

The Positive Way

WAVESTONE

POLICE MUNICIPALE : CONSTAT ET DÉFIS

UN LIVRE BLANC WAVESTONE



Grégory GEDON

Associé secteur public
Wavestone

**Responsable des activités
pour le ministère de
l'Intérieur et les acteurs
de la sécurité**



Loline BERTIN-MBARKI

Consultante Senior
Wavestone

**Spécialisée dans le
domaine de la sécurité**

Février 2020

ÉDITO

Dans un contexte d'exigences sécuritaires croissantes et face à la progression des phénomènes d'incivilités et de violences urbaines, **la montée en puissance des Polices municipales sur le territoire national constitue un levier de réponse désormais incontournable pour les collectivités**. Acteurs clefs de la sécurité de proximité, les Polices municipales s'inscrivent dans une dynamique de croissance, de transformation et de modernisation indispensable pour s'adapter à ces nouveaux enjeux.

Cabinet de conseil indépendant, **Wavestone dispose depuis de nombreuses années d'une expertise pointue du domaine de la sécurité**. Les consultants Wavestone interviennent chaque jour aux côtés des décideurs de la Police nationale, de la Gendarmerie nationale, de Polices municipales et de collectivités dans leurs réflexions prospectives et stratégiques et dans leurs transformations managériales, organisationnelles et technologiques.

Nous souhaitons ainsi apporter avec notre équipe d'experts un éclairage sur les enjeux actuels et à venir des polices municipales : décrypter les problématiques auxquelles ces policiers et leur encadrement font face au quotidien, imaginer des orientations en matière de gouvernance et de coproduction de sécurité, en étudier les prérequis et les conséquences en matière de ressources humaines ou encore estimer l'apport sur le terrain des nouvelles technologies. C'est dans cet esprit que nous avons élaboré ce « Livre Blanc » et tenté d'apporter des premières réponses.

Garantir l'alignement des missions, de la gouvernance et des modes de fonctionnement d'une Police municipale, dépasser les questions de rémunération et d'armement pour repenser l'attractivité du métier et la fidélisation des agents, relever le défi de l'accompagnement managérial d'un encadrement intermédiaire en pleine mutation, être ambitieux dans les modes d'achat pour permettre un équipement adapté et à moindre coût, saisir au juste niveau les opportunités offertes par l'innovation et les solutions technologiques... Ce sont autant de convictions forgées par nos expériences et que nous souhaitons porter à travers cette contribution.

La sécurité constitue une attente forte de la part des populations

- la première de leur préoccupation au vu d'un sondage d'octobre 2019⁽¹⁾, en particulier dans les grandes villes et les zones périurbaines
- à laquelle les élus doivent être en mesure de répondre.

Pour Wavestone, cette attente se traduit par une offre de conseil dédiée aux polices municipales à travers une approche à la fois innovante et pragmatique, soucieuse de tenir compte des nombreux changements réglementaires, budgétaires et sécuritaires de ces dernières années.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.

Grégory GEDON et Loline BERTIN

⁽¹⁾ Sondage Odoxa-CGI pour France Info, France Bleu et la presse de région

SOMMAIRE

#1

LA DIVERSITÉ DES POLICES MUNICIPALES : DE QUOI PARLE-T-ON ? P6

- Police Municipale et Police Nationale : Quelles différences P7
- Une augmentation du nombre de polices municipales
et de leurs moyens humains P8
- Une répartition des polices municipales alignée
sur les chiffres de la criminalité P9
- Une hétérogénéité des polices municipales en matière d'effectifs
et de moyens financiers P10

#2

ÉCLAIRAGES SUR LES ENJEUX DES POLICES MUNICIPALES P12

#3

3 POLICES MUNICIPALES AUX ENJEUX COMMUNS MAIS DANS DES CONTEXTES DIFFÉRENTS P18

- Marseille : combiner terrain, mobilité et technologies P19
- Lyon : privilégier l'adaptation continue et la coproduction P23
- Cergy : concilier des exigences croissantes avec des moyens limités ... P27

#4

LES RÉPONSES DE WAVESTONE AUX DÉFIS À RELEVER P31

- Définir la vision, l'offre de service et la gouvernance P32
- Adapter les modes de gestion à une profession spécifique P34
- Recruter et fidéliser sur un marché du travail tendu P36
- Aligner les moyens sur les besoins opérationnels P40
- Réussir l'intégration des nouvelles technologies P43
- Réussir les transformations des polices municipales
en renforçant les échanges et la régulation au niveau national P45

CONTRIBUTIONS P46

CONTACTS P46



#1

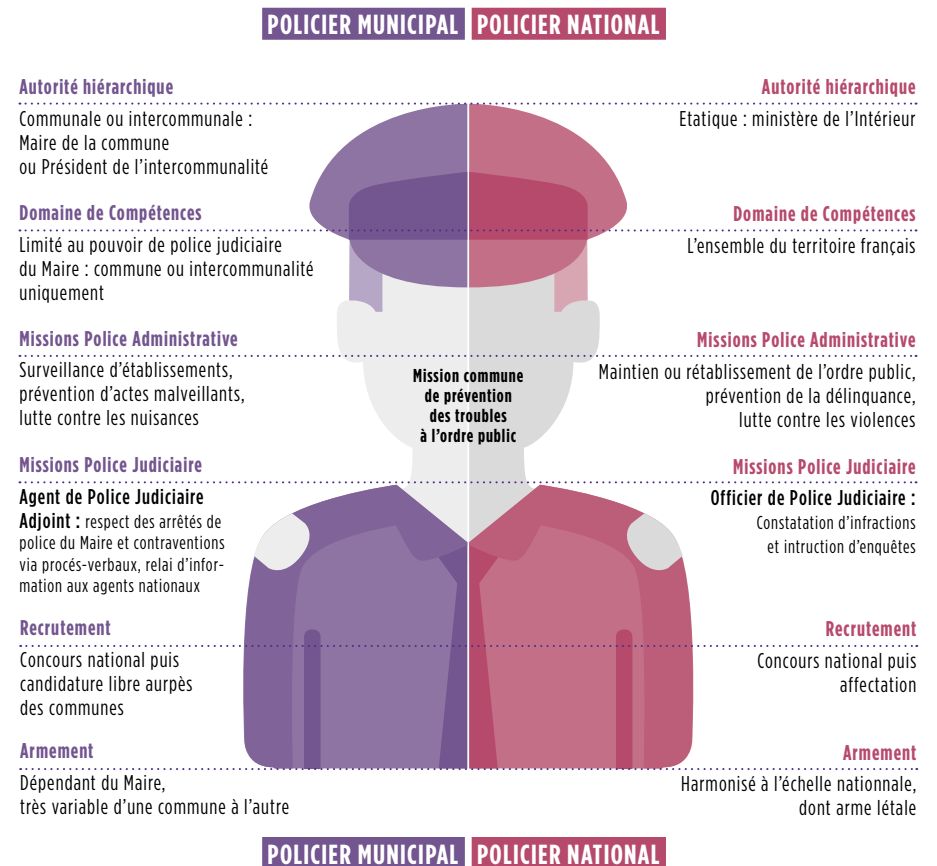
LA DIVERSITÉ DES POLICES MUNICIPALES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

TENDANCES ET CHIFFRES CLEFS

SI QUASIMENT 8000 COMMUNES FRANÇAISES DISPOSENT D'UNE POLICE MUNICIPALE, LEURS EFFECTIFS, BUDGETS, MISSIONS ET ÉQUIPEMENTS DIFFÈRENT GRANDEMENT.

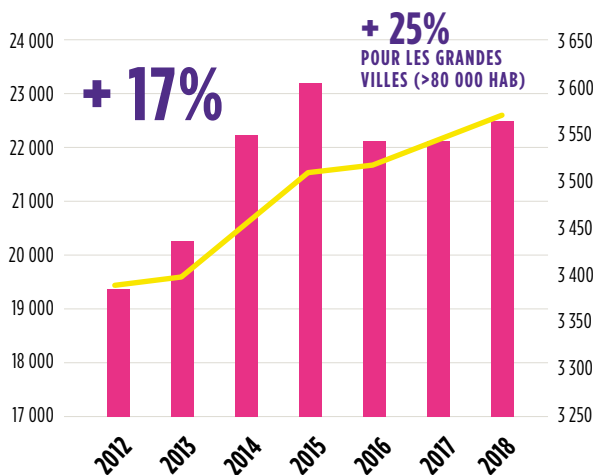
POLICE MUNICIPALE ET POLICE NATIONALE : QUELLES DIFFÉRENCES ?

Mission commune de surveillance destinée à assurer le respect de l'ordre public mais domaines d'intervention différents, plusieurs éléments distinguent le policier municipal de son homologue national :



UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE POLICES MUNICIPALES ET DE LEURS MOYENS HUMAINS

UNE FORTE AUGMENTATION DES EFFECTIFS ENTRE 2012 ET 2018



Evolution des communes dotées et des effectifs de policiers municipaux entre 2012 et 2018

Source : data.gouv - Ministère de l'intérieur

Les baisses dans le nombre de communes et de policiers en 2016 sont principalement dues à un nombre changeant de répondants à l'enquête gouvernementale

■ Nb communes
■ Nb Policiers

en 2018

80%
DES COMMUNES DE
+ DE 2 500 HAB DISPOSENT
D'UNE POLICE MUNICIPALE
(4 450 communes)

PORTRAIT ROBOT D'UNE POLICE MUNICIPALE DE VILLE MOYENNE (40 000 HABITANTS EN MOYENNE)

33 agents

(Police, ASVP, opérateurs vidéos, médiateurs...)

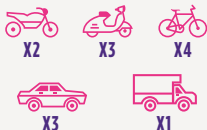
dont **19 policiers**

Budget de vidéoprotection

290 000€

pour 52 caméras

Parc véhicules

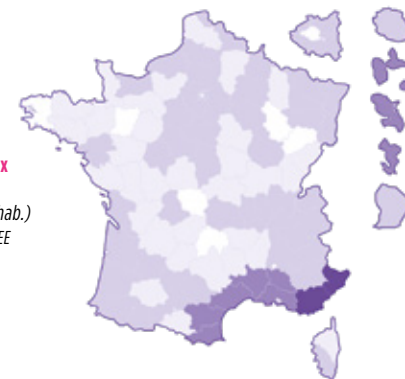


Source : Panorama de la police municipale des Villes de France 2017

UNE RÉPARTITION DES POLICES MUNICIPALES PARTIELLEMENT ALIGNÉE SUR LES CHIFFRES DE LA CRIMINALITÉ

UNE DENSITÉ DE POLICIERS MUNICIPAUX PLUS ÉLEVÉE SUR LE POURTOUR MÉDITERRANÉEN ET EN OUTRE-MER...

De 0,1 à 0,19
De 0,2 à 0,49
De 0,5 à 0,89
Plus de 0,9



Densité des Policiers Municipaux par département en 2018

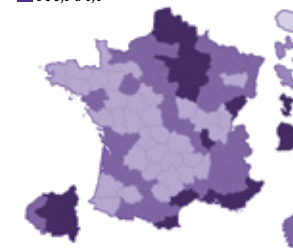
(en nombre de policiers /1 000 hab.)

Source : Ministère de l'intérieur, INSEE

... À METTRE AU REGARD DES STATISTIQUES EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ PAR DÉPARTEMENT

Nombre de faits / 1 000 hab.

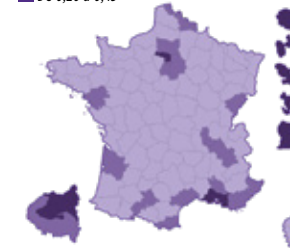
De 2,0 à 2,9
De 2,9 à 3,9
De 3,9 à 6,6



Nombre de coups et blessures volontaires (sur personnes de 15 ans ou +) enregistrés pour 1 000 habitants par département en 2018.

Nombre de faits / 1 000 hab.

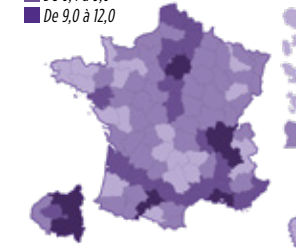
De 0,02 à 0,11
De 0,11 à 0,23
De 0,26 à 0,43



Nombre de vols avec armes enregistrés pour 1 000 habitants par département en 2018.

Nombre de faits / 1 000 logements

De 1,8 à 4,2
De 4,3 à 6,4
De 6,4 à 9,0
De 9,0 à 12,0



Nombre de cambriolages enregistrés pour 1 000 logements par département en 2018.

Source : Ministère de l'Intérieur - Insécurité et délinquance en 2018 : premier bilan statistique

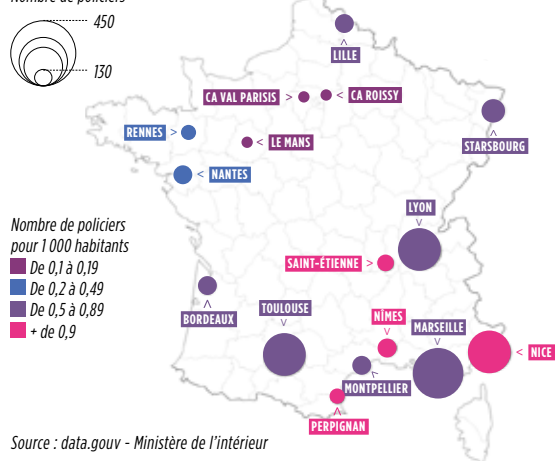
Nota bene

Ces cartes démontrent également la situation particulière de la zone francilienne, aux niveaux de criminalité plus élevés que les zones avoisinantes et à la couverture relativement faible en nombre de policiers municipaux par habitant, s'expliquant principalement par l'existence et les prérogatives de la Préfecture de police (Paris et petite couronne).

UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES POLICES MUNICIPALES EN MATIÈRE D'EFFECTIFS ET DE MOYENS FINANCIERS

EFFECTIFS/DENSITÉ : DES DISPARITÉS IMPORTANTES, REFLETS DE CHOIX POLITIQUES ET FINANCIERS

Nombre de policiers



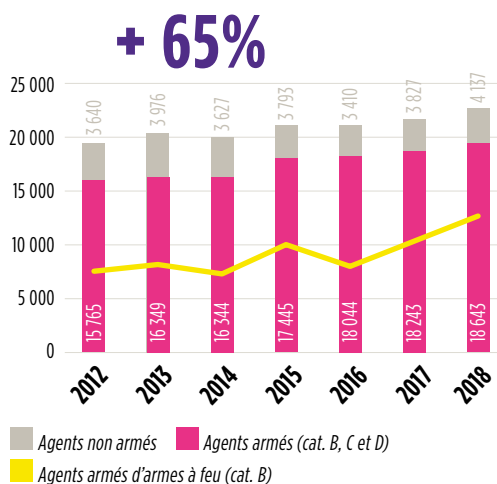
Source : data.gouv - Ministère de l'intérieur

VILLE	EFFECTIF RÉELS 2018	BUDGET 2018	DÉPENSE MOYENNE PAR HAB
Marseille	438	27 016 787,74€	31,05€
Lyon	335	26 018 516,64€	49,09€
Toulouse	330	23 768 918,62€	50,36€
Versailles	18	2 002 685,79€	23,29€
Montreuil	9	660 394,77€	6,14€
Nanterre	3	30 025,29€	0,32€

Sources : Comptes administratifs des villes concernées

UN ARMEMENT DES POLICIERS MUNICIPAUX EN PROGRESSION CONSTANTE, NOTAMMENT EN ARMES LÉTALES

Évolution de l'armement des policiers municipaux entre 2012 et 2018



Source : data.gouv - Ministère de l'intérieur

Armement de la Police Municipale

CATÉGORIE B

(Soumise à autorisation)



CATÉGORIE C

(Soumise à déclaration)



CATÉGORIE D

(Acquisition et détention libres)



#2

ECLAIRAGES SUR LES ENJEUX DES POLICES MUNICIPALES

Rôle de proximité vis-à-vis de la population, rapprochement des missions avec celles de la police nationale, élargissement des compétences à l'échelle intercommunale... Les évolutions de la police municipale au sein de notre société revêtent différents aspects, sur lesquels nous éclairons deux universitaires interrogés sur la question.



Jacques DE MAILLARD

Professeur de science politique à l'Université de Versailles-St Quentin, Directeur-adjoint du CESDIP (Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales)

Credit photo UVSQ



Virginie MALOCHET

Sociologue, chargée d'études à l'Institut Paris Région, chercheuse associée au CESDIP (Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales) pénales (cesclip).

COMMENT LA POLICE MUNICIPALE A-T-ELLE ÉVOLUÉ AU COURS DE CES DERNIÈRES ANNÉES ?

Jacques DE MAILLARD

Il est toujours délicat de parler d'évolutions d'ensemble des polices municipales compte tenu de leur très grande diversité de tailles, de compositions et de doctrines. On peut malgré tout souligner trois évolutions d'ensemble.

D'abord, à la suite de la loi de 1999, **une plus grande recherche de professionnalisation**, notamment avec le renforcement des fonctions de direction mais aussi par le recours aux formations ou le recrutement d'anciens policiers et gendarmes.

Ensuite, on note **un déplacement des missions vers les activités traditionnelles des forces de police étatiques**. Cela est patent sur la police de la route mais c'est aussi le cas pour la lutte contre la petite délinquance avec la création d'unités spécialisées de nuit ou d'intervention souvent proches de la police nationale.

La troisième dynamique va dans un sens identique : **le renforcement de l'équipement tant défensif qu'offensif**. L'armement légal des polices municipales en est l'expression la plus évidente.

Selon La Gazette des communes, on comptait ainsi 53 % de policiers équipés d'une arme à feu en juillet 2019, contre 39% fin 2015, évolution encouragée par l'Etat et portée par les syndicats de policiers municipaux, dans le contexte post-attentats.

QUE SUPPOSE LA NOTION DE « POLICE DE PROXIMITÉ » DONT EST SOUVENT QUALIFIÉE LA POLICE MUNICIPALE ?

Virginie MALOCHET

Parmi les élus locaux, les cadres et les agents de la police municipale, la plupart se réclament de ce modèle de police de proximité.

C'est un élément central de leur discours de légitimation. Mais tous ne lui donnent pas forcément le même sens et n'en ont pas les mêmes interprétations opérationnelles. C'est devenu une notion « valise ».

La doctrine repose pourtant sur quelques principes de base : une police de terrain, connue et reconnue, au service du public.

Autrement dit, une police qui noue des liens de confiance avec le public parce qu'elle s'intègre à son environnement, s'ouvre sur la collectivité et investit l'action dans une logique de traitement de ce qui fait problème et pas seulement de répression des délits pénalement constitués.



De ce point de vue, l'utilité d'une police municipale se mesure à sa capacité de réponse aux besoins de la population. Mais en pratique, ce positionnement n'a rien d'évident et soulève bien des enjeux sur le plan du recrutement, de la formation, du management et de l'évaluation.

SUR QUOI CETTE NOTION DE « PROXIMITÉ » REPOSE-T-ELLE DANS LES FAITS ?

Jacques DE MAILLARD

Du point de vue des effectifs d'abord : les policiers municipaux vivent souvent sur le territoire de la commune, à la différence des policiers nationaux.

Du point de vue des missions ensuite : ces polices exercent des missions de voie publique, plus visibles et en relation avec le public.

Du point de vue de leur direction politique enfin : les polices municipales rendent des comptes au Maire.

C'est aussi un élément du discours de justification promu par les élus : la police du proche.

Pour autant, les évolutions envisagées précédemment (des polices municipales rapprochant leurs modes d'action des forces de police traditionnelles) sont de nature à potentiellement contrebalancer cette proximité traditionnelle.

Surtout, la conception de la proximité est éminemment plastique : pour certaines polices, c'est une proximité fondée sur l'exercice de missions de répression et de lutte contre la délinquance, souvent en lien (voire en concurrence) avec la police nationale.

Pour d'autres, la proximité s'entend sur la base d'un contact régulier, d'une présence rassurante et d'une production de la tranquillité publique.

Mais comme l'écrasante majorité des effectifs de sécurité publique restent au sein de la police nationale et de la gendarmerie, on aurait tort de penser que la question de la proximité soit uniquement un questionnement propre aux polices municipales !

QUELLE EST LA PERCEPTION DES POLICIERS NATIONAUX PAR RAPPORT AUX POLICIERS MUNICIPAUX, ET INVERSEMENT ?

Jacques DE MAILLARD

A partir du moment où les polices municipales se renforcent en effectifs, se professionnalisent et s'équipent, la question de la coordination avec les services de police et de gendarmerie nationales gagne en importance.

Aujourd'hui, les conventions passées entre police nationale (ou gendarmerie nationale) et police municipale assurent une forme de coordination, même si elles ne sont pas toujours suivies d'effets opérationnels.

La question de la circulation de l'information (au-delà de la question de la délinquance) est un enjeu incontournable.

Les policiers municipaux ont souvent une très bonne connaissance du territoire, parfois bien meilleure que leurs collègues de la police nationale.

L'un des enjeux consiste alors à s'assurer d'une forme de coordination, tout en permettant aux polices municipales de conserver leur spécificité en termes d'autonomie opérationnelle.

QUE DÉSIGNE LA NOTION DE « COPRODUCTION DE SÉCURITÉ » ? QUELLES EN SONT LES LIMITES ET LES EXIGENCES ?

Virginie MALOCHET

C'est une notion qui s'est largement diffusée dans le langage technocratique à laquelle on peut aujourd'hui associer les notions voisines de « sécurité globale » et de « continuum de sécurité » (cf. le rapport Fauvergue-Thourot de 2018).

Elle se rapporte à l'idée que **la sécurité n'est pas le domaine réservé de l'État, mais un domaine partagé, « l'affaire de tous ».**

Aux côtés de la police et de la gendarmerie nationale, bien d'autres acteurs y participent (sécurité privée, collectivités, transporteurs, bailleurs, citoyens...), dont la place n'a cessé de se renforcer.

L'État central encourage l'implication de ces autres acteurs en même temps qu'il cherche à l'encadrer.

Autrement dit, « la coproduction de sécurité », c'est la manière positive et politiquement correcte de nommer ce que nombre d'élus et responsables locaux perçoivent et vivent comme un transfert de charges, pour compenser les carences des services de l'État sur le terrain de la sécurité quotidienne.

Mais quelle que soit la vision que chacun se fait des choses, le constat est là : la sécurité est effectivement produite par différents types d'acteurs.

La question de la division du travail et des modalités concrètes de coordination devient alors centrale, l'objectif étant d'organiser le partenariat dans le respect des prérogatives de chacun, dans une logique de complémentarité et non pas de substitution ou de subordination.

QUELLE EST LA PLACE ET QUELLE PEUT ÊTRE L'AMBITION DE LA POLICE MUNICIPALE DANS LE DÉBAT SUR LE « CONTINUUM DE SÉCURITÉ » ?

Jacques DE MAILLARD

Personne ne peut être contre l'idée d'une meilleure coordination, pour éviter les confusions et les doublons. Ce qui se profile dans le rapport Fauvergue-Thourot, c'est l'affirmation d'une conception verticale des relations entre forces étatiques et polices municipales, entre Etat et collectivités territoriales.

C'est assez paradoxal à un moment où l'on parle de police de sécurité du quotidien, de police sur-mesure et partenariale.

Trente ans de coproduction locale de la sécurité ont montré les risques d'une conception centralisée : le partenariat ne se décrète pas, et les effectifs d'État n'ont pas toutes les compétences en matière d'animation de la coproduction de la sécurité.

Les polices municipales ont donc clairement une carte à jouer, et pas simplement comme prolongement des forces de police d'État.



EN QUOI CONSISTE LA NOTION DE « SYSTÈME MULTISCALEIRE » EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ?

Virginie MALOCHET

La sécurité publique telle qu'elle est désormais produite en France relève d'une organisation en plusieurs strates. C'est un système qui fait intervenir différents acteurs à différentes échelles. **Le rôle et les périmètres d'action de ces acteurs tendent à évoluer face aux défis sécuritaires du moment, le tout sur fond de crise budgétaire et de réformes territoriales.**

Le cas de l'Île-de-France est particulièrement significatif de ces mutations, tout en restant spécifique compte tenu de la prééminence de la Préfecture de police.

Le rôle du préfet de police se décline à plusieurs niveaux : autorité de police administrative à l'échelle de Paris intra-muros, responsabilité en matière d'ordre public et de sécurité publique à l'échelle des trois départements de petite couronne et des aéroports internationaux, fonction de préfet de zone de défense et de sécurité à l'échelle de la région Île-de-France.

À cette architecture concentrique, il faut intégrer la couche des trois départements de grande couronne où les préfets sont responsables de l'ordre public, et où les services de police nationale et de gendarmerie ne dépendent pas de la Préfecture de police...

Au-delà des services de l'État, il faut tenir compte des collectivités locales qui sont elles aussi mises à contribution dans le dispositif de sécurité.

Je pense d'abord aux communes parce que ce sont les plus impliquées, les Maires étant dotés de larges prérogatives pour assurer le bon ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique dans leur ville.

Mais je pense également aux intercommunalités dont le poids est appelé à se renforcer, aux départements qui développent pour certains une politique dédiée, ainsi qu'à la région Île-de-France et son bouclier de sécurité.

Chacun à leur niveau et à des degrés variables selon les territoires, **les pouvoirs locaux se mobilisent donc à des fins de sécurisation, de prévention de la délinquance et de lutte contre la radicalisation,** et c'est ce que les autorités centrales attendent d'eux.

La tendance est nette, révélatrice d'un partage accru des responsabilités dans la gouvernance et la production de la sécurité publique.

QUEL EST LE RÔLE DES INTERCOMMUNALITÉS ? SONT-ELLES AMENÉES À S'IMPOSER, NOTAMMENT POUR DES RAISONS BUDGÉTAIRES ET/OU D'ORGANISATION RH ?

Virginie MALOCHET

Le droit leur donne compétence pour la prévention de la délinquance et leur permet de mutualiser les agents de police municipale et les dispositifs de vidéosurveillance.

Cependant, dans les faits, malgré les incitations politiques et juridiques, **les intercommunalités ne s'emparent que très timidement de ces mesures,** entre autres raisons parce que les Maires se montrent réticents à se dessaisir de la gestion directe des affaires de sécurité, a fortiori dans les intercommunalités de très grande taille instituées par la nouvelle carte territoriale.

L'approche locale m'invite néanmoins à nuancer ce constat global.

En Île-de-France, certains EPCI mènent des actions et des politiques de sécurité, autour de projets structurants qui débordent les frontières municipales (brigade de sécurisation des réseaux de transport par exemple) et, surtout, permettent aux communes de mettre en œuvre ensemble des services qu'elles n'auraient pas les moyens d'assumer seules (police intercommunale, vidéosurveillance, etc.).

QUELLES SONT LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU « RAPPORT D'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLICE MUNICIPALE PARISIENNE » ?

Jacques DE MAILLARD

Une part des recommandations de cette mission d'accompagnement indépendante à laquelle j'ai contribué concerne un enjeu assez considérable : permettre à des agents de statuts, pouvoirs et histoires très différents de former à l'avenir « une » police municipale parisienne.

Nous avons surtout insisté sur l'établissement d'éléments de doctrine mais aussi sur des mécanismes pour que cette police soit au service des parisiens.

Nous avons plaidé pour la polyvalence des missions (prévention, dissuasion, répression), et surtout sur la nécessaire visibilité et accessibilité de cette police (sa capacité d'écoute, de recueil des demandes des parisiens) dans des territoires réduits.

La qualité de la relation est cruciale pour produire de la confiance.

S'assurer que ces policiers et policières respecteront les règles dans l'accomplissement de leurs missions, permettre que les demandes des Parisiennes et Parisiens puissent être relayées nous ont semblé des points essentiels.

CONVIENT-IL DE REDÉFINIR LES MODES D'ACTION POLICIERS EN S'ADAPTANT AUX TERRITOIRES ?

Virginie MALOCHET

En l'espèce, les polices municipales présentent une grande diversité, ce qui est, en soi, révélateur d'une forme d'adaptation territoriale : les missions, le niveau d'équipement, les plages d'intervention et les modes opératoires varient d'une ville à l'autre, en fonction des caractéristiques de la commune, des problématiques localement identifiées et des priorités fixées par les élus.

Cette diversité paraît en grande partie légitime puisque les polices municipales sont des polices locales censées répondre à des besoins locaux spécifiques.

Vouloir standardiser leur activité serait inepte et contraire au principe de libre administration des collectivités.

Pour mieux baliser le rôle des polices municipales dans leur ensemble, il y a cependant quelques principes de base à défendre, ceux d'une police de proximité justement, qui travaille son ancrage dans le territoire, son insertion partenariale et ses liens avec les différentes composantes de la population – c'est ce qui lui permet de se rendre plus aisément accessible, de mieux capter les besoins et d'adapter son action en fonction.

S'il convient de redéfinir les modes d'actions policiers, c'est d'abord en ce sens, au travers de dispositifs qui favorisent le contact sur le terrain (patrouilles pédestres, implantations décentralisées, etc.) et d'espaces d'échanges (conseils de quartier, réunions publiques, réseaux sociaux, etc.) qui permettent de discuter plus collectivement des priorités d'action et de rendre des comptes à la population. Ce qui suppose aussi de reconnaître et de valoriser la dimension relationnelle du métier, la capacité d'interagir avec les publics dans leur diversité, de les traiter de manière juste et respectueuse.

Le travail policier est d'abord un travail tourné vers l'autre.



EN MATIÈRE RH, COMMENT FAIRE ÉVOLUER L'IMAGE SOUVENT « AU RABAIS » DES POSTES PROPOSÉS ?

Virginie MALOCHET

Sur le plan statutaire, il y a eu d'importantes avancées en l'espace de 25 ans. Mais si la filière s'est structurée et professionnalisée, elle présente toujours des incohérences et des limites (ne serait-ce qu'au niveau des libellés des cadres d'emplois) dont les syndicats se font l'écho.

Parmi les agents et les cadres, les récriminations portent notamment sur les grilles indiciaires, les disparités du régime indemnitaire et les perspectives de carrière jugées trop faibles. Quant aux enjeux de recrutement et de formation, ils sont décisifs mais ne se résument pas seulement à des questions de niveau.

L'effort doit aussi porter sur les profils et les types de compétences à valoriser dans le dispositif de recrutement (éviter les « cow-boys »), ainsi que sur les contenus à promouvoir dans le cadre des formations initiales et continues (travailler l'approche par-delà les aspects juridiques, le maniement des armes, les gestes et techniques d'intervention).



#3

TROIS POLICES MUNICIPALES AUX ENJEUX COMMUNS MAIS DANS DES CONTEXTES DIFFÉRENTS

Si les évolutions des polices municipales dépendent grandement des mutations de la société, les spécificités territoriales et les contraintes opérationnelles demeurent prégnantes, variant d'une commune à l'autre. Trois acteurs majeurs des polices municipales parmi les plus importantes de France en termes d'effectif, d'ancienneté et d'enjeux apportent leur regard sur le fonctionnement au quotidien et les perspectives à venir.

Marseille : combiner terrain, mobilité et technologies

Caroline POZMENTIER

Adjointe au Maire de Marseille
déléguée à la Sécurité Publique
et à la Prévention de
la Délinquance et
Vice-Présidente du Conseil
Régional PACA.



LA POLICE MUNICIPALE DE MARSEILLE EST LA PREMIÈRE DE FRANCE EN TERMES D'EFFECTIFS



QUELLES ONT ÉTÉ LES GRANDES ÉTAPES DE CE DÉPLOIEMENT ?

En 2008, au moment de ma prise de fonction, la police municipale de Marseille comprenait moins de 200 agents. Elle souffrait d'un manque de visibilité de la part de nos concitoyens tant dans son action que dans ses missions. Cette situation tenait au fait d'un cloisonnement interne et d'un manque de coordination avec les autres acteurs de la sécurité publique sur le champ notamment de la sécurité au quotidien ou encore de la gestion des espaces publics...

Pendant les deux années qui ont suivi, j'ai entrepris un audit en partenariat avec les autres délégations de la ville. L'objectif était d'aboutir à ce que les services se parlent mieux entre eux et de façon proactive pour la gestion des espaces publics que ce soit au quotidien ou dans la perspective des grandes manifestations, comme en 2013 quand Marseille avait été choisie capitale européenne de la culture.

La première préoccupation des habitants de Marseille en matière de sécurité porte sur la lutte contre les infractions de faible intensité qui empoisonnent la vie de tous les jours et fragilisent la cohésion sociale.

Ces infractions, communément et à tort appelées « incivilités », nécessitent une réponse rapide en matière de réparation, sachant que ces actes sont pour la plupart réprimés par notre arsenal pénal.

L'absence de réponse fait se renforcer le sentiment d'impunité.

Pour autant la police municipale n'est pas un supplétif de la police nationale et face à une montée de la violence (règlements de compte, trafic de stupéfiants,...) et afin de maintenir l'équilibre, il est essentiel de parler de partenariat de co-production.

C'est dans cet esprit que le maire a réuni en 2011 un conseil municipal extraordinaire réunissant le procureur de la République, le préfet de police, le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) ainsi que le préfet Blanchou alors en charge du déploiement des moyens technologiques dont la vidéoprotection.

Nous avons consulté en parallèle les maires de secteur, nos concitoyens, les associations de quartier ainsi que des représentants des commerçants et de l'éducation nationale. Le diagnostic partagé s'est traduit dans la **Stratégie territoriale de Sécurité et de Prévention de la Délinquance** signée en octobre 2010 avec tous les partenaires conformément à la Loi du 5 mars 2007.

Nous avons également « confectionné » la convention de coordination entre police nationale et police municipale spécifiquement adaptée au territoire marseillais.

Ainsi les engagements pris en 2011 ont tous été tenus, dont le recrutement de 200 policiers supplémentaires, la fourniture auprès de nos agents d'armement de type non létal, Flashball et Taser ou encore le déploiement d'un vaste réseau de caméras vidéo sur la base d'un financement partagé entre la ville et l'Etat.

COMMENT CETTE ÉVOLUTION S'EST-ELLE TRADUITE EN TERMES ORGANISATIONNELS ?

Le service de police municipale s'est peu à peu transformé en une véritable direction de la sécurité placée sous la responsabilité opérationnelle de cadres devenus directeurs travaillant avec un fonctionnaire de police en détachement.

Cette direction s'est confortée via la création d'unités spécialisées à l'exemple de la police municipale des chantiers créée en 2009, ou encore d'une brigade axée sur la mobilité. **Une police municipale moderne ne doit pas se cantonner dans des commissariats mais sortir de sa base, être mobile avec des missions opérationnelles couvrant l'espace public.**

Ces unités s'appuient sur notre Centre de supervision urbain qui comprend aujourd'hui 1400 caméras vidéos.

Ce centre exploité par la police municipale comporte également le PC (Poste de Commandement) radio.

En 2020, les moyens sont au rendez-vous, tant en matière d'équipements de protection, de radio, d'armement ou de véhicules.

La police municipale comprend 450 agents répartis au sein d'unités opérationnelles dont une brigade de nuit.

Il est indispensable désormais de doubler ces effectifs tout en valorisant le métier.

SELON VOUS, QUELS SONT LES GRANDS DÉFIS AUXQUELS LA POLICE MUNICIPALE DE MARSEILLE EST CONFRONTÉE ?

Je souhaite en priorité que la reconnaissance de l'action des policiers municipaux s'appuie sur une formation spécifique complémentaire des cursus de formation continue traditionnelle des agents territoriaux et notamment la cybersécurité, la veille numérique, et l'environnement.

Je milite pour la création d'écoles de police municipale dédiées à la formation de ces agents dont le travail est très exigeant et nécessite l'acquisition de compétences particulières, y compris en matière de police judiciaire.

L'adaptation des missions et moyens de la police municipale aux nouveaux besoins des villes constitue à mes yeux une seconde priorité. Marseille, comme toutes les grandes métropoles est en permanente évolution, à l'image de la zone Euro-Méditerranée qui est devenue une véritable ville sur la ville depuis sa création en 2008.

Ainsi, la sécurité urbaine doit prendre en compte de nombreux enjeux économiques, démographiques, sociaux.

A cet effet, nous avons mis en place des « commissions



ou cellules » municipales et partenariales qui ne sont pas seulement des lieux de concertations entre police municipale et police nationale mais également des lieux de décisions de mise en place de dispositifs de prévention ou de sanctions comme : la commission vie nocturne (animation de la ville la nuit, nuisances sonores ...) ou bien encore la Cellule de Citoyenneté et de tranquillité publique afin de convoquer les absentéistes scolaires et les personnes ayant commis de petites dégradations. Nous prononçons du rappel à l'ordre ou, sous l'égide du parquet, de la transaction pénale.

COMMENT SE PASSE LOCALEMENT LA COPRODUCTION EN POLICE NATIONALE ET POLICE MUNICIPALE ?

La culture de la sécurité se partage sur la base d'un renforcement mutuel.

Depuis 2012, les états-majors de police nationale et police municipale se réunissent chaque semaine pour se coordonner et échanger des informations de façon fluide en fonction des missions, régaliennes pour la police nationale, et des responsabilités de chacun.

Sur le terrain, il est important que nos cadres partagent l'information, sans accaparement au profit de telle ou telle direction et qu'ils croisent leur expérience.



QUEL EST L'APPORT DU CONSEIL LOCAL DE SÉCURITÉ ET DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (CLSPD) ?

La loi du 5 mars 2007 a donné une véritable fonction au Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) qui est devenu la seconde instance en matière de sécurité selon le code des collectivités territoriales.

Le CLSPD doit apporter de l'ingénierie en matière de sécurité globale en coordonnant et en coproduisant les actions de l'ensemble des acteurs prévus par la loi, Maire, police, justice, département. Le CLSPD relancé en 2008 a permis de définir pas à pas un périmètre de confiance entre les institutions et les citoyens. De même, les actions menées dans les domaines social et éducatif sont fondamentales et le département doit être plus présent.

À Marseille, l'échange d'information de terrain entre le CLSPD et l'ensemble des partenaires impliqués fonctionne mieux, dans le respect du secret professionnel de chacun.

Le CLSPD a également permis d'impulser des dispositifs que l'Etat a récupéré en déconcentrant mieux l'information et l'action partenariale dans les arrondissements. Je pense notamment au déploiement de la police de sécurité du quotidien (PSQ) et à la mise en place à Marseille des CSA (conseil de sécurité d'arrondissement).

QU'ATTENDEZ-VOUS DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ?

J'ai eu dès 2010 la conviction de l'intérêt des nouvelles technologies appliquées au domaine de la prévention et sécurité publique et la volonté de les inscrire en tant que moyens à part entière, dans le cadre du partenariat.

Ces outils doivent permettre de mieux travailler ensemble, à l'image de la vidéoprotection qui, de mon point de vue, doit aller au-delà de l'amélioration de l'opérationnalité de la police municipale.

En matière de big data, la valorisation des données, anonymisées, est intéressante. La ville de Marseille dispose d'un nombre important de données, dont elle est propriétaire et dont l'exploitation et le croisement avec d'autres données partenaires, peut, par exemple, s'appliquer à la prévention des risques et à la valorisation de l'espace public.

Nous avons lancé une plate-forme de traitement de données dont l'objectif est de fournir une cartographie capable d'identifier les zones les plus à risque par rapport au déroulement d'un événement ou encore d'adapter la politique des transports ou l'urbanisme en fonction de multiples indicateurs de risques.

Il est de notre responsabilité de valoriser les données pour rendre plus efficaces nos politiques publiques.

C'est aux décideurs publiques et politiques de le faire afin de ne pas laisser ce chantier à l'exclusivité des groupes privés.

Il faut veiller à travailler avec ces nouvelles technologies et non pas à leur service et impliquer le citoyen en toute transparence dans le respect des libertés individuelles dont je suis une farouche défenseuse.



Lyon : privilégier l'adaptation continue et la coproduction

POUVEZ-VOUS NOUS DONNER UN APERÇU DES EFFECTIFS DE LA POLICE MUNICIPALE LYONNAISE ?

La police municipale de Lyon vient de fêter ses cinquante ans. C'est une des plus anciennes de France.

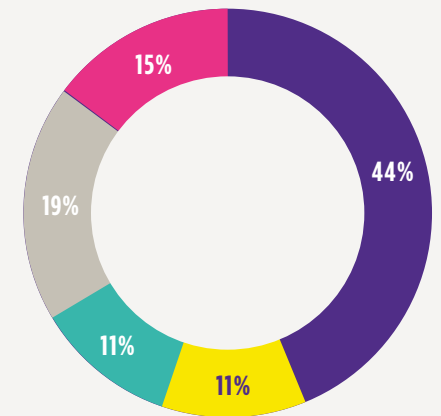
Elle emploie 540 personnes dont 360 agents, une centaine d'ASVP (Agent de Surveillance de la Voie Publique), quelques agents techniques et administratifs, 27 opérateurs (police municipale) intégrés à notre PC Radio et 80 agents vacataires de surveillance des écoles.

Ma direction est rattachée à la Direction générale adjointe des services aux publics et de la sécurité dont le directeur général adjoint est un commissaire de police en détachement.

Je précise par ailleurs que j'ai fait toute ma carrière professionnelle dans la police municipale lyonnaise où je suis rentré comme gardien de police en 1981.

Je suis donc un pur produit « police municipale », de même que 80% de mes adjoints directeurs de police également issus de cette filière.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION DE LA POLICE MUNICIPALE DE LYON



■ Proximité ■ Tranquillité ■ Circulation
 ■ Stationnement ■ Surveillance écoles

QUELS TYPES DE MISSIONS COUVREZ-VOUS ?

La **proximité** tout d'abord, qui est l'essence même de la police municipale, le « bateau amiral » et qui mobilise les 2/3 de nos effectifs.

Ces personnels sont répartis au sein de postes de police, soit un poste par arrondissement, ouverts de 6H à 20H, 7 jours sur 7. Ils assurent des missions classiques de police de proximité, incluant la présence de terrain sur chaque arrondissement, l'ilotage, la mise en place des marchés, la surveillance des lignes de bus, etc.

Nous disposons également d'une brigade équestre intégrée au poste de police du Parc de la tête d'or ainsi que d'une brigade VTT de 17 agents essentiellement dédiée à la patrouille sur les pistes cyclables, dont le réseau urbain s'est considérablement développé, et en charge de veiller au respect du code de la route par les cyclistes.

Le second axe concerne des missions de **tranquillité publique**, exercées par une soixantaine d'agents intégrés au sein d'un groupe opérationnel mobile (GOM).

Ces personnels qui disposent de formations plus poussées en GTPI (Gestes Techniques de Protection et d'Intervention), interviennent de 12h30 à 2h30 sur des missions de tranquillité publique sur les sites où nous avons repéré des situations émergentes d'occupation ou de regroupements sur la voie publique, des spots de consommation de stupéfiants. Ils viennent également renforcer ponctuellement l'ensemble des agents de police de proximité en éventuelle difficulté.

Le troisième et dernier axe de mission porte sur la **circulation**.

Nous disposons pour cela d'une brigade dédiée d'une trentaine de personnes dont une unité véhiculée d'environ 15 personnes complétée d'une vingtaine de motards chargés de faire respecter le code route, de fluidifier le trafic ou encore d'effectuer des contrôles de vitesse notamment sur les principaux carrefours et axes entrants et sortants de la ville. Ces personnels sont déployés de 7H à 23H.

Enfin, nous gérons en journée le stationnement gênant et payant, qui dispose de 42000 places.

L'activité fourrière, très importante, est gérée par les ASVP présents à bord des camions de fourrière, qui sont eux-mêmes en délégation de service public (DSP).

QUEL EST LE MONTANT DU BUDGET DE LA POLICE MUNICIPALE DE LYON ?

Hors salaire, notre budget de fonctionnement est de 600 000 €, comprenant l'entretien des locaux, l'équipement et leur renouvellement.

Nous disposons par ailleurs depuis 2015 d'armes de poing dont l'achat a fait l'objet d'un budget complémentaire, en dehors donc du budget de fonctionnement.

RENCONTREZ-VOUS DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT ?

Oui, mais comme beaucoup de polices municipales aujourd'hui. Si on prend le cas de la police municipale en grande couronne parisienne, on dénombre un déficit de plus de 500 policiers municipaux.

De notre côté, nous publions nos appels à candidatures sur la base de profils de poste en rapport avec chacun des services : proximité, tranquillité, etc.

QUELS SONT LES LEVIERS DE MOTIVATION ET DE VALORISATION DONT VOUS DISEZ ?

Nous bénéficions de l'image d'une grande police municipale dont les effectifs sont importants et qui s'inscrit dans la continuité, quels que soient la période et le contexte politique du moment.

De plus, les agents savent qu'ils ont la possibilité d'évoluer entre les différentes directions. La question du régime indemnitaire est également un élément primordial qui joue sur l'attractivité et la motivation.

Notre taux de départ en mutation, qui se situe entre 4 et 5%, est largement inférieur à la moyenne nationale de l'ordre de 20 à 25 %.

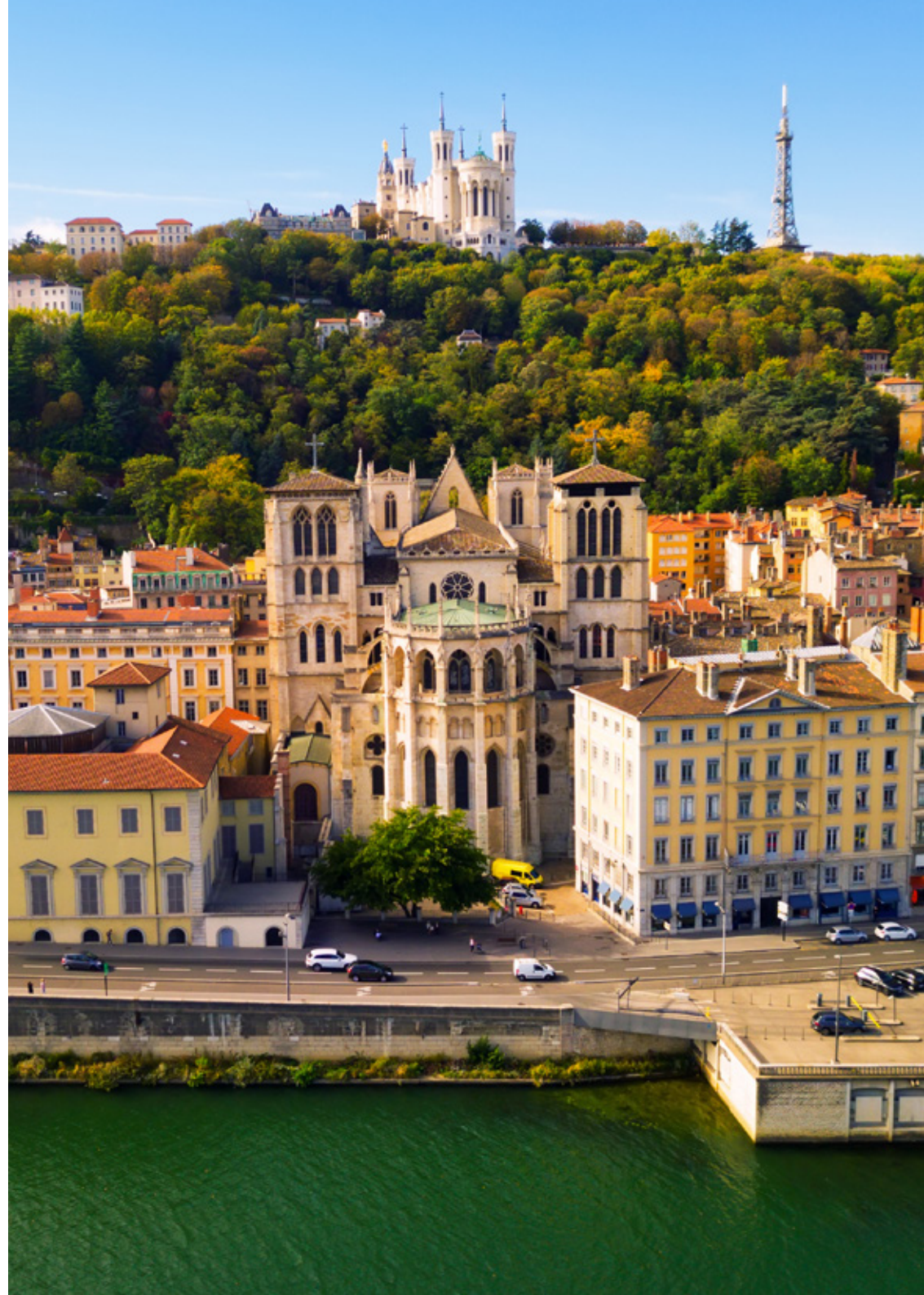
Ce bon score s'explique notamment par une organisation et des règlements intérieurs adaptés à chaque service et type de missions.

LA FORMATION JOUE-T-ELLE UN RÔLE PARTICULIER PAR RAPPORT À D'AUTRES SERVICES MUNICIPAUX ?

La formation est primordiale. Nous disposons d'un pôle formation qui comprend 7 agents détachés à temps plein. Nos formations, agréées par le CNFPT, portent notamment sur le GTPI, les écrits professionnels, le maniement des armes ou encore les violences urbaines sur la voie publique qui ont atteint ces derniers temps un niveau que je n'avais jusqu'alors jamais vu en près de 40 ans de carrière.

Nous devons suivre de très près cette évolution et nous adapter tout en formant les agents en permanence. J'ai toujours été un pro-formation.

Un agent bien formé sera beaucoup plus serein face à des situations tendues sur la voie publique et **puis** on réduira d'autant les accidents.



COMMENT ADAPTEZ-VOUS VOS MOYENS FACE À UN PHÉNOMÈNE DE VIOLENCES URBAINES QUI A TENDANCE À SE DÉVELOPPER ?

En 1998, au moment de la coupe du monde, Lyon était en fête comme toute la France. A l'inverse, en 2018, la coupe du monde a fait l'objet de nombreux débordements violents. **Désormais, le moindre événement en ville peut dégénérer.** Face à ce constat, nous avons été amenés à reconsidérer nos missions et leur distribution en relation avec nos collègues de la police nationale. A Lyon, nous avons toujours promu cette complémentarité qui s'apparente à de la coproduction de sécurité. En termes de moyens, nous avons équipé nos agents avec des casques de protections, des boucliers. Nous les avons formés à se mettre en colonnes pour mieux se protéger.

VOS ACTIONS S'INSCRIVENT-ELLES DANS UN CONTINUUM AVEC LA POLICE NATIONALE ?

La notion de continuum est primordiale.

J'ai d'ailleurs reçu Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue au moment où ils préparaient leur rapport « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale ». Une partie de nos échanges et remarques ont d'ailleurs été repris dans le rapport final.

A Lyon, nous disposons depuis 1993 d'un protocole de coordination signé entre le Maire et le préfet précisant notamment les horaires, les principales missions, les compétences etc.

Ce type de convention rend les choses d'autant plus claires, nous évite de nous marcher dessus entre police municipale et police nationale et permet de répartir les rôles de façon aussi efficace que possible en fonction des compétences de chacun.

COMMENT SE PASSE CETTE COORDINATION ? EXISTENT-ILS À LYON DES INSTANCES COMMUNES POLICE NATIONALE ET POLICE MUNICIPALE ?

Depuis la déconcentration en 1997, nous avons chaque semaine une réunion opérationnelle dans chaque arrondissement regroupant des représentants du commissariat et les chefs de postes de la police municipale. Nous établissons à cette occasion un bilan conjoint de la semaine écoulée, échangeons des renseignements et planifions la semaine à venir en fonction des événements prévus.

Ces réunions au niveau des arrondissements sont complétées par des contacts réguliers entre le DDSP (Directeur Départemental de la Sécurité Publique), le cabinet du Préfet, le Directeur général adjoint et moi-même.

COMMENT COLLABOREZ-VOUS AVEC LES AUTRES SERVICES DE LA VILLE ?

La ville de Lyon emploie 8400 fonctionnaires répartis en 5 délégations. **La police municipale travaille au quotidien avec les autres services et directions**, à l'exemple de la sécurité civile, du service des sports, de la délégation aux affaires scolaires, des espaces verts...

L'articulation et la coordination fonctionnent bien, notamment au travers des cellules de veille thématiques (squats, espaces verts, etc.) auxquelles la police municipale participe ainsi que de l'importante cellule de coordination du CLSPD (Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance), qui dispose de 17 personnes.

Des réunions bilatérales peuvent également être montées selon les besoins.

COMMENT UTILISEZ-VOUS LA VIDÉOPROTECTION ?

En 2001, quand le Maire de Lyon a mis en place le CSU (Centre de supervision urbain) dont, je le précise, les opérateurs ne sont pas policiers, ce centre n'a pas été rattaché hiérarchiquement à ma Direction.

A l'époque, la vidéoprotection faisait débat.

Aujourd'hui ce débat semble clos et la vidéoprotection est acceptée par la population. Il se pourrait que ce positionnement évolue, au cours de la prochaine mandature. **Dans l'état actuel du dispositif, nous disposons d'un PC qui reçoit les images issues des 550 caméras implantées en ville.** Nous pouvons également depuis quelques mois et en coordination avec le CSU et les agents sur le terrain prendre en main le pilotage des caméras dans le cadre de la vidéo-verbalisation.

En parallèle nous allons tester les caméras individuelles ou « piétons » au début du prochain mandat. Je considère que c'est un bon outil, qui peut servir à charge comme à décharge.

QU'ATTENDEZ-VOUS DU DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ?

Nous suivons les évolutions technologiques de près.

L'ensemble de nos équipages vont pouvoir par exemple être géo-localisés avec pour objectif d'augmenter l'efficacité opérationnelle ainsi que la sécurité de nos agents sur la voie publique. L'expérimentation vient de s'achever et nous devrions être en mesure de déployer la géolocalisation à une large échelle début 2020.

Nous travaillons également sur le big data dans le cadre d'un projet et d'une réflexion globale sous l'égide de la Ville de Lyon. L'un des volets auxquels je participe porte sur la sécurité. Je considère qu'à ce stade il convient d'adopter une attitude prudente.

Comme tout nouveau dispositif, il faut passer par l'expérimentation.

Marie-Claude SIVAGNANAM

Directrice générale des services (DGS), Ville de Cergy.



Cergy : Concilier des exigences croissantes avec des moyens limités

EN TANT QUE DGS* D'UNE IMPORTANTE COLLECTIVITÉ D'ÎLE-DE-FRANCE, QUELLE EST VOTRE VISION QUANT À LA RÉPARTITION DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ?

Je tiens tout d'abord à préciser qu'à Cergy, la police municipale est rattachée auprès du cabinet du maire.

La direction générale des services n'en a pas directement la charge. Je ne suis donc pas au cœur de tous les échanges liés à la police municipale.

Sur la répartition des rôles entre les forces de police nationale et municipale, je considère que l'essor des polices municipales est le signe d'un désengagement de l'Etat.

Ce n'est pas une bonne chose.

La sécurité devrait rester régalienne et égalitaire et ce sur l'ensemble du territoire.

Bien qu'étant une partisane affirmée de la décentralisation, je pense que certaines missions doivent rester des prérogatives de l'Etat, à l'image de la sécurité ou la justice. Plutôt que de se décliner différemment selon les territoires, ces politiques devraient s'adapter localement, sachant que l'investissement ne doit pas dépendre de chaque collectivité.

* Directrice Générale des Services

On voit bien que **le désengagement de l'Etat est très préjudiciable à la fois pour les équipes et par rapport aux collectivités** qui doivent compenser par rapport aux attentes fortes des usagers.

Par ailleurs, du fait de cette compensation, les collectivités ont été obligées d'investir dans la sécurité, y compris sur la surveillance de la voie publique.

Or l'Etat et la Cour des Comptes pointent périodiquement le fait que les communes n'ont pas baissé leur masse salariale mais les ont même plutôt augmentées compte tenu des exigences de la population en matière de renforcement de la sécurité, et cela en dépit de l'essor des intercommunalités.

Si je prends l'exemple de Cergy, les effectifs de la police municipale sont de l'ordre d'une cinquantaine d'agents assurant un service sept jours sur sept, de 8h à 20h.

**LES POLICIERS MUNICIPAUX
NE SONT PAS TOUT À FAIT DES
« AGENTS COMME LES AUTRES »
COMMENT SE MANIFESTE CETTE SPÉCIFICITÉ ?**

Effectivement, les agents de police municipale constituent une catégorie à part. Ils portent un uniforme et un équipement de protection individuelle qui, d'une certaine manière, symbolisent leur fonction.

Leur rôle de représentation de la force publique est un autre aspect différenciant. Cette spécificité a un impact sur l'intégration de la police municipale au sein de la Ville.

Ainsi, on constate certaines difficultés à faire en sorte qu'ils prennent part au collectif des agents issus d'autres services. J'aimerais toutefois que ces agents de la police municipale puissent partager des moments en commun avec leurs autres collègues de la ville cela bien que leur mode de fonctionnement soit spécifique compte tenu de leurs missions et du fait qu'ils peuvent être sollicités à tout moment et en urgence. Mon objectif est d'arriver à ce que le collectif, en terme managérial, fonctionne.

Ce n'est pas évident. **La police municipale n'est pas un service dont les missions sont complètement déconnectées des autres services.**

C'est un service « au service » des autres services, qui doit travailler avec eux. C'est le cas lorsqu'elle intervient aux abords d'équipements publics gérés par d'autres services tels que les crèches.

La réactivité de la police municipale dépend de la connaissance de ces autres services, des autres agents, des missions des uns et des autres...

Par ailleurs, le fait d'accorder plus d'avantages à la police municipale qu'aux autres services passe mieux si on connaît ses collègues, si on s'inscrit dans un collectif de travail et que l'on est au courant des contraintes et des missions des uns et des autres.



**DE QUELLES PISTES ET MOYENS DISEPOSEZ-
VOUS POUR PALLIER LES DIFFICULTÉS
DE RECRUTEMENT, D'ATTRACTIVITÉ
ET DE FIDÉLISATION DES AGENTS ?**

Cergy a dû faire face à une crise de départs importante à la suite des attentats.

Par ailleurs, nos agents étant dotés d'une arme intermédiaire (pistolet à impulsions électriques), certains d'entre eux se sont tournés vers des communes ayant fait le choix d'un armement légal et apparaissant de ce fait plus attractives.

A Cergy, nous considérons que l'armement légal doit être réservé aux forces de l'ordre relevant de l'Etat (police nationale et gendarmerie nationale) qui effectuent des missions de répression et des interventions qui peuvent être lourdes. Au-delà, nous constatons une revendication de plus en plus affirmée de la part des agents de police municipale en matière de port d'arme létale qui favorisent de fait les communes qui ont fait ce choix et qui recrutent. Les contraintes statutaires sur la police municipale constituent un second élément.

Ces contraintes font que certaines collectivités, peu contrôlées, explosent les plafonds, en mettant en place des régimes indemnitaires aux frontières de la légalité. En contrepartie, les collectivités qui ne pratiquent pas ces régimes se retrouvent dans une situation qui les rend moins attractives en termes d'embauche.

Cette situation provoque une tension du marché du travail du policier municipal. Certaines communes n'hésitent pas à proposer de véritables ponts d'or aux candidats qui relèvent de la course à l'échalo. C'est très compliqué sur le plan RH lorsqu'on a fait le choix de rester, comme à Cergy, dans les clous. Cet argument ne tient toutefois pas face à un candidat nettement plus motivé par des espèces sonnantes et trébuchantes que par le respect de la légalité qui ne le touche pas vraiment.

A Cergy, nous souhaitons faire les choses au mieux sachant que cette position entraîne un enjeu managérial. **Compte tenu de la forte demande des habitants en ce qui concerne la sécurité**, nous sommes dans l'obligation, pour disposer d'un effectif de policiers municipaux au complet, d'être au top de l'attractivité sur ce qui touche aux salaires, aux véhicules ou aux équipements, alors que ce n'est pas le cas pour les autres agents de la ville qui ont pourtant également des besoins.



LES POLICES MUNICIPALES INTERCOMMUNALES SONT ENCOURAGÉES PAR LA LOI. QU'EN PENSEZ-VOUS ?

C'est plutôt une bonne idée car cela va dans le sens d'une mutualisation des moyens.

Sur le plan politique et de la mise en œuvre, c'est très compliqué dans la mesure où la vision diffère selon les territoires.

Par ailleurs, il faut garder en tête qu'il peut y avoir plusieurs niveaux de mutualisation. **On n'est pas dans le tout ou rien.** Par exemple, certaines intercommunalités comme Dijon disposent de centres de supervision urbaine mutualisés au niveau intercommunal.

On peut donc mutualiser des moyens sans mutualiser pour autant les policiers municipaux eux-mêmes. A Cergy, le maire préfère conserver la police municipale au niveau de sa commune.

LA SÉCURITÉ ET LA POLICE MUNICIPALE FONT-ELLES PARTIE DU DÉBAT LIÉ AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES 2020 ?

Plus que sur la sécurité au sens classique du terme, l'enjeu principal porte sur la propreté et les incivilités.

La brigade verte intégrée au sein de la police municipale et que nous avons mis en œuvre il y a deux ans constitue un axe de développement fort.

La question des dépôts sauvages et des incivilités constitue une demande importante de la part de la population qui réclame par ailleurs une plus grande sévérité. Cela rejoint la question de la sécurité, du vivre ensemble, du respect des espaces publics ainsi que des enjeux environnementaux.

Par ailleurs, certains habitants sont demandeurs d'un renforcement des interventions de la police municipale, y compris de nuit, dans les zones où la police nationale n'intervient pas ou peu.

A Cergy, la police municipale n'intervient pas la nuit mais la question se pose d'étendre les horaires. Cette éventuelle décision entraînerait toutefois une augmentation sensible de la masse salariale, sans compter celle du budget d'équipement lié à l'armement.

Comment dans ces conditions faire face d'un côté à l'injonction de l'Etat vis-à-vis des communes de réduire la masse salariale et les dépenses et, d'un autre côté, répondre aux attentes et demandes des citoyens en la matière ?

Selon moi, cela revient à faire porter par la commune des charges et des missions qui devraient relever de l'Etat et à poser la question de la répartition des rôles et responsabilités entre Etat et les communes.

Est-ce à la commune de financer la compensation de cette surcharge ?

DANS CE CONTEXTE CONTRAIGNANT, EN QUOI LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR POURRAIT-IL APPORTER UN SOUTIEN ?

Le fait de sortir la sécurité du dispositif de limitation des dépenses de fonctionnement encadré par la loi de programmation des finances publiques pourrait constituer un premier objectif de soutien aux collectivités.

Quand on a créé la brigade verte au sein de la police municipale suite à une forte demande des habitants, ce poste de dépense supplémentaire est venu alourdir d'autant la dotation des dépenses des collectivités.

Il serait également souhaitable qu'une police municipale de nuit ou que les actions de médiation que nous avons mises en place et qui participent à la prévention et à la politique locale de sécurité sortent du contrat de contractualisation sans limiter pour autant la hausse des dépenses des collectivités.

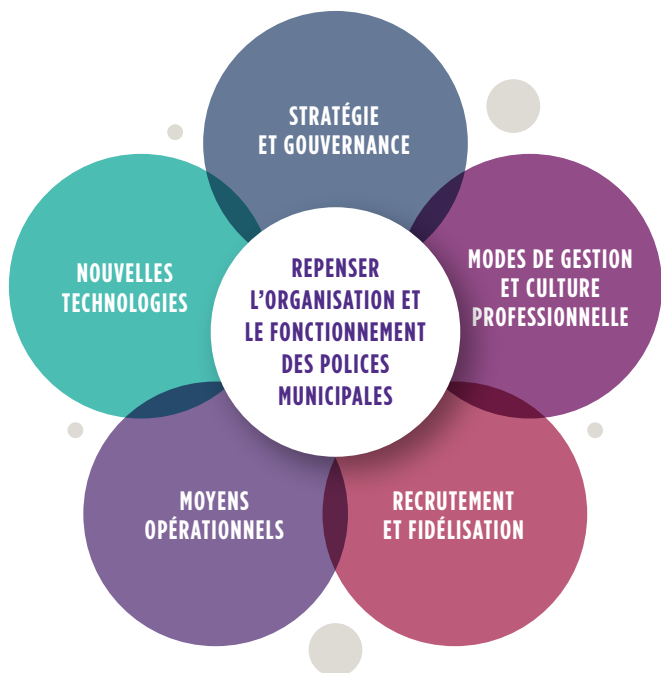
On devrait considérer que lorsqu'une collectivité dépense plus, c'est qu'il y a des attentes supplémentaires, nouvelles, y compris du côté de l'Etat.



#4

LES RÉPONSES DE WAVESTONE AUX DÉFIS À RELEVER

DANS UN CONTEXTE EN PERMANENTE ÉVOLUTION, LES POLICES MUNICIPALES DOIVENT COMBINER CINQ GRANDS FACTEURS :



Définir la vision, l'offre de service et la gouvernance

Les différentes contributions ci-dessus l'ont évoqué : les missions de la police municipale évoluent, la transformant en un maillon incontournable de la sécurité dans les villes. Si les prérogatives initiales portaient sur le respect de la réglementation en matière de circulation et de stationnement, on observe une tendance globale à l'élargissement des missions, allant de l'environnement aux transports en passant par l'encadrement des événements locaux.

UNE ÉVOLUTION DES MISSIONS VERS UN CONTINUUM DE SÉCURITÉ

Cette tendance s'inscrit dans une volonté de renforcer l'articulation avec les missions menées par la police nationale et la gendarmerie nationale dans une logique de continuum.

En effet, les agents municipaux interviennent de façon croissante dans des activités qui n'étaient jusqu'alors pas de leur ressort telles que la police administrative, le « petit judiciaire », les manifestations locales, la surveillance de public, de bâtiments ou de sites sensibles.

Dans le même temps, les exigences croissantes des citoyens

en matière de sécurité, couplées aux difficultés que rencontrent les communes à recruter des policiers municipaux poussent les élus à recourir aux entreprises de sécurité privée qui viennent ainsi élargir, et donc complexifier, le concept de continuum.

Par ailleurs, le recours à ces sociétés de service comporte certaines limites : le recrutement des agents ne fait pas l'objet des mêmes exigences que pour les policiers municipaux et leurs missions ne sont pas toujours bien appréhendées, notamment en matière d'intervention sur l'espace public.

LES PRÉREQUIS AU FONCTIONNEMENT OPÉRATIONNEL

Face à ce panorama de missions de plus en plus larges, il apparaît essentiel pour chaque commune de déterminer les ambitions et prérogatives de sa police municipale, autrement dit son offre de service, évoluant entre proximité vis-à-vis de la population et relais d'informations du maire envers ses habitants.

Cela ne peut se faire sans prendre en considération les orientations politiques de la commune, ses spécificités territoriales ou encore les attentes de ses usagers.

Les arbitrages qui en découlent doivent être clairs, notamment dans un objectif de lisibilité envers les citoyens. La mise en œuvre de cette offre de service suppose en outre des choix en matière de positionnement de la police

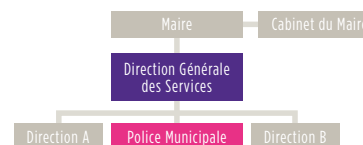
municipale au sein de l'organigramme de la commune ainsi que de ses modalités de gouvernance.

La majorité des communes ont rattaché leur police municipale à une direction de la prévention et de la sécurité (dont l'intitulé varie selon les communes) ou à la direction générale des services.

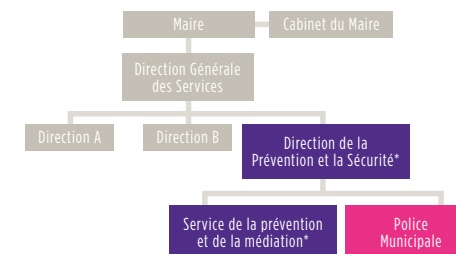
D'autres ont choisi de les positionner au sein de leur organigramme en tant que direction ou service à part entière, directement rattaché au cabinet du maire.

Enfin, la possibilité de mutualiser les services de police municipale à l'échelle intercommunale entraîne d'évidents gains financiers et favorise l'élargissement des périmètres et la mutualisation des équipements.

POLICE MUNICIPALE RATTACHÉE À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

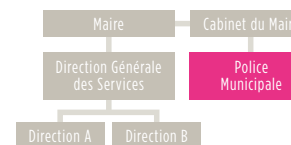


POLICE MUNICIPALE RATTACHÉE À UNE DIRECTION DE LA PRÉVENTION ET DE LA SÉCURITÉ



* Exemples d'intitulés

POLICE MUNICIPALE RATTACHÉE AU CABINET DU MAIRE



Les mécanismes d'articulation vis-à-vis des autres forces concurrentes permettent également de clarifier ce positionnement.

En pleine expansion, ils prennent notamment la forme de conventions, signées par les différentes parties prenantes concernées.

Celles-ci précisent les modalités de coordination des interventions de la police municipale au regard, d'un côté de la police nationale et la gendarmerie nationale, de l'autre des acteurs de sécurité privée.

Au-delà d'une simple formalisation, il s'agit de définir de manière concrète les conditions d'une coopération durable, dépassant les individualités.

POLICE INTERCOMMUNALE

Dans les cas des polices intercommunales, il s'agit également de déterminer le positionnement de la police municipale dans l'organigramme de la communauté de communes, de l'agglomération ou de la métropole, en prenant compte des spécificités propres dues aux compétences qui lui sont déléguées.

Pour ce faire, il est intéressant de s'appuyer sur des cas d'usages tangibles et à géométrie variable, afin de prévoir des possibilités de missions communes ou de coopérations.

Ces choix de gouvernance impactent le fonctionnement opérationnel de la police municipale.

Les options de rattachement administratifs et de clarification de l'articulation avec les différentes forces concurrentes sont nombreuses, mais ne doivent jamais s'éloigner d'une idée directrice : s'aligner sur l'offre de service et penser la gouvernance de façon à garantir une articulation avec les autres services de la ville.

Adapter les modes de gestion à une profession spécifique

Cette réflexion sur les missions et sur leur mise en œuvre en articulation avec les autres acteurs est à mettre en regard de la culture professionnelle des policiers municipaux : des agents de la fonction publique territoriale « pas tout à fait comme les autres » disposant d'enjeux métiers et managériaux propres.

LA CULTURE PROFESSIONNELLE DE LA POLICE MUNICIPALE SE CARACTÉRISE NOTAMMENT PAR :

- I Une vocation forte, marquée par des valeurs affirmées et une volonté de servir
- I Des équipes souvent cohésives mais dont l'esprit de corps est moins marqué que dans les autres forces de sécurité
- I Un sentiment d'exposition et de vulnérabilité renforcé (attaques terroristes, craintes de l'agression...)
- I Un manque de reconnaissance (vis à vis des citoyens, des élus, de la police nationale...)
- I Des perspectives d'évolution de carrière peu lisibles
- I Un décalage perçu entre attentes (missions répressives) et réalité des missions (dépendantes de la commande politique)
- I Une attention portée sur la préservation ou l'amélioration, le cas échéant, des conditions de travail et matérielles (localisation, taille et aménagement des locaux, éventail et modernité des équipements, niveau d'armement, horaires, rémunération, règles d'avancement...).

UN CONTEXTE SOCIAL PARTICULIER

Manager une équipe de policiers municipaux nécessite de prendre en considération cette culture et cet environnement spécifiques en relation avec un métier en constante évolution.

Beaucoup de managers se heurtent à des difficultés, notamment en raison de la prise en compte parfois insuffisante des spécificités de la profession, d'inexpérience en matière de management ou encore du besoin de clarifier les rôles et responsabilités de chacun induit par la croissance des équipes.

Cela se traduit régulièrement, au sein des polices municipales de toutes tailles, par une dégradation du climat social d'ampleur variable, avec des revendications et conflits sociaux plus ou moins larvés, émergeant la plupart du temps à l'issue de réformes statutaires, du temps de travail ou de changement de commandes politiques réelles ou souhaitées.

Des dynamiques générationnelles viennent s'ajouter à ce contexte social global.

Les policiers municipaux « historiques », en poste depuis longtemps au sein d'une même commune et disposant d'une connaissance fine du passif de la police municipale locale, coexistent avec de nouvelles générations recrutées dans le cadre des ouvertures de postes.

Ces derniers sont susceptibles d'apporter des bonnes pratiques constatées ailleurs mais sont également plus mobiles, s'inscrivant parfois moins dans le long terme. Ces deux populations présentent donc des besoins et des enjeux différents.

Ce renouvellement des effectifs ne résout pas nécessairement les difficultés existantes, **l'historique et l'état d'esprit se transmettant rapidement au sein des équipes.**

Il faut toutefois souligner que la cohésion entre les policiers municipaux est prédominante : **la dimension opérationnelle du métier crée une solidarité de fait forte.** A l'inverse, ces éléments à la fois structurels et contextuels entraînent un risque de distension du lien managérial, de perte de sens et de démobilité des agents (application partielle des directives formulées, omission ou rétention

UN ÉVENTAIL DE RÉPONSES MANAGÉRIALES

Compte tenu de la dimension régaliennne du métier concerné, ces réponses passent par un portage et un soutien de haut niveau.

Quelles que soient les options de rattachement organisationnel retenues, le maire, les élus et la direction générale doivent s'impliquer de façon affirmée dans les enjeux de la police municipale, exprimer des orientations politiques claires et témoigner d'un soutien et d'une reconnaissance des risques indispensables à la mobilisation des agents.

Cela peut passer par des évènements officiels, des actions de communication, des rencontres informelles, etc.

Ce sponsorship doit également s'adapter et s'articuler en fonction du profil du directeur ou de la directrice de la police municipale. Le niveau d'autonomie qui lui est accordé peut lui-même varier selon le style de management et le fonctionnement du service.

Une déclinaison opérationnelle des orientations politiques doit avoir lieu dans un second temps afin de donner aux agents des lignes directrices et des objectifs opérationnels clairs, au service d'une finalité de l'action partagée, garante de sens pour les équipes.

A ce titre, au sein d'une profession qui porte le nom et effectue des missions de « police », la « figure du chef » conserve une importance non négligeable.

La légitimité du directeur et des éventuels chefs de service ne doit donc pas être négligée : elle passe souvent par une carrière dans la police municipale ou nationale, par une connaissance fine des enjeux et de la géographie du territoire, par une présence sur le terrain lors des occasions qui l'imposent, par le portage reconnu des besoins en matière de conditions d'exercice (environnement de travail, équipement, etc.).

La direction dispose en particulier d'un enjeu fort de sécurisation des équipes, prérequis du lien de confiance qui doit exister : cela passe par une écoute attentive sur les sujets d'équipement et d'entraînement, une considération explicite pour les craintes et ressentis exprimés ainsi qu'un suivi assidu, avec la médecine du travail, des risques psycho-sociaux.

Des mesures relativement simples à mettre en œuvre, à l'instar de l'introduction de séances de sport sur le temps de travail dans les communes où ce n'est pas déjà le cas, constituent par exemple des messages managériaux forts.

d'informations, absence de prises d'initiatives, présence sur la voie publique limitée au strict minimum, etc.). Un accompagnement managérial adéquat s'impose donc afin de garantir la mise en œuvre de l'offre de services élaborée par la ville, via la compréhension sur le terrain des attentes hiérarchiques ainsi que l'articulation fluide entre toutes les strates managériales.



Elles permettent en outre de recréer du lien et de renforcer la cohésion des équipes.

Enfin, l'accompagnement des cadres intermédiaires dans leur professionnalisation constitue un enjeu crucial. Avec la montée en puissance des polices municipales, les villes ont tendance à accroître les rôles et responsabilités de cet échelon clé d'encadrement (chefs d'unité, chefs de brigades...).

L'apparition de statuts pour les postes d'encadrement est la traduction la plus visible. Souvent issus des rangs des gardiens-brigadiers ou brigadiers par promotion interne, le passage à une fonction d'encadrement n'est pas toujours facile pour ces agents qui, d'une part, découvrent le management et, de l'autre, le font auprès de collègues avec qui ils entretenaient une relation horizontale jusqu'alors.

En tant que rouages essentiels de la chaîne de commandement et du bon fonctionnement de la police municipale, il est indispensable de les accompagner, à travers, conformément au modèle de Karasek, une demande psychologique proportionnée à la latitude décisionnelle (niveau d'autonomie) et au soutien social (par la hiérarchie mais aussi par exemple, par les services des ressources humaines) qui leurs sont accordés. **Cela suppose notamment de veiller à garantir un équilibre satisfaisant entre effort et récompense** (modèle de Siegrist). La mise en place de formations dédiées ainsi que d'échanges entre pairs (y compris avec des encadrants intermédiaires d'autres services de la ville) constituent également des pratiques à développer.

Recruter et fidéliser sur un marché du travail tendu

Plus largement, ces tendances propres à l'encadrement intermédiaire s'inscrivent dans une professionnalisation globale de la police municipale. Plusieurs pratiques se sont institutionnalisées telles que le port d'un même uniforme pour les agents municipaux, l'élaboration d'un code de déontologie ou encore, plus récemment, la délivrance d'une carte professionnelle. Le renforcement de l'offre de formations obligatoires initiales et continues est également venu conforter cette professionnalisation du métier et de la carrière.

UN CADRE NORMALISÉ DE RECRUTEMENT

Aujourd'hui, pour devenir policier municipal, il faut être majeur et remplir les conditions générales d'accès à la fonction publique (nationalité française, casier judiciaire vierge...).

La première étape consiste à passer un concours de la fonction publique territoriale. Ces concours sont organisés par des centres de gestion, présents dans chaque département et ont lieu tous les 2 ans.

Les lauréats des concours sont inscrits sur une liste d'aptitude valable un an avant d'être en mesure de postuler auprès de la municipalité de son choix et de passer des

entretiens, à l'image d'un recrutement classique.

Une fois recrutés, les lauréats sont nommés gardiens-brigadiers stagiaires et sont tenus de suivre une formation initiale de 6 mois dispensée par le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) et financée par la commune qui les a recrutés.

Ils ont ensuite obligation de suivre une formation continue : 10 jours tous les 5 ans pour les agents et peuvent également avoir accès à des formations plus spécifiques (port d'arme, bases pratiques du maintien de l'ordre...).

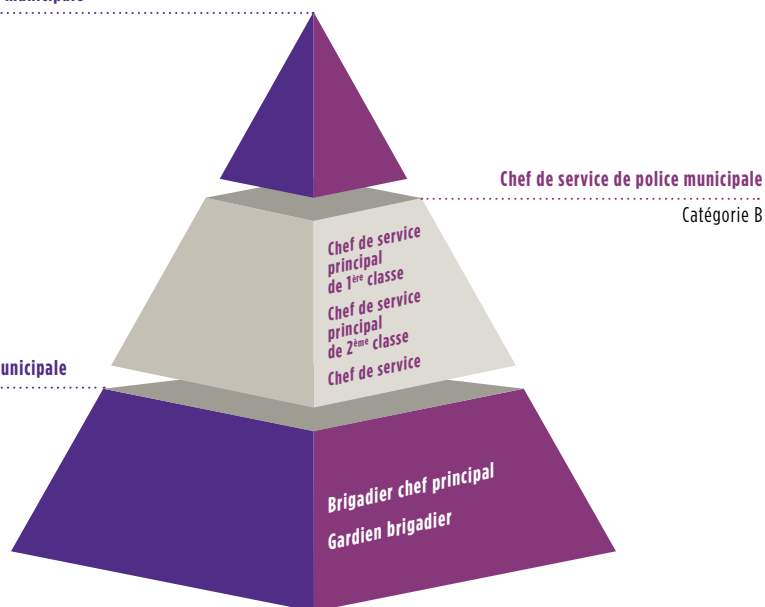
LES GRADES DE LA POLICE MUNICIPALE :

Directeur de police municipale

Catégorie A

Agents de police municipale

Catégorie C



UNE SITUATION RH DÉGRADÉE

Malgré des ouvertures de postes chaque année plus nombreuses, le concours de gardien-brigadier compte de moins en moins de candidats (de 6 847 à 4652 entre 2014 et 2016, soit 2 195 candidats en moins⁽²⁾) et les communes sont de plus en plus dans l'obligation de recruter des profils non titulaires, souvent issus de précédentes carrières dans l'armée, la police ou la gendarmerie nationale.

Le métier de policier municipal se situait d'ailleurs en seconde place des métiers en tension de la fonction publique territoriale entre 2014 et 2017 selon une étude du Centre national de la fonction publique territoriale⁽³⁾.

La violence à laquelle de nombreux agents sont désormais confrontés constitue l'un des freins majeurs.

Les attentats de 2015 ont accentué ce phénomène et ont également montré la vulnérabilité des policiers municipaux, primo-intervenants, souvent sous-équipés face à la menace à laquelle ils peuvent potentiellement être confrontés.

Ainsi, la plupart des villes de France doivent faire face à une carence d'effectifs au sein de leur police municipale. On peut parler d'un phénomène de « crise de vocation », lui-même aggravé par des rémunérations considérées comme insuffisantes au regard des risques encourus.

La profession exprime régulièrement un véritable « mal-être », en partie lié à la pression subie au quotidien et aux multiples agressions verbales ou physiques que les policiers ont à subir.

Ce mal-être peut conduire à générer des risques psychosociaux pour les agents, accentués par le sentiment d'être peu considérés par la population et les policiers nationaux, qui les voient comme des « sous-policiers », au regard de leurs missions jugées peu valorisantes.

Rien d'étonnant donc à ce qu'un nombre croissant de policiers municipaux envisage des reconversions.

Le contexte tendu sur le plan RH accroît la concurrence entre les différentes polices municipales en matière d'embauche. De leur côté, les candidats peuvent profiter de cette situation en mettant en concurrence les différentes municipalités qui recrutent.

Ils évaluent précisément les conditions et les avantages proposés par les municipalités.

Les communes les plus importantes, disposant d'un plus gros budget, sont de facto avantagées.

C'est la raison pour laquelle les municipalités d'Ile de France s'inquiètent du projet de la ville de Paris de mettre en place sa propre police municipale.

Elles ont peur de perdre le peu de candidats qu'elles avaient au profit des postes proposés à partir de 2020 par la capitale, a priori plus attractifs sur le plan salarial et des conditions de travail.

Au-delà des difficultés à recruter, le turn-over est également un phénomène qui touche de plus en plus de communes. L'offre étant plus importante que la demande, les policiers municipaux ont la possibilité de changer rapidement d'affectation (généralement après moins de 3 ans), dès lors que les avantages se révèlent plus intéressants dans une autre commune.

⁽²⁾ Gazette des Communes 29/01/19

⁽³⁾ (Panorama de l'emploi territorial 2019)



PERSPECTIVES À LONG TERME

Face à cette situation, plusieurs pistes d'amélioration peuvent être envisagées, notamment concernant le recrutement et la limitation du turn-over.

DES MISSIONS CLAIRES ET ATTRACTIVES

Les missions des policiers municipaux doivent s'inscrire dans un projet de sécurité élaboré par la direction de la police municipale, en lien avec le maire.

Cette démarche conjointe permet d'avoir une vision claire de ce qui est attendu de la part de la police municipale concernée et de ce qui doit être accompli en termes d'enjeux et de priorités.

En effet, la question de l'intérêt des missions peut être un facteur important de transformation et d'attractivité pour les candidats.

Pour les unités de patrouille pédestre sur la voie publique, les missions diversifiées sont plus attractives qu'un poste de type mono-tâche.

A l'inverse, certains profils aux formations complémentaires spécifiques seront sensibles à la spécialisation des missions (brigades motos par exemple).

Enfin, les polices municipales dotées d'un service de vidéoprotection, de brigades spécialisées (cycliste, canine, équestre, nocturne, moto...) suscitent plus de candidatures.

LA VALORISATION DE L'ACTION

La communication constitue enfin un dernier levier important pour une profession souvent à la recherche de reconnaissance.

Il est primordial que les autres services, les élus et surtout la population comprennent les missions des policiers municipaux.

Cette communication peut passer, par exemple, par des articles dans la presse locale valorisant le travail effectué par la police municipale locale et permettant d'installer une meilleure compréhension des attentes de chacun.

La communication peut également passer par l'organisation de rencontres entre les policiers municipaux et les citoyens, sous réserve qu'elles soient suffisamment cadrées et portées par la Direction ou l'échelon politique.

Des réunions ponctuelles, en présence du maire ou d'un élu, valorisent le travail des agents sur le terrain et contribuent à rendre palpable le sentiment d'utilité et de reconnaissance propre à la culture professionnelle policière.

L'UTILITÉ PUBLIQUE COMME LEVIER DE MOTIVATION

L'attractivité des missions passe également par la possibilité offerte aux agents d'inscrire les actions qu'ils mènent dans un cadre d'utilité publique.

Cela passe tout d'abord par la mise en place d'une meilleure transversalité au sein de la Ville, avec une intégration fluide des agents de la police municipale parmi les autres services.

En construisant une coopération durable, l'idée est d'impliquer les policiers municipaux sur l'ensemble du processus de résolution de difficultés (exemple : problèmes de propreté ou d'entretien des espaces verts, difficultés aux abords d'un groupe scolaire, etc.), afin qu'ils disposent d'une vision globale et ne participent pas uniquement à des missions ponctuelles risquant parfois d'être dénuées de sens.

Se sentir utile, c'est aussi être pleinement et explicitement intégré dans le continuum de sécurité, à travers la coproduction préalablement évoquée, valorisante et porteuse de sens pour les agents.

Des missions conjointes ponctuelles avec la police nationale, avec une répartition des rôles clairement définie répondant à des besoins opérationnels démontrés (par exemple, sécurisation de grands événements), sont susceptibles de constituer des missions stimulantes et répondant aux valeurs et leviers de motivation des agents.



Aligner les moyens sur les besoins opérationnels

Si les ressources humaines restent, et resteront, le premier facteur de production de sécurité pour les polices municipales, elles ne peuvent exercer leurs missions sans disposer d'équipements entretenus, renouvelés et adaptés aux besoins, de manière à développer l'efficacité des agents et permettre de s'adapter à l'évolution permanente et rapide de la délinquance.

Ainsi, une grande partie des communes ont entrepris un renforcement notable des moyens de leurs polices municipales en termes d'équipement (armement, gilets par balles, casques, anti-béliers, dispositifs de vidéoprotection, véhicules roulants, informatiques et radiocommunication...).

Il en découle un besoin de calibrer ces moyens en volume et en technicité au regard des besoins du terrain tout en se

projetant sur l'évolution future des menaces. De plus, les équipements de sécurité comportent un certain niveau de technicité correspondant à la spécificité des missions exercées par les polices municipales et sont généralement encadrés par un ensemble de normes.

La définition du juste besoin est donc centrale afin de mettre à disposition des polices municipales des équipements à l'état de l'art à un coût maîtrisé.

Cette maîtrise des coûts, dans un contexte budgétaire très contraint, passe par une modélisation financière de l'usage des équipements tout au long de leurs cycles de vie (acquisition, exploitation, retrait de service) pour être en capacité de définir une stratégie d'acquisition idoine et pose la question de la transformation des modes d'acquisition par l'adoption progressive d'approches capacitaires.

6 LEVIERS D'INNOVATION À SAISIR

Le recours à des mécanismes de financements innovants offre aux collectivités des opportunités pour garantir les capacités opérationnelles des polices municipales malgré la contrainte qui pèse sur les crédits d'investissement comme le souligne l'étude menée en 2018 par Wavestone sur le financement innovant des équipements de sécurité intérieure pour le compte de la DMISC (Délégation Ministérielle aux Industries de Sécurité et à la lutte contre les Cybermenaces).

Ces mécanismes permettent de répondre aux principaux enjeux auxquels font face les collectivités, et plus globalement l'ensemble des acteurs publics, dans le financement des équipements de sécurité :

DISPOSER D'UN EFFET LEVIER POUR INVESTIR

LIMITER LES COÛTS GÉNÉRÉS PAR L'USAGE DES ÉQUIPEMENTS

ÉVOLUER VERS DU « SUR-MESURE » POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS

AMÉLIORER LE NIVEAU DE DISPONIBILITÉ POUR RÉPONDRE AUX IMPÉRATIFS OPÉRATIONNELS DES MISSIONS DE SÉCURITÉ

ÊTRE EN CAPACITÉ D'ANTICIPER LES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES

RECENTRER LES AGENTS DE POLICE SUR LE CŒUR DE MÉTIER

PARMI CES MÉCANISMES, ON RELÈVE NOTAMMENT :

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP)

Un premier modèle peut être celui des contrats de partenariat public-privé qui ont rencontré un succès important au début des années 2000.

La Préfecture de police de Paris (PP) l'a notamment utilisé dans le cadre du Plan Zonal de Vidéoprotection (PZVP) dont un des objectifs est de permettre l'interconnexion de l'ensemble des réseaux des communes (fibre et faisceaux hertziens) autour de la capitale. Ce programme, dont le bilan est jugé positif, est un exemple de financement innovant à double titre.

Premièrement, il a permis de déployer un outil jugé de grande qualité en peu de temps pour lequel la préfecture n'aurait pas eu la capacité d'investissement. Deuxièmement, l'initiative a été co-financée par une variété d'acteurs, comme les communes de la petite couronne, permettant une mutualisation de l'effort financier et un effet réseau. Le suivi complexe des partenariats public-privé et certains dérapages financiers ont cependant poussé les acteurs publics à évaluer d'autres solutions.

LA MUTUALISATION DES CAPACITÉS ENTRE LES POLICES MUNICIPALES

Toujours dans une logique de rationalisation du financement des missions de sécurité, ce modèle réside dans la mutualisation des équipements entre les polices municipales.

Si la mutualisation à l'échelle d'un territoire entre plusieurs polices municipales présente un potentiel de gains financiers, elle peut néanmoins s'avérer difficile à mettre en œuvre concrètement, tant pour des raisons opérationnelles que de coordination politique.

A titre d'exemple, des expérimentations sont menées entre les villes de Lyon et de Villeurbanne s'agissant d'équipements pour couvrir des manifestations. La concomitance des usages des équipements par les villes peut représenter une source de difficulté pour un prestataire privé en termes capacitaires. De plus, la mise en place d'initiatives de type mutualisation capacitaire peut entraîner une complexité de l'expression de besoins liée à une gouvernance élargie entre plusieurs acteurs publics.

LE MODÈLE LOCATIF DANS UNE LOGIQUE CAPACITAIRE

L'évolution vers un modèle locatif dans une logique capacitaire pourrait être envisagée pour certains équipements.

L'idée est de faire assumer aux opérateurs économiques une part croissante des dépenses d'acquisition et d'entretien des équipements et de mieux maîtriser les coûts dans la durée. Ce modèle se prête particulièrement à des équipements qui présentent un fort coût d'investissement, un usage spécifique ou des temps de non utilisation ou à l'inverse de forte mobilisation d'agents publics dans le maintien en condition opérationnelle (ou une combinaison de ces différents critères).

Les dispositifs anti-béliers constituent un bon exemple : ils correspondent à des besoins précis pour des petits volumes et leur utilisation est concentrée autour de quelques grands événements au cours de l'année. La problématique posée par ce modèle, qui permet d'évoluer vers une logique de commande de services à destination de partenaires s'engageant sur un niveau de qualité et de disponibilité d'équipement, est double :

I D'une part, il s'agit de trouver un modèle économique pour un industriel, capable de répondre à un fort besoin de disponibilité sur une période courte, avec un risque de non utilisation sur le reste de l'année.

I D'autre part, il s'agit de structurer l'expression de besoin en termes capacitaires et non en volume de commandes. L'enjeu est ainsi de passer d'une analyse en termes de moyens physiques (« j'ai besoin de deux dispositifs anti-bélier ») à une analyse en termes d'effets à obtenir (« j'ai besoin d'avoir accès à un dispositif anti-bélier 24 heures sur 24 »).

L'EXPÉRIMENTATION DE TECHNOLOGIES EN PARTENARIAT AVEC DES INDUSTRIELS

Des initiatives de co-développement avec des partenaires privés, prestataires de service et équipementiers, peuvent également s'avérer intéressantes avec pour objectif la mise en place de procédés répondant à des besoins spécifiques.

La réponse à des appels à projets européens (à l'exemple du Programmes H2020 de l'Union Européenne⁽⁴⁾) peut de surcroît représenter un levier de financement complémentaire pour des innovations répondant à un panel de besoins spécifiques.

L'objectif est de bénéficier de la capacité des industriels à développer des technologies à l'état de l'art qui pourraient être mises à disposition de polices municipales pour expérimentation.

Toutefois, ces expérimentations sont souvent confrontées à des difficultés de déploiement à grande échelle en raison de modèles économiques insuffisamment robustes.

En outre, elles nécessitent que la collectivité (ou le regroupement de collectivité) dispose d'un volume d'utilisateurs suffisant pour mettre en place des partenariats avec des industriels afin de représenter un terrain intéressant d'expérimentation permettant aux industriels de travailler sur l'usage des technologies à fort potentiel, couplé à la constitution d'une référence valorisable auprès d'autres donneurs d'ordre.

⁽⁴⁾ Programme Horizon 2020 : programme européen pour la recherche et le développement sur la période 2014-2020

⁽⁵⁾ Union des groupements d'achats publics : centrale d'achat publique sous tutelle du ministère du budget et du ministère de l'éducation nationale.

UNE MEILLEURE COOPÉRATION ENTRE ETAT ET COLLECTIVITÉS

Enfin, une initiative consisterait à identifier les opportunités de mutualisation capacitaires entre acteurs étatiques et collectivités territoriales.

L'Etat pourrait ainsi acheter pour le compte de collectivités dans une logique de mutualisation et de massification (notamment sur des périmètres spécifiques et distincts de ce que l'UGAP⁽⁵⁾ propose).

En effet pour les polices municipales, les coûts associés aux dépenses à destination des agents sont souvent importants et leur statut d'acheteur autonome induit un niveau de prix largement supérieur à celui dont peut bénéficier l'Etat, et plus particulièrement le ministère de l'Intérieur qui achète notamment pour le compte des forces de police et de gendarmerie et donc sur des volumes largement supérieurs (à titre d'exemple il y a généralement un facteur 4 entre la tarification d'un gilet pare-balles à une collectivité et à l'Etat).

De plus, pour nombre de collectivités, y compris de taille importante, l'expertise technique nécessaire pour définir la norme associée aux équipements, vérifier leur conformité ou simplement pour définir le besoin est une compétence rare en interne.

L'absence de telles compétences peut générer des surfacturations pour certains équipements.

Il nous semblerait pertinent de lancer une réflexion sur l'opportunité de créer une structure étatique qui achèterait pour le compte des collectivités des équipements spécifiques et en définir les règles de gouvernance associées afin de répondre aux enjeux d'harmonisation des exigences techniques et de mutualisation des achats pour générer des économies d'échelle.

Réussir l'intégration des nouvelles technologies

Les groupements d'achats publics et les opportunités de co-financement évoqués précédemment sont de véritables opportunités pour les polices municipales qui souhaitent acquérir des équipements et outils innovants bien souvent hors de leur portée budgétaire.

Le Réseau Radio du Futur (RRF) en cours de conception au sein du ministère de l'Intérieur en est un exemple particulièrement parlant : grâce à la mise à disposition par l'Etat de services de radiocommunication à moindre coût, les polices municipales accéderont à des technologies de connectivité haut débit avancées tout en bénéficiant d'une coopération renforcée avec les forces étatiques et les autres acteurs de la sécurité et du secours.

DES ÉQUIPEMENTS INNOVANTS

L'innovation dans le secteur de la sécurité intérieure est omniprésente, comme en témoigne l'édition 2019 de Milipol.

Deux lauréats des « Milipol Innovation Awards », récompensant les solutions les plus innovantes, intéressent tout particulièrement les polices municipales : un système de patrouille automatique basé sur des micro-drones, et un système poussé d'analyse vidéo permettant d'alerter les agents en temps réel.

De même, une start-up marseillaise a présenté au dernier CES de Las Vegas (Consumer Electronics Show, plus important salon consacré à l'innovation technologique en électronique grand public) un gilet pare-balle doté de capteurs, permettant la géolocalisation d'agents ayant reçu un impact et la détection de blessures.

Ces équipements innovants sont le pendant matériel le plus visible d'une transformation numérique plus globale qui profite déjà aux agents des polices municipales, grâce notamment à des outils destinés à simplifier et automatiser les tâches quotidiennes chronophages et à faible valeur ajoutée.

LE NUMÉRIQUE AU SERVICE DE LA SIMPLIFICATION

L'impact des nouvelles technologies sur les méthodes et outils de travail profite aux polices municipales, à l'exemple de la verbalisation électronique, mise en œuvre en 2009, et qui s'est depuis généralisée à la grande majorité des villes.

Initialement conçus pour les infractions routières, les logiciels mis à disposition des polices municipales couvrent désormais l'ensemble des cas de figures rencontrés par les agents, leur garantissant efficacité et mobilité.

La vidéo-verbalisation s'inscrit également dans cette lignée, permettant à un agent assermenté de constater les infractions de stationnement depuis un écran de



contrôle puis de dresser un procès-verbal dans un mode quasi instantané via un traitement informatique lui-même automatisé.

Ces exemples d'innovations technologiques visent à fluidifier et à sécuriser le travail des agents, au profit de leur cœur de métier.

L'innovation se positionne en tant que levier d'efficacité qui complète les gammes d'outils et équipements déployés traditionnellement au sein des polices municipales.

La technologie a ici pour objectif principal de simplifier des tâches administratives souvent chronophages, permettant ainsi de dégager du temps homme dédié à des actions à plus forte valeur ajoutée.

Par exemple, le recours à une solution mobile de registre dématérialisé des mains courantes, permettant aux agents de réaliser les démarches administratives plus rapidement et au cours de la journée, constitue parfois une priorité afin de soulager les équipes et augmenter la productivité.

Ces solutions font d'ailleurs écho au projet NEO (pour Nouvel Equipement Opérationnel) visant à fournir aux





agents de la police et de la gendarmerie nationales des terminaux mobiles dont le système d'exploitation a été développé avec l'appui de l'ANSSI (Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information), permettant une connexion sécurisée et de haut débit.

Certaines polices municipales partant de loin en termes d'outils technologiques, ces premières étapes constituent un socle essentiel leur permettant alors, en fonction de leurs moyens humains et financiers, de se tourner vers une stratégie d'innovation plus ambitieuse.

L'IMPORTANCE CROISSANTE DU BIG DATA

La transformation numérique des polices municipales génère un volume croissant de données, qui représentent une réelle opportunité à la condition toutefois que ces données soient correctement valorisées.

Le big data et l'intelligence artificielle permettent des recoupages d'informations, des analyses poussées voire prédictives, qui augmentent d'autant les capacités des polices municipales dont la taille critique autorise de tels investissements.

La ville de Marseille a ainsi pu travailler depuis 2017 une plateforme de big data dédiée à la sécurité, facilitant ainsi sa gestion de l'espace public. De même, des systèmes de vidéoprotection intelligente permettent de détecter des situations anormales, notamment en présence de foules gênant le travail des agents.

Dans certains cas, les écrans des salles de contrôle ne s'allument que si la caméra détecte une anomalie, l'opérateur devant alors effectuer une levée de doute. Les nouvelles technologies augmentent ainsi la précision de l'information et la rapidité de réaction, permettant de ce fait aux agents d'agir efficacement sur l'ensemble de leur périmètre.

A noter toutefois que ces démarches d'ordre technique doivent s'accompagner en parallèle d'une réflexion parfois complexe en matière légale et réglementaire (commissions départementales de vidéoprotection, RGPD, etc.) qui requiert une expertise juridique qui n'est pas à la portée de toutes les communes.

La mutualisation de ce type d'expertise, technique, juridique, entre plusieurs villes peut constituer une solution.

Réussir les transformations des polices municipales en renforçant les échanges et la régulation au niveau national

Les polices municipales font face à des transformations inédites, dans un contexte marqué par un enjeu sécuritaire fort et le besoin d'un continuum marqué.

LES PROBLÉMATIQUES SONT MULTIPLES

Stratégique, managériale, organisationnelle, financière ou encore technologique... Et les collectivités territoriales, dont les tailles, situations et moyens varient considérablement, ne sont pas toujours pleinement armées pour y répondre.

Dans ce contexte et de manière transverse à l'ensemble des enjeux évoqués, un renforcement des échanges et des partages de solutions et de bonnes pratiques sont essentiels pour faciliter la mise en œuvre de cette compétence par les communes, dans la diversité des situations de terrain et des équilibres politiques locaux mais au service de la sécurité des citoyens sur tous les territoires.

Dans la même logique, un renforcement du rôle de support, d'animation et de régulation de l'Etat pourrait être envisagé : normaliser les mécanismes d'attractivité afin de limiter la « course à l'échalote » des villes pour recruter de nouveaux policiers municipaux, favoriser dès à présent l'interopérabilité des outils technologiques développés par les polices municipales (entre elles et avec les autres forces

de sécurité), les aider à atteindre des masses critiques facilitant l'acquisition d'équipements... sont autant de leviers que l'Etat pourrait actionner afin de soutenir la mise en œuvre locale du continuum de sécurité, sans nuire à l'autonomie des collectivités territoriales.

La Commission consultative des polices municipales (CCPM), créée en 1999 et composée de représentants des Maires, de l'Etat et des organisations syndicales, favorise les échanges et contribue à définir les orientations, mais se réunit ponctuellement et ne dispose pas d'organisation dédiée ou de capacité d'action propre.

À l'image de la création du CNAPS⁽⁶⁾ en 2011 qui répondait alors à une volonté de l'Etat de réguler et de professionnaliser le milieu de la sécurité privée, la création d'une structure publique d'Etat dédiée à l'impulsion et à l'animation de ces réflexions, dans le respect de la décentralisation et avec l'ensemble des acteurs impliqués (villes, intercommunalités, AMF), pourrait ainsi être envisagée.

⁽⁶⁾ Conseil national des activités privées de sécurité : rattaché au ministère de l'Intérieur, il a pour missions de délivrer, pour le compte de l'Etat, des autorisations d'exercice dans le secteur de la sécurité privée, de contrôler les acteurs de la sécurité privée et d'apporter un rôle de conseil à la profession.

CONTRIBUTIONS

Nous tenons à remercier celles et ceux qui ont accepté de répondre à nos questions...

| **Henri FERNANDEZ,**
Directeur principal de la police municipale de Lyon

| **Jacques de MAILLARD,**
Professeur de science politique à l'Université de Versailles-St Quentin, Directeur-adjoint du CESDIP

| **Virginie MALOCHET,**
Sociologue, chargée d'études à l'Institut Paris Région, chercheuse associée au CESDIP

| **Caroline POZMENTIER,**
Adjointe au Maire de Marseille déléguée à la Sécurité Publique et à la Prévention de la Délinquance et Vice-Présidente du Conseil Régional PACA

| **Marie-Claude SIVAGNANAM,**
Directrice générale des services, Ville de Cergy

... ainsi que les consultants Wavestone qui ont contribué à ce Livre Blanc :

| **Younes BOUIH**

| **Viviane GRUNDY**

| **Aude LACHÊNE**

| **Lionel MINGUY**

| **Léa NGHIEM**

| **Sarah UITERDIJK**

Conception et coordination éditoriale :
FDM-Media-Consulting

CONTACTS

Pour plus d'information, vos contacts privilégiés sont :

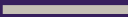
| **Grégory GEDON,**
Associé
Mobile : +33 (0)6 34 01 31 28
gregory.gedon@wavestone.com

| **Loline BERTIN-MBARKI,**
Senior Consultante
Mobile : +33 (0)6 01 32 52 14
loline.bertin@wavestone.com

The Positive Way

WAVESTONE

Dans un monde où savoir se transformer est la clé du succès, Wavestone s'est donné pour mission d'éclairer et guider les grandes entreprises et organisations dans leurs transformations les plus critiques avec l'ambition de les rendre positives pour toutes les parties prenantes. C'est ce que nous appelons « The Positive Way ». Wavestone rassemble plus de 3 000 collaborateurs dans 8 pays. Il figure parmi les leaders indépendants du conseil en Europe. Wavestone est coté sur Euronext à Paris et labellisé Great Place To Work®. Février 2020 | © WAVESTONE



WAVESTONE

www.wavestone.com