisé leur armement », et pour les polices municipales déjà armées, « être équipées comme la police nationale ». Une véritable course à l'armement, mais justement, pourquoi faire ?

Face à ces évolutions qui ne sont pas du tout neutres en termes de responsabilité, le Conseil d'administration de Villes de France a débattu de cette question, et décidé de réactualiser son « *Panorama des polices municipales des Villes de France* ». Les résultats détaillés de cette enquête

- qui a rencontré un vif succès auprès de toutes les villes de France - ont été restitués aux quatre-vingt douze villes répondantes en janvier 2017, et servent depuis à alimenter le débat pour les prochaines élections nationales.

Au niveau des principes, la police municipale doit continuer à agir en complémentarité - et non en substitution - de la Police Nationale ou de la Gendarmerie. Il ne faudrait pas que l'armement des agents municipaux devienne un prétexte pour compenser le manque de postes des forces de l'ordre, même si objectivement, ce phénomène est devenu plus que majoritaire dans nos villes.

Les maires sont presque unanimes pour dire que l'Etat ne doit pas se décharger de ses missions régaliennes sur les villes, et imposer un modèle unique au niveau national sur la question de l'armement.

Beaucoup de maires sont en effet attachés à la distinction entre missions de gestion de la sécurité et de l'ordre public qui relèvent de la Police Nationale ou de la Gendarmerie, et la mission générale des polices municipales, qui est le respect de la tranquillité publique. De ce point de vue, la question de l'armement apparaît finalement secondaire.

Il ne s'agit donc pas de « remunicipaliser » les polices municipales comment certains pourraient le proposer, et pour lever cette incertitude, Villes de France souhaite que l'État continue à assurer pleinement l'ordre et la sécurité publique.

Caroline Cayeux
Sénateur-maire de Beauvais
Présidente de Villes de France



Établis à partir d'une enquête écrite auprès de ses adhérents et de l'ensemble des villes de France, les résultats de ce Panorama des polices municipales des Villes de France sont basés sur les réponses exhaustives fournies par 92 Villes de France (population moyenne de l'échantillon : 41 028 habitants). Ils sont représentatifs des Villes de France, villes de taille infra-métropolitaines, ayant une population comprise entre 15 000 et 150 000 habitants.

Liste des 92 villes enquêtées en 2016

Agde • Albi • Alençon • Angoulême • Annecy • Béthune • Béziers • Blois • Brétigny-sur-Orge • Brive-la-Gaillarde • Bussy-Saint-Georges • Calais • Chalons-sur-Saône • Challans • Charleville-Mézières • Châtelleraut • Cherbourg-en-Cotentin • Cognac • Colmar • Conflans-Sainte-Honorine • Corbeil-Essonnes • Coudekerque-Branche • Creil • Douai • Draguignan • Dunkerque • Epervain • Etampes • Evreux • Faches-Thumesnil • Fécamp • Fougères • Gravelines • Illkirch-Graffenstaden • Istres • Lagny-sur-Marne • Lambersart • Lanester • Laval • Lens • Le Chesnay • Le Creusot • Le Grand-Quevilly • Les Pennes-Mirabeau • La Rochelle • Limoges • Longjumeau • Lorient • Lunéville • Mâcon • Maisons-Laffitte • Mandelieu-la-Napoule • Maubeuge • Mende • Mérignac • Mons-en-Barœul • Montargis • Montélimar • Montfermeil • Montigny-le-Bretonneux • Montigny-lès-Metz • Nevers • Nîmes • Ozoir-la-Ferrière • Rambouillet • Rillieux-la-Pape • Roanne • Romans-sur-Isère • Saint-Benoît • Saint-Germain-en-Laye • Saint-Herblain • Saint-Quentin • Saint-Lô • Saint-Martin-d'Hères • Sarrebourg • Sarreguemines • Senlis • Soissons • Tarbes • Tourcoing • Thionville • Valence • Valenciennes • Versailles • Vertou • Villefranche-sur-Saône • Villeneuve-d'Ascq • Villeneuve-sur-Lot • Villeurbanne • Vitrolles • Voiron • Watrelos.

Contact :

Armand Pinoteau, conseiller
armand.pinoteau@villesdefrance.fr

Des effectifs toujours en croissance

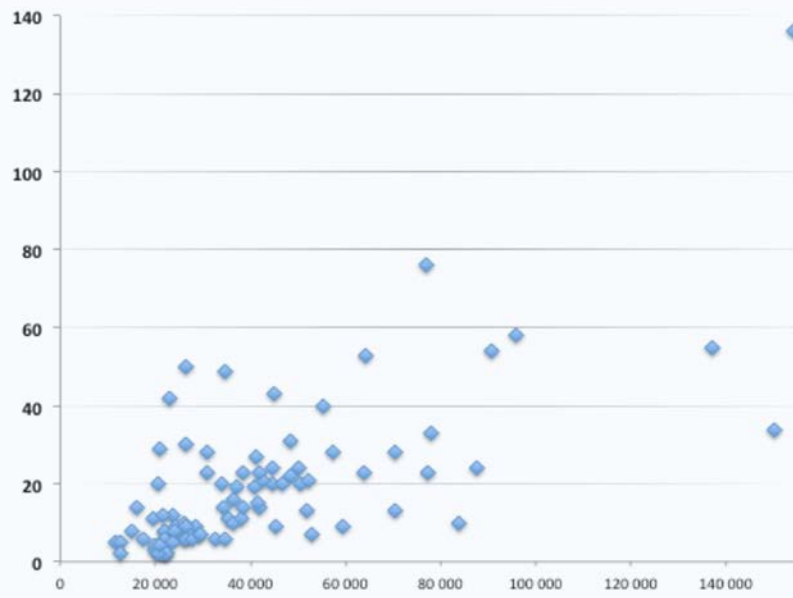
Parmi les Villes de France enquêtées, pratiquement toutes (99 % d'entre elles, la ville de Lens exceptée) disposent d'une police municipale, c'est-à-dire d'un service avec des agents ayant le statut de policiers municipaux. **Une tendance à l'accroissement des effectifs** : l'effectif moyen du service de police municipale et des effectifs rattachés est de 33,25 agents (contre 30,8 agents dans le dernier panorama de juin 2015, et 28 dans la première enquête datant de juin 2010).

- Encadrement : **2,5 agents en moyenne** (un directeur, et un ou plusieurs responsables de services)
- **Policiers municipaux : 18,9 agents en moyenne** à la fin de l'année 2016, ce qui représente **4,6 agents de police municipale pour 10 000 habitants**, un niveau proche de l'enquête de juin 2015, mais supérieur à celui de l'enquête de 2010 (4 agents pour 10 000 habitants), pour une progression globale de 20% en six ans. Ce ratio de policiers municipaux pour

10 000 habitants va de 1 policier municipal pour 10 000 habitants (Lanester, Le Creusot, Saint-Lô), à près de 19 policiers municipaux pour 10 000 habitants (Agde, Mandelieu-la-Napoule).

- Agents de surveillance de la voie publique (ASVP) : 6,9 pour 10 000 habitants (5,9 dans l'enquête de juin 2015).
- Autres effectifs rattachables : 4,9 (selon les villes qui intègrent les agents de vidéo-protection, agents administratifs nécessaires pour la régie des recettes liée aux amendes de circulation et de stationnement...).

Le nombre de policiers municipaux selon la population (4,6 agents pour 10 000 habitants)



Des projets de police intercommunale encore balbutiants :

les villes de France étaient interrogées sur leur volonté de mutualiser la police municipale à une échelle intercommunale, et seules six villes (Agde, Annecy, Étampes, Lagny-sur-Marne, Ozoir-la-Ferrière et Romans-sur-Isère) ont précisé s'être engagées dans une telle démarche, soit à peine 7% de l'échantillon. Les pouvoirs de police dont le transfert à l'échelle intercommunale est envisagé recouvrent le plus souvent la police de l'environnement, de la circulation et du stationnement, et celle des transports publics.

Budget 2016 : une part prépondérante consacrée à la vidéo-protection

Avec la réserve tenant compte à la relative hétérogénéité du nombre d'agents de police municipale dans les Villes de France, et de leurs missions au quotidien, le budget de fonctionnement 2016 se situe à environ 70 000 euros en moyenne (hors charges de personnel). Celui-ci varie de quelques milliers d'euros à plusieurs centaines selon les villes et est consacré à l'achat de tenues, de gilets par balles, de fournitures, de carburants...

En matière d'investissements, les charges varient sensiblement d'une année à une autre, comme d'une ville de France à une autre, selon les acquisitions de véhicules, la construction de bâtiments, la mise en place de systèmes de vidéo-protection, ou l'extension du réseau existant.

Le budget total (charges de personnel incluses) d'une police municipale dans une ville de France va d'environ 100 000 euros, et dépasse le million d'euros pour les Villes de France aux services les plus étoffés (plus de 50 policiers municipaux). Les dépenses liées à l'installation, l'entretien, et au suivi de la vidéo-protection occupent une part de plus en plus prépondérante dans la prévention de la délinquance. Parmi les villes enquêtées, la moyenne annuelle des investissements liés à la vidéo-protection est de 290 000 euros (soit un niveau comparable à 2015), et représente environ trois-quarts des dépenses d'équipement consacrées à la sécurité et à la prévention de la délinquance.

Une très nette majorité de villes a désormais opté pour l'armement, légal ou non

Confirmant les informations dernièrement fournies par le ministère de l'Intérieur concernant l'armement des polices municipales, il apparaît que les policiers municipaux des Villes de France équipés d'armes à feu, deviennent nettement majoritaires (deux tiers des Villes de France disposent de policiers municipaux armés), à l'inverse du panorama de 2010, qui précédait largement les attentats sur le territoire (où seul un quart des villes répondantes l'étaient).

En effet, dans 67% des cas, les agents des polices municipales des Villes de France sont - ou vont* être prochainement - équipés d'armes de la catégorie B (revolvers chambrés en calibre 38 Spécial ou armes de poing chambrées pour le calibre 7.65 mm) soumises à autorisation préfectorale.

Parmi les villes déjà armées, Agde, Les Pennes-Mirabeau, Saint-Benoît (La Réunion), Thionville, et Vitrolles ont précisé avoir l'intention de basculer sur un armement et un calibre identique à celui utilisé par les forces de l'ordre (armes semi-automatiques de 9 mm), dès que la législation le permet.

Répondant dans le passé à une logique plutôt géographique**, le contexte de terrorisme que traverse le pays a indéniablement changé la donne. Pour les villes qui ont fait le choix d'équiper d'armes à feu leurs policiers municipaux, la légitime défense des agents, la protection

de la population, ou encore la prolongation de l'état d'urgence, ont plaidé pour ce choix politique, qui relève jusqu'ici uniquement du maire.

Sur une période de cinq ans, il faut aussi souligner le développement continu de la « panoplie » du policier municipal, avec l'acquisition de plus en plus répandue de gilets par balles pour les agents circulant sur la voie publique, et surtout l'essor des armes non-létales comme les pistolets à impulsion électrique (PIE ou « Taser »), et les lanceurs de balle (ou « flashs-ball »). Le nombre de villes disposant de ces moyens (armes de catégories C) a en effet doublé en proportion, puisque plus d'une ville sur deux dispose au minimum de ce type d'armes, là où celles-ci étaient encore peu répandues en 2010.

De façon plus anecdotique, mais peut-être moins qu'il n'y paraît, certaines villes, associent des moyens de communication de plus en plus modernes, enregistrent les interventions des policiers municipaux en caméra-piéton, et parfois procèdent à l'achat de casques, de tenues de maintien de l'ordre, et de boucliers balistiques...

Toutes les Villes de France ayant une police municipale ont enfin équipé leurs agents d'armes de catégorie D (bâton de défense de type « tonfa » et de bombes aérosol incapacitantes), c'est-à-dire de moyens d'autodéfense, ce choix étant justifié par la volonté d'assurer une protection minimale des agents.



© FOTOLIA

* dans cette enquête, au niveau des villes non armées, sept villes (Annecy, Charleville-Mézières, Lagny-sur-Marne, Lunéville, Maisons-Laffitte, Villeneuve-sur-Lot, et Wattrelos) ont en effet indiqué avoir programmé la formation d'agents et l'acquisition d'armes de poing courant 2017.

** où les villes disposant d'une police municipale armée étaient en majorité situées dans le quart sud-est et le sud de la France, et justifiaient ce choix par les missions de nuit (entre 23h00 et 6h00), l'ilotage exercé par leurs agents, que ce soit en lien ou non avec la police nationale, et la volonté de renforcer la protection des agents dans l'exercice de leurs missions

Vers une professionnalisation de l'organisation des moyens

Au niveau des équipements, la composition du parc motorisé et surtout la place donnée au vélo reflètent en général dans les Villes de France une implication des effectifs sur le terrain, c'est-à-dire l'emploi d'une police municipale qui va au contact de la population, d'une police de proximité visible, qui circule dans tous les quartiers.

En termes d'organisation, les Villes de France disposent :

- dans une très large majorité (dans 73 % des cas) d'une brigade cycliste (VTT),
- souvent d'une brigade canine (27,5 % des cas),
- éventuellement d'une brigade équestre (moins de 10%)

Composition du parc automobile et deux roues « type » pour une ville de France :

- 3 véhicules légers, dont deux sérigraphiés
- 1 fourgon (pas systématique)
- 2 motos (de 125 à 900 cm³)
- 3 scooters
- au minimum 4 VTT
- plus ponctuellement vélos à assistance électrique, voitures électriques de type Zoé, segways et gyropodes, peuvent compléter ce parc dans les villes à forte affluence saisonnière ou touristique.



Dans près d'un tiers des Villes de France répondantes (31%), la géolocalisation est mise en place pour les agents, et sur tout ou partie du parc automobile et deux roues, ce qui illustre à la fois une montée en puissance de ce dispositif mais aussi l'importance des efforts qu'il reste encore à accomplir en la matière.

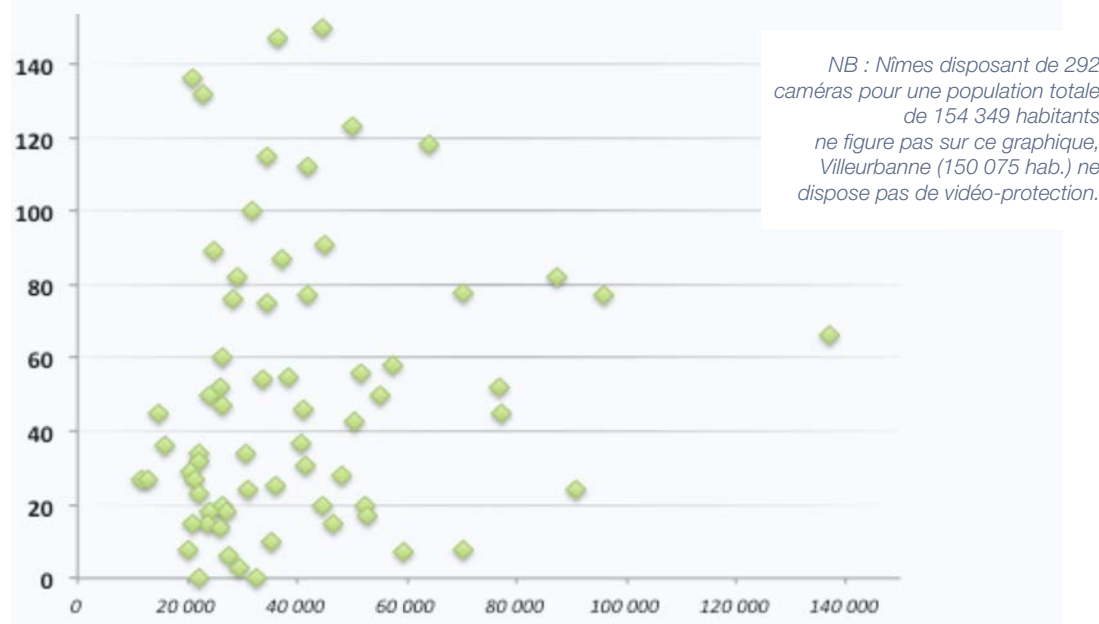
La vidéo-protection tend à se généraliser dans les Villes de France

Dans quatre-cinquième des cas (soit 81% des villes de France, contre 73% dans l'enquête de 2015, et 55 % dans l'enquête de 2010), les Villes de France disposent d'un dispositif de vidéo-protection sur la voie publique.

Parmi le cinquième de villes de France ne disposant pas encore de ce dispositif lors de la réalisation de l'enquête (soit 18 villes sur 92 réponses), sept d'entre elles - Brive-la-Gaillarde, Châtellerauld, Fougères, La Rochelle, Saint-Benoît (La Réunion), Saint-Martin-d'Hères, et Villeneuve d'Ascq - ont précisé avoir un projet d'ouverture de réseau de vidéo-surveillance cette année.

En moyenne, pour les villes équipées, le nombre de caméras installées sur la voie publique est d'une cinquantaine (51,7 en moyenne contre 49,8 dans l'enquête de début 2015, et 25 en 2010), ce qui démontre la généralisation de ce dispositif en milieu urbain.

Nombre de caméras de vidéo-protection selon la population



En dépit des débats qu'elle suscitait encore au début des années 2000, la vidéo-protection est devenue presque incontournable pour renforcer la sécurité des personnes, mais aussi la surveillance aux abords des écoles, bâtiments accessibles aux publics, et sites touristiques.



© JUSTREIMAGE - 2017

Et contrairement à la tendance établie en matière de ressources humaines - où l'on constate une relative corrélation des effectifs de policiers municipaux avec l'importance de la ville - le nombre de caméras est relativement peu lié à l'importance de la population, ce qui témoigne d'une inégale utilisation de ce dispositif selon les villes.

Roanne qui dispose à ce jour de 147 caméras pour 36 435 habitants, ainsi que Valenciennes (150 caméras pour 44 684 habitants) utilisent ainsi la vidéo-protection de façon « pro-active » (avec un centre de supervision urbain et des agents qui assurent un suivi en continu), et si la situation le nécessite, un engagement des équipages de policiers municipaux.

En termes d'objectifs, la vidéo-protection est prioritairement orientée sur la protection des biens et des personnes dans les Villes de France, davantage qu'elle ne sert à gérer ou

verbaliser les infractions liées à la circulation (seules quelques villes de France mettent en œuvre la vidéo-verbalisation essentiellement celles confrontées à une densité de la circulation comme en Ile-de-France, ou dans les Bouches-du-Rhône). En effet, le rôle de la vidéo protection reste dans une grande majorité de villes un moyen de prévenir les atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans les lieux particulièrement exposés, et d'aider à la résolution des crimes et délits (simple rôle d'enregistrement à des fins judiciaires). A signaler l'utilisation dans quelques villes, de caméras nomades dans les lieux exposés aux dégradations ou trafics.

Nombre et qualité des agents assurant la supervision de la vidéo-protection

Le nombre et la qualité des effectifs des villes assurant la supervision des images est toujours très hétérogène d'une Ville de France à une autre, mais la croissance des besoins en personnel suit en général le développement du réseau.

En moyenne, le nombre d'opérateurs chargés de la vidéo protection se situe à 6,5 agents équivalent temps plein (ETP). Toutefois, entre un dispositif de vidéo-protection utilisé comme simple outil d'enregistrement et un autre utilisé de manière active, par vacations et en cycle continu, le nombre d'opérateurs peut varier d'un agent non placé en poste fixe, à une quinzaine d'agents ETP.

La qualité des opérateurs est aussi très hétérogène d'une ville à une autre, puisque l'on retrouve aussi bien des policiers municipaux, des ASVP, que des agents issus de la filière technique ou administrative. La vidéo-protection reste en tout cas relativement consommatrice d'effectifs, surtout si elle est supervisée en direct, et cela de jour comme de nuit. En termes d'adéquation des effectifs, pour une surveillance en direct, il faut tenir compte du fait qu'il est difficile de demander à un agent de superviser plus d'une dizaine de caméras à la fois, plus de 8h00 par jour.

S'agissant du partage en direct du flux d'informations, les Villes de France équipées en matière de vidéo-protection précisent, dans deux tiers des cas, disposer d'un système de basculement immédiat des images avec la Police Nationale. Seules 26 villes sur 74 dotées ne disposent pas de cette possibilité, ce qui peut poser des problèmes de réactivité en cas de « flagrance » ou d'urgence en matière de sûreté.



Parmi les évolutions à donner aux formations, les responsables des polices municipales souhaitent que soit proposée une formation initiale commune entre les différentes polices...

Une quinzaine de villes - parmi les 74 ayant déjà mis en place un dispositif de vidéo-protection - signalent faire face à des dégradations ponctuelles de certaines de leurs caméras. Les réponses apportées consistent dans le remplacement systématique du dispositif, le renforcement des pylônes et des mâts, mais aussi dans le déplacement et « l'autocouverture » des caméras. Cela aboutit parfois à renforcer la collaboration avec les bailleurs pour mieux contrôler les accès aux toits des immeubles.

Formations

Les Villes de France étaient interrogées sur leurs attentes s'agissant des formations proposées par le CNFPT et celles éventuellement réalisées en partenariat avec des écoles / centres locaux de police ou de gendarmerie nationale.

Dans plus des deux tiers des cas (69%), les villes sont satisfaites par les formations dispensées par le CNFPT (74% dans la dernière enquête).

Parmi les suggestions d'amélioration figurent le développement de formations moins théoriques et plus opérationnelles, formations qui seraient plus adaptées à l'armement, aux gestes et techniques d'intervention, aux évolutions en matière de vidéo-protection (analyses d'images). Sur un plan organisationnel, les villes suggèrent que les formateurs du CNFPT soient amenés à dispenser in situ leurs formations, pour les polices municipales les plus importantes, ce qui permettrait des économies.

Pour ce qui est des stages menés avec les écoles nationales de police (notamment celles portant sur le maniement des armes à feu), les réponses de satisfaction sont très majoritaires.

Un souhait d'homogénéisation de la formation des policiers municipaux

Parmi les évolutions à donner aux formations, la plupart des responsables des polices municipales souhaite que soit proposée une formation initiale commune entre les différentes polices (école nationale commune entre police municipale, nationale et gendarmerie). Plusieurs villes souhaitent également une homogénéisation de la formation sur l'ensemble du territoire, ceci à travers la création d'une école nationale de la police municipale.

Appréciations sur la convention de coordination

Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agents de police municipale (ce qui est presque systématiquement le cas dans les Villes de France), une convention de coordination est conclue entre le maire de la commune, le président de l'EPCI le cas échéant, et le représentant de l'Etat dans le département, après avis du procureur de la République.

Cette convention précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales.

Des réponses obtenues dans cette enquête, il ressort que les villes enquêtées sont globalement satisfaites de cet outil (renouvelé en général tous les trois ans) destiné à améliorer la synergie entre les différentes forces de police.



- ▶ Ainsi, pour 9 villes sur 10 concernées, cette convention précise formellement la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale, et l'articulation prévue avec les autres forces de police ;
- ▶ Pour un peu plus de 3 villes sur 4, cette convention répond en pratique à leurs attentes ;
- ▶ Plus de 4 villes sur 5 estiment enfin que ce document est utile à un travail partenarial, même si des efforts de mise à jour doivent être réalisés, notamment depuis les attentats, et le développement de l'armement des policiers municipaux.



... le rôle d'une police municipale est d'être à la fois une police de proximité qui va au contact de la population, et un relais d'information du maire.



Missions et avenir des polices municipales

Les Villes de France étaient interrogées sur les missions qu'elles estiment prioritaires pour leur police municipale.

Pratiquement à l'unanimité (dans 90% des réponses), celles-ci estiment que **le rôle d'une police municipale est d'être à la fois une police de proximité qui va au contact de la population, et un relais d'information du maire.**

En conformité avec les dispositions légales en vigueur, pratiquement toutes les villes (dans 83% des cas) estiment qu'une police municipale ne doit pas assurer seule le respect de la réglementation en matière de circulation et de stationnement. Et à la question de savoir si elles souhaitent renforcer le respect de la réglementation dans d'autres domaines comme l'environnement, les transports, l'encadrement de festivités, 80% des villes y sont favorables...

Avec la participation de fait ou de droit à de plus en plus d'activités de police administrative, dans le cadre normalement exceptionnel de l'état d'urgence (comme la surveillance et le maintien de l'ordre public, ou bien la surveillance de bâtiments ou sites sensibles) relevant du représentant de l'État en lien avec la police nationale ou la gendarmerie, les Villes de France étaient interrogées sur l'extension possible des missions de leur police municipale.

A la question de savoir si il est souhaitable que les polices municipales deviennent une composante agissant en complémentarité de la police d'État, avec des missions centrées sur le « petit judiciaire », les réponses sont réellement partagées, entre tenant (nombreux chez les chefs de service de PM répondants*) et opposant de cette logique (les élus étant le plus souvent situés dans cette catégorie).

Enfin, interrogées sur la possibilité que les polices municipales deviennent un jour une « réserve d'ajustement » de la police d'État, pour les missions de police administrative, les villes de France y sont à 77% hostiles.

**Répartition des 92 répondants
Élus : 20 (soit 22% des réponses)
DGS, DGA, directeur : 34 (soit 37%)
Chef de PM : 38 (soit 41%)*



94 rue de Sèvres
75007 Paris - France
Tél. : +33 1 45 44 99 61
courriel : contact@villesdefrance.fr

www.villesdefrance.fr