

Cap sur... n° 26

Observatoire des Finances
et de la Gestion publique Locales

Les enjeux financiers des polices municipales

Octobre 2024

Collection Cap sur...
Collecter, Analyser, Partager



« Cap sur les enjeux financiers des polices municipales » - Octobre 2024
Une publication de l’Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier
Auteurs : Clémence Legrand, Thomas Rougier, Clémence Bizau

Les résultats présentés dans cette étude sont le fruit de traitements opérés par l’OFGL à partir des données des comptes de gestion de la DGFIP et des données du Ministère de l’Intérieur.

L’OFGL remercie les personnes et structures suivantes pour leurs retours d’expérience et leur aide dans le cadre de cette étude : Frédéric Fiévet (ex-DGS Ville de Tours, actuellement KPMG), Patrice Girot (SNDGCT), Virginie Malochet (Institut Paris Région) Armand Pinoteau (Villes de France), Maxime Merlin, Louise Cornillère et Bastien Taloc (France Urbaine), Noémie Angel, Olivier Degeorges et William Weiss (CNFPT), Marie Breuillé (INRAE).

L’OFGL remercie également les membres de son comité scientifique et technique qui ont contribué à l’interprétation des résultats, représentants des structures suivantes : AATF, ANCT, AMF, APVF, Villes de France, France Urbaine, Cour des Comptes, DGCL, DGFIP, DG Trésor, Direction du Budget, La Banque Postale, INSEE, CNFPT.

L’OFGL reste seul responsable des résultats présentés.

Le mot du Président

La sécurité, sujet régalien par excellence, est aussi un sujet dont s'emparent les communes et les intercommunalités en œuvrant tous les jours pour la sécurité, dite, du quotidien.

Certaines de ces communes ont choisi pour cela de se doter d'une police municipale, voire dans certains cas de polices intercommunales. Ces choix sont ceux de chaque maire qui le juge nécessaire pour répondre aux besoins de sa population.

Mais, malgré l'essor de ces polices depuis au moins 20 ans, malgré leur professionnalisation croissante, malgré la progression de l'armement des policiers municipaux ou encore le développement de la vidéo-protection, peu de données centralisées permettent de rendre compte du fonctionnement des polices municipales et de leur impact budgétaire pour nos collectivités. C'est pourquoi, dans ce 26^{ème} numéro de sa collection *Cap sur*, l'OFGL explore les enjeux financiers de cette politique publique.

Loin de vouloir en faire un rapport sur l'efficacité de ces polices (les données existantes ne le permettraient de toute façon pas), l'objectivation des dépenses de polices municipales et de leurs fortes disparités doit nourrir le débat public sur l'organisation de la sécurité dans nos territoires.

Ces données doivent aussi nous alerter sur les dynamiques inflationnistes de ces dépenses de polices municipales afin que le « continuum de sécurité » ne se transforme pas en transfert de charges asphyxiant pour les finances du bloc communal.

André Laignel

Président de l'OFGL

Sommaire

Synthèse	5
Les polices municipales : un volume de dépenses important pour le bloc communal	7
L’observation des polices municipales à partir d’un échantillon sélectionné avec méthode	8
Dépenses de fonctionnement des polices municipales : une croissance en nette accélération sur la période récente	9
Une compétence avec de forts enjeux en matière de ressources humaines	10
Un poids prépondérant des frais de personnel.....	10
La spécificité des indemnités dans une filière en tension.....	11
Des disparités d’engagements financiers entre territoires liées aux choix opérés mais aussi aux caractéristiques de la commune	12
Une spatialité forte des dépenses de polices municipales	13
Le cas des communes touristiques.....	14
La richesse des communes comme facteur différenciant.....	16
L’impact de la taille et du niveau de centralité des communes sur leurs dépenses.....	17
Des polices municipales dans des territoires de toutes les couleurs politiques.....	19
Des équipements qui augmentent les coûts de fonctionnement	20
L’impact financier de l’armement	20
Un armement spécifique : les brigades cynophiles.....	21
Des dépenses d’investissement des polices municipales variées et croissantes	23
Des investissements très variés.....	23
Des dépenses d’investissement globalement dynamiques mais localement hétérogènes.....	23
Précisions méthodologiques	25

Synthèse

D'après le Ministère de l'Intérieur, 11% des communes étaient dotées d'une police municipale ou intercommunale en 2022. Mais cette proportion monte à **82% dans les communes de plus de 3 500 habitants**. Les collectivités du bloc communal sont de plus en plus nombreuses à faire le choix d'investir ce champ des politiques publiques selon des modes d'organisations et des missions variables en fonction des territoires : cette compétence est donc loin d'être marginale pour le bloc communal. Ce 26^{ème} numéro de *Cap sur* propose d'étudier les grands enjeux financiers de cette politique à partir de l'exploitation des comptes de gestion (DGFIP) et de données extra-financières du Ministère de l'Intérieur.

L'étude montre que **les dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des polices municipales et intercommunales peuvent être estimées à 2,2 milliards d'euros en 2023**.

A périmètre constant, sur un échantillon de 1 446 communes, les dépenses de fonctionnement des polices municipales sont très dynamiques sur les deux dernières années, tirées pour partie par la hausse des recrutements et les revalorisations du point d'indice : elles ont augmenté d'environ **7,6% en 2023, après une hausse record de 9,0% en 2022**. Sur les autres années depuis 2017, les augmentations oscillaient entre +2,7% et +3,7% par an. **En 6 ans, cette compétence a connu, là où elle est exercée, une montée en puissance près de 3 fois supérieure à celle des autres politiques publiques en section de fonctionnement** : +33% en moyenne depuis 2017 contre +12% pour les autres dépenses de fonctionnement.

En conséquence, **le poids des polices municipales dans les dépenses de fonctionnement totales** des communes concernées a augmenté

entre 2017 et 2023, passant de 3,1% des dépenses de fonctionnement à 3,8% en moyenne, actant ainsi la priorité donnée à cette politique publique.

Au sein de ces dépenses de fonctionnement des polices municipales, 91% correspondent à des frais de personnel. Ce poids est particulièrement prépondérant par rapport à d'autres services de proximité. Une autre spécificité tient à la part importante des indemnités dans ces frais de personnel (24%), traduisant la tension sur le recrutement existant dans la filière et la difficile adaptation des rémunérations aux missions des policiers municipaux.

Le niveau médian de dépenses de fonctionnement consacrées aux polices municipales s'élève à 36,5 € par habitant en 2023. Rapporté aux effectifs d'agents municipaux en charge de la sécurité plutôt qu'aux habitants, **le niveau de dépenses de fonctionnement médian par agent s'élève à environ 54 000 €¹**.

Au-delà des niveaux médians, les communes présentent de fortes disparités en matière de dépenses destinées aux polices municipales. Outre les choix politiques propres à chaque municipalité qui restent déterminants sur les modes d'organisation des polices municipales, **certains facteurs peuvent aussi expliquer des niveaux plus élevés de charges** : la situation géographique de la commune, son caractère touristique, sa richesse potentielle, sa taille, ou encore l'armement des agents. Ce dernier **entraîne une hausse des dépenses de fonctionnement significative** : sur les communes non touristiques de 3 500 à 20 000 habitants (strate où la proportion de polices municipales non armées reste suffisamment importante pour faire la comparaison), les dépenses de fonctionnement des polices armées sont, en moyenne et par agent, supérieures de 12% à celles des polices non armées.

¹ Sont pris en compte dans ce calcul les effectifs de policiers municipaux, agents de surveillance de la voirie publique (ASVP) et gardes-champêtres. Le personnel administratif et technique qui travaillerait pour les polices municipales n'est pas pris en compte, de même pour les

effectifs en charge de la vidéoprotection qui ne seraient pas des policiers municipaux ou des ASVP. Ce niveau de dépenses de fonctionnement médian par agent correspond à l'année 2022, les effectifs 2023 n'étant pas encore disponibles.

L'étude relève par ailleurs **l'existence d'une corrélation entre territoires limitrophes sur le niveau et le poids des dépenses polices municipales**. Ce constat est à la fois le résultat de la concurrence entre les communes sur une filière tendue concernant le recrutement et de la spécificité d'une politique publique plus présente en milieu urbain.

Le caractère touristique de la commune entraîne également un niveau de dépenses plus important tant par habitant que par agent, les communes touristiques calibrant leurs services de polices municipales pour une population plus large comprenant les touristes et les résidents temporaires. Le poids de la police municipale dans leurs budgets de fonctionnement est aussi plus élevé que pour les communes non touristiques.

Ces charges de fonctionnement s'accompagnent d'**un besoin d'investissement récurrent** compte tenu des équipements techniques nécessaires. **En moyenne, les dépenses d'investissement peuvent être estimées a minima à 155 millions d'euros par an depuis 2018 et atteignent environ 260 millions en 2023**. Elles sont très diverses et si spécifiques aux polices municipales qu'elles sont pour partie difficilement classables dans les comptes de gestion. Toutefois, sur la période 2018-2023, **quatre postes semblent représenter l'essentiel des efforts** : la construction ou la rénovation de bâtiments, le matériel et outillage technique (dans lequel peuvent s'inscrire l'armement mais aussi tous les autres équipements techniques nécessaires aux missions des polices municipales), les systèmes de vidéoprotection et les véhicules de transport.

Les polices municipales : un volume de dépenses important pour le bloc communal

Les communes et intercommunalités emploient en 2022, d'après le Ministère de l'Intérieur, 27 097 policiers municipaux, 8 085 agents de surveillance de la voie publique et 657 gardes champêtres, pour assurer la sécurité au plus près des français. La création d'un service de police municipale relève de la libre appréciation du maire au titre des pouvoirs de police qu'il exerce sur sa commune afin d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques »². Ce sont au total 3 613 communes qui ont fait ce choix sur le territoire français en 2022, qu'elles aient une police municipale, intercommunale ou pluri-communale, soit 11% des communes françaises. **Cette proportion monte à 82% des communes si l'on considère les communes de 3 500 habitants et plus.** Ces 2 614 communes de plus de 3 500 habitants dotées d'une police municipale ou intercommunale regroupent 64% de la population française. Au-delà de 10 000 habitants, les communes ne comptant pas de policiers municipaux dans ses agents sont devenues rares.

Dans cette étude, la dépense « police municipale » englobe des missions aussi variées que le sont les pouvoirs de police du maire tenant aussi bien à la tranquillité publique qu'à la prévention de la délinquance, en passant par des polices spéciales, telle que la police de la circulation, la police de l'environnement, etc. Les moyens mis en place pour assurer ces missions peuvent également prendre des formes d'équipements et d'organisations diverses pour les polices municipales, qui dépendent de la doctrine d'emploi décidée par le maire : mise en place de dispositifs de vidéoprotection, armement des policiers municipaux, etc. Le poids de

chacune de ces missions n'a pas pu être distingué au sein des charges totales.

Pour l'ensemble du bloc communal, les dépenses de fonctionnement des polices municipales et intercommunales en France peuvent être estimées à 2,2 milliards d'euros en 2023.

Les dépenses d'investissement peuvent, elles, être estimées a minima à 155 millions d'euros en moyenne par an depuis 2018.

Ces dépenses, représentant environ 1,9% des dépenses de fonctionnement du bloc communal en 2023, sont au cœur de la politique de sécurité des communes et intercommunalités. Il s'agit de la principale dépense dans la fonction sécurité des communes, à laquelle s'ajoutent des dépenses en « incendie et secours », en « protection civile » et en « hygiène et salubrité ».

Bien que leurs origines soient anciennes³, les polices municipales ont connu un essor particulièrement important en termes d'effectifs lors des années 2000, un développement qui s'est poursuivi de manière plus qualitative de 2010 à aujourd'hui, avec des missions et des besoins d'intervention renforcés⁴. Aujourd'hui, elles constituent la troisième force de sécurité du pays après la gendarmerie et la police nationale. Avec l'objectif de « renforcer la cohérence du continuum de sécurité [au sein duquel] les polices municipales occupent une place essentielle »⁵, le gouvernement a lancé en 2024 un Beauvau des polices municipales.

Cette étude a donc pour objectif d'analyser les dépenses des communes pour les polices municipales, la structure de ces dépenses et leurs évolutions, ainsi que les facteurs de disparités entre communes, grâce aux données financières et extra-financières disponibles.

² Articles L2212-1 à L2212-5-1 du Code général des collectivités territoriales

³ Les polices municipales existaient avant le XX^{ème} siècle, siècle pendant lequel l'étatisation de la police nationale les a fait disparaître puis renaître à partir des années

1980. D'après Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, 2007.

⁴ Introduction du rapport de la Cour des Comptes sur les Polices municipales, octobre 2020.

⁵ Kit de présentation du Beauvau des polices municipales, Ministère de l'Intérieur, avril 2024.

L'observation des polices municipales à partir d'un échantillon sélectionné avec méthode

Pour une meilleure identification des dépenses destinées aux polices municipales, l'étude s'appuie sur un échantillon de communes gérant seules leurs polices, excluant les polices intercommunales ou les différents cas de mutualisation de policiers municipaux. A partir des comptes de gestion des communes en présentation fonctionnelle (DGFIP) et des bases de données ouvertes du Ministère de l'Intérieur, un échantillon de 1 446 communes a été construit. **Ces communes ont été sélectionnées en**

appliquant différents filtres d'analyse permettant d'assurer la cohérence de leurs inscriptions comptables sur les comptes de gestion 2022 et 2023, ainsi que de leurs données extra-financières concernant leurs effectifs. Les communes de cet échantillon sont représentatives des communes ayant une police municipale, excepté pour la strate des communes de moins de 3 500 habitants.

Tableau 1 : Représentativité de l'échantillon sur les communes dotées de polices municipales de plus de 3 500 habitants

Communes disposant d'une police municipale, pluri-communale ou intercommunale ⁶ en 2022	France entière			Echantillon de 1 446 communes	
	Proportion estimée de communes concernées dans la strate	Nombre estimé de communes	Répartition en % des communes de + 3 500 hab.	Nombre de communes	Répartition en % des communes de + 3 500 hab.
Moins de 3 500 hab.	3%	1 093		26	
3 500 à 5 000 hab.	63%	625	24%	236	17%
5 000 à 10 000 hab.	84%	1 003	38%	557	39%
10 000 à 20 000 hab.	97%	519	20%	346	24%
20 000 à 50 000 hab.	99,7%	343	14%	210	15%
50 000 à 100 000 hab.	96%	83	3%	51	4%
100 000 hab. et plus	98%	41	2%	20	1%
Ensemble + 3 500 hab.	82%	2 614	100%	1 420	100%

Source : traitement OFGL, données Ministère de l'Intérieur, recensement des effectifs 2022.

Les communes de l'échantillon regroupent 14 691 policiers municipaux (soit 56% des effectifs en France hors Paris), 3 666 agents de surveillance de la voie publique et 69 gardes champêtres, pour une population totale de 22,9 millions d'habitants. **Ces communes affichent un volume de dépenses de fonctionnement consacrées à la police municipale de 1,113 milliard d'euros en 2023. L'analyse porte donc sur plus de 50% des dépenses de fonctionnement estimées pour le bloc communal en 2023** (55% de la dépense hors Paris).

La méthode d'estimation du niveau de dépenses à 2,2 Md€ en 2023 pour l'ensemble des communes et intercommunalités est expliquée en annexe de cette étude. Elle part des constats opérés sur cet échantillon, extrapolés à l'ensemble des communes concernées par des forces de polices municipales. L'extrapolation est réalisée à partir des niveaux de dépenses moyens par agent pour chaque strate de population.

La ville de Paris est intégrée dans cette estimation d'ensemble à partir de ses propres données financières.

⁶ Estimations à partir du recensement 2022 des effectifs de policiers municipaux du Ministère de l'Intérieur.

Dépenses de fonctionnement des polices municipales : une croissance en nette accélération sur la période récente

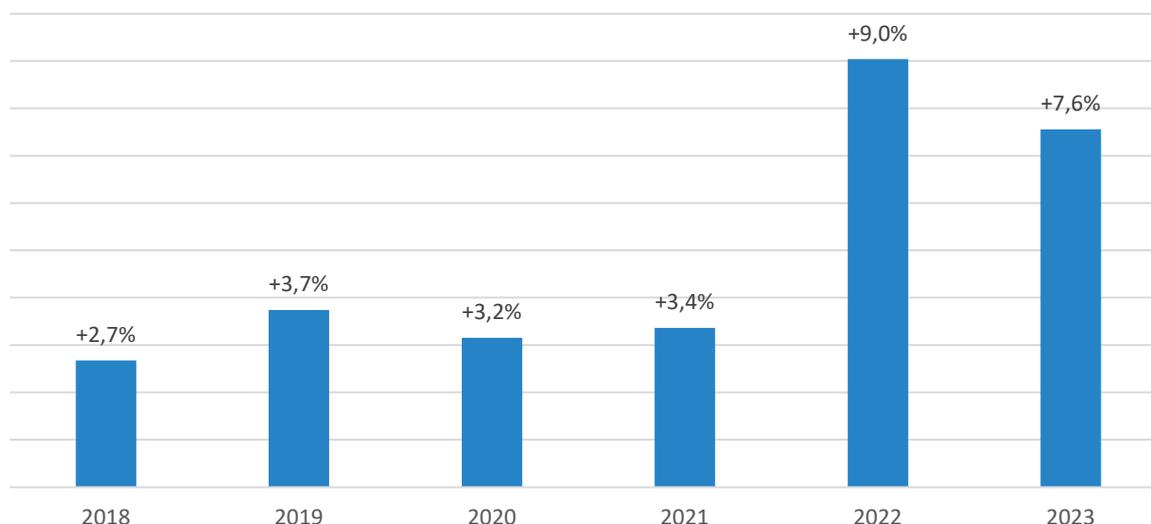
L'évolution des dépenses de fonctionnement sur plusieurs années est calculée sur un périmètre constant de communes et ne subit donc pas les effets de communes qui installeraient une police municipale sur la période. Sur l'échantillon, 1 364 communes, soit 94% des communes, affichent des dépenses de fonctionnement pour les polices municipales sur l'ensemble de la période 2017-2023. Pour 6% des communes, les dépenses consacrées aux polices municipales sont donc apparues plus récemment dans les comptes de gestion (elles sont exclues du graphique ci-dessous).

A périmètre constant, le volume des dépenses n'a cessé d'augmenter depuis 2017. **En 2022 et 2023, la hausse des dépenses de fonctionnement des polices municipales s'accélère avec**

+ 9,0% en 2022 et + 7,6% en 2023, soit une croissance en 2023 près de 2,5 fois plus forte que ce qui était observé entre 2017 et 2021, où les progressions étaient contenues entre +2,7% et +3,7% pour une moyenne à +3,25%.

Ces augmentations récentes s'expliquent en partie par la hausse sensible des recrutements dans ce secteur, mais aussi par la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires publics territoriaux de +3,5% à partir de juillet 2022, et de +1,5% en juillet 2023. De plus, d'autres mesures salariales ont concerné les policiers municipaux et agents de surveillance de la voie publique, car les agents de catégories C et B ont bénéficié à partir du 1^{er} juillet 2023 de points d'indice supplémentaires.

Graphique 1 : Evolution annuelle des dépenses de fonctionnement des polices municipales à périmètre constant depuis 2017



Source : traitement OFGL, données DGFIP, échantillon de 1 364 communes, budgets principaux 2017-2023. Données des effectifs du Ministère de l'Intérieur. L'évolution des effectifs en 2023 n'est pas encore disponible.

Ces hausses interviennent après la période d'élections municipales, où la sécurité a été un thème de campagne important, et après la crise sanitaire. Ainsi, elles traduisent les décisions politiques locales de mettre en place des

moyens supplémentaires pour les polices municipales.

Toujours sur ce périmètre constant de communes, l'évolution des dépenses de fonctionnement des polices municipales est de +33%

entre 2017 et 2023 contre +12% pour l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement de ces mêmes communes. **En 6 ans, cette compétence a donc connu une montée en puissance près de 3 fois supérieure à celle des autres politiques publiques à l'échelle locale.**

L'évolution des dépenses de fonctionnement des polices municipales a été très dynamique entre 2017 et 2023 pour toutes les strates de population : de +27,3% pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants à +38,1% pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants. L'accélération de la croissance des dépenses en 2022 et en 2023 a également concerné toutes les strates de communes.

En conséquence, **le poids des dépenses de police municipale dans les dépenses de fonctionnement globales des communes a augmenté entre 2017 et 2023, passant de 3,1% à 3,8%** en moyenne sur les communes de l'échantillon à périmètre constant. Ce poids moyen dans les dépenses de fonctionnement totales est relativement uniforme d'une strate de population à l'autre, oscillant entre 3,6% en moyenne pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants et 4,0% pour celles de 50 000 à 100 000 habitants. Cependant, le poids de cette compétence peut varier d'une commune à l'autre : 10% des communes consacrent plus de 6,1% de leur budget de fonctionnement à leur police municipale.

Une compétence avec de forts enjeux en matière de ressources humaines

Un poids prépondérant des frais de personnel

L'analyse des comptes de gestion 2023 des 1 446 communes de l'échantillon permet de dresser la composition des dépenses de fonctionnement consacrées aux polices municipales. **Les frais de personnel occupent une place prépondérante puisqu'ils correspondent à 91% des charges de fonctionnement des polices municipales.** Ce poids des dépenses de personnel est caractéristique des services publics de proximité, où les ressources humaines sont souvent très importantes pour assurer la relation avec les usagers ou plus généralement le service quand il est assuré en régie. Cependant, cette proportion des frais de personnel concernant les polices municipales reste particulièrement élevée. A titre de comparaison, les précédentes études de l'OFGL montrent que la part des frais de personnel représente 63% des dépenses de fonctionnement des piscines municipales⁷, 67% des coûts d'enseignement à la charge des communes

dans les écoles élémentaires, 82% dans les écoles maternelles, 80% pour les activités périscolaires⁸, ou encore, 81% des dépenses de fonctionnement des bibliothèques⁹.

Le deuxième poste de dépenses de fonctionnement, à hauteur de 6%, regroupe les prestations extérieures. Elles sont composées, entre autres, des contrats de maintenance (27%), des charges immobilières (9%), des contrats d'entretien et de gardiennage des bâtiments (8%), et des versements à des organismes de formation (7%).

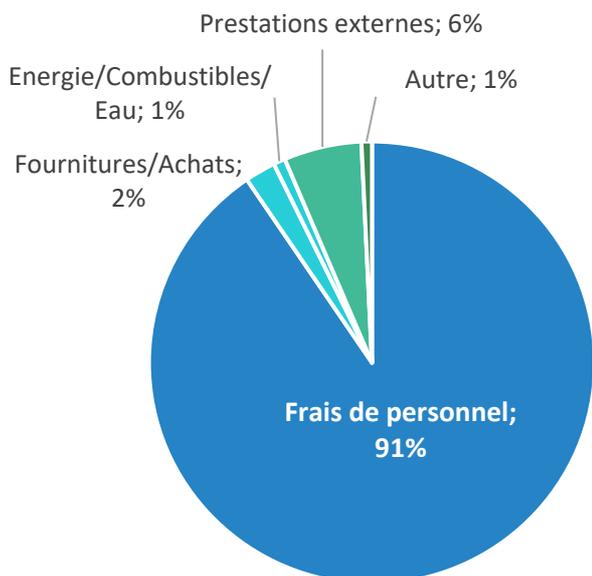
Les autres catégories de dépenses sont **les fournitures et achats**, à hauteur de 2%, dont la moitié correspond à l'achat de vêtements de travail, et enfin les dépenses d'énergie, combustibles et eau. Ce dernier poste et celui des prestations externes sont probablement sous-estimés du fait des possibles mutualisations des achats avec d'autres services communaux, rendant difficile la ventilation fonctionnelle de ces dépenses.

⁷ [Cap sur le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales - n°14, octobre 2021](#)

⁸ [Cap sur les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire - n°10, novembre 2019](#)

⁹ [Cap sur les coûts de fonctionnement des bibliothèques municipales – n°23, février 2024](#)

Graphique 2 : Structure des dépenses de fonctionnement des polices municipales en 2023



Source : traitement OFGL, données DGFIP, échantillon de 1 446 communes, budgets principaux 2023

Cette décomposition des dépenses de fonctionnement reste relativement stable quelle que soit la taille de la commune. Les frais de personnel ont toujours un poids prépondérant mais celui-ci augmente légèrement en fonction des strates : il passe de 89,2% pour les communes de moins de 5 000 habitants à 91,7% pour les communes de plus de 100 000 habitants.

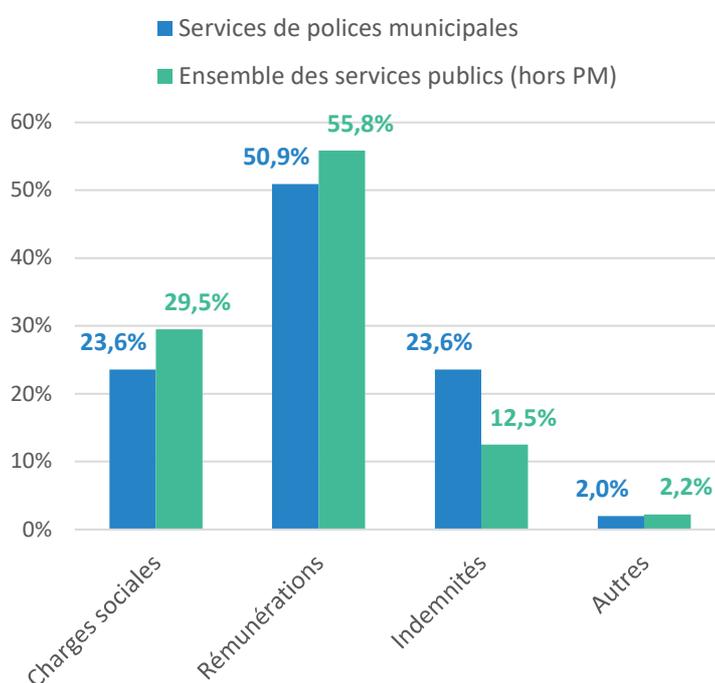
Comme pour le montant des dépenses, cette structure ne prend pas en compte l'amortissement du matériel, très peu présent dans la classification fonctionnelle analysée mais qui est bien l'un des facteurs de coût pour les collectivités.

La spécificité des indemnités dans une filière en tension

Une autre spécificité des services de polices municipales réside dans la décomposition des frais de personnel. En effet, par rapport aux autres services publics, les indemnités ont un poids plus important dans les frais de personnel. Le terme d'indemnités regroupe ici les indemnités de métiers (indemnité spéciale de fonction et indemnité d'administration et technique), les indemnités de résidence et les

heures supplémentaires qui sont comptabilisées dans les comptes de gestion comme des indemnités. **Ces indemnités représentent 23,6% des frais de personnel des polices municipales en 2023.** Dans l'ensemble des autres services publics, pour le même échantillon de communes, les indemnités ne représentent que 12,5 % des frais de personnel. Ces indemnités sont particulièrement dynamiques puisque leur poids dans les frais de personnel était de 21% en 2017.

Graphique 3 : Décomposition des frais de personnel en 2023



Source : traitement OFGL, données DGFIP, échantillon de 1 446 communes, budgets principaux 2023

Le poids des indemnités augmente avec la taille de la commune, ainsi qu'avec le potentiel fiscal de la commune. Cela s'explique notamment par la doctrine d'emploi et les missions assignées à chaque police municipale. Plus celle-ci est interventionniste, a des missions élargies ou des brigades spécialisées (type brigade de nuit), plus elle est susceptible d'étendre les horaires de ses agents et ainsi leurs indemnités, par exemple pour les heures supplémentaires.

Le poids des indemnités varie aussi en fonction des régions. Par exemple, la part des indemnités dans les frais de personnel est en moyenne

de 18% dans les Pays de la Loire, contre 31% en Ile-de-France (hors Paris), une région où la concurrence territoriale est forte dans le recrutement des policiers municipaux.

La filière des polices municipales étant largement en tension, les indemnités sont un levier utilisé par les communes pour attirer des agents en leur proposant des salaires plus attractifs, créant ainsi une surenchère des rémunérations, chaque commune essayant de s'aligner sur les autres. Une réforme du régime indemnitaire des policiers municipaux a été adoptée en 2023 avec l'objectif de réguler

cette concurrence en créant l'indemnité spéciale de fonction et d'engagement (ISFE), propres aux agents de polices municipales. Cette nouvelle indemnité¹⁰ remplacera l'indemnité spéciale de fonction et l'indemnité d'administration et de technicité. Elle se compose d'une part fixe visant à offrir une rémunération plus stable, et d'une part variable soumise à un plafond maximal dans le but d'assurer une plus grande équité de traitement entre les collectivités. La rémunération des indemnités pour les heures supplémentaires ou le travail de nuit ne fait pas partie de cette indemnité. Ce nouveau dispositif entrera en application progressivement à partir de 2024.

Des disparités d'engagements financiers entre territoires liées aux choix opérés mais aussi aux caractéristiques de la commune

Le niveau médian de dépenses de fonctionnement consacrées aux polices municipales s'élève à 36,5€ par habitant pour l'année 2023. En 2022, ce niveau médian est de 35,0€. Cependant, les disparités sont très fortes entre les communes. En effet, en 2022, 25% des communes dépensent moins de 23,0€ par habitant en 2023, tandis que 25% des communes dépensent plus de 51,3€, soit un rapport interquartile élevé de 2,2. L'analyse des disparités est faite sur l'année 2022, car il s'agit de la dernière année de recensement des effectifs de polices municipales disponible et que ces derniers sont utiles à l'étude des disparités. En effet, si le coût par habitant permet d'illustrer l'ampleur du service public rendu et de le comparer entre des communes de même taille par exemple, il est aussi important de pouvoir rapporter le volume des dépenses de fonctionnement à un indicateur prenant en compte la taille du service de police afin d'avoir une approche en termes de coûts de fonctionnement.

Ainsi, rapporté aux effectifs d'agents de polices municipales plutôt qu'aux habitants, **le niveau de dépenses de fonctionnement médian par agent s'élève à 54 042€¹¹ en 2022.** Il existe également des disparités pour cet indicateur, bien qu'elles soient nettement moins fortes (rapport interquartile de 1,3). 50% des communes ont un niveau de dépenses en fonctionnement entre 47 093 € et 62 210 € par agent.

Que les dépenses soient rapportées à la population ou aux effectifs, les causes des disparités constatées sont difficiles à identifier, d'autant plus avec des contextes d'organisation et des doctrines d'emploi aussi différentes d'un service de police municipale à un autre. Toutefois, la partie suivante s'emploie à identifier certaines caractéristiques des communes ou des services municipaux qui peuvent impacter le niveau des dépenses de fonctionnement consacré aux polices municipales.

¹⁰ Décret n° 2024-614 du 26 juin 2024 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires relevant des cadres d'emplois de la police municipale et des fonctionnaires relevant du cadre d'emplois des gardes champêtres

¹¹ Sont pris en compte dans ce calcul les effectifs de policiers municipaux, agents de surveillance de la voirie publique et gardes-champêtres. Le personnel administratif et technique qui travaillerait pour les polices municipales n'est pas pris en compte.

Une spatialité forte des dépenses de polices municipales

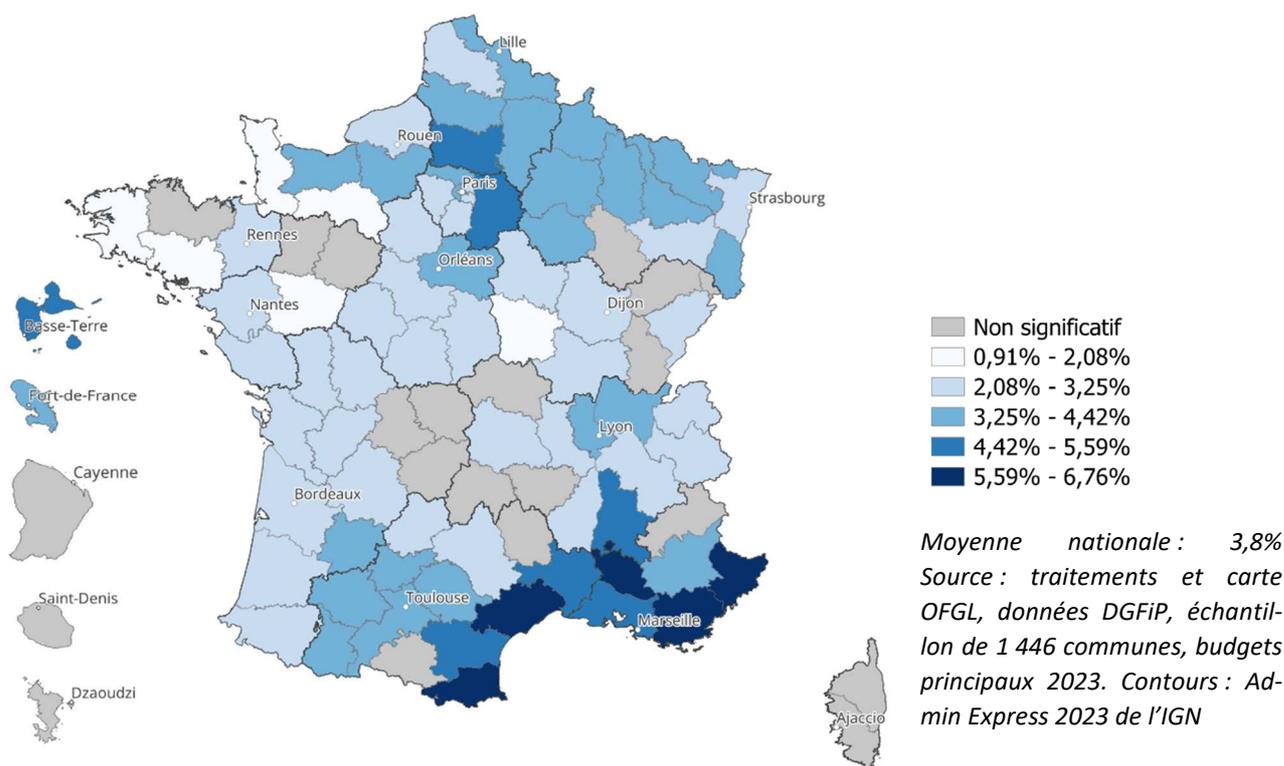
Dans son rapport sur les polices municipales de 2020, la Cour des comptes faisait état d'hétérogénéités dans la répartition géographique des policiers municipaux : « c'est en effet avant tout un phénomène urbain, particulièrement prononcé en Ile-de-France et sur l'arc méditerranéen ». Notre analyse a donc cherché à examiner les disparités géographiques pouvant exister d'un point de vue financier.

Les tests statistiques mesurant l'autocorrélation spatiale¹² montrent que les variables « dépenses de fonctionnement des polices municipales par habitant » et « poids des polices mu-

nicipales dans le budget total de fonctionnement » ont bien une structure spatiale, c'est-à-dire que **des communes proches géographiquement auront tendance à avoir des comportements proches**.

La carte ci-dessous fait apparaître le poids moyen par département des polices municipales dans les dépenses de fonctionnement des communes concernées et confirme les « dominantes géographiques » signalées par la Cour des comptes notamment concernant l'arc méditerranéen où le budget de fonctionnement des polices municipales correspond en moyenne à 6,1% du budget total de fonctionnement.

Carte 1 : Poids des polices municipales dans les dépenses totales de fonctionnement des communes concernées en 2023 en moyenne par département



¹² Indice de Moran

Fruit de l'héritage historique sur le territoire, la politique publique en matière de police municipale semble également être influencée par un mimétisme des pratiques. Pour rendre compte de cet impact des pratiques existantes sur le territoire, l'analyse s'est portée sur la dépense par habitant moyenne dans les communes voisines. Sur les 1 446 communes de notre échantillon, 994 ont au moins une commune limitrophe équipée dont les données financières sont également exploitables. Ceci permet de rendre compte de la corrélation notable (0,55 de coefficient) entre la dépense par habitant d'une commune en matière de police municipale et la dépense par habitant moyenne de ses communes limitrophes pour leurs polices municipales.

Si l'on compare le poids des polices municipales dans le budget de fonctionnement de la commune à la moyenne de ce poids pour ses communes voisines, il y a aussi un taux de corrélation important (0,59), signifiant ainsi que des communes voisines vont avoir tendance à

prioriser au même niveau leurs polices municipales dans leur budget de fonctionnement.

Ce constat est à la fois le résultat de la concurrence entre les communes sur une filière tendue concernant le recrutement et de la spécificité d'une politique publique plus présente en milieu urbain.

Le cas des communes touristiques

Les disparités géographiques peuvent aussi être liées à un autre facteur important affectant le niveau de dépenses de fonctionnement des polices municipales : le caractère touristique de la commune.

Les communes touristiques¹³ sont particulièrement nombreuses à se doter d'une police municipale puisque 40% d'entre elles font ce choix, contre 11% des communes au niveau national. Sur l'échantillon de cette étude, 275 communes, soit 19% des communes étudiées, sont classées comme communes touristiques ou stations de tourisme en 2022.

Tableau 2 : Disparités des niveaux et du poids des dépenses de polices municipales selon le caractère touristique de la commune

		10% des communes inf. à :	25% des communes inf. à :	Médiane	Moyenne	25% des communes sup à :	10% des communes sup. à :	
Dépenses de fonctionnement des polices municipales	Par habitant 2023	Communes non touristiques	14,5 €	21,4 €	32,6 €	40,7 €	46,6 €	65,2 €
		Communes touristiques	21,1 €	31,2 €	46,0 €	55,9 €	75,5 €	129,7 €
	Par agent 2022	Communes non touristiques	40 061 €	47 096 €	53 972 €	57 521 € ¹⁴	61 958 €	72 227 €
		Communes touristiques	39 939 €	47 120 €	54 262 €	54 335 €	62 669 €	71 004 €
Poids dans le budget de fonctionnement 2023	Communes non touristiques	1,5%	2,1%	3,1%	3,5%	4,4%	5,8%	
	Communes touristiques	1,9%	2,7%	3,7%	4,3%	5,5%	7,5%	

Source : traitement OFGL, données DGFIP et Ministère de l'intérieur, échantillon de 1 446 communes, budgets principaux 2022 et 2023

¹³ Communes touristiques et stations classées de tourisme telles que définies par les articles L133-11 à L133-18 du Code du Tourisme.

¹⁴ Cette moyenne est tirée vers le haut par des niveaux de dépenses par agent particulièrement élevés dans des communes non touristiques situées en Ile-de-France

Les différents modèles de régression testés, détaillés dans l'annexe méthodologique, montrent que **le caractère touristique impacte très significativement et à la hausse les dépenses par habitant consacrées à la police municipale**. En effet, le niveau médian des dépenses de fonctionnement par habitant dans les communes touristiques est de 46,0 € contre 32,6 € dans les communes non-touristiques. Un quart des communes touristiques y consacrent plus de 75,5 € par habitant.

Dans le cas des communes touristiques, les indicateurs de dépenses rapportés à la population résidente sont en partie trompeurs puisque les services publics financés profitent à une population plus large comprenant les touristes et les résidents temporaires. Ceci explique des coûts de fonctionnement plus importants.

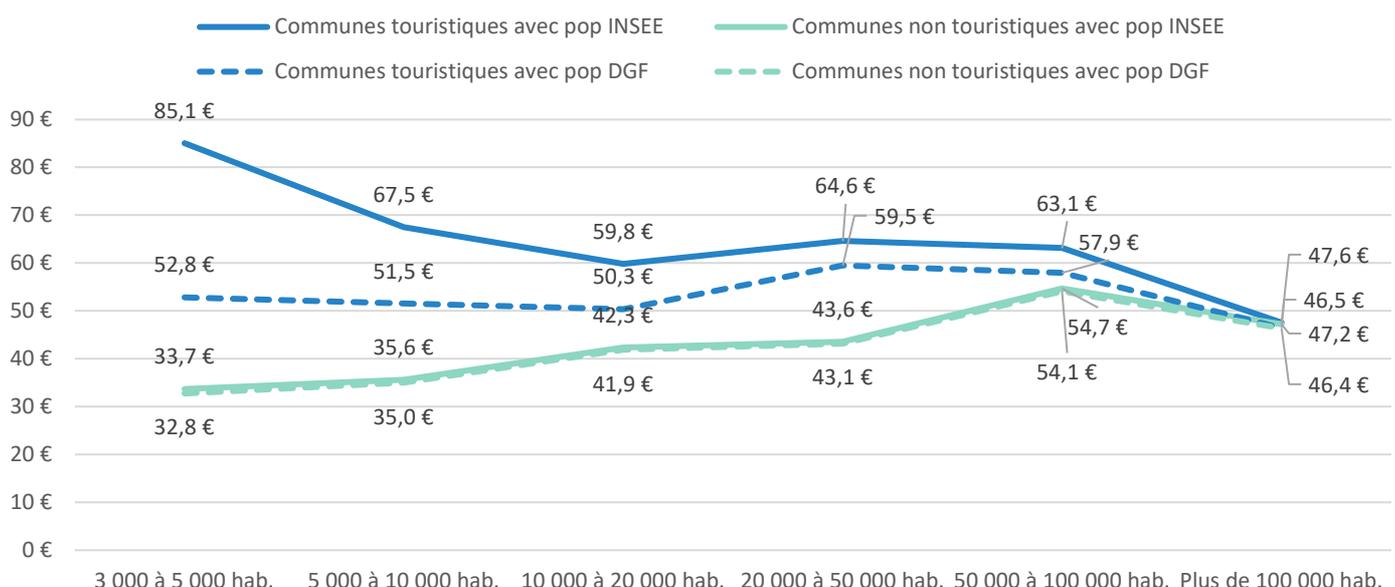
Si l'on rapporte le coût des polices municipales non pas aux habitants mais aux effectifs des polices municipales, la différence est plus faible entre les communes touristiques et les communes non touristiques, et s'inverse même si l'on regarde les valeurs moyennes. Cela signifie

que la différence entre les communes touristiques et les communes non touristiques réside principalement dans la taille des polices municipales et le nombre plus importants d'agents par habitant dans les communes touristiques.

En conséquence, et alors même que les communes touristiques ont des charges majorées aussi dans d'autres secteurs de politiques publiques, le poids des polices municipales dans les budgets de fonctionnement des communes est aussi plus important dans les communes touristiques (3,7% en valeur médiane) que dans les autres (3,1%). Un quart des communes touristiques consacrent plus de 5,5% de leur budget de fonctionnement à leur police municipale.

Cet effet lié à la majoration des dépenses pour une population non résidente dans les communes touristiques est particulièrement marqué pour les communes de plus petites tailles, et les différences entre les communes non touristiques et touristiques semblent s'estomper à mesure que la taille des communes s'accroît jusqu'à s'effacer complètement pour les communes de plus de 100 000 habitants.

Graphique 4 : Comparaison des communes touristiques et non touristiques sur les dépenses moyennes par habitant selon la strate et le type de population



Source : traitement OFGL, données DGFiP et DGCL, échantillon de 1 446 communes, budgets principaux 2023. La population DGF correspond à la population de l'INSEE majorée d'un habitant supplémentaire par résidence secondaire sur la commune et d'un habitant supplémentaire par place de caravane située sur des aires d'accueil de gens du voyage.

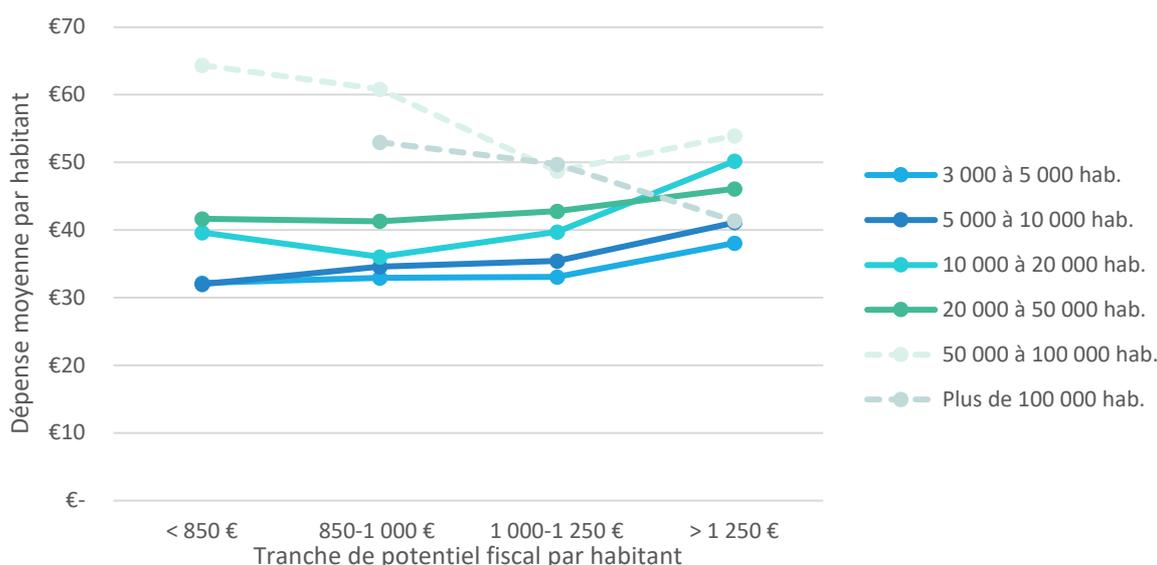
Pour étudier les disparités de coûts en dehors des effets du tourisme sur le service de police municipale, les communes touristiques de moins de 100 000 habitants seront exclues de la suite de l'analyse.

La richesse des communes comme facteur différenciant

Le niveau médian des dépenses des polices municipales par habitant pour les communes non touristiques¹⁵ s'élève à 34,5 € par habitant, mais 25% des communes sont en-dessous de 22,3 € et 25% sont au-dessus de 48,5 € par habitant pour leurs dépenses de fonctionnement de polices municipales. Ces disparités peuvent s'expliquer en partie par la richesse des communes, mesurée ici par le potentiel fiscal.

En effet, le potentiel fiscal par habitant¹⁶ est corrélé de manière significative au nombre de policiers municipaux pour 10 000 habitants. Plus une commune a un potentiel fiscal important, plus elle a d'effectifs rapportés à son nombre d'habitants, au moins pour les strates de population de moins de 50 000 habitants. Les dépenses de fonctionnement étant à 91% composées des frais de personnel, **plus la commune a un potentiel fiscal élevé, plus elle a tendance à avoir des dépenses de fonctionnement par habitant importantes pour sa police municipale** (coefficient de corrélation de 0,31). Ce résultat se vérifie pour les strates de population sous 50 000 habitants mais est plus contrasté au-delà.

Graphique 5 : Dépense moyenne par habitant en fonction des strates et du potentiel fiscal par habitant



Source : traitement OFGL, données DGFiP, échantillon 1 183 communes (non touristiques ou de plus de 100 000 habitants), budgets principaux 2023

Dans le cas des communes touristiques, cet effet est encore plus marqué entre le potentiel fiscal par habitant et les dépenses de fonctionnement par habitant. Autrement dit, entre plusieurs communes touristiques, une commune

avec un potentiel fiscal plus élevé est plus encline à avoir des dépenses élevées de fonctionnement pour sa police municipale.

¹⁵ Suite à la démonstration que le tourisme n'avait pas d'impact sur la dépense par habitant au-delà de 100 000 habitants, on inclut les communes de plus de 100 000 habitants classées comme touristiques dans notre échantillon des communes « non touristiques ».

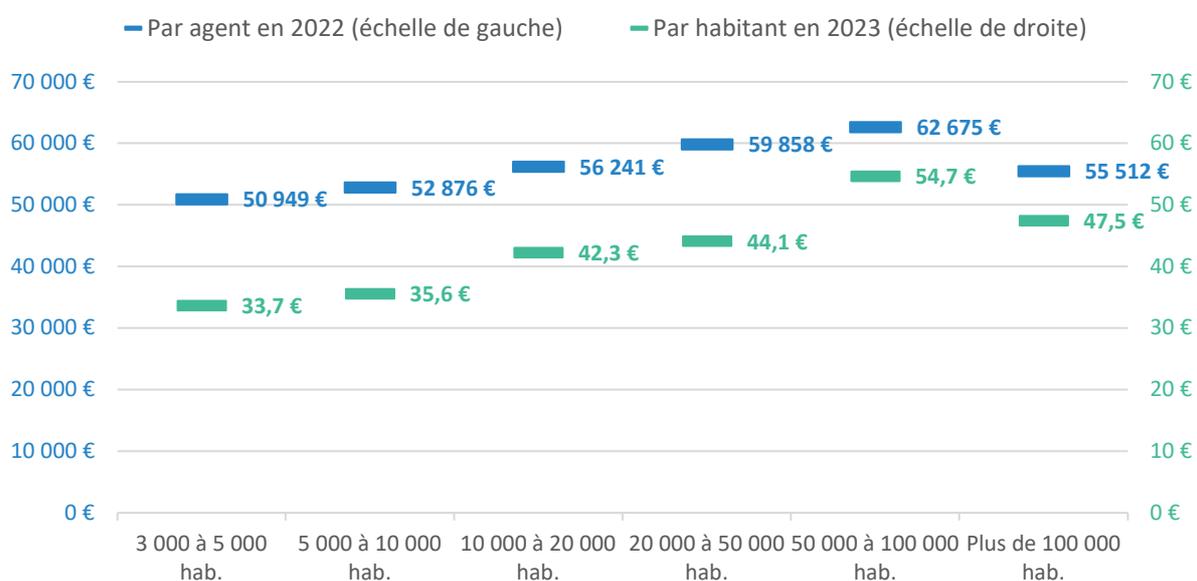
¹⁶ Le potentiel fiscal par habitant utilisé est issu des données de la DGCL relatives au calcul des dotations aux communes. Il mesure la richesse fiscale de la commune en mélangeant des recettes réellement perçues et des recettes potentielles (si la commune appliquait les taux d'imposition moyens).

Pour les communes non touristiques, la dépense de fonctionnement rapportée aux effectifs augmente aussi en fonction de la richesse potentielle de la commune. La dépense médiane par effectif s'élève à 51 435 € pour les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à 850 € par habitant, contre 56 577 € (10% plus élevée) pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 1 250 €.

L'impact de la taille et du niveau de centralité des communes sur leurs dépenses

En ne prenant que les communes non touristiques et l'ensemble des communes de plus de 100 000 habitants (soit 1 183 communes), **le niveau de dépenses de fonctionnement moyen par habitant augmente nettement avec la taille de la commune pour les communes jusqu'à 100 000 habitants**, puis diminue pour la strate des communes de plus de 100 000 habitants.

Graphique 6 : Niveau de dépense moyen par habitant et par agent en fonction de la taille de la commune



Sources : traitement OFGL, données DGFIP, échantillon de 1 183 communes (non touristiques ou de plus de 100 000 habitants), budgets principaux 2022 et 2023

Si l'on rapporte les dépenses de fonctionnement aux effectifs, elles suivent la même évolution en fonction des strates. Le niveau de dépenses moyen par agent augmente également avec la taille de la commune, particulièrement entre 10 000 et 100 000 habitants. De la même manière, les dépenses de fonctionnement par agent diminuent pour les communes de plus de 100 000 habitants.

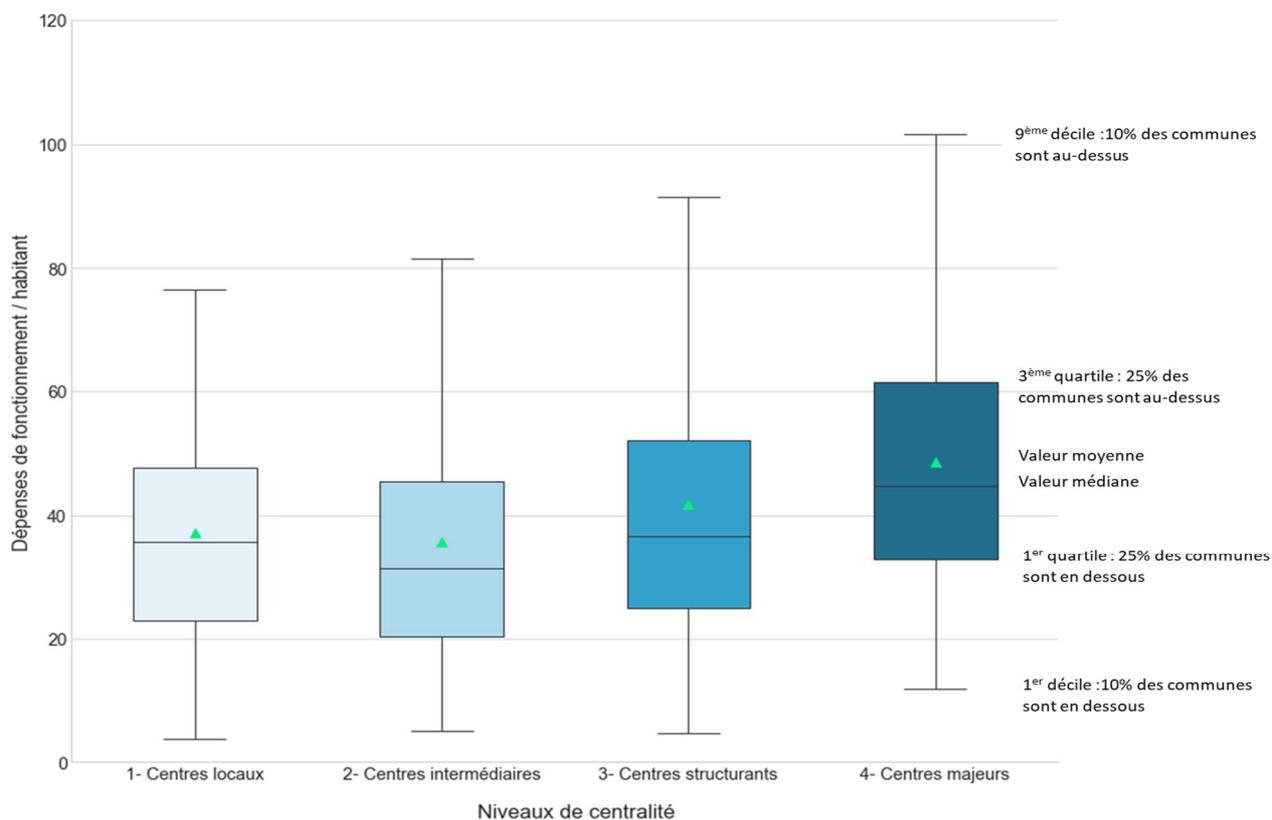
Au-delà de l'effet taille, il y a également un léger effet du niveau de centralité de la commune sur les dépenses de fonctionnement par habitant. **Plus la commune est considérée comme centrale et a des équipements, plus ses dépenses par habitant pour sa police municipale sont importantes** : la présence sur la

commune d'équipements (critère utilisé par l'ANCT pour mesurer la centralité) qui bénéficie à une population plus large que les habitants de la commune peut accroître les besoins de sécurité et donc les dépenses par habitant.

Ainsi le coût moyen par habitant est de 37,0 € pour les « centres locaux » (c'est-à-dire les communes au niveau de centralité le plus faible) contre 49,7 € par habitant pour les « centres majeurs » (niveau de centralité le plus élevé).

Cependant, les disparités restent importantes au sein de chaque catégorie, rappelant la coexistence d'autres effets impactant la dépense pour les polices municipales.

Graphique 7 : Dépenses de fonctionnement par habitant en 2023 selon le niveau de centralité



Source : traitement OFGL, données DGFiP, échantillon de 1 167 communes non touristiques ou plus de 100 000 habitants hors outre-mer, budgets principaux 2023. Niveaux de centralité définis par l'ANCT et l'INRAE en 2021¹⁷.

Ce coût de fonctionnement qui s'accroît avec la centralité de la commune s'explique en partie par un plus grand nombre d'effectifs¹⁸ par habitant dans les communes plus centrales. Le coût de fonctionnement par effectif croît également, signifiant donc que les dépenses de fonctionnement et principalement les frais de personnel rapportés aux effectifs sont plus élevés dans les « centres structurants » et « centres majeurs » que dans les autres communes moins centrales.

Les effets de la taille de la commune et de son niveau de centralité restent cependant moins

importants que les autres caractéristiques présentées précédemment.

De plus, les impacts de la centralité se mélangent entre autres avec les effets de mimétisme entre communes proches géographiquement évoqués plus haut. Si les communes voisines sont généralement aussi équipées d'une police municipale, cela veut dire que la police municipale ne peut pas complètement s'analyser comme un équipement de centralité, au sens où la présence d'une police municipale dans une commune ne va pas désinciter à en installer une dans la commune voisine, au contraire.

¹⁷ [Niveau de centres d'équipements et de services des communes | L'Observatoire des Territoires \(observatoire-des-territoires.gouv.fr\)](https://observatoire-des-territoires.gouv.fr). Les niveaux de centralité sont issus de la typologie INRAE-CESAER de Dijon pour ANCT. Les **centres majeurs** concentrent les services et équipements les plus rares sur le territoire national, notamment dans les domaines de la santé ou de l'administration. Les **centres structurants** proposent un grand nombre d'équipements, y compris non essentiels. Les **centres intermédiaires** offrent des dizaines d'équipements mais les soins rares ou les lycées y sont généralement absents. Les **centres locaux** comportent quelques équipements centraux mais l'offre y est limitée. Très peu d'équipements se trouvent dans les **non-centres**. Les communes d'outre-mer ne sont pas classées dans cet indicateur, elles ne sont donc pas prises en compte dans le graphique.

¹⁸ Les effectifs de policiers municipaux, d'agents de surveillance de la voie publique et de gardes-champêtres sont pris en compte.

Tableau 3 : Niveaux de dépenses et nombre d’agents en fonction du niveau de centralité

	1- Centres locaux	2- Centres intermédiaires	3- Centres structurants	4- Centres majeurs
Dépenses moyennes par habitant en 2023	37,0 €	37,1 €	43,4 €	49,7 €
Nombre d’agents pour 10 000 habitants ¹⁹	7,0	6,6	7,0	8,1
Dépenses moyennes par agent en 2022	54 157 €	57 277 €	62 673 €	62 792 €

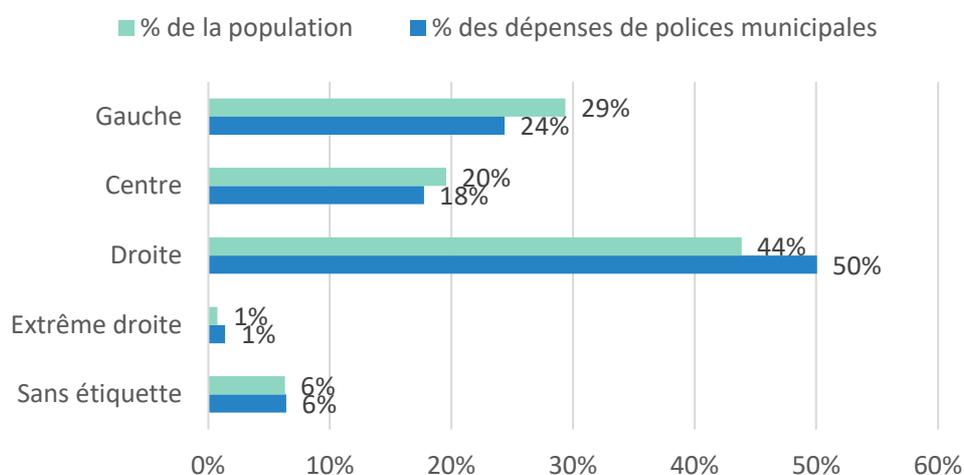
Source : traitement OFGL, données DGFiP, ANCT, Ministère de l’Intérieur, échantillon de 1 167 communes non touristiques ou plus de 100 000 habitants, hors outre-mer, budgets principaux 2022 et 2023

Des polices municipales dans des territoires de toutes les couleurs politiques

Comme expliqué précédemment, les polices municipales ont connu un essor quantitatif important dans les années 2000 ne faisant plus de

cette politique l’apanage d’une seule couleur politique. Ainsi, dans l’échantillon des 1 446 communes analysées (communes touristiques comprises), **toutes les étiquettes politiques affichent des dépenses de fonctionnement pour les polices municipales.**

Graphique 8 : Répartition de la population de l’échantillon et de la dépense de polices municipales en fonction de la couleur politique



Sources : traitement OFGL, données DGFiP, échantillon de 1 446 communes, budgets principaux 2023.

Les couleurs politiques se basent sur les résultats aux élections municipales de 2020 (source Ministère de l’Intérieur). La gauche regroupe les étiquettes : Ecologiste, Les Verts-Europe Ecologie, Radical de Gauche, Socialiste, Divers gauche, Union de la gauche, Communiste. Le centre regroupe : Divers centre, Union du centre, Union des démocrates et des indépendants, Union des Démocrates, Mouvement Démocrate, La République en Marche. La droite regroupe : Divers droite, Les Républicains. L’extrême droite regroupe : Extrême droite, Rassemblement national. Sans étiquette regroupe les étiquettes : Non communiqué, Divers.

Toutefois, la répartition de ces dépenses diffère de la répartition de la population au sein de notre échantillon. Comme l’ont confirmé également les tests économétriques, **les communes avec une étiquette politique de droite**

ont tendance à dépenser plus par habitant dans leurs polices municipales. Ainsi en 2023 et en excluant les communes touristiques de moins de 100 000 habitants, les dépenses par habitant s’élèvent en moyenne à 38,7 € dans

¹⁹ Sont compris policiers municipaux, ASVP et garde-champêtres.

les communes classées à gauche, 42,1 € au centre et 46,9 € dans les communes classées à droite. A noter que les couleurs politiques ne sont pas suffisantes pour expliquer les disparités et donc les écarts : ils sont à recroiser avec les autres caractéristiques de la commune détaillées précédemment. Les écarts sont plus

faibles, voire non significatifs, sur les dépenses par agent, signifiant ainsi que l'étiquette politique a un impact sur le dimensionnement des polices municipales mais peu sur le niveau de qualification et/ou de rémunération des agents.

Des équipements qui augmentent les coûts de fonctionnement

Les champs d'intervention des polices municipales peuvent varier d'une commune à l'autre, impliquant des équipements qui peuvent différer selon les missions des polices municipales. Dans les plus grandes communes et les communes en zone dense, les besoins peuvent être plus importants notamment la nuit, ou peuvent nécessiter des brigades plus mobiles (brigades motos par exemple).

Pour des raisons de confidentialité, peu de données sont disponibles en accès libre concernant les équipements des polices municipales, de même que sur leurs missions opérationnelles et leurs interventions. La vidéoprotection, particulièrement, semble -d'après les acteurs de terrains rencontrés pour cette étude- avoir un impact fort sur les budgets de fonctionnement et d'investissement des communes. Cependant, cet équipement n'a pas pu être isolé. L'étude peut en revanche observer les effets de deux types d'équipement pour lesquels une information est rendue disponible par le ministère de l'intérieur : l'armement, grâce à la liste des polices armées publiée en 2019, et les brigades cynophiles, donnée présente dans le recensement des effectifs publié chaque année jusqu'en 2022 par le Ministère de l'Intérieur. L'analyse se poursuit donc en prenant en compte les dépenses de fonctionnement des polices municipales en 2022.

L'impact financier de l'armement

L'armement est devenu un équipement majoritairement répandu pour les polices municipales. En effet d'après les chiffres 2019 du Ministère de l'Intérieur, **sur toutes les communes**

de notre échantillon, 82% des polices municipales sont armées, toutes catégories d'armes confondues. Cette proportion monte à 88% pour les communes touristiques contre 80% pour les communes non touristiques.

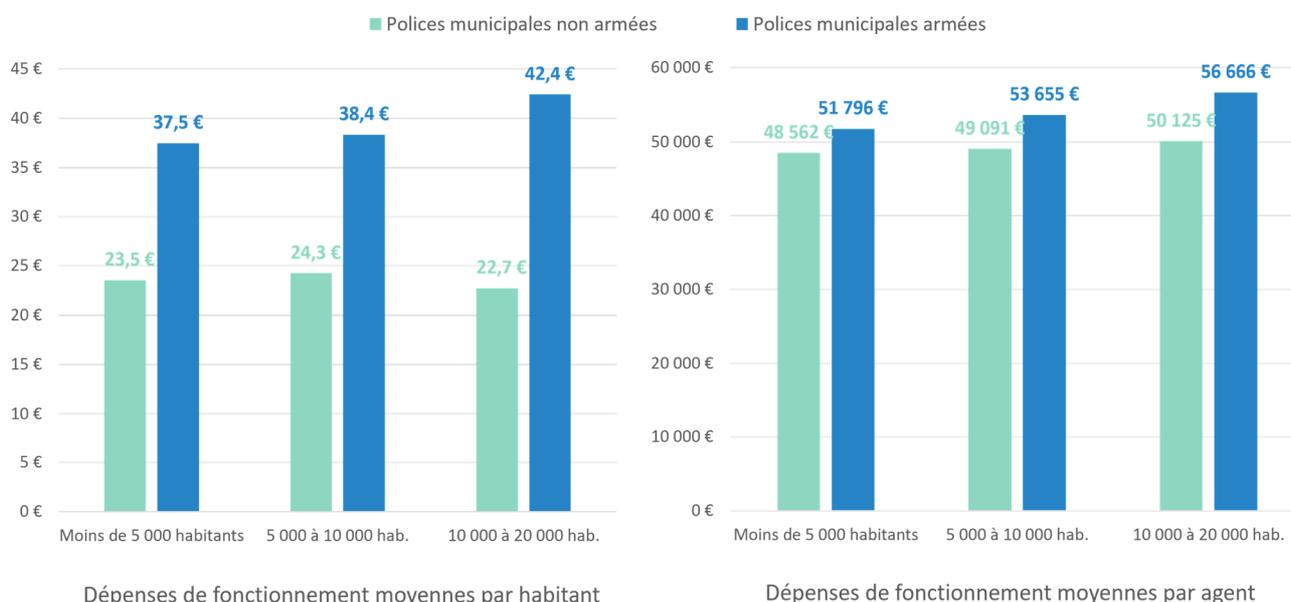
Il ne s'agit pas forcément d'armes létales. Toutefois, il semble que l'armement, quel que soit son type, soit un facteur d'augmentation des dépenses de fonctionnement. Les communes dont les polices municipales ne sont pas armées du tout sont principalement des petites communes puisque 90% des polices municipales non armées servent des communes de moins de 16 000 habitants. **Pour les polices non armées des communes non touristiques de moins de 20 000 habitants, la dépense moyenne par habitant est de 23,7€ en 2023 contre 40,7€ pour les polices municipales armées des mêmes strates de population.** Le niveau de dépense par agent est également inférieur pour les polices non armées : 49 235 € en moyenne en 2022 contre 55 066 € pour les polices armées des communes de moins de 20 000 habitants, soit **un niveau de dépense par agent supérieur de 12%.**

L'armement d'une police suppose des frais de fournitures, de munitions, d'entretien des armes, d'équipements annexes ou encore de dispositifs de sécurité particuliers dans les locaux. Mais surtout, l'armement impose de financer la formation continue des agents habilités tout au long de leur carrière. Ainsi peuvent s'expliquer des différences importantes dans les dépenses de fonctionnement.

Celles-ci découlent aussi du fait que les polices armées dans ces strates de communes comptent plus d'agents de polices municipales par habitant que les polices non armées : sur les strates de moins de 20 000 habitants, les polices non armées comptent moins de 5 agents pour 10 000 habitants contre plus de 7 agents

pour les polices armées. **La différence de niveau de charge par habitant semble donc plus refléter un dimensionnement plus important des missions et donc des effectifs que de l'existence ou non d'armes, même si la présence d'armes accentue l'écart compte tenu de coûts par agent supplémentaires.**

Graphique 9 : Dépenses de fonctionnement moyennes par habitant et par agent en fonction de l'armement



Source : traitement OFGL, données DGFIP, Ministère de l'Intérieur, échantillon de 970 communes non touristiques, budgets principaux 2022

Un armement spécifique : les brigades cynophiles

Les brigades cynophiles, ou brigades canines, sont composées d'au moins un maître-chien et un chien de patrouille et peuvent être intégrées aux polices municipales. Elles sont assimilées à un armement et peuvent être utilisées de manière préventive ou répressive. Comme pour les autres types d'armement, la création d'une brigade canine au sein de la police municipale relève de la décision du maire après la concertation et l'accord du conseil municipal.

Toujours en excluant les communes touristiques, 9% des communes de l'échantillon sont

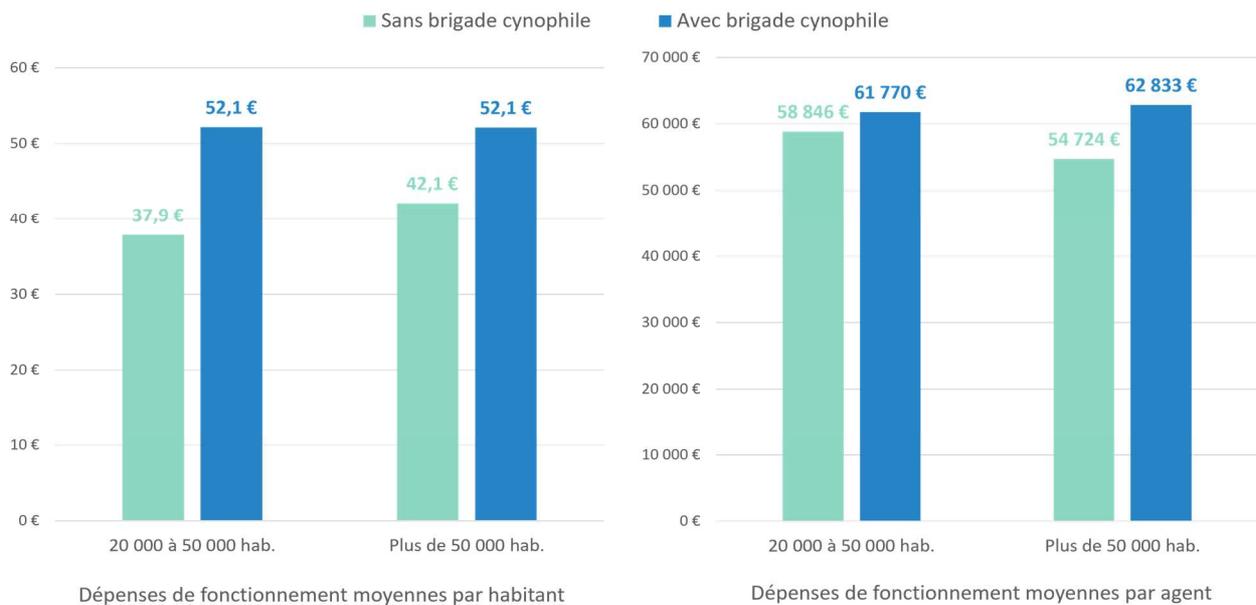
équipées d'une brigade cynophile. Il s'agit surtout de grandes communes qui comptent en moyenne 31 290 habitants.

En ne prenant que les strates où une proportion significative de l'échantillon est équipée d'une brigade cynophile, l'analyse permet, en neutralisant en partie l'effet taille de population, de voir que **la présence d'une brigade cynophile s'accompagne de dépenses de fonctionnement plus importantes**. En effet, pour les communes de plus de 20 000 habitants avec une brigade cynophile, les dépenses de fonctionnement moyennes par habitant sont 52,1 € en 2023 contre 40,0 € pour les polices sans brigades cynophiles.

Un tel équipement, au-delà des frais directs qu'il induit comme la formation, la rémunération des agents, le soin et l'entretien à apporter aux chiens, reflète aussi des missions plus larges de la police municipale qui vont donc induire des coûts supplémentaires par rapport à des communes non équipées. La présence

d'une brigade cynophile reflète un calibrage plus important de la police municipale car il y a en moyenne plus de policiers municipaux par habitant dans les communes avec une brigade cynophile que dans les autres.

Graphique 10 : Dépenses de fonctionnement moyennes par habitant et par agent fonction de la présence d'une brigade cynophile



Source : traitement OFGL, données DGFiP, Ministère de l'Intérieur, échantillon de 201 communes non touristiques, budgets principaux 2022

Les écarts sont moins importants en rapportant les dépenses de fonctionnement aux effectifs mais restent notables : 61 385 € en moyenne par agent en présence d'une brigade cynophile contre 56 561 € sans brigade cynophile. Il y a bien une dépense par agent de 9% plus élevée

en présence d'une brigade cynophile qui s'explique en partie par un surcoût des agents lié aux spécificités des brigades cynophile mais plus généralement à un niveau de service plus large dans les polices municipales équipées d'une brigade cynophile.

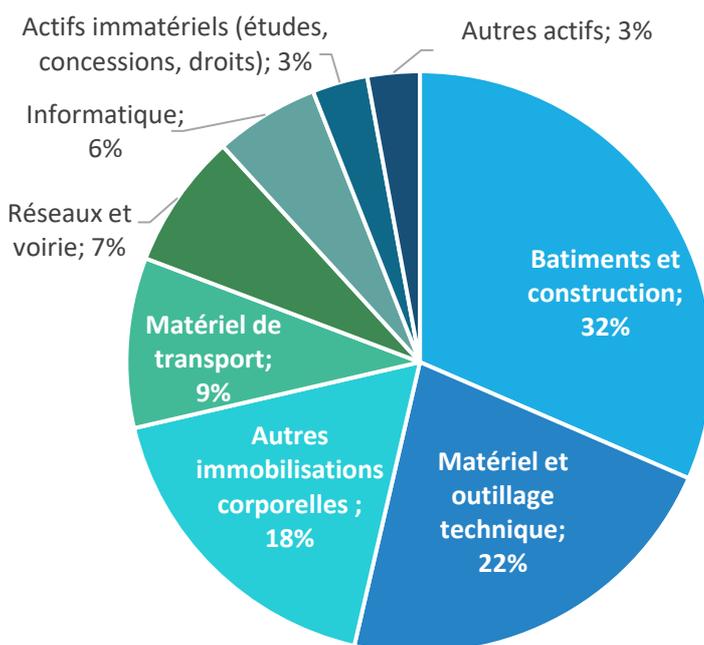
Des dépenses d'investissement des polices municipales variées et croissantes

Si les dépenses de fonctionnement représentent le socle récurrent de la dépense locale en matière de sécurité compte tenu de l'importance des ressources humaines pour les polices municipales, les investissements nécessaires sont également un enjeu financier du fait de besoins d'équipement spécifiques aux missions exercées.

Des investissements très variés

La structure des dépenses d'équipement est analysée sur une période de six années pour prendre en compte la variabilité des projets d'investissement d'une année sur l'autre.

Graphique 11 : Structure des dépenses d'équipement sur la période 2018-2023



Source : traitement OFGL, données DGFIP, échantillon de 1 446 communes, budgets principaux 2018-2023

En examinant les comptes de gestion de notre échantillon de 1 446 communes, près d'un tiers des dépenses d'investissement (32%) correspond à des projets de construction et de rénovation des bâtiments. 22% des dépenses d'investissement sont destinées au matériel et à l'outillage technique des polices municipales, incluant potentiellement ici les équipements

de sécurité et d'armement des agents. Le matériel de transport correspond à 9% des dépenses d'investissement. Une partie des investissements concernant l'achat de véhicules pouvant être mutualisée entre plusieurs services de la collectivité, ce poste de dépenses ne comprend probablement pas l'entièreté des coûts en matériel de transports que nécessitent les polices municipales. Les postes de dépenses suivants sont destinés aux réseaux et à la voirie (7%), à l'informatique (6%) et aux actifs immatériels (3%).

Environ 21% des dépenses d'investissement correspondent à des dépenses non identifiées par les intitulés des nomenclatures comptables M14 et M57, notamment car 18% des dépenses d'investissements sont inscrites dans les comptes « autres immobilisations corporelles ». Selon les années, entre 57% et 70% des communes de l'échantillon inscrivent des dépenses dans ce compte. **Ceci est révélateur des spécificités des investissements des polices municipales, ne correspondant pas aux catégories traditionnelles des investissements des autres services publics.**

La structure des dépenses montre également la diversité des investissements requis par les polices municipales. Les dépenses consacrées à la vidéoprotection par exemple n'ont pas d'inscription comptable spécifique. Celle-ci dépend donc des méthodes de ventilation utilisées dans chaque collectivité. De même, d'autres équipements très spécifiques et difficilement classables peuvent être cités : les cinémomètres, les sonomètres, le mobilier de sécurisation des armements, les équipements de brigades équestres ou canines, etc.

Des dépenses d'investissement globalement dynamiques mais localement hétérogènes

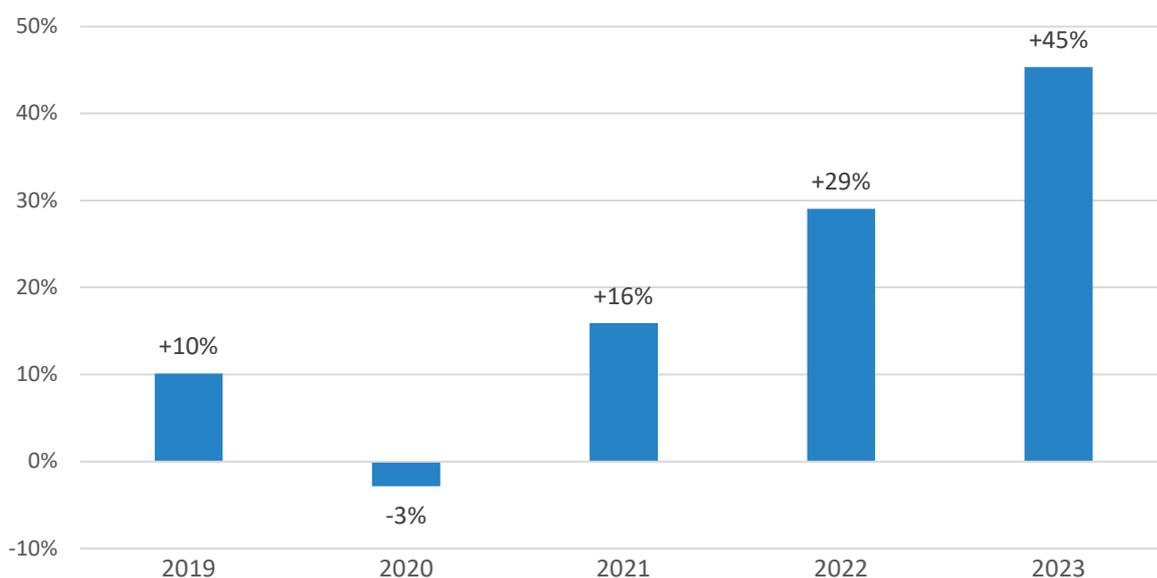
Afin de traiter les dépenses d'investissement et d'estimer un montant global d'investissement, le choix méthodologique a été de prendre en compte la totalité des montants inscrits dans

les comptes de gestion dans la fonction des polices municipales pour toutes les communes et intercommunalités comptant au moins un agent de police municipal dans le recensement des effectifs du Ministère de l'Intérieur. Les dépenses d'équipement des communes de moins de 3 500 habitants ont été estimées selon des hypothèses détaillées en annexe.

Ainsi sur la période 2018-2023, les dépenses d'équipement pour les polices municipales

peuvent être estimées à près de 155 millions d'euros par an. Ces dépenses ont augmenté chaque année depuis 2018 à l'exception de l'année de crise sanitaire de 2020 pour atteindre un montant estimé à minima à 260 M€ en 2023. Cela correspond à une dépense d'équipement moyenne de 6,4€ par habitant en 2023. Comme pour les dépenses de fonctionnement, elles ont connu des hausses plus fortes en 2022 (+29%) et 2023 (+45%).

Graphique 12 : Evolutions annuelles des dépenses d'investissement pour les polices municipales



Source : traitement OFGL, données DGFIP, budgets principaux 2018-2023

Sur l'ensemble du bloc communal, une montée en puissance particulièrement forte des dépenses d'équipement s'observe donc depuis 2021, mais cette tendance doit être nuancée par des situations locales très hétérogènes. En 2023, l'augmentation très forte d'un montant d'environ 80 millions d'euros est portée à 74% par 20 communes²⁰ ont au moins doublé leurs dépenses d'équipement. Plus du quart des communes affichent même des augmentations de plus de

150% entre 2022 et 2023. A l'inverse, 48% des communes affichent une baisse des dépenses d'équipement cette même année.

Cette disparité illustre tout l'intérêt d'observer ces investissements de manière pluriannuelle tout en retenant que, sur le cycle actuel de 6 ans, les deux dernières concentrent 47% des réalisations.

Les collectivités territoriales peuvent être soutenues financièrement pour réaliser des investissements destinés aux polices

²⁰ Sur les 2023 communes qui ont au moins un agent de police municipale en 2022 et qui ont inscrit des dépenses

d'équipement pour leurs polices municipales en 2022 et 2023.

municipales dans le cadre du fonds interministériel de prévention de la délinquance. Il s'agit, jusqu'en 2023, du principal concours financier de l'Etat pour les polices municipales, puisqu'une partie du fonds est consacré aux dispositifs de vidéoprotection et à l'équipement des agents de polices municipales. D'après un rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale en mai 2024, 29,2 millions d'euros de crédits de paiement ont été

versés aux collectivités locales en 2023 pour les dispositifs de vidéoprotection.

En 2024, ces crédits ne sont plus gérés par le FIPD mais par la Direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA), nouvellement créée par la LOPMI, et s'élèvent à 25,0 millions d'euros (AE et CP).

Précisions méthodologiques

Constitution de l'échantillon de communes :

L'étude des enjeux financiers des polices municipales est rendue possible grâce à l'utilisation des comptes de gestion fournis par la DGFIP en présentation fonctionnelle. Les dépenses destinées aux « polices municipales » correspondent à la fonction 112 dans la nomenclature M14. Dans la nomenclature M57, les polices municipales sont regroupées avec les dépenses de police nationale et de justice des communes au sein de la fonction 11. Ces deux derniers postes étant marginaux en montant de dépenses dans la nomenclature M14 par rapport aux dépenses de polices municipales, nous avons décidé d'utiliser la fonction 11 de la M57.

L'utilisation des balances comptables en présentation fonctionnelle doit se faire avec prudence. Pour éviter les incohérences et réduire les différences d'appréciation dans la ventilation fonctionnelle entre les communes, plusieurs filtres ont été appliqués sur les comptes de gestion 2022 et 2023 pour constituer l'échantillon de communes :

- -Présence de dépenses pour la rémunération du personnel
- -Absence de dépenses dans le compte 6521 – Déficit des budgets annexes à caractère administratif
- -Présence de dépenses d'investissement sur au moins une des 6 dernières années
- -Présence de dépenses en compte 60636 – Habillement et vêtements de travail
- -Distinction entre les comptes de rémunérations principales et les indemnités

Des filtres ont également été appliqués pour veiller à la présence de données sur les effectifs de policiers municipaux. Toutes les communes retenues ont au moins un policier municipal comme agent, ce qui définit la présence d'une police municipale sur la commune. Les communes avec uniquement des gardes-champêtres et/ou des ASVP sont de fait exclues. Nous avons ensuite comparé les effectifs avec les données financières et d'autres filtres ont pu être appliqués pour éviter les valeurs aberrantes.

Estimation du volume global de dépenses de fonctionnement et d'investissement :

L'analyse des balances fonctionnelles comporte plusieurs écueils : les limites liées aux choix opérés localement lors de l'inscription comptable dans les différentes fonctions (certaines dépenses peuvent être rattachées à des fonctions différentes), l'absence de représentation des communes de moins de 3500 habitants et l'impossibilité d'analyser les modes de financements partagés entre communes ou avec l'intercommunalité. Compte tenu de ces difficultés, produire le montant global des dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des polices communales et intercommunales nécessite de procéder à une estimation en fixant des hypothèses.

La méthode utilisée par l'OFGL donne un ordre de grandeur utile mais qui reste estimatif. Cette méthode repose sur le calcul d'un niveau de dépense par agent pour chacune des strates de population de l'échantillon, excepté pour la strate des moins de 3 500 habitants. Une hypothèse a été prise concernant le niveau de dépenses par agent dans cette strate à partir des résultats obtenus pour les plus grandes. Les différents niveaux de dépenses par agent obtenus dans notre échantillon sont ensuite appliqués au nombre d'agents pour chacune des strates sur l'entièreté du territoire, et ce grâce aux données de recensement fournies par le ministère de l'Intérieur en 2022. Le montant total des dépenses est ensuite estimé par somme des montants obtenus par strate. La ville de Paris est intégrée dans cette estimation d'ensemble à partir de ses propres données financières (comptes de gestion, DGFIP).

Pour connaître le résultat en 2023 malgré l'absence de données de recensement des effectifs à la date de publication de l'étude, le taux de croissance des dépenses observé sur l'échantillon a été appliqué au montant global estimé pour 2022.

Pour valider notre estimation, nous avons appliqué la même méthode mais en calculant cette fois un niveau de dépenses par agent en fonction de la région géographique, ce qui a permis de valider notre résultat précédent avec un écart très faible de 3%. Ces méthodes ont été appliquées tant sur les dépenses de fonctionnement que sur les dépenses d'investissement.

Modèles économétriques utilisés pour la sélection et la hiérarchisation des variables explicatives :

Les disparités de dépenses de fonctionnement en matière de polices municipales sont très fortes, comme notre étude s'attache à le démontrer. L'analyse cherche donc à mettre en avant les différents facteurs explicatifs de niveaux de dépenses différents. Plusieurs modèles ont été testés pour aider à l'analyse des disparités et minimiser les biais possibles :

- Des modèles d'autocorrélation spatiale : test de Moran et modèle SAR (modèle autorégressif spatial)
- Des régressions linéaires multiples
- Des régressions log-linéaires multiples.

Cela a permis de retenir dans le commentaire de l'étude uniquement les critères des communes ou des polices municipales qui paraissaient suffisamment significatifs. Certaines variables ont été étudiées mais n'ont pas été retenues dans le commentaire, soit parce que leur effet n'était pas significatif (la présence de « quartiers en politique de la ville » dans la commune, la présence d'un commissariat de police ou de gendarmerie sur la commune, etc), soit parce d'autres variables proches en termes de signification étaient plus intéressantes à faire ressortir (le revenu par habitant, la densité, etc).

L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'État.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Dans la collection *Cap sur*

[Les flux financiers entre budgets des collectivités locales : 37 Md€ en 2020 - n°15, décembre 2021](#)

[L'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances du bloc communal en 2020 - n°16, janvier 2022](#)

[Les impacts de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021 - n°17, juin 2022](#)

[Les finances des communes et intercommunalités en 2021 - n°18, novembre 2022](#)

[Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat - n°19, décembre 2022](#)

[La contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux - n°20, mars 2023](#)

[Les investissements scolaires des collectivités locales – n°21, octobre 2023](#)

[Les finances des communes et intercommunalités en 2022 – n°22, novembre 2023](#)

[Les coûts de fonctionnement des bibliothèques municipales – n°23, février 2024](#)

[L'encours de dette des collectivités locales – n°24, juillet 2024](#)

[L'ampleur des investissements locaux actuels – n°25, octobre 2024](#)

La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».

Observatoire des Finances
et de la Gestion publique Locales

contact@ofgl.fr



Site internet

www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl



Plateforme de données partagées

data.ofgl.fr

 Retrouvez-nous aussi sur LinkedIn®