Derrière la loi sécurité globale, la lente glissade de la police municipale

La proposition de loi accorde de nouveaux pouvoirs aux polices municipales et renforce leur rôle de supplétif des forces de sécurité nationale. Armement, missions, recrutement, doctrine... en singeant la police nationale, les "municipaux" perdent en proximité avec les habitants et font courir le risque de creuser les inégalités entre les territoires.

Par [Mathieu Périsse](https://www.mediacites.fr/auteur/mathieu-perisse/) 26 novembre 2020

La loi sécurité globale offre de nouvelles prérogatives aux policiers municipaux, qui pourront notamment constater de nouvelles infractions. Illustration : Jean-Paul Van der Elst

Offrir cet article

“On fait de plus en plus le travail de la police nationale. On les remplace de partout ! » Policière municipale à Lyon depuis une vingtaine d’année, Edith Kinhouande ne cache pas une certaine lassitude. Au cours de sa carrière, cette agente de terrain et déléguée CGT affirme avoir observé un lent rapprochement de ses missions, centrées auparavant sur la proximité, le dialogue avec les habitants et le maillage du territoire. « Aujourd’hui, on va de plus en plus vers des interventions “coups de poing”, comme la police nationale, mais sans le statut ni la reconnaissance. Notre travail a beaucoup perdu de son sens », regrette-t-elle.

Cet aspect de la proposition de loi sécurité globale, votée en première lecture par l’Assemblée nationale mardi, est quelque peu passée inaperçu, occulté par les critiques à l’encontre de l’article 24 sur la diffusion des images des forces de l’ordre. L’un des objectifs premier du texte était pourtant de renforcer le « continuum de sécurité », c’est-à-dire la coopération entre les forces de l’ordre nationales (policiers et gendarmes), les agents municipaux et les services de sécurités privés (vigiles…).

**Nouvelles compétences**

Concrètement, son article 1er permettra aux polices municipales comptant plus de 20 agents de bénéficier de nouvelles prérogatives « à titre expérimental » et ce pour une durée de trois ans. Les agents pourront constater de nouvelles infractions ne nécessitant pas d’acte d’enquête : occupation de halls d’immeubles, usage de stupéfiants, vente à la sauvette, conduite sans permis, vandalisme… Les policiers municipaux pourront aussi saisir certains objets utilisés pour commettre des délits ou immobiliser et mettre en fourrière un véhicule lors d’infractions au code de la route. Des compétences de police judiciaire dont ils ne bénéficiaient pas jusqu’alors.

Dans [un rapport de 2018](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_mme_alice_thourot_et_m._jean-michel_fauvergue_deputes_-_dun_continuum_de_securite_vers_une_securite_globale_-_11.09.2018.pdf), les députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot, qui portent la proposition de loi, prévoyaient d’autres mesures pour « conforter les polices municipales en tant que troisième force de sécurité du pays », comme la création d’une école nationale pour former les agents municipaux ou l’instauration d’un armement obligatoire. Il était aussi prévu de donner aux policiers municipaux un accès aux fichiers des personnes recherchées ainsi qu’à celui des véhicules signalés. Autant de points finalement absents du texte final. Mais les nouvelles compétences accordées aux « municipaux » n’en restent pas moins significatives.

**Colère syndicale**

Ces dernières semaines, les syndicats des agents municipaux soufflent le chaud et le froid sur le texte de loi. S’ils se réjouissent pour la plupart des nouvelles prérogatives données aux policiers, ils déplorent un manque de concertation de la part du gouvernement, et surtout l’absence de revalorisation de leur rémunération. « Un policier municipal gagne environ 600 euros de moins qu’un gardien de la paix, alors qu’on arrive souvent en premier sur les interventions, fustige Patrick Lefèvre, secrétaire général FO-PM jusqu’en septembre dernier. Sur le terrain, on fait déjà le même travail que la police ou la gendarmerie. Personne ne peut dire l’inverse. Et pourtant, beaucoup d’agents partent avec des retraites misérables. » Signe de l’exaspération de certains policiers municipaux, la section FO de Toulouse a agité [la menace d’une grève](https://www.ladepeche.fr/2020/11/17/les-policiers-municipaux-de-toulouse-expriment-leur-ras-le-bol-et-menacent-de-faire-greve-9205469.php) des agents lors du premier jour d’examen de la loi sécurité globale, mi-novembre.

 « Estrosi parle, le gouvernement exécute »

« Cette loi a été faite sans nous consulter », abonde Cédric Michel, président du syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM). « Tout est parti de Nice et de Christian Estrosi, après l’attentat de Conflans-Sainte-Honorine, puis celui de Nice. Le ministre de l’Intérieur a reçu les policiers nationaux, les gendarmes, les pompiers mais pas nous. Alors que nous sommes en première ligne face au terrorisme. Estrosi parle, le gouvernement exécute », lance-t-il.

Le ton est plus prudent chez Cédric Renaud, directeur de la police municipale de Saint-Etienne et président de l’Association nationale des cadres territoriaux de la sécurité (ANCTS) : « Les maires, comme l’Etat, ne savent pas bien par quel bout prendre cette question. Au final, cette loi traduit seulement la volonté de l’Etat d’augmenter les compétences de la police municipale, pour décharger la police nationale, mais elle ne correspond pas à la réalité de nos territoires ».

**Glissement répressif**

« Les ajustements techniques apportés par la loi ne sont pas forcément négatifs : la possibilité de constater certaines infractions était demandée de longue date, analyse de son côté Gilles Nicolas, ancien commissaire de police et adjoint à la Sécurité de Nantes jusqu’en juin dernier. Mais ce qui me frappe, c’est l’absence totale de mesures pour améliorer la relation entre la police et les habitants, alors que la défiance n’a jamais été aussi forte. Le seul continuum, c’est d’abord celui de la disparition de la police de proximité. »

Pour beaucoup, ce texte est le symptôme du rôle de plus en plus répressif attribué à la police municipale depuis une quinzaine d’années. Interviewée [par *Libération*](https://www.liberation.fr/france/2020/11/19/securite-globale-avec-cette-proposition-de-loi-les-polices-municipales-sont-confortees-dans-ce-role-_1805999), la sociologue Virginie Malochet décrit une « montée en puissance » s’accompagnant d’un « glissement vers un modèle plus interventionniste et répressif ». Plus armés, plus orientés vers des missions d’interpellation, plus aiguillés par des maires désireux de se forger une image de « durs », les policiers municipaux se rapprochent peu à peu de leurs homologues nationaux.

Pendant des décennies, l’Etat centralisateur est resté très méfiant envers les polices municipales. Il faudra attendre 1999 pour qu’une loi leur accorde une reconnaissance plus conséquente. Mais depuis les années 2000, les collectivités locales ont gagné en compétences, et le sujet de la sécurité a été largement investi par les élus, poussés par [une forte demande de l’opinion publique.](https://www.mediacites.fr/enquete/lyon/2020/10/13/securite-face-a-la-colere-des-habitants-le-jeu-dequilibriste-des-pouvoirs-publics-lyonnais/) Résultat : les effectifs des policiers municipaux ont presque doublé en vingt ans, passant de 13 000 agents en 1998 à plus de 24 000 aujourd’hui. Et le recrutement bat son plein depuis les dernières élections municipales, synonymes de promesses d’embauche de la part des candidats.

**Donnant-donnant**

Pour l’Etat, qui doit composer avec des moyens en baisse, ces nouvelles troupes sont une aubaine. Pour inciter les communes à renforcer leur moyens, il a instauré depuis le début du quinquennat d’Emmanuel Macron une logique du « donnant-donnant » : les renforts en policiers nationaux, dont les effectifs ont baissé drastiquement depuis quinze ans, sont désormais conditionnés au recrutement, par la ville, de nouveaux policiers municipaux.

C’est tout le sens des « contrats de sécurité intégrée », dont le premier exemplaire a été [signé en octobre](https://www.haute-garonne.gouv.fr/content/download/35729/231794/file/CP.pdf) à Toulouse, en présence de Jean Castex : l’Etat s’engage à envoyer 110 agents de la paix supplémentaire dans les prochains mois et à réévaluer les besoins dans les prochaines années, tandis que la ville de Toulouse promet de recruter 20 agents municipaux supplémentaires par an entre 2021 et 2026, à rénover certains bâtiments des forces de l’ordre et à remplacer une partie de leur parc automobile.

En permettant des « expérimentations » pour certaines polices municipales volontaires, la loi sécurité globale ne fait que systématiser cette logique aux airs de chantage. En visite dans l’agglomération de Lyon fin octobre, le ministre de l’Intérieur Gérald Darmanin avait annoncé [un renfort de 300 policiers nationaux](https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/lyon-gerald-darmanin-annonce-300-policiers-supplementaires-renfort-metropole-1888736.html), tout en annonçant – déjà – une future expérimentation pour la police municipale locale, avant même le vote de la loi.

« C’est un piège qui se referme sur les maires »

Dans le même temps, le gouvernement n’hésite pas à accuser de « laxisme » les élus locaux qui ne joueraient pas cette partition sécuritaire ou ne recruteraient pas suffisamment de policiers municipaux. Le maire écologiste de Grenoble en a fait les frais. En août dernier, Gérald Darmanin a publié [sur Twitter](https://twitter.com/GDarmanin/status/1299257003982946304?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1299257003982946304%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.20minutes.fr%2Fgrenoble%2F2849199-20200829-dealers-grenoble-reponse-cinglante-gerald-darmanin-eric-piolle) une lettre adressée à Eric Piolle, décrivant la police grenobloise comme manquant d’effectifs, d’armes ou de caméras de surveillance. Avec un sous-entendu clair : une telle police serait indigne d’une aide du gouvernement.

« C’est un piège qui se referme sur les maires, résume Gilles Nicolas. L’Etat ne veut pas s’intéresser à la proximité, alors il la délègue à la police municipale. Pour paraître sérieux, les élus locaux sont sommés de recruter plus d’agents et de les armer. S’ils ne le font pas ils sont aussitôt accusés d’être “contre la sécurité”. Mais au final le contribuable paie deux fois : une fois pour une force nationale qui n’assure plus sa sécurité du quotidien, et une fois pour une police municipale conçue comme un supplétif. Le citoyen est complètement berné. »

**Rupture d’égalité**

Adjoint à la Sécurité au maire de Toulouse jusqu’en 2014, Jean-Pierre Havrin témoigne de ce glissement. Lui-même ex-commissaire, devenu conseiller de Jean-Pierre Chevènement à l’Intérieur à la fin des années 1990, l’homme a été l’un des artisans de la police de proximité, avant d’en être l’un des plus fervents adeptes sur le terrain en tant que directeur de la sécurité publique de Haute-Garonne. Il a aussi assisté à « l’assassinat » de cette doctrine phare des socialistes par Nicolas Sarkozy, venu à Toulouse en 2003 déclarer devant les caméras que les policiers n’étaient « pas là pour organiser des matchs de foot ». Selon lui, l’épisode, qui scellait l’orientation sécuritaire de la police nationale, a aussi marqué le début d’une « lente glissade » de la police municipale vers une conception plus répressive.

« Depuis des années la police municipale prend de l’ampleur du fait de la faiblesse des forces régaliennes, mais aussi des demandes des élus et des policiers eux-mêmes, analyse Jean-Pierre Havrin. J’ai été adjoint pendant huit ans, j’ai bien vu que leur rêve était de ressembler de plus en plus à la police nationale. Ajoutez à cela le désir de certains maires de jouer au shérif et vous avez le tableau actuel. »

« On va privilégier les bons élèves riches »

Selon l’ancien élu, ce glissement n’est pas sans risque. « Historiquement, le fait que l’Etat assure la sécurité est un gage d’égalité entre les citoyens. Le danger, c’est d’aller vers une rupture d’égalité, avec une sécurité différente selon les territoires, qui n’auraient pas les mêmes moyens ou la même politique », met en garde le toulousain. « On va privilégier les bons élèves riches, qui ont les moyens d’appliquer les consignes du gouvernement, abonde Gilles Nicolas. Si on suit cette logique, les communes qui rencontrent le plus de difficultés, qui sont souvent aussi les plus pauvres, devraient recruter davantage ? Allez dire ça aux maires de Seine-Saint-Denis ! »

Le spectre de l’abandon des territoires les moins favorisés sur le plan de la sécurité inquiète également le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), une association spécialisée qui rassemble une centaine de collectivités locale. Dans [un communiqué](https://ffsu.org/communique-de-presse-les-elus-du-ffsu-reagissent-a-la-proposition-de-loi-relative-a-la-securite-globale/), ses membres « saluent le droit à l’expérimentation et à l’initiative des territoires, à condition qu’il ne s’accompagne pas d’un désengagement de l’État et ne soit pas limité aux communes les mieux dotées ».

En creux se dessine une certaine mise sous tutelle des collectivités locales. « Les maires sont souvent des potiches qui écoutent la litanie des chiffres données par la préfecture ou le parquet, sans pouvoir définir une vraie stratégie qui serait suivie par tous. Les politiques ne devraient pas être définies nationalement place Beauvau mais par les élus locaux, au service des habitants », estime Gilles Nicolas.

**Dérive des missions**

Dans les communes, ce glissement sécuritaire se traduit d’abord par une généralisation progressive de l’armement. Selon les chiffres du ministère, plus de la moitié (53%) des agents sont aujourd’hui armés. Ce seuil symbolique a été atteint en 2019 et cette tendance s’accentue, sous la forte pression des syndicats professionnels. En première ligne lors des attentats, ou [pris pour cible](https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/roubaix-un-homme-fonce-sur-des-policiers-municipaux-il-est-en-garde-a-vue-1606036946) régulièrement, les agents font désormais de leur armement un critère majeur au moment de candidater dans une commune. Les villes de gauche, traditionnellement réticentes à armer leurs agents, se trouvent soumises à une intense pression de la part des syndicats de policiers. A Clermont-Ferrand, les agents ont décidé ces derniers mois [de ne plus intervenir dans les rues](https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/pm-1605006014) de la ville, sauf pour les urgences, après le refus par Olivier Bianchi (PS) de les armer, tandis que les policiers municipaux d’Amiens menaçaient début novembre de lancer [une grève des procès-verbaux](https://premium.courrier-picard.fr/id137868/article/2020-11-03/des-policiers-municipaux-damiens-envisagent-une-greve-des-pv), pour les mêmes raisons.

L’équipement des policiers municipaux est aussi révélateur des « dérives » des missions des policiers municipaux, selon Edith Kinhouande. « A Lyon, on part en patrouille avec des casques et des boucliers. On nous fait faire des formations “violences urbaines” [un exemple [ici](https://www.cnfpt.fr/trouver-formation/detail/h-1fcr-P-1fiu830-1g677r0)]. En réalité c’est du maintien de l’ordre déguisé, alors que nous ne sommes pas censés en faire », estime-t-elle. Une évolution déjà ancienne, nuance Jean-Pierre Havrin. « Quand je suis devenu adjoint à Toulouse en 2008, les policiers municipaux venaient d‘acheter des casques. Je leur ai dit de les ranger », se souvient-il.

« Tout est fait pour changer l’esprit de la police municipale »

Mais le changement des pratiques ne se limite pas à l’armement. « Avant on partait en patrouille, à pied, on pouvait prendre des initiatives, être au contact. Maintenant on a des plannings minutés, on court de partout, on n’a plus de contact avec les gens. Le public appelle le 17, qui les oriente vers nous », poursuit Edith Kinhouande, qui dénonce « un double discours ». « D’un côté, on nous parle de proximité sous toutes les formes, de l’autre, on fait des opérations conjointes avec la police nationale, la douane, dans les caves, etc. Tout est fait pour changer l’esprit de la police municipale », regrette-t-elle.

Tous les professionnels ne sont pas aussi catégoriques. « ll faut être réaliste, on a dépassé de loin la police municipale à papa. Empêcher des points de deals avec de l’îlotage et de la police de proximité comme on la concevait il y a vingt ans, ce n’est pas ce que demandent les élus ou les habitants, fait valoir Patrick Lefèvre (FO-PM). Ça ne veut pas dire qu’on doit abandonner le terrain. Au contraire, il doit rester le cœur de la police municipale, mais la lutte contre la délinquance doit passer avant la prévention. »

**Fusion symbolique**

Le changement de culture à l’œuvre dans les polices municipales passe aussi par le recrutement d’anciens policiers nationaux ou d’ex-militaires, qui s’est considérablement accentué ces dernières années. Un décret publié, en 2006, alors que Nicolas Sarkozy était à l’Intérieur, avait déjà facilité le recrutement en détachement des anciens « nationaux » par les communes. En 2020, [deux autres décrets](https://www.lagazettedescommunes.com/700602/dispense-de-formation-des-policiers-et-gendarmes-que-vont-changer-les-nouveaux-decrets/?abo=1) ont écourté de six à trois mois la formation des policiers et gendarmes pour devenir policier municipal et allégé le contenu des cours. De quoi favoriser grandement leur recrutement par les communes, qui évitent ainsi de financer plusieurs mois de formation.

Quelle est la part des anciens policiers et gendarmes parmi les policiers municipaux ? Sollicité sur ce point, le ministère de l’Intérieur n’a pas répondu à nos demandes. « Il n’y a pas de chiffre officiel, mais nous l’estimons à environ 20% », évalue quant à lui Cédric Renaud, selon qui beaucoup d’anciens « nationaux » arrivent dans la police municipale pour « une sorte de pré-retraite », et non « par vocation ». Mais ces arrivées suffisent pour modifier les pratiques, selon plusieurs interlocuteurs. « Ils viennent avec leurs méthodes, leurs manières de travailler, sans toujours connaître le territoire », reconnaît Edith Kinhouande.

La coordination et le rapprochement des pratiques peut-elle tourner à la fusion pure et simple ? Pour l’instant, elle reste symbolique. A Nice, un futur hôtel de police pharaonique doit voir le jour d’ici 2024 à la place de l’ancien hôpital Saint-Roch. Il sera le premier à rassembler sous un même toit la police nationale et la police municipale.