



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

DELEGATION A LA PROSPECTIVE
ET A LA STRATEGIE

« Polices municipales et sécurité intérieure »

Bilan et perspectives, dix ans après la loi de 1999

Mars 2009

SOMMAIRE

I. LES POLICES MUNICIPALES JOUENT UN ROLE COMPLEMENTAIRE A CELUI DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE POUR LA SECURITE AU QUOTIDIEN.....	3
I.1. Le développement des polices municipales, réponse à une demande croissante de sécurité au quotidien	3
I.2. L'encadrement juridique du rôle des polices municipales	5
I.3. Les polices municipales, maillon essentiel de la chaîne de sécurité intérieure.....	6
II. UNE EXTENSION SIGNIFICATIVE DES COMPETENCES DES POLICES MUNICIPALES, SOULEVERAIT DE NOMBREUSES DIFFICULTES.....	7
II.1. Les polices municipales ont acquis une place légitime et appréciée aux côtés des services de sécurité de l'Etat	7
II.1.1. Des tâches centrées sur la sécurité au quotidien	7
II.1.2. Une insertion accrue des polices municipales dans les dispositifs locaux de sécurité	8
II.1.3. Le constat d'un dialogue opérationnel constructif	10
II.2. Les limites à un développement du rôle des polices municipales.....	10
II.2.1. Des limites juridiques	10
II.2.2. Des limites statutaires	10
II.2.3. Des limites financières	11
III. LES DEUX SCENARIOS D'EVOLUTION ENVISAGEABLES POUR LES POLICES MUNICIPALES	11
III.1. Une extension des compétences des maires, dans une nouvelle étape de décentralisation, nécessiterait de renforcer le pilotage des polices municipales et d'instaurer des compensations financières.....	12
III.1.1. Le risque d'une grande hétérogénéité des politiques suivies	13
III.1.2. La nécessité d'un pilotage national et d'une coordination territoriale renforcée	13
III.1.3. La question des compensations financières	14
III.2. L'amélioration du dispositif en vigueur passe par une professionnalisation et une coordination opérationnelle renforcées.....	14
III.2.1. La cohérence du dispositif nécessite d'harmoniser les statuts et les compétences des différents agents territoriaux en charge de la sécurité intérieure	15
III.2.2. Les conventions de coordination devraient revêtir une dimension plus dynamique et faire l'objet d'évaluations par référence à une doctrine d'emploi	17
III.2.3. L'organisation des polices municipales pourrait être favorisée sur une base intercommunale	18
IV. SYNTHESE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT	21

I. LES POLICES MUNICIPALES JOUENT UN ROLE COMPLEMENTAIRE A CELUI DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE POUR LA SECURITE AU QUOTIDIEN

I.1. Le développement des polices municipales, réponse à une demande croissante de sécurité au quotidien

La sécurité constitue une préoccupation constante de nos concitoyens: en dépit du recul objectif de la délinquance de voie publique au cours des dernières années, la multiplication des incivilités et une visibilité sur le terrain, parfois jugée localement insuffisante, de la police et de la gendarmerie nationales, ont pu alimenter un sentiment d'insécurité dans la population et une demande récurrente de sécurité de proximité.

Cette situation conduit régulièrement certains maires, notamment ceux des agglomérations urbaines, à réclamer davantage de moyens de police et de gendarmerie à l'Etat, mais aussi à se doter, à titre complémentaire, d'une police municipale.

La forte attente de la population en matière de sécurité au quotidien ou encore la nécessité de développer certaines missions qui sont considérées comme délaissées par la police d'Etat (stationnement, sortie des écoles, îlotage....) ont ainsi justifié le développement des polices municipales depuis les années quatre-vingt.

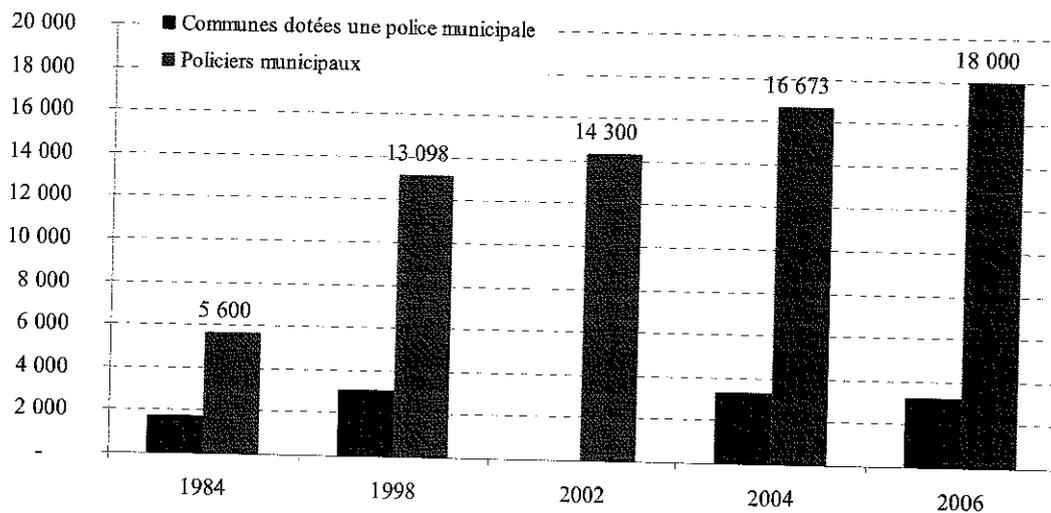
Dans un contexte où la dimension territoriale de la sécurité ne cesse de s'affirmer¹, les polices municipales jouent un rôle croissant. Ce processus ne concerne pas uniquement les grandes agglomérations, mais aussi de plus en plus les communes périurbaines ou rurales qui connaissent des phénomènes émergents de délinquance.

L'effectif des policiers municipaux n'a cessé de progresser au cours des vingt-cinq dernières années, de même que le nombre des communes concernées : si l'on comptait 5 600 policiers municipaux répartis dans 1 750 communes en 1984, en 2006, plus de 3 300 communes s'étaient dotées de services de police municipale, employant au total près de 18 000 agents² (11 400 en zone police, 6 400 en zone gendarmerie), auxquels il faut ajouter plus de 2 000 gardes champêtres, relevant d'un cadre d'emploi de police municipale, mais plus particulièrement investis de missions de police rurale.

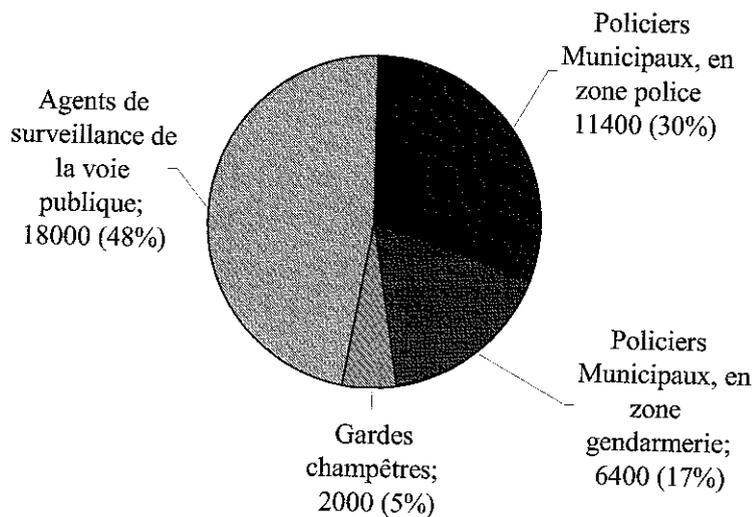
Le contexte de crise économique et financière, avec le relâchement induit des liens sociaux, ne peut qu'amplifier la demande de sécurité de nos concitoyens.

¹ Rapport DPS « Contexte stratégique de la sécurité intérieure à horizon 2025 : premier éléments » (30 septembre 2008).

² Recensement DLPAJ ; réponse à la question écrite n° 21.515 du sénateur J-L MASSON (JO Sénat du 2 février 2006).



Les effectifs de ces polices territoriales représentent désormais globalement environ 6% de l'ensemble des forces de sécurité intérieure, sans compter les agents municipaux, non policiers, en charge de missions de surveillance, tels les quelques 18.000 agents de surveillance de la voie publique (ASVP).



Toutefois, si la tendance est à la mise en place, de plus en plus fréquente, de polices municipales, il n'en existe encore de véritablement structurées, et ne se limitant pas à un ou deux agents ou gardes-champêtres, que dans une minorité de communes³.

Selon une enquête du CNFPT en 2002 :

- **92 % des communes de France n'ont pas de police municipale** et les trois quarts de celles qui en disposent ont un service comptant moins de 5 agents,
- **deux tiers des effectifs sont concentrés dans les communes de plus de 10 000 habitants**, et encore la moitié dans celles de plus de 20 000 habitants,

³ Synthèse des rapports des préfets du 12 septembre 2008.

- la région parisienne et les 3 régions du sud-est regroupent 56 % des policiers municipaux.

De plus, ce mouvement n'est pas général et certaines communes refusent aujourd'hui de se doter d'une police municipale ; leurs élus considérant que la sécurité des biens et des personnes doit être assurée par les services de la police ou de la gendarmerie nationale, et qu'il ne leur appartient pas de se substituer à l'Etat.

I.2. L'encadrement juridique du rôle des polices municipales

Les polices municipales procèdent des pouvoirs de police administrative du maire, « chargé, sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et des actes de l'Etat qui y sont relatifs... », aux termes de l'article L 2212-1 du CGCT.

A ce titre, les agents de police municipale sont, en matière de police administrative, chargés, sous l'autorité du maire, de la prévention et de la surveillance du bon ordre, de la sûreté, sécurité et salubrité publiques sur le territoire communal, sans préjudice de la compétence générale de la police et de la gendarmerie nationales (article L2212-5 du CGCT).

Ils assurent l'exécution des arrêtés de police du maire et constatent, par procès-verbaux, les contraventions aux dits-arrêtés.

Leurs missions de police s'exercent essentiellement par une présence sur la voie publique et dans les lieux publics. A vocation de surveillance générale, elles ne sont pas assimilables au maintien de l'ordre, qui relève du préfet et des forces de police de l'Etat, en application de l'article L 2214-4 du CGCT, et dont la conduite n'est pas aujourd'hui susceptible d'être confiée à des policiers municipaux.

En leur qualité d'agents de police judiciaire adjoints (article 21 du code de procédure pénale), les policiers municipaux ont également des attributions de police judiciaire sur le territoire de la commune, leur permettant de verbaliser plusieurs catégories d'infractions, limitativement énumérées par la loi.

Ils ont notamment pour mission :

- de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire
- de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contravention dont ils ont connaissance
- de constater les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions
- de constater par procès-verbal les contraventions au code de la route, dont la liste est fixée par décret.

Leurs compétences sont, de fait, étendues pour la constatation des infractions relevant du domaine contraventionnel, dans des domaines aussi divers que la police administrative, la circulation ou la protection de l'environnement.

Ils ne disposent, en revanche, d'aucune compétence, pour conduire une procédure d'enquête ou user de moyens de coercition et ne peuvent, en matière criminelle, que rédiger des rapports, transmis au procureur de la République, par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie nationale.

Une circulaire du 26 mai 2003 récapitule l'ensemble des compétences des polices municipales et précise les moyens juridiques dont elles disposent. Elle prévoit également un renforcement de la coopération avec la police et la gendarmerie nationale.

L'empilement de textes, augmentant progressivement les pouvoirs des polices municipales depuis la fin des années 90, « ne donne cependant pas l'image d'une cohérence optimale » comme le souligne un rapport de l'IGA⁴, et il conviendrait de rassembler ces textes.

Bien que relevant d'un cadre d'emploi de police municipale, les gardes champêtres, policiers ruraux « spécialement désignés pour la surveillance des campagnes » et exécutant les directives que leur donne le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police, disposent, quant à eux, d'un régime juridique spécifique: leurs compétences et leur activité sont encadrées par les articles L 2213-16 et suivants du CGCT et leur statut fixé par le décret n° 94-731 du 24 août 1994.

I.3. Les polices municipales, maillon essentiel de la chaîne de sécurité intérieure

Dans un premier temps, les polices municipales se sont développées en France en dehors de tout cadre juridique, pour répondre aux demandes locales de sécurité. Il en est résulté initialement une grande hétérogénéité de missions, d'organisation et de moyens.

Les polices municipales, dans leur morphologie actuelle, ont été autorisées par un arrêté du 22 septembre 1965 qui précise qu'une commune de plus de 2.000 habitants peut être dotée d'une police municipale. Mais le statut des agents est alors flou et il faudra attendre un décret de 1994 pour définir, au sein de la fonction publique territoriale, le cadre d'emploi des agents de police municipale.

Le souci de préciser leur statut, d'encadrer leurs missions et de les coordonner à l'action de la police et de la gendarmerie nationale a conduit le Parlement à voter la loi n° 99-291 du 15 avril 1999, relative aux polices municipales.

La loi de 1999, dont les principales dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales, définit le rôle des polices municipales, comme complémentaire à l'action de la police et de la gendarmerie nationale.

Les missions de surveillance générale, qui incombent aux polices municipales, impliquent, de fait, une étroite coordination opérationnelle avec les services de l'Etat : dès lors que le service comporte au moins 5 agents, son action doit s'inscrire en coordination avec celle de la police et/ou de la gendarmerie nationale, formalisée dans une convention, signée entre le préfet et le maire, après avis du procureur de la République (article L 2212-6).

⁴ Rapport IGA sur la « situation des Polices municipales » (août 2006).

S'appuyant sur les notions de proximité et de coproduction de sécurité, les dispositifs territoriaux de prévention et lutte contre la délinquance ont accordé, dans le même temps, **un rôle croissant aux maires et, par voie de conséquence, à leurs polices municipales, comme maillon essentiel de la chaîne de sécurité intérieure :**

- c'est tout d'abord la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 qui a redéfini les missions prioritaires des forces de l'ordre et mis en avant la notion de police de proximité : si elle confirme bien le rôle de l'Etat en matière de sécurité et renforce les pouvoirs du préfet sur l'ensemble des services de police, elle affirme également le rôle du maire dans la définition de la politique locale de sécurité.

- Au cours des années qui ont suivi l'adoption de la LOPS, les pouvoirs publics se sont efforcés de mettre en place un dispositif policier plus cohérent et plus efficace, en référence aux notions de sécurité de proximité et de coproduction locale de sécurité.

- Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), instaurés par le décret du 17 juillet 2002, constituent désormais le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. Il leur appartient de mettre en place un contrat local de sécurité, coordonnant les moyens d'actions dont disposent tous les acteurs, dont la police municipale au plan local. Ces contrats locaux de sécurité permettent de mobiliser l'ensemble des acteurs de prévention, de la répression et du traitement social autour d'objectifs partagés.

Les lois du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, du 9 mars 2004, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, et du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance, ont précisé les conditions de mise en place de tels dispositifs d'actions concertées contre la délinquance, faisant effectivement du maire le pivot de la politique de prévention de la délinquance au plan local.

II. UNE EXTENSION SIGNIFICATIVE DES COMPETENCES DES POLICES MUNICIPALES, SOULEVERAIT DE NOMBREUSES DIFFICULTES

Sur le terrain, les polices municipales ont aujourd'hui trouvé leur légitimité. Leur développement important dans certaines communes urbaines pose même, en des termes renouvelés, la question de leur rôle dans les dispositifs de sécurité.

II.1. Les polices municipales ont acquis une place légitime et appréciée aux côtés des services de sécurité de l'Etat

II.1.1. Des tâches centrées sur la sécurité au quotidien

Les principales missions occupant les polices municipales sont ordinairement la surveillance et la salubrité publique, la sécurité routière, le stationnement, la protection des bâtiments municipaux. D'une manière générale, les polices municipales se concentrent sur les tâches les moins complexes, mais aussi les plus visibles et acceptables politiquement pour le maire : police de proximité, surveillance des écoles ainsi que des foires et marchés⁵.

⁵ Comme le souligne la synthèse hebdomadaire des Préfets du 12 septembre 2008.

Elles jouent un rôle important en matière de connaissance de la population locale et de collecte de renseignement local pour les services de sécurité de l'Etat est également souligné.

Les polices municipales participent aussi désormais couramment aux services d'ordre mis en place lors des manifestations publiques sur le territoire communal. Cette implication, croissante et appréciée par les services de l'Etat, résulte aussi de la plus grande attention portée par les élus à l'impact financier des prestations de sécurité publique que police et gendarmerie nationales facturent désormais, pour limiter ce type de prestations⁶.

Toutefois, « le visage des polices municipales change d'une ville à l'autre, puisqu'elles ont été créées pour répondre à des besoins spécifiques⁷ » :

Une étude comparative réalisée en 2007 a ainsi pu faire ressortir trois priorités d'action, correspondant à trois profils de polices municipales :

- une police municipale dirigée vers la **prévention et la lutte contre la délinquance**, notamment dans les quartiers difficiles,
- une police municipale qui centre son action sur la **tranquillité publique** (lutte contre le bruit, le stationnement gênant, sécurité des commerces, des sorties d'écoles...) et laisse les endroits les plus sensibles / dangereux à la police nationale,
- une police municipale de **régulation sociale**, centrée sur les problèmes de voisinage et d'aide aux victimes.

De fait, l'activité des polices municipales balance entre un modèle axé sur la prévention, la proximité et la médiation et un modèle centré sur le contrôle et la répression de la délinquance :

- dans le premier cas, les polices municipales mettent l'accent sur la surveillance générale de l'espace public, la prévention et la dissuasion, le dialogue et l'assistance aux personnes ; relèvent de cette situation, dans l'étude de Virginie MALOCHET, les polices municipales d'une station balnéaire et d'une « ville-dortoir »,
- dans le second, elles se positionnent sur le terrain de la lutte contre la délinquance et de la verbalisation, notamment en matière de police routière, et s'impliquent dans les missions judiciaires, c'est le cas des polices municipales de banlieues (qu'elles soient résidentielles ou à problèmes) et d'une cité azuréeenne.

II.1.2. Une insertion accrue des polices municipales dans les dispositifs locaux de sécurité

La définition d'un cadre juridique commun concourt à une harmonisation des missions des polices municipales sur l'ensemble du territoire national ; elle organise également leur coordination avec l'action de la police et de la gendarmerie nationale.

L'élaboration d'un statut et le développement de la formation contribuent à une harmonisation des missions et pratiques des polices municipales sur l'ensemble du territoire national.

⁶ Rapport DPS « Examen des missions de la police et de la gendarmerie qui ne sont pas directement liées à la sécurité », octobre 2008.

⁷ Virginie MALOCHET : *Les policiers municipaux* (P.U.F 2007).

Une organisation du statut des policiers municipaux est intervenue au cours des dernières années, tendant à professionnaliser la filière «police municipale».

Outre le fait que les fonctions d'agent de police municipale ne puissent être exercées par des contractuels, et que leur recrutement procède d'un concours de la fonction publique territoriale, cette professionnalisation est perceptible à plus d'un titre :

- la création, par les décrets du 17 novembre 2006, d'un **cadre d'emploi des directeurs de police municipale** au sein de la fonction publique territoriale, dans les communes possédant un effectif d'au moins 40 agents de police municipale, a permis de mettre en place une hiérarchie propre aux polices municipales et de reconnaître les compétences croissantes qu'elles exercent.

- cette professionnalisation est également perceptible à l'élaboration d'un **code de déontologie des agents de police municipale** par le décret n° 2003-735 du 1^{er} août 2003 qui énonce les devoirs, les droits et les modalités de contrôle des polices municipales.

- de même, **les règles unifiant les tenues** (décret n° 2004-102 du 30 janvier 2004) et **le marquage des véhicules** (décret n° 2005-425 du 28 avril 2005) participent de cette professionnalisation des polices municipales.

La formation des policiers municipaux concourt également à l'harmonisation des pratiques: conformément à la loi, ces fonctionnaires reçoivent une formation initiale de 6 mois, dont le contenu est fixé par décret, destinée à faciliter la complémentarité opérationnelle des actions de la police nationale et des polices municipales. Elle est assurée dans le cadre d'un protocole conclu entre le CNFPT et la police et la gendarmerie nationale. Les policiers municipaux bénéficient, en outre, d'une formation continue et de formations spécifiques, notamment pour le port d'armes.

Les conventions de coordination, prévues par la loi, organisent la complémentarité opérationnelle entre les polices territoriales et les forces de police et gendarmerie nationales.

Signées pour les premières dès 2000 et révisables tous les 5 ans, ces conventions définissent les modalités d'échange d'information entre les responsables de la police municipale et la police ou la gendarmerie nationale, la nature et le lieu des interventions de la police municipale et les modalités d'évaluation de cette coopération.

Constituant une obligation légale pour les communes comptant au moins 5 policiers municipaux, leur signature conditionne dans les autres communes l'exercice de missions de nuit et la possibilité d'armer ou non la police municipale.

A ce jour, 767 polices municipales sur les 976 recensées en zone de Police étatisée disposent d'un tel cadre de coordination et 1142 conventions ont été signées en zone gendarmerie ; 1738 communes ont armé leurs agents, dont 50% d'une arme de 6^{ème} catégorie (bâton de défense, tonfa), 38 % d'une arme de 7^{ème} catégorie (flash-ball), et seulement 6,5 % d'une arme de 4^{ème} catégorie (arme à feu, taser).

II.1.3. Le constat d'un dialogue opérationnel constructif

Les relations sur le terrain avec la police et la gendarmerie nationales sont globalement bonnes, notamment grâce à l'implication du corps préfectoral et des élus ; le dialogue opérationnel est souvent constructif entre policiers municipaux d'une part, et policiers nationaux ou gendarmes d'autre part⁸.

La taille et le degré de structuration des polices municipales sont déterminants dans la qualité et l'efficacité de la coopération entre les services.

Le partenariat est plus « efficace lorsque la réunion de police, placée sous la présidence du sous-préfet, rassemble, d'une part le commissaire ou le commandant de gendarmerie, territorialement compétent, d'autre part, l'adjoint au maire chargé de la sécurité, accompagné du chef de la police municipale »⁹. **Les modalités de cette coordination sont parfois plus délicates face à la volonté de certains élus de développer une stratégie autonome de sécurité**, prenant appui sur leurs polices municipales.

Pour des raisons opérationnelles, leur action doit, au contraire, rester coordonnée avec celle des services de l'Etat, en charge de la sécurité publique : c'est en ce sens qu'il est aujourd'hui prévu de relier l'ensemble des centres de supervision urbaine, mis en œuvre par les municipalités et avec le soutien de l'Etat, aux salles de commandement de la police et de la gendarmerie nationale.

II.2. Les limites à un développement du rôle des polices municipales

Si elle peut être souhaitée à la fois, pour renforcer la présence policière sur le terrain et faire reculer le sentiment d'insécurité, et pour permettre à la police et à la gendarmerie de réorienter leurs moyens humains et financiers sur des missions d'interpellation et d'investigation prioritaires, dans un contexte budgétaire contraint, **une éventuelle extension des compétences juridiques et opérationnelles des polices municipales rencontrerait, en l'état, de nombreux obstacles :**

II.2.1. Des limites juridiques

Les agents de police municipale n'ont en effet que la qualité d'agents de police judiciaire adjoints (article 21 du code de procédure pénale) ; à ce titre, ils doivent rendre-compte de tous crimes ou délits dont ils ont connaissance sous forme de rapports ; leurs pouvoirs de verbalisation se limitent à des infractions pénales relevant du domaine contraventionnel.

II.2.2. Des limites statutaires

Le travail conjoint des polices municipales avec la police et la gendarmerie nationales trouve sa principale limite dans les horaires de travail des agents municipaux : dès lors que leurs horaires ne prévoient ni service de soirée, ni service de nuit et limitent les interventions de week-end à la seule surveillance de manifestations programmées, la complémentarité reste réduite, la police municipale n'apportant pas un socle d'intervention suffisant pour établir une parfaite complémentarité sur le territoire, en particulier en matière d'ordre public.

⁸ Synthèse hebdomadaire des rapports des Préfets, 12 septembre 2008.

⁹ Ibid.

II.2.3. Des limites financières

Le développement de polices municipales nécessite des moyens financiers significatifs, puisque, selon une récente étude¹⁰, les communes, dotées d'une police municipale, y consacrent entre 2 et 6% de leur budget, pour un coût moyen de 23€, par an et par habitant.

Ainsi, une extension significative du champ de compétences des polices municipales et de leurs effectifs poserait-elle immédiatement des questions d'équité territoriale, en matière de sécurité publique et de fiscalité locale. Elle impliquerait aussi une compensation par l'Etat des transferts de charges.

Au total, une extension de compétences des polices municipales n'irait donc pas sans poser de nombreuses difficultés¹¹. Une extension des compétences géographiques et judiciaires des polices municipales affaiblirait d'ailleurs les atouts qu'on leur reconnaît pour la police dite de proximité :

- des compétences judiciaires plus vastes conduiraient la police municipale à rédiger davantage de procédure, au détriment de sa présence sur le terrain ; mais aussi à renforcer le contrôle de l'Etat sur les polices municipales (contrôles des préfets et des procureurs).
- une police municipale aux compétences géographiques trop étendues perdrait le contact avec la population.

Les élus ne sont d'ailleurs pas forcément désireux d'une telle évolution qui, en élargissant les compétences des polices municipales, rendrait leur action moins visible sur le terrain.

III. LES DEUX SCENARIOS D'EVOLUTION ENVISAGEABLES POUR LES POLICES MUNICIPALES

Si les polices municipales sont aujourd'hui des acteurs reconnus de la sécurité au quotidien, leur bonne insertion et l'efficacité de leur action au sein des dispositifs locaux de sécurité nécessitent cependant :

- d'inscrire désormais leur développement dans un cadre plus cohérent ;
- de faire évoluer leurs méthodes de travail, leurs structures et leur territoire d'intervention, pour tendre à l'organisation d'une véritable police territoriale.

Dans cette perspective, le présent rapport préconise davantage:

- **plutôt des améliorations du dispositif existant**, portant sur la coordination, le territoire d'intervention et le statut des acteurs des polices territoriales,
- **qu'une extension significative des compétences des policiers municipaux** qui affecterait la complémentarité opérationnelle des acteurs sur le terrain.

¹⁰ Etude sur « le financement de la sécurité dans les villes » par Jacques de Maillard et Tanguy Le Goff.

¹¹ Etude sur « les pratiques, le potentiel de développement, la professionnalisation des polices municipales » par J-B BELLET, mai 2006 (CPGN).

III.1. Une extension des compétences des maires, dans une nouvelle étape de décentralisation, nécessiterait de renforcer le pilotage des polices municipales et d'instaurer des compensations financières

L'extension des compétences des maires et des polices municipales, dans le cadre d'une nouvelle étape de décentralisation, pourrait apparaître comme une réponse possible, en cas de recrudescence des phénomènes de délinquance.

En effet, si les maires se sont vus confier des droits plus importants (information en matière de délits notamment) et une place plus importante dans la coordination locale de la sécurité, ils ne sont toujours pas les responsables effectifs des actions de prévention et de répression.

Une évolution du cadre juridique en vigueur se traduirait par :

- *Un schéma de décentralisation* qui consisterait à placer sous la responsabilité du maire les services à vocation territoriale de la police nationale. Une proposition de loi, présentée par M. André SANTINI¹², visait déjà, en ce sens, en novembre 2000, à organiser, sous l'autorité du maire une police territoriale, regroupant les effectifs des unités à vocation territoriale de la police nationale et de la police municipale.

- *Un schéma ouvert à la contractualisation* pour la gestion de la sécurité de proximité permettrait aux maires, dans une logique concurrentielle, de choisir entre développer une police municipale et contractualiser avec les forces de police et de gendarmerie nationale, moyennant une participation financière de la commune à leur fonctionnement.

C'est ce dernier schéma qui prévaut au Canada où les municipalités de plus de 5.000 habitants « doivent s'assurer que leur territoire est assujéti à la compétence d'un corps de police », soit qu'elles disposent de leur propre corps de police, soit qu'elles contractualisent avec une autre force de police (gendarmerie royale du Canada, sûreté du Québec, police provinciale de l'Ontario, police régionale), qui assure les fonctions policières à leur place, moyennant rémunération.

Ce dispositif permet de rapprocher la police de la communauté qu'elle dessert et faire participer plus activement les élus municipaux à l'identification des priorités locales en matière de sécurité publique. Elle induit une meilleure collaboration entre police provinciale et police municipale ainsi qu'un partage plus équitable des coûts.

Ces schémas permettraient de coller au plus près des situations et de répondre aux demandes locales de sécurité. **Ils comportent néanmoins le risque d'une grande hétérogénéité des politiques suivies et de couper du terrain une police nationale, recentrée sur des missions spécifiques d'investigation et d'interpellation.**

Compte tenu du caractère encore récent du dispositif en vigueur, ainsi que des limites juridiques, statutaires et financières précédemment identifiées, **la question du renforcement des compétences des polices municipales doit être abordée avec prudence :**

¹² AN proposition de loi n° 2771, présentée en 2000, par M. André SANTINI, visant à « placer sous l'autorité du maire une police territoriale.... ».

- leur déléguer la responsabilité exclusive de la police de proximité conduirait à une hétérogénéité peu acceptable pour nos concitoyens et pour l'Etat des politiques de sécurité conduites sur le terrain,

- étendre les pouvoirs judiciaires des policiers municipaux, en leur accordant la qualité d'OPJ, reviendrait à leur reconnaître un statut de force de sécurité totalement autonome et impliquerait de renforcer les contrôles du Préfet et du Procureur, alors même qu'une majorité d'élus ne souhaitent pas organiser de fonctions répressives. **Cependant, la qualité d'agent de police judiciaire pourrait leur être reconnue¹³**, leur permettant notamment de constater les crimes, délits ou contraventions, tout en restant sous les ordres d'un OPJ.

Le ministère s'est, en revanche, engagé dans la modernisation de la doctrine d'emploi et des modes d'action de la police nationale, dans le sens de la territorialisation.

Il a notamment prévu, au titre de la prochaine loi d'orientation et de programmation, d'optimiser l'emploi de ses ressources humaines dédiées à la sécurité publique et de créer dans l'ensemble des quartiers sensibles, d'ici 2012, des Unités Territoriales de Quartier (Uteq), destinées à renforcer la sécurité des habitants.

III.1.1. Le risque d'une grande hétérogénéité des politiques suivies

Une plus large délégation des tâches de sécurité publique aux polices territoriales conduirait à de fortes différenciations de la gestion de la sécurité sur le territoire, selon la taille et la richesse des communes et les priorités politiques municipales.

Elle n'est donc envisageable que moyennant **un pilotage national des polices territoriales** et une coordination locale renforcée.

Elle nécessiterait également de compenser financièrement le transfert de charges ainsi imputé aux collectivités.

III.1.2. La nécessité d'un pilotage national et d'une coordination territoriale renforcée

Un développement des compétences des polices municipales n'est pas concevable s'il doit entraîner de fortes différenciations dans la conduite des politiques de sécurité sur le territoire. Il devrait donc s'accompagner d'une harmonisation accrue des moyens et des conditions d'intervention des polices municipales.

Il serait **nécessaire, dans cette hypothèse, de définir au sein du ministère de l'Intérieur une doctrine d'emploi des polices territoriales.** Leur pilotage devrait être organisé pour, à l'instar du Home Office britannique, veiller, dans le respect des prérogatives municipales, à l'uniformité d'action des polices territoriales sur le territoire et à la définition d'une politique de sécurité complémentaire à celle de la police et de la gendarmerie.

Les pays, où prévaut traditionnellement une grande autonomie municipale, ont, de leur côté, été conduits, dans un passé récent à développer des normes et des contractualisations au plan national qui concourent également à une plus grande harmonisation des politiques de sécurité au plan local.

¹³ Comme le propose le rapport de l'IGA (2006) de MM. Klinger et Bertrand.

Ainsi, en Belgique, il a été remédié, dans un passé récent, aux disparités importantes jusqu'alors constatées entre corps de police communale et dans les pratiques policières locales : une loi-cadre est intervenue en février 1986 en vue de remédier à l'éclatement des polices communales et d'établir un ensemble de dispositions, destinées à permettre une gestion davantage unifiées de celles-ci ; la loi du 7 décembre 1998 a renforcé cette centralisation en édictant notamment des normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale et en développant des normes communes aux deux polices locale et fédérale, en matière de statuts, de formation, de sélection, d'uniforme, de gestion de l'information, de planification.

Le développement de contractualisations conduit enfin à conditionner l'octroi des financements à la poursuite de priorités et d'objectifs nationaux.

Un renforcement des compétences municipales en matière de sécurité publique appellerait également une coordination locale renforcée.

Dans ce schéma, les unités de police d'intervention et de renseignement continueraient de dépendre du Préfet, mais les unités d'investigation relèveraient du Procureur et les unités en charge de la sécurité de proximité pourraient relever de l'autorité du maire: ce dispositif n'est concevable que moyennant une concertation étroite et régulière de ces autorités sur la répartition des moyens et les priorités d'action.

III.1.3. La question des compensations financières

Un tel transfert de compétences justifierait une demande de la part des élus de compensations financières, en application des règles posées par les articles 119 à 121 de la loi de décentralisation du 13 août 2004. Elle soulèverait le problème de leur évaluation.

Le transfert aux collectivités concernées des dotations consacrées par l'Etat aux missions de sécurité de proximité ne manquerait pas de susciter de difficiles débats sur l'insuffisance des sommes ainsi transférées, au regard des besoins constatés localement et de l'évolution de la dépense.

De plus, la juxtaposition, sous une même autorité municipale, de fonctionnaires de corps différents, dans un schéma de décentralisation, **induirait rapidement des demandes d'harmonisation statutaire, forcément onéreuses.**

III.2. L'amélioration du dispositif en vigueur passe par une professionnalisation et une coordination opérationnelle renforcées

Répondant au double contexte actuel de maîtrise de la délinquance et de pause dans la poursuite de la décentralisation, **le dispositif juridique en vigueur autorise un développement pragmatique, mais encadré, des polices municipales, en tant que forces complémentaires à la police et à la gendarmerie pour la police de proximité.**

Le modèle français, dans son esprit, est proche de celui retenu chez nos principaux voisins. Dans un tel schéma, les polices municipales ne jouent qu'un rôle complémentaire au sein du dispositif de sécurité intérieure. C'est notamment le cas en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Portugal :

- en Allemagne, la police de sécurité générale relève à titre principal des Länder ; toutefois, les communes peuvent, en sus, se doter de services en charge du maintien de l'ordre dans le cadre réglementaire fixé par le Land.

- Le rôle des polices municipales est plus étendu en Espagne et en Italie, où elles apportent leur collaboration pour l'ensemble des fonctions policières : en Espagne, la loi de 1986 sur les « forces et corps de sécurité » reconnaît aux polices municipales la compétence pour collaborer avec les forces de police de l'Etat dans les domaines de la police judiciaire et de la sécurité publique.

Par contre, en Belgique et au Québec, les polices municipales assument un rôle prépondérant dans la gestion de la sécurité publique ; en Angleterre et au Pays de Galles, il n'existe pas de police nationale, mais seulement des forces locales, placées sous la responsabilité du Ministère de l'intérieur et d'autorités élues.

A l'opposé, les Pays-Bas n'ont pas de polices municipales, mais seulement des gardiens, aux missions de proximité, en matière de prévention et de renseignement.

Pour une meilleure efficacité, le dispositif français mérite, en tout état de cause, d'être conforté par une professionnalisation accrue des agents municipaux et une coordination opérationnelle plus étroite au plan local avec la police et la gendarmerie nationales.

III.2.1. La cohérence du dispositif nécessite d'harmoniser les statuts et les compétences des différents agents territoriaux en charge de la sécurité intérieure

Si l'alignement sur le statut de la police nationale n'est pas nécessairement souhaité, des améliorations statutaires sont attendues :

- **un rapprochement statutaire avec la police nationale, s'il est parfois évoqué s'agissant de l'alignement des grades, n'est pas nécessairement souhaité** : très attachés à leurs missions de proximité, les policiers municipaux craignent de devenir, suite à un tel rapprochement, des OPJ en charge du traitement des plaintes et des accidents, éloignés du contact quotidien avec le terrain ; par ailleurs, les élus y sont réticents, percevant cette perspective comme une banalisation des missions des polices municipales, appelées à compenser un désengagement des forces de l'ordre nationales.

Au plan salarial et du déroulement de carrière, la situation des policiers municipaux est sensiblement plus favorable au sein de la fonction publique territoriale.

- **Les revendications statutaires identifiées portent davantage sur l'intégration des primes de police dans le calcul de la retraite, l'accès à la fonction de policier municipal par voie de détachement**, permettant l'intégration statutaire d'agents recrutés initialement sur des postes administratifs et une redéfinition du cadre d'emploi de directeur de police municipale, qui n'offre à ce jour que peu de perspectives d'évolution de carrière.

Surtout, un toilettage des compétences et des statuts des divers agents municipaux, en charge de la sécurité, apparaît souhaitable pour une organisation cohérente des différents acteurs territoriaux de la sécurité.

Une proposition de loi a été récemment déposée, en ce sens, devant l'Assemblée nationale par le député Claude LETEURTRE¹⁴, tendant à reconnaître l'ensemble des fonctionnaires territoriaux exerçant des missions de sécurité, comme appartenant à un même corps de police territoriale.

¹⁴ A.N : proposition de loi n° 856, portant « organisation et modernisation de la police territoriale, présentée par M. Claude LETEURTRE (2008).

Les statuts et compétences des gardes-champêtres et des policiers municipaux restent, en effet, régis par un empilement de textes distincts alors que le recrutement de policiers municipaux en milieu rural et l'extension des pouvoirs de police des gardes-champêtres en matière de code de la route ont, de fait, rapproché les compétences et les conditions d'exercice des deux corps.

Dans ces conditions, un rapprochement de leurs compétences, dans le sens d'une harmonisation, et un alignement de leurs statuts respectifs doit être envisagé. Il conduirait notamment à revaloriser la fonction essentielle de garde-champêtre et à les doter d'un uniforme distinctif.

Par ailleurs, ils pourraient se voir attribuer des compétences spécifiques, en matière d'environnement et de police rurale.

De même, sans doute, conviendrait-il d'encadrer juridiquement le statut et de **préciser les compétences des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et des agents de vidéo-protection**, dont le nombre et les modalités d'intervention se développent, à l'initiative des collectivités, hors de tout dispositif d'ensemble.

A ce jour, les ASVP n'ont pas de statut spécifique ou sont, au mieux, embauchés sur un statut d'agent d'entretien, peu adapté à la réalité de leurs missions et n'impliquant aucune formation, alors qu'ils disposent d'un pouvoir de police en matière de stationnement.

Dans les quelque 1150 communes équipées de dispositifs de vidéo-protection en 2007, le recrutement des agents en charge de visionner les écrans est également laissé à la seule initiative des collectivités pour ce qui concerne le statut et la formation. Un récent rapport de l'INHES préconisait, dans ce contexte, à l'attention des municipalités, de « recruter des agents spécialement dédiés » et de « doter les filières sécurité des CNFPT d'une formation opérateur-vidéo ».

Au total, l'organisation des compétences et statuts de ces différents agents, au sein d'un ensemble cohérent, constitutif d'une police territoriale, apparaît souhaitable, tant sur le plan de la clarté des missions que pour l'efficacité opérationnelle.

Le secrétaire d'Etat aux collectivités locales a récemment confié, sur ce sujet, une mission au préfet AMBROGGIANI, portant sur l'adaptation des statuts des agents de police municipale, ainsi que sur les évolutions à apporter aux cadres d'emplois de gardes-champêtres et sur les perspectives des agents de surveillance de la voie publique.

La formation des policiers municipaux doit être davantage adaptée aux conditions opérationnelles :

- la formation initiale de huit mois est souvent considérée comme trop longue et insuffisamment tournée vers l'opérationnel et le terrain, suscitant le souhait d'une école de police municipale, plus professionnalisante.

- d'ores et déjà, des initiatives sont prises pour accroître la professionnalisation des agents de police municipale : ainsi, les groupements de gendarmerie participent à la formation initiale des chefs et agents de police municipale en organisant des stages au sein des brigades territoriales ; des conventions sont également signées avec la police et la gendarmerie nationales pour l'entraînement au tir des policiers municipaux armés.

III.2.2. Les conventions de coordination devraient revêtir une dimension plus dynamique et faire l'objet d'évaluations par référence à une doctrine d'emploi

Le rapport du groupe de travail relatif à la « sécurité au quotidien », présidé par le préfet Michel GAUDIN¹⁵, à titre de contribution à la préparation d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation, analyse également que « la sécurité et la tranquillité des habitants ne peuvent que bénéficier d'une répartition complémentaire de l'exercice des missions entre police nationale et police municipale » et que « la répartition de ces missions doit être clairement précisée ». Il estime, à cet égard, que « les conventions de coordination devraient évoluer, intégrer une dimension plus dynamique et faire l'objet d'évaluations, permettant la révision périodique des dispositifs ».

Sur la base d'exemples de bonnes pratiques identifiées dans certaines agglomérations, il est ainsi amené à proposer :

- de formaliser les circuits de coordination opérationnelle entre police nationale et polices municipales,
- de prévoir des modalités de coopération directe entre le centre d'information et de commandement de la police nationale et la salle de régulation de la police municipale,
- d'organiser la complémentarité sur la base de critères territoriaux et/ou horaires.
- de formaliser les écrits administratifs et judiciaires des policiers municipaux, dans le sens d'une harmonisation nationale, afin de faciliter le traitement opérationnel de leur activité par les policiers nationaux et les magistrats.

Dans le même sens, il conviendrait par circulaire du Ministre d'améliorer le dispositif des conventions de coordination, notamment :

- *les conflits de compétence* : le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance doit permettre une concertation de tous les acteurs impliqués ;
- *la rationalisation de matériel ou de locaux* : une utilisation commune du matériel peut concourir à une meilleure coopération entre services ; les conventions de coordination pourraient utilement prévoir en ce sens le prêt de matériel ;
- *la prise en compte des gardes champêtres* : non impliqués dans les conventions de coordination avec les polices municipales, ils pourraient également voir leur action coordonnée avec celle de la gendarmerie dans une convention spécifique.

Plus globalement, **le souci d'encadrer le développement des polices municipales, aujourd'hui très inégal sur le territoire, appelle de préciser les termes de leur coordination avec les forces de police et de gendarmerie, par référence à une doctrine d'emploi, définie au plan national.**

¹⁵ Rapport du groupe de travail « vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien » mai 2007).

Celle-ci devrait notamment concilier :

- la participation du maire à la définition des orientations en matière de sécurité publique locale ; coordonnateur de la prévention de la délinquance sur le territoire de sa commune ;
- et un encadrement du champ d'intervention des polices municipales, qui n'ont pas vocation à mener une politique autonome, mais seulement à assurer des fonctions complémentaires à celles des forces de l'Etat, en matière de sécurité publique.

Cette réforme justifierait de constituer au sein du ministère de l'intérieur, une structure d'inspection, de contrôle et de conseil de l'ensemble des polices territoriales, prenant appui sur les inspections générales (IGA, IGPN, et Inspection de la gendarmerie nationale).

III.2.3. L'organisation des polices municipales pourrait être favorisée sur une base intercommunale

Le territoire communal, du fait de sa taille, ne permet pas toujours aux services de police municipaux de disposer d'une vision globale en termes de sécurité : les phénomènes de délinquance se développent désormais à l'échelle de bassins de vie ou d'agglomérations, correspondant au périmètre des déplacements quotidiens ou à l'étalement urbain, alors que les polices municipales continuent de tenir leurs compétences des pouvoirs de police du maire, dans les limites du territoire communal.

Les intercommunalités peuvent apparaître, dans ce contexte, comme un échelon pertinent de définition et de mise en œuvre des politiques locales de sécurité.

Cette analyse a conduit à des aménagements successifs du dispositif applicable :

- Pour les événements exceptionnels : l'article 5 de la loi du 15 avril 1999, relative aux polices municipales, a-t-il d'abord prévu que « pour des événements à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les collectivités limitrophes peuvent mutualiser leurs effectifs de police municipale, sous réserve d'un accord du préfet de département » (article L 2212-9 du CGCT).
- Pour le recrutement et la gestion administrative : la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, a ouvert, dans ses articles 42 (article 2213-17 et suivants du CGCT) et 43 (article 2212-5), la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) de recruter des agents de police municipale pour les mettre à disposition des communes intéressées. Les communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines peuvent ainsi devenir les gestionnaires administratifs de polices municipales à caractère intercommunal.
- L'article 4 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance, prévoit, dans le même sens, que les communes de moins de 20.000 habitants, formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 50.000 habitants, peuvent, sur simple convention, validée en préfecture, mutualiser effectifs et matériels.
- Pour la prévention de la délinquance : le décret du 17 juillet 2002 modifié, relatif à la prévention et à la lutte contre la délinquance, dispose, dans ce contexte, en son article 2, que « plusieurs communes, le cas échéant avec un EPCI compétent en matière de

prévention de la délinquance, peuvent, par délibérations concordantes, créer un conseil intercommunal qui exerce, pour l'ensemble des communes concernées, les missions d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ».

- Pour les polices spéciales de la compétence de l'EPCI : si le pouvoir de police générale, qui relève en propre du maire, n'est pas, une compétence communale, transférable à un EPCI, l'article L 5211-9-2 du CGCT, issu de la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, permet toutefois le transfert d'un nombre limitatif de pouvoirs de police des maires, en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, de réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, de sécurité des manifestations culturelles et sportives ou de voirie.

Mais ce transfert de compétence doit être décidé à l'unanimité des maires et les arrêtés de police doivent ensuite être « pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les maires des communes concernées » et ne peut bénéficier qu'aux EPCI dotés de la compétence statutaire.

Le pouvoir de police, dont peut désormais se prévaloir un président d'EPCI, reste donc doublement contenu : il s'agit, d'une part, d'un pouvoir qui reste partagé avec le maire ; c'est, d'autre part, un pouvoir encore limité aux domaines de compétence de l'établissement public de coopération.

Sauf exception, comme pour la mise en place d'une police des transports par l'agglomération d'Orléans dans le cadre d'un contrat sécurité transports, en l'état actuel du droit, **les policiers municipaux restent donc sous l'autorité du maire de la commune où ils agissent et ne relèvent pas d'une véritable police intercommunale.**

A l'échelle d'une agglomération ou d'un bassin de vie, leurs conditions d'intervention varient donc d'une commune à l'autre, notamment selon l'existence et les termes des conventions de coordination signées par les maires. Cette situation découle logiquement de l'état actuel du droit qui veut que le pouvoir de police municipale demeure strictement réservé au maire (article L 2212-1).

Dans ce contexte, la création de polices intercommunales est, jusqu'ici, restée très limitée sur l'ensemble du territoire national.

C'est pourquoi, il serait sans doute souhaitable, en s'inspirant des recommandations que formule le récent rapport du sénateur DALLIER¹⁶ pour l'agglomération parisienne, de favoriser la création de véritables polices intercommunales, tant au plan de la gestion administrative (recrutement, formation, financement...) que de la gestion opérationnelle.

Confrontées aux problématiques les plus dures, nombre de communes de banlieue se trouvent, en effet, dans l'obligation de créer une police municipale et ce sont ainsi les communes les moins riches qui paient proportionnellement le plus pour leur sécurité.

La création de polices intercommunales permettrait d'accroître l'efficacité opérationnelle des services en adaptant leur périmètre d'intervention à celui des phénomènes de délinquance et de mutualiser leur financement, en tenant compte des capacités contributives des communes.

¹⁶ Sénat : rapport d'information n° 262 « le grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital », présenté par M. Philippe DALLIER (2007-2008).

L'élection au suffrage universel direct des élus communautaires, sur le même bulletin de vote que les conseillers municipaux, et la transformation progressive des intercommunalités en collectivités locales de plein exercice sur la base du volontariat, préconisées par le rapport BALLADUR, permettraient d'envisager cette évolution, si elles étaient retenues dans le cadre de la prochaine réforme territoriale.

Elle nécessiterait toutefois une modification des dispositions du CGCT, relatives aux pouvoirs de police du maire. En effet, il ressort de la rédaction actuelle de l'article L 2212-1 du CGCT que les pouvoirs de police générale appartiennent en propre au maire, et non à la commune : **il conviendrait donc d'étendre cette compétence au président de la future collectivité intercommunale.**

Il faut toutefois réaliser que cette évolution des polices territoriales, dictée par des considérations opérationnelles, loin de constituer un point d'aboutissement, accrédi terait à terme leur capacité à prendre des responsabilités plus importantes dans les dispositifs locaux de sécurité.

C'est la raison pour laquelle la constitution de telles polices territoriales, structurées à l'échelle des agglomérations et bassins de vie, nécessiterait parallèlement, comme le recommande le rapport GAUDIN précité, **de poursuivre avec détermination la rationalisation de l'implantation territoriale des forces de police et gendarmerie nationales**, en leur confiant la responsabilité de la sécurité publique sur des circonscriptions dont le périmètre coïncide avec celui des intercommunalités et des bassins de délinquance, autour des agglomérations.

Lors de son récent déplacement à Gagny, le 18 mars, dans une intervention consacrée à la lutte contre le phénomène des bandes violentes, le Président de la République a souhaité, en ce sens, « la mise en place d'une police d'agglomération, avec un état-major à l'échelle des agglomérations, chargé de coordonner la collecte du renseignement et l'action de la police. »

Dans le cas de l'agglomération parisienne, il serait également souhaitable que les polices municipales de la petite couronne puissent être mobilisées par le Préfet de police, par exemple en cas de grands événements affectant l'ordre public.

IV. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT

- **Proposition n° 1** : *Articuler, dans un ensemble cohérent, les statuts, les compétences et la formation des différents agents territoriaux en charge de la sécurité de proximité.*
 - rapprocher les statuts et compétences des policiers municipaux et des gardes-champêtres.
 - préciser les compétences des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et des agents de vidéo-protection.

- **Proposition n° 2** : *Donner une dimension plus opérationnelle aux conventions de coordination et les évaluer par référence à une doctrine d'emploi.*
 - formaliser dans les conventions les circuits de coordination opérationnelle entre services de l'Etat et polices municipales.
 - constituer au sein du ministère une structure d'inspection, de contrôle et de conseil des polices municipales, prenant appui sur les inspections générales.
 - procéder à une évaluation périodique des conventions par référence à un corpus national de bonnes pratiques.

- **Proposition n° 3** : *Favoriser la création de véritables polices intercommunales, tant au plan de la gestion financière que de la gestion opérationnelle.*
 - étendre les pouvoirs de police générale, actuellement réservés au maire par l'article L 2212-1 du CGCT, aux présidents des futures métropoles et collectivités intercommunales, proposées par le rapport du comité, présidé par M. BALLADUR,
 - organiser parallèlement les services de police et de gendarmerie de l'Etat sur une base intercommunale, à l'échelle des bassins de vie et des agglomérations.