DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA SÉCURITÉ CIVILE
ET DE LA GESTION DES CRISES

FNCDG
Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

CONVENTION
DÉFINISSANT LES MODALITÉS DE COMPENSATION FINANCIÈRE POUR L'ORGANISATION DES CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS DES OFFICIERS DE SAPEUR-POMPIER PROFESSIONNEL

PROJET

Entre

LA DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES
Place Beauvau 75800 Paris Cedex 08
représentée par son directeur général, Monsieur Alain THIRION, et ci-après désignée par « DGSCGC »

d'une part,

et

LA FEDERATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION
80 rue de Reuilly 75012 Paris
représentée par son Président, Monsieur Michel HIRIART
ci-après désignée par « FNCDG»

d'autre part,

ci-après conjointement appelées « LES PARTIES »

Il est préalablement exposé ce qui suit :

PREAMBULE

La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels dite loi « Matras » a transféré la compétence d'organisation des concours et examens professionnels des sapeurs-pompiers professionnels de catégorie A et B aux Centres de Gestion de la fonction publique territoriale (CDG).

Depuis la promulgation de la loi précitée, les concours et examens professionnels relèvent donc de la compétence des CDG.

Concernant le financement de ces concours et examens, l'article L. 452-31 prévoit le principe de compensation financière.

CGFP art L. 452-31
« II. - Les charges résultant de l'organisation par les centres de gestion des concours et des examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels des catégories A et B font l'objet d'une compensation financière à la charge de l'Etat, pour un montant équivalent aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat à l'exercice des missions ainsi transférées. »

Ceci étant exposé, il est convenu ce qui suit :

ARTICLE 1 - OBJET DE LA CONVENTION

La présente convention fixe les modalités opérationnelles relatives au versement de la compensation financière et son montant global versée par la DGSCGC aux centres de gestion coordonnateurs dans le ressort desquels une ou plusieurs opérations ont été organisées, au titre du transfert de l'organisation des concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de sapeur-pompier professionnel des catégories A et B.

La convention prévoit également le rôle de la FNCDG en matière de transmission d'informations des CDG vers la DGSCGC permettant d'orienter les flux financiers et d'en fixer les montants affectés.

Les conventions entre les Centres de Gestion coordonnateurs et les Centres de gestion organisateurs fixant les modalités de reversement de la compensation financière pour l'organisation des concours et examens professionnels d'officiers de sapeur-pompiers procèdent de la présente convention cadre.

ARTICLE 2 – CHAMP D'APPLICATION DE LA CONVENTION

Le transfert de compétences de la DGSCGC vers les Centres de Gestion concerne l'organisation de l'ensemble des opérations relavant de la catégorie A et de la catégorie B de la filière Sapeurs-pompiers professionnels. Le champ d'application de la convention concerne les opérations suivantes :

Concours

- Concours interne de lieutenant de 1ère classe de sapeur-pompier professionnel
- Concours externe de lieutenant de 1ère classe de sapeur-pompier professionnel
- Concours interne de lieutenant de 2ème classe de sapeur-pompier professionnel
- Concours interne de capitaine de sapeur-pompier professionnel
- Concours externe de capitaine de sapeur-pompier professionnel
- Concours interne de cadre de santé de sapeur-pompier professionnel
- Concours externe de cadre de santé de sapeur-pompier professionnel
- Concours d'infirmier de sapeur-pompier professionnel
- Concours de médecins et de pharmaciens de sapeur-pompier professionnel

Examens professionnels

- Examen professionnel de Lieutenant hors classe de sapeur-pompier professionnel
- Examen professionnel de cadre supérieur de santé de sapeur-pompier professionnel
- Examen professionnel de lieutenant de 1ère classe de sapeur-pompier professionnel

ARTICLE 3 –MONTANT DE LA COMPENSATION

PROJET

Le montant correspond, conformément aux termes de l'article L 452-31 du CGFP, aux dépenses consacrées par l'Etat à l'exercice des missions ainsi transférées à la date du transfert.

Le montant annuel de la compensation financière est fixé par la DGSCGC à 800 000 euros (huit-cent mille euros).

Le montant versé par la DGSCGC aux CDG coordonnateurs percevant la compensation correspond, pour chaque opération organisée par les CDG de leur ressort pour l'exercice des missions transférées, à une part de la compensation annuelle proportionnelle au poids de celle-ci dans l'ensemble des opérations transférées, sur le fondement des informations transmises à la DGSCGC par la FNCDG, conformément à l'article 5 de la présente convention.

Dans l'hypothèse d'une compensation financière inférieure aux coûts projetés par les Centres de Gestion pour l'organisation de ces opérations de concours et examens professionnels, les Centres de Gestion peuvent envisager de modifier l'organisation calendaire des opérations, par exception au principe qu'ils adoptent d'une organisation biennale de chaque opération) afin de couvrir les dépenses prévues.

ARTICLE 4 –CLAUSE DE REVOYURE DU MONTANT DE LA COMPENSATION

Les Parties conviennent de procéder tous les deux ans, au réexamen des coûts de l'organisation des opérations de concours et examens professionnels de sapeurs-pompiers.

En fonction des résultats de ce bilan financier des Centres organisateurs, les parties conviennent d'examiner et de s'accorder afin de promouvoir tous les moyens nécessaires à l'adéquation de la compensation financière globale annuelle aux coûts réellement exposés par les CDG organisateurs de ces opérations.

ARTICLE 5 –ROLE DE LA FEDERATION EN MATIERE DE REPARTITION DE LA COMPENSATION

Le versement de la compensation financière annuelle de la DGSCGC sera réparti entre les CDG coordonnateurs sur la base des informations transmises chaque année, d'ici le mois de novembre au plus tard, par la FNCDG à la DGSCGC et de la clé de répartition transmise annuellement.

La FNCDG s'engage ainsi à transmettre chaque année à la DGSCGC :

- La liste des opérations organisées
- Le calendrier des opérations
- L'indication des CDG organisateurs par session et le CDG coordonnateur associé
- Le RIB des CDG coordonnateurs concernés

Sur la base des informations transmises par la FNCDG, la DGSCGC dirige le flux annuel de la compensation vers les CDG coordonnateurs dans le ressort desquels ont été organisées les opérations de concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels.

Ainsi, la part de la compensation annuelle perçue par le CDG coordonnateur dans le ressort duquel un ou plusieurs CDG ont organisé une ou plusieurs opérations, est proportionnelle à son poids dans l'ensemble des coûts des opérations transférées et tient compte du montant global annuel de la compensation financière prévue à l'article L. 452-31 du CGFP.

PROJET

ARTICLE 6 –MODALITES DE VERSEMENT DE LA COMPENSATION

La compensation financière est versée annuellement par la DGSCGC aux CDG coordonnateurs au sein desquels un ou plusieurs CDG ont organisé une opération de concours ou d'examen professionnel selon la clé de répartition transmise par la FNCDG, précisée à l'article 5 de la présente convention.

Ainsi, la DGSCGC procède, pour chaque année, au versement du transfert financier vers les CDG coordonnateurs par arrêté ministériel. Le versement des sommes concernées a lieu par virement bancaire.

Des conventions sont conclues entre chaque CDG coordonnateur et les CDG organisateurs de concours de leur ressort régional ou interrégional, afin de définir les modalités de versement de la compensation financière.

Des conventions sont également conclues entre tous les CDG coordonnateurs pour, le cas échéant, s'assurer de la répartition des déficits sur deux années d'exercice dans l'hypothèse d'une organisation bisannuelle, le montant de la compensation financière ne correspondant pas au réel des dépenses engagées pour l'exercice des missions transférées. Cette situation a cependant vocation a être évitée par la mise en œuvre de la clause de revoyure prévue à l'article 4 de la présente convention.

L'ensemble du dispositif retenu est traduit dans les schémas régionaux ou interrégionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation des CDG, conformément aux dispositions prévues par le CGFP.

La DGSCGC procédera chaque année au versement de la compensation dans le mois suivant la communication de la clé de répartition par la FNCDG, soit d'ici la fin de chaque année civile.

ARTICLE 7– COMITE DE SUIVI

Un comité de suivi du transfert des opérations de catégories A et B de la filière sapeurs-pompiers professionnels est mis en place. Il se réunit annuellement et en tant que de besoin au dernier trimestre de l'année. Il a pour objectif :

- d'une part, de dresser le bilan (annuel) de l'organisation des opérations transférées en faisant part notamment des contraintes ou difficultés rencontrées par les CDG organisateurs (application des textes réformés, relations avec les SDIS d'Outre-Mer dans le cadre des épreuves délocalisées, …),
- et d'autre part, de réexaminer, le cas échéant, les coûts d'organisation des opérations transférées conformément à l'article 4 de la présente convention.

Ce comité de suivi permet également à la DGSCGC de disposer des informations nécessaires de la part des CDG organisateurs afin de dresser un bilan des concours et examens professionnels transférés par âge, genre et cadre d'emplois conformément aux dispositions de l'article 59 du décret n°2020-1474 du 30 novembre 2020.

Ce comité est composé de représentants de la DGSCGC et de la FNCDG et des CDG en charge des opérations transférées.

ARTICLE 8– DUREE DE LA CONVENTION

La présente convention est conclue pour une durée de quatre ans à compter de sa signature par les parties.

PROJET

La convention est renouvelable par reconduction expresse.

ARTICLE 9- MODIFICATIONS / AVENANTS

Toute modification de la présente convention, définie d'un commun accord entre les Parties, fera l'objet d'un avenant. Les avenants ultérieurs feront partie de la présente convention et seront soumis à l'ensemble des dispositions qui le régissent.

ARTICLE 10 - LITIGES

Tout litige né de l'interprétation et/ou de l'exécution de la présente convention fera l'objet d'une tentative de règlement amiable entre les PARTIES. A défaut d'accord à l'issue d'un délai de 30 jours calendaires à compter de la réception d'une lettre recommandée avec avis de réception notifiée par l'une des deux PARTIES et précisant la difficulté en cause, chacune des PARTIES peut saisir le tribunal administratif de Paris.

Fait à Paris,

En quatre exemplaires, le

Le président de la FNCDG	Le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises
Michel HIRIART	Julien MARION

PROJET

MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES
Liberté
Égalité
Fraternité

Accès – parcours de carrière – rémunérations (APR)

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Accès

Sujets	Mesures envisagées		Pistes à explorer
	Contenu	Temporalité et vecteur	
Concours	Dans le prolongement des travaux du groupe de travail concours issu du CSFPT qui a permis la suppression de toutes les épreuves d'admissibilité pour les concours sur titre des filières médico-sociale et sociale, passage en revue de tous les concours de la FPT autour de critères de professionnalisation, de simplification	Mandat à la DGCL sur le fondement de la circulaire Etat qui sera diffusée cet été sur la revue des concours, pour animation du groupe de travail – traduction réglementaire voire législative courant 2024	
Apprentis	Assimilation de la durée d'apprentissage à une durée de service public avec concours interne réservé	Identification d'ici l'automne des cadres d'emploi concernés – traduction dans le projet de loi 2024	
VAE			Application à la fonction publique des modalités simplifiées de VAE
Contractuels			- Accès direct en CDI pour la FPT - Expérimentation pour l'accès facilité de contractuels à la fonction publique
Classement	Harmonisation et amélioration des règles de classement dont reprise de l'expérience professionnelle antérieure à un niveau de responsabilité comparable au corps ou cadre d'emplois concerné	Identification des besoins d'ici fin 2023 – décret pour entrée en vigueur au 1er janvier 2024	

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Parcours

Sujets	Mesures envisagées		Pistes à explorer
	Contenu	Temporalité et vecteur	
Promotion	- Passage d'un ratio de 1 à 3 à un ratio de 1 à 2 pour les promotions internes et réduire de 4 à 2 ans la possibilité de promouvoir si le quota du 1 pour 2 n'est pas atteint ; assouplissement de la règle selon laquelle ne peut être promu le fonctionnaire qui n'a pas suivi les formations statutaires obligatoires dans les délais prescrits par son statut particulier avec impossibilité de régulariser ; - Allègement des conditions d'avancement de grade des agents de catégorie B (trois versants)	Décret en conseil d'Etat automne 2023	
Formation	Simplification des congés formation	Projet de loi et décret – 2024	- Prise en compte de formations qualifiantes comme accélérateurs de carrière (cf. secrétaires de mairie) - Passeport de compétences
Entretien d'évaluation	Distinction entre l'entretien d'évaluation réalisé annuellement par le manager ; et l'entretien d'évolution professionnelle réalisé de façon triennale dans des modalités restant à déterminer	Décret pour expérimentation 2024	
Tutorat			Mise en place d'un dispositif de tutorat pour les nouveaux agents publics ou ceux souhaitant réaliser une mobilité / reconversion, en lien avec la retraite progressive
Sorties	Bilan du dispositif de rupture conventionnelle en vue d'un renforcement	Bilan d'ici début 2024	Simplification des procédures disciplinaires et d'insuffisance professionnelle, cadrage de l'enquête administrative
Mobilité dans un bassin d'emploi	Mise en place de CLEP dans chaque bassin d'emploi	Généralisation à partir de septembre 2023	
	Convention marque employeur et renforcement des liens avec France travail	Automne 2023	

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Rémunérations

Sujets	Mesures envisagées		Pistes à explorer
	Contenu	Temporalité et vecteur	
Grilles	Détermination de 4 critères qui guideront les modifications des grilles statutaires ayant vocation à évoluer dans le temps : logique métiers (qui peut justifier une différenciation entre statuts particuliers) / sens de l'avancement de grade / correction de l'écrasement des bas de grille et perspective d'évolution salariale tout au long de la carrière / accélérateurs de carrière	Édiction des grandes lignes directrices à l'automne 2023 – traduction projet de loi et décrets à compter de 2024	
Régime de primes	Evolution des pratiques du RIFSEEP actuel pour mieux corréler les primes à l'exercice effectif des fonctions et développer une vraie prime variable (ex. police municipale)	Vecteur à déterminer - 2024	Fin de la règle de parité des plafonds avec l'Etat
Prime d'intéressement	Développement d'une réelle logique « d'intéressement individuel et collectif »	Décret 2024	
Indemnité de résidence	Adoption d'une solution adaptée pour les zones transfrontalières	Décret à l'automne	
Heures de nuit et week-end			Revalorisation des heures de nuit et de week-end, en lien avec les travaux pour la FPH
Autres éléments de rémunération			Refonte de la NBI, du CTI, du SFT

MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES
Liberté
Égalité
Fraternité

Fonction publique + (FP+)

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Pratiques managériales

Sujets	Mesures envisagées		Pistes à explorer
	Contenu	Temporalité et vecteur	
Formation des managers			Développement et partage de « communs » du management dans la fonction publique à partir des ressources des organismes de formation publics et des écoles du RESP
Label employeur	Création d'un label « FP+ » auquel les collectivités volontaires pourront adhérer, qui intègrera des labels déjà existants	Fin 2023	

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES
Liberté
Égalité
Fraternité

Accompagnement et simplification RH

Sujets	Mesures envisagées		Pistes à explorer
	Contenu	Temporalité et vecteur	
Simplification de la gestion RH	Suppression des actes pour le congé maladie ordinaire, PV d'installation, arrêté DGFIP pour PJ comptable, certificat de cessation de paiement dématérialisé, modification des textes relatifs à l'indemnisation du télétravail…	Décrets et arrêtés automne-hiver 2023	Simplification du mécanisme de déclarations de vacances d'emploi (DVE)
Protection des agents	- Elargissement de la protection fonctionnelle - Possibilité pour la collectivité de déposer plainte à la place de son agent - Outil de mesure des incivilités - Création de communautés de partage	Décret et convention d'ici fin 2023 – projet de loi 2024	Partenariat GN/PN
Accompagnement RH	Expérimentation de « conciergeries de territoire »	Expérimentation hiver 2023	

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Conditions de vie et de santé au travail

Sujets	Mesures envisagées		Pistes à explorer
	Contenu	Temporalité et vecteur	
Temps de travail	Revue d'expériences avec une 50aine de collectifs s'étant engagés dans des modulations du temps de travail, avec analyse scientifique autour de 5 critères (impacts individuels / qualité du SP / collectif de travail / TE / éga pro), avec appui ADEME, ANACT et ANAP – dont analyse d'éventuels bougés juridiques (comme pour le cycle de 12h en EHPAD municipaux)	Expérimentation – lancement en septembre	
	Refonte des ASA liées à la famille et la parentalité	Négociations à l'automne pour un décret début 2024	
Télétravail	Point d'étape sur la mise en œuvre de l'accord	Lancement du bilan à l'automne 2023	
Médecine professionnelle			Expertiser un engagement à servir des médecins du travail, raccourcissement de la formation des médecin en reconversion, temps partiel, simplification des procédures (visites d'information, conseil médical…), revalorisation des expertises médicales rendues pour les conseils médicaux, renforcement du rôle des professionnels paramédicaux dans les SST
Prévention	Mise en place d'un fonds en faveur de la prévention de l'usure professionnelle	Conclusions de la mission attendues en septembre 2023	
	Prise d'un décret sur l'usure professionnelle	Décret fin 2023	
Santé	Analyse de l'absentéisme et des problématiques de santé notamment mentale dans la FPT	Mission à la main des employeurs territoriaux	
	Déclinaison du plan maladies chroniques : publication d'un guide pédagogique et mise en place d'actions de prévention 3 versants (cf. la Réunion)	Partenariats automne 2023	
	Mise en place de « lieux publics sans tabac »	Automne 2023	

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Environnement et équipement de travail

Sujets	Mesures envisagées		Pistes à explorer
	Contenu	Temporalité et vecteur	
Espace de travail			Partage de pratiques entre collectivités
Equipement numérique	Mise à disposition d'une suite collaborative du secteur public	Accessible en bêta test à l'automne 2023	

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES
Liberté
Égalité
Fraternité

Egalité, diversité, engagement

Sujets	Propositions de nouvelles mesures		Autres mesures à expertiser
	Arbitrage proposé	Temporalité et vecteur	
Egalité professionnelle	Refonte du DNE	Ppl adoptée, traduction réglementaire d'ici l'automne	
	Mise en place d'un index	Ppl adoptée, traduction réglementaire d'ici l'automne	
	Appui à la parentalité dans les écoles de service public	Automne 2023	
	Ouverture de 10 places pour la FPT dans le programme Talentueuses	Lancement des inscriptions courant été	
Diversité	Mise en place d'une plateforme d'appariement pour le mentorat	Site internet – à partir de la fin de l'été	
	Programme d'accompagnement des agents en situation de handicap	Lancement en novembre	
Engagement	Mise en œuvre du décret « mécénat de compétences »	Circulaire FPE-FPT été 2023 Lancement d'une plateforme de publication des offres avant la fin de l'année.	

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Logement

Sujets	Mesures envisagées		Pistes à explorer
	Contenu	Temporalité et vecteur	
Accès au logement	Détermination des modalités de création d'un bail avec clause de fonction pour les agents publics	Mission confiée le 10 juillet au député David AMIEL	Analyse de l'élargissement des conditions de mise à disposition d'un logement pour nécessité de service
	Extension de la garantie Visale et du cautionnement locatif assurantiel	2024	
Connaissance de l'offre	Mise en place d'une plateforme d'information et de service	Fin 2023	
Mobilisation du foncier public	Expérimentations et partenariats sur des territoires tests	Réunion de cadrage cab MTFP MCT et logement à la rentrée	

Rapport à Madame la Première ministre

Projet de décret portant modification du décret n° 2010-1068 du 8 septembre 2010 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents territoriaux spécialisés de 1re classe des écoles maternelles.

Le décret n°92-850 du 28 août 1992 *portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles* (ATSEM) prévoit trois modalités d'accès par concours (externe, interne, et troisième concours) à ce cadre d'emplois.

Le contenu des épreuves est précisé par le décret n°2010-1068 du 8 septembre 2010 *fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des ATSEM* :

- le concours externe sur titres, ouvert aux candidats titulaires du certificat d'aptitude professionnelle Accompagnant éducatif petite enfance (CAP AEPE), comportant une épreuve écrite d'admissibilité (questionnaire à choix multiples portant principalement sur des situations concrètes habituellement rencontrées par les ATSEM) et une épreuve orale d'admission ;

- le concours interne, ouvert aux fonctionnaires et agents publics justifiant de deux années de service auprès de jeunes enfants en milieu scolaire et maternel, lequel comporte une seule épreuve orale d'admission consistant en un entretien privilégiant l'expérience professionnelle de l'agent ;

- le troisième concours, ouvert aux candidats qui bénéficient d'une expérience professionnelle de quatre années auprès de très jeunes enfants. Ce dernier comporte une épreuve écrite d'admissibilité (trois à cinq questions à réponse courte) et une épreuve orale d'admission consistant en un entretien portant sur l'expérience professionnelle des candidats.

Le présent projet de décret vise à rétablir une épreuve écrite d'admissibilité au concours interne d'accès au cadre d'emplois des ATSEM, épreuve supprimée en 2010. Cette proposition fait suite notamment à la publication de deux rapports successifs du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), en 2017 et 2018, et part de deux constats récurrents :

- les jurys du concours interne déplorent la méconnaissance par les candidats des fonctions des ATSEM ;
- le seuil d'admission est très élevé, régulièrement au-dessus de 18/20, ce qui provoque l'incompréhension des candidats non retenus malgré une note élevée.

Par ailleurs, le groupe de travail « concours », piloté par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), composé de membres du CSFPT, représentant les employeurs territoriaux et les organisations syndicales, ainsi que de représentants du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres de gestion, a relevé, en 2022, les mêmes difficultés conduisant au même constat d'incompréhension des candidats échouant au concours alors qu'ils ont obtenu une note élevée à l'épreuve orale. Ont également été pointés les coûts importants d'organisation de ce concours induit par le nombre conséquent de candidats se présentant à l'unique épreuve orale et obligeant les centres de gestion de la fonction publique territoriale à démultiplier les jurys[1].

[1] A titre d'illustration, en 2019, 3 113 candidats étaient présents à l'épreuve orale d'admission du concours interne d'ATSEM (5 643 candidats admis à concourir), pour 676 places ouvertes.

Le présent projet de décret a ainsi pour double objectif de permettre, par la mise en place d'une épreuve écrite d'admissibilité, une amélioration des conditions de sélection des candidats au concours interne et d'actualiser les références règlementaires du décret portant organisation de ce concours.

Les articles 2 et 3 actualisent l'intitulé du concours au regard des évolutions statutaires : les concours ouverts permettent l'accès des lauréats au grade d'ATSEM « principal de 2ème classe » (il s'agissait précédemment du grade d'ATSEM « principal de 1ère classe »).

L'article 4 crée, pour le concours interne, une épreuve écrite d'admissibilité, qui complète l'épreuve orale d'admission. Cette épreuve écrite d'admissibilité, d'une durée de deux heures (coefficient 1), à caractère professionnel, porte sur les missions incombant aux membres du cadre d'emplois. Cette épreuve comporte, une série de trois à cinq questions appelant des réponses courtes ou sous forme de tableaux. Cette épreuve s'appuie sur un dossier succinct remis au candidat et porte sur des situations susceptibles d'être rencontrées par un agent territorial spécialisé des écoles maternelles dans l'exercice de ses fonctions.

Les modalités retenues pour cette épreuve écrite d'admissibilité sont similaires à celles prévues par le troisième concours d'accès à ce même cadre d'emplois. Son caractère professionnalisant permet de valoriser l'expérience des candidats auprès des jeunes enfants.

Cet article maintient enfin le format de l'épreuve orale d'admissibilité qui se déroule sous la forme d'un entretien, débutant par une présentation, d'une durée de cinq minutes, par le candidat de son expérience professionnelle et des compétences qu'il a acquises à cette occasion, sur la base d'un document retraçant son parcours professionnel. Cet entretien se poursuit par une conversation, d'une durée de 15 minutes, visant à apprécier, le cas échéant sous forme de mise en situation professionnelle, la capacité du candidat à analyser son environnement professionnel et à résoudre les problèmes les plus fréquemment rencontrés par un agent territorial spécialisé des écoles maternelles. La durée totale de cette épreuve est de 20 minutes et est affectée d'un coefficient 2.

L'article 5 effectue un renvoi au décret n°2013-593 du 5 juillet 2013 *relatif aux conditions générales de recrutement et d'avancement de grade et portant dispositions statutaires diverses applicables aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale* en ce qui concerne les conditions d'ouverture, d'inscription, d'organisation et de déroulement des épreuves du concours.

L'article 6 actualise les références relatives au décret n°2013-593 du 5 juillet 2013 précité ainsi qu'au code général de la fonction publique.

L'article 7 abroge les articles dont le contenu est identique au décret n°2013-593 du 5 juillet 2013 précité.

L'article 8 précise le champ d'application du projet de décret et en délimite les exclusions (tous les concours dont l'arrêté d'ouverture a été publié avant l'entrée en vigueur du décret).

L'article 9 est l'article d'exécution.

Tel est l'objet du présent décret que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'intérieur et des outre-mer

Décret n°
portant modification du décret n° 2010-1068 du 8 septembre 2010 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents territoriaux spécialisés de 1re classe des écoles maternelles

NOR :

Publics concernés *: candidats aux concours pour le recrutement des agents territoriaux spécialisés principaux de 2e classe des écoles maternelles.*

Objet *: le décret a pour objet d'instaurer une épreuve écrite d'admissibilité pour le concours interne des agents territoriaux spécialisés principaux de 2ème classe des écoles maternelles.*

Le décret actualise l'intitulé du concours ouvert aux agents territoriaux spécialisés principaux de 2ème classe des écoles maternelles, dont les modalités d'organisation sont fixées par le décret n° 2010-1068 du 8 septembre 2010 ici modifié. En effet, l'article 24 du décret n° 2016-1372 du 12 octobre 2016 modifiant, pour la fonction publique territoriale, certaines dispositions générales relatives aux fonctionnaires de catégorie C et divers statuts particuliers de cadres d'emplois de fonctionnaires de catégorie C et B, a modifié l'intitulé du 1er grade de ce cadre d'emplois.

Le texte prévoit, par ailleurs, l'actualisation des dispositions du décret du 8 septembre 2010 pour tenir compte à la fois de l'intervention du décret n° 2013-593 du 5 juillet 2013 relatif aux conditions générales de recrutement et d'avancement de grade et portant dispositions statutaires diverses applicables aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale, qui fixe les conditions générales d'organisation des concours de la fonction publique territoriale, et de l'entrée en vigueur du code général de la fonction publique depuis le 1er mars 2022.

Il introduit enfin une épreuve écrite d'admissibilité au concours interne d'une durée d'une heure qui se compose d'une série de trois à cinq questions appelant des réponses courtes ou sous forme de tableaux, posées à partir d'un dossier succinct remis aux candidats portant sur des situations susceptibles d'être rencontrées par un agent territorial spécialisé des écoles maternelles dans l'exercice de ses fonctions.

Entrée en vigueur *: le texte est applicable aux concours organisés à compter du lendemain de sa publication.*

Notice *: le décret a pour objet d'instaurer une épreuve écrite d'admissibilité pour le concours interne des agents territoriaux spécialisés* principaux de 2ème classe des écoles maternelles.

***Références** : Le décret ainsi que les textes qu'il modifie, dans leur rédaction issue de cette modification, peuvent être consultés sur le site Légifrance (www.legifrance.gouv.fr).*

La Première ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et des outre-mer ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Vu le décret n°92-850 du 28 août 1992 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

Vu le décret n° 2010-1068 du 8 septembre 2010 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents territoriaux spécialisés de 1re classe des écoles maternelles ;

Vu le décret n° 2013-593 du 5 juillet 2013 modifié relatif aux conditions générales de recrutement et d'avancement de grade et portant dispositions statutaires diverses applicables aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en date du;

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du,

Décrète :

Article 1

Le décret n° 2010-1068 du 8 septembre 2010 susvisé est modifié conformément aux dispositions des articles 2 à 7 du présent décret.

Article 2

Dans l'intitulé les mots « de 1re classe » sont remplacés par les mots « principaux de 2e classe ».

Article 3

A l'article 1er, les mots « de 1re classe » sont remplacés par les mots « principaux de 2e classe ».

Article 4

L'article 4 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le concours interne comporte une épreuve écrite d'admissibilité et une épreuve orale d'admission.

L'épreuve d'admissibilité consiste en une série de trois à cinq questions appelant des réponses courtes ou sous forme de tableaux, posées à partir d'un dossier succinct remis aux candidats portant sur des situations susceptibles d'être rencontrées par un agent territorial spécialisé des écoles maternelles dans l'exercice de ses fonctions (durée : deux heures, coefficient 1).

Peuvent seuls être autorisés à se présenter à l'épreuve d'admission les candidats déclarés admissibles par le jury.

L’épreuve d’admission consiste en un entretien débutant par une présentation par le candidat de son expérience professionnelle et des compétences qu'il a acquises à cette occasion, sur la base d'un document retraçant son parcours professionnel.

Ce document, établi conformément au modèle fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, est fourni par le candidat au moment de son inscription et remis au jury préalablement à cette épreuve.

Cet entretien se poursuit par une conversation visant à apprécier, le cas échéant sous forme de mise en situation professionnelle, la capacité du candidat à analyser son environnement professionnel et à résoudre les problèmes les plus fréquemment rencontrés par un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (durée : 20 minutes, dont 5 minutes au plus d'exposé, coefficient 2) ».

Article 5

L’article 6 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'ouverture, l'inscription ainsi que l'organisation et le déroulement des concours sont régis par le décret du 5 juillet 2013 susvisé. ».

Article 6

L’article 7 est ainsi modifié :

1°Au troisième alinéa, la référence : « l'article 14 du décret du 20 novembre 1985 susvisé » est remplacée par la référence : « l'article 17 du décret du 5 juillet 2013 susvisé » ;

2°Au neuvième alinéa, la référence : « l’article 44 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée » est remplacée par la référence : « l’article L. 325-19 du code général de la fonction publique ».

Article 7

Les articles 8, 9 et 10 sont abrogés.

Article 8

Les concours d'accès au cadre d’emplois des agents territoriaux spécialisés principaux de 2ème classe des écoles maternelles, ouverts avant l’entrée en vigueur du présent décret, se poursuivent jusqu'à leur terme en vertu des dispositions antérieures à la publication du présent décret et dans les conditions fixées par l'arrêté d'ouverture.

Article 9

Le ministre de l’intérieur et des outre-mer, le ministre de la transformation et de la fonction publiques, la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le

Par la Première ministre :

Le ministre de l’intérieur et des outre-mer,

Gérald DARMANIN

Le ministre de la transformation
et de la fonction publiques,

Stanislas GUERINI

La ministre déléguée auprès
du ministre de l'intérieur et des outre-mer
et du ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires,
chargée des collectivités territoriales,
et de la ruralité

Dominique FAURE

LES EPREUVES PHYSIQUES ET SPORTIVES DE LA FILIERE SPP

Concours	Capitaines	Lieutenants de 1ère classe	Caporaux
Références	Décret n° 2020-1474 du 30 novembre 2020 fixant les modalités d'organisation des concours et examens professionnels des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels Arrêté du 30 novembre 2020 relatif aux épreuves physiques communes aux concours externes ouverts pour le recrutement de sapeurs-pompiers professionnels	Décret n° 2020-1474 du 30 novembre 2020 fixant les modalités d'organisation des concours et examens professionnels des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels Arrêté du 30 novembre 2020 relatif aux épreuves physiques communes aux concours externes ouverts pour le recrutement de sapeurs-pompiers professionnels	Décret n° 2020-1474 du 30 novembre 2020 fixant les modalités d'organisation des concours et examens professionnels des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels Arrêté du 30 novembre 2020 relatif aux épreuves physiques communes aux concours externes ouverts pour le recrutement de sapeurs-pompiers professionnels
Epreuves	Epreuves de préadmission (concours externe) Epreuve physique comprenant : - Une épreuve de natation - Une épreuve de parcours professionnel adapté - Une épreuve d'endurance cardio-respiratoire (Luc Léger)	Epreuves de préadmission (concours externe) Epreuve physique comprenant : - Une épreuve de natation - Une épreuve de parcours professionnel adapté - Une épreuve d'endurance cardio-respiratoire (Luc Léger)	Epreuves de préadmission (concours externe) Epreuve physique comprenant : - Une épreuve de natation - Une épreuve de parcours professionnel adapté - Une épreuve d'endurance cardio-respiratoire (Luc Léger)
Barème	L'épreuve de natation n'est pas notée. Le candidat valide cette épreuve s'il la réalise dans le temps prévu. La note finale est obtenue en opérant la moyenne, au centième par défaut, des notes attribuées aux épreuves de PPA et de LL.	L'épreuve de natation n'est pas notée. Le candidat valide cette épreuve s'il la réalise dans le temps prévu. La note finale est obtenue en opérant la moyenne, au centième par défaut, des notes attribuées aux épreuves de PPA et de LL.	L'épreuve de natation n'est pas notée. Le candidat valide cette épreuve s'il la réalise dans le temps prévu. La note finale est obtenue en opérant la moyenne, au centième par défaut, des notes attribuées aux épreuves de PPA et de LL.

LES EPREUVES PHYSIQUES ET SPORTIVES DE LA FILIERE SPP

	Majoration d'un point pour les candidats âgés de 30 ans à 40 ans ; de deux points pour le candidats de plus de 40 ans		
Note éliminatoire	Entraine l'élimination : - le constat d'un échec à l'épreuve de natation ; -toute note inférieure à 8 sur 20 aux épreuves de PPA et LL.	Entraine l'élimination : - le constat d'un échec à l'épreuve de natation ; -toute note inférieure à 8 sur 20 aux épreuves de PPA et LL.	Entraine l'élimination : - le constat d'un échec à l'épreuve de natation ; -toute note inférieure à 8 sur 20 aux épreuves de PPA et LL.
Dispense	Les candidats blessés en service au moment des épreuves physiques et les candidates enceintes sont dispensés, à leur demande, de ces épreuves. Ils devront être en possession d'un certificat médical établissant leur état. Les candidats bénéficiant de cette dispense sont crédités d'une note égale à la moyenne des notes obtenues par l'ensemble des candidats de même sexe à ces épreuves, dans la limite de 10 sur 20.	Les candidats blessés en service au moment des épreuves physiques et les candidates enceintes sont dispensés, à leur demande, de ces épreuves. Ils devront être en possession d'un certificat médical établissant leur état. Les candidats bénéficiant de cette dispense sont crédités d'une note égale à la moyenne des notes obtenues par l'ensemble des candidats de même sexe à ces épreuves, dans la limite de 10 sur 20.	Les candidats blessés en service au moment des épreuves physiques et les candidates enceintes sont dispensés, à leur demande, de ces épreuves. Ils devront être en possession d'un certificat médical établissant leur état. Les candidats bénéficiant de cette dispense sont crédités d'une note égale à la moyenne des notes obtenues par l'ensemble des candidats de même sexe à ces épreuves, dans la limite de 10 sur 20.

EPREUVES PHYSIQUES ET SPORTIVES DE LA FILIERE POLICE MUNICIPALE

Concours	Directeur de police municipale	Chef de service de police municipale	Agent de police municipale
Références	Décret 2006-1394 du 17 novembre 2006 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation des concours pour le recrutement des directeurs de police municipale Arrêté du 20 janvier 2000 fixant le programme des épreuves des concours pour le recrutement des chefs de service de police municipale (renvoi : arrêté du 13 novembre 2007 fixant le programme des épreuves des concours pour le recrutement des directeurs de police municipale).	Décret n° 2011-445 du 21 avril 2011 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des chefs de service de police municipale Arrêté du 20 janvier 2000 fixant le programme des épreuves des concours pour le recrutement des chefs de service de police municipale	Décret n° 94-932 du 25 octobre 1994 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents de police municipale Arrêté du 25 octobre 1994 fixant le programme des matières des épreuves des concours pour le recrutement des agents de police municipale
Epreuves	Epreuves admission (concours externe et interne) 1. Epreuve de course à pied : 100 m. 2. Autres épreuves physiques : -soit saut en hauteur ; -soit saut en longueur ; -soit lancer de poids (6 kg pour les hommes ; 4 kg pour les femmes) ; -soit natation (50 m nage libre, départ plongé).	Epreuves admission (concours externe, interne et 3ème concours) 1. Epreuve de course à pied : 100 m. 2. Autres épreuves physiques : -soit saut en hauteur ; -soit saut en longueur ; -soit lancer de poids (6 kg pour les hommes ; 4 kg pour les femmes) ; -soit natation (50 m nage libre, départ plongé).	Epreuves admission (concours externe et interne) 1. Epreuve de course à pied : 100 m. 2. Autres épreuves physiques : -soit saut en hauteur ; -soit saut en longueur ; -soit lancer de poids (6 kg pour les hommes ; 4 kg pour les femmes) ; -soit natation (50 m nage libre, départ plongé).

EPREUVES PHYSIQUES ET SPORTIVES DE LA FILIERE POLICE MUNICIPALE

Barème	Défini par les règlements des fédérations françaises d'athlétisme et de natation. Majoration d'un demi-point par année d'âge au dessus de 28 ans chez les femmes et de 30 ans chez les hommes, (limite de 10 points).	Défini par les règlements des fédérations françaises d'athlétisme et de natation. Majoration d'un demi-point par année d'âge au dessus de 28 ans chez les femmes et de 30 ans chez les hommes, (limite de 10 points).	Les conditions de déroulement des exercices physiques sont définies par les règlements en vigueur dans les fédérations françaises d'athlétisme et de natation. Majoration d'un demi-point par année d'âge au dessus de 28 ans chez les femmes et de 30 ans chez les hommes, (limite de 10 points).
Note éliminatoire	Toute note inférieure à 5 sur 20 à l'une des épreuves obligatoires de l'admissibilité ou de l'admission entraîne l'élimination du candidat.	Toute note inférieure à 5 sur 20 à l'une des épreuves d'admissibilité entraîne l'élimination du candidat.	Toute note inférieure à 5 sur 20 à l'une des épreuves d'admissibilité entraîne l'élimination du candidat de la liste d'admissibilité.
Dispense	Les candidates enceintes au moment des épreuves physiques obligatoires sont dispensées, à leur demande, de ces épreuves. Elles devront être en possession d'un certificat médical établissant leur état. Les candidates bénéficiant de cette dispense sont créditées d'une note égale à la moyenne des notes obtenues par l'ensemble des candidats au concours auquel elles participent.	Les candidates enceintes sont dispensées, à leur demande, des épreuves physiques obligatoires. Elles devront être en possession d'un certificat médical établissant leur état. Les candidates bénéficiant de cette dispense sont créditées d'une note égale à la moyenne des notes obtenues par l'ensemble des candidats au concours auquel elles participent.	Les candidates enceintes peuvent être dispensées, à leur demande, des épreuves physiques. Elles devront être en possession d'un certificat médical établissant leur état. Les candidates bénéficiant de cette dispense sont créditées d'une note égale à la moyenne des notes obtenues par l'ensemble des candidats au concours auquel elles participent.

EPREUVES PHYSIQUES ET SPORTIVES DE LA FILIERE SPORTIVE

Concours	Conseiller des APS	Educateur des APS	Opérateur des APS
Références	Décret n°93-555 du 26 mars 1993 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation des concours pour le recrutement des conseillers territoriaux des activités physiques et sportives Arrêté du 14 septembre 2005 fixant le programme des épreuves des concours externe, interne et troisième concours pour le recrutement des éducateurs territoriaux des APS (renvoi : arrêté du 12 janvier 2012 fixant le programme des épreuves des concours pour le recrutement des conseillers territoriaux des activités physiques et sportives).	Décret n° 2011-789 du 28 juin 2011 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives Arrêté du 14 septembre 2005 fixant le programme des épreuves des concours externe, interne et troisième concours pour le recrutement des éducateurs territoriaux des APS.	Décret n°93-553 du 26 mars 1993 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation du concours externe pour le recrutement des opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives Arrêté du 26 mars 1993 fixant le programme des matières des épreuves du concours externe pour le recrutement des opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives.
Epreuves	Epreuves admission (concours externe et interne) Epreuve physique comprenant : - Un parcours de natation - Une épreuve de course	Epreuves admission (concours externe, interne et 3ème concours) Epreuve physique comprenant : - Un parcours de natation - Une épreuve de course	Epreuves admission (concours externe) Epreuve physique comprenant : - Un parcours de natation - Une épreuve de course
Barème	Les conditions de déroulement des exercices physiques sont définies par les règlements en vigueur dans les fédérations françaises d'athlétisme et de natation. Barèmes de notation distincts pour les hommes et les femmes. La somme des points de cotation obtenus dans les deux exercices est majorée d'un point par	Les conditions de déroulement des exercices physiques sont définies par les règlements en vigueur dans les fédérations françaises d'athlétisme et de natation. Barèmes de notation distincts pour les hommes et les femmes. La somme des points de cotation obtenus dans les deux	Les conditions de déroulement des exercices physiques sont définies par les règlements en vigueur dans les fédérations françaises d'athlétisme et de natation. Barèmes de notation distincts pour les hommes et les femmes. La somme des points de cotation obtenus dans les deux exercices est majorée d'un point par année d'âge au-dessus de

EPREUVES PHYSIQUES ET SPORTIVES DE LA FILIERE SPORTIVE

	année d'âge au-dessus de vingt-huit ans chez les femmes et de trente ans chez les hommes, dans la limite de 10 points, l'âge des candidat(e)s étant apprécié au 1er janvier de l'année du concours.	exercices est majorée d'un point par année d'âge au-dessus de vingt-huit ans chez les femmes et de trente ans chez les hommes, dans la limite de 10 points, l'âge des candidat(e)s étant apprécié au 1er janvier de l'année du concours.	vingt-huit ans chez les femmes et de trente ans chez les hommes, dans la limite de 10 points, l'âge des candidat(e)s étant apprécié au 1er janvier de l'année du concours.
Note éliminatoire	Toute note inférieure à 5 sur 20 à l'une des épreuves d'admissibilité entraîne l'élimination du candidat.	Toute note inférieure à 5 sur 20 à l'une des épreuves d'admissibilité ou à la seconde épreuve d'admission entraîne l'élimination du candidat.	Toute note inférieure à 5 sur 20 à l'une des épreuves d'admissibilité entraîne l'élimination du candidat.
Dispense	Les candidats blessés au moment des épreuves physiques et les candidates enceintes sont dispensés, à leur demande, de ces épreuves. Ils devront être en possession d'un certificat médical établissant leur état. Les candidats bénéficiant de cette dispense sont crédités d'une note égale à la moyenne des notes obtenues par l'ensemble des candidats au concours auquel ils participent.	Les candidats blessés au moment des épreuves physiques et les candidates enceintes sont dispensés, à leur demande, de ces épreuves. Ils doivent être en possession d'un certificat médical établissant leur état. Les candidats bénéficiant de cette dispense se voient attribuer une note égale à la moyenne des notes obtenues par l'ensemble des candidats au concours auquel ils participent.	

N° 1544

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2023

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION

en conclusion des travaux d'une mission d'information [1]

sur les missions et l'attractivité des polices municipales

PAR

M. LIONEL ROYER-PERREAUT ET M. ALEXANDRE VINCENDET,

Députés

[1] *La composition de la mission d'information figure au verso de la présente page.*

La mission d'information est composée de : MM. LIONEL ROYER-PERREAUT et ALEXANDRE VINCENDET, *rapporteurs* ; MME BLANDINE BROCARD, MME ANNE BRUGNERA, M. STÉPHANE DELAUTRETTE, M. FRANÇOIS PIQUEMAL et M. BERTRAND SORRE.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 11

I. LA POLICE DE PROXIMITÉ À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS DU QUOTIDIEN : UNE INDISPENSABLE FACILITATION DE L'ACTION DES POLICES MUNICIPALES 13

A. UN ESSOR EN PHASE AVEC LES BESOINS EXPRIMÉS PAR NOS CONCITOYENS FACE AUX SITUATIONS DANS LESQUELLES LA REPONSE DES FORCES DE SECURITE ETATIQUES PARAIT INSUFFISANTE 13

1. Une troisième force de sécurité intérieure désormais solidement ancrée dans les territoires 14

a. Une croissance robuste des effectifs soutenue par une demande plus forte de sécurité qui s'est réaffirmée lors des élections municipales de 2020 14

b. Une couverture plus grande de la population par la police municipale mais une répartition qui reste toutefois inégale sur le territoire 15

c. Un nombre de villes sans police municipale qui diminue régulièrement 19

2. Malgré la diversité des doctrines d'emploi, la police municipale demeure la police de la tranquillité et de la proximité 21

a. L'action de la police municipale s'inscrit dans un projet politique communal ou intercommunal librement choisi par les citoyens et porté par les élus locaux 22

b. La décision du maire d'armer ou non ses agents de police municipale doit être prise à l'aune des nouveaux risques 23

c. Des possibilités de mise en commun des forces de police municipale toujours plus nombreuses, une mutualisation à encourager 26

d. L'organisation des SDIS peut-elle servir de modèle pour une mutualisation de moyens et d'équipements des services de police municipale ? 30

3. La complémentarité opérationnelle entre les polices municipales et les forces de sécurité de l'État doit être approfondie pour garantir le continuum de sécurité .. 30

a. Généraliser et mieux évaluer les conventions de coordination 31

b. Les contrats de sécurité intégrée, un nouvel outil permettant de rationaliser la coordination des dispositifs de production de la sécurité sur un territoire 32

c. Élargir l'accès aux fichiers de police et en permettre la consultation en mode nomade pour accélérer le traitement de certaines situations sur le terrain 34

B. ÉTENDRE LES POUVOIRS DES POLICES MUNICIPALES POUR GÉRER LES MISSIONS DU QUOTIDIEN SANS CHANGER LEUR NATURE DE POLICE DE LA TRANQUILLITÉ 37

1. L'expansion désormais contrariée des pouvoirs judiciaires des policiers municipaux 37

2. Quelle place pour les fonctions d'officier de police judiciaire dans la police municipale ? 38

a. Est-il pertinent de confier l'exercice des pouvoirs d'OPJ aux directeurs et chefs de service de police municipale ? 38

b. Quel contenu donner à la qualité d'officier de police judiciaire des maires ? 39

3. Doter les policiers municipaux d'outils juridiques plus efficaces face à la petite délinquance du quotidien 40

a. Le relevé d'identité reste l' « angle mort » du travail des policiers municipaux sur le terrain 40

b. Étendre la verbalisation des « infractions du quotidien » 41

c. Définir avec précision l'« acte d'enquête » 41

d. Conférer aux policiers municipaux les mêmes prérogatives judiciaires que les gardes champêtres 42

4. La vidéoprotection, un outil à renforcer dans le respect des libertés constitutionnelles 44

a. Mieux réguler les systèmes de vidéoprotection pour les rendre plus efficaces 45

b. Renforcer le levier financier que constitue le FIPD pour moderniser les systèmes de vidéoprotection et améliorer les conditions de travail des policiers municipaux 46

5. Réactiver la CCPM et assurer une représentation des gardes champêtres 47

II. CONSOLIDER L'ATTRACTIVITÉ ET LES PARCOURS PROFESSIONNELS DE LA FILIÈRE ET ENTAMER UNE RÉFLEXION SUR LA MISE EN PLACE D'UN STATUT SPÉCIFIQUE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE 49

A. FLUIDIFIER LE RECRUTEMENT DE NOUVEAUX POLICIERS MUNICIPAUX 49

1. Mutualiser l'organisation des concours pour en augmenter la fréquence sans diminuer le niveau de recrutement 50

2. Consolider les passerelles en provenance de la fonction publique d'État, encourager celles provenant des autres filières de la fonction publique territoriale 53

3. Promouvoir les métiers de la prévention et de la sécurité auprès des publics lycéens et étudiants 55

B. GARANTIR UNE FORMATION OPÉRATIONNELLE DE QUALITÉ AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES 57

1. La formation initiale, la formation continue et l'entraînement : trois obligations statutaires pour un métier qui requiert une technicité croissante 58

a. Le CNFPT a sensiblement augmenté ses capacités de formation depuis 2022 59

b. Adapter la formation initiale pour la rendre plus opérationnelle et plus en phase avec les besoins du terrain 60

c. Accélérer l'accès à la formation en maniement des armes sans pour autant l'inclure dans la formation initiale et confier la responsabilité de la formation d'entraînement aux collectivités elles-mêmes 64

d. Renforcer l'obligation de formation continue tout en favorisant l'accroissement et la diversification de l'offre 67

e. L'engagement triennal de servir instauré en 2021 : une fausse bonne idée ? 68

2. Les quatre centres de formation en cours d'ouverture doivent-ils préfigurer une école nationale de formation des policiers municipaux ? 70

a. Le CNFPT a décidé la création de quatre centres de formation spécifiquement dévolus à la formation des policiers municipaux 71

b. Privilégier un meilleur maillage territorial de l'offre de formations plutôt que la création d'une école nationale des polices municipales 71

C. ASSURER UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES CADRES D'EMPLOIS AU SEIN DE LA FILIÈRE ET REVALORISER LES CARRIÈRES POUR LES RENDRE PLUS ATTRACTIVES 74

1. Les spécificités des missions des gardes champêtres plaident en faveur du maintien du cadre d'emplois qui pourrait toutefois faire l'objet d'une harmonisation avec ceux des policiers municipaux 74

2. Reclasser le cadre d'emplois des agents de police municipale en catégorie B 77

3. Réaménager les grilles indiciaires et actualiser le régime indemnitaire pour permettre un déroulement plus favorable des carrières 78

a. Des appellations de grades imprécises et peu cohérentes qui justifient un renommage des grades par analogie avec ceux des sapeurs-pompiers ou des policiers nationaux 79

b. Faciliter l'accès des agents de police municipale à l'échelon spécial 80

c. Rapprocher la grille indiciaire des directeurs de police municipale de celle des attachés territoriaux pour permettre un déroulé de carrière plus attractif 81

d. Supprimer la condition de seuil d'agents encadrés pour l'accès au cadre d'emplois de directeur de police municipale 82

e. L'épuisement des marges de manœuvre en matière de primes impose une réforme du régime indemnitaire des policiers municipaux à brève échéance 83

f. Créer une médaille d'honneur de la police municipale 84

4. Engager une réflexion sur la création d'un statut spécifique pour la filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale 85

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION 87

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 89

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION 95

SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS

(les préconisations les plus importantes et/ou les plus urgentes figurent en encadré)

L'ESSOR DES POLICES MUNICIPALES ET LEUR COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES FORCES ÉTATIQUES

Préconisation n° 1 : *(DGCL, DLPAJ)* Fiabiliser la connaissance au niveau national de l'effectif total de la filière police municipale.

Préconisation n° 2 : *(DGCL, DLPAJ)* Fiabiliser la connaissance au niveau national des éléments statististiques relatives aux communes et leurs groupements disposant d'un service de police municipale ou de gardes champêtres (effectifs, âges, cadres d'emplois et grades, équipements, etc).

Préconisation n° 3 : *(DGCL, DLPAJ)* Évaluer plus précisément les différentes modalités de mutualisation et de mise en commun de policiers municipaux. Les promouvoir en particulier auprès des petites communes.

Préconisation n° 4 : *(DPSA)* Évaluer localement et nationalement les conventions de coordination et en promouvoir la généralisation à l'ensemble des services de police municipale quel que soit leur effectif.

Préconisation n° 5 : *(DPSA)* Réaliser une première évaluation des contrats de sécurité intégrée (CSI) signés en 2021 et 2022.

Préconisation n° 6 : *(STSI2)* Développer l'accès nomade aux fichiers de police, de façon à faciliter le travail des policiers municipaux sur le terrain.

Préconisation n° 7 : *(SGMI, DPSA)* Permettre aux policiers municipaux d'accéder à l'outil Docvérif de vérification des titres officiels et leur permettre de consulter, en cas de constatation d'une infraction, et sous certaines précautions d'habilitation, de traçabilité des consultations et de respect des exigences de protection des données, au fichier des véhicules assurés (FVA), au fichier des objets et des véhicules signalés (FOVéS) et au fichier des personnes recherchées (FPR).

ÉTENDRE LES POUVOIRS DES POLICES MUNICIPALES SANS CHANGER LEUR NATURE DE POLICE DE LA TRANQUILLITÉ

Préconisation n° 8 : *(SGMI, DPSA, Parlement)* Entamer une réflexion concernant la possibilité d'attribuer aux chefs de service et aux directeurs de police municipale la qualité d'OPJ, sans possibilité de recevoir des plaintes et pour des infractions précisément énumérées, après avoir reçu une formation équivalente à celle d'OPJ et sous le contrôle direct du procureur de la République.

Préconisation n° 9 : *(SGMI, DPSA, Parlement)* Attribuer aux policiers municipaux certaines compétences particulières de police judiciaire dont disposent les gardes champêtres en tant qu'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire.

Préconisation n° 10 : *(SGMI)* Simplifier le renouvellement quinquennal des autorisations de maintien de systèmes de vidéoprotection.

Préconisation n° 11 : *(SGMI, Parlement)* Instaurer une durée minimale légale de stockage des enregistrements de vidéoprotection.

Préconisation n° 12 : *(DPSA)* Faciliter l'exploitation des CSU pluri-communaux mutualisés.

Préconisation n° 13 : *(SGMI, CIPDR)* Flécher en priorité les crédits de l'enveloppe déconcentrée du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) vers la modernisation des centres de supervision urbains (CSU).

Préconisation n° 14 : *(SGMI, CIPDR)* Majorer les crédits de l'enveloppe déconcentrée du FIPD afin de financer les projets structurants portés par les contrats de sécurité intégrée (CSI).

Préconisation n° 15 : *(SGMI, CCPM)* Réunir plus souvent la commission consultative des polices municipales (CCPM) sur la base d'un programme de travail pluriannuel dans lequel figureraient notamment les questions liées à la déontologie et au contrôle des polices municipales.

Préconisation n° 16 : *(SGMI, Parlement)* Assurer une représentation de la fédération nationale des gardes champêtres (FNGC) au sein de la CCPM.

FLUIDIFIER LE RECRUTEMENT DES POLICIERS MUNICIPAUX

Préconisation n° 17 : *(FNCDG)* Donner plus de visibilité aux concours de la filière police municipale en organisant systématiquement chaque année un concours de gardien-brigadier au moins dans chaque région.

Préconisation n° 18 : *(FNCDG)* Encourager la pratique du conventionnement entre centres de gestion (CDG) de façon à mutualiser les concours au sein d'une même région.

Préconisation n° 19 : *(SGMI)* Garantir aux concours de gardien-brigadier une sélectivité suffisante en maintenant le niveau d'exigence des épreuves écrites. Reconsidérer le contenu et le barème de l'épreuve sportive pour tenir compte des conditions réelles d'emploi sur le terrain.

Préconisation n° 20 : *(DGCL)* Diversifier les passerelles d'accès à la police municipale – y compris celle de l'apprentissage – et de la police municipale vers les autres filières de la fonction publique territoriale.

Préconisation n° 21 : *(SGMI)* Permettre aux policiers municipaux de conserver l'agrément de port d'armes, sous réserve du respect des obligations règlementaires, en cas de mutation vers une autre collectivité disposant d'un service de police municipale armé.

Préconisation n° 22 : *(SGMI, Parlement)* Créer une réserve opérationnelle de la police municipale.

Préconisation n° 23 : *(SGMI, Parlement)* Élargir limitativement la possibilité de recourir à des agents temporaires de police municipale.

Préconisation n° 24 : *(DGCL, CNFPT, collectivités locales)* Mieux valoriser les métiers de la prévention et de la sécurité et accroître la visibilité des métiers de la police municipale par des campagnes de communication digitale.

Préconisation n° 25 : *(DGCL)* Prendre en compte les formations et diplômes obtenus avant l'entrée en poste dans les formations réglementaires.

GARANTIR UNE FORMATION OPÉRATIONNELLE DE QUALITÉ AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

Préconisation n° 26 : *(SGMI, DPSA, CNFPT)* Renforcer l'apprentissage des compétences relationnelles, de la gestion de conflits et de la médiation sociale dans les référentiels nationaux de la FIA. Favoriser les méthodes d'enseignement participatives s'appuyant sur les mises en situation.

Préconisation n° 27 : *(SGMI, DPSA, CCPM, CNFPT)* Mieux évaluer les formateurs à partir de référentiels et de grilles formalisés élaborés en lien avec le ministère de l'Intérieur et la CCPM.

Préconisation n° 28 : *(CNFPT)* Harmoniser davantage les formations dispensées entre les différents sites de formation et s'assurer que les référentiels nationaux sont respectés. Harmoniser les supports de formation au niveau national.

Préconisation n° 29 : *(SGMI, DPSA, CNFPT)* Ne pas intégrer la formation au maniement des armes à la FIA mais garantir au policier municipal stagiaire l'accès à la formation au maniement des armes dans un délai très bref après la fin de sa FIA.

Préconisation n° 30 : *(SGMI, DPSA)* Accélérer la délivrance des agréments préfectoraux au maniement des armes de façon à réduire à deux mois au maximum le délai de délivrance de l'agrément.

Préconisation n° 31 : *(SGMI, DPSA, CNFPT, collectivités locales)* Transférer aux collectivités la responsabilité de l'organisation de l'entraînement annuel au tir, de façon à permettre au CNFPT de dégager du temps et des espaces supplémentaires pour la formation au maniement des armes. Organiser toutefois, au sein du CNFPT, un contrôle périodique de l'aptitude au tir des policiers municipaux.

Préconisation n° 32 : *(SGMI, DPSA, CNFPT*) Renforcer la formation continue obligatoire, par exemple en allongeant sa durée de dix à quinze jours tous les trois ou cinq ans, ou en cas de passage à un grade supérieur.

Préconisation n° 33 : *(SGMI, Parlement)* Étendre la possibilité pour un employeur territorial d'obtenir le reversement du coût de la formation et de la rémunération versée à un fonctionnaire détaché sur un emploi de policier municipal, lorsque le détachement se termine avant la fin de la troisième année.

Préconisation n° 34 : *(CNFPT, Collectivités locales)* Soutenir le CNFPT dans l'ouverture d'un ou deux sites supplémentaires de formation des policiers municipaux afin d'accroître les capacités d'accueil et le maillage territorial.

ASSURER UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES CADRES D'EMPLOIS ET REVALORISER LES CARRIÈRES DES POLICIERS MUNICIPAUX

Préconisation n° 35 : *(DGCL, CSFPT)* Calquer la grille indiciaire des gardes champêtres sur celle des policiers municipaux. Créer un cadre d'emplois de débouché de catégorie B ouvert aux gardes champêtres sous condition d'effectifs encadrés.

Préconisation n° 36 : *(DGCL, DPSA, CCPM)* Harmoniser davantage les réglementations concernant la nomination, l'agrément et les modalités d'exercice des agents de police municipale et des gardes champêtres.

Préconisation n° 37 : *(DGCL, CSFPT, CCPM)* Rendre plus lisibles les appellations des grades des différents cadres d'emplois de la police municipale, voire, sous réserve de l'avis de la CCPM et des organisations syndicales, rapprocher ces appellations de celles des grades de la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

Préconisation n° 38 : *(SGMI, DGCL, CSFPT)* Réaliser d'ici 2030 le reclassement en catégorie B du cadre d'emplois des agents de police municipale.

Préconisation n° 39 : *(DGCL, CSFPT)* Supprimer la condition d'encadrement pour l'accession à l'échelon spécial des deux derniers grades du cadre d'emplois des agents de police municipale.

Préconisation n° 40 : *(DGCL, CSFPT)* Rapprocher le déroulement de carrière des directeurs de police municipale de celui des attachés territoriaux.

Préconisation n° 41 : *(DGCL, CSFPT)* Supprimer l'effectif minimal du service de police municipale pour pouvoir recruter un directeur.

Préconisation n° 42 : *(SGMI, DGCL, CSFPT)* Poursuivre les discussions avec les organisations syndicales représentatives des policiers municipaux afin de restructurer le régime indemnitaire en tenant compte des spécificités de la filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale.

Préconisation n° 43 : *(SGMI)* Créer une médaille d'honneur de la police municipale.

Préconisation n° 44 : *(SGMI, DGCL, CCPM, Parlement)* Entamer une réflexion sur l'opportunité de créer un statut spécifique pour la filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale.

INTRODUCTION

Depuis quatre décennies, on constate une participation accrue des pouvoirs locaux à la production de sécurité, mise en œuvre comme une réponse, mieux adaptée aux territoires, à une demande plus forte de protection de la part de nos concitoyens.

Les polices municipales s'affirment désormais comme **une force de sécurité indispensable**, en complément de celles de l'État. Le maillage du territoire national, quoiqu'inégal, met désormais en évidence la couverture quasi-totale des grandes villes par un service de police municipal, mais aussi un essor des polices municipales dans les communes plus petites, porté par les possibilités nouvelles de mutualisation.

Lors des élections municipales de 2020, nombreux ont été les maires à s'engager, devant leurs concitoyens, à créer ou à renforcer leur service de police municipale par de nouveaux effectifs, souvent accompagnés d'une montée en gamme des équipements. Cette demande forte et subite, estimée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à 11 000 nouveaux policiers municipaux d'ici 2026 – soit près de la moitié des effectifs actuels – en tenant compte de 3 500 départs à la retraite, met sous tension les parcours de recrutement des métiers de la police municipale, générant **un phénomène de compétition entre collectivités pour recruter le plus rapidement possible**, y compris des agents déjà formés et en poste, pour pouvoir les placer en situation opérationnelle à bref délai. Ce faisant, elle révèle l'**insuffisante attractivité de la filière**, en décalage avec les besoins des collectivités, et l'existence de marges de progression notable en matière de formation, de déroulés de carrière et plus généralement, statutaire, pour mieux fidéliser les policiers municipaux.

Si la police municipale est la police de la proximité – selon une définition unanimement acceptée et partagée – placée sous la responsabilité du maire qui en détermine les missions couvrant un large spectre allant de la préservation de la tranquillité à l'intervention plus répressive, qui en fixe les priorités d'actions et leurs déclinaisons locales, l'aptitude de la police municipale à **faire face à l'aggravation réelle ou perçue de la petite délinquance et des incivilités au quotidien** est devenu un enjeu central de sécurité qui conduit naturellement à s'interroger sur :

– l'**hétérogénéité des doctrines d'emploi en matière d'armement létal**, à l'aune des attentats de 2015, de la grande délinquance et plus récemment des violences urbaines, les policiers municipaux, qui sont parfois pris pour cibles, pouvant se trouver en situation de devoir défendre leur propre vie et celle d'autrui, comme leurs collègues des forces de sécurité nationales ;

– la nécessité de **renforcer les coopérations entre les polices municipales et les forces étatiques**, par le biais des conventions de coordination et des nouveaux contrats de sécurité intégrée instaurés en 2021, de façon à assurer de façon effective le « continuum » de sécurité sur la totalité du territoire ;

– l'**accès direct et nomade aux fichiers de données de police** nécessaires à l'accomplissement des missions des policiers municipaux, dans le cadre du partage d'information avec les administrations de l'État ;

– l'**usage des nouvelles technologies**, en premier lieu de la vidéoprotection qui n'est plus aujourd'hui remise en cause dans son principe et dont l'utilisation s'est banalisée, mais qui continue de poser des questions liées à la protection des libertés publiques, tout comme les caméras-piétons, les drones, et peut-être dans un futur proche, l'intelligence artificielle et la reconnaissance faciale ;

– la **« boîte à outils » juridiques** dont disposent les policiers municipaux pour intervenir efficacement. Certes, leur mission première est d'assurer la bonne exécution des arrêtés de police du maire, mission de police administrative, et d'être sur le terrain au quotidien, en contact immédiat avec les populations. Mais leur qualité d'agent de police judiciaire adjoint leur donne des prérogatives judiciaires qui paraissent désormais avoir atteint leurs limites. De ce point de vue, le législateur, stoppé net par les décisions du Conseil constitutionnel de 2011 sur la LOPSI et de 2021 sur la loi « Sécurité globale », s'est arrêté au milieu du gué.

Les rapporteurs sont partis de l'ensemble de ces constats et ont procédé à de nombreuses auditions – universitaires et experts, administrations (direction générale des collectivités locales (DGCL), direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et le CNFPT, parlementaires, élus locaux et associations d'élus locaux, organisations syndicales et professionnelles de policiers municipaux, que les rapporteurs remercient. Ils se sont également déplacés dans la métropole de Lyon et à Marseille pour rencontrer les élus, les policiers municipaux en service, observer leurs conditions de travail et visiter les postes de police et les centres de supervision urbains.

Au terme de leurs travaux, les rapporteurs formulent **44 recommandations**, dont certaines, qui ont davantage de portées, sont mises en exergue et pourraient utilement être mises en œuvre à brève échéance.

I. LA POLICE DE PROXIMITÉ À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS DU QUOTIDIEN : UNE INDISPENSABLE FACILITATION DE L'ACTION DES POLICES MUNICIPALES

Les polices municipales et les gardes champêtres regroupent désormais près de 26 000 agents, auxquels s'ajoutent environ 8 000 agents de surveillance de la voie publique. Si, en termes quantitatifs, après une phase d'expansion qui décélère, d'importants recrutements sont encore prévus dans les prochaines années, sur le plan des prérogatives, les polices municipales semblent se rapprocher d'une forme de maturité. La place des polices municipales par rapport aux forces étatiques dans la coproduction de sécurité est un sujet en soi. Afin de pallier à un moindre ancrage territorial des services de police régaliens, les collectivités ont naturellement été enclins à combler l'espace ainsi créé dans le continuum de sécurité. Cette place se mesure aujourd'hui à l'aune de la croissance de l'effectif des polices municipales, mais aussi de leur équipement – notamment l'armement et la vidéoprotection – de leur organisation, des possibilités de mettre en commun ces forces et de les coordonner avec les autres acteurs de la sécurité, police et gendarmerie nationales en tête. Cette articulation, qui a justifié la création récente d'une direction des partenariats au ministère de l'Intérieur (1), est au cœur du dispositif de la sécurité intérieure dans les territoires.

Après avoir dressé un rapide état des lieux, les rapporteurs ont cherché à évaluer les possibilités de faciliter les missions des policiers municipaux au quotidien, sans pour autant trahir la raison d'être de la police municipale qui et est doit rester, selon la formule consacrée, **la police de la proximité et de la tranquillité**.

A. UN ESSOR EN PHASE AVEC LES BESOINS EXPRIMÉS PAR NOS CONCITOYENS FACE AUX SITUATIONS DANS LESQUELLES LA REPONSE DES FORCES DE SECURITE ETATIQUES PARAIT INSUFFISANTE

La loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales constitue un jalon important qui a légitimé la place des polices municipales dans leur statut de troisième force de sécurité intérieure. Trois idées l'ont inspirée : la complémentarité entre les missions des agents de police municipale et celles incombant aux services de l'État ; la nécessité de donner des moyens aux agents de police municipale ; des missions soumises à un agrément, à une déontologie et à un contrôle.

Elle a été complétée à plusieurs reprises, principalement par les lois du 5 mars 2007 relatives à la prévention de la délinquance et du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. Ces lois ont accompagné la demande

(1) Le décret n° 2023-582 du 5 juillet 2023 crée une direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA), rattachée au secrétaire général du ministère de l'intérieur. La DEPSA remplace la délégation ministérielle aux partenariats, stratégies et innovations de sécurité (DPSIS). Elle coordonnera et encadrera l'intervention des acteurs du continuum de sécurité, ainsi que le partage de compétences avec les services de l'État.

croissante de sécurité et de tranquillité au niveau local en organisant le cadre des missions des polices municipales et en articulant la coproduction de sécurité intérieure avec les forces étatiques de façon à constituer un continuum de la sécurité sur l'ensemble du territoire.

1. Une troisième force de sécurité intérieure désormais solidement ancrée dans les territoires

Les maires sont les garants de la tranquillité de leurs concitoyens. Un tiers des communes de plus de cinq cents habitants dispose d'au moins un policier municipal, éventuellement mis en commun, de façon pérenne ou occasionnelle, au sein d'une police intercommunale ou pluri-communale. **Les polices municipales sont diverses mais constituent des acteurs incontournables de la sécurité du quotidien** dont de moins en moins de maires peuvent se passer.

a. Une croissance robuste des effectifs soutenue par une demande plus forte de sécurité qui s'est réaffirmée lors des élections municipales de 2020

Après une période de progression régulière mais contenue (+ 2,5 % par an) au cours de la décennie 2010-2020, avec toutefois un pic de recrutements en 2015 et 2016 après la vague d'attentats, les effectifs de policiers municipaux ont entamé une phase de croissance plus dynamique depuis 2022. Les policiers municipaux représentent aujourd'hui un peu plus de 10 % des forces de sécurité intérieure, soit **25 466 en 2021** contre 19 370 en 2010, selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur [(1)].

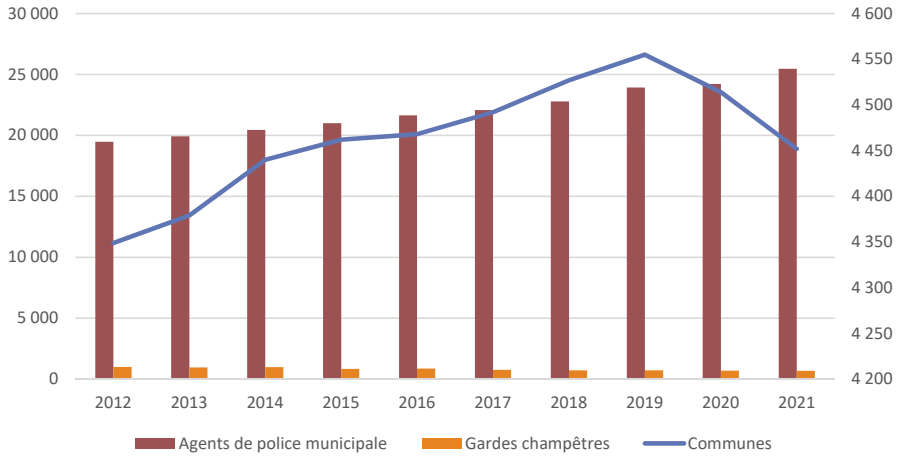
À l'inverse, les effectifs de gardes champêtres, qui constituent un cadre d'emplois unique de la même filière que les policiers municipaux, connaissent une baisse tendancielle, passant de 1 450 en 2010 à 679 seulement en 2021. Ils étaient plus de 20 000 en 1958 et le mouvement de balancier, lié à l'urbanisation du territoire, a joué à plein en faveur du développement des polices municipales.

La connaissance des effectifs réels de la filière est relativement imprécise. Le ministère de l'Intérieur consolide les données provenant des communes et de leurs établissements publics à partir d'un questionnaire annuel (enquête « Polices municipales » de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques – DLPAJ – du ministère de l'intérieur) auquel ceux-ci ne répondent pas systématiquement, notamment les petites communes, ou avec des erreurs (par exemple, le policier municipal d'une petite commune est comptabilisé comme rattaché à une autre filière technique voire à la filière administrative). Il y a également une incertitude sur la prise en compte des personnels opérant les centres de supervision urbains (CSU) dont le nombre ne cesse de croître mais qui sont recensés comme relevant de la filière administrative. Les données publiées d'une

(1) En ce non compris les agents de surveillance de la voie publique (ASVP), dont les effectifs étaient de 8 070 en 2021 .

année sur l'autre semblent receler certaines incohérences [1]. Pour sa part, la fédération nationale des gardes champêtres (FNGC) estime, à partir du retour de ses adhérents, à 900 le nombre de gardes champêtres, soit 20 % de plus que le chiffre officiel.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE POLICIERS ET DE COMMUNES AYANT UN SERVICE DE POLICE MUNICIPALE (2012-2021)



Source : rapporteurs d'après les données du ministère de l'Intérieur pour 2012-2021 (data.gouv.fr).
Lecture : échelle de gauche = nombre de policiers municipaux, échelle de droite = nombre de communes.

Les rapporteurs recommandent de **mieux fiabiliser la remontée des données**.

Préconisation n° 1 : Fiabiliser la connaissance au niveau national de l'effectif total de la filière police municipale.

b. Une couverture plus grande de la population par la police municipale mais une répartition qui reste toutefois inégale sur le territoire

En 2021, on dénombrait **4 452 communes disposant d'un service de police municipale**, couvrant 51,5 millions d'habitants, soit les trois-quarts de la population nationale, contre 4 349 en 2012, et seulement 2 950 en 1997 et 1 748 en 1984. On constate une stabilisation voire un léger retrait du nombre de services de police municipale depuis 2019 (voir graphique *supra*), en raison du développement des polices pluri-communales et du recours plus fréquent à la mutualisation. Il s'agit donc d'une baisse en trompe-l'œil. Les rapporteurs relèvent que **ce nombre**, issu de

(1) La base de données SIASP (système d'information des agents des services publics) de l'INSEE, utilisée par la DGCL, recense des effectifs différents. À titre d'exemple, pour 2019, la DGCL recense pour l'ensemble de la filière police municipale (hors ASVP) un effectif total de 23 536, tandis que l'enquête du ministère de l'Intérieur fait état d'un effectif total de 24 659.

la même enquête annuelle réalisée par le ministère de l'Intérieur, **n'est connu qu'approximativement** pour les raisons déjà énoncées. Du reste, la Cour des comptes relevait, dans son rapport de 2020 (1), des anomalies à ce sujet.

Le nombre moyen de policiers municipaux pour 10 000 habitants est d'environ 5,3, mais ce nombre n'est qu'une moyenne (voir carte *infra*). En effet, les polices municipales sont concentrées géographiquement en Provence-Alpes-Côte d'Azur (19 %), en Ile-de-France (17 % des policiers municipaux) et autour des grandes agglomérations, notamment dans l'Est de la France (Rhône-Alpes, Alsace). C'est le pourtour méditerranéen qui rassemble le plus de communes disposant d'une police municipale, en raison de l'importance de la population estivale. D'une manière plus générale, les communes touristiques du littoral et de montagne choisissent de se doter d'une police municipale.

Sur les 17 328 communes de moins de 500 habitants, seules une vingtaine ont une police municipale (en général, un ou deux policiers municipaux). La grande majorité des communes ayant une police municipale ne comptent que quelques policiers municipaux (70 % ont moins de cinq policiers municipaux). À l'autre bout de l'échelle, **une vingtaine de communes ont plus de cent policiers municipaux** : Nice (445), Marseille (428), Lyon (365), Toulouse (358), Cannes (194), Saint-Etienne (187), Perpignan (184), Montpellier (183), etc. Ces grandes villes ont le plus souvent un policier municipal pour moins de mille habitants.

Le cas de Paris est particulier : du fait de son statut spécifique qui confie au préfet de police l'exercice des pouvoirs de police administrative général dans le ressort de la capitale, la ville de Paris ne disposait pas d'une police municipale. Cependant, en 2018, les agents de surveillance de Paris (ASP), au nombre d'environ 1 050, qui dépendaient de la préfecture de police ont été intégrés à la ville de Paris au 1er janvier 2018. Enfin, la loi du 25 mai 2021 pour une Sécurité globale a autorisé la ville de Paris à créer sa propre police municipale, ce qui a été fait en octobre 2021.

(1) Cour des Comptes, Les polices municipales*, rapport public thématique, octobre 2020, p. 30.*

Focus sur la police municipale de Paris

La création d'une police municipale à Paris a été autorisée par l'article 6 de la loi du 25 mai 2021 pour une Sécurité globale préservant les libertés. Il prévoit que les fonctions d'agents de police municipale de Paris sont exercées par des fonctionnaires de la ville de Paris. Ces agents peuvent constater les contraventions aux arrêtés de police du préfet de police dans les domaines qui relèvent de la police administrative des maires (bon ordre, salubrité, sécurité et tranquillité publiques). Ils bénéficient d'une formation initiale et continue assurée par la ville de Paris via une École des métiers de la sécurité et de la prévention (EMSP), créée dès 2021, qui fait l'objet d'une convention avec le CNFPT. Cette école forme les agents les inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (ISVP) et les agents de surveillance de Paris (ASP) ayant vocation à devenir policiers municipaux. S'agissant du statut des agents, il est fixé par référence aux cadres d'emplois de la police municipale.

L'adjoint à la maire de Paris chargé de la prévention, de la sécurité, de la police municipale et de l'aide aux victimes a précisé aux rapporteurs que **la police municipale de Paris est « une police municipale de droit commun**, Paris étant confronté aux mêmes difficultés que l'ensemble des villes de France : besoin de régulation, lutte contre les pollutions sonores et atmosphériques, tapages, incivilités, etc. ».

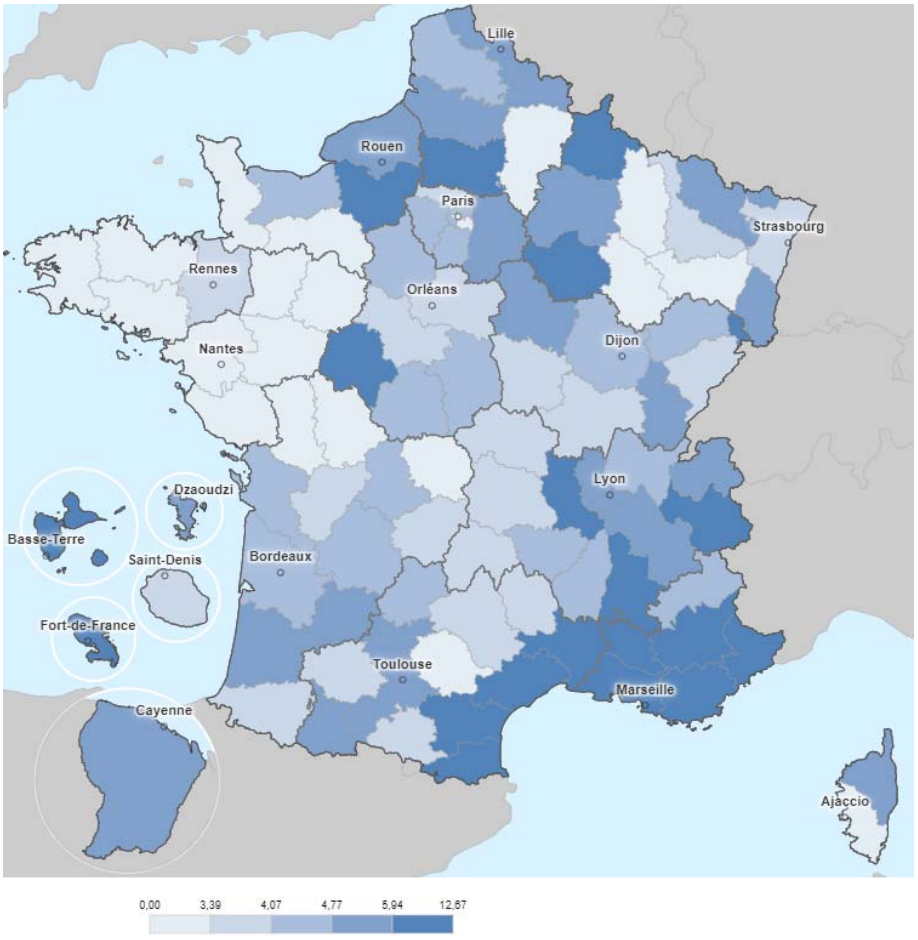
Fin mars 2023, 933 policiers municipaux étaient formés et habilités, avec **un objectif de 3 400 d'ici fin 2026**. Les rapporteurs émettent les plus grandes réserves sur la faisabilité de cet objectif.

Le choix a été fait d'**un armement non létal** (bâtons et aérosols lacrymogènes), avec une future généralisation de caméras piétons actuellement en cours d'expérimentation. Ce choix est justifié par une « mission d'ultra-proximité » voulue pour la police municipale parisienne, « en complémentarité et non en substitution avec la police nationale ».

Une **convention de coordination** a été signée dès le 13 octobre 2021 entre le préfet de police, la maire de Paris et la procureure de la République. Un **Conseil parisien de sécurité**, instance de coordination présidée par la maire de Paris et le préfet de police, réunit trimestriellement les maires d'arrondissement. Cinq réunions se sont déjà tenues.

La police municipale de Paris s'est également dotée d'**un comité éthique indépendant**, présidé par M. Jacques Toubon, qui a été Défenseur des droits de 2014 à 2020, composé de cinq personnalités qualifiées et cinq habitants de la capitale.

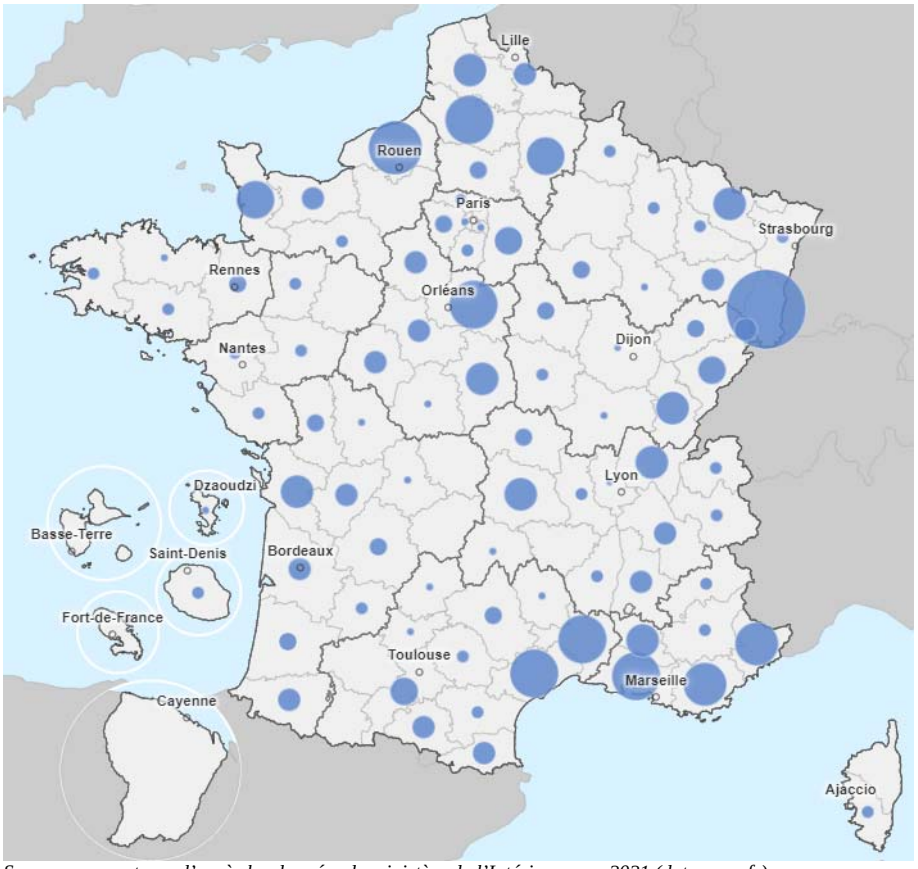
NOMBRE DE POLICIERS MUNICIPAUX
POUR 10 000 HABITANTS PAR DÉPARTEMENT EN 2021



Source : rapporteurs d'après les données du ministère de l'Intérieur pour 2021 (data.gouv.fr).

La répartition des gardes champêtres sur le territoire est encore plus inégalitaire, pour des raisons historiques. Ils sont localisés d'abord dans l'Est (notamment en Alsace avec la « brigade verte » du Haut-Rhin – le droit local impose en théorie un garde champêtre au moins par commune), en Normandie et dans le Sud (Var, Hérault, Gard, etc.).

RÉPARTITION DES GARDES CHAMPÊTRES PAR DÉPARTEMENTS EN 2021



Source : rapporteurs d'après les données du ministère de l'Intérieur pour 2021 (data.gouv.fr).

Préconisation n° 2 : Fiabiliser la connaissance au niveau national des éléments statistiques relatifs aux communes et leurs groupements disposant d'un service de police municipale ou de gardes champêtres (effectifs, âges, cadres d'emplois et grades, équipements, etc).

c. Un nombre de villes sans police municipale qui diminue régulièrement

La sécurité est une thématique qui s'est affirmée lors des élections municipales et nombre de candidats se sont engagés à créer des postes ou à renforcer les effectifs de leur police municipale.

Aujourd'hui, **la quasi-totalité des villes de plus de 50 000 habitants sont dotées d'un service de police municipale**. Les villes de Brest (29) et d'Issy-les-Moulineaux (92) et quelques autres font donc figure d'exception.

Brest, seule ville de plus de 100 000 habitants sans police municipale, dispose depuis novembre 2022 d'**une brigade de tranquillité urbaine**, composée de six agents de surveillance de la voie publique (ASVP), effectif qui sera porté à vingt-cinq d'ici trois ans. Il s'agissait d'un engagement électoral lors de la campagne municipale de 2020. Le dispositif a été intégré dans la convention de coordination signée avec le préfet pour 2021-2026. Issy-les-Moulineaux a opté pour une politique renforcée de prévention de la délinquance et une vidéoprotection limitée. En Seine-Saint-Denis, seules deux communes sur quarante, L'Ile-Saint-Denis (8 600 habitants) et Bagnolet (38 000 habitants), ne sont pas couvertes par un service de police municipale. En janvier 2019, alors qu'elle s'était auparavant prononcée contre, la maire de Paris a officialisé sa décision de créer une police municipale « parce qu'il est nécessaire de faire respecter les règles du quotidien », ce qui est désormais le cas. D'autres communes ont fait le choix de continuer à confier la tranquillité publique à la police étatique.

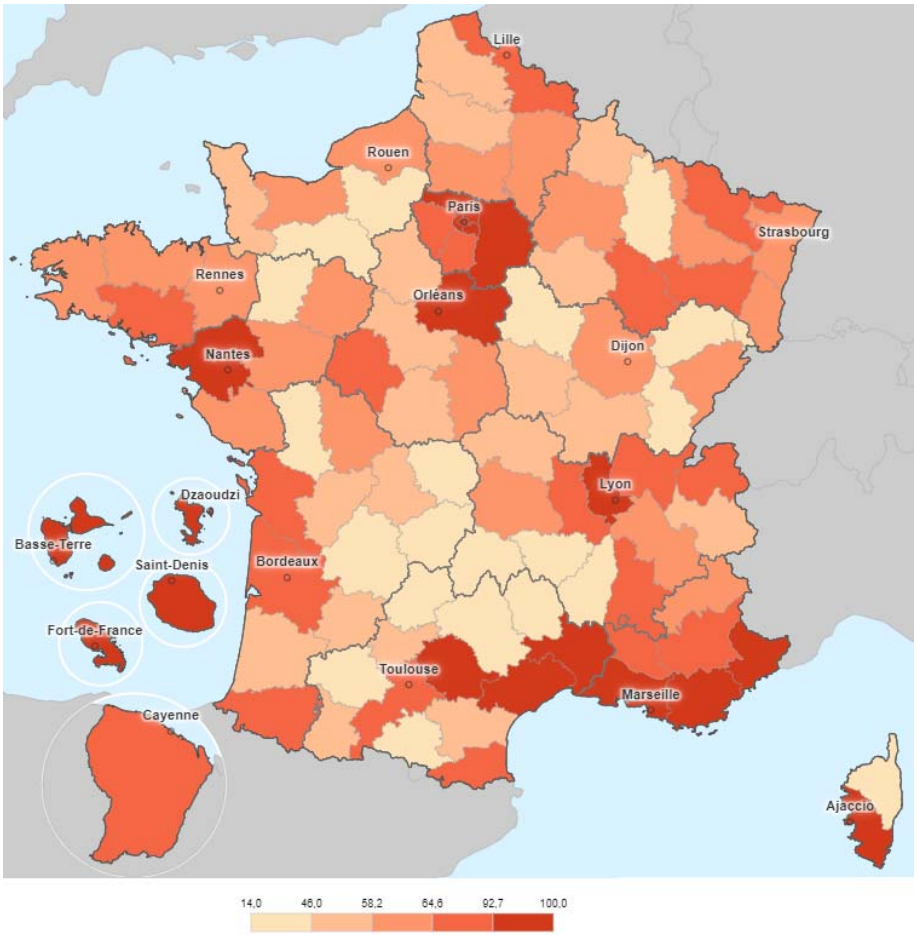
L'extension des polices municipales, particulièrement dans les grandes villes, est perçue comme un moyen de prévenir la délinquance et de maintenir une qualité de vie tandis que les citoyens ressentent le désengagement relatif des services policiers de l'État.

Quarante ans après la résurgence des polices municipales, **la couverture de la population par un service de police municipal**, comprenant au moins un policier municipal ou un garde champêtre, **augmente régulièrement**. Cette couverture a été favorisée par les possibilités ouvertes, par les lois successives, aux communes et leurs groupements de mutualiser des agents.

La carte ci-dessous rend compte, pour chaque département, du taux de couverture de la population par un service de police municipale. C'est dans le centre de l'hexagone que la couverture est la plus faible, la plus élevée étant dans le sud et en Ile-de-France.

TAUX DE COUVERTURE DE LA POPULATION DÉPARTEMENTALE PAR UN SERVICE DE POLICE MUNICIPALE EN 2021

(en %)



Source : rapporteurs d'après les données du ministère de l'Intérieur pour 2021 (data.gouv.fr).
Lecture : population des communes disposant d'un service de police municipale rapporté à la population totale du département.

2. Malgré la diversité des doctrines d'emploi, la police municipale demeure la police de la tranquillité et de la proximité

Si le cadre général d'intervention des polices municipales a été précisé à plusieurs reprises depuis 1999, **la doctrine d'emploi mise en œuvre sur le terrain est très variable selon les maires**. Concrètement, le « curseur » varie :

– de la commune qui emploie un seul policier municipal ou garde champêtre, non armé, assurant une mission de surveillance, de prévention, de dialogue et si nécessaire de médiation ;

– aux grandes villes qui disposent de plusieurs centaines d'agents organisés en brigades, équipés d'un armement étoffé – notamment de 4ème catégorie – et d'une flotte de véhicules adaptée, appuyés par un centre de supervision urbain (CSU) relié à plusieurs centaines de caméras sur la voie publique ou aux abords de bâtiments sensibles, exerçant un panel de missions plus large, allant de la prévention et de la dissuasion à la répression plus systématique des contrevenants et la constatation des flagrants délits en tandem avec les forces étatiques.

Selon la politique locale de sécurité décidée par les élus locaux et le contexte propre au territoire, les caractéristiques de la police municipale ou intercommunale vont être différentes, au niveau :

– des missions assignées aux policiers municipaux et gardes champêtres, y compris

– de l'organisation du service de police municipale ;

– de l'armement, et plus généralement de l'équipement.

a. L'action de la police municipale s'inscrit dans un projet politique communal ou intercommunal librement choisi par les citoyens et porté par les élus locaux

La police municipale met en œuvre **les pouvoirs de police administrative du maire**, c'est-à-dire la prévention des atteintes à l'ordre public et à la tranquillité, ce qui la distingue de la police judiciaire qui vise, sous le contrôle de l'autorité judiciaire à constater les infractions, à en rechercher les auteurs et à rassembler les preuves.

Les rapporteurs ont constaté que **cette conception d'une police municipale de la tranquillité et de la proximité était unanimement partagée par l'ensemble des acteurs territoriaux de la sécurité**, élus locaux comme organisations professionnelles de policiers municipaux. Pour l'AMF comme pour France Urbaine, chaque collectivité doit être libre de définir sa doctrine d'emploi en fonction des spécificités de son territoire. Le maire de Saint-Yon (95) souligne que la police municipale n'est pas un « outil technique », c'est avant tout un projet communal qui repose sur une analyse de la population, de ses besoins et des politiques publiques locales, par exemple la politique jeunesse, la culture et le tourisme. Une analyse partagée par les syndicats qui insistent sur la pluralité des polices municipales et la nécessité de garantir aux maires la plénitude de leur pouvoir, afin d'articuler le plus efficacement possible les besoins de tranquillité et de sécurité de la population. Le maire de Soisy-sous-Montmorency (95) ajoute que les policiers municipaux font remonter du terrain des informations précieuses, tant pour les maires que pour les forces de sécurité nationales. Les agents de police municipale assurent une présence sur le terrain. Ils connaissent la population, les professionnels (artisans, commerçants, etc.) et les particularités de la commune dans laquelle ils exercent.

Pour Mme Géraldine Bovi-Hosy, juriste et formatrice spécialiste de la sécurité, il est important de conserver la relation privilégiée entre les élus et leur police municipale qui permet de définir, à partir d'un diagnostic partagé, les priorités en fonction des besoins locaux. Certaines polices municipales seront plus axées sur la sécurité routière, d'autres sur la prévention de la délinquance, certaines développent des compétences particulièrement fortes dans certains domaines comme l'environnement ou l'urbanisme. Les policiers municipaux sont vus par leurs concitoyens comme plus accessibles que les forces de l'ordre étatiques : « Il est plus facile de passer la porte d'un poste de police municipale que d'un commissariat de police ou d'une gendarmerie. Il y a des démarches que l'on va effectuer dans un service de police municipale, comme la déclaration des chiens catégorisés ou bien encore la gestion des objets perdus. Ce sont les policiers municipaux que l'on va retrouver aux abords des écoles ou dans les écoles pour des temps de formation à la sécurité routière ».

Les élus du Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), qui représentent surtout les grandes villes, préconisent que certains principes fondamentaux guident les collectivités territoriales pour définir leurs doctrines d'emploi :

– proximité avec la population (présence physique rassurante, dialogue quotidien, disponibilité et réactivité aux sollicitations de la population) ;

– adaptation aux enjeux territoriaux à partir d'un diagnostic local ;

– participation au continuum de sécurité.

Les rapporteurs réaffirment l'**ancrage territorial des polices municipales** et considèrent que l'hétérogénéité des missions qui leur sont confiées par les maires sont cohérente avec la libre-administration des collectivités. **Cette liberté de choix** de créer ou de ne pas créer un service de police municipale **doit être préservée**. Il en va de même s'agissant de l'armement, de l'équipement, de la mutualisation, de la définition des priorités locales en matière de sécurité et de tranquillité.

b. La décision du maire d'armer ou non ses agents de police municipale doit être prise à l'aune des nouveaux risques

Sans remettre en cause les principes ci-dessus rappelés, les rapporteurs se sont interrogés sur la **pertinence de favoriser la généralisation du port d'une arme de 4ème catégorie à l'ensemble des policiers municipaux**. Cette réflexion se justifie par un double constat :

– une **montée des actes violents**, particulièrement à l'encontre des forces de l'ordre et, plus généralement, des personnes chargées d'une mission de service public. Comme l'explique le secrétaire général de FO-PM, « aujourd'hui, être en uniforme, c'est être une cible » ;

– le positionnement de plus en plus fréquent des policiers municipaux en tant que **primo-intervenants**, avant l'intervention des policiers et gendarmes nationaux.

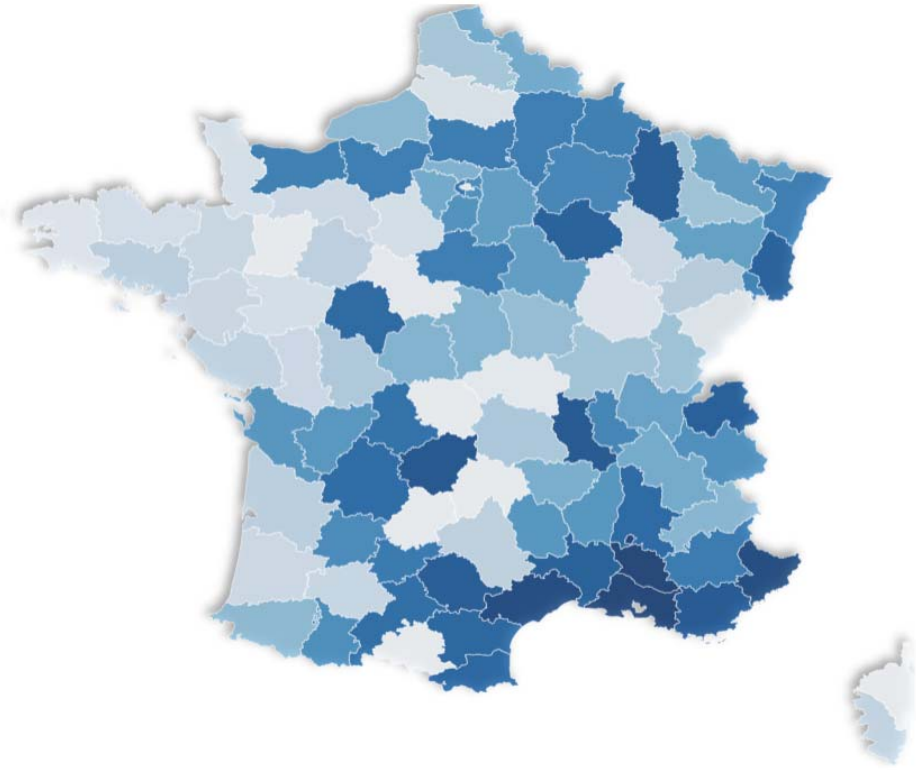
Dans certaines circonstances, **les policiers municipaux peuvent être confrontés à des personnes armées qui menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui**, y compris les premiers secours. Nous avons tous en tête les souvenirs d'Aurélie Fouquet et de Clarissa Jean-Philippe, ces jeunes policières municipales assassinées en service en 2010 et 2015. Ces situations tragiques peuvent se produire **aussi bien dans un environnement urbain qu'en milieu rural**, comme l'a souligné le président de la Fédération nationale des gardes champêtres (FNGC).

La condition d'armement apparaît, dans ce contexte, comme un critère non négligeable dans le choix de leur employeur par les policiers municipaux. Comme le constate Mme Virginie Malochet, sociologue spécialiste des polices municipales, « en l'état actuel des choses, une municipalité qui ne propose pas une arme individuelle à ses agents ne parvient pas à recruter et à fidéliser, et c'est d'ailleurs cette raison qui incite beaucoup d'élus locaux, initialement opposés à l'armement, à revenir sur leur choix. » « Les moyens mis à disposition par les collectivités et les missions confiées sont déterminantes pour attirer de nouveaux policiers municipaux » abonde M. Jacques de Maillard, professeur de science politique.

Au 31 décembre 2021, 59 % des communes avaient fait le choix d'équiper leurs policiers municipaux d'armes à feu de poing, selon les données communiquées par le ministère de l'Intérieur. Au total, **14 819 policiers municipaux, soit 58,2 %, portent une arme de 4ème catégorie** (1). Cette proportion semble aujourd'hui se stabiliser après avoir progressé significativement après les attentats de 2015, ce qui s'explique sans doute par la fin de l'expérimentation du prêt de révolvers par l'État fin 2021, par la condition de signature d'une convention de coordination et par le développement actuel de la police municipale parisienne qui n'est pas armée. Cet armement n'est pas uniforme sur le territoire : on constate que les polices municipales sont plus fréquemment armées là où les policiers municipaux sont les plus nombreux, c'est-à-dire en régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France et Grand-Est. Comme le montre la carte ci-après, ce sont dans les départements du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône, de l'Hérault et des Alpes-Maritimes que les policiers municipaux équipés d'armes de poing ou d'épaule sont les plus nombreux (plus de 80 %). *A contrario*, les polices municipales non armées sont plus courantes dans l'ouest, notamment en Bretagne (moins de 20 %).

(1) Cette proportion passe à 80 %, soit environ 19 400 policiers municipaux, si l'on inclut l'ensemble des armes susceptibles d'être autorisées pour les agents de police municipale (article R. 511-12 du CSI), telles que les bâtons de défense, les aérosols incapacitants et les lanceurs de balles de défense.

PROPORTION DE POLICIERS MUNICIPAUX ARMÉS EN 2021



Source : rapporteurs d'après les données du ministère de l'Intérieur pour 2021 (data.gouv.fr).

La règlementation actuelle sur l'armement des polices municipales prévoit que le préfet de département peut accorder une autorisation individuelle de porter une arme, sur demande motivée du maire et sous certaines conditions liées à l'état de santé de l'agent (article R. 511-18 du CSI). Les délais de délivrance de l'autorisation sont très variables d'un département à l'autre. Les rapporteurs se sont interrogés sur la possibilité de « renverser » la demande du maire, les agents de police municipale étant armés, sauf si le maire fait au préfet une demande contraire motivée.

D'un point de vue juridique, la DLPAJ estime qu'**une obligation légale de port d'armes ne constituerait pas, en tant que telle, une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales**.

Pour l'AMF, **le choix d'armer ou non la police municipale fait partie du projet politique du maire**. Contraindre un maire à justifier son choix à l'autorité administrative qu'est le préfet n'est pas souhaitable.

Il y a aussi le cas des communes qui ont choisi d'équiper les agents d'armes létales à certains moments de la journée ou à certains endroits de la ville.

À Cergy (95), depuis novembre 2022, la police est armée la nuit et désarmée le jour. La nuit, jusqu'à 2 heures du matin, tous les jours sauf le dimanche, c'est une « brigade de tranquillité nocturne » qui intervient, avec pour missions la lutte contre le tapage nocturne, le respect de l'interdiction de la vente d'alcool et la présence autour des gares. Le maire de Cergy déclare assumer cette décision qui est une promesse de campagne : « S'il n'y a pas d'armement, il n'y a pas de brigade de nuit ».

Les rapporteurs sont fermement attachés à la liberté du maire d'armer ou non sa police municipale et ne proposent pas de faire évoluer la législation sur ce point. Ils rappellent cependant qu'il est essentiel que **chaque maire garde constamment à l'esprit la responsabilité qui est la sienne vis-à-vis de ses agents de police municipale et de ses concitoyens** face à une délinquance qui est, elle, armée et mobile.

c. Des possibilités de mise en commun des forces de police municipale toujours plus nombreuses, une mutualisation à encourager

La loi du 15 avril 1999 a autorisé **la mise en commun ponctuelle d'agents de police municipale par plusieurs communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération** dans le cadre de manifestations exceptionnelles, à l'occasion d'un afflux important de population ou de survenance d'une catastrophe naturelle (articles L. 512-3 du CSI). La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance [(1)], a rendu possible la pérennisation de cette mise en commun [(2)], les agents étant compétents dans chacune des communes concernées (articles L. 512-1 et L. 522-2 du CSI).

En 2002, les EPCI ont été autorisés à recruter des policiers municipaux pour les **mettre à disposition de tout ou partie des communes membres**, l'autorité fonctionnelle des agents restant le maire (articles L. 512-2 et L. 522-2 du CSI) [(3)].

Les lois RCT de 2010 [(4)] et MAPTAM de 2014 [(5)] ont concerné les transferts de compétences du maire au président de l'EPCI, s'agissant des pouvoirs de police spéciaux (circulation et stationnement, assainissement, déchets, terrains mis à disposition des gens du voyage, etc.) et, le cas échéant, de pouvoirs de police administrative à l'occasion de manifestations ponctuelles culturelles, récréatives ou sportives.

Enfin, l'article 8 de la loi Sécurité globale a ouvert la possibilité aux communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération de mettre en

(1) Article 4 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

(2) La loi Sécurité globale a supprimé la limite de taille de l'ensemble des communes concernées, fixée à 50 000 habitants jusqu'en 2017 puis 80 000 habitants, afin de ne pas entraver la mise en commun d'agents de police municipale.

(3) Article 43 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(4) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(5) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

commun des agents de police municipale sous la forme d'**un syndicat de communes** (article L. 512-1-2 du CSI).

Le cheminement législatif a permis, en une vingtaine d'années, d'aboutir à la constitution d'**une boîte à outils complète pour organiser un service de police municipale pluri-communal ou intercommunal**.

Ces facultés de mutualisation ont été saluées par les élus locaux auditionnés par les rapporteurs. Ainsi, M. Luc Strehaiano, président de la communauté d'agglomération Plaine Vallée (95) considère que « le législateur a bien conceptualisé l'ensemble des possibilités données aux maires et présidents d'EPCI pour mettre en commun des effectifs en tenant compte de la pluralité des territoires et des besoins exprimés. » Il ajoute que « le format de mutualisation intercommunale respecte les pouvoirs de police des maires auxquels ils sont très attachés. »

La **massification des moyens matériels** au niveau pluri-communal ou intercommunal permet également d'intensifier les économies d'échelle vis-à-vis des fournisseurs. Dans son rapport de 2020 [(1)], la Cour des comptes indiquait, s'agissant de la CA Plaine Vallée, que « les coûts d'assurance de son parc automobile de 45 véhicules ont baissé de 25 % depuis la mutualisation. Lorsque la police intercommunale a remplacé 18 de ses véhicules (coût : 335 700 euros), l'établissement public a obtenu une remise de 23 %. Lors du renouvellement des tenues, la remise obtenue a été de 30 % ».

La mutualisation des effectifs permet également d'être **plus attractifs lors du recrutement** de nouveaux agents, que ce soit par l'équipement qui sera confié aux nouveaux agents (véhicules, armement, etc.) ou par la possibilité de créer des postes d'encadrement (chefs de service voire directeurs).

La réussite d'une mutualisation dépend fortement de la capacité des élus à s'entendre sur **un projet de service de portée intercommunale** avec une doctrine d'emploi suffisamment homogène et un équilibre de service entre les communes. Dans tous les cas, le maire reste l'autorité référente sur le territoire de sa commune. Il y exerce le pouvoir de police que prévoit la loi.

(1) Op. cit., pp. 41-42.

Focus sur la police intercommunale de la CA Plaine Vallée

Il s'agit d'une police intercommunale mise en place dès 2005. La communauté d'agglomération Plaine Vallée regroupe 18 communes de taille moyenne représentant un peu plus de 180 000 habitants. Les effectifs sont de 130 policiers municipaux et sont désormais stabilisés après avoir connu une augmentation de 2017, en raison du renforcement des équipes le soir, en réponse au déplacement de la petite délinquance selon les moments de la journée.

Pour constituer cette police intercommunale, les élus se sont rapidement entendus sur la nécessité de mutualiser, afin d'apporter une réponse adaptée à un besoin de sécurité à l'échelle d'un territoire cohérent et non d'une commune, en évitant l'écueil d'une organisation concentrique autour des villes les plus peuplées de l'agglomération.

Le président de la CA Plaine Vallée, M. Luc Strehaiano, souligne que cette mutualisation a fait ressortir **plusieurs synergies** :

– être plus attractif au niveau des recrutements ;

– apporter de la cohérence dans la gestion des ressources humaines et des moyens ;

– réaliser des économies sur les achats d'équipement (véhicules, tenues, matériels) et sur les dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses fixes (assurances, carburant, contrats de maintenance et de service). Ces économies sont d'autant plus sensibles en période de forte inflation.

Les obstacles à surmonter ont été :

– éviter des doctrines d'emploi trop différentes entre les communes ;

– éviter que des communes puissent se sentir lésées, considérant que le « retour sur investissement » serait insuffisant, notamment en termes de présence des policiers municipaux sur leur territoire.

Dans le cas de la CA Plaine Vallée, le choix a été fait de **maintenir le bénéfice d'un effectif constant sur le territoire de chaque commune sous la responsabilité de chaque maire, avec un projet de service de portée intercommunale** « autour d'une doctrine d'emploi homogène et consensuelle, adaptée à l'hétérogénéité des composantes démographiques et sociales du territoire intercommunal. »

L'organisation intercommunale fait l'objet d'une évaluation régulière, elle l'a été en 2019 et l'est en cours (2023), de façon à prendre en compte les demandes des maires.

Les rapporteurs ont également auditionné M. Pierre-Emmanuel Gibson, qui préside le SIVOM du Béthunois (62), premier syndicat à avoir pris la compétence police municipale intercommunale. Il constate que « les élus des communes sont satisfaits du service rendu par cette compétence. Il n'y a pas de difficulté sur le partage d'autorité ».

Focus sur la police intercommunale du SIVOM du Béthunois

Le SIVOM du Béthunois exerce des compétences multiples (EHPAD, restauration scolaire, services techniques, etc.). À la suite de la possibilité ouverte par la loi Sécurité globale, il a pris en mai 2022 la compétence police municipale qui est exercée « à la carte », chaque commune adhérente étant libre de choisir ou non de confier cette compétence au SIVOM par une délibération de leur conseil municipal. 8 communes, couvrant 16 000 habitants, ont choisi de mutualiser ainsi leur police municipale.

Les communes attendaient :

– la possibilité de pouvoir bénéficier d'une police municipale (ce qui est économiquement impossible pour un village de 500 habitants) ;

– un avantage économique permis par la mutualisation des moyens, dès lors plus conséquents que pour une commune seule ;

– la conservation des pouvoirs de police du maire ;

– la faculté de disposer d'un produit « clé en main » (processus de création, recrutement, démarches administratives, gestion de l'unité, investissements matériels, etc).

Le SIVOM emploie un chef de service et 6 agents. L'effectif a été défini pour répondre aux attentes des communes (présence 7j/7 sur la base d'une amplitude de 9 heures par jour, avec 3 binômes).

Une réunion est organisée trimestriellement avec les maires pour faire le point sur les conditions d'exercice de la compétence.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) ne dispose pas de données précises sur les communes et intercommunalités concernées par les différents types de mutualisation. Pour mieux faire connaître ces nouvelles facultés de mutualisation, les préfectures ont reçu une lettre d'information transmise suite à la publication du décret d'application de l'article 8 de la loi Sécurité globale [(1)]. Les rapporteurs préconisent de **continuer à développer les polices intercommunales et pluri-communales**, en encourageant en particulier les petites communes à s'engager dans cette voie.

Préconisation n° 3 : Évaluer plus précisément les différentes modalités de mutualisation et de mise en commun de policiers municipaux. Les promouvoir en particulier auprès des petites communes.

(1) Décret n° 2021-1640 du 13 décembre 2021 relatif au recrutement d'agents de police municipale par un syndicat de communes en application de l'article L. 512-1-2 du code de la sécurité intérieure.

d. L'organisation des SDIS peut-elle servir de modèle pour une mutualisation de moyens et d'équipements des services de police municipale ?

Pour aller plus loin dans la mutualisation, non seulement des effectifs mais aussi des équipements, lesquels pourraient être davantage harmonisés entre les services de police municipale, afin de réduire les coûts d'achat, de maintenance et ceux liés à la formation, les rapporteurs s'interrogent sur la pertinence de permettre aux maires et présidents d'intercommunalités à l'intérieur d'un territoire large mais cohérent, le regroupement administratif de leurs polices municipales, formant ainsi **une « police territoriale », à l'image des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour les sapeurs-pompiers**.

Sur le plan administratif, il peut être intéressant d'envisager une telle « police territoriale » qui permettrait une mise en commun des moyens et équipements et des économies d'échelle. Cependant, sur le plan opérationnel, c'est sans doute moins le cas, du fait de la nécessité pour les policiers municipaux d'être en permanence sur le terrain et en contact avec les populations pour être efficaces. Les sapeurs-pompiers n'ont pas cette fonction de proximité avec les populations : ils doivent être réactifs donc la rapidité de mise en œuvre des moyens est essentielle. Ce n'est pas la même problématique pour les polices municipales, qu'elles soient ou non intercommunalisées.

Les outils de mutualisation des polices municipales prévus par la loi paraissent désormais satisfaisants.

3. La complémentarité opérationnelle entre les polices municipales et les forces de sécurité de l'État doit être approfondie pour garantir le continuum de sécurité

Répondre aux enjeux de la sécurité nécessite de **renforcer la coordination entre les coproducteurs de la sécurité dans une logique partenariale et de complémentarité**. La place des polices municipales est d'être une force à part entière qui assure sur un territoire donné la sécurité de proximité attendue par la population. Les missions des polices municipales et celles de la police et de la gendarmerie nationales ne sont pas assimilables et **les rapporteurs**, pas plus que les syndicats de policiers municipaux et les élus locaux, **ne sont favorables à un accroissement de l'activité judiciaire des polices municipales**.

En revanche, il leur apparaît nécessaire de **généraliser les conventions de coordination** avec les forces étatiques et d'**évaluer précisément les nouveaux contrats de sécurité intégrée (CSI)** créés par la loi Sécurité globale qui sont déjà expérimentés par de plusieurs grandes villes. L'efficacité de la coordination entre les forces de sécurité dépend aussi de la qualité du partage de l'information, ce qui plaide en faveur d'**un élargissement des fichiers de police ouverts aux agents de police municipale.**

a. Généraliser et mieux évaluer les conventions de coordination

Créées par la loi du 15 avril 1999 et revues en 2019, les conventions de coordination sont destinées à **formaliser les modalités de coordination opérationnelles** entre un service de police municipale et les forces de sécurité de l'État compétentes (articles L. 512-4 à L. 512- 7 du CSI). Elles sont signées par le maire (le cas échéant, le président de l'intercommunalité), le préfet et le procureur de la République, pour une durée de trois ans.

Elle est obligatoire lorsque :

– **le service de police municipale compte trois agents ou plus**. Pour mémoire, l'effectif moyen de policiers municipaux dans les communes de moins de 20 000 habitants n'excède pas 3 (et même 1,6 si l'on considère les communes de moins de 5 000 habitants). Ces communes représentent plus de 85 % des communes dotées d'un service de police municipale et regroupent la moitié des agents de police municipale.

– le maire décide d'**armer sa police municipale** ou de l'**équiper de caméras individuelles** ;

– le maire décide que **sa police municipale travaille la nuit** (de 23 heures à 6 heures) ;

– une **brigade cynophile** est créée ;

– des **agents de police municipale sont mis en commun** entre plusieurs communes limitrophes et compétents dans chacune de ces communes.

S'il existe une convention-type (missions prioritaires, nature, horaires et lieux d'interventions, modalités d'intervention et doctrine d'emploi de la police municipale), chaque convention est déclinée en fonction du contexte et des enjeux locaux identifiés.

Les élus auditionnés par les rapporteurs se sont majoritairement dits **satisfaits de la coopération opérationnelle** tant avec les policiers qu'avec les gendarmes, qui repose sur l'étroitesse des rapports qu'ils entretiennent avec le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP), les commissaires, chefs de corps et officiers de police et de gendarmerie.

Toutefois, ils alertent sur quatre points :

– **les besoins des collectivités ne sont pas systématiquement pris en compte dans un diagnostic partagé**, notamment du fait que ce sont les préfectures qui « pilotent » le processus d'élaboration, ce qui laisse peu de marges pour l'innovation. Pour le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), la convention n'est pas toujours équilibrée s'agissant des moyens financiers engagés par l'État. Le FFSU et l'Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM)

préconisent de renommer les « conventions de coordination » en « contrats de coordination » pour mieux marquer l'engagement réciproque ;

– les **conventions sont rarement mises à jour** entre chaque renouvellement triennal. Or le contexte local de la délinquance évolue ;

– les **conventions sont insuffisamment évaluées** au niveau local par les parties prenantes, comme au niveau national par le ministère de l'Intérieur ;

– les agents de police municipale et gardes champêtres des petites communes qui n'ont pas d'obligation de signer une convention de coordination, et ne l'ont pas volontairement fait, **ne participent pas, *de facto*, au continuum de sécurité**. Actuellement, près de 93 % des services de police municipale sont couverts par une convention de coordination en zone police mais seulement 72 % en zone gendarmerie. Il convient par conséquent de généraliser les conventions de coordination quel que soit l'effectif du service de police municipale concerné.

Préconisation n° 4 : Évaluer localement et nationalement les conventions de coordination et les généraliser à l'ensemble des services de police municipale quel que soit leur effectif.

b. Les contrats de sécurité intégrée, un nouvel outil permettant de rationaliser la coordination des dispositifs de production de la sécurité sur un territoire

Le Premier ministre a publié le 16 avril 2021 une circulaire [(1)] détaillant les conditions d'application et le contenu des **contrats de sécurité intégrée (CSI)** qui constituent « **un nouvel outil permettant de concrétiser le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales pour la sécurité de tous** ».

Les contrats de sécurité intégrée font suite à une première expérimentation lancée à Toulouse le 9 octobre 2020, dont l'extension a été favorisée par la loi Sécurité globale.

Ces contrats formalisent un engagement réciproque de moyens et d'objectifs entre l'État et les collectivités signataires, à l'issue d'un diagnostic partagé des problématiques de sécurité d'un territoire, reposant sur un état des lieux et l'établissement d'une méthode de travail.

(1) Circulaire du Premier ministre n° 6258/SG du 16 avril 2021 relative à la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée.

L'intérêt de ces contrats de sécurité intégrée est double :

– y **intégrer les dispositifs contractuels déjà existants ou en voie de création sur un même territoire**, tels que les contrats locaux de sécurité (CLS), les quartiers de reconquête républicaine (QRR) [1], les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance (STSPD) [2] ou encore les conventions de coordination ;

– **rassembler le plus largement possible tous les acteurs impliqués** dans la production de sécurité et la prévention de la délinquance : collectivités territoriales, gendarmerie et police nationales, services des ministères de l'éducation nationale et de la justice, exploitants des transports collectifs, bailleurs sociaux et associations d'aides sociales et de prévention.

Le contenu des contrats de sécurité intégrée

L'annexe de la circulaire du 16 avril 2021 énumère les domaines d'action, déclinés par volets thématiques, devant obligatoirement ou pouvant facultativement figurer dans le contrat de sécurité intégrée (CSI).

Le CSI comprend **des engagements de l'État** d'une part, **des engagements des métropoles, communes et regroupement de communes**, d'autre part, qui sont déclinés selon six volets :

– Volet sécurité intérieure ;

– Volet justice ;

– Volet prévention de la délinquance ;

– Volet politique de la ville ;

– Volet éducation ;

– Volet radicalisme et séparatisme.

Les engagements réciproques portent sur les dispositifs soutenus (QRR, GLTD, CLSPD,…), sur la méthode, sur le partage d'information, sur l'organisation de la police et de la gendarmerie / sur le renforcement de la police municipale, sur les financements / les appuis matériels des collectivités aux forces étatiques, etc.

Une soixantaine de contrats ont été signés depuis la parution de la circulaire, principalement entre l'État et les villes et agglomérations urbaines, pour une durée qui s'achèvera à la fin de l'actuel mandat municipal, soit mars 2026. Il y a donc un intérêt certain autour de ces contrats.

---

(1) Les QRR ont été lancés en septembre 2018 dans le cadre de la police de sécurité du quotidien (PSQ) et concernent aujourd'hui 62 quartiers bénéficiant de renforts de police. La Cour des comptes a rendu public le 26 avril 2023 ses observations définitives sur ce dispositif partenarial et déconcentré dont elle souligne la réussite par rapport aux zones de sécurité prioritaires (ZSP).

(2) Les STSPD sont portées par les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), instances de concertation locale réunissant, dans les villes de plus de 10 000 habitants, l'ensemble des acteurs concernés par la sécurité et la prévention de la délinquance : mairie, préfecture, rectorat, bailleurs sociaux, sociétés de transport collectif, associations de prévention et d'aides aux victimes, etc.

La circulaire en fixe le contenu minimal (voir encadré *supra*). Il s'agit d'**une forme de sanctuarisation des effectifs ou d'engagement de création de postes de policiers municipaux en contrepartie du maintien ou d'un accroissement du nombre de policiers nationaux**, ce qui répond aux inquiétudes des élus locaux sur le désengagement perçu des forces nationales par rapport à la petite délinquance. Les contrats contiennent des engagements sur l'équipement (vidéoprotection) et son financement. Les collectivités s'engagent sur l'amélioration de l'accueil des forces étatiques et de leur famille sur leur territoire.

Pour autant, les rapporteurs ont pu constater des réticences vis-à-vis de ces nouveaux contrats. Leur articulation avec les conventions de coordination déjà en place n'apparaît pas évidente. Certains élus considèrent que l'État « monnaye » par le biais des CSI des missions pourtant régaliennes qu'il devrait assumer en tout état de cause et renvoie ainsi à une relation de subsidiarité au lieu de promouvoir une complémentarité entre la police municipale et les forces étatiques.

Les rapporteurs recommandent **une première évaluation des CSI**.

Préconisation n° 5 : Réaliser une première évaluation des contrats de sécurité intégrée signés en 2021 et 2022.

c. Élargir l'accès aux fichiers de police et en permettre la consultation en mode nomade pour accélérer le traitement de certaines situations sur le terrain

L'accès et la consultation d'un fichier informatisé ne peuvent être opérés que dans la mesure où ils sont **justifiés par les compétences confiées aux agents concernés**, et **nécessaires et proportionnés** aux objectifs poursuivis.

Les agents de police municipale ne réalisant pas d'actes d'enquête, les fichiers qui fournissent aux officiers de police judiciaire (OPJ) des informations nécessaires à leurs investigations ne sont donc pas directement accessibles aux policiers municipaux.

Actuellement, les policiers municipaux ont accès en consultation directe à certains traitements de données :

– le système d'immatriculation des véhicules (SIV) ;

– le système national des permis de conduire (SNPC).

Ces fichiers sont consultables depuis un poste fixe sur le « portail police municipale » en autonomie depuis 2019, selon une procédure d'habilitation expresse [(1)]. Les informations accessibles par les policiers municipaux sont toutefois

(1) Ce portail, créé par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en application d'une instruction ministérielle du 3 janvier 2019, est accessible par les agents de police municipale, les agents de surveillance

restreintes (par exemple, pour le SNPC : état civil, état de validité du permis mais pas le nombre de points restants).

– le système d'information fourrières (SI Fourrières) ;

– le fichier national unique des cycles identifiés (FNUCI) ;

– le portail de déclaration et d'identification de certains engins motorisés (DICEM).

Ces fichiers sont en accès direct sur poste fixe (également sur smartphone pour le FNUCI) sur demande du maire. Le FNUCI et le DICEM sont alimentés directement par les vendeurs professionnels et permettent l'identification des cycles et engins neufs. Les policiers municipaux auditionnés se sont dits satisfaits de pouvoir accéder à ces informations nécessaires pour prendre en charge certaines situations sur le terrain sans avoir besoin de faire appel aux forces de sécurité étatiques. L'accès aux fichiers via un poste fixe apparaît cependant comme une limitation qui pourrait être surmontée par le **développement et la généralisation d'applications de consultation pour smartphone ou tablette**. Les rapporteurs recommandent d'**adapter l'accès aux fichiers en mode nomade**.

Selon les informations transmises aux rapporteurs par le ministère de l'Intérieur, des études juridiques et techniques sont actuellement en cours pour permettre aux policiers municipaux l'accès à la base de données DOCVÉRIF qui permet la vérification des titres d'identité français (cartes nationales d'identité et passeports).

Les rapporteurs ont également relevé une demande forte d'élargissement de l'accès, dans le respect du droit, à d'autres fichiers actuellement réservés à la police et à la gendarmerie nationales :

– le **fichier des véhicules assurés** (FVA) ;

– le **fichier des objets et véhicules signalés** (FOVéS) ;

– le **fichier des personnes recherchées** (FPR).

Le rapport des députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot de 2018 [(1)] proposait déjà un accès à ces fichiers, dans le respect des exigences propres à la loi Informatique et liberté de 1978 et aux données à caractère personnel.

Les membres de la CCPM auditionnés, organisations professionnelles comme élus locaux, sont favorables à l'ouverture de la consultation de ces fichiers aux policiers municipaux. La possibilité de consulter dans certaines circonstances le FPR, fichier particulièrement sensible, est qualifiée d' « impératif de sécurité ».

de Paris et les gardes champêtres, sous réserve d'une habilitation individuelle de l'agent par le préfet à la demande du maire, conformément au 2° de l'article R. 225-5 du code de la route.

(1) Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, D'un continuum de sécurité à une sécurité globale*, septembre 2018, proposition n° 32.*

L'AMF, par la voix du maire de Saint-Yon, propose une démarche qui consisterait à recenser, non pas les fichiers auxquels les policiers municipaux pourraient avoir accès, mais plutôt ceux auxquels ils ne pourraient pas avoir accès, ce qui impliquerait de justifier les raisons de droit pour lesquelles l'accès à tel ou tel fichier leur serait définitivement fermé.

L'accès au FOVéS et au FPR pourrait être conditionné à la constatation d'une infraction d'une certaine gravité, c'est-à-dire un délit ou une contravention de 5ème classe.

Préconisation n° 6 : Développer l'accès nomade aux fichiers de police, de façon à faciliter le travail des policiers municipaux sur le terrain.

Préconisation n° 7 : Permettre aux policiers municipaux d'accéder à l'outil Docvérif de vérification des titres officiels et leur permettre de consulter, en cas de constatation d'une infraction, et sous certaines précautions d'habilitation, de traçabilité des consultations et de respect des exigences de protection des données, au fichier des véhicules assurés (FVA), au fichier des objets et des véhicules signalés (FOVéS) et au fichier des personnes recherchées (FPR).

B. ÉTENDRE LES POUVOIRS DES POLICES MUNICIPALES POUR GÉRER LES MISSIONS DU QUOTIDIEN SANS CHANGER LEUR NATURE DE POLICE DE LA TRANQUILLITÉ

La mission première de la police municipale est d'assurer la bonne exécution des arrêtés de police du maire, mission de police administrative avant tout, qui est le cœur de métier des policiers municipaux et dont la finalité est le maintien de la sécurité et de la tranquillité publiques. Sur le fondement de l'article 21 du CPP, ceux-ci ont acquis la qualité d'agent de police judiciaire (APJA) et secondent les OPJ, dont font partie les maires [(1)], rendent compte sous forme de rapports à leurs chefs hiérarchiques et au procureur de la République via l'OPJ de tous crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance, et constatent par procès-verbal différentes contraventions dès lors que celles-ci ne nécessitent pas d'actes d'enquête de leur part.

La liste des prérogatives de police judiciaire, et notamment des infractions qui peuvent être relevées et des contraventions qui peuvent être dressées par les policiers municipaux, **s'est allongée** régulièrement jusqu'en 2021, **mais pas suffisamment pour permettre aux policiers municipaux de remplir au quotidien leur mission de police de la sécurité et de la tranquillité, car elle n'est plus suffisamment adaptée aux formes, nouvelles, de la petite délinquance sur la voie publique**.

Les rapporteurs proposent de **déplacer le curseur un peu plus loin, afin de trouver un point d'équilibre entre les exigences posées par le Conseil constitutionnel en 2021 à l'occasion de la censure partielle de la loi Sécurité globale 2021, et l'accomplissement effectif des missions de tranquillité et de sécurité publiques des polices municipales**. Cela pourrait passer par l'attribution de la qualité d'OPJ à certains personnels de police municipale ou au renforcement de celle du maire. La qualité d'« agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire » des gardes champêtres pourrait également servir de modèle pour une extension ciblée des pouvoirs de police judiciaire des policiers municipaux. L'apport des nouvelles technologies à la police judiciaire, notamment la vidéoprotection, mérite également une attention toute particulière.

1. L'expansion désormais contrariée des pouvoirs judiciaires des policiers municipaux

« Une expansion supplémentaire des pouvoirs des polices municipales et des gardes champêtres connaît désormais une limite de nature constitutionnelle ». C'est par cette référence à la censure opérée par le Conseil constitutionnel de l'article premier de la loi Sécurité globale [(2)] que le rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI) [(3)] a justifié l'absence, dans ce texte, de mesures nouvelles concernant les polices municipales.

---

(1) Le maire et ses adjoints ont la qualité d'OPJ en vertu des articles 16 du CPP et L. 2122-31 du CGCT.

(2) CC 20 mai 2021, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, *n° 2021-817 DC, considérants 2 à 12.*

(3) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

La décision du Conseil constitutionnel de 2021 s'inscrit dans la continuité d'une précédente décision intervenue en 2011 à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSI) [(1)], s'agissant du contrôle d'identité par les agents de police municipale, en relevant, au visa de l'article 66 de la Constitution, que *« l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire »*.

L'article premier de la proposition de loi Sécurité globale prévoyait l'**élargissement en matière délictuelle, à titre expérimental, des prérogatives judiciaires des agents de police municipale**, ceux-ci étant placés en permanence sous l'autorité d'un directeur de police ou d'un chef de service de police municipale dûment habilité par le procureur général près la Cour d'appel. Le Conseil constitutionnel a considéré que cette disposition ne permettait pas d'assurer le contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les directeurs et chefs de service de police municipale, dont la formation ne présente, par ailleurs, pas des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'OPJ.

Les infractions limitativement énumérées dans cette disposition censurée concernaient notamment les délits de vente à la sauvette, la conduite sans permis, le défaut d'assurance, l'occupation illicite des halls d'immeuble, le squat, la vente de stupéfiants, l'ivresse sur la voie publique, etc. Or précisément, **il s'agit des délits auxquels sont confrontés tous les jours les policiers municipaux**.

Les rapporteurs considèrent qu'il faut pouvoir faire évoluer la législation.

2. Quelle place pour les fonctions d'officier de police judiciaire dans la police municipale ?

Une des difficultés du quotidien exprimée par les policiers municipaux auditionnés est **la contrainte que constitue la nécessité de requérir la présence d'un OPJ et de retenir le contrevenant**, le temps que l'OPJ puisse se transporter sur les lieux. Bien souvent, l'OPJ ne peut se déplacer et le contrevenant doit être relâché. Il convient de rechercher les moyens d'obvier à ce genre de situations regrettables.

a. Est-il pertinent de confier l'exercice des pouvoirs d'OPJ aux directeurs et chefs de service de police municipale ?

Les considérants de la censure opérée en 2021 par le Conseil constitutionnel conduisent à s'interroger sur l'intérêt de **conférer aux directeurs et chefs de service de police municipale la qualité d'OPJ**, dans les conditions prévues pour tous les OPJ aux articles R. 3 à R. 10 du CPP, avec une formation identique à celle des autres OPJ.

---

(1) CC 10 mars 2011, LOPSI*, n° 2011-625 DC, considérants 57 à 60.*

Ils pourraient être placés sous le contrôle d'un substitut du procureur de la République dans chaque parquet qui serait le procureur référent « police municipale ».

Par exception aux articles 15-3 et suivants du CPP, ces OPJ ne recevraient pas les plaintes. Ils n'auraient compétence comme qu'OPJ que pour des infractions limitativement énumérées. Les règles d'avancement prévues par le code de procédure pénal pour les OPJ ne leur seraient pas applicables.

Les directeurs et chefs de service de police municipale auraient ainsi pour fonction de faire respecter la procédure pénale par leurs subordonnés, sous le contrôle du procureur de la République. En revanche, lorsqu'ils n'agiraient pas comme OPJ, notamment pour l'exécution des arrêtés de police municipale, ils resteraient sous l'autorité du maire.

Les auditions d'élus locaux et des policiers municipaux ont conduit à constater des avis plutôt favorables à la proposition des rapporteurs.

Elle permettrait de **décharger l'activité de la police nationale et de la gendarmerie nationale et de rendre la police municipale plus opérationnelle, en évitant pour celle-ci de récupérer des compétences non souhaitées, comme le traitement des dépôts de plainte**. Les rapporteurs sont conscients que la mise en œuvre de cette proposition ne bénéficierait pas aux services de police municipale de petite taille dans lesquels il n'y a que quelques agents et pas de chefs de service.

Préconisation n° 8 : Entamer une réflexion concernant la possibilité d'attribuer aux chefs de service et aux directeurs de police municipale la qualité d'OPJ, sans possibilité de recevoir des plaintes et pour des infractions précisément énumérées, après avoir reçu une formation équivalente à celle d'OPJ et sous le contrôle direct du procureur de la République.

b. Quel contenu donner à la qualité d'officier de police judiciaire des maires ?

La qualité d'OPJ des maires est souvent ignorée et peut sembler plus symbolique et théorique que pratique. Pour autant, le maire est tenu de signaler sans délai au procureur de la République et aux responsables locaux de la police nationale ou de la gendarmerie nationale les infractions dont il a connaissance. Le maire dispose des mêmes facultés que tout OPJ, sous le contrôle du procureur de la République, par exemple de verbaliser les stationnements abusifs ou gênants.

La question se pose de l'**appui que peut fournir la qualité d'OPJ du maire** (et de ses adjoints) **au travail de ses policiers municipaux sur le terrain**.

Dans le cadre des formations qu'elle donne à destination des élus, Mme Géraldine Bovi-Hosy relève que les maires et les adjoints sont plus fréquemment intéressés par l'utilisation de leur qualité d'OPJ qu'auparavant. C'est

particulièrement le cas s'agissant des maires qui ne disposent pas d'un service de police municipale ou de gardes champêtres ou qui sont amenés à appuyer le seul agent de police municipale de leur commune. Dans ces petites communes, parfois, les maires sont amenés à constater des faits et veulent savoir comme rédiger un procès-verbal sans avoir à solliciter l'agent de police municipale.

Les syndicats sont partagés sur la question. L'ANCPM propose de réserver la qualité d'OPJ aux seuls maires et adjoints dont la commune dispose d'un service de police municipale ou de garde champêtre, afin de « donner un sens fort à cette fonction d'OPJ ».

Pour la majorité des élus interrogés par les rapporteurs, **la qualité d'OPJ du maire est un objet juridique difficile à appréhender**, tout d'abord du fait de la complexité de la procédure pénale qui est mal maîtrisée et nécessite une formation poussée, mais surtout faute de temps, et parfois d'envie, le maire étant accaparé par ses autres tâches sans pouvoir assister ses policiers municipaux, sauf dans les très petites communes.

3. Doter les policiers municipaux d'outils juridiques plus efficaces face à la petite délinquance du quotidien

Pour faire bouger les lignes s'agissant des prérogatives des policiers municipaux, plusieurs pistes d'évolutions législatives pourraient être explorées.

a. Le relevé d'identité reste l' « angle mort » du travail des policiers municipaux sur le terrain

En application de l'article 78-6 du CPP, les policiers municipaux ne peuvent relever l'identité que d'une personne ayant commis une infraction qu'ils peuvent constater par procès-verbal, en application de l'article 21-2 du CPP. Pour les autres infractions, celles qu'ils ne peuvent pas verbaliser, **ils ne peuvent que procéder à un recueil d'identité**. Ils ne sont pas autorisés à contrôler l'identité d'une personne, ce qui n'est pas, au demeurant, une demande des policiers municipaux.

Cela ne signifie pas que l'infraction ne peut pas être relevée mais que le rapport d'infraction est rédigé sur le fondement de l'identité déclarée du mis en cause ou sans identité, rendant difficiles les poursuites.

La fiabilité de la rédaction d'un procès-verbal tient à la possibilité de disposer de l'identité exacte de l'auteur présumé de l'infraction, ce qui nécessite de **pouvoir demander et obtenir la présentation d'un justificatif d'identité sans attendre la disponibilité d'un OPJ**.

L'extension du relevé d'identité à l'ensemble des infractions relevant des compétences de la police municipale et des gardes champêtres, y compris celles qu'ils ne peuvent pas verbaliser par procès-verbal, et notamment lors des interpellations en flagrant délit, est une évolution législative souhaitable.

b. Étendre la verbalisation des « infractions du quotidien »

Les rapporteurs plaident pour que les « infractions du quotidien », qui polluent la vie des habitants, puissent faire l'objet d'**une verbalisation immédiate par la police municipale**.

Il s'agit tout d'abord de celles qui peuvent être constatées visuellement par les policiers municipaux comme, par exemple, la conduite sans permis. Actuellement, l'agent de police municipale doit contacter l'OPJ qui envoie une patrouille qui pourrait utiliser le procès-verbal électronique (PVe) pour émettre une amende forfaitaire délictuelle (AFD).

Il faut donc réfléchir à la possibilité pour les policiers municipaux de recourir à l'AFD pour de nouvelles infractions via de nouvelles expérimentations.

c. Définir avec précision l'« acte d'enquête »

L'acte d'enquête consiste à **réunir des preuves ou établir et caractériser des faits**, afin d'éclairer une décision ou un jugement. Les finalités sont diverses : vérifier le respect d'une réglementation, rechercher et constater des manquements ou des infractions dans certains domaines, réguler certaines activités, recouvrer des prélèvements obligatoires.

C'est **le législateur qui détermine les agents ou les catégories d'agents compétents pour rechercher les infractions pénales** et les modalités suivant lesquelles ils exécutent leurs missions, en application de l'article 34 de la Constitution [(1)].

Dans son étude réalisée en 2021 sur les pouvoirs d'enquête de l'administration [(2)], le Conseil d'État rend compte de la multiplicité des domaines concernés, des organismes (services de l'État déconcentrés ou à compétence nationale et autorités administratives indépendantes) et des catégories d'agents qui en sont chargés, ainsi que des nombreux textes auxquels se rattachent leurs prérogatives.

Or l'absence de nécessité d' « acte d'enquête » conditionne la possibilité pour le policier municipal de constater les contraventions prévues par le code de procédure pénal comme le tapage nocturne, l'abandon de déchets, le vandalisme, les mauvais traitements aux animaux, etc. [(3)]

Il faudrait **définir plus précisément ce qu'est un « acte d'enquête »** de manière exhaustive de façon à rendre plus efficient le travail des policiers municipaux qui ne nécessite pas d'actes d'enquête. Ainsi, un acte d'enquête pourrait

---

(1) CC 27 décembre 1990, Loi de réglementation des télécommunications, *n° 90-281 DC.*

(2) Conseil d'Etat, Les pouvoirs d'enquête de l'administration, avril 2021.

(3) Article R. 15-33-29-3 du CPP.

être une perquisition, une garde-à-vue, une interception téléphonique, une réquisition. Ainsi, le policier municipal pourrait :

– réaliser une enquête de voisinage ;

– procéder à l'audition d'une personne sous la forme d'une comparution libre ;

– opérer une saisie dès lorsqu'elle ne nécessite pas une fouille ou une perquisition.

d. Conférer aux policiers municipaux les mêmes prérogatives judiciaires que les gardes champêtres

Les gardes champêtres constituent une institution ancienne d'application de la police du maire en milieu rural. Exerçant dans le cadre communal, ils assurent les missions qui leur sont spécialement confiées par les lois et règlements en matière de police rurale. L'article L. 521-1 du CSI rappelle que « les gardes champêtres concourent à la police des campagnes » [(1)], disposition qui existait dans le code des communes.

Les gardes champêtres forment un des cadres d'emploi de la police municipale mais **disposent d'un champ de compétences en matière de police judiciaire plus étendu que les policiers municipaux**, ce qui peut sembler aujourd'hui paradoxal compte tenu des effectifs désormais réduits de gardes champêtres sur l'ensemble de territoire national.

Comme les policiers municipaux, les gardes champêtres sont APJA au titre de l'article 21 du CPP [(2)]. Cependant, le code procédure pénale précise que les gardes champêtres ne le sont que pour l'exercice de compétences qu'ils partagent avec les policiers municipaux. Ainsi, sur le territoire où ils sont assermentés, ils ont les compétences communes suivantes :

– recherche et constat des contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale ; exécution des directives du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ;

– constatation des contraventions en matière de police de la circulation et du stationnement ; application des épreuves de dépistage d'alcoolémie et de stupéfiants ;

---

(1) Si les communes peuvent disposer d'un ou plusieurs gardes champêtres pouvant, le cas échéant, être mutualisés au sein d'une structure intercommunale, le droit local d'Alsace et de Moselle impose la présence d'au moins un garde champêtre par commune (article L. 523-1 du CSI), ce qui n'est pas constaté dans les faits.

(2) Jusqu'à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale en 1958, les gardes champêtres avaient la qualité d'OPJ.

– respect de certaines polices spéciales : contraventions énumérées à l'article R. 15-33-29-3 du CPP (divagation d'animaux dangereux, bruits et tapages injurieux ou nocturnes, etc.), infraction au code forestier (article 22 du CPP), etc.

Mais en dehors de ces compétences, ils ne sont pas APJA. Cela s'explique par le fait que **les gardes champêtres, à la différence des policiers municipaux, figurent au nombre des fonctionnaires et agents qui exercent, sans intervention d'un OPJ, certaines fonctions de police judiciaire du fait de lois spéciales** (article 15 du CPP). Les gardes champêtres ont ainsi une compétence particulière en matière de respect des polices environnementales :

– recherche et constat des infractions liées aux biocarburants et bioliquides liés à la biomasse, avec un droit d'accès aux zones de culture mais également aux locaux, installations et infrastructures (article L. 284-2 du code de l'énergie) ;

– recherche et constat des infractions liées à la protection de l'eau et des milieux aquatiques et marins (article L. 216-3 du code de l'environnement), des réserves naturelles (article L. 330-20 du même code), des parcs nationaux (article L. 331-20, id.), du patrimoine naturel (article L. 415-1, id.), de la chasse (article L. 428-20, id.), de la pêche (article L. 437-1, id.), etc.

En outre, aux termes de l'article 24 du CPP, les gardes champêtres sont également compétents pour **rechercher et constater les contraventions ainsi que les délits qui portent atteinte aux propriétés** situées dans les communes pour lesquelles ils sont assermentés. Pour l'exercice de ces compétences de police judiciaire, les gardes champêtres bénéficient des prérogatives prévues par le code forestier en matière d'infractions forestières [(1)]. Les gardes champêtres peuvent ainsi relever l'identité des personnes à l'encontre desquelles ils entendent dresser procès-verbal, accéder aux propriétés closes dans les conditions du code de procédure pénale relatives aux perquisitions, rechercher les objets enlevés par les auteurs présumés de l'infraction jusque dans les lieux où ils ont été transportés et les mettre sous séquestre.

Les gardes champêtres se voient aussi confier, concurremment avec les gendarmes et les policiers nationaux, l'exécution des mandats d'amener, de dépôt et d'arrêt, des ordonnances de prise de corps, des arrêts et jugements de condamnation, des mesures de contraintes exercées contre les témoins défaillants (article R. 188 du CPP).

Les rapporteurs estiment que **ces différences de compétences de police judiciaire au détriment des policiers municipaux ne sont pas ou plus justifiées**. Elles préjudicient d'autant plus les pouvoirs de police des maires que les effectifs de gardes champêtres ont drastiquement baissé.

---

(1) L'article 24 du CPP, en opérant un renvoi aux articles L. 161-14 à L. 161-18 du code forestier, permet aux gardes champêtres, de bénéficier des prérogatives étendues dont ils disposent en matière d'infractions forestières.

Les rapporteurs considèrent qu'il faut à tout le moins **permettre aux policiers municipaux d'exercer les compétences de police judiciaire de l'article 24 du CPP dans les mêmes conditions que les gardes champêtres**, à savoir la possibilité d'accéder aux lieux clos comportant des bâtiments qui ne sont pas à usage de domicile et de procéder, dans ce cadre, à des auditions et à des saisies le cas échéant.

La distinction de qualité d'APJA entre policiers municipaux et gardes champêtres est peu lisible. Elle oblige d'ailleurs à des adaptations rédactionnelles de certains textes réglementaires, notamment dans le domaine des infractions routières (1), voire législatives, pour aligner les compétences des gardes champêtres sur celles des policiers municipaux (2).

Les rapporteurs estiment qu'une réflexion devrait s'engager sur la possibilité de **donner aux policiers municipaux une qualité spécifique avec des attributions de police judiciaire**, sinon identiques, du moins **recouvrant celles confiées aux garde champêtres au titre de l'article 24 du CPP.**

Préconisation n° 9 : Attribuer aux policiers municipaux certaines compétences particulières de police judiciaire dont disposent les gardes champêtres en tant qu'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire.

4. La vidéoprotection, un outil à renforcer dans le respect des libertés constitutionnelles

Si elle a pu faire un temps débat, et malgré son coût, la vidéoprotection est devenue **un outil privilégié dans la lutte contre la délinquance sur la voie publique**, en assumant une fonction de dissuasion, de constatation de la flagrance et de fourniture d'images pour l'enquête judiciaire permettant la constitution d'éléments de preuves. Complétée par les dispositifs de caméras-piétons, plus récemment, par l'usage des drones, et peut-être demain, par les technologies de l'IA comme la reconnaissance faciale, la vidéoprotection s'articule avec les autres dispositifs de prévention et notamment la présence sur le terrain des policiers municipaux et des autres acteurs de la tranquillité tels que les médiateurs sociaux.

L'encadrement législatif et réglementaire reste encore en évolution, s'agissant de la conciliation de l'exploitation des images collectées par ces nouveaux outils technologiques avec les libertés constitutionnellement protégées.

---

(1) À titre d'exemple, le décret n° 2021-1351 du 15 octobre 2021 modifiant des dispositions du code de la route afin de permettre aux gardes champêtres de procéder à la mise en fourrière d'un véhicule et à opérer des tests salivaires pour le dépistage de stupéfiants.

(2) À titre d'exemple, les articles 3 et 16 de la loi Sécurité globale qui ont procédé à des modifications du CSI et du code de la route.

a. Mieux réguler les systèmes de vidéoprotection pour les rendre plus efficaces

La loi Sécurité globale a ouvert de nouvelles possibilités en matière de vidéoprotection. L'utilisation de drones et celle de caméras embarquées ont été censurées mais l'article 40, précisé par un décret du 12 août 2022, a étendu le champ des images auxquelles peuvent accéder les policiers municipaux pour les seuls besoins de leur mission. L'article 42 de la loi précitée a approfondi la mutualisation des systèmes de vidéoprotection pour les collectivités.

Les rapporteurs souhaitent formuler plusieurs propositions qui, sans remettre en cause les limites posées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière, faciliteraient le travail des forces de l'ordre d'une manière générale et des policiers municipaux en particulier :

– **Simplifier la demande de renouvellement quinquennal des arrêtés préfectoraux autorisant le maintien des systèmes de vidéoprotection** et raccourcir le délai de traitement de ces demandes. La procédure de renouvellement de l'autorisation devrait être allégée ;

– Si le délai maximal de conservation des enregistrements de vidéosurveillance est fixé par la loi à un mois, sauf procédure judiciaire en cours, il paraît opportun de **poser un délai minimum légal de conservation** qui pourrait être de huit jours [(1)]. Une durée de conservation minimale permettrait d'éviter les situations dans lesquelles une enquête se trouve gênée par la destruction automatique et prématurée des enregistrements. Lorsque l'autorisation ne fixe pas de durée minimale de conservation des enregistrements, ce qui est le cas le plus fréquent, cette durée relève de l'opérateur, la destruction des enregistrements pouvant intervenir dans un délai très court, notamment pour des raisons de coût de stockage ;

– En cas de mutualisation de l'exploitation des centres de supervision urbains (CSU) avec mise à disposition de personnels aux communes pour visionner les images, sur le fondement de l'article L. 132-14 du CSI, **permettre la verbalisation par un agent mis à disposition qui n'exerce pas nécessairement dans la commune où l'infraction a été commise**. Cette souplesse permettrait de mieux répondre aux besoins des polices pluri-communales qui ont métropolisé leur CSU. C'est par exemple le cas de la métropole de Metz et de celle de Nîmes.

(1) L'article L. 252-5 du CSI prévoit que l'autorisation fixe un délai maximum de conservation des enregistrements qui ne peut excéder un mois, sauf flagrant délit, enquête préliminaire ou information judiciaire. En revanche, l'autorisation peut prévoir un délai minimum de conservation des enregistrements.

Préconisation n° 10 : Simplifier le renouvellement quinquennal des autorisations de maintien de systèmes de vidéoprotection.

Préconisation n° 11 : Instaurer une durée minimale légale de stockage des enregistrements de vidéoprotection.

Préconisation n° 12 : Faciliter l'exploitation des CSU pluri-communaux mutualisés.

b. Renforcer le levier financier que constitue le FIPD pour moderniser les systèmes de vidéoprotection et améliorer les conditions de travail des policiers municipaux

Le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) a été créé en 2007 (1) pour financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville.

Ce fonds s'élève à 82 millions d'euros en 2023, dont une partie est déconcentrée à hauteur de 55 millions d'euros (54 millions d'euros en 2022) (2). Cette enveloppe permet de financer en priorité la poursuite du développement de la vidéoprotection sur la voie publique.

Les rapporteurs ont pu constater, lors de leurs déplacements à Rilleux-la-Pape et à Givors, que les subventions du FIPD ont **un effet de levier important sur l'équipement des polices municipales**, en particulier en matière de vidéoprotection. L'organisation de grands événements sportifs en France en 2023 et 2024 est l'occasion de mettre l'accent sur le développement de la vidéoprotection nomade et sur la voie publique.

Les rapporteurs insistent sur la nécessité d'accompagner davantage les collectivités territoriales pour :

– **systématiser le déport des images des centres de supervision urbains (CSU) vers les services de police et de gendarmerie nationales**, car il ne sert à rien de disposer des images sans capacité d'intervention derrière ;

– **flécher en priorité l'aide sur les CSU de petites tailles** de façon à ce qu'ils puissent atteindre une taille critique et une couverture optimale, notamment des zones les plus à risque (centres-villes, abords de gares et nœuds de transport) ;

– réserver une partie de l'aide pour **mettre à niveau les CSU trop anciens** qui ne sont pas équipés de caméras haute définition ou d'un réseau numérique à capacité suffisante, afin de disposer d'images exploitables en toutes circonstances.

---

(1) Article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

(2) Les orientations du FIPD font, chaque année, l'objet d'une instruction ministérielle du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer aux préfets de police de Paris et Lyon et aux préfets de département. Cette instruction définit notamment la part de financement au titre de chacun des programmes du fonds : sécurisation (S), prévention de la délinquance (D), lutte contre la radicalisation (R) et protection des sites sensibles (K).

Afin d'aller plus loin dans l'amélioration des conditions de travail des policiers municipaux, les rapporteurs préconisent que le FIPD puisse également, soit via un nouveau programme dédié soit par fongibilité avec les programmes existants, **financer les projets structurants inscrits dans les contrats de sécurité intégrée** (installation de caméras, équipements réseaux, aménagement de l'hôtel de police : création d'une zone de rétention, sécurisation de l'accueil, parking des véhicules d'intervention, bornes électriques, etc.), ce qui justifierait une majoration des crédits de l'enveloppe déconcentrée.

Préconisation n° 13 : Flécher en priorité les crédits de l'enveloppe déconcentrée du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) vers la modernisation des centres de supervision urbains (CSU).

Préconisation n° 14 : Majorer les crédits de l'enveloppe déconcentrée du FIPD afin de financer les projets structurants portés par les contrats de sécurité intégrée (CSI).

5. Réactiver la CCPM et assurer une représentation des gardes champêtres

La commission consultative des polices municipales (CCPM), créée par la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales [(1)], est une instance d'échanges tripartite composée de 24 membres, qui regroupe à égalité des représentants – titulaires et suppléants – des maires, des organisations syndicales et de l'État.

Dans son rapport de 2020 [(2)], **la Cour des comptes a souligné que la CCPM « ne remplit qu'imparfaitement son rôle », ne se réunissant qu'épisodiquement**. Il convient de relever que la commission ne s'est pas réunie en 2017. Elle ne s'est pas non plus réunie pendant près de quatre ans, entre le 9 juillet 2019 et le 16 mai 2023, date de sa dernière réunion. Par ailleurs, l'élection de son président a été annulée par une décision du tribunal administratif de Paris du 6 avril 2020 et, depuis lors, la présidence de la commission est demeurée vacante jusqu'au 16 mai 2023. La Cour des comptes fait également observer que les questions statutaires, qui relèvent normalement du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), ont parfois primé dans les échanges au sein par rapport aux questions plus opérationnelles portant sur les missions, l'équipement et la formation des policiers municipaux. L'article 15 de la loi Sécurité globale est venu préciser que la CCPM traite de tous sujets concernant les polices municipales « à l'exception des sujets liés au statut des agents ».

Cependant, comme le souligne la Cour des comptes et l'ont confirmé les auditions menées par les rapporteurs, **lorsqu'elle a été saisie, la CCPM a pu débattre et porter ses conclusions**, par exemple s'agissant de l'usage des caméras-

(1) Article 3 de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, désormais codifié à l'article L. 514-1 du CSI, et article R. 514-1 du même code.

(2) Op. cit. p. 106-108.

piétons ou de l'examen en 2019 des propositions formulées par le rapport Fauvergue-Thourot. M. François Grosdidier, maire de Metz, qui représente les maires des grandes villes à la CCPM, a précisé aux rapporteurs que « lorsqu'elle a été consultée, ce qui n'a pas été systématique dans les faits, les avis rendus par la commission se sont révélés constructifs et utiles ». Il a rappelé que la CCPM avait aussi « un rôle, qui aurait pu être utile, en matière de contrôle administratif des polices municipales, qui est tombé en désuétude, faute d'être utilisé ». En fait, ce contrôle, exercé par le ministre de l'intérieur sur saisine du maire ou du préfet, était subordonné à une consultation préalable de la CCPM (article L. 513-1 du CSI), ce qui ralentissait le processus de contrôle. L'article 13 de la loi Sécurité globale a supprimé cet avis.

L'absence de réunions de la CCPM pendant de nombreuses années est regrettable. Les textes règlementaires intéressant les polices municipales ne lui ont pas été soumis pendant près de quatre années. Par exemple, c'est le cas du décret de février 2022 sur les brigades cynophiles. Les organisations syndicales estiment qu'un examen par la CCPM aurait permis d'en corriger les défauts. Les rapporteurs considèrent qu'il importe de **donner à la CCPM toute sa place comme organe de concertation** entre les employeurs territoriaux, les organisations syndicales représentatives et l'État, avec des réunions plus fréquentes sur la base d'un programme de travail concret et précis portant sur les aspects du métier de policier municipal (équipements, accès aux fichiers, coordination avec les forces étatiques, déontologie, etc.). Ils saluent les engagements pris à ce sujet par la ministre en charge des collectivités territoriales et de la ruralité à la suite de la réunion du 16 mai 2023. Ils préconisent que soit intégrée à la CCPM la fédération nationale des gardes champêtres (FNGC) de façon à ce que le cadre d'emplois et ses spécificités y soient représentées.

Préconisation n° 15 : Réunir plus souvent la CCPM sur la base d'un programme de travail pluriannuel dans lequel figureraient notamment les questions liées à la déontologie et au contrôle des polices municipales.

Préconisation n° 16 : Assurer une représentation de la fédération nationale des gardes champêtres au sein de la CCPM.

II. CONSOLIDER L'ATTRACTIVITÉ ET LES PARCOURS PROFESSIONNELS DE LA FILIÈRE ET ENTAMER UNE RÉFLEXION SUR LA MISE EN PLACE D'UN STATUT SPÉCIFIQUE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La filière police municipale connaît depuis plusieurs années des difficultés de recrutement. Le déficit s'est accru après les élections municipales de 2020 du fait d'une plus forte demande de policiers municipaux. Pour répondre aux sollicitations de leurs habitants et au ressenti d'un retrait des forces de sécurité nationales de l'espace public local, les communes ont ouvert de nouveaux postes. S'ajoute également depuis quelques années une problématique plus globale d'attractivité de la fonction publique territoriale.

Plus spécifiquement, s'agissant de la police municipale, on observe **un véritable phénomène de compétition entre les collectivités** afin d'attirer, voire de débaucher, des agents déjà en poste. La création d'une police municipale à Paris aggrave cette compétition, notamment en Ile-de-France.

L'enjeu actuel pour les collectivités est de **réussir à recruter et à conserver durablement sur leur territoire des agents** motivés et bien formés, évoluant dans un environnement de travail satisfaisant mais aussi mieux rémunérés, avec des perspectives de carrière renouvelées.

Trois axes d'amélioration sont à considérer : les concours et passerelles pour rendre plus fluides les étapes du recrutement au sein d'une filière qui gagnerait à être plus visible ; la formation initiale et la formation continue qui doivent mieux prendre en compte les besoins opérationnels du terrain et les contraintes spécifiques du métier ; enfin, une revalorisation des carrières et une mise en cohérence des cadres d'emplois et des grades.

A. FLUIDIFIER LE RECRUTEMENT DE NOUVEAUX POLICIERS MUNICIPAUX

Sur le plan statutaire, il convient de rappeler que l'article L. 511-2 du CSI pose le principe que **les emplois de policiers municipaux ne peuvent être exercés que par des fonctionnaires territoriaux** recrutés à cet effet, et à Paris, par des fonctionnaires de la ville de Paris, avec l'exception que constitue la possibilité de faire appel à des agents temporaires dans les communes touristiques.

Les policiers municipaux se répartissent dans **trois cadres d'emplois** dont les statuts sont fixés par voie réglementaire : celui des agents de police municipale (catégorie C) [(1)], celui des chefs de service de police municipale (catégorie B) [(2)] et

(1) Décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

(2) Décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale.

celui des directeurs de police municipale (catégorie A) [1]. Les chefs de services assurent l'encadrement et la coordination des agents de police municipale et ont vocation à exercer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipale. Un poste de directeurs de police municipale peut être créé dans les communes et EPCI à fiscalité propre comportant une police municipale d'au moins vingt agents [2]. Les gardes champêtres constituent un seul cadre d'emplois de catégorie C [3].

Trois voies de recrutement sont ouvertes pour le recrutement dans les cadres d'emploi de la police municipale :

– celle du concours interne ou externe pour l'accès aux trois cadres d'emplois ;

– celle de l'examen professionnel, prévue uniquement pour le recrutement de chefs de service ;

– la voie du détachement ou de l'intégration directe dans les cadres d'emplois de la police municipale ouverte aux fonctionnaires civils et militaires.

La dynamique actuelle d'évolution des besoins de policiers municipaux conduit à utiliser les différents leviers, en organisant plus de concours et en soutenant les passerelles existantes entre et à l'intérieure des fonctions publiques.

1. Mutualiser l'organisation des concours pour en augmenter la fréquence sans diminuer le niveau de recrutement

Les gardiens-brigadiers sont recrutés **sur concours organisés par les centres de gestion (CDG) en fonction des besoins exprimés par les maires**. Le recensement des besoins est complètement déconcentré au niveau des CDG. Par conséquent, les sessions de concours sont organisées par chaque CDG (ou parfois en commun par plusieurs CDG, selon une pratique de conventionnement) **selon des fréquences irrégulières**. Par exemple, en 2018, 11 CDG ont organisé des concours de gardien-brigadier, tandis qu'en 2019, seul le CIG Petite Couronne a organisé ce concours. Les concours de 2020 ont été reportés en 2021 en raison de la crise sanitaire. Les concours de garde champêtre sont moins nombreux : un concours a été organisé en 2018 par le CDG 34 et un autre en 2019 par le CDG 68. La session 2020 a été atypique tant en raison de la crise sanitaire que du cycle électoral, qui a reporté nombre de concours.

Une session comporte :

– un concours externe qui correspond au moins à la moitié des postes à pourvoir ;

---

(1) Décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

(2) Article 5 du décret n° 2014-1597 du 23 décembre 2014 portant modification de diverses dispositions relatives aux cadres d'emplois de police municipale de la fonction publique territoriale.

(3) Décret n° 94-731 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres.

– un premier concours interne réservé aux ASVP en poste depuis au moins deux ans, pour 30 % au plus des postes à pourvoir, et un second concours interne ouvert aux gendarmes et aux adjoints de sécurité de la police nationale, pour 20 % au plus des postes à pourvoir.

La réussite au concours entraîne l'**inscription sur une liste d'aptitude**, les lauréats devant ensuite trouver un employeur local.

Le tableau ci-dessous, qui rend compte, à titre d'exemple, du nombre de candidats présents à la première épreuve de la session 2018 des concours de catégorie C organisés par les CDG et du nombre de lauréats, montre que ces concours sont sélectifs, puisque le taux de réussite est de l'ordre de 10 à 15 %. Une partie de cette sélectivité apparente provient de l'épreuve sportive qui met la barre très haut et génère un fort taux d'échec du fait de son caractère éliminatoire. S'agissant des autres épreuves, le CNFPT et la DGCL ont alerté les rapporteurs sur l'hétérogénéité de niveaux des candidats admis, bien que ceux-ci disposent, pour la moitié d'entre eux, d'un diplôme supérieur à celui requis.

RÉSULTATS DES CONCOURS DE GARDIEN-BRIGADIER ET DE GARDE CHAMPÊTRE ORGANISÉS EN 2018

Concours	Type de concours	Nombre de postes ouverts	Nombre de candidats présents à la première épreuve			Nombre de lauréats		
			Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Gardien-brigadier	Externe	217	914	492	1 742	126	75	201
	1er interne	133	343	196	623	63	35	98
	2nd interne	75	67	49	149	9	8	17
	Total CDG ayant ventilé H/F	**425**	**1 324**	**737**	**2 514**	**198**	**118**	**316**
	Externe	146			1 677			143
	1er interne	67			255			69
	2nd interne	17			94			15
	Total CDG n'ayant pas ventilé H/F	**230**			**2 026**			**227**
	Total	**655**			**4 540**			**543**
Garde champêtre chef	**Total**	**6**	**33**	**8**	**41**	**6**	**0**	**6**

Source : DGCL.
Lecture : le tableau agrège les résultats communiqués par les CDG. Certains ne communiquent pas la ventilation par sexe.

Même si la prévisibilité dans l'organisation des concours n'est pas optimale, **il y a suffisamment de candidats aux concours de catégorie C**. Cela s'est vérifié aux concours de 2019, quand bien même le nombre de candidats a légèrement baissé (1 587 présents au concours externe en 2019 contre 1 742 en 2018, soit - 9 %), comme dans l'ensemble de la fonction publique. C'est un premier indicateur positif de l'attractivité de la filière. Au cours des auditions, les syndicats ont mis en avant l'inadéquation de certaines épreuves avec le métier exercé concrètement sur le

terrain, en particulier les épreuves sportives qui sont plus tournées vers la performance que vers la capacité physique à réagir à une situation donnée, appréciation partagée par les autres acteurs interrogés (DGCL, CNFPT, associations d'élus locaux), ce qui appelle à faire évoluer ces épreuves.

En revanche, **pour les concours de catégories A et B, l'attractivité semble nettement plus faible** ; en 2020, le concours organisé par le CIG Grande Couronne n'a réuni que 97 candidats présents pour 31 postes offerts de directeur de police municipale (toutes voies confondues), tandis que 437 candidats étaient présents pour 242 postes offerts de chef de service. Certes, ces concours (qui ont lieu habituellement tous les trois et quatre ans respectivement) se sont déroulés pendant la période de crise sanitaire mais cela interroge et pose la question de l'attractivité des carrières de ces deux cadres d'emplois.

Selon la DGCL, **un nombre important de lauréats n'ont pas d'affectation**. Pour le concours de gardien-brigadier de 2021, 431 lauréats se sont retrouvés sans affectation (avec le risque de perdre le bénéfice du concours au terme de quatre années : en 2021, 49 lauréats étaient sur la liste d'aptitude depuis plus de trois ans). Cela s'explique principalement par **une fréquente inadéquation entre les souhaits d'affectation des lauréats et les besoins des collectivités**. Les demandes de recrutement actuelles sont fortes dans les grandes villes des régions du sud et d'Ile-de-France, alors que les demandes d'affectation concernent plutôt les communes de taille intermédiaire, plus tranquilles et moins sujettes aux incivilités. Ce hiatus est inhérent à l'organisation de concours déconcentrés. Dans d'autres cas, le lauréat préfère, pour des raisons familiales ou de convenance, rester dans son département de résidence ou accepter une mobilité vers la collectivité la plus offrante qui n'est pas nécessairement celle où les besoins sont les plus prégnants. La durée de la liste d'aptitude de quatre ans est largement suffisante pour que le lauréat trouve une collectivité d'emploi. Les lauréats sont actuellement en « position de force » ; on peut estimer que **le phénomène des « reçus-collés » devrait s'atténuer dans les années à venir avec une forme de normalisation**.

Préconisation n° 17 : Donner plus de visibilité aux concours de la filière police municipale en organisant systématiquement chaque année un concours de gardien-brigadier au moins dans chaque région.

Préconisation n° 18 : Encourager la pratique du conventionnement entre centres de gestion (CDG) de façon à mutualiser les concours au sein d'une même région.

Préconisation n° 19 : Garantir aux concours de gardien-brigadier une sélectivité suffisante en maintenant le niveau d'exigence des épreuves écrites. Reconsidérer le contenu et le barème de l'épreuve sportive pour tenir compte des conditions réelles d'emploi sur le terrain.

2. Consolider les passerelles en provenance de la fonction publique d'État, encourager celles provenant des autres filières de la fonction publique territoriale

Les fonctionnaires peuvent être détachés ou intégrés directement dans les cadres d'emplois de la police municipale sous réserve d'appartenir à un corps ou un cadre d'emplois de niveau équivalent et, si les statuts particuliers du cadre d'emplois d'accueil l'exigent, de remplir les conditions de diplôme requis. Les fonctionnaires ainsi détachés ou intégrés doivent **suivre la même formation initiale d'application et obtenir le même double agrément** du préfet et du procureur de la République que les policiers municipaux recrutés par concours.

Toutefois, depuis 2020, **pour les fonctionnaires d'un corps des services actifs de la police nationale et pour les militaires de la gendarmerie nationale, la durée de la formation initiale est réduite** de six à trois mois pour les agents et de neuf à quatre mois pour les chefs de service et les directeurs de police municipale [(1)].

Cette réduction de la durée de formation, qui tient compte de l'expérience professionnelle antérieure, a encouragé un « appel d'air » puisque cette passerelle représenterait aujourd'hui plus de 10 % des recrutements, notamment sur les postes de chefs de service ou de directeurs. **On constate une augmentation des demandes de reconversion de policiers ou de gendarmes nationaux vers la police municipale**. Les motivations avancées sont diverses : souhait d'être confronté à un moindre stress, de remplir des missions de proximité au contact avec les populations, de réaliser moins d'interventions de police judiciaire, d'exercer une activité plus opérationnelle qu'administrative, etc. Ce phénomène, qu'avait déjà mis en avant la Cour des comptes dans une note en avril 2023 [(2)], est, en tout état de cause, favorable aux collectivités qui peuvent mettre plus rapidement des policiers municipaux formés sur le terrain. Par ailleurs, pour M. Jean-Marc Granger, professeur de droit public à l'université de Nice-Côte d'Azur et spécialiste des polices municipales, « **cette mobilité entrante est plutôt bénéfique pour la montée en gamme des polices municipales**, d'autant qu'elle vient en renforcer l'encadrement. »

Il apparaît en revanche que les polices municipales attirent moins les agents venant des autres filières de la fonction publique d'État ou territoriale. Par exemple, selon la DGCL, la mobilité entrante venant de la pénitentiaire est très faible. La mobilité interne à l'intérieur de la fonction publique territoriale vers la filière police municipale demeure marginale.

---

(1) Décret n° 2020-1243 du 9 octobre 2020 modifiant diverses dispositions statutaires relatives à la formation de certains cadres d'emplois de la police municipale.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission « Sécurités »*, avril 2023, p. 42.*

Les freins identifiés à la mobilité sont de plusieurs ordres :

– le **manque de connaissance effective du métier de policier municipal** ;

– l'**obligation réglementaire de suivre une nouvelle formation initiale**, même raccourcie pour les policiers et gendarmes nationaux ;

– les **délais statutaires liés à la demande de détachement** ;

– malgré le principe de la « double carrière », **l'avancement peut être retardé**, que ce soit dans le grade d'origine ou dans l'emploi d'accueil, par rapport aux agents qui ne sont pas détachés ;

– indépendamment des conditions indemnitaires mises en place par les collectivités concernées, **les grilles indiciaires des cadres d'emplois de la police municipale ne sont pas suffisamment compétitives** par rapport à celles des corps de technicité proche voire équivalente de la fonction publique d'État, notamment de la police et de la gendarmerie nationales.

La DGAFP reconnait que le détachement d'une administration à une autre est souvent plus long à mettre œuvre qu'une mutation géographique au sein de la même administration. Dans la plupart des cas, lorsqu'il n'est pas de droit, le délai de mise en œuvre est conditionné aux nécessités de service ce qui peut se traduire, s'agissant de la politique de l'employeur à l'égard de la mobilité, notamment en cas de manque d'effectifs, par la volonté de retenir les fonctionnaires candidats au détachement.

Pour fluidifier les parcours de mobilité vers ou au sein des polices municipales, les rapporteurs proposent :

– d'**encourager les passerelles entre les métiers de la sécurité privée** (agents de médiation, agents de sécurité) **et publique** (ASVP, adjoints de sécurité), en donnant plus de visibilité au troisième concours et au concours interne.

– d'**encourager les passerelles venant des autres filières de la fonction publique territoriale**, notamment administrative, technique et sportive, par une campagne spécifique de communication au niveau national ;

– de **permettre aux policiers municipaux de conserver, en cas de mutation, l'agrément de port d'armes** autorisé par le préfet, sous réserve du respect des conditions règlementaires, lorsqu'ils rejoignent une collectivité qui dispose d'un service de police municipale armé, afin de permettre à ces policiers d'être rapidement opérationnels et de réduire d'autant les délais d'instruction en préfecture ;

– de **développer la possibilité d'accéder au premier grade des agents de police municipale par la voie de l'apprentissage à l'issue d'une formation en alternance** réussie, par exemple d'une durée de deux ans…

– … ou à l'issue d'une participation active à une véritable **réserve opérationnelle de police municipale** qui pourrait être créée [1], sur le modèle de la réserve opérationnelle de la police nationale, en « recrutant » des jeunes du territoire, mais aussi des policiers municipaux à la retraite volontaires. La création d'une telle réserve est appelée de leurs vœux par plusieurs organisations professionnelles, notamment l'ANCPM, qui y voient la possibilité de renforcer transitoirement les effectifs ;

– **élargir la possibilité**, actuellement réservée aux seules communes touristiques (article L. 511-3 du CSI), **de recourir à des agents temporaires de police municipale**, ce qui permettrait aux collectivités de disposer de renforts lors d'événements culturels, sportifs ou touristiques qui rassemblent un public nombreux. Cette mesure pourrait être articulée de façon alternative avec celle de la réserve opérationnelle de police municipale. Une formation des agents temporaires serait nécessaire.

Préconisation n° 20 : Diversifier les passerelles d'accès à la police municipale – y compris celle de l'apprentissage – et de la police municipale vers les autres filières de la fonction publique territoriale.

Préconisation n° 21 : Permettre aux policiers municipaux de conserver l'agrément de port d'armes, sous réserve du respect des obligations règlementaires, en cas de mutation vers une autre collectivité disposant d'un service de police municipale armé.

Préconisation n° 22 : Créer une réserve opérationnelle de la police municipale.

Préconisation n° 23 : Élargir limitativement la possibilité de recourir à des agents temporaires de police municipale.

3. Promouvoir les métiers de la prévention et de la sécurité auprès des publics lycéens et étudiants

Comme le montrent les enquêtes réalisées par l'ONISEP auprès des collégiens et lycées, les métiers de la prévention et de la sécurité sont surtout identifiés à travers le prisme des forces de sécurité nationales. Après la police nationale, les entreprises privées de la sécurité sont les premiers recruteurs et font, elles aussi, face à une pénurie de main-d'œuvre que renforcent à court terme les besoins liés aux grands événements sportifs de 2023 et 2024. Ces difficultés de recrutement se répercutent sur la filière police municipale.

Il y a donc **un enjeu fort autour de la visibilité et de l'attractivité de ces métiers, et plus particulièrement ceux des polices municipales, auprès de la jeunesse et ce, dès le collège**. Il s'agit de « réenchanter le métier au moment de l'orientation professionnelle des jeunes » (M. Laurent Bosetti, adjoint au maire de Lyon).

(1) Actuellement, les maires peuvent créer une « réserve communale » de sécurité civile (article L. 724-1 du CSI) pouvant appuyer les services communaux en cas d'événements nécessitant une assistance aux populations. Il ne s'agit pas d'une réserve de police municipale.

Interrogé à ce sujet par les rapporteurs, le CNFPT précise qu'il n'y a pas de partenariat ou de convention entre l'Éducation nationale et le CNFPT pour sa mission de formation. À ce jour, le CNFPT ne réalise aucune action concernant la promotion de la filière police municipale à destination des lycéens spécifiquement. Cependant, **les lycéens peuvent être touchés par les campagnes de communication nationale concernant les métiers territoriaux**, et notamment celles concernant le métier de policier municipal. Face aux difficultés de recrutement dans la fonction publique territoriale, le CNFPT a développé, en partenariat avec la fédération nationale des CDG (FNCDG), une campagne de communication digitale *#metiersterritoriaux* destinée à un large public. **Une implication plus forte des employeurs territoriaux eux-mêmes est souhaitable**, par des campagnes locales et nationale de communication. Elles permettraient une meilleure adéquation géographique des concours organisés par les CDG avec les offres d'emplois des collectivités.

Une communication particulière pourrait être tournée vers les publics féminins car **les femmes sont encore très minoritaires dans la filière, surtout au niveau de l'encadrement**, et la place des femmes progresse très lentement.

ÉVOLUTION DE LA PROPORTION (%) DE FEMMES DANS LA FILIÈRE POLICE MUNICIPALE

	2013	2015	2017	2019	2020
Directeur principal		0,0	14,3	5,0	4,8
Directeur	4,0	4,2	9,2	12,0	8,7
Directeur stagiaire		40,0	15,4	16,7	50,0
DIRECTEURS DE POLICE MUNICIPALE	**4,0**	**5,8**	**10,1**	**11,3**	**9,3**
Chef de service ppal de 1ère classe	5,4	6,5	7,1	6,5	6,9
Chef de service ppal de 2ème classe	8,1	6,6	8,2	9,8	11,0
Chef de service	10,2	11,0	13,6	16,0	15,4
Chef de service stagiaire		18,1	12,7	10,6	16,9
CHEF DE SERVICE DE POLICE MUNICIPALE	**8,6**	**8,8**	**9,9**	**10,9**	**11,1**
Chef de police municipale	9,7	9,7	10,1	12,2	15,1
Brigadier-chef principal	17,5	18,7	19,8	20,4	20,8
Gardien-brigadier	28,5	27,6	26,7	26,0	25,8
Gardien-brigadier stagiaire	27,9	28,9	23,8	21,7	21,7
AGENTS DE POLICE MUNICIPALE	**22,2**	**22,5**	**22,5**	**22,3**	**22,5**
Garde-champêtre chef ppal	4,6	4,9	5,7	8,1	9,9
Garde-champêtre chef	5,0	9,9	14,6	14,5	15,4
Garde-champêtre chef stagiaire	8,3	33,3	36,4	17,6	33,3
GARDES-CHAMPETRES	**9,6**	**9,7**	**10,9**	**10,8**	**12,5**
Autres emplois police municipale	23,9	27,4	17,8	16,8	17,5
TOTALE FILIERE POLICE MUNICIPALE	**20,5**	**20,7**	**20,9**	**20,8**	**21,1**

Source : DGCL.

Concernant les filières de préparation aux métiers de la sécurité (CAP agent de sécurité/agent de prévention et de médiation, Bac Pro métiers de la sécurité, BTS, etc.), elles apportent une culture générale sur la sécurité globale et peuvent préparer

aux concours de la fonction publique (policier, gendarme, sapeur-pompier) alors que les entreprises de la sécurité procèdent en général à du recrutement direct. Cependant, **les conditions statutaires de recrutement dans la fonction publique ne permettent pas de valoriser concrètement ces acquis**, de même pour les formations obligatoires après recrutement. Il s'agit là d'un inconvénient sur lequel une réflexion pourrait être utilement menée car il y a un intérêt certain pour l'employeur territorial de disposer de candidats au recrutement ayant démontré leurs motivations et disposant d'un premier socle de culture professionnelle à consolider.

Afin que ces formations académiques aient un impact sur les formations réglementaires des policiers municipaux, **il serait souhaitable que soient reconnus au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) des blocs de compétences similaires entre les formations académiques et les référentiels de compétences réglementés par le ministère de l'Intérieur pour permettre des dispenses de modules de formation**.

Préconisation n° 24 : Mieux valoriser les métiers de la prévention et de la sécurité et accroître la visibilité des métiers de la police municipale par des campagnes de communication digitale.

Préconisation n° 25 : Prendre en compte les formations et diplômes obtenus avant l'entrée en poste dans les formations réglementaires.

B. GARANTIR UNE FORMATION OPÉRATIONNELLE DE QUALITÉ AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

Dans la perspective des recrutements importants de policiers municipaux attendus dans les prochaines années, l'extension des capacités de formation des stagiaires, la durée, le contenu et la qualité de ces formations constituent des enjeux majeurs, tant pour les employeurs territoriaux qui financent ces formations que pour le CNFPT qui a la charge de leur organisation. Alors qu'ils représentent 1,8 % des effectifs de la fonction publique territoriale, les policiers municipaux comptent pour près de 10 % des ressources du CNFPT.

Le CNFPT a entrepris depuis plusieurs mois une réorganisation de son dispositif de formation réservé à la filière police municipale pour s'adapter à la demande des collectivités et à l'évolution des missions des policiers municipaux (généralisation de l'armement, brigades cynophiles, etc.). Quatre centres de formation ont été ou vont être ouverts par le CNFPT, en complément des délégations territoriales [(1)], pour rassembler sur ces sites les équipements nécessaires aux formations « police-sécurité ». Ce pas vers une rationalisation plus efficiente de la formation des policiers municipaux conduit naturellement à s'interroger sur la pertinence d'une école nationale des polices municipales.

(1) Les formations sont déconcentrées dans différents sites sous la responsabilité de 18 délégations régionales dont 13 dans l'hexagone et 5 en outre-mer.

1. La formation initiale, la formation continue et l'entraînement : trois obligations statutaires pour un métier qui requiert une technicité croissante

Depuis 1999, les policiers municipaux bénéficient d'une formation initiale statutaire obligatoire et d'un droit à la formation professionnelle tout au long de la carrière dont l'organisation est confiée par l'article L. 511-6 du CSI au CNFPT.

Le policier municipal nouvellement recruté débute son stage par **une période de formation initiale d'application (FIA)** qui est fixée :

– à six mois [(1)] pour les agents de police municipale ;

– à neuf mois pour les chefs de service, période pouvant être réduite à six mois lorsque les intéressés ont déjà suivi la formation initiale des agents de police municipale ou justifient de quatre ans de services effectifs comme agents de police municipale [(2)] ;

– à neuf mois également pour les directeurs, période pouvant être réduite à six mois lorsque les intéressés ont déjà suivi la formation initiale des agents de police municipale ou des chefs de service ou justifient de quatre ans de services effectifs comme chefs de service de police [(3)].

Comme cela a été rappelé ci-avant, la durée de formation est réduite pour les policiers et gendarmes nationaux détachés ou intégrés à la police municipale.

Une **formation continue est obligatoire (FCO)**, à raison de dix jours minimum tous les cinq ans pour les agents et tous les trois ans pour les chefs de service et les directeurs de police municipale (article R. 511-35 du CSI). Une **formation d'entraînement** à l'armement est obligatoire deux fois par an pour les policiers municipaux autorisés à porter une arme.

La FIA rencontre actuellement plusieurs problématiques que les collectivités mettent en avant dans un contexte de tensions sur le recrutement : le délai entre le recrutement et le début effectif de la formation initiale, et la durée de celle-ci, qui conditionnent la titularisation et la prise de fonction sur le terrain du policier municipal stagiaire, l'adéquation du contenu de la formation aux besoins opérationnels, l'inclusion ou non de la formation au maniement des armes dans la formation initiale, et l'engagement du policier nouvellement formé et titularisé à rester suffisamment de temps dans la collectivité d'accueil qui a payé la formation.

---

(1) Article 5 du décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

(2) Article 7 du décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale.

(3) Article 7 du décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

a. Le CNFPT a sensiblement augmenté ses capacités de formation depuis 2022

Le CNFPT forme environ **deux mille stagiaires policiers municipaux en moyenne chaque année**, dont 1 750 agents. Malgré la crise du covid-19, le nombre de stagiaires formés en 2020 n'a baissé que de 15 % environ.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE STAGIAIRES EN FORMATION INITIALE AU CNFPT

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Agents de police municipale	1 750	1 715	1 676	1 405	1 747	2 362
Chefs de service de police municipale	131	247	221	145	175	288
Directeur de police municipale	65	43	7	16	28	22

Source : CNFPT.

Les policiers ou gendarmes nationaux, qui bénéficient du décret de dispense partiel de formation initiale, représentent environ 400 stagiaires (416 en 2021, 432 en 2022), soit un cinquième des effectifs formés. L'âge moyen des stagiaires est plus élevé que dans les autres filières. Comme cela a été relevé plus haut, les femmes sont peu nombreuses, mais la proportion de cheffes de service et directrices stagiaires (14,6 % et 15,7 %) est plus élevée que la proportion actuelle de titulaires femmes dans ces deux cadres d'emplois d'encadrement (11,1 % et 9,3 %), ce qui rend compte d'une progression – certes lente – de la part des femmes dans la filière.

ÂGE MOYEN ET PROPORTION DE FEMMES PARMI LES STAGIAIRES EN FORMATION INITIALE (MOYENNE 2018-2022)

	Âge moyen (ans)	Proportion de femmes (%)
Agents de police municipale	35	20,5
Chefs de service de police municipale	43	14,6
Directeur de police municipale	48	15,7

Source : CNFPT.

En 2022, le CNFPT a fortement augmenté ses capacités d'accueil pour recevoir environ **700 stagiaires supplémentaires**. Les chiffres constatés – 2 672 policiers municipaux stagiaires, soit un tiers de plus que l'année précédente – viennent conforter les prévisions du CNFPT basées sur le recensement des intentions d'embauche réalisé auprès des municipalités en début de mandature.

Ce recensement a révélé que, parmi les communes ayant une police municipale ou souhaitant en créer une, plus de 50 % ont l'intention de recruter des agents d'ici la fin du mandat municipal en cours. Ce pourcentage s'élève à 86 % pour les collectivités disposant déjà des plus importants effectifs. 60 % des collectivités qui ne disposent pas d'une police municipale mais qui souhaitent en créer, ont déclaré vouloir recruter au moins cinq agents d'ici la fin du mandat.

La trajectoire entamée en 2022 rend crédible l'atteinte de l'objectif de former 11 000 nouveaux policiers municipaux d'ici la fin 2026. Le CNFPT a indiqué aux rapporteurs qu'un nouveau recensement de mi-mandat des intentions d'embauche sera effectué auprès des maires au printemps 2024.

b. Adapter la formation initiale pour la rendre plus opérationnelle et plus en phase avec les besoins du terrain

La formation initiale d'application (FIA) déployée par le CNFPT s'appuie sur un cadre réglementaire qui en fixe les objectifs et la durée. La FIA s'inscrit par conséquent dans des référentiels de formation nationaux spécifiques. Ces référentiels sont élaborés par le CNFPT, pour chaque métier de la police municipale et de garde champêtre, en lien avec les collectivités territoriales et les partenaires de la sécurité publique afin de définir les compétences à acquérir.

Le ministère de l'Intérieur ne fixe pas les référentiels mais précise, par textes réglementaires, les objectifs de formation. Par exemple, pour la FIA des agents de police municipale, il s'agit d'un décret de 1994[(1)] qui organise la formation technique et théorique des agents autour :

– du fonctionnement des institutions et de l'environnement professionnel ;

– des techniques et moyens à mettre en œuvre ;

– du développement des aptitudes physiques.

Les référentiels sont révisés par le CNFPT en fonction de l'évolution du cadre réglementaire de la FIA et de l'expression de besoin par les collectivités. À titre d'illustration, le président du CNFPT a précisé que les textes règlementaires, qui datent de 1994 à 2007, n'abordent pas les changements sociétaux intervenus depuis lors (attentats, radicalisation, etc.) ; cependant, **le CNFPT a adapté ses référentiels en cohérence avec ces évolutions sociales et le contexte opérationnel de la police municipale**.

Les référentiels ont également été enrichis depuis quelques années sur deux aspects que les rapporteurs jugent essentiels :

– **la déontologie de la sécurité** est désormais présente toute au long de la FIA, que ce soit dans les sessions d'enseignement théorique ou au cours des stages pratiques. Le CNFPT considère qu'elle doit en constituer « le fil rouge » dans la mesure où les policiers municipaux peuvent être amenés, comme « troisième force de sécurité » à exercer une violence légitime au nom de la puissance publique ;

---

(1) Décret n° 94-933 du 25 octobre 1994 relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires, modifié en 2014 et en 2020. Pour les chefs de service stagiaires et les directeurs stagiaires, l'organisation de la FIA est prévue respectivement par les décrets n° 2000-47 du 20 janvier 2000 et n° 2007-370 du 20 mars 2007.

– **les stages d'observations et d'applications** font partie intégrantes de l'évaluation du stagiaire. Ils sont suivis et appréciés par le comité pédagogique qui porte un avis technique et comportemental sur les agents en formation qui vient compléter l'avis de l'employeur pour la titularisation.

Parcours-type de la formation initiale d'un agent-stagiaire de la police municipale

La formation initiale répond aux objectifs spécifiques permettant :

– d'acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice de l'ensemble des missions d'un policier ou d'une policière municipal ;

– de mettre en application ces connaissances en situation professionnelle ;

– d'observer les pratiques professionnelles de l'environnement d'un agent de police municipale ;

– de s'intégrer dans la fonction publique territoriale ;

– de s'intégrer en tant qu'acteur de la Politique de la Ville ;

– de s'intégrer dans sa collectivité employeur.

Le parcours de formation initiale, d'une durée totale de 120 jours, alterne des sessions d'enseignement théorique (72 jours hors évaluation), de stages pratiques d'application en collectivité (24 jours) et de stages pratiques d'observation (20 jours) au sein de structures partenaires du CNFPT : gendarmerie nationale, police nationale, administration des douanes, administration pénitentiaire, sapeurs-pompiers, services sociaux, tribunal de police, maison de justice, etc [(1)], etc.

Chaque groupe de stagiaires est pris en charge par un comité pédagogique composé d'un référent institutionnel et pédagogique, d'un référent professionnel (policier ou policière municipal) et d'un référent relationnel (psychosociologue).

Pendant ses stages pratiques d'application, chaque stagiaire est accompagné par un tuteur qui suit la progression pédagogique et assure la mise en application des acquis théoriques. Il aide également le stagiaire dans sa recherche de stages pratiques d'observation.

À l'issue de la période de formation, le président du CNFPT porte à la connaissance de l'autorité territoriale son appréciation écrite sur le stagiaire, notamment sur les aptitudes dont il a fait preuve au cours de la formation.

Le double agrément – procureur de la République et préfet – et l'attestation délivrée par le CNFPT permettent à l'agent d'exercer les fonctions de policier ou policière municipal dans sa collectivité d'accueil.

Source : CNFPT.

Les auditions menées par les rapporteurs font ressortir des points d'amélioration possible pour la FIA.

1° Alors que le raccourcissement du délai entre le recrutement et l'arrivée sur le terrain du policier formé est un enjeu fort pour les collectivités, **il n'apparait**

(1) Pour les gardes champêtres stagiaires, la formation initiale est d'une durée de 70 jours, dont 48 jours d'enseignement théorique, 10 jours de stages pratiques d'application en collectivité et 12 jours de stages pratiques d'observation au sein de structures partenaires (gendarmerie nationale, Conseil supérieur de la pêche, Office national de la chasse, Office nationale des forêts, etc.

pertinent ni de réduire la durée de la FIA, ni de convertir la FIA en une formation continue avec autorisation de servir durant cette période car exercer des prérogatives de puissance publique nécessite préalablement l'acquisition de compétences métiers et la transmission de valeurs déontologiques. Dès lors que l'employeur territorial engage ses services de police dans des missions non obligatoires mais juridiquement autorisées, cela nécessite des formations complémentaires préalables comme c'est actuellement le cas pour l'armement.

2° S'agissant des dispositions permettant aux anciens gendarmes ou policiers de suivre une FIA plus courte, les dispenses sont adaptées mais gagneraient à être améliorées. Le dispositif doit permettre de **vérifier les compétences professionnelles réellement acquises**. Les cas rencontrés par le CNFPT montrent que ces stagiaires peuvent avoir eu des carrières très éloignées de leur nouveau métier au sein de la police municipale et que leur seul statut antérieur ne suffit pas à leur donner une qualification appropriée à leur nouveau métier et à leurs nouvelles missions. Les dossiers doivent pouvoir individuellement être évalués sur la base des activités professionnelles réellement exercées et non sur la position statutaire.

3° Il revient au président du CNFPT de faire connaître, à l'employeur territorial et aux autorités d'agrément, son appréciation sur les aptitudes des stagiaires. Cependant, l'autorité d'emploi disposant seule du pouvoir disciplinaire, elle peut, même lorsque **des manquements ou un niveau insuffisant ont été constatés par le CNFPT, prendre la décision de titulariser le stagiaire**. Selon le président du CNFPT, il arrive parfois qu'un stagiaire ne soit vraiment pas apte à exercer le métier de policier municipal sur le terrain. Selon le président de la CA Plaine Vallée, « le CNFPT a tendance à surévaluer le niveau des agents pour éviter de prononcer une inaptitude ». La question peut se poser d'une procédure d'inaptitude (intégrant la possibilité d'un recours) mais uniquement pour les cas les plus flagrants.

4° Les référentiels de la FIA pourraient être davantage enrichis par :

– **des mises en situation**, en complément des séquences d'observation et d'application. Le côté « trop scolaire » est parfois mis en avant par les élus locaux. Notre collègue Romain Baubry, député des Bouches-du-Rhône et policier, relève que la formation théorique prend souvent une place très importante au détriment de la formation pratique, opérationnelle et adaptée au terrain. Le FFSU suggère de favoriser des méthodes d'enseignement plus participatives basées sur des cas concrets (simulations) ;

– **un apprentissage renforcé des compétences relationnelles avec le public, de la gestion des conflits et de la médiation sociale**. Comme le rappelle le maire de Cergy, « le métier de policier municipal est associé à l'exercice de politiques publiques locales et au contact direct avec la population ». Le FFSU considère également que la place des sciences sociales doit être plus importante dans la FIA. Il paraît opportun de mettre plus l'accent sur les compétences

relationnelles dans l'activité policière et la gestion des conflits et des interactions avec le public ;

– pour les chefs de service, et dans une moindre mesure, les agents de police, **le renforcement de la formation au pilotage de l'activité et de la remontée de l'information** permettrait de fluidifier le lien et la coordination avec les autres forces de sécurité dans le cadre du continuum de sécurité, alors que les contrats de sécurité intégrée se développent.

5° La FIA pourrait être validable comme **une formation reconnue dans un parcours diplômant** dans le domaine de la sécurité (par exemple de niveau 5 ou 6), sous réserve que soit mis en place un système d'évaluation performant du niveau de sortie des stagiaires et la procédure d'inaptitude décrite plus haut.

La qualité de la formation passe également par celles des formateurs.

Les intervenants du CNFPT ne sont **pas des formateurs permanents**. Pour le président du CNFPT, cela évite le risque de « fossilisation » des formateurs et pousse à la régénération constante des enseignements.

Les formateurs sont majoritairement (67 %) des agents de la fonction publique disposant d'une expertise du domaine enseigné et d'une autorisation de cumul d'activité. 21 % des intervenants ne sont pas des agents publics (avocats, juristes, etc.) et 12 % sont d'anciens policiers municipaux ou des policiers ou gendarmes nationaux à la retraite. Ils sont sélectionnés sur la base de leurs compétences et leurs profils doivent répondre aux cahiers des charges et scénarios de formation prévus par les référentiels en vigueur. Le temps d'enseignement annuel par intervenant est variable, d'une dizaine d'heures à quatre cents heures qui est le maximum légal.

Pour les policiers municipaux, les parties spécifiques aux compétences intrinsèques de force de l'ordre sont dispensées par des gendarmes, des policiers nationaux ou municipaux, auxquels s'ajoutent toutes les personnes ressources en lien avec des compétences attendues (juriste, travailleurs sociaux, secourisme, etc.).

À l'issue des auditions qu'ils ont réalisées, les rapporteurs recommandent :

– de **mieux harmoniser les formations** dispensées dans le cadre de la FIA entre les centres et délégations du CNFPT. En effet, **les référentiels semblent ne pas toujours être respectés par les formateurs**. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'appliquer les référentiels de manière monolithique et impersonnel, car chaque formateur a sa façon d'enseigner et de communiquer sa propre expérience, ce qui est bénéfique pour l'apprentissage des stagiaires ; en revanche, ceux-ci doivent acquérir tout au long de la formation un socle commun pour chacun des modules composant la FIA. De ce point de vue, il ne peut y avoir d'inégalités entre les sites de formation et donc, d'inégalités territoriales de niveaux ;

– d'**évaluer et d'assurer un suivi des formateurs**, en particulier pour certaines matières particulièrement techniques, en continuant à faire appel à un vivier diversifié mais compétent. Par exemple, il faudrait accroître le volet judiciaire de la formation des agents par des formateurs issus de la magistrature. Pour les formations « métier », un recours aux policiers municipaux très expérimentés pourrait être privilégié ;

– d'**harmoniser davantage les supports de formation au niveau national**, de façon à améliorer l'homogénéité de la formation. Mme Géraldine Bovi-Hosy, formatrice juridique en sécurité-police, précise que cela a déjà été fait pour la formation à l'armement. Cela permet en outre aux stagiaires d'établir des échanges avec le formateur sur la base d'un même support.

Préconisation n° 26 : Renforcer l'apprentissage des compétences relationnelles, de la gestion de conflits et de la médiation sociale dans les référentiels nationaux de la FIA. Favoriser les méthodes d'enseignement participatives s'appuyant sur les mises en situation.

Préconisation n° 27 : Mieux évaluer les formateurs à partir de référentiels et de grilles formalisés élaborés en lien avec le ministère de l'Intérieur et la CCPM.

Préconisation n° 28 : Harmoniser davantage les formations dispensées entre les différents sites de formation et s'assurer que les référentiels nationaux sont respectés. Harmoniser les supports de formation au niveau national.

c. Accélérer l'accès à la formation en maniement des armes sans pour autant l'inclure dans la formation initiale et confier la responsabilité de la formation d'entraînement aux collectivités elles-mêmes

L'essor récent des polices municipales armées a conduit à instaurer une règlementation précise sur la formation en maniement des armes, en particulier s'agissant des armes létales.

Actuellement, la formation en maniement des armes, obligatoire préalablement à la délivrance du port d'arme (article R. 511-19 du CSI) et donc du déploiement opérationnel sur le terrain, a lieu **postérieurement à la formation initiale**.

Or un grand nombre de maires ayant fait le choix d'armer leur police municipale le constate : **le temps d'attente pour qu'un policier recruté puisse obtenir une place en formation au maniement des armes**, **est particulièrement long**, parfois plus d'un an. En outre, les auditions réalisées par les rapporteurs ont montré que **les délais de délivrance de l'autorisation préfectorale de port d'arme après la formation suivie avec succès sont souvent très longs, parfois plusieurs mois**. Les rapporteurs insistent sur la nécessité de réduire le plus possible la durée d'instruction des dossiers, en visant par exemple une durée maximale de deux mois, et formulent une recommandation en ce sens.

Ces formations sont assurées par des moniteurs en maniement des armes (MMA) qui sont, soit des policiers municipaux ayant passé avec succès la formation qualifiante de moniteur (180 heures) organisée par la police nationale au centre de tir de Montlignon (95), soit des policiers ou des gendarmes nationaux. Le CNFPT procède par des conventions avec la DGPN et la DGGN. Selon le CNFPT, le nombre de places dépend du ministère de l'Intérieur mais celles-ci seraient limitées du fait que les capacités de la DGPN et la DGGN ne suffisent pas pour absorber leurs propres besoins et ceux des polices municipales. Une fois formés, les policiers municipaux doivent justifier d'un entraînement semestriel sous l'égide du CNFPT.

Pour fluidifier la formation au maniement en réduisant le temps d'attente et en augmenter le nombre de places disponibles, **le CNFPT souhaite accroître son autonomie** en ayant, dans ses centres, ses propres MMA et **dégager des espaces et du temps de formation supplémentaires**.

Deux questions se font naturellement jour : la formation en maniement des armes doit-elle être intégrée à la formation initiale ou reportée après cette formation ? la formation d'entraînement doit-elle continuer d'être organisée par le CNFPT ?

1° Inclure la formation au maniement des armes dans la formation initiale.

Cette intégration permettrait de supprimer le délai d'attente en fin de formation initiale, mais nécessite que le CNFPT soit en mesure de **densifier la formation** de façon à faire tenir tous les modules de formation dans la durée réglementaire de formation. Le président du CNFPT est favorable à cette démarche : « la formation à l'armement gagnerait à être imbriquée dans la FIA. […] Il faut arriver, non pas à réduire la formation des policiers municipaux, mais à la rendre plus compacte. »

En revanche, elle imposerait aux stagiaires une formation au maniement des armes indépendamment du choix du maire d'armer ou non sa police. Un maire, qui ne souhaite pas armer sa police municipale, devrait financer une formation dont il n'a pas a priori besoin.

Les rapporteurs ont constaté que les avis sont partagés sur cette question.

M. Dominick Lemullois, directeur honoraire de la police municipale de Meaux, a une approche à laquelle souscrivent la plupart des syndicats auditionnés : « le métier de policier municipal est un métier qui implique de prendre des risques, de se protéger et de protéger autrui. La formation au maniement des armements des armes doit assurément être intégrée à la formation initiale. Cela n'obligerait en rien, de toute façon, les maires à armer leurs policiers municipaux ». Un avis que partage le maire de Metz, représentant les grandes villes à la CCPM et favorable à la généralisation des polices municipales armées qui considère qu' « un module de formation au maniement des armes doit être intégré dès la formation initiale ».

Notre collègue Romain Baubry, député des Bouches-du-Rhône et policier, fait valoir que « la formation au maniement des armes est nécessaire même si le policier municipal évolue au sein d'une police non armée. Un policier municipal peut être amené à se saisir d'une arme létale qu'il a trouvée sur la voie publique. Il doit être en capacité de la manipuler pour la sécuriser ». Notre collègue Michaël Taverne, député du Nord et également policier, en convient : « non seulement il faut intégrer la formation au maniement des armes dans la FIA, mais il convient d'inclure une formation au menottage, de façon à ce que les policiers municipaux mettent en œuvre cette intervention conformément au cadre légal. Une formation aux moyens de force intermédiaire (MFI) [1] doit également être dispensée dès la FIA, sans attendre des modules de formation ultérieurs ».

En revanche, l'AMF et le FFSU, qui représentent les élus locaux, ont exprimé leur opposition, car cela viendrait à rebours de la liberté des maires et « pourrait créer un biais chez les policiers municipaux en faveur de la généralisation de l'armement » (FFSU). Les rapporteurs considèrent qu'inclure la formation en maniement des armes dans la FIA reviendrait à faire payer cette formation par les employeurs territoriaux qui n'ont pas de police municipale équipée d'armes létales.

Par conséquent, **les rapporteurs sont favorables à ce que la formation en maniement des armes ne soit pas incluse dans la FIA mais dispensée dans un délai très bref après celle-ci** (deux mois par exemple), ce qui nécessite une organisation adaptée du CNFPT. Cette solution aurait l'avantage de ne pas imposer à l'employeur territorial le financement d'une formation à l'armement pour des policiers stagiaires qu'il n'armera pas. À l'inverse, il pourrait décider de former ses stagiaires, sans pour autant armer sa police.

2° Redonner la compétence de l'organisation de l'entraînement au tir aux collectivités

Outre la formation au maniement des armes, le CNFPT a la charge, en application de l'article R. 511-22 du CSI, d'organiser la formation d'entraînement à laquelle sont périodiquement astreints les policiers municipaux autorisés à porter une arme. Cette formation est réglementairement distincte de la FCO [2] . En fait, il s'agit moins d'une « formation » proprement dite (même si la règlementation et la déontologie sont souvent rappelées par les moniteurs) que d'un exercice de tir régulier destiné à s'assurer que l'agent sait correctement utiliser son arme. En effet, il consiste en deux séances de tir de trois heures par an à l'issue desquelles le CNFPT remet à l'agent une attestation.

---

(1) Il s'agit des armes non létales ou sublétales tels que les armes cinétiques (lanceurs de balles de défense par exemple), chimiques (lacrymogènes et fumigènes), à énergie dirigée (pistolets à impulsions électriques) et composites (bâtons, etc.).

(2) Le contenu de cette formation est fixé par un arrêté (modifié) du ministre de l'Intérieur du 3 août 2007 relatif aux formations à l'armement des agents de police municipale et aux certificats de moniteur de police municipale en maniement des armes et de moniteur de police municipale en bâtons et techniques professionnelles d'intervention.

Le CNFPT fait valoir que cet entraînement sort de sa compétence de formation et pourrait tout à fait être réalisé dans d'autres centres de tir agréés, sous la responsabilité des maires. Une vérification d'aptitude au tir pourrait être réalisée au CNFPT, selon une fréquence à déterminer, par exemple tous les trois ou quatre ans. Cela permettrait, selon le président du CNFPT, de dégager plus de ressources en moniteurs et espaces disponibles pour la formation au maniement des armes.

Les rapporteurs sont favorables à une adaptation réglementaire permettant au CNFPT de ne plus avoir la charge de l'organisation de la formation d'entraînement, sous réserve que le CNFPT soit en mesure de contrôler périodiquement que les policiers municipaux armés ont bien accompli la formation d'entraînement obligatoire.

Préconisation n° 29 : Ne pas intégrer la formation au maniement des armes à la FIA mais garantir au policier municipal stagiaire l'accès à la formation au maniement des armes dans un délai très bref après la fin de sa FIA.

Préconisation n° 30 : Accélérer la délivrance des agréments préfectoraux au maniement des armes de façon à réduire à deux mois au maximum le délai de délivrance de l'agrément.

Préconisation n° 31 : Transférer aux collectivités la responsabilité de l'organisation de l'entraînement annuel au tir, de façon à permettre au CNFPT de dégager du temps et des espaces supplémentaires pour la formation au maniement des armes. Organiser toutefois, au sein du CNFPT, un contrôle périodique de l'aptitude au tir des policiers municipaux.

d. Renforcer l'obligation de formation continue tout en favorisant l'accroissement et la diversification de l'offre

À la différence de la FIA, le contenu de la formation continue obligatoire (FCO) n'est pas défini par voie réglementaire. Le CNFPT dispose d'une latitude pour établir ses référentiels. La FCO est facturée par jour et par stagiaire à l'employeur territorial (125 euros actuellement).

Le CNFPT organise chaque année environ 1 200 sessions de FCO accueillant en moyenne douze stagiaires. Certains policiers municipaux peuvent participer à plusieurs sessions sur des thématiques différentes. Le catalogue comprend une soixantaine de thématiques qui couvrent la diversité des missions des policiers municipaux. Ce catalogue évolue chaque année et s'étoffe. Le président du CNFPT a précisé aux rapporteurs que le CNFPT s'était engagé dans une mise à jour de ses référentiels de FCO, d'une part, pour les **adapter aux besoins exprimés par les maires en lien avec leurs doctrines d'emploi respectives**, d'autre part, pour **davantage « coller » à l'expérience de terrain** dans l'objectif de participation des policiers municipaux au continuum de la sécurité locale, en appréhendant mieux les interactions interprofessionnelles (notamment avec les travailleurs sociaux et les éducateurs spécialisés). Un accent doit être également mis sur **la prévention des traumatismes**. Pour les gardes champêtres, la formation continue doit être plus orientée vers **les enjeux de la transition écologique**.

Hormis celles qui nécessitent du matériel spécifique (armement, conduite, etc.), ces formations sont dispensées dans les délégations. Elles sont parfois **contraignantes en terme de regroupement**. Certains agents sont tentés de choisir **la formation en tenant compte des déplacements** et donc du lieu de celle-ci plutôt qu'en fonction du contenu. En outre, les collectivités sont tentées de prévoir les formations **certaines années plutôt que d'autres pour des raisons de prévisions budgétaires**. Or certaines formations ne sont pas dispensées chaque année. Il est toutefois difficile d'obvier complètement à ces inconvénients. **Une augmentation quantitative de l'offre sera, en tout état de cause, nécessaire dans les prochaines années pour satisfaire aux besoins liés aux recrutements actuels.**

Alors que **la formation continue tout au long de la vie est reconnue comme essentielle pour acquérir et actualiser les connaissances et les compétences** pour progresser professionnellement, les obligations de formation continue des policiers municipaux, limitées à dix jours tous les trois ou cinq ans selon le cadre d'emplois, paraissent réduites alors que le métier gagne régulièrement en technicités et en exigences, pratiques, juridique, déontologiques, etc. **Les rapporteurs préconisent d'allonger légèrement la durée de formation continue obligatoire**, par exemple en passant à quinze jours tous les trois ou cinq ans selon le cadre d'emplois, ou en cas de passage à un grade supérieur, comme c'est le cas dans la police nationale.

Préconisation n° 32 : Renforcer la formation continue obligatoire, par exemple en allongeant sa durée de dix à quinze jours tous les trois ou cinq ans, ou en cas de passage à un grade supérieur.

e. L'engagement triennal de servir instauré en 2021 : une fausse bonne idée ?

L'article L. 512-25 du code général de la fonction publique [(1)] prévoit qu'en cas de mutation d'un fonctionnaire territorial dans les trois ans suivant sa titularisation, c'est la collectivité d'accueil qui doit verser à la collectivité d'origine, sur demande de cette dernière, l'indemnité correspondant au coût de la formation proprement dite, ainsi que les salaires payés à l'agent pendant sa formation.

Pour responsabiliser les agents nouvellement recrutés eu égard au coût élevé de la formation initiale et contribuer ainsi à freiner la concurrence à laquelle se livrent les communes et leurs groupements pour recruter rapidement des policiers municipaux déjà formés et en poste, l'article 9 de la loi Sécurité globale, codifié à l'article L. 423-10 du code général de la fonction publique et précisé par un décret du 30 décembre 2021 [(2)], a instauré **la faculté, pour la commune ou**

(1) Ancien article 51 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(2) Décret n° 2021-1920 du 30 décembre 2021 pris pour l'application de l'article L. 412-57 du code des communes relatif à l'engagement de servir des policiers municipaux.

l'établissement public qui prend en charge la formation du fonctionnaire stagiaire nouvellement recruté, d'imposer à celui-ci un engagement de servir d'une durée maximale de trois ans à compter de sa titularisation. En cas de rupture de l'engagement, le fonctionnaire recruté doit alors rembourser à la collectivité ou l'établissement concerné le coût de la formation, au prorata de la durée d'engagement restant à courir, sauf cas d'exemption partielle ou totale pour motifs impérieux tirés de l'état de santé du fonctionnaire ou de nécessités d'ordre familial.

Ces deux dispositifs coexistent.

L'engagement de servir part d'un principe louable qui est de **sensibiliser le policier municipal stagiaire au coût de sa propre formation** pour la collectivité qui le recrute. Le Conseil d'État a validé cette approche en considérant qu' « au regard de l'importance de cette formation, de la charge financière qu'elle représente et de la nature particulière des fonctions exercées, les fonctionnaires des cadres d'emplois de la police municipale sont placés dans une situation différente de celles des autres fonctionnaires territoriaux » [(1)]. Du reste, le **principe de remboursement du coût de la formation** dont a bénéficié un fonctionnaire stagiaire, lorsqu'il décide de muter avant le terme de son engagement de servir, existe pour plusieurs corps ou cadre d'emplois – même s'il s'agit le plus souvent de catégorie A – pour lesquels l'accès est subordonné à une formation professionnelle pendant laquelle l'agent continue d'être rémunéré, et pour le congé de formation professionnelle s'agissant du remboursement de l'indemnité mensuelle forfaitaire.

Lors des débats parlementaires, la question du caractère obligatoire de l'engagement de servir s'est posée. Au final, la liberté a été laissée à l'employeur territorial, afin de tenir compte des spécificités de la filière et du contexte.

Avec moins de deux ans de recul, la DGCL ne dispose pas de données sur la mise en œuvre du dispositif. Cette possibilité offerte à la collectivité d'accueil de faire signer un engagement au policier municipal au moment de sa nomination ne semble qu'avoir été **très peu mise en œuvre à la connaissance des rapporteurs**.

Plusieurs raisons peuvent être avancées :

– la conclusion d'un engagement de servir est moins inscrite dans la « culture » de la fonction publique territoriale que dans les deux autres versants de la fonction publique, du fait que la formation est confiée au CNFPT et non à des écoles ;

– dans une filière sous tension, une collectivité qui exige un tel engagement va nécessairement avoir plus de difficultés à recruter ;

– le montant forfaitaire à rembourser est élevé, jusqu'à 39 875 euros pour un directeur de police municipale, selon le barème figurant dans le décret précité ;

---

(1) CE 18 juillet 2022, FAFPT n° 461888 et Fédération interco CFDT n° 461953.

– les conditions de dispense demeurent assez floues, tant du point de vue du policier municipal que de l'employeur.

Dans les faits, ce sont les dispositions prévues à l'article L. 512-25 du CGFP qui sont le plus souvent mises en œuvre. Les rapporteurs considèrent que l'article 9 de la Sécurité globale a manqué sa cible. Pour autant, **ils estiment qu'un renforcement de l'engagement de servir ne contribuerait pas à améliorer l'attractivité de la filière** et proposent de continuer à laisser aux employeurs territoriaux le choix de le mettre en œuvre ou non.

Les rapporteurs font le constat que l'article L. 512-25 du CGFP ne concerne que la mutation des fonctionnaires territoriaux. Dès lors, un fonctionnaire détaché (policier ou gendarme national) peut quitter son emploi sans que son employeur territorial ne puisse récupérer les coûts occasionnés par sa formation.

Préconisation n° 33 : Étendre la possibilité pour un employeur territorial d'obtenir le reversement du coût de la formation et de la rémunération versée à un fonctionnaire détaché sur un emploi de policier municipal, lorsque le détachement se termine avant la fin de la troisième année.

2. Les quatre centres de formation en cours d'ouverture doivent-ils préfigurer une école nationale de formation des policiers municipaux ?

En novembre 2022, le président du CNFPT a annoncé une réorganisation de la formation des policiers municipaux en 2023-2024 avec la création de quatre centres réservés à la formation des policiers municipaux. Cette démarche poursuit un triple objectif :

– **répondre quantitativement à la forte augmentation du besoin de formation** liée à la hausse des effectifs de policiers municipaux prévue d'ici 2026 ;

– **renforcer la qualité et l'environnement pédagogique** des formations ;

– faire face à un **besoin croissant de spécialisation des typologies de formation** avec les nouvelles missions des policiers municipaux : généralisation de l'armement, brigades cynophiles, usage des herses, vidéoprotection, etc.

Une réflexion a émergé depuis quelques années sur la création d'**une école nationale des polices municipales** [(1)]. Celle-ci permettrait de s'assurer que les policiers municipaux disposent du même socle commun sur l'ensemble du territoire, favoriserait une acculturation plus approfondie entre forces de sécurité et participerait au renforcement d'une identité propre au métier de policier municipal. Des obstacles et des réticences sont toutefois identifiables.

(1) Voir à ce sujet le rapport d'enquête n° 2111 de M. Christophe Naegelen sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, juillet. 2019, p. 113.

a. Le CNFPT a décidé la création de quatre centres de formation spécifiquement dévolus à la formation des policiers municipaux

Pour prendre en compte l'évolution des exigences réglementaires et les besoins croissants des collectivités, le CNFPT a pris la décision de **regrouper ses formations réglementaires sur quatre sites** répartis sur le territoire hexagonal : à Montpellier, où les travaux sont d'ores et déjà en cours, à Aix-en-Provence [(1)], à Angers et à Meaux.

Pour des raisons de coût et de rapidité, le choix s'est porté sur des bâtiments existants, dont deux en pleine propriété du CNFPT, plutôt que sur du foncier à acquérir et de la construction de bâtiments. Chaque site retenu sera adapté aux besoins spécifiques des formations « police » avec une emprise sécurisée et permettra de configurer non seulement des salles de cours mais également un stand de tir et une armurerie, un dojo et une salle de sport polyvalente, une route goudronnée pour la formation à la conduite de véhicules de police, et une plate-forme de formation dite « d'ambiance » (recréation de l'aménagement d'un poste de police ou de lieux d'intervention).

Ces centres de formation assureront les formations initiales des fonctionnaires des cadres d'emplois de la police municipale, les formations préalables à l'armement ainsi que certaines formations spécialisées pointues comme les formations cynophiles.

Les rapporteurs ont constaté **un accueil unanimement positif de ces centres**, malgré quelques inquiétudes exprimées par les organisations syndicales sur l'éloignement et les coûts d'hébergement et de déplacements induits pour les collectivités au titre de la prise en charge de leurs stagiaires.

De ce point de vue, la répartition des centres sur le territoire couvre moins efficacement le nord et l'est de l'hexagone que le sud et la région parisienne, qui certes, concentrent des effectifs et des besoins exprimés de police municipale plus importants. Le CNFPT a toutefois précisé aux rapporteurs que ses délégations resteront compétentes pour organiser en proximité les formations d'entraînement ainsi que les FCO. Par ailleurs, certaines formations très pointues pourront continuer d'être assurées en partenariat avec la police nationale ou la gendarmerie nationale au regard de leur grande technicité et des infrastructures spécifiques nécessaires à leurs réalisations (formations motocycle et équestre notamment).

Les référentiels de formation seront communs aux quatre centres.

b. Privilégier un meilleur maillage territorial de l'offre de formations plutôt que la création d'une école nationale des polices municipales

La création d'une école nationale des polices municipales est **une piste de réflexion qui est explorée depuis quelques années**. Il s'agit notamment d'une

(1) Initialement identifié, le choix d'un site à Marseille a été abandonné.

recommandation des rapports Fauvergue-Thourot de 2018 et de la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité de 2019 (1).

Le CNFPT étant l'établissement central qui assure la formation des fonctionnaires territoriaux à travers ses délégations, la fonction publique territoriale n'a pas une tradition d'école de formation initiale et d'application. Exception faite de l'Institut national d'études territoriales (INET) et des cinq instituts spécialisés (INSET), qui forment les cadres territoriaux et dépendent du CNFPT mais ne sont pas à proprement parler des écoles, **l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) apparaît comme la seule école de formation de fonctionnaires territoriaux à compétence nationale**.

Une école nationale des polices municipales constituerait **une spécificité au sein de la fonction publique territoriale**, d'autant qu'à la différence de l'ENSOSP, elle formerait des fonctionnaires de toutes catégories.

Une telle école nationale présenterait certains avantages :

– elle serait gage d'**une plus grande homogénéité de la formation dispensée aux policiers municipaux sur l'ensemble du territoire**. Si le contenu pédagogique de la formation initiale est fixé par le ministère de l'Intérieur, ce référentiel national n'est pas toujours appliqué, selon les témoignages recueillis par les rapporteurs, de la même façon par les formateurs sur les différents sites de formation. Un site unique faciliterait le contrôle de l'adéquation de la pédagogie suivie par les formateurs avec le référentiel ainsi que le niveau de connaissance acquis par les stagiaires. Le vivier des formateurs serait également plus facile à gérer ;

– elle favorisait **une meilleure acculturation entre les différentes forces de sécurité** et un partage d'expériences et de bonnes pratiques ;

– elle rendrait possible **des économies d'échelle** administratives, pédagogiques, et de maintenance et d'exploitation des bâtiments et équipements, ce qui pourrait se répercuter favorablement sur les tarifs payés par les collectivités.

L'inconvénient majeur d'une école nationale est qu'elle contribuerait sans doute à isoler les policiers municipaux stagiaires de la culture territoriale que préserve le CNFPT en tant qu'organisme de formation des collectivités locales. De manière pratique, les stagiaires se trouveraient plus éloignés encore de leur lieu de travail et de résidence, alors que la déconcentration de la formation sur quatre sites peut être jugée encore insuffisante.

(1) Rapport d'enquête n° 2111 de M. Christophe Naegelen sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, juillet. 2019, p. 113.

Les rapporteurs constatent, comme la Cour des comptes l'avait fait dans son rapport de 2020 [1] qu'il n'y a pas de consensus s'agissant de la création d'une école nationale de police municipale. Les élus locaux sont partagés sur cette question, les organisations syndicales représentatives des policiers municipaux sont majoritairement hostiles car elles craignent une assimilation aux forces étatiques de sécurité.

Le maire de Metz est favorable à la création d'une école nationale de police municipale, à condition qu'elle soit placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et non du CNFPT. Il estime que ce pilotage permettrait d'assurer une formation plus homogène des policiers municipaux. En revanche, pour le président de la communauté d'agglomération de Plaine Vallée, « le principe de la scolarité et donc d'une école est à contresens avec les principes de la fonction publique territoriale qui ne repose pas sur la scolarité mais sur la formation initiale et continue. » France Urbaine et l'AMF ne sont pas non plus favorables à une école nationale, privilégiant des écoles « territorialisées », en phase avec la démarche suivie par le CNFPT.

À Ecully, un nouveau campus dédié aux métiers de la sécurité ouvrira ses portes en 2024

La CCI de Lyon Métropole-Saint Etienne-Roanne et la ville d'Ecully (69) se sont associées pour préfigurer un campus européen des métiers de la sécurité sur le site actuellement occupé par l'EM Lyon Business School à Ecully. L'école de commerce va rejoindre Lyon d'ici 2024 et laisse disponible une vaste emprise foncière et des bâtiments adaptés à la formation.

Le projet vise à rassembler sur un seul site des structures de formation consacrées à la police et à la sécurité alors que le territoire lyonnais constitue un écosystème favorable avec des entreprises reconnues dans le domaine de la sécurité (Nexter, Safran, cluster EDEN [2], etc.) et des institutions nationales (ENSP, Interpol, laboratoire de la police scientifique, etc.). Le projet favorisera également la recherche et le développement avec des laboratoires, un *data center* sécurisé, des équipements innovants tels que simulateurs et des sites d'entraînement.

Les rapporteurs ont rencontré le directeur général de la CCI, M. Nicolas Bonnet, qui plaide pour **une école de police municipale intégrée au campus**. Cette intégration permettrait aux policiers municipaux stagiaires de bénéficier des synergies de formations et d'équipements proposés par l'ensemble des organismes présents sur le campus. M. Nicolas Bonnet considère qu'une telle école pourrait former près de 2 800 élèves par an si elle était dimensionnée comme l'ENSOSP. L'articulation du projet avec les quatre centres de formation du CNFPT reste toutefois à préciser. Il pourrait être envisagé de réserver cette école à la formation des cadres de la police municipale (chefs de service et directeurs).

Ce projet nécessite l'appui du ministère de l'Intérieur et du CNFPT. Sous cette réserve, et compte tenu de l'avancement du projet, l'école pourrait accueillir ses premiers stagiaires vers le milieu de l'année 2025.

(1) Op. cit. pp. 121-122.

(2) Association regroupant une centaine d'entreprises françaises du secteur de la défense et de la sécurité.

Les rapporteurs considèrent que la réflexion sur la création éventuelle d'une école nationale peut être poursuivie, mais estiment qu'il est plutôt opportun d'**augmenter les capacités d'accueil du CNFPT en ouvrant un ou deux sites supplémentaires** de formation de policiers municipaux (par exemple, dans le centre et le nord-est du territoire hexagonal) et en renforçant les délégations du CNFPT en outre-mer, **afin d'accroître le maillage territorial et de réduire le temps de trajets des stagiaires**.

Préconisation n° 34 : Soutenir le CNFPT dans l'ouverture d'un ou deux sites supplémentaires de formation des policiers municipaux afin d'accroître les capacités d'accueil et le maillage territorial.

C. ASSURER UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES CADRES D'EMPLOIS AU SEIN DE LA FILIÈRE ET REVALORISER LES CARRIÈRES POUR LES RENDRE PLUS ATTRACTIVES

De prime abord, le maintien du cadre d'emplois des gardes champêtres peut paraître anachronique alors que leur nombre est, au moins jusqu'à présent, en déclin constant. Bien que la fusion des gardes champêtres avec les agents de police municipale ait souvent été préconisée, la voie d'une complémentarité, d'une mutualisation et d'une harmonisation entre ces cadres d'emplois pourrait s'avérer plus judicieuse. Elle conduit naturellement à s'interroger sur l'opportunité d'unifier les différents statuts des acteurs de la sécurité territoriale. Il en découlerait une meilleure visibilité et une plus grande attractivité de la filière qui doivent être confortées par une réelle revalorisation des carrières.

1. Les spécificités des missions des gardes champêtres plaident en faveur du maintien du cadre d'emplois qui pourrait toutefois faire l'objet d'une harmonisation avec ceux des policiers municipaux

Comme cela a été précédemment rappelé, si les gardes champêtres et les policiers municipaux partagent des missions communes, en particulier l'application des arrêtés municipaux en matière de police, **les gardes champêtres exercent des missions spécifiques**, notamment en matière de police de l'environnement. La loi Sécurité globale a consacré, d'une certaine façon, leur existence, et le Conseil d'État s'est d'ailleurs récemment basé sur l'existence de deux missions différentes, définies aux articles L. 511-1 du CSI pour les policiers municipaux, et L. 521-1 du même code pour les gardes champêtres, pour justifier un traitement différent entre les uns et les autres [(1)].

Les gardes champêtres territoriaux constituent un cadre d'emplois de police municipale de catégorie C [(2)] comprenant deux grades (garde champêtre chef et

(1) CE 15 juillet 2022, n° 453681, considérant 4.

(2) Décret n° 94-731 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres.

garde champêtre chef principal). Avant 2016, il comportait un premier grade de garde champêtre principal qui a été fusionné avec celui de garde champêtre chef [1]. Le grade de garde champêtre chef est accessible par concours, le grade de garde champêtre chef principal est accessible uniquement par avancement de grade, sous conditions d'ancienneté. La formation initiale obligatoire des gardes champêtres est réduite à trois mois. D'autres différences existent en matière de nomination, de port d'armes, d'équipement.

Bien que les domaines d'intervention des gardes champêtres soient « porteurs » compte tenu de l'intensification des préoccupations liées à la préservation des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique, leur nombre ne cesse de décroître. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés : l'appellation de « garde champêtre » renvoie **une image un peu « vieillotte »** (pour reprendre le terme utilisé par le président de la fédération nationale des gardes champêtres lors de son audition), la **carrière manque de débouchés** puisque, comme rappelé ci-avant, elle ne comprend que deux grades et l'accès à un emploi d'encadrement de catégorie A ou B implique de devenir policier municipal voire de changer complètement de filière.

Dès lors, **le maintien d'un cadre d'emplois des gardes champêtres peut légitimement interroger**. Dans leur rapport de 2012 [2], les sénateurs François Pillet et René Vandierendonck préconisaient la fusion des cadres d'emplois des gardes champêtre et des agents de police municipale pour constituer une « police territoriale ». Le rapport Fauvergue-Thourot de 2018 reprenait à son compte cette proposition [3].

Une telle mesure aurait l'avantage de **faire bénéficier les gardes champêtres des avancées opérées par les lois récentes, de moderniser leur statut et de « déverrouiller » leur carrière**. Elle nécessiterait un certain nombre d'ajustements et d'harmonisations pour la formation initiale, avec un socle commun, et une formation continue adaptée aux missions réellement exercées sur le terrain, soit en milieu urbain, soit en milieu rural.

La **fédération nationale des gardes champêtres (FNGC)** est opposée à une intégration du cadre d'emplois des gardes champêtres dans celui des agents de police municipale. Son président considère que « d'un point de vue de la carrière, les gardes champêtres ont tout à gagner [à une fusion] mais d'un point de vue opérationnel, tout à perdre ». Il fait valoir que les prérogatives d'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire sont bien adaptées aux missions des gardes champêtres. En revanche, la FNGC est ouverte à une évolution de l'appellation de « garde champêtre », tout en faisant observer qu'un travail a été mené en lien avec

---

(1) Décret n° 2016-604 du 12 mai 2016 fixant les différentes échelles de rémunération pour les fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale.

(2) François Pillet et René Vandierendonck, sénateurs, De la police municipale à la police territoriale*, rapport d'information n°782, fait au nom de la commission des lois du Sénat, septembre 2012.*

(3) Op. cit., proposition n° 28.

la DLPAJ sur ce sujet, rendu complexe par les innombrables références au terme de « garde champêtre » dans les textes.

Les associations professionnelles de policiers municipaux auditionnées par les rapporteurs sont majoritairement favorables à l'unification des deux cadres d'emplois. La fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA FPT) milite pour une **« police municipale et rurale »**, les agents de cette police portant un insigne particulier lorsqu'ils exercent une prérogative actuellement dévolue aux gardes champêtres en tant qu'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire. Cette approche paraît intéressante ; elle implique de donner aux policiers municipaux, en sus de la qualité d'APJA, celle d'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, et établit **une distinction claire et visible entre l'exercice de fonctions d'APJA et celles d'agents de police judiciaire**.

Les élus locaux sont, en revanche, plus partagés sur cette question. Ainsi, le président de la CA Plaine Vallée plaide pour la création d'une « police territoriale » comme le suggérait le rapport sénatorial de 2012, dans la mesure où « il n'y a plus d'intérêt à garde deux corps distincts ». Les élus représentant le FFSU considèrent qu'il pourrait être engagé une forme de rationalisation de la filière conduisant, dans un premier temps, à intégrer les gardes champêtres à la police municipale. Au contraire, l'AMF n'est pas favorable à une disparition du cadre d'emplois des gardes champêtres, considérant qu'il répond à des problématiques locales particulières en milieu rural.

Les rapporteurs prennent acte de ces appréciations contradictoires et proposent une démarche qui consiste :

– à **observer l'évolution sur les prochaines années des effectifs de gardes champêtres**, pour constater si les préoccupations de protection des écosystèmes et de préservation de la ruralité conduisent les collectivités à créer de nouveaux postes de gardes champêtres et pas seulement de policiers municipaux ;

– **calquer la grille indiciaire des gardes champêtres sur celle des policiers municipaux** pour rendre plus attractif le cadre d'emplois (actuellement, la durée pour atteindre le grade sommital et **créer un cadre d'emplois de chefs de service** (catégorie B) [(1)] qui pourrait être ouvert aux gardes champêtres dans les communes et intercommunalités ayant un effectif de gardes champêtres suffisant ;

– **procéder à une harmonisation plus étroite des réglementations** concernant la nomination, l'agrément et les modalités d'exercice des agents de police municipale et des gardes champêtres.

(1) Actuellement, les gardes champêtres peuvent accéder au cadre d'emplois des chefs de service sur examen professionnel, ce qui implique de devenir policier municipal et, quasi obligatoirement, de changer d'employeur.

En effet, **certaines différences procédurales entre policiers municipaux et gardes champêtres ne semblent pas ou plus avoir de justifications juridiques ou opérationnelles**. Citons, à titre d'exemple, trois cas précis :

– alors que l'article L. 511-2 du CSI précise que les agents de police municipale sont agréés tant par le représentant de l'État dans le département que par le procureur de la République (principe du double agrément), l'article L. 522-1 du même code ne prévoit, pour les gardes champêtres, qu'un **agrément** par le seul procureur de la République ;

– les articles L. 511-5 et R. 511-18 du CSI réglementant le **port d'armes** ne concernent que les agents de police municipale, l'autorisation de port d'armes étant donnée nominativement par le préfet, sur demande motivée du maire, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination. En revanche, s'agissant des gardes champêtres, l'article R. 522-1 du code précité prévoit que les gardes champêtres peuvent être armés dans les conditions prévues pour les agents et fonctionnaires chargés d'une mission de police ou exposés à des risques d'agression. Les autorisations individuelles sont données par le maire et visées par le préfet ;

– les véhicules d'intervention des gardes champêtres ne sont pas reconnus par le code de la route en tant que **véhicules d'intérêt général prioritaires** (VIGP) comme le sont les véhicules de police – nationale ou municipale – au motif que les gardes champêtres n'auraient pas les mêmes besoins de facilités de circulation que les policiers municipaux, ce qui peut sembler surprenant, les gardes champêtres étant souvent primo-intervenants en milieu rural, avant la gendarmerie nationale, comme le sont les policiers municipaux en ville, avant la police nationale.

Ces traitements différents ne paraissent pas logiques et devraient faire l'objet d'une harmonisation.

Préconisation n° 35 : Calquer la grille indiciaire des gardes champêtres sur celle des policiers municipaux. Créer un cadre d'emplois de débouché de catégorie B ouvert aux gardes champêtres sous condition d'effectifs encadrés.

Préconisation n° 36 : Harmoniser davantage les réglementations concernant la nomination, l'agrément et les modalités d'exercice des agents de police municipale et des gardes champêtres.

2. Reclasser le cadre d'emplois des agents de police municipale en catégorie B

À la différence des gardiens de la paix, brigadiers et brigadiers-chefs de la police nationale, les agents de police municipale sont classés dans la catégorie C.

Le cadre d'emplois des agents de police municipale ne comprend que **deux grades** (brigadier et brigadier-chef principal, le grade de chef de police étant désormais en extinction). **L'accession au grade de brigadier-chef principal**, qui

donne vocation à encadrer des brigadiers lorsqu'il n'y a pas de chef de service ou de directeur, **est très rapide** puisqu'elle ne nécessite que quatre années passées dans le grade de brigadier (un an d'ancienneté dans le 4ème échelon et quatre ans de services effectifs). Comme le souligne M. Dominick Lemullois, directeur honoraire de la police de Meaux, « certaines unités sont composées de 100 % d'encadrants ». MM. Cédric Michel et Olivier Alessandrini, représentants le syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM), confirment qu'au final, la carrière dans le cadre d'emplois des agents de police municipale s'étend au maximum sur une vingtaine d'années si l'agent ne devient pas chef de service ou directeur. Il manque donc un grade dans le cadre d'emplois.

Pour pallier au resserrement de la carrière des agents de police municipale, **les rapporteurs considèrent qu'un reclassement du cadre d'emplois des agents de police municipale dans la catégorie B**, à l'instar des gradés et gardiens de la police nationale, **serait opportun**. Plusieurs reclassements catégoriels sont intervenus récemment ou vont intervenir, que ce soit dans la fonction publique territoriale ou dans la fonction publique d'État. Ainsi, les auxiliaires de puériculture territoriales titulaires ont été reclassées en catégorie B à compter du 1er janvier 2022 (1). De même, le garde des Sceaux a annoncé le 21 février 2023 que le corps des surveillants et brigadiers pénitentiaires sera reclassé dans la catégorie B à compter du 1er janvier 2024.

Le reclassement en catégorie B des agents de police municipale est une demande forte des syndicats. Il permettrait une revalorisation de leur grille indiciaire, en lien avec les difficultés et la technicité de leurs missions. L'accès serait désormais réservé aux titulaires du baccalauréat.

Ce reclassement pourrait être réalisé d'ici 2030, afin de tenir compte de son coût pour les employeurs territoriaux et de le lisser dans le temps.

Préconisation n° 37 : Réaliser d'ici 2030 le reclassement en catégorie B du cadre d'emplois des agents de police municipale.

3. Réaménager les grilles indiciaires et actualiser le régime indemnitaire pour permettre un déroulement plus favorable des carrières

Plus qu'un déficit d'attractivité de la filière police municipale – les concours d'accès à la profession continuent d'attirer, les passerelles sont bien utilisées par les policiers nationaux – ce sont surtout **les perspectives de parcours professionnels qui apparaissent insatisfaisantes** : les emplois d'encadrement sont peu nombreux, les pénultièmes échelons sont rapidement atteints tandis que les derniers sont contingentés, constituant des « plafonds de verre », le régime indemnitaire, poussé

(1) Décret n° 2021-1882 du 29 décembre 2021 portant statut particulier du cadre d'emplois des auxiliaires de puériculture territoriaux. Les auxiliaires de puériculture de la fonction publique hospitalière ont été également été reclassées en catégorie B.

au maximum, apparaît comme une « soupape » permettant de majorer les rémunérations pour coller au marché et retenir les policiers municipaux, organisant ainsi une surenchère entre les collectivités pour recruter ou conserver des policiers déjà formés.

Plusieurs mesures pourraient contribuer à revaloriser la profession à brève échéance.

a. Des appellations de grades imprécises et peu cohérentes qui justifient un renommage des grades par analogie avec ceux des sapeurs-pompiers ou des policiers nationaux

Les appellations des grades des différents cadres d'emplois de la filière ne sont pas toujours lisibles et ne rendent pas nécessairement compte de façon satisfaisante **des fonctions et du positionnement hiérarchique de chaque grade**. À titre d'exemple, le grade de chef de police municipale peut être confondu avec le cadre d'emplois de chef de service de police municipale. Les gardiens-brigadiers prennent l'appellation de brigadiers après quatre années dans le grade, l'appellation évoluant sans changement de grade. Les brigadiers sont promus brigadiers chefs principaux, le grade de brigadier-chef n'existant pas. En outre, les appellations de directeur, de chef de service et de chef de police contribuent à maintenir **une confusion entre le grade et la fonction**, qui peut être préjudiciable aux agents en freinant les possibilités de progression de carrière au sein d'une même collectivité.

Les organisations syndicales ont été très nombreuses à mettre en avant ces incohérences. Ainsi, FO-PM fait valoir que « [ces incohérences] brouillent le positionnement des cadres de police municipale dans le paysage de la coproduction de sécurité ». Il ne s'agit pas d'un sujet de détail, symbolique, car l'appellation contribue à l'identification d'une fonction, définit une position hiérarchique au sein du cadre d'emplois et participe au protocole.

Les rapporteurs estiment que **le rapprochement des grades de la police municipale avec ceux des forces de sécurité étatiques ou des sapeurs-pompiers ferait sens**. Par exemple, le cadre d'emplois des chefs de service pourrait être constitué de trois grades : lieutenant de police municipale, capitaine de police municipale et commandant de police municipale. Le grade de chef de police pourrait être renommé adjudant de police municipale.

TABLEAU DES GRADES DE LA POLICE MUNICIPALE, DES SAPEURS-POMPIERS ET DE LA POLICE NATIONALE (HORS GRADES DE CONCEPTION ET DE DIRECTION)

	Cadres d'emplois ou corps		
	Policiers municipaux	**Sapeurs-pompiers**	**Policiers nationaux**
Catégorie A	Directeur principal Directeur	Lieutenant-colonel Commandant Capitaine	Commandant divisionnaire Commandant Capitaine Lieutenant
Catégorie B	Chef de service p^{pal} 1ère classe Chef de service p^{pal} 2ème classe Chef de service	Lieutenant hors classe Lieutenant 1ère classe Lieutenant 2ème classe	Major Brigadier-chef Brigadier Gardien de la paix
Catégorie C	Chef de police municipale Brigadier-chef principal Brigadier (après 4 ans) Gardien-Brigadier	Adjudant Sergent Caporal-chef Caporal Sapeur	-

À tout le moins, **une clarification des appellations de grades s'impose**. Elle devra être réalisée en lien avec la CCPM et les organisations professionnelles de policiers municipaux.

Préconisation n° 38 : Rendre plus lisibles les appellations des grades des différents cadres d'emplois de la police municipale, voire, sous réserve de l'avis de la CCPM et des organisations syndicales, rapprocher ces appellations de celles des grades de la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

b. Faciliter l'accès des agents de police municipale à l'échelon spécial

Afin de revaloriser les fins de carrière des agents de police municipale, **un échelon spécial a été créé en 2015 pour les brigadiers-chefs principaux et les chefs de police municipale** ayant atteint le dernier échelon de leur grade. L'accès à cet échelon spécial était contingenté selon la taille de la commune ou de l'établissement [(1)]. Cette dernière restriction a été supprimée en 2017 [(2)]. Deux conditions subsistent, l'une tenant à l'ancienneté dans le dernier échelon du grade, l'autre imposant d'**encadrer au moins trois agents**.

Cette dernière condition prive les agents de police municipale qui ne dirigent pas une équipe de plus de trois agents, de toute possibilité d'atteindre l'échelon spécial. Pour rappel, c'est le cas de la plupart des communes de moins de 20 000 habitants. Afin de ne pas les pénaliser outre mesure, il apparaît congruent de **supprimer cette condition**.

(1) Article 2 du décret n° 2014-1597 du 23 décembre 2014 portant modification de diverses dispositions relatives aux cadres d'emplois de police municipale de la fonction publique territoriale.

(2) Décret n° 2017-397 du 24 mars 2017 modifiant le décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

Préconisation n° 39 : Supprimer la condition d'encadrement pour l'accession à l'échelon spécial des deux derniers grades du cadre d'emplois des agents de police municipale.

c. Rapprocher la grille indiciaire des directeurs de police municipale de celle des attachés territoriaux pour permettre un déroulé de carrière plus attractif

Le directeur de la police municipale exerce **une fonction essentielle d'encadrement et de coordination** d'un service qui regroupe au moins vingt agents. Il participe à **la conception et à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de tranquillité** décidée par le maire et des stratégies d'intervention sur le terrain. De fait, il est amené à échanger en permanence avec l'ensemble des parties prenantes de la sécurité locale : forces de sécurité étatiques, acteurs de la justice, médiateurs, associations, etc.

Du fait des spécificités d'exercice de ses missions, **le directeur de police municipale** a un positionnement hiérarchique particulier dans l'organigramme de la commune dans la mesure où il **dispose de la direction opérationnelle de ses agents de police municipale**, sous l'autorité du maire, mais la direction du service auquel est rattachée, le cas échéant, la police municipale, appartient au directeur général des services (DGS), son adjoint ou un cadre administratif. Cette situation est gérée de manière diverse par les maires, en fonction du contexte local et de l'organisation propre à la commune. Comme le souligne le maire de Metz, ce positionnement hiérarchique peut paraître contestable, le directeur de la police municipale ayant vocation à dialoguer « d'égal à égal » avec les commissaires de police et les chefs de corps de gendarmerie. Les rapporteurs partagent cette préoccupation mais considèrent cependant que la place du directeur de la police municipale dans l'organigramme relève du libre choix des maires.

En revanche, **les responsabilités assumées par les directeurs de police municipale sont insuffisamment prises en compte dans leur déroulé de carrière**. En début de carrière, les directeurs de police municipale sont placés au même échelon que les attachés territoriaux. Toutefois, la durée moyenne d'avancement est plus longue que celle des attachés à partir du 4ème échelon (3 ans et 6 mois contre 3 ans). Le second grade, celui de directeur principal de police municipal, comprend huit échelons dont le dernier correspond à l'indice brut 821 alors que le grade d'attaché principal bénéficie de dix échelons se terminant à l'indice brut 1015 (1). Le maire de Cergy souligne que cette situation a un effet pervers : elle conduit les directeurs principaux à l'échelon terminal à demander à intégrer la filière administrative pour continuer à progresser. Ce faisant, ils perdent leur commandement, ce qui oblige les maires à renoncer à l'expérience et à la technicité de leur ancien directeur et à procéder à un nouveau recrutement. Le maire de Metz estime également que « les perspectives de carrière trop réduites des

(1) Il s'agit également de l'indice terminal du grade de lieutenant-colonel de sapeurs-pompiers qui est le plus élevé de la catégorie A de cette filière territoriale.

directeurs de police municipale provoquent des « fuites » vers les filières administratives afin de contourner des règles d'avancement peu attractives ».

Afin d'améliorer l'attractivité du cadre d'emplois des directeurs de police municipale, les rapporteurs recommandent de **rapprocher leur carrière de celle des attachés territoriaux**, par exemple :

– en raccourcissant la durée moyenne de passage des échelons du grade de directeur ;

– en créant deux échelons supplémentaires permettant aux directeurs principaux d'accéder à l'indice brut 1015 ;

– en créant un échelon spécial hors échelle A qui serait accessible aux directeurs principaux sous condition d'ancienneté et d'effectifs encadrés.

Préconisation n° 40 : Rapprocher le déroulement de carrière des directeurs de police municipale de celui des attachés territoriaux.

d. Supprimer la condition de seuil d'agents encadrés pour l'accès au cadre d'emplois de directeur de police municipale

Il y a actuellement environ 160 directeurs de police municipale, représentant moins de 0,7 % des effectifs de l'ensemble de la filière, **un taux d'encadrement supérieur particulièrement faible** comparé aux filières administratives et techniques de la fonction publique territoriale, qui décroît relativement depuis cinq ans avec la hausse des effectifs de policiers municipaux.

Jusqu'en 2014, le recrutement de directeurs de police municipale – tant externe qu'interne ou par examen professionnel ouvert aux chefs de service de police municipale –a été freiné par une double condition, la première tenant à l'âge minimum requis, soit trente-huit ans, la seconde imposant un effectif minimal de policiers municipaux dans la commune d'accueil, fixé à quarante. La condition d'âge a été supprimée tandis que **le seuil à partir duquel une commune peut recruter un directeur de police municipale a été abaissé à vingt** (1).

Le maintien de **cette condition pénalise particulièrement les chefs de service de police municipale** dont la carrière se trouve freinée alors même que l'effectif, l'organisation du service et les choix en matière d'encadrement ne dépendent pas d'eux. Il n'est ainsi pas rare qu'un chef de service ayant la responsabilité un service comptant moins de vingt agents, bénéficie d'une rémunération inférieure aux agents qu'il encadre.

(1) Articles 5 et 6 du décret n° 2014-1597 du 23 décembre 2014 portant modification de diverses dispositions relatives aux cadres d'emplois de police municipale de la fonction publique territoriale.

Les rapporteurs proposent de supprimer le contingentement de directeurs lié à cette condition de seuil, de façon à renforcer l'encadrement de la filière.

Préconisation n° 41 : Supprimer l'effectif minimal du service de police municipale pour pouvoir recruter un directeur.

e. L'épuisement des marges de manœuvre en matière de primes impose une réforme du régime indemnitaire des policiers municipaux à brève échéance

Pour attirer et fidéliser les agents de police municipale, nombre de maires sont contraints de rentrer dans **une logique de primes**, puisqu'il s'agit du principal levier dont ils disposent, ce qui conduit inévitablement à des surenchères dans un contexte de tension sur les recrutements, et à des débordements au niveau des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (heures supplémentaires complétant le régime indemnitaire).

Le régime indemnitaire des policiers municipaux est ancien. Il est n'est pas modulable en fonction des responsabilités exercées. **La filière ne peut pas bénéficier du RIFSEEP** (1) car il n'existe pas de corps de référence équivalent dans la fonction publique d'État (2). Cependant, la DGAFP ne trouve pas d'obstacles juridiques à ce que le régime indemnitaire des policiers municipaux comporte une prime avec une part liée aux fonctions et une part liée à l'engagement des agents. En revanche, les rapporteurs ont pu constater qu'un système indemnitaire calqué sur le RIFSEEP ne recueille pas l'assentiment des organisations syndicales, pour des raisons diverses et parfois contradictoires. Certaines d'entre elles sont opposées à la mise en place d'une part variable minoritaire (par exemple, 15%) qui pourtant existe déjà pour l'indemnité spéciale mensuelle de fonction (ISMF) pour les directeurs de police municipale. Elles s'accordent sur le maintien de l'indemnité administrative et de technicité (IAT) et de l'ISMF qui sont proportionnelles à l'indice de l'agent et non fixes (l'AMF étant favorable à leur fusion). Les rapporteurs considèrent que les discussions entre le Gouvernement et les organisations syndicales représentatives des personnels de police municipale, entamées au printemps 2023, doivent se poursuivre sur ce sujet pour aboutir à **un régime indemnitaire plus transparent et prenant en compte les spécificités de la filière**.

(1) Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

(2) La Ville de Paris a cependant opté pour l'application du RIFSEEP, avec la validation de la DGCL, en s'appuyant sur les dispositions de l'article 31 du décret n° 94-415 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes qui permettent au Conseil de Paris de fixer les statuts particuliers, échelonnements indiciaires et indemnités des personnels autres que ceux de direction.

Il y a également une problématique liée aux **plafonds réglementaires** qui sont devenus peu compétitifs (7 000 à 8 000 euros de moins par rapport aux corps de même catégories de l'État qui relèvent du RIFSEEP). La ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité a annoncé le 25 mai dernier **une revalorisation substantielle des plafonds annuels du régime indemnitaire** applicable à la filière, allant de 3 000 euros pour les brigadiers à 20 500 euros pour les directeurs, ce qui débloque des marges de manœuvre. Les rapporteurs rappellent qu'il revient aux maires et à leurs conseils municipaux de décider et d'assumer les indemnités accordées à leurs policiers municipaux.

La prise en compte de l'ISMF dans le calcul de la retraite, appliquée pour les personnels actifs de la police nationale avec l'indemnité de sujétion spéciale police (ISSP), mais aussi pour la filière territoriale des sapeurs-pompiers professionnels s'agissant de l'indemnité de feu [(1)], est une attente formulée par les organisations syndicales auditionnées. Par ailleurs, seuls les brigadiers et brigadiers-chefs principaux (les deux premiers grades du cadre d'emplois des agents de police municipale), à l'exclusion des chefs de police, sont classés **en catégorie active** ; les gardes champêtres en sont également exclus [(2)]. Les rapporteurs considèrent que ces deux questions méritent une attention particulière mais relèvent plus globalement de la réforme des retraites et de la réflexion transversale qui doit être menée sur la pénibilité de certains emplois exposés à des risques particuliers du service public.

Préconisation n° 42 : Poursuivre les discussions avec les organisations syndicales représentatives des policiers municipaux afin de restructurer le régime indemnitaire en tenant compte des spécificités de la filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale.

f. Créer une médaille d'honneur de la police municipale

Par décret du 3 avril 1903 était créée, à la demande du ministre de l'intérieur Émile Combe, **la médaille d'honneur de la police municipale et rurale**. Un décret du 17 novembre 1936 change sa dénomination en médaille d'honneur de la Police française, **lui faisant perdre de fait toute référence territoriale**. En 1972, la médaille d'honneur est étendue aux personnels de la police nationale. En 1996, elle devient finalement la médaille d'honneur de la Police nationale, réservée exclusivement aux policiers nationaux.

(1) Article 18 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL et arrêté du 24 juillet 2020 portant récapitulation des indices des sapeurs-pompiers professionnels résultant de la prise en compte de l'indemnité de feu. Cette prime est intégrée à l'assiette de cotisation et permet de bénéficier d'une majoration de pension sous réserve d'une durée minimale de service.

(2) Arrêté du 12 novembre 1969 modifié relatif au classement des emplois des agents des collectivités locales en catégorie A (sédentaire) et B (active).

Il apparaît paradoxal qu'une distinction, créée originellement pour les policiers municipaux et les gardes champêtres, leur soit fermée quelques mois seulement avant que la loi de 1999 ne consacre le rôle des polices municipales.

Comme tous les fonctionnaires territoriaux, les policiers municipaux et gardes champêtres peuvent se voir décerner la médaille d'honneur régionale, départementale et communale, mais il va de soi que cette distinction récompense d'autres mérites que ceux distingués par une médaille de police.

Aussi, les rapporteurs recommandent la création d'**une médaille d'honneur de la police municipale**.

Préconisation n° 43 : Créer une médaille d'honneur de la police municipale.

4. Engager une réflexion sur la création d'un statut spécifique pour la filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale

La filière police municipale est organisée en quatre cadres d'emplois qui font l'objet chacun d'un statut. Comme le souligne la DGAFP, « la filière existe et est structurée ». Cependant, il faut reconnaître que **le métier de policier municipal est encadré par d'autres dispositions que celles des textes statutaires de la fonction publique territoriale**, notamment par le code de la sécurité intérieure. On rappellera qu'il ne peut être exercé que par des fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet. Les policiers municipaux font l'objet d'un agrément et d'une assermentation, sont soumis au port de l'uniforme, d'une carte professionnelle obligatoire et sont potentiellement armés. Leurs véhicules et leur équipement font l'objet d'une règlementation particulière. Ils sont soumis à un code de déontologie qui leur est propre.

Ces constats interrogent sur la place de cette filière dans la fonction publique territoriale et renvoient naturellement à celle des sapeurs-pompiers professionnels qui assure l'ossature des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Un statut commun pour l'ensemble de la filière police municipale pourrait apporter à celle-ci une **plus grande visibilité** par rapport aux forces de sécurité étatiques et favoriserait la **cohérence entre cadres d'emplois**, notamment s'agissant des gardes champêtres. Il serait aussi une piste intéressante pour **développer une réserve de police municipale**, en s'inspirant du double statut des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

Si les associations professionnelles de policiers municipaux y sont majoritairement favorables, l'approche des élus locaux sur cette question est plurielle. L'AMF se dit opposée à un statut spécifique pour la filière. La maire de Cergy fait valoir le risque de création d'un « troisième corps » de la sécurité, aux côtés de la police nationale et de la gendarmerie nationale ; il faut éviter que la

police municipale se considère « à part » : « à Cergy, la police municipale se trouve dans les locaux de la mairie et les policiers municipaux mangent à la cantine municipale ». Pour le maire de Saint-Yon, la police municipale exerce une activité indissociable des politiques publiques et s'intègre dans un projet municipal, ce en quoi elle diffère des sapeurs-pompiers. En revanche, le maire de Metz se déclare favorable à un statut spécifique : « le métier de policier municipal est particulier en comparaison des autres métiers de la fonction publique territoriale. Comme les sapeurs-pompiers, la nature même de leur métier les conduit à prendre des risques pour leur propre vie. On ne peut comparer un travail de bureau et celui sur le terrain ».

Les rapporteurs proposent d'**engager une réflexion portant sur la création d'un statut unifié pour la filière** réunissant les quatre statuts des cadres d'emplois de policiers municipaux et gardes champêtres et celui des agents communaux chargés d'une mission de police (ASVP, agents temporaires) et des réservistes en cas de création d'une réserve de police municipale.

Préconisation n° 44 : Entamer une réflexion sur l'opportunité de créer un statut spécifique pour la filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale.

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du mercredi 19 juillet 2023 à 17 heures, la Délégation a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté en ligne, sur le site de l'Assemblée nationale :

https://assnat.fr/n8RVYc

*
* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Universitaires

– M. Marc-Antoine Granger, maître de conférences en droit public à l'université de Nice-Côte d'Azur ;

– M. Jacques de Maillard, professeur de science politique à l'université de Versailles-Saint-Quentin, directeur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) ;

– Mme Virginie Malochet, sociologue, chargée d'études à l'Institut Paris-Région, chercheuse associée au CESDIP ;

– M. Olivier Renaudie, professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, co-directeur du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE).

Personnalités et experts

– Mme Géraldine Bovi-Hosy, juriste et consultante « Sécurité et polices municipales » ;

– M. Nicolas Bonnet, directeur général de la CCI de Lyon Métropole-Saint-Etienne-Roanne (préfiguration du campus européen de la sécurité à Ecully) ;

– M. Dominick Lemullois, directeur honoraire de la police municipale de Meaux.

Cabinet du ministre de l'Intérieur et des outre-mer

– M. Lucas Turgis, conseiller Institutions, compétences et affaires juridiques ;

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Pour les compétences et les institutions locales :

– Mme Karine Delamarche, sous-directrice des compétences et des institutions locales ;

– Mme Emilie Vouillemet, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique ;

– Mme Claire Gonzague, adjointe à la cheffe de bureau ;

Pour la fonction publique territoriale :

– M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale ;

– M. Laurent Stirnemann, chef du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux.

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

– M. Vincent Ploquin, adjoint à la directrice des libertés publiques et des affaires juridiques ;

– M. Eric Ferri, sous-directeur des polices administratives ;

– M. Pablo Rieu, chef du bureau des questions pénales.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

– M. François Charmont, directeur, adjoint à la directrice générale de l'administration et de la fonction publique ;

– M. Guillaume Tinlot, chef du service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales.

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

– M. François Deluga, président ;

– M. Laurent Trijoulet, directeur de cabinet ;

– Mme Noémie Angel, directrice générale adjointe.

<u>Parlementaires, élus locaux et associations d'élus locaux :</u>

Parlementaires

– M. Romain Baubry, député des Bouches-du-Rhône, policier ;

– M. Michaël Taverne, député du Nord, policier.

Ville de Metz

– M. François Grosdidier, maire de Metz, président de l'Eurométropole de Metz, représentant les villes de plus de 100 000 habitants à la commission consultatives des polices municipales (CCPM) ;

– M. Guillaume Godey, directeur de cabinet.

Communauté d'agglomération Plaine Vallée

– M. Luc Strehaiano, maire de Soisy-sous-Montmorency, président de la communauté d'agglomération Plaine Vallée ;

– M. Dominique Guilloux, directeur de la sécurité publique et de la prévention.

Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la communauté du Béthunois

– M. Pierre-Emmanuel Gibson, adjoint au maire de Béthune, président du SIVOM de la communauté du Béthunois ;

– M. Thomas Léonard, chef de service de la police municipale intercommunale ;

– Mme Julie Courcelle, directrice générale des services du SIVOM.

Table-ronde des maires de la métropole de Lyon

– Une table-ronde réunissant les maires de la métropole de Lyon a été organisée en duplex entre l'Assemblée nationale et le siège de la métropole de Lyon le 20 mars 2023 ;

Association des maires et des présidents d'intercommunalité de France (AMF)

– M. Jean-Paul Jeandon, maire de Cergy, président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, co-président de la commission « sécurité » ;

– M. Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, vice-président de la communauté de communes Juine et Renarde, membre de la commission « sécurité » ;

– M. Lionel Ledemay, commandant de police en détachement, chargé de mission « sécurité » ;

– Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement.

France Urbaine

– Mme Nathalie Koenders, 1ère adjointe au maire de Dijon, vice-présidente de Dijon métropole, pilote du groupe de travail sur les polices municipales ;

– M. David Marti, maire du Creusot, président de la communauté urbaine Creusot-Monceau, co-président de la commission « sécurité et prévention » ;

– M. Maxime Merlin, conseiller « institutions et sécurité » ;

– Mme Sarah Bou Sader, conseillère relations parlementaires.

Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU)

– M. Amine Smihi, adjoint au maire de Bordeaux, chargé de la tranquillité, de la sécurité, de la prévention et de la tenue de l'espace public ;

– Mme Gwenaëlle Badufle-Douchez, adjointe au maire de Saint-Denis, chargée de la jeunesse, de l'enseignement secondaire, des universités et de la vie étudiante ;

– M. Mohamed Chihi, adjoint au maire de Lyon, chargé de la sûreté, de la tranquillité et de la sécurité ;

– M. Guy Gasan, adjoint au maire de Lorient, chargé de la sécurité et de la prévention ;

– M. Nicolas Nordman, adjoint à la maire de Paris, chargé de la prévention, de l'aide aux victimes, de la sécurité et de la police municipale ;

– Mme Nadia Zourgui, adjointe à la maire de Strasbourg, chargée de la tranquillité publique, de la police municipale, de la prévention de la délinquance et de la médiation ;

– Mme Emilie Petit, déléguée générale adjointe.

Organisations syndicales et professionnelles de policiers municipaux :

Table-ronde des syndicats représentés à la commission consultative des polices municipales (CCPM) : (1)

CFDT Fédération interco

– M. Serge Haure, secrétaire fédéral.

CGT Fédération des services publics

– M. Yves Manier ;

– M. Francesco Raso ;

– M. Cyrille Hernandez ;

– M. Alain Duflot ;

Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA FPT)

– M. Jean-Michel Weiss, secrétaire national ;

– M. Fabien Golfier, secrétaire national ;

Fédération SUD collectivités territoriales

– M. Christophe Reverdiau, délégué national ;

– M. Olivier Caniaux, délégué national ;

Force ouvrière – polices municipales (FO PM)

– M. Ludovic Durand, secrétaire général ;

– M. Bertrand Debeaux, secrétaire général adjoint ;

– M. Laurent Mateu, secrétaire fédéral fédération services publics et santé.

(1) À la date des auditions, la CCPM ayant été renouvelée le 1er mars 2023.

UNSA Fonction publique

– M. Manuel Herrero, secrétaire général ;

– M. Raoul Regaieg ;

Organisations professionnelles :

Fédération nationale des gardes champêtres (FNGC)

– M. Christian Comin, président ;

– M. William Ponsart, président adjoint ;

Syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM)

– M. Cédric Michel, président national ;

– M. Olivier Alessandrini, président national ;

Syndicat des professionnels de la police municipale (SPPM)

– M. Franck Rolland, secrétaire général.

Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM)

– M. Patrice Debois, président ;

– Mme Amandine Duzelier ;

– M. Franck Ribanneau.

Contribution écrite :

Défenseure des Droits

– Mme Claire Hédon, Défenseure des Droits.

Mairie de Lyon

– M. Laurent Bosetti, adjoint délégué à la promotion des services publics.

Fédération nationale des policiers municipaux de France (FNPMF)

– M. Thierry Colomar, président.

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION

Déplacement dans la métropole de Lyon, le 28 mars 2023 :

Préfecture du Rhône

– M. Ivan Bouchier, préfet délégué pour la défense et la sécurité de la région Auvergne-Rhône-Alpes ;

Ville de Rilleux-la-Pape (visite du poste de police et du CSU)

– M. Julien Smati, maire de Rilleux-la-Pape ;

– M. Emmanuel Damato, directeur de la sécurité ;

Ville de Givors (visite du poste de police et du CSU)

– M. Mohamed Boudjellaba, maire de Givors ;

– M. Raphaël Horrein, directeur de cabinet ;

Ville de Lyon

– M. Mohamed Chihi, adjoint au maire de Lyon, en charge de la sûreté, de la sécurité et de la tranquillité.

Déplacement à Marseille, le 29 mars 2023 :

Ville de Marseille

– M. Yannick Ohanessian, adjoint au maire de Marseille, en charge de la tranquillité publique, de la prévention, du bataillon de marins-pompiers et de la sécurité ;

– Mme Céline Leflefian, directrice de la police municipale et de la sécurité ;

– Mme Sylvie Iozzino, MM. Jean-Paul Père et M. Jean-Louis Stéfani, chefs de service de police municipale.