



N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE  
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour 2012* (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 40

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : M. MICHEL DIEFENBACHER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. – 2002-2011 : UNE POLITIQUE VOLONTARISTE ET INNOVANTE</b> .....	11
A. – L'ENGAGEMENT DE MOYENS TECHNIQUES NOUVEAUX .....	11
1. – Le développement de la police technique et scientifique .....	11
a) <i>Les fichiers d'indices</i> .....	11
b) <i>L'activité de recueil et de traitement des indices</i> .....	12
c) <i>Les structures de police technique et scientifique</i> .....	14
d) <i>Les propositions de la Cour des comptes</i> .....	14
2. – D'autres moyens modernes au service de la sécurité .....	15
a) <i>La vidéoprotection</i> .....	15
b) <i>La lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI)</i> .....	17
B. – UNE « REFONDATION » DES RELATIONS ENTRE POLICE ET GENDARMERIE .....	18
1. – Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur .....	18
2. – Les redéploiements des zones de compétences .....	19
3. – La mutualisation des fonctions .....	21
a) <i>Mutualisation des fonctions support</i> .....	22
b) <i>Mutualisation opérationnelle</i> .....	26
4. – Vers une harmonisation des conditions : la « parité globale » .....	27
C. – UNE CONSTANTE ADAPTATION DES STRUCTURES .....	29
1. – La réorganisation de la gendarmerie .....	29
2. – Les nombreuses réorganisations dans la police .....	30
a) <i>Répondre à une délinquance multiforme</i> .....	30
b) <i>La réorganisation de la police dans le cadre des bassins de vie : la police d'agglomération</i> .....	33
c) <i>La création de la direction centrale du Renseignement intérieur</i> .....	34
d) <i>L'adaptation constante des moyens de sécurisation</i> .....	35
D. – DES RÉSULTATS INCONTESTABLES .....	37
1. – Une baisse sensible de la délinquance et une forte augmentation des taux d'élucidation .....	38
a) <i>Des résultats remarquables</i> .....	38
b) <i>Un surprenant rapport de la Cour des comptes</i> .....	40
c) <i>L'amélioration des taux d'élucidation</i> .....	42

2.– L'amélioration de la disponibilité opérationnelle .....	43
<b>II.– LES MOYENS ET LA GESTION BUDGÉTAIRES ONT CONSIDÉRABLEMENT ÉVOLUÉ DEPUIS 2002 .....</b>	<b>45</b>
A.– LE TEMPS DE LA REMISE À NIVEAU : LA LOPSI 1 (2002-2007) .....	45
1.– Une exécution très positive concernant la police nationale .....	45
2.– Un bilan satisfaisant s'agissant de la gendarmerie nationale .....	46
B.– LE TEMPS DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES, DEPUIS 2007 .....	47
1.– La révision générale des politiques publiques .....	47
<i>a) Les objectifs .....</i>	<i>47</i>
<i>b) Les résultats .....</i>	<i>48</i>
2.– La recherche d'une optimisation des moyens .....	49
<i>a) Pression de la masse salariale, diminution des effectifs, et affaiblissement des moyens de fonctionnement et des investissements .....</i>	<i>49</i>
<i>b) La réorganisation du dispositif de formation .....</i>	<i>50</i>
<i>c) La restructuration des moyens de maintien de l'ordre .....</i>	<i>51</i>
C.– LE PROJET DE BUDGET DE LA SÉCURITÉ POUR 2012 .....	53
1.– L'exécution 2011 et le plan de mobilisation .....	53
<i>a) Des économies sur les rémunérations .....</i>	<i>53</i>
<i>b) Le plan de mobilisation .....</i>	<i>54</i>
2.– Un aménagement de la programmation triennale .....	55
3.– La maîtrise des charges de personnels .....	57
<i>a) Les rémunérations .....</i>	<i>57</i>
<i>b) Les effectifs .....</i>	<i>59</i>
4.– Les moyens de fonctionnement et les investissements .....	60
<i>a) Les crédits de fonctionnement et d'investissement de la police .....</i>	<i>60</i>
<i>b) Les moyens de fonctionnement et les investissements de la gendarmerie .....</i>	<i>62</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>65</b>
<b>COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 25 OCTOBRE 2011 À 21H00 .....</b>	<b>66</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>95</b>
<b>ANNEXE 2 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LA REDÉFINITION DES ZONES DE COMPÉTENCE DE LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES .....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE 3 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LA MUTUALISATION ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES .....</b>	<b>273</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2011, 100 % des réponses concernant le programme *Gendarmerie nationale* et 100 % des réponses concernant le programme *Police nationale*, étaient parvenues au Rapporteur spécial.



## SYNTHÈSE

Le montant des crédits de la mission *Sécurité* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 s'élève à **17,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 17,06 milliards en crédits de paiement**, ces derniers progressant de 1,53 % par rapport à 2011.

Ces dotations sont adaptées à un cadrage budgétaire global contraignant. La progression des crédits résulte pour l'essentiel du dynamisme de la masse salariale et surtout des contributions au compte d'affectation spéciale des *Pensions*. Les crédits de personnel (titre 2) sont prévus en progression de 2,04 %, par rapport à 2011. La progression des seules rémunérations d'activité est strictement contenue avec une augmentation de 0,10 % sur le programme *Police nationale* et une baisse de 1,24 % sur le programme *Gendarmerie nationale*. Les pensions de retraite progressent pour leur part de 5,6 %. Elles ont augmenté de 32 % depuis 2007.

La programmation triennale 2011-2013 n'est pas totalement respectée puisque des abondements interviennent pour renforcer la capacité opérationnelle des services. Il est donc confirmé que le dynamisme des dépenses de rémunérations a pour effet la limitation des autres moyens (fonctionnement et investissement), en particulier dans la police.

En conséquence, la part des crédits de personnel, déjà très élevée, sera encore en augmentation en 2012 pour représenter, sur le programme *Police nationale*, près de 90 % des dotations, et sur le programme *Gendarmerie nationale* près de 85 % du total. Les crédits hors personnel de la mission sont prévus en diminution de 1,86 % en 2012, malgré des abondements exceptionnels, et ne représentent maintenant que moins de 13 % des crédits sur l'ensemble de la mission.

Le contexte budgétaire contraint impose donc une démarche de performance renouvelée que l'on peut résumer, comme l'an dernier, dans les termes suivants : faire mieux pour moins cher, alors que des progrès considérables ont déjà été faits depuis 10 ans.

Les crédits du programme *Police nationale* s'élèveront en 2012 à **9,28 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,51 %)**, et à **9,21 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 1,40 %** par rapport à 2011). Le plafond d'ETPT est de 143 714 (en diminution de 1 573 ETPT nets des transferts, par rapport à 2011).

Les crédits du programme *Gendarmerie nationale* s'élèveront en 2012 à **7,89 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 2,95 %)**, et à **7,85 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 1,69 %)**. Le plafond d'ETPT est de 95 883 (soit une baisse nette des transferts de 1 033 ETPT par rapport à 2011).

\*

\*

\*

**Le Rapporteur spécial considère que trois priorités** doivent être clairement identifiées afin de poursuivre et amplifier les progrès déjà réalisés en matière de gestion :

– la mobilisation des avancées scientifiques et technologiques au service de l’investigation judiciaire. Cette évolution est d’autant plus nécessaire que la réforme de la garde à vue rend plus difficile la recherche de l’aveu et que dans ces conditions seul l’établissement de preuves irréfutables permettra d’améliorer encore le taux d’élucidation ;

– la mutualisation des moyens de tous les services, en particulier la police et la gendarmerie. Autant la maîtrise de deux forces séparées s’impose, autant leur coopération est une nécessité pour des raisons opérationnelles mais aussi pour des raisons budgétaires. La performance de la gestion et en particulier la maîtrise des charges salariales est une condition incontournable de la poursuite d’une amélioration des résultats ;

– l’amélioration de la disponibilité des services et en particulier le renforcement de la présence des policiers et des gendarmes sur la voie publique. Nos concitoyens le demandent. Il est essentiel de répondre à cette attente, ce qui nécessite une adaptation constante des structures et de l’organisation du temps de travail.



## INTRODUCTION

Depuis 2002 des changements très profonds sont intervenus dans la politique conduite en matière de sécurité publique. Ces changements concernent aussi bien l'organisation des actions que leurs méthodes et leurs moyens.

La restructuration des services, avec le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, le redéploiement des zones de compétence, la mutualisation des moyens, la fusion des services de renseignement, la création d'une police d'agglomération, la généralisation des communautés de brigades, la réorganisation des chaînes de commandement, ont permis d'apporter des réponses rapides aux évolutions d'une délinquance plus mobile, plus professionnelle, plus imprévisible et faisant de plus en plus souvent appel à des moyens technologiques nouveaux.

La modernisation des méthodes par le recours systématique aux moyens de la police scientifique, par le développement de la vidéosurveillance, a littéralement révolutionné les moyens d'investigation, accru l'efficacité des services et permis le passage d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve.

Le renforcement des moyens matériels, des véhicules, des systèmes radios, de l'informatique a accompagné la revalorisation de la condition des agents. Policiers et gendarmes gardent leurs statuts particuliers. Si la « fusion » des corps est clairement exclue, la « parité globale » est une nécessité unanimement soulignée.

Cette politique a porté ses fruits en termes de diminution de la délinquance, d'amélioration des taux d'élucidation et de renforcement de la présence sur la voie publique. Elle a par ailleurs permis une baisse remarquable du nombre des accidents et des tués sur les routes.

Le Rapporteur spécial a tenu à préciser cet excellent bilan dans une première partie du rapport.

Depuis 2008, la révision générale des politiques publiques, dont le domaine de la sécurité n'a pas lieu d'être exonéré, conduit, dans la police et la gendarmerie comme dans les autres services de l'État, à une remise en question très profonde des pratiques budgétaires antérieures.

Alors que les effectifs sont revus à la baisse, la masse salariale continue d'augmenter, ce qui nécessite une recherche constante de l'optimisation de la gestion.

Concilier la performance opérationnelle et la contrainte budgétaire est l'enjeu principal des prochaines années.



## **I.- 2002-2011 : UNE POLITIQUE VOLONTARISTE ET INNOVANTE**

Depuis 2002, la politique de sécurité constitue une priorité gouvernementale majeure. Le Gouvernement ne s'est pas contenté de renforcer les moyens des services. Il a tenu à revoir en profondeur les structures, les méthodes et la gestion. La police et la gendarmerie sont progressivement passées d'une politique quantitative à une politique qualitative, tournée vers la performance.

Cet effort a porté et les résultats sont à la mesure des moyens mis en œuvre : baisse de la délinquance, amélioration des taux d'élucidation, renforcement de la disponibilité opérationnelle, amélioration de la sécurité routière.

Il convient donc, dans un premier temps, de dresser le bilan de dix ans d'une politique particulièrement volontariste et innovante.

Le Rapporteur spécial souhaite insister d'abord sur les progrès techniques qui ont été mis en œuvre pour l'amélioration des méthodes employées par la police et la gendarmerie. Il évoquera ensuite la forte politique d'adaptation des structures, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, les redéploiements territoriaux et la réponse toujours renouvelée aux formes évolutives de la délinquance.

### **A.- L'ENGAGEMENT DE MOYENS TECHNIQUES NOUVEAUX**

Les progrès techniques ont été remarquables depuis 2002. Il convient de distinguer la police technique et scientifique des autres facteurs de progrès.

#### **1.- Le développement de la police technique et scientifique**

##### *a) Les fichiers d'indices*

La police technique et scientifique (PTS) a connu une montée en puissance importante, avec le développement du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et du fichier automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), ainsi que la création de l'institut national de la police scientifique (INPS) et de la chaîne de génotypage de masse de Lyon.

Cette orientation est essentielle pour la sécurité des personnes et des biens : la recherche des auteurs d'infractions est facilitée et ceux-ci savent que l'on peut les retrouver, des années après, à raison des empreintes qu'ils ont laissées sur les scènes de crime. Elle est essentielle à la police judiciaire pour permettre le passage d'une culture de l'aveu à celle de la preuve, et ainsi prévenir les éventuelles erreurs judiciaires.

Le FAED a été créé en 1987 et le FNAEG en 1998. Ces fichiers ont connu une très forte extension depuis 2002.

Les fichiers d'empreintes permettent aux forces de sécurité intérieure de disposer des preuves techniques et contribuent fortement à l'élucidation des crimes et délits. Les fichiers FAED et FNAEG s'inscrivent dans le cadre d'une modernisation des systèmes d'information et d'investigation et permettent la résolution d'affaires de plus en plus nombreuses.

Le FAED permet l'identification des personnes et des traces papillaires relevées sur les lieux d'infractions, et contenait au 31 juillet 2011 3,98 millions de références individuelles à comparer à 1,5 million en 2002.

Le FNAEG était initialement destiné à recevoir les empreintes génétiques dans le seul cadre de la délinquance sexuelle, il a vocation aujourd'hui à contenir le génotype de tout auteur d'une infraction qualifiée de crime ou délit et punie de peine d'emprisonnement, et de tout condamné définitif pour l'une de ces infractions. En juillet 2011, la base contenait plus de 1,8 million de profils à comparer à 4 000 profils en 2002, il avait permis 54 705 rapprochements à comparer à 2 rapprochements en 2002.

#### *b) L'activité de recueil et de traitement des indices*

L'activité de police scientifique couvre deux volets, d'une part le recueil des traces et indices sur une scène d'infraction qui est principalement du ressort des services de police technique et scientifique (PTS) rattachés aux services d'enquête, d'autre part, l'analyse de ces prélèvements qui est de la responsabilité des services de deuxième niveau (services régionaux d'identité judiciaire, services locaux d'identité judiciaire et services locaux de police technique) ainsi que des laboratoires de police scientifique (service de niveau 3).

Par ailleurs, sur l'ensemble du territoire 9 926 policiers polyvalents exercent ponctuellement des missions de PTS.

Le nombre d'individus ayant fait l'objet d'une signalisation papillaire par la police nationale s'est élevé, en 2010, à 669 879 (contre 662 032 en 2009, soit une progression de + 1,18 %), tous types d'infractions confondus. Au premier semestre 2011, 361 508 individus ont été signalisés.

Le taux de signalisation établi à partir du nombre de personnes mises en cause est de 83,51 % pour l'année 2010 (contre 80,42 % en 2009, soit une progression de + 3,09 %) et de 86,51 % pour le 1<sup>er</sup> semestre 2011.

Le nombre de signalisations biologiques s'élève à 221 914 en 2010 (contre 228 839 en 2009, soit une baisse de 3,03 %). Au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2011, 114 715 signalisations biologiques ont été réalisées.

Le recours à la PTS devient banal sur les scènes d'infraction. Le nombre de transports (pour la police nationale) pour les cambriolages s'est élevé en 2010 à 176 675, soit un taux de transport de 93,54 %. Au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2011, 93 472 transports ont été effectués sur des cambriolages, soit un taux de transport de 96,27 %. Le nombre de transports pour les découvertes de véhicules volés était de 31 353 en 2010, soit un taux de transport de 41,45 %. Au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2011, 16 179 transports pour des découvertes de véhicules volés ont été effectués, soit un taux de transport de 42,50 %.

L'effort très important consenti en matière de transports sur les scènes d'infraction se traduit par une augmentation des traces relevées : de 6,20 % pour le nombre de traces papillaires relevées par les services de la police nationale en 2010 (281 594 traces en 2010 contre 264 919 en 2009) et 151 327 traces papillaires ont été relevées au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2011 ; de 27,80 % pour le nombre de traces biologiques relevées par les services de la police nationale en 2010 (101 304 traces en 2010 contre 79 246 en 2009). 63 857 traces biologiques ont été relevées au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2011.

Le nombre de traces papillaires exploitables (41 392 en 2010 et 30 177 en 2009) connaît une hausse de 37,16 %. 24 666 traces papillaires exploitables sont dénombrées au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2011.

La forte activité déployée par les services en matière de police technique et scientifique de masse (alimentation des bases de comparaison et recueil des traces sur les scènes d'infraction) se traduit par des résultats directement exploitables par les services d'enquête. En 2010, l'exploitation des traces papillaires recueillies a conduit à l'identification de 26 315 traces papillaires relevées sur des scènes d'infraction (contre 19 075 en 2009, soit une augmentation de 37,96 %) ; 14 536 individus (contre 10 375 en 2009, soit une augmentation de 40,11 %). Au 1<sup>er</sup> semestre 2011 : 15 442 traces papillaires ont été identifiées et 8 464 individus identifiés.

Par ailleurs, au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2011, les services de PTS spécialisés en traces technologiques ont exploité 5 501 supports en téléphonie, 1 360 supports en informatiques et 1 535 vidéos.

Le renforcement des équipements des services locaux et territoriaux se traduit par des développements techniques dans les services territoriaux pour apporter aux enquêteurs et aux magistrats, au plus près du terrain et en amont des travaux menés dans les laboratoires, une analyse de premier niveau dans les différents domaines que sont les traces papillaires, aussi bien par la police judiciaire que par la sécurité publique, les documents, les écritures manuscrites, la balistique, le portrait-robot et l'odorologie.

À la formation des personnels se sont ajoutées la définition de plateaux techniques « type » et la préparation d'un marché d'équipement (publié fin juillet 2011). Ces investissements permettront à la fois une modernisation des

équipements détenus et le développement des techniques disponibles au sein des différents services. Pour les services territoriaux de la DCPJ, des équipements nécessaires à la mise en place de plateaux techniques « type » orientés « traces technologiques » ont été mis au point et un marché d'équipements destiné à faciliter ces acquisitions été publié fin juillet 2011.

*c) Les structures de police technique et scientifique*

L'institut national de police scientifique (INPS), créé par l'article 58 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, est l'établissement public administratif qui fédère (depuis 2004) les laboratoires de police scientifique (LPS) de Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse, le laboratoire de toxicologie de police scientifique et le service central des laboratoires. Son siège est situé à Écully dans le Rhône. L'organisation de l'INPS tend à une relative spécialisation des laboratoires.

L'INPS a pour mission de procéder à tous les examens, recherches et analyses d'ordre scientifique et technique qui lui sont demandés par les autorités judiciaires et les services de la police et de la gendarmerie nationales, aux fins de constatation des infractions pénales et d'identification de leurs auteurs.

Quant à la gendarmerie, le pôle judiciaire de la gendarmerie nationale (PJGN) dispose de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) et du service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD). L'IRCGN réalise des examens scientifiques et des expertises, sur un seul site. Avec l'unité nationale d'investigation criminelle (UNIC) qui dispose d'un laboratoire mobile et l'unité gendarmerie d'identification des victimes de catastrophes (UGIVC), l'IRCGN offre également des capacités de projection et peut assister les enquêteurs sur le terrain (crimes complexes, catastrophes...) par l'envoi de personnels hautement qualifiés et de matériels adaptés et spécialisés.

L'IRCGN contribue à l'alimentation du FNAEG : le service central d'analyses génétiques (SCAGGEND) a analysé 64 600 échantillons en 2010, tant pour les traces que pour les individus. Pour répondre aux enjeux de lutte contre la délinquance de masse, une nouvelle chaîne de génotypage de masse des traces de scènes d'infraction sera fonctionnelle au second semestre 2011 (36 000 analyses par an).

La question de la coexistence de structures de police scientifique différentes au sein de la police et de la gendarmerie pose au moins les problèmes de leur coordination, de la mutualisation de leurs moyens, voire de leur unification sous une autorité unique.

*d) Les propositions de la Cour des comptes*

La Cour des comptes, dans le rapport sur la mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie nationales, qu'elle a réalisé à la demande de la

commission des Finances en application de l'article 58-2° de la LOLF et transmis le 14 octobre 2011, a abordé ces questions <sup>(1)</sup>.

Dans le domaine de la police technique et scientifique, la Cour propose de relancer le fonctionnement du conseil supérieur de la police technique et scientifique (CSTP) ; d'assurer une meilleure complémentarité des laboratoires et des structures de deuxième niveau, notamment celles implantées dans les villes chefs-lieux de département ; de définir dans un cadre mutualisé les réponses aux exigences d'accréditation et de normalisation des installations ; de rapprocher les recensements de leurs équipements faits par les deux forces afin que les décisions soient prises dans un souci d'efficacité et d'économie des moyens ; de développer la mutualisation des achats en matière d'équipement, y compris ceux destinés aux laboratoires ; et d'établir un schéma directeur portant sur le développement des applications et bases de données de police technique et scientifique afin de favoriser la convergence de celles qui ne sont pas encore mutualisées ainsi que la programmation de nouvelles bases et applications communes.

## 2.— D'autres moyens modernes au service de la sécurité

Parmi ces moyens modernes, le Rapporteur spécial souhaite saluer le développement de la vidéoprotection qui s'inscrit par ailleurs dans un partenariat de sécurité avec les polices municipales et la lecture automatisée des plaques d'immatriculation.

### *a) La vidéoprotection*

La vidéoprotection a connu un développement très important depuis 2002 puisque, sur 77 873 autorisations préfectorales délivrées depuis 1997 et jusqu'en 2006, 22 584 (soit environ 30 %) l'ont été en 2004, 2005 et 2006.

Le Président de la République a décidé en 2009 d'accélérer la mise en place du programme national d'équipement en vidéoprotection. Il a demandé qu'aux projets financés chaque année sur les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance soit ajouté, en 2009 et 2010, un programme exceptionnel de mise en place de 75 systèmes municipaux « types » de vidéoprotection urbaine.

Les rapports de l'INHES (mai 2008) et de l'IGA/IGPN/IGN (juillet 2009) font apparaître que la délinquance a baissé en moyenne plus fortement dans les communes équipées de dispositifs de vidéoprotection de voie publique que dans celles qui n'en disposent pas. Les atteintes à l'intégrité physique y ont, en outre, été mieux contenues. L'effet des caméras est encore plus accentué en zone rurale.

Dans un deuxième temps, lors de la présentation du plan national de prévention de la délinquance, le 2 octobre 2009, le Premier ministre a précisé les mesures complémentaires suivantes : l'achèvement en 2010 du déploiement

---

(1) Voir copie en annexe 3 ci-après.

des 75 systèmes municipaux types et poursuite du développement des dispositifs prévus dans les établissements scolaires les plus exposés ; l'extension et l'amplification, à partir de 2010, du déploiement de la vidéoprotection à d'autres applications possibles et pertinentes, dans le respect des libertés publiques (parties communes des immeubles, commerces, transports...), et enfin le développement d'autres projets de vidéoprotection présentés chaque année par les maires.

L'accélération des mesures de déploiement de la vidéoprotection et la mise en œuvre de nouvelles orientations, dans le cadre du plan national de prévention de la délinquance, a pu être constatée en 2010.

À la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2011, pour la seule zone de compétence de la sécurité publique, 318 communes étaient pourvues de caméras dédiées à la surveillance de la voie publique (+ 7,55 % au cours des six premiers mois de l'année). 127 villes disposent en outre d'un centre de supervision urbain (CSU), dont 96 raccordés aux services de la police nationale.

Le déploiement des dispositifs de vidéoprotection dans les établissements scolaires les plus exposés est en cours, avec, pour ce qui touche au ressort de la sécurité publique, 76 établissements publics locaux d'éducation (EPL) déjà équipés dans le courant de l'année 2010.

La gendarmerie est engagée avec les élus dans le développement de la vidéoprotection. À cet effet, elle s'appuie notamment sur ses 146 référents sûreté pour conseiller les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets, au regard des problématiques de délinquance et de sécurité locales. À ce jour, en zone de compétence gendarmerie, 880 communes ont fait le choix de la vidéoprotection. Cela représente un total de 8 100 caméras, dont 25 sont déportées entre un centre de supervision urbain et une brigade territoriale ou un centre opérationnel et de renseignement de la gendarmerie (CORG).

Depuis 2007, l'État prend en charge, via le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), les raccordements vers les unités de gendarmerie et les services de police ainsi qu'une partie des matériels.

Il est à noter que le plan de vidéoprotection pour Paris est en cours de réalisation. Il prévoit la mise en œuvre d'un système d'exploitation d'images vidéos provenant de 1 106 caméras de voie publique, déployées en fonction des objectifs de sécurité, sur Paris et reliées à 55 sites d'exploitation par 400 km de fibre optique.

2 500 opérateurs spécifiquement formés exploiteront les images de ces caméras ainsi que des quelque 10 000 caméras des réseaux partenaires (RATP, SNCF, grands magasins, musées). Le système permet, outre l'archivage numérique de séquences réquisitionnées, le stockage des images durant 30 jours.



Il est étonnant que certains mettent en doute l'efficacité des dispositifs de vidéosurveillance, qui présentent par ailleurs l'avantage majeur d'organiser et d'approfondir le nécessaire partenariat entre les services de l'État, chargés de la sécurité publique et les autres acteurs de la sécurité, en particulier les polices municipales et les entreprises de transport public. Sur le réseau RATP-SNCF, la vidéoprotection et l'action de la police régionale des transports ont permis une diminution spectaculaire de la délinquance dans les réseaux ferrés souterrains et les autobus.

*b) La lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI)*

Le programme de lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI), qui associe la police nationale, la gendarmerie et les douanes, assure la coordination et l'évaluation de tous les projets d'expérimentation de dispositifs LAPI fixes ou mobiles mis en œuvre sur le fondement de l'article 26 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Différentes expérimentations de dispositifs LAPI (embarqués sur des véhicules de patrouille ou dans un hélicoptère de la gendarmerie, mobiles sur trépied, piétons ou fixes en milieu urbain et autoroutier) ont été menées depuis décembre 2007. Dans le cadre de ces expérimentations, et jusqu'à l'automne dernier, plus de 5 millions de plaques avaient été lues par les 11 systèmes LAPI expérimentaux embarqués dans les véhicules de police, de gendarmerie ou des douanes ; 623 véhicules volés ont été retrouvés, 375 véhicules mis sous surveillance ont été détectés et 441 individus ont été interpellés.

La phase de déploiement devrait se terminer au cours du mois de novembre 2011. 263 véhicules seront alors équipés pour un coût total de 4 417 millions d'euros. Au 1<sup>er</sup> octobre 2011, 31 véhicules restaient encore à équiper.

Les résultats probants des capteurs LAPI mobiles expérimentés ont permis de pérenniser le dispositif en équipant de nouveaux véhicules sérigraphiés afin d'améliorer l'efficacité des patrouilles de police et de renforcer notamment la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée ainsi que le vol et le recel de vol de véhicules.

Bien que prévu à l'origine pour détecter les véhicules volés, il peut, tout en respectant le cadre réglementaire fixé à la LAPI, être également utilisé dans des cas bien spécifiques. Ainsi, un service en inscrivant localement le numéro de la voiture d'une personne disparue a pu retrouver celle-ci grâce à la LAPI.

## B.- UNE « REFONDATION » DES RELATIONS ENTRE POLICE ET GENDARMERIE

Le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 a permis aux deux forces de sécurité de développer de nouvelles synergies. Cette stratégie est empreinte à la fois de pragmatisme et de détermination, elle consiste en une mobilisation permanente des forces de sécurité contre toutes les formes d'insécurité et leur adaptation aux mutations des phénomènes de délinquance.

### 1.- Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur est l'aboutissement d'un processus engagé depuis le début de la précédente législature. Le ministre de l'Intérieur était, depuis 2002, responsable de l'emploi de la gendarmerie pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure. Depuis mai 2007, les ministères de l'Intérieur et de la Défense définissaient conjointement les moyens budgétaires de la gendarmerie et en assuraient le suivi, procédant aux mesures individuelles de manière concertée.

Le principe du rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT) a été annoncé par le Président de la République dans son discours du 29 novembre 2007. Ce rattachement traduit la volonté de lutter plus efficacement contre la délinquance en unifiant le commandement et en coordonnant mieux les moyens. Au demeurant les missions militaires ne représentent plus aujourd'hui que 2 % des moyens de la gendarmerie, tout le reste étant consacré à la sécurité publique.

Une première étape a été franchie le 1<sup>er</sup> janvier 2009 par le rattachement du budget de la Gendarmerie nationale qui est devenu le programme 152 au budget du ministère de l'Intérieur au sein de la mission sécurité composée également du programme 176 *Police nationale*. Une deuxième étape a été franchie par l'adoption de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 qui consacre dans son article 1<sup>er</sup> le rattachement effectif de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur et précise son articulation avec le ministère de la Défense :

– la gendarmerie reste une arme. Elle conserve son statut militaire. Elle continue à relever du ministre de la Défense en matière de discipline. Soumise à l'autorité du ministre de l'Intérieur en matière de sécurité publique et à la direction du parquet en matière judiciaire, elle continue d'exercer ses missions militaires, y compris les interventions extérieures. Il n'est pas question d'aller vers la création d'une « force unique » ;

– en matière de sécurité publique (ordre public et lutte contre la délinquance), le ministre de l'Intérieur fixe l'organisation, le budget et les règles d'intervention de la gendarmerie, comme il le fait pour la police nationale. En

matière d'ordre public, le ministre de l'Intérieur et les préfets n'ont plus recours aux réquisitions pour utiliser les moyens de la gendarmerie. La direction générale de la gendarmerie nationale devient un service du ministère de l'Intérieur ;

– les deux forces sont appelées à resserrer leur coopération et à mutualiser, autant que faire se peut, leurs moyens dans un souci à la fois d'efficacité opérationnelle et de rationalisation budgétaire.

## 2.– Les redéploiements des zones de compétences

La majorité a entrepris dès 2002 de procéder à des redéploiements territoriaux de façon à harmoniser les zones de compétence de la gendarmerie et de la police.

• Conduite entre 2003 et 2005 en métropole et achevée outre-mer en 2009 (à La Réunion), cette opération a consisté à élargir les zones de compétence de la Police nationale à la périphérie des grandes villes et à donner une compétence générale à la Gendarmerie nationale sur les zones rurales, y compris les villes moyennes, jusqu'à 20 000 habitants.

Le redéploiement a concerné 343 communes relevant de 66 départements et regroupant près de 1,8 million d'habitants :

– 222 communes ont été transférées à la Police nationale (pour environ 1 million d'habitants), par extension de 81 circonscriptions de sécurité publique et création de 3 nouvelles circonscriptions ;

– 121 communes ont été transférées à la Gendarmerie nationale (pour environ 800 000 habitants), par suppression de 41 circonscriptions de sécurité publique, ou resserrement de l'assise territoriale de 21 autres.

Les redéploiements entre zones supposaient un accompagnement dans le domaine immobilier, les gendarmes et leurs familles étant logés en caserne, à la différence des policiers. Ont donc été décidés :

– la prise à bail sur le marché locatif de logements supplémentaires pour les militaires affectés en renfort, dans l'attente de la réalisation des casernements et ensembles immobiliers nécessaires à leur regroupement ;

– l'extension ou la création de locaux de service et techniques pour les unités renforcées ou créées ;

– enfin, le changement d'affectation, à titre onéreux, de douze commissariats, au profit du ministère de la Défense, pour 7,5 millions d'euros, et de cinq brigades de gendarmerie au profit du ministère de l'Intérieur, pour 4,5 millions d'euros.

En 2007, ces mutations domaniales ont toutes été réalisées.

Le Rapporteur spécial préconise toujours de poursuivre la politique de redéploiement des circonscriptions de police et de gendarmerie et cette recommandation a également été formulée dans le cadre de la RGPP. En effet, il restait encore en mai 2011 42 circonscriptions de sécurité publique de moins de 20 000 habitants, au lieu de 47 un an plus tôt. Sur ces 42 circonscriptions, 7 sont le siège d'une préfecture (Foix, Basse-Terre, Mende, Privas, Guéret, Tulle, Digne-les-bains). Les plus petites sont Le Touquet Paris Plage (5 438 habitants en 2011) et Coutances (9 896 habitants en 2011).

Port Saint-Louis du Rhône, Graulhet, Tarascon, Beaucaire, Pertuis et Montbrison ont été rattachés à des circonscriptions plus importantes ou bien transférées en zone de gendarmerie. Il est à noter que, malgré ces transferts, le nombre de ces villes peine à diminuer, car de nouvelles circonscriptions rejoignent la liste par affaiblissement de leur population.

Une nouvelle vague de redéploiements a été déployée en 2007, dans le cadre de la mise en œuvre de la police d'agglomération. Indépendamment des mesures de réorganisation prises dans ce cadre, il convient de poursuivre cet effort qui vise à tenir compte des inéluctables évolutions démographiques.

Lors de son audition du 22 juin 2011 par la commission des Finances <sup>(1)</sup>, le général Jacques Mignaux, directeur général de la Gendarmerie nationale, a considéré qu'il faut se poser la question de l'évolution de ce critère de population dans le cas de petites agglomérations, qui peuvent comprendre plus de 20 000 habitants, mais qui devraient cependant logiquement être transférées à la gendarmerie nationale. Il faut agir au cas par cas avec souplesse.

● Dans le rapport que la Cour des comptes a communiqué à la commission des Finances le 14 octobre 2011, et qui porte sur la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales <sup>(2)</sup>, la Cour observe notamment que des CSP de moins de 20 000 habitants, malgré un niveau de délinquance modeste, bénéficient d'une densité élevée de policiers au regard de leur population. La Cour préconise, qu'à l'avenir, les prochaines opérations de redéploiement portent particulièrement sur les petites CSP « isolées ».

Les conditions de prise en charge en 2011 par la gendarmerie de communes issues de telles CSP comme le niveau actuel de ses effectifs dans les communes provenant des CSP fermées de 2003 à 2006 montrent que, grâce à sa doctrine d'emploi et à son modèle d'organisation, elle est en mesure d'y exercer les missions de sécurité publique avec des moyens en personnels sensiblement inférieurs à ceux de la police nationale.

---

(1) Voir le compte rendu n° 90 de cette réunion :

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011090.asp#P9\\_503](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011090.asp#P9_503).

(2) Voir en annexe 2 ci-après.

La Cour considère, comme la DGGN, que les critères d'instauration du régime de la police d'État, inscrits dans le décret du 16 septembre 1996, seraient à réviser. Elle recommande que soit étudiée la possibilité de porter le seuil de population à 50 000 habitants, voire davantage.

La Cour ajoute que l'instauration de nouveaux redéploiements entre les deux zones serait facilitée si l'on renonçait à rechercher, pour chaque force, un impact globalement compensé, en termes de population couverte comme d'effectifs. La recherche de cet équilibre, surtout s'il se fait à l'intérieur de chaque département, peut en effet bloquer des redéploiements qui permettraient un emploi globalement plus efficient des policiers et des gendarmes.

La Cour considère qu'il n'y a en effet pas de raison *a priori* pour que l'extension de la zone de police dans les grands pôles urbains et celle de la zone de gendarmerie dans les petites CSP, qui répondent à des logiques différentes, mobilisent des moyens équivalents au sein de chaque force. Le solde des emplois dégagés et mobilisés par ces opérations serait à évaluer au plan national, sans exclure des mouvements d'emplois d'un programme à l'autre, au sein de la mission *Sécurité*.

Le Rapporteur spécial estime que l'organisation des services doit être constamment adaptée aux évolutions très rapides de la délinquance, que le seuil de 20 000 habitants ne doit pas être regardé comme intangible, mais que l'engagement d'un nouveau programme de redéploiement nécessite un bilan précis des opérations conduites jusqu'ici et une étroite concertation avec les élus des communes concernées.

### 3.— La mutualisation des fonctions

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur trouve tout son sens dans le développement de structures mutualisées entre la police et la gendarmerie, non seulement en ce qui concerne les fonctions support, mais également en matière opérationnelle.

Il s'agit d'accroître les complémentarités, la mise en commun des compétences et des moyens. Tout en préservant leur identité, la police et la gendarmerie nationales approfondissent les mutualisations engagées et en étendent le principe à de nouveaux domaines, en cohérence avec les mesures engagées en matière de révision générale des politiques publiques (RGPP).

La recherche systématique de mutualisations des fonctions support a déjà permis d'identifier d'importants gisements d'économies. La mutualisation ou la réorganisation des fonctions support (systèmes d'informations et de communication, immobilier, achat public...) offre encore des perspectives de rationalisation qu'il convient d'approfondir.

*a) Mutualisation des fonctions support*

Trois domaines se prêtent tout particulièrement à la mutualisation des fonctions support : la politique d'achats groupés, la mutualisation des structures et les fichiers de police.

- La **politique d'achats groupés** est devenue systématique. Elle se traduit par la passation de marchés communs d'acquisition de matériels principalement en matière d'armement mais aussi dans le domaine des moyens mobiles. Les procédures sont pilotées, soit par la police nationale (pistolet automatique SIG Sauer, pistolet à impulsions électriques, munitions, boucliers pour le maintien de l'ordre, pièces détachées pour motocyclettes, pneumatiques, etc.), soit par la gendarmerie nationale (fusil de précision, gilet pare-balles à port apparent, lots de protection pour le maintien de l'ordre, kits de prélèvements biologiques, effets d'habillement adaptés pour les montagnards, etc.).

Les politiques d'achat groupés (avec la gendarmerie nationale, les services des douanes, l'administration pénitentiaire, et parfois la Préfecture Île-de-France) mises en œuvre en 2011 concernent essentiellement les domaines de l'armement, de la police technique et scientifique, des technologies et systèmes d'information et de communication, des moyens généraux, des moyens mobiles.

- À cette mutualisation des achats s'ajoute **une mutualisation des structures** permettant notamment la mise en commun de garages de maintenance automobile. Depuis 2008, 33 opérations ont été réalisées, entraînant la fermeture de 8 ateliers SGAP et d'un centre de soutien automobile de la gendarmerie (CSAG). Plus de 2 000 véhicules de la police nationale sont entretenus aujourd'hui dans les ateliers de la gendarmerie, soit environ 7 % du parc total de la police nationale et près de 700 véhicules de la gendarmerie nationale sont désormais soutenus par des ateliers SGAP. 36 personnels « police » travaillent en CSAG et 9 mécaniciens « gendarmerie » au sein des ateliers des SGAP. 67 opérations de ce type sont inscrites au calendrier prévisionnel jusqu'en 2015, dont 33 en cours d'étude ou de réalisation dès 2011. Elles entraîneront également des fermetures d'ateliers et des mouvements de personnels.

Le service de diffusion de la gendarmerie, implanté à Limoges, travaille également au profit d'unités de la police nationale. En 2011, la direction centrale de la sécurité publique a commandé l'impression de 10 millions d'avis d'information du procès-verbal électronique.

La maintenance des armes de la Gendarmerie nationale est assurée par le Centre technique de l'armement (CTA) de la Police nationale à Limoges.

Le centre de recherche, d'expertise et d'appui logistique (CREAL) regroupe sur un même site (Le Chesnay – 78) les laboratoires et départements de balistique, chimie, matériaux et textile de la gendarmerie et de la police au sein d'une structure commune, depuis septembre 2010. Il est chargé des études amont, des expertises dans le cadre des marchés publics (aide à l'élaboration des cahiers des clauses techniques particulières, analyse d'échantillons...) et plus largement du

contrôle qualité, ainsi que de toute autre mission qui lui serait confiée en rapport avec sa technicité.

L'atelier central automobile (ACA), installé à Limoges, constitue un pôle commun de production et d'aménagement de séries limitées pour la police et la gendarmerie, il procède également aux études puis, le cas échéant, à l'installation d'équipements techniques opérationnels et de sécurité (pré-installation des équipements radio, vidéo, biométrie, matériels de mesure...) sur les véhicules. La structure équivalente de la gendarmerie, initialement installée à Rosny-sous-Bois, a intégré l'ACA.

La plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) est dédiée au traitement des signalements portant sur des messages et comportements illicites sur Internet, qu'il s'agisse de contenus racistes ou négationnistes, d'appels à la haine, de pédophilie ou d'incitations à commettre des crimes. Elle est composée à parité de policiers et de gendarmes et est pleinement opérationnelle depuis le début de l'année 2009. En 2011, 1 500 à 2 000 signalements par semaine sont parvenus sur le site internet dédié (77 646 signalements pour l'année 2010).

- La mutualisation progressive des **fichiers de police** a déjà été évoquée pour le FAED et le FNAEG. Pour le FNAEG, la mise en commun des moyens s'est concrétisée par une répartition des tâches entre police et gendarmerie nationales : la police nationale assure la gestion du traitement automatisé du fichier, la gendarmerie nationale assure la conservation des scellés avec le service central de préservation des prélèvements biologiques (SCPPB), deux chaînes de génotypage permettent de faire procéder aux analyses des profils d'individus par des laboratoires publics de la police ou de la gendarmerie.

La création de la base de données TPJ (ex ARIANE) a pour but de remplacer les fichiers STIC et JUDEX. dans leurs fonctions de recherches et de rapprochements criminels. Elle constitue un outil moderne d'aide à l'enquête utilisant des technologies innovantes (analyse textuelle, reconnaissance faciale, ...) et permet un suivi des phénomènes de délinquance dans une perspective opérationnelle. L'expérimentation de TPJ est prévue courant octobre 2011. L'exploitation technique de TPJ sera assurée par la gendarmerie au sein d'une plate-forme unique basée à Rosny-sous-Bois et son administration fonctionnelle s'effectuera sous l'autorité conjointe du DGPN et du DGGN au moyen d'une unité composée de policiers et de gendarmes. Les actuels fichiers des objets signalés (FOS et son équivalent police STIC - Objets), ainsi que le fichier des véhicules volés (FVV), en cours de refonte, seront remplacés par le fichier des objets et véhicules signalés (FOVES).

Le fichier national des objectifs stupéfiants (FNOS) doit permettre à partir de 2011 d'avoir une vision exhaustive des enquêtes en cours dans le domaine des stupéfiants et de faciliter les recoupements entre les dossiers traités par la police judiciaire et les autres administrations (sécurité publique, gendarmerie, douane).

● **Le rapport de la Cour des comptes** précité sur la mutualisation en matière de police technique et scientifique, d'achats et de gestion des véhicules, des réseaux de transmission et des achats et de la gestion des armes et équipements, entre la police et la gendarmerie nationales, considère que les mutualisations ne sont devenues prioritaires qu'en 2008, avec la RGPP.

La Cour considère que les économies imputées à la mise en œuvre des mutualisations entre la police et la gendarmerie sont encore trop modestes pour en faire un levier stratégique de la maîtrise des dépenses de la mission *Sécurité*. Elles ne représentent en effet qu'une part marginale de la réduction globale des crédits de fonctionnement alors qu'aucune estimation n'a été faite des économies budgétaires éventuellement réalisées en matière de dépenses de personnel.

La mutualisation a été relativement poussée pour les achats de véhicules comme pour le soutien automobile. La rationalisation des réseaux d'ateliers de maintenance automobile, préalable au rattachement de la gendarmerie à l'Intérieur, a été efficace. Globalement, la mutualisation de la maintenance automobile a encore une portée limitée.

Dans le domaine des transmissions et des systèmes d'information, la mutualisation entre la police et la gendarmerie a donné lieu à la création d'un service commun, baptisé le STSI2. Les deux forces étant dotées de réseaux mobiles de transmission distincts (RUBIS et ACROPOL), une stratégie reste à définir pour la constitution d'un réseau unifié avec des étapes de mise en cohérence au plan technique et organisationnel.

La Cour concède que les achats d'armements sont apparus, à la suite de la LOPSI, comme le symbole des premières mutualisations réussies entre les deux forces. De fait, une proportion importante des achats d'armements est aujourd'hui mutualisée. Selon la Cour, les économies induites par cette mutualisation sont néanmoins difficiles à évaluer.

En conclusion, la Cour émet un certain nombre de propositions.

Dans le domaine de l'achat et de la maintenance des véhicules :

- poursuivre les réflexions en cours visant à étendre le périmètre de la mutualisation des achats (système de transmissions radio commun sur les motocyclettes, véhicule de patrouille commun de nouvelle génération ; approvisionnement partagé en carburant) ;

- engager une démarche de rationalisation de la fonction achat dans la police et dans la gendarmerie et une réflexion sur la perspective de création d'une fonction achat unique pour les deux forces ;



- définir conjointement, au niveau du ministère de l'Intérieur, l'organisation cible du réseau de maintenance automobile, en termes d'implantations, d'effectifs (nombre, statuts, qualifications), d'activités (amplitude horaire, enregistrement des opérations, tâches effectuées) ;

- établir un bilan précis des coûts et des bénéfices de la mutualisation pour chacune des forces ;

- valoriser au coût complet les prestations croisées effectuées afin de répartir les économies réalisées entre les deux programmes.

Dans le domaine des transmissions :

- clarifier et simplifier les rôles respectifs de la DSIC et du ST(SI)<sup>2</sup>, notamment dans le domaine de l'étude prospective concernant la convergence des réseaux ;

- finaliser l'étude relative à la convergence entre les réseaux fixes SAPHIR 3G et RGT afin de mieux identifier les économies induites et d'engager la procédure d'élaboration d'un cahier des charges commun ;

- finaliser l'élaboration du marché unique qui permettra de disposer d'un seul support relatif à la maintenance des deux réseaux mobiles RUBIS et INPT ;

- poursuivre les chantiers relatifs au remplacement des liaisons louées par des faisceaux hertziens sur l'INPT et à la migration du sous-système de commutation de l'INPT en version IP ;

- poursuivre la réflexion relative à la convergence des réseaux RUBIS et INPT et sur la constitution d'un réseau unique à l'horizon 2020-2025 (choix techniques et fonctionnels à arrêter, modes de gouvernance et de financement de l'INPT à préciser) ;

- étudier différents scénarios d'organisation, internes à l'administration, externes (recours à un opérateur) ou mixtes (structure publique-privée).

Dans le domaine de l'achat et de la maintenance des armes et équipements :

- évaluer le coût complet des activités de la chaîne logistique (entretien des armes et des gilets pare-balles, notamment) et la possibilité d'une externalisation de ces fonctions, au regard des économies induites mais aussi des contraintes opérationnelles des deux forces ;

- conduire une réflexion sur l'harmonisation des règles de fonctionnement en vigueur dans les deux forces (transport des armes, conditions de stockage des munitions) afin de lever certains obstacles au développement des mutualisations ;

– définir une méthode d'achat conjointe afin de rationaliser les structures dédiées des deux forces et faciliter l'expression des besoins communs.

*b) Mutualisation opérationnelle*

La mutualisation opérationnelle rassemble les policiers et les gendarmes dans un grand nombre de domaines.

- La coopération entre la police et la gendarmerie nationales n'a cessé de se développer depuis le rattachement fonctionnel (hors missions strictement militaires) de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2002. Ce rapprochement s'est accéléré depuis le rattachement organique consacré par la loi du 3 août 2009.

Policiers et gendarmes coopèrent dans plusieurs services spécialisés : Ils travaillent ensemble au sein des groupes d'intervention régionaux (GIR) (22 relevant de la police, 14 de la gendarmerie), créés en mai 2002, pour lutter contre les trafics et l'économie souterraine, notamment dans les quartiers sensibles. Afin de garantir une meilleure cohérence du dispositif, une coordination nationale unique police-gendarmerie a été mise en place en septembre 2008. Elle est dirigée alternativement pour deux ans par un commissaire de police ou un officier supérieur de la gendarmerie dont l'adjoint appartient à l'autre force.

Des militaires de la gendarmerie sont affectés au sein des offices centraux relevant de la police et des fonctionnaires de police dans ceux relevant de la gendarmerie. 77 militaires de la gendarmerie sont affectés à la direction centrale de la police judiciaire : 49 dans les offices centraux, 28 au sein de section centrale de coopération opérationnelle de police et 6 sont mis à disposition de l'antenne Caraïbes de l'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants. 3 sont affectés à l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre de la police aux frontières. 12 policiers sont affectés dans les offices centraux relevant de la gendarmerie : 7 au sein de l'office central pour la répression de la délinquance itinérante, 2 au sein de l'office central de lutte contre le travail illégal et 3 au sein de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique.

Depuis le début de l'année 2010, environ 120 gendarmes sont affectés au sein des services départementaux d'information générale (SDIG) de la sécurité publique, ainsi qu'à l'échelon central, afin d'améliorer la qualité et la fluidité des échanges d'informations entre les deux forces.

Plusieurs unités mixtes ont été créées récemment sur le modèle de l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM) instituée en 2002 pour coordonner l'emploi des 108 escadrons de gendarmerie mobile et des 60 compagnies républicaines de sécurité et placée auprès du directeur général de la police nationale. L'UCFM est dirigée par un inspecteur général de la police nationale, dont l'adjoint est un colonel de gendarmerie.

Des unités de coordinations ont été créées dans plusieurs domaines clés : les forces mobiles et d'intervention (Unité de coordination des forces d'intervention, créée en juin 2010), l'insécurité routière (Unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière UCLIR), la sécurité des transports publics, les cellules anti-cambriolages (2009), l'information générale, déjà évoquée.

Le rapprochement des deux forces a franchi une étape supplémentaire le 1<sup>er</sup> septembre 2010 avec la mise en place de deux services communs.

- Une direction commune en matière de coopération : la direction de la Coopération internationale (DCI), issue de la fusion du service de coopération technique internationale de police et de la sous-direction de la coopération internationale de la gendarmerie nationale, qui dispose d'un réseau unique d'attachés de sécurité intérieure issus des deux forces. Codirigée par les deux directeurs généraux, elle est rattachée administrativement à la direction générale de la police nationale. 99 militaires de la gendarmerie sont affectés à la DCI, dont 39 expatriés (attachés de sécurité intérieure et adjoints).

- Un service commun chargé de la conduite des projets dans les domaines clés des technologies et des systèmes d'information et de communication : le service des Technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI<sup>2</sup>). Codirigé par les deux directeurs généraux, il est rattaché administrativement à la direction générale de la gendarmerie nationale. Il compte 288 agents dont 149 militaires de la gendarmerie et 139 policiers.

Un exemple d'initiative locale de coopération opérationnelle est constitué par l'unité mixte d'intervention rapide (UMIR) à Grenoble. Le préfet de l'Isère a créé le 30 décembre 2010 une force conjointe (23 fonctionnaires de police et 15 militaires de la gendarmerie) destinée à constituer une réponse immédiate en cas de graves violences urbaines dans le département : l'unité mixte d'intervention rapide (UMIR). Son commandement opérationnel est confié à un commissaire de police lorsque l'intervention a lieu en zone de police et à un officier de gendarmerie lorsque l'intervention a lieu en zone de gendarmerie.

#### 4.— Vers une harmonisation des conditions : la « parité globale »

- Le rapprochement organique et opérationnel des deux forces pose le problème des différences qui existent entre le statut des militaires et celui des fonctionnaires de police, avec des régimes très différents en matière de rémunération, de retraite, d'horaires ou de logement.

Dans son discours du 29 novembre 2007, le Président de la République a souhaité la réalisation de la parité globale entre policiers et gendarmes, et le rapport final conjoint « *Police/Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* », du groupe de travail réuni de janvier à mars 2008, a constitué la mise en état technique du processus de rapprochement statutaire.

Ce processus se développe alors qu'ont été conclus auparavant deux accords statutaires propres à la police et à la gendarmerie.

- Prévus par le protocole d'accord du 17 juin 2004, signé entre le ministre de l'Intérieur et 17 organisations syndicales, la réforme des corps et des carrières dans la police nationale doit s'achever en 2012.

Elle a pour objectifs :

- de préciser le rôle de chaque corps (commissaires, officiers, gradés et gardiens, personnels administratifs, techniques et scientifiques) ;

- d'opérer un repyramidage du corps d'encadrement et d'application afin de renforcer l'encadrement intermédiaire (gradés), tout en opérant une déflation des corps de conception et de direction (commissaires) et de commandement (officiers) ;

- de rehausser le niveau de recrutement ;

- de renforcer la motivation et d'encourager les progressions de carrière.

Le coût du protocole Corps et carrières (hors pensions) s'est élevé à 47,38 millions d'euros en 2007, 39,26 millions d'euros en 2008, 33,2 millions d'euros en 2009, 30,2 millions d'euros en 2010, 39,67 millions d'euros en 2011 et est prévu à 55,9 millions d'euros en 2012, compte tenu de mesures additionnelles.

- Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie nationale, présenté le 27 mai 2004, vise notamment, dans sa version initiale, à transformer 5 000 postes de sous-officiers en officiers, à augmenter le taux d'encadrement des sous-officiers sur la période 2005-2012 et à améliorer l'avancement des officiers et sous-officiers en fin de carrière. Il vise ainsi à relever le niveau hiérarchique de commandement des unités élémentaires (communautés de brigades et brigades autonomes) tout en portant le taux d'encadrement supérieur à un niveau comparable à celui de la police. Il constitue le pendant, pour la gendarmerie nationale, de la réforme des corps et carrières de la police nationale.

Le coût du PAGRE (hors pensions) s'est élevé à 20,6 millions d'euros en 2005, 15,4 millions d'euros en 2006, 15,5 millions d'euros en 2007, 8,5 millions d'euros en 2008, 20 millions d'euros en 2009, 20 millions d'euros en 2010, 23,31 millions d'euros en 2011 et est prévu à 23,2 millions d'euros en 2012.

## C.— UNE CONSTANTE ADAPTATION DES STRUCTURES

La délinquance évolue. L'organisation des services de sécurité doit en permanence s'adapter.

La police supporte, dans les circonscriptions de sécurité publique et à Paris, l'essentiel du traitement de la délinquance et des atteintes au maintien de l'ordre ; alors que la gendarmerie, au surplus de son rôle également irremplaçable en matière de police judiciaire, assure une présence territoriale essentielle. C'est ainsi que l'indicateur de délinquance générale réalisé à partir de l'état 4001 a recensé 2 463 255 crimes et délits en zone de police en 2010 et 984 648 en zone de gendarmerie.

### 1.— La réorganisation de la gendarmerie

La réorganisation de la gendarmerie a porté principalement sur deux points : le dispositif de commandement territorial et la constitution des communautés de brigades.

Sur le premier point, la gendarmerie nationale a profondément réorganisé son dispositif opérationnel. Cette évolution a concerné aussi bien son organisation territoriale que la chaîne de commandement.

Les dispositions de la réorganisation du commandement territorial de la gendarmerie sont entrées en application au 1<sup>er</sup> juillet 2005. Le dispositif métropolitain de la gendarmerie ne s'appuie plus désormais que sur trois niveaux hiérarchiques de commandement : la direction générale de la gendarmerie nationale ; les régions de gendarmerie ; les groupements de gendarmerie départementale. Directement subordonnées au directeur général de la gendarmerie, les 22 nouvelles régions de gendarmerie se substituent aux 7 états-majors de région, aux 7 légions de gendarmerie mobile et aux 22 légions de gendarmerie départementale.

Ce dispositif resserré met en cohérence l'organisation territoriale de la gendarmerie nationale avec celle de ses différentes autorités d'emploi. Cette réorganisation privilégie une meilleure réactivité, car plus proche des groupements de gendarmerie départementale qui demeurent les maillons essentiels de conduite des opérations.

Quant à la mise en œuvre des communautés de brigades, elle vise à consolider les petites brigades et à améliorer leur efficacité en mutualisant leurs moyens. Au 1<sup>er</sup> juillet 2010, on dénombrait 1 067 communautés de brigades réparties dans 97 groupements de gendarmerie départementale et 8 commandements de la gendarmerie outre-mer (COMGEND). Sur l'ensemble du territoire français, 809 brigades territoriales sont restées autonomes, dont 154 outre-mer.

Les communautés de brigades permettent d'optimiser les moyens disponibles, tout en garantissant la qualité et la rapidité des interventions. M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, a rappelé devant la commission des Finances <sup>(1)</sup> que, lorsqu'il était préfet en Franche-Comté, la brigade de Pierrefontaine-les-Varans, dans le Doubs, devait assurer une permanence, quand bien même elle ne recevait en moyenne qu'un usager par semaine. Le système des communautés de brigades a mis fin à ce genre d'anomalie.

## 2.– Les nombreuses réorganisations dans la police

### *a) Répondre à une délinquance multiforme*

Les plans opérationnels ciblés sur les phénomènes délinquants les plus préoccupants constituent la réponse pertinente à aux mutations des phénomènes de délinquance. Ces plans nationaux sont déclinés dans chaque département afin d'adapter les efforts aux réalités locales.

- **La lutte contre les bandes violentes** a bénéficié du développement de la vidéo protection et de l'application des mesures prévues par la loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupe et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

34 groupes « dérives urbaines », chargés du renseignement, ont été mis en place au sein des services d'information générale de la sécurité publique dans les départements les plus touchés par les violences urbaines, tandis que 35 groupes spécialisés d'investigations sur les bandes (GSIB) relèvent de la sécurité publique et de la préfecture de police pour donner des suites judiciaires aux renseignements obtenus sur les bandes.

En 2010, 472 groupes ont été identifiés après leur participation à un affrontement et 401 affrontements entre bandes ont été répertoriés sur le territoire national. Avec 312 faits, l'Île-de-France concentre 78 % des cas. 196 blessés et 7 décès sont à déplorer. 1 096 personnes, dont 438 mineurs, ont été interpellées.

- L'action est également poursuivie de façon résolue contre le **hooliganisme**. La création de sections d'intervention rapide, la coopération internationale ou encore l'optimisation de la remontée de l'information opérationnelle vers la division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH) de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) sont autant de mesures fortes mises en œuvre dans le cadre de ce plan d'action, qui s'appuie par ailleurs sur un partenariat étroit entre les pouvoirs publics et les instances nationales du football.

Au cours de la saison 2010-2011, 946 personnes ont été interpellées lors des rencontres de football, contre 696 durant la saison précédente. À la fin du championnat, le nombre d'interdits de stade s'élevait à 389 (226 interdictions administratives et 163 interdictions judiciaires).

---

(1) Voir le compte rendu de son audition le 27 septembre 2011 ; CR n° 105 : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011105.asp#P3\\_91](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011105.asp#P3_91).

● **La lutte contre le trafic de drogue** a été amplifiée et la coordination de l'action des services a été améliorée dans le cadre d'un plan global de lutte contre la drogue, adopté en décembre 2009. Les mesures engagées ont contribué à renforcer les moyens humains et matériels dédiés à la lutte contre le trafic de drogue (nomination d'un délégué national à la lutte contre le trafic de drogue, opérations « coup-de-poing » dans les quartiers sensibles, accroissement du rôle de la marine nationale, etc.). Cette mobilisation s'est accompagnée d'une intense action partenariale, notamment avec le ministère du budget pour briser la rentabilité des trafics. Les opérations « coup-de-poing » visent à déstabiliser le « *deal* » de proximité, garantir la tranquillité publique en réduisant ses effets sur la vie locale et à « reconquérir le terrain ».

La coopération internationale a été renforcée par l'adoption le 3 juin 2010, à l'initiative de la France, d'un Pacte européen de lutte contre le trafic international de drogue. La loi du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale et la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation relative à la performance de la sécurité intérieure apportent des moyens juridiques et matériels accrus aux services enquêteurs. L'application des mesures du plan global de lutte contre le trafic de drogue a permis d'obtenir des résultats significatifs, tant en matière de saisies de produits que d'infractions relevées et de personnes mises en cause.

● **La lutte contre la violence en milieu scolaire**, a donné lieu à de nouvelles actions communes avec l'éducation nationale, afin de sécuriser les établissements. Dans ce cadre, différentes mesures ont été prises : la désignation de « correspondants sécurité-école », la réalisation de diagnostics de sécurité (réalisés en totalité pour les 184 établissements réputés les plus exposés et à 98 % pour les autres), l'installation à la rentrée scolaire 2010 de référents sécurité-école dans 53 établissements scolaires jugés prioritaires (mise en place de permanence au sein de l'établissement), la création d'équipes mobiles de sécurité (EMS) dans les académies par l'éducation nationale, la désignation de conseillers pour la sécurité (policiers ou gendarmes) auprès des recteurs, mise en œuvre du dispositif de sanctuarisation globale de l'espace scolaire (SAGES) par des actions de prévention et de sensibilisation à l'intérieur et aux abords des établissements dans 12 établissements sensibles situés en zone de gendarmerie.

● **Le plan national pour la sécurisation des transports en commun** présenté le 14 avril 2010 monte progressivement en puissance. Il a pour objectif d'améliorer le sentiment de sécurité, de renforcer la lutte contre les violences et les dégradations, tout en veillant au bon fonctionnement du service public. Afin de mieux coordonner l'action des services et d'optimiser la diffusion des informations opérationnelles entre les forces de l'ordre et les transporteurs, une unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun (UCSTC), structure mixte police-gendarmerie, a été créée le 17 mai 2010 auprès du directeur général de la police nationale.

Le plan national se décline à l'échelon zonal (7 plans zonaux de sécurisation des réseaux ferrés) et départemental (90 plans départementaux de sécurisation des réseaux de surface), sur la base des diagnostics de sécurité effectués par les services de police et de gendarmerie. Pour renforcer l'efficacité du dispositif, le ministre de l'Intérieur a diffusé deux circulaires relatives respectivement à la stratégie d'action à mettre en œuvre en cas d'incidents dans les transports en commun (29 juillet 2011) et à la réévaluation des plans zonaux (5 juillet 2011). Dans ce cadre, l'accent est mis sur le recours à la vidéoprotection, en partenariat avec les principaux transporteurs (SNCF, RATP et régies privées en province), afin de renforcer la couverture du réseau (installations fixes et vecteurs de transport).

- Le plan d'action contre l'insécurité des **personnes âgées**, a pour objectif d'améliorer la sécurité des seniors, axé autour de quatre actions concrètes : la mise en place d'une opération « tranquillité seniors », le lancement d'une campagne de sensibilisation et de communication autour des « réflexes sécurité » du quotidien, l'aggravation des peines encourues pour les délits commis au préjudice des personnes âgées, une meilleure surveillance des missions de sécurité privée dont bénéficient les personnes âgées. Les acteurs concernés ont été mobilisés dans le cadre d'un partenariat renforcé, impliquant particulièrement les polices municipales, appelées à jouer un rôle majeur dans ce dispositif.

Ces mesures font l'objet d'indicateurs de suivi et d'évaluation avec, notamment, la mise en place d'un tableau de bord trimestriel faisant apparaître l'évolution des faits de délinquance commis à l'encontre des personnes de plus de 65 ans, le nombre de personnes ayant sollicité une attention particulière et le nombre d'opérations réalisées à leur bénéfice. En 2010, 8 268 opérations ont été menées en direction des seniors (dont 2 653 en zone gendarmerie) et 83 622 personnes (dont 13 599 en zone de gendarmerie) ont été sensibilisées.

- La **lutte contre les cambriolages**, déjà évoquée, a été accrue avec la mise en place d'un plan d'action en septembre 2009. Des cellules anti-cambriolages mixtes police/gendarmerie ont été créées par circulaire du 14 septembre 2009, soit 99 cellules départementales, 8 cellules outre-mer et une cellule au niveau de l'agglomération parisienne. Structures à vocation opérationnelle, elles permettent d'adapter le dispositif répressif en fonction du constat établi à partir de cartographies locales. Au plan national, une cellule d'analyse assure le suivi mensuel des résultats obtenus. Le recours à la police technique et scientifique, qui contribue pour une part importante à l'élucidation des faits, se systématise.

Par ailleurs, le dispositif « opérations tranquillité vacances » a été étendu à toutes les vacances scolaires. L'approche interdépartementale est également privilégiée, en application de la circulaire du 2 novembre 2010 relative à la lutte contre les cambriolages. Les cellules anti-cambriolages apportent une réelle plus-value, comme en témoignent les résultats enregistrés depuis leur mise en place.



*b) La réorganisation de la police dans le cadre des bassins de vie : la police d'agglomération*

La mise en place de la police d'agglomération a été annoncée par le Président de la République, dans le discours de Gagny du 18 mars 2009.

Devant les préfets et les responsables de la police et de la gendarmerie nationales, le Président de la République a fixé le 28 mai 2009, les priorités opérationnelles des forces de sécurité intérieure autour d'un certain nombre d'axes forts, en particulier une meilleure adaptation aux bassins de délinquance par la mise en œuvre de la « police d'agglomération » et l'instauration d'un principe d'unicité de commandement.

• Dès le 14 septembre 2009, le ministre de l'Intérieur a créé une **police d'agglomération pour Paris** et les départements de la petite couronne. La compétence du Préfet de Police en matière d'ordre public a été étendue aux départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Désormais les policiers de l'agglomération parisienne sont placés sous un commandement unique, dans un souci de mutualisation des moyens, d'échange accru d'informations, d'efficacité et de réactivité. Aujourd'hui, avec 34 000 agents, la police d'agglomération s'applique à 6,5 millions d'habitants et exerce sa compétence sur les deux tiers de la délinquance régionale.

Une nouvelle direction a été mise en place, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), composée de 24 000 fonctionnaires. Son organisation a été réformée pour harmoniser structures et méthodes de travail à Paris et en petite couronne, au service de deux priorités : présence sur la voie publique et investigation.

Elle a achevé sa réorganisation avec l'harmonisation et la simplification des structures territoriales de la DSPAP par la mise en place au premier trimestre 2011 d'une nouvelle organisation des circonscriptions via une dénomination et des dispositions communes aux 4 directions territoriales. Cette organisation repose sur l'emploi de 7 brigades spécialisées de terrain (BST) qui s'ajoutent aux 5 qui existaient sur le ressort territorial de la préfecture de police en septembre 2010 ; sur la définition de périmètres à sécurisation renforcée (PSR) permettant de lutter, de façon souple et réactive, contre les problématiques locales de délinquance, sur une zone sensible déterminée, sur le dispositif des patrouilleurs déployés en fonction des analyses cartographiques de la délinquance et des besoins exprimés par les commerçants et les riverains.

La réforme de la police d'agglomération, mise en œuvre avec succès à Paris et dans les trois départements de la petite couronne en septembre 2009, a été étendue à Lille et à Lyon au premier semestre 2011. Elle sera appliquée à Marseille et à Bordeaux dans les prochaines semaines.

• **Dans le département du Nord**, où la circonscription de Lille agglomération existe depuis février 2009, la mise en place de la police d'agglomération s'est traduite début janvier 2011 par l'intégration de la

circonscription de sécurité publique de Bailleul à celle de Lille agglomération, par la création de quatre circonscriptions de sécurité publique d'agglomération (Dunkerque agglomération, Maubeuge agglomération, Valenciennes agglomération et Douai agglomération) et par le transfert en avril 2011 de la circonscription de sécurité publique de Fourmies en zone de gendarmerie nationale. Parallèlement, il sera procédé en 2011 au transfert de la commune de Marck sous le régime de la police d'État.

- Dans le département des **Bouches-du-Rhône**, la circonscription de sécurité publique de Port-Saint-Louis-du-Rhône a été transférée en août 2011 en zone de gendarmerie nationale. Par ailleurs, une circonscription interdépartementale de sécurité publique (CISP) a été créée en juillet 2011, qui regroupe Beaucaire et Tarascon et qui est intégrée au district d'Arles. Le transfert des communes de Cabriès et de Septèmes-les-Vallons en zone de police nationale est également prévu en 2011.

Au titre de la police d'agglomération de Marseille, la circonscription de sécurité publique de Pertuis, mono-communale, a été transférée début août 2011 en zone de gendarmerie nationale.

- Dans le département du **Rhône**, les communes de Feyzin, Chassieu, Ecully et Rillieux-la-Pape ont été rattachées à la circonscription de sécurité publique de Lyon.

- Dans le département de la **Gironde**, sont programmés d'ici fin 2011 les transferts de la circonscription de sécurité publique de Libourne à la gendarmerie nationale et des communes de Le Haillan, Eysines, Artigues-Près-Bordeaux et Bouliac en zone de police nationale, elles doivent être rattachées à la circonscription de sécurité publique de Bordeaux.

Parallèlement, ont été transférées début août 2011 à la gendarmerie nationale des circonscriptions de sécurité publique isolées, comme celle d'Annonay, et Graulhet, l'objectif étant que les deux forces de sécurité de l'État disposent en matière d'ordre et de sécurité publics de zones de compétence les plus homogènes et les plus cohérentes possibles. À ce titre, est également programmé d'ici fin 2011 le transfert en zone de gendarmerie nationale de la circonscription de sécurité publique de Montbrison.

### *c) La création de la direction centrale du Renseignement intérieur*

Conformément aux orientations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, approuvé par le Président de la République le 17 juin 2008, la réforme du renseignement est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Le Livre blanc préconise un renforcement des moyens de renseignement et la mise en œuvre d'une approche globale associant renseignements intérieur et extérieur, sécurité intérieure et défense nationale.

La direction centrale du Renseignement intérieur (DCRI), réunit les missions et personnels de l'ancienne direction de la Surveillance du territoire (DST) et celles de la direction centrale des Renseignements généraux (DCRG) qui

touchaient directement la sécurité nationale. La DCRI exerce quatre grandes missions : le contre-espionnage et la contre-ingérence, le contre-terrorisme et la protection des institutions, la protection du patrimoine et la sécurité économique, l'analyse des mouvements de contestation à potentialité violente. La DCRI assure les liaisons avec les services étrangers, la coordination avec ces services en matière de renseignement est évidemment particulièrement importante.

La DCRI dispose d'un budget opérationnel de programme national avec 14 unités opérationnelles (deux pour l'échelon central, 1 par zone, 1 pour les structures de niveau international, 4 pour l'ensemble des départements et collectivités d'Outre-mer).

#### *d) L'adaptation constante des moyens de sécurisation*

Contrairement à la généralisation de la « police de proximité » en 2000, qui avait détourné les policiers de leur mission première –la lutte contre la délinquance– et qui avait dégradé les résultats de la politique de sécurité publique, la politique conduite menée depuis 2002 tend à développer le potentiel opérationnel et à renforcer la présence de la police nationale sur le terrain afin de lutter plus efficacement contre la délinquance et de rassurer la population.

- Dans la période récente, les principales mesures en matière de sécurité publique ont consisté à réorienter des moyens à partir d'unités de maintien de l'ordre et d'effectifs de voie publique en renforcement de structures de lutte contre la délinquance. Elles se sont traduites il y a trois ans par le développement des compagnies de sécurisation (CS) et des unités territoriales de quartier.

Le développement des compagnies de sécurisation avait pour objet d'apporter des moyens spécifiquement dédiés à la lutte contre les violences urbaines, afin de permettre l'interpellation des auteurs d'agressions et de dégradations. Il a été décidé de les transformer en **compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI)**. En effet, un audit mené par l'inspection générale de l'Administration, l'inspection générale de la Police nationale et l'inspection générale des Services sur le fonctionnement des compagnies de sécurisation, a constaté qu'une bonne part de leurs missions était commune à celles des compagnies départementales d'intervention. Aussi, il a été décidé de regrouper les compagnies de sécurisation, les compagnies départementales d'intervention mais également les brigades anti-criminalité départementales (BAC D) dans de nouvelles unités : compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI), à compter de<sup>9</sup> septembre 2010.

- Le même audit a conduit à modifier la doctrine d'emploi des unités territoriales de quartier (UTEQ), créées à partir du printemps 2008, et elles ont été transformées en **brigades spécialisées de terrain (BST)** à partir de l'été 2010. La police nationale dispose à ce jour de trente-huit BST. Déployées dans des zones sensibles au périmètre clairement circonscrit mais évolutif en fonction de la délinquance, les BST ont des missions précises et ciblées de prévention, de dissuasion et de répression, avec pour objectifs de lutter contre la délinquance et

les violences urbaines, de rechercher le renseignement opérationnel tout en développant le lien de confiance avec la population. Les BST ne sont plus rattachées systématiquement à un seul quartier mais déployées dans des zones sensibles pouvant comporter un ou plusieurs quartiers au sein d'une agglomération.

- Les BST s'intègrent dans le dispositif des **patrouilleurs de la police nationale**, créé au printemps 2011 afin d'accroître la présence des forces de l'ordre en uniforme sur le terrain, dans le cadre d'un schéma rénové de couverture des circonscriptions de sécurité publique établi en fonction des spécificités locales. Il permet d'optimiser l'emploi et l'efficacité opérationnelle des policiers et de couvrir le territoire au plus près des besoins. La politique de sécurité exige en effet d'agir aussi sur le climat de sécurité, par une visibilité accrue, dissuasive et rassurante des forces de l'ordre sur le terrain. Cette politique correspond à une attente forte des Français.

La patrouille est prioritairement constituée de deux patrouilleurs issus des unités de voie publique. Contrairement au dispositif de la « police de proximité » qui existait avant 2002, celui des patrouilleurs ne se limite pas à la prévention et à la dissuasion mais il inclut également les missions de répression. Les patrouilles en binôme sont organisées à partir d'une cartographie de la délinquance enregistrée quotidiennement sur la circonscription. Elle apporte une réponse cohérente et adaptée aux événements de voie publique et permet de remédier à des phénomènes d'insécurité bien identifiés. Les patrouilleurs exercent leurs missions sur un périmètre défini et signalé en raison de sa sensibilité et des difficultés recensées. Ce secteur est défini en tenant compte de l'importance de la délinquance et des actes d'incivilité, du sentiment d'insécurité de la population, de la densité ainsi que de la nature et de l'importance des flux de population. Les patrouilleurs assurent les missions de police-secours et répondent à toute réquisition de la population. Les patrouilleurs de secteur (PDS) sont constitués d'effectifs des unités de secteurs et des groupes de sécurité de proximité (GSP). Ils exercent leurs missions sur un territoire bien précis, qualifié de « secteur à surveillance renforcée », nécessitant une visibilité et une vigilance accrue de la police nationale.

Les BST remplissent les missions des patrouilleurs sur leurs secteurs de compétence.

Le dispositif des patrouilleurs de la police nationale a d'abord été expérimenté à compter du mois de mai 2011 à Marseille, Nice, Mantes-la-Jolie, Poitiers, Strasbourg, à Paris dans huit arrondissements et dans le département de la Seine-Saint-Denis. Les résultats très concluants de cette expérimentation ont conduit le ministre de l'Intérieur à décider la généralisation de ce dispositif le 1<sup>er</sup> juillet 2011. L'impact de cette réforme sur les capacités opérationnelles des services et sur les chiffres de la délinquance apparaît déjà très positif. Dans le ressort des services de la sécurité publique par exemple, le nombre de patrouilles a augmenté depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011 de 17 % et de 90 % pour les seules patrouilles

pédestres. S'agissant de la lutte contre la délinquance, l'accroissement de la présence policière sur le terrain s'accompagne d'une nette baisse de la délinquance de voie publique, qui a régressé de 3,6 % au cours du troisième trimestre 2011 par rapport à la même période de l'année 2010.

#### D.– DES RÉSULTATS INCONTESTABLES

Les crimes et délits portés à la connaissance des services de police et de gendarmerie ou constatés à leur initiative sont comptabilisés dans un document statistique appelé l'« état 4001 ». Mis au point en 1972, ce document n'a connu depuis lors que des modifications limitées.

Il comptabilise exclusivement les faits faisant l'objet d'une procédure judiciaire transmise au parquet (à la suite d'une plainte ou d'une enquête de police). Il exclut les contraventions de toute nature et les délits routiers qui, tout en étant portés à la connaissance des services, ne sont pas enregistrés dans l'outil de statistique officiel ; l'intégralité des infractions au séjour des étrangers et des faits portés sur la main courante ; les infractions constatées par d'autres institutions (douanes, inspections du travail, répression des fraudes).

Cet outil statistique comporte donc des imperfections. Celles-ci ont été dénoncées notamment par la Cour des comptes<sup>(1)</sup>, qui conteste la pertinence du chiffre de la « délinquance globale », constitué par la somme de tous les faits constatés. Il est de fait que le chiffre de la « délinquance globale » résulte de l'addition de faits de délinquance très différents par leur nature et par leur gravité. Cela étant, si l'on peut discuter de la pertinence de la délinquance ainsi mesurée, la statistique, dès lors qu'elle est établie chaque année à partir des mêmes données, présente l'avantage de mettre en lumière une tendance qui, elle, n'est pas contestable.

Ainsi, on peut émettre des doutes sur le niveau de la délinquance établi par l'état 4001, mais pas sur l'évolution de cette délinquance d'une année à l'autre.

Depuis une vingtaine d'années, un agrégat a été créé, qui récapitule tous les faits qui constituent la « délinquance de proximité » : il s'agit des cambriolages, des vols d'automobiles, des vols à la roulotte, des destructions et dégradations de biens qui ont pour caractéristique commune d'importuner fortement les citoyens dans leur vie quotidienne. La diminution de cette délinquance reflète donc très directement la mobilisation des services de police pour garantir à nos concitoyens une meilleure sécurité dans leur cadre de vie familial.

---

(1) *Rapport public thématique sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, publié le 7 juillet 2011. Voir les auditions réalisées le 27 septembre 2011 par la commission des Finances : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011104.asp#P12\\_471](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011104.asp#P12_471).

À l'initiative et sous le contrôle de l'observatoire national de la délinquance, un travail plus précis a été entrepris et a conduit en 2010 à établir quatre grands agrégats :

- les atteintes aux personnes, qui regroupent les violences physiques non crapuleuses, les violences physiques crapuleuses, les violences sexuelles et les menaces de violences ;

- les atteintes aux biens, où sont répertoriés les vols à main armée (armes à feu), les autres vols avec violences sans armes à feu, les vols avec entrée par ruse, cambriolages, ceux liés à l'automobile et aux deux-roues à moteur, les autres vols simples au préjudice de particuliers, les autres vols simples (à l'étalage, chantiers...), les destructions et les dégradations de biens ;

- les escroqueries et infractions économiques et financières, dont les faux en écritures, les contrefaçons, les falsifications, le travail clandestin et l'emploi d'étranger sans titre de travail, les fraudes fiscales et les autres délits économiques et financiers ;

- les infractions révélées par l'action des services, dont les recels, le proxénétisme, les infractions à la législation sur les stupéfiants, les délits à la police des étrangers, le port ou la détention d'armes prohibées, les délits des courses et jeux, les atteintes à l'environnement, la fraude documentaire, le travail clandestin, le travail clandestin, l'emploi d'étrangers sans titre de travail, le prêt de mains-d'œuvre et les délits d'interdiction de séjour et de paraître.

Les indicateurs anciens de délinquance générale et de délinquance de proximité restent incontournables car eux seuls permettent d'apprécier sur une longue durée les évolutions de la délinquance.

#### 1.– Une baisse sensible de la délinquance et une forte augmentation des taux d'élucidation

##### *a) Des résultats remarquables*

Alors que, d'une manière générale, la **délinquance générale et la délinquance de proximité** avaient augmenté respectivement de 17,8 et 9,8 % entre 1997 et 2002, elles ont diminué respectivement de 16,2 % et 37,2 % entre 2002 et 2010.

En zone de police, la délinquance générale et la délinquance de proximité avaient augmenté respectivement de 13,3 et 1,4 % entre 1997 et 2002, elles ont diminué respectivement de 16 % et 36,1 % entre 2002 et 2010.

En zone de gendarmerie, la progression de la délinquance générale et de la délinquance de proximité a été respectivement de 30,6 et 40,8 % entre 1997 et 2002, et la diminution respectivement de 16,7 % et 40 % entre 2002 et 2010.

Si on se réfère aux quatre agrégats constitués en 2010, les évolutions sont les suivantes.

De 2002 à 2010, le nombre de crimes et délits en matière d'**atteinte aux biens** a diminué de 28,6 % : 2 184 460 crimes et délits en 2010 au lieu de 3 059 062 en 2002. La diminution a été de 1,9 % entre 2009 et 2010. La prévision actualisée pour 2011 est une nouvelle baisse de 1,5 %, celle pour 2012 de 2 %. On a constaté une nouvelle diminution des atteintes aux biens de 1,8 % du premier semestre 2010 au premier semestre 2011.

L'indicateur d'évolution des **atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes**, qui porte sur des nombres beaucoup plus limités, connaît en pourcentage une évolution défavorable. De 2002 à 2010, l'indicateur AVIP a progressé de 22,6 % : 467 348 AVIP en 2010 au lieu de 381 053 en 2002. La progression a été de 2,5 % entre 2009 et 2010. La prévision actualisée pour 2011 est une baisse de 0,5 %, celle pour 2012 de 1 %. On a constaté une progression des AVIP de 1,3 % du premier semestre 2010 au premier semestre 2011.

Il est remarquable que dans son récent rapport sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, la Cour des comptes ne conteste pas les mesures statistiques de la délinquance dans leur globalité, elle évoquait cependant des résultats « *contrastés* ». On ne peut admettre la présentation de la Cour, qui prétend que le recul des atteintes aux biens est compensé par l'augmentation « *d'amplitude presque équivalente* » des atteintes aux personnes. En effet, ces dernières, même si elles sont préoccupantes, ne représentent que 13 % de l'ensemble de la délinquance. Il convient en outre de distinguer parmi celles-ci entre les atteintes de caractère crapuleux et celles qui ont été commises dans le cercle familial ou amical. Les atteintes aux personnes à caractère crapuleux ont diminué de 10 % depuis 2002.

Les crimes et délits en matière d'**escroqueries et d'infractions économiques et financières** sont globalement stables entre 2002 et 2010 (- 0,2 %) avec un objectif de baisse de 1,5 % en 2011). Les E.I.E.F. baissent de 4,34 % en 2010 par rapport à 2009 (16 072 faits en moins).

L'indicateur d'évolution du nombre d'**infractions révélées par l'action des services** rend compte non pas de l'évolution de la délinquance, mais de l'action répressive conduite à l'initiative des services de sécurité sans plainte préalable de la part d'une présumée victime. Il traduit la mobilisation des unités et l'investissement des personnels dans la lutte contre l'insécurité.

Le nombre d'infractions révélées par l'activité des services a diminué de 3,7 % de 2009 à 2010, mais les prévisions d'augmentation sont de 3 % pour chacune des années 2011 et 2012.

*b) Un surprenant rapport de la Cour des comptes*

La Cour des comptes a publié le 7 juillet 2011 un rapport thématique qui porte sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique. Il est à noter que l'enquête de la Cour s'est limitée à un échantillon de préfectures, de services territoriaux de la police nationale chargés de la sécurité publique (directions départementales DDSP et circonscriptions de sécurité publique CSP), de formations compétentes de la gendarmerie nationale (régions et groupements départementaux) et des procureurs de la République. Son contrôle s'est par ailleurs exercé sur les services centraux des directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Cette enquête n'a pas porté sur les activités de la police aux frontières, de la police judiciaire, de la direction centrale du renseignement intérieur, ni sur les forces mobiles, sauf en ce qui concerne leur participation aux missions de sécurisation.

Le champ d'investigation de la Cour est donc partiel. Le rapport, qui se limite à la période 2003-2009, porte sur une période peu pertinente, les changements majeurs dans la lutte contre la délinquance étant intervenus en 2002.

La période 1997-2002 a en effet été caractérisée par une explosion de la délinquance. La période 2002-2010 est marquée par un net retournement de tendance, avec un recul de la délinquance constaté tant au niveau de la direction centrale de la sécurité publique (périmètre retenu par la Cour) qu'au niveau de l'ensemble des services de police.

**DÉLINQUANCE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET POLICE NATIONALE**

	Sécurité publique				
	1997	2 002	2010	1997-2002	2002-2010
Atteintes volontaires à l'intégrité physique	144 882	221 932	272 216	+ 53,18 %	+ 22,66 %
Atteintes aux biens	1 630 211	1 695 963	1 187 901	+ 4,03 %	– 29,96 %
Escroquerie et infractions économiques et financières	113 115	174 885	180 725	+ 54,61 %	+ 3,34 %
Total des crimes et délits (107 index)	1 973 007	2 205 924	1 825 453	+ 11,81	– 17,25
Taux d'élucidation globale	22,17 %	22,97 %	34,42 %	+ 0,80	+ 11,72 %
Infractions révélées par l'action des services	79 334	103 201	153 314	+ 30,08 %	+ 48,56 %
Personnes mises en cause	360 343	435 755	545 505	+ 20,93 %	+ 25,19 %



	Police nationale				
	1997	2002	2010	1997-2002	2002-2010
Atteintes volontaires à l'intégrité physique	193 998	305 188	371 801	+ 57,32 %	+ 21,83 %
Atteintes aux biens	2 084 893	2 197 836	1 556 764	+ 5,42 %	– 29,17 %
Escroquerie et infractions économiques et financières	164 309	244 375	239 678	+ 48,73 %	– 1,92 %
Total des crimes et délits (107 index)	2 588 444	2 931 709	2 463 255	+ 13,26 %	– 15,98 %
Taux d'élucidation globale	23,03 %	23,91 %	36,55 %	+ 0,88	+ 12,64
Infractions révélées par l'action des services	149 490	198 454	280 346	+ 32,75%	+ 41,26%
Personnes mises en cause	511 542	634 224	802 104	+ 23,98%	+ 26,47%

Source : Direction générale de la police nationale.

Les crimes et délits constatés en zone de police, en augmentation de 13,26 % sur la première période, ont baissé de près de 16 % sur la seconde. La tendance à l'augmentation des violences a marqué un net ralentissement. Le taux d'élucidation, qui traduit l'efficacité des services, n'avait augmenté que de 0,8 point sur la première période, il augmente de 12 points sur la seconde. L'activité des services, mesurée par le nombre des IRAS et des personnes mises en cause, avait connu une augmentation sur la première période. Cette augmentation s'est nettement accélérée sur la seconde.

Dans son rapport, la Cour dénonce des effets pervers qui s'attacheraient à la « culture du résultat ». Elle prend en particulier l'exemple de la lutte contre la drogue et fait valoir que l'action des services dans ce domaine serait devenue une « variable d'ajustement » des résultats statistiques. Cela veut dire :

– que lorsque le taux d'élucidation serait insuffisant, les services augmenteraient le nombre des constatations, tout fait constaté étant un fait élucidé ;

– qu'à l'inverse, lorsque le niveau général de la délinquance serait trop élevé, les services ralentiraient leur action de manière à éviter une dégradation des statistiques.

Cette analyse n'est fondée sur aucun fait objectif. Elle est tout à fait incompatible avec la pratique des services et les exigences du code de procédure pénale. Elle ne tient pas compte du fait que la compétence en matière de lutte contre la drogue est essentiellement celle de la Police judiciaire, qui sort du champ de l'étude de la Cour des comptes.

Il faut par ailleurs observer que, si les infractions relevées par l'action des services (IRAS) étaient restées au niveau atteint en 2002, la diminution de la

délinquance générale constatée par l'état 4 001 en zone police, aurait été non pas de 16 %, mais de 13 % environ.

Sur ce point, l'analyse de la Cour des comptes est pour le moins surprenante.

*c) L'amélioration des taux d'élucidation*

Plus révélatrice de l'efficacité des services est **l'évolution du taux d'élucidation des affaires**.

Le taux d'élucidation des crimes et délits est présenté maintenant sous une forme détaillée, selon la nature de l'infraction, et pour chacun des trois grands agrégats servant de base à la constatation des crimes et délits : les atteintes aux biens, les atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) ainsi que les escroqueries et infractions économiques et financières » (EIEF).

L'amélioration s'explique essentiellement par un recours accru aux nouvelles technologies et à la police technique et scientifique. Les services disposent à cet effet de deux indicateurs :

- Le taux d'identification des traces papillaires exploitables recueillies sur les scènes d'infraction qui renseigne sur un résultat opérationnel ayant un réel impact sur l'élucidation des crimes et délits. Il est directement lié à tous les maillons de la chaîne criminalistique et exige que les efforts portent sur tous les aspects : capacité de recueil des traces, qualité des traces recueillies, alimentation en signalisations de la base de référence du FAED, performance technique du FAED et de ses spécialistes. L'objectif est d'atteindre à l'horizon 2012 un taux global (police et gendarmerie) supérieur à 20 %.

- Le taux de signalisation au fichier national des empreintes génétiques des individus mis en cause traduit l'effort (organisation, ressources humaines, moyens matériels) consacré par les services territoriaux à une alimentation exhaustive des grands fichiers criminalistiques à partir des mis en cause. Cette alimentation est un facteur primordial de l'élucidation des affaires.

L'amélioration des taux d'élucidation est le résultat le plus concret de la politique menée en faveur de la police scientifique et technique.

De 2002 à 2009, le taux d'élucidation tous services confondus (indicateur ancien est passé de 26,27 à 37,70 %, l'augmentation la plus marquée étant celle de la police nationale.

Les taux d'élucidation sont en nette progression pour chacun des indicateurs, sauf celui des EIEF. Le taux est passé de 51,13 % en 2002 à 59,81 % en 2010 en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique, de 10,45 % à 15,33 % sur la même période pour les affaires d'atteintes aux biens et de 56,11 % à 51,89 % en matière d'escroqueries et infractions économiques et financières.

Les taux d'élucidation ont connu une amélioration remarquable, due au développement de la police scientifique et technique, et à une meilleure diffusion dans les services de la culture de la preuve qui aura pour effet de rendre plus difficile le recueil des aveux, aux dépens de la culture de l'aveu, traditionnelle en France en matière d'investigation judiciaire. Cette politique doit être poursuivie, notamment du fait de la rénovation du régime de la garde à vue.

Il convient d'insister sur les résultats très remarquables obtenus dans le domaine de la **sécurité routière** : après un maximum de 8 253 tués en 2001 du fait des accidents de la route, la mortalité a été ramenée à 3 292 en 2010 <sup>(1)</sup>, selon les statistiques de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR). Sur la période la plus récente, le nombre d'accidents a diminué de 2009 à 2010 en passant de 74 207 à 65 863 (- 11,2%) ; celui des tués de 4 434 à 4 160 (- 6,2 %) et celui des blessés de 93 259 à 82 736.

Ce sont donc au total près de 5 000 vies qui ont été épargnées entre 2002 et 2010.

## 2.- L'amélioration de la disponibilité opérationnelle

Depuis 2002, une politique déterminée a été menée pour améliorer la disponibilité opérationnelle des forces de sécurité, sous plusieurs aspects : le redéploiement sur la voie publique des fonctionnaires de police affectés à des tâches administratives, l'abandon des charges indûment supportées par les personnels et la mise en œuvre de la réforme des transfèvements entamée cette année.

- La **gendarmerie** a mené en 2009 un audit interne recensant les missions exercées hors du cœur de métier afin d'en évaluer l'impact et d'en réduire les coûts. Répertoriées au nombre de 54, ces missions sont de portée très variable, tant au niveau des moyens déployés que de leur portée symbolique. Il s'agit notamment des gardes des centres de rétention administrative, transférées depuis à la police aux frontières, des extractions et transfèvements judiciaires, des extractions médicales, de la garde de détenus hospitalisés en milieu ouvert, de la police des audiences, de différentes gardes statiques.

- Il n'apparaît pas sur ce dernier point que des progrès significatifs soient observés même si la **police nationale** fait état de progrès sensibles depuis 2009. S'agissant de la police nationale, des discussions ont été engagées avec les préfets dans certains départements afin de mettre en place un système de vidéosurveillance en remplacement des gardes statiques, ce qui a été réalisé sur certains sites. Un plan d'équipement des préfetures et sous-préfetures en vidéoprotection est en cours de déploiement (gain de 80 ETPT, réparti sur 2010 et 2011). Lorsque la garde ne répond pas à un impératif de sécurité et de

---

(1) Source : observatoire national interministériel de la sécurité routière ; ces données sont différentes et plus favorables que celles du projet annuel de performances.

protection, des solutions alternatives peuvent être développées afin de soulager les services de police de cette charge en faisant appel à des sociétés privées de surveillance ou en utilisant des dispositifs de vidéo-surveillance et/ou d'alarmes.

Pour la période la plus récente, la Préfecture de police a établi un plan de réduction des gardes statiques (gain de 11 ETPT en 2009, 48 ETPT en 2010, 23 ETPT en 2011). Un accord de principe a été trouvé, le 6 mai 2010, avec le ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, sur l'externalisation des missions d'escorte motorisées (gain de 40 ETPT en 2011).

Le plan de substitution engagé en octobre 2008 a déjà permis de remplacer, nombre pour nombre, plusieurs centaines de policiers actifs employés dans des missions non-opérationnelles par des agents des corps de soutien.

- La rationalisation des fonctions support engagée dès janvier 2009 dans le cadre de la RGPP, s'est également traduite par le recentrage de plusieurs dizaines de policiers actifs sur des missions de lutte contre la délinquance. Elle sera amplifiée dans la seconde phase de la RGPP (2012-2013) dont les réformes s'appliquent principalement aux fonctions non opérationnelles.

- Enfin le Premier ministre a décidé en 2009 que les **transfèremments** des détenus entre leur cellule et le palais de justice et les **missions d'escorte et de garde** des détenus hospitalisés dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) sera assurée par l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice. La charge des transfèremments judiciaires reviendra au ministère de la Justice à compter de l'écrou, selon un calendrier échelonné de 2011 à 2013. La charge actuelle pour le ministère de l'Intérieur a été estimée à 1 200 emplois, 800 emplois devant être transférés au ministère de la Justice, compte tenu des gains de productivité attendus de l'unité de gestion et de la visioconférence.

L'échelonnement des transferts sera de 200 emplois en 2011, 250 en 2012 et 350 en 2013. Le transfert des missions a débuté, pour la police, en septembre 2011 dans les régions Lorraine et Auvergne. Il s'étendra à la Basse-Normandie en décembre 2011 puis aux autres départements en 2012 et 2013. La préfecture de police, afin de rationaliser la prise en compte des transfèremments des détenus, a redéfini les compétences de la compagnie des transferts, escortes et protections sur le ressort des quatre départements composant l'agglomération parisienne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). Pour la gendarmerie également, la mise en œuvre de cette mesure a fait l'objet d'une planification triennale de transfert de cette mission par zone géographique. Ainsi, trois régions de gendarmerie sont concernées en 2011, 14 régions en 2012, les dernières régions procédant au transfert en 2013.

## **II.— LES MOYENS ET LA GESTION BUDGÉTAIRES ONT CONSIDÉRABLEMENT ÉVOLUÉ DEPUIS 2002**

Depuis 2002, les moyens dévolus à la sécurité publique ont considérablement évolué.

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (dite « LOPSI 1 ») avait prévu de renforcer d'une manière très significative les moyens alloués à la sécurité intérieure.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2, s'inscrit dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et procède d'une approche moins quantitative et plus sélective.

Le cadre budgétaire est désormais beaucoup plus contraint. La sécurité publique n'échappe pas à l'effort de rigueur qui s'impose à toutes les administrations. Il s'agit de « faire mieux pour moins cher ». Il importe de veiller à ce que ces deux impératifs ne soient pas contradictoires, l'optimisation des moyens devant avoir pour conséquence la poursuite d'une amélioration des résultats. Le cadre contraint des programmations triennales 2009-2011 et 2011-2013 oblige à des choix budgétaires forts.

### **A.— LE TEMPS DE LA REMISE À NIVEAU : LA LOPSI 1 (2002-2007)**

Le bilan de l'exécution de la première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (dite « LOPSI 1 »), qui couvrait la période 2003-2007, est très positif, en particulier en ce qui concerne la police nationale. Pour la première fois, une loi de programmation pluriannuelle aura été quasiment respectée sur toute sa durée. Un tel résultat était loin d'être acquis, notamment au regard du précédent malheureux de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995.

Les effectifs des forces de sécurité ont progressé de 8,6 % entre 2003 et 2007.

#### **1.— Une exécution très positive concernant la police nationale**

Fin 2007, les objectifs budgétaires fixés par la LOPSI pour la police nationale avaient presque tous été atteints, en ce qui concerne aussi bien les moyens de fonctionnement, d'équipement et d'investissement que les effectifs.

Les effectifs de la police nationale sont passés de 132 411 (hors adjoints de sécurité) en 2003 à 148 474 ETPT en 2007 (taux de réalisation de 99 % du plafond d'emplois) et 147 650 ETPT en 2008 (taux de réalisation de 99 %).

Ces effectifs supplémentaires ont permis de renforcer les moyens et également facilité les redéploiements territoriaux entre les circonscriptions de police et de gendarmerie. Cette augmentation des effectifs s'est accompagnée de la mise en œuvre de la réforme des corps et carrières de la police nationale, à partir de 2004.

Les crédits de fonctionnement, d'équipement et d'investissement ont représenté 1 180 millions d'euros en crédits de paiement, sur la période 2003-2007, soit un taux de réalisation de 100 % de la LOPSI. Ces crédits ont permis d'achever en 2007 les grands programmes d'investissement prévus : dotation d'une nouvelle tenue, équipement de gilet pare-balles personnel à port dissimulé, déploiement d'armements individuels nouveaux (pistolet SIG Sauer, lanceurs de balles de défense), accroissement du parc automobile.

La police technique et scientifique a connu une montée en puissance importante, comme précédemment indiqué.

S'agissant de la gestion immobilière, la LOPSI 1 avait pour objectif de porter progressivement le nombre de mises en chantier de 45 000 à 100 000 m<sup>2</sup> par an. Le total des mises en chantier sur la période 2003-2007 a atteint 357 376 m<sup>2</sup>. Alors que les objectifs de dépenses immobilières de la LOPSI s'élevaient à 375 millions d'euros, les réalisations devaient en fait dépasser les 528 millions d'euros sur la période 2003-2007, soit un taux de réalisation supérieur à 140 %, et qui s'explique notamment par la hausse très significative des prix du foncier et des coûts de construction.

Entre 2002 et 2007, le nombre de départements couverts par le réseau de communication numérique sécurisé ACROPOL (automatisation des communications radiotéléphoniques opérationnelles de la police) est passé de 15 à 96. Tous les départements métropolitains en bénéficient désormais.

C'est également dans le cadre de la LOPSI 1 que la modernisation des centres d'information et de commandement (CIC) a été engagée.

## 2.— Un bilan satisfaisant s'agissant de la gendarmerie nationale

La LOPSI 1 (2003-2007) s'est combinée, pour la gendarmerie nationale, avec la loi de programmation militaire 2003-2008. Les créations de postes sur les cinq années (6 050) sont plus éloignées de la cible LOPSI 1 (7 000) que pour la police, avec un taux d'exécution de 86,4 %.

L'effectif global de la gendarmerie nationale est passé de 96 724 militaires et civils en 2003 à 100 410 ETPT en 2007 (soit un taux de réalisation de 98,3 % du plafond d'emplois) et 100 542 ETPT en 2008 (soit un taux de réalisation de 99 %).

Le redéploiement des circonscriptions s'est réalisé simultanément à des redécoupages territoriaux internes à la gendarmerie, comme la mise en place des communautés de brigades.

Le taux de réalisation prévisible des crédits d'investissement, seulement de 70 %, est lié au retard constaté dans la passation d'un marché relatif aux 92 nouveaux véhicules blindés de la gendarmerie.

Les crédits d'équipement de la LOPSI 1 ont cependant permis d'améliorer l'équipement individuel des gendarmes (gilet pare-balles à port discret, nouvelle tenue de service, nouveau pistolet automatique) et d'achever, en 2007, le remplacement des 996 véhicules de groupe de la gendarmerie mobile.

## B.— LE TEMPS DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES, DEPUIS 2007

La révision générale des politiques publiques a été entreprise dès l'élection du Président de la République en 2007.

La diminution des moyens budgétaires ne résulte pas seulement des nouvelles contraintes budgétaires. Elle traduit également l'existence des gains de productivité.

Malgré le caractère prioritaire de la politique de sécurité publique, les services de police et de gendarmerie restent soumis à la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Les effectifs globaux sont ainsi passés de 248 884 à 240 397 de 2007 à 2010. Cette baisse étant compensée par un recours croissant aux réservistes.

### 1.— La révision générale des politiques publiques

#### *a) Les objectifs*

La RGPP a fait l'objet de plusieurs réunions du conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP), les trois premières ont procédé à l'établissement des mesures retenues (12 décembre 2007, 4 avril 2008 et 11 juin 2008).

Le CMPP du 4 avril 2008 avait prévu le transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité organique et fonctionnelle du ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes.

Le CMPP du 11 juin 2008 prévoyait de concentrer l'action de la police et de la gendarmerie sur leur cœur de métier : la sécurité et la lutte contre toutes les formes de délinquance. Les missions périphériques ou annexes devaient être supprimées, externalisées ou reprises à leur compte par les donneurs d'ordre (gardes statiques, protection des personnes, escortes et transfèrement judiciaires, convois motorisés). Dans les cas contraires, ces services devaient être

facturés ; chaque fois que c'est possible, des personnels administratifs devaient être substitués aux policiers et aux gendarmes, ces derniers se consacrant intégralement à la lutte contre la délinquance.

Les marges de manœuvre dégagées sur certaines missions connaissant une baisse d'activité, telle que l'ordre public, devaient permettre de renforcer la présence des forces de sécurité dans les agglomérations qui en ont le plus besoin.

Les efforts en termes de sécurité routière devaient se traduire par un redéploiement des moyens vers les lieux et dans les créneaux horaires où surviennent le plus d'accidents. Les conduites addictives au volant seraient ciblées.

Le même conseil de modernisation du 11 juin 2008 avait souligné les enjeux qui s'attachent à la mise sous une même autorité organique et fonctionnelle des forces de police et gendarmerie : elle devait permettre une efficacité accrue dans la lutte contre la délinquance et s'accompagner du redéploiement des zones de compétence.

La mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie, la fusion des services de renseignement au sein de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), la restructuration des services, structures qui n'ont désormais plus la taille critique (les plus petites unités de police aux frontières, les brigades de moins de six gendarmes, voire certaines circonscriptions de sécurité publiques très proches ou imbriquées), l'adaptation du format des forces mobiles (escadrons de gendarmerie mobile et compagnies républicaines de sécurité) étaient annoncées.

Par ailleurs, un objectif de 40 % a été fixé par le même CMPP pour le taux d'élucidation des crimes et délits, grâce notamment aux actions suivantes : mise à niveau des laboratoires, émergence de pôles d'excellence, certification selon les normes ISO des procédures, rationalisation et modernisation des fichiers partagés : fichier national des empreintes génétiques (FNAEG), fichier automatisé des empreintes digitales (FAED).

#### *b) Les résultats*

Le quatrième rapport d'étape sur la mise en œuvre de la RGPP (conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010) permet de faire le point sur l'application de la RGPP en matière de sécurité.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur afin d'accroître l'efficacité de la politique de sécurité a été concrétisé par la loi du 3 août 2009, qui a consacré le rattachement organique et opérationnel des gendarmes au ministère de l'Intérieur, dans le respect de leur statut militaire.

Le recentrage des forces de sécurité sur leur cœur de métier et sur leur mission prioritaire de protection des citoyens réduire les missions périphériques



assurées par les services de sécurité s'est traduit par des études, dans 22 préfectures, destinées à l'installation de dispositifs de vidéosurveillance et permettant de réduire progressivement les gardes statiques. Les agents qui étaient affectés à la garde de bâtiments administratifs devront être redéployés sur la voie publique. Enfin, les postes administratifs sont progressivement pourvus par des personnels administratifs libérant ainsi des policiers et des gendarmes pour des activités opérationnelles. Près de 600 postes ont été ainsi transformés en 2009 et 1 000 personnels administratifs, techniques et scientifiques ont été recrutés dans la police nationale.

L'adaptation des forces de sécurité aux évolutions de la délinquance par une meilleure couverture du territoire s'est traduite par la mise en œuvre de la police d'agglomération et l'adaptation des dispositifs de sécurisation.

La lutte contre l'insécurité routière a été renforcée grâce à une réorganisation des forces et à l'amélioration de leurs outils. Les forces dédiées à la sécurité routière ont pu concentrer leur action sur les zones les plus risquées. Début 2010, plus de 80 % de l'activité de sécurité routière de la gendarmerie nationale est réalisée hors autoroute, où les risques d'accidents sont les plus élevés. La lutte contre l'insécurité routière passe également par la modernisation des outils à disposition des forces de sécurité. Près de 125 000 kits salivaires ont été déployés en 2009 pour faciliter le dépistage des conduites addictives, tandis que la modernisation de la flotte de radars automatisés embarqués se poursuit.

Le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de poursuivre le déploiement du procès-verbal électronique afin de permettre aux forces de sécurité de se concentrer sur leurs missions prioritaires.

Le tableau de synthèse d'application des réformes issues des quatre premiers CMPP met en évidence que la quasi-totalité des mesures ont été mises en œuvre, à quelques exceptions notables : premièrement, et principalement, la réduction de la mobilisation des forces de sécurité assurant la garde des dépôts et la police des audiences grâce au recours aux réservistes de la police nationale et de l'administration pénitentiaire, aux prestataires privés et à de nouveaux outils.

## 2.— La recherche d'une optimisation des moyens

Les contraintes budgétaires limitent, depuis 2008, les moyens de la sécurité publique, mais de façon inégale selon les postes de dépenses.

### *a) Pression de la masse salariale, diminution des effectifs, et affaiblissement des moyens de fonctionnement et des investissements*

La comparaison des données de l'exécution des crédits de 2008 et du projet de loi de finances 2012 est éclairante. Les crédits de paiement sur l'ensemble de la mission sont supérieurs de 7,7 % en 2012 par rapport à 2008, mais les dépenses de rémunérations augmentent de 11,2 % alors que les moyens de fonctionnement et d'investissement régressent de 11,6 %. Dans le même temps,

les emplois (ETPT) sont ramenés de 248 192 en exécution 2008 à 239 597 en projet de loi de finances 2012, la suppression est de 8 595 ETPT (3,5 %).

Le budget est donc contraint doublement : les effectifs doivent baisser pour alléger des charges de rémunérations qui augmentent continûment (la part des rémunérations dans l'ensemble du budget est passée de 84,6 % en 2008 à 87,4 % en projet de loi de finances 2012) et par ailleurs la diminution des moyens de fonctionnement et d'investissement risque d'empêcher les services d'être efficaces.

L'adaptation des structures s'est appliquée à divers postes : le dispositif de formation et celui des forces mobiles de maintien de l'ordre. Comme l'a indiqué le directeur général de la Police nationale (DGPN), M. Frédéric Péchenard, à la commission des Finances, lors de son audition du 22 juin 2011, il convient à l'avenir de sanctuariser les effectifs dédiés à l'investigation judiciaire, en particulier ceux de la PTS car l'investigation judiciaire permet d'augmenter les mis en cause et les taux d'élucidation. Il faut également préserver les effectifs de la DCRI, compte tenu de la menace constante du terrorisme islamiste. Il faut enfin sanctuariser les effectifs des services généraux, compte tenu de la nécessité de déployer sur le terrain des policiers visibles comme les « patrouilleurs ».

Cette définition des priorités et symétriquement des secteurs où l'on pourrait se résoudre à réaliser des économies correspond peu ou prou à ce qui a été pratiqué depuis le début de la mise en œuvre de la RGPP.

#### *b) La réorganisation du dispositif de formation*

Aussi bien dans la police que dans la gendarmerie, la réduction du dispositif de formation a permis son adaptation à des flux de recrutements en diminution. Le volume des actions de formation a donc globalement diminué mais non celui des formations individuelles.

Dans la **police nationale**, l'allègement du dispositif de formation a été engagé dès 2008. Dans le cadre de la RGPP et du redimensionnement du réseau de la direction de la formation de la police nationale, plusieurs fermetures de structures ont été décidées afin de rationaliser les moyens et d'améliorer l'emploi des personnels, et notamment des formateurs.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2010, a été créée la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), qui a intégré les anciens éléments de la direction de la formation, supprimée. En son sein, la sous-direction de la formation et du développement des compétences (SDFDC) a poursuivi le travail, engagé en 2008, de redimensionnement du réseau de la formation.

En 2009, 8 centres de formation avaient été fermés. Les personnels de ces centres ont été réaffectés, et les locaux remis à disposition de la direction centrale des CRS. 3 autres centres de formation ont été transformés ou intégrés au sein d'autres structures de la formation.

En 2010, deux écoles nationales de police, situées à Marseille et à Vannes, ont été fermées. Ces deux fermetures ont permis le reclassement au sein d'autres directions de la police nationale et de structures du ministère de l'intérieur de 83 personnels actifs et de 61 personnels administratifs et techniques, auxquels s'ajoutent 13 départs à la retraite. Les ENP de Draveil et de Paris ainsi que le CNEF (centre national d'études et de formation) de Gif-sur-Yvette ont été transformés en centres régionaux de formation.

En 2011, la mise en place des délégations interrégionales au recrutement à la formation (DIRF) et des délégations au recrutement et à la formation (DRF) ont permis de regrouper les structures de formation initiale et continue d'un même ressort géographique sous l'autorité d'un délégué zonal dans l'objectif de réaliser, grâce à une plus grande synergie et la mise en commun de moyens humains et matériels, des économies d'échelle.

En région parisienne, la DRF de Paris-Île de France constitue le regroupement territorial de deux anciennes DRRF. Les deux écoles nationales de police (Paris et Draveil) ont été transformées en centres régionaux de formation (CRF). Le centre national d'études et de formation (CNEF) et l'ancienne délégation régionale au recrutement et à la formation (DRRF) d'Île de France ont fusionné pour constituer le centre régional de formation de Gif-sur-Yvette.

Par ailleurs à la fin de 2011, l'école nationale de police de Châtelluguyon sera fermée. Le reclassement des 71 agents (37 policiers actifs et 34 administratifs et techniques) est en cours.

Dans la **gendarmerie nationale**, les écoles de gendarmerie de Montargis, Le Mans, Châtellerauld et Libourne ont été fermées le 1<sup>er</sup> septembre 2009. Celles de Melun, Chaumont, Montluçon, Châteaulin et Tulle constituent désormais le dispositif de formation initiale des officiers, sous-officiers et gendarmes adjoints volontaires de la gendarmerie nationale.

### *c) La restructuration des moyens de maintien de l'ordre*

En 2007, l'effectif global des forces mobiles était de 33 600 agents, 15 000 pour les CRS, 18 600 pour la gendarmerie mobile. Les travaux de la RGPP ont mis en lumière que la restructuration des forces mobiles procède du constat de relativement moindres besoins de forces de maintien de l'ordre, dans le contexte de la révision générale des politiques publiques. Police et gendarmerie ont procédé différemment : la police a opéré une réduction des effectifs au sein de chaque unité en maintenant, jusqu'à récemment, le nombre de compagnies de CRS, la gendarmerie a supprimé des escadrons de gendarmerie mobile.

- Pour la **police nationale**, La RGPP a conduit la direction centrale des CRS, conformément aux décisions prises lors du conseil de modernisation du 4 avril 2008, à un réexamen à la fois du potentiel global des unités de service général mais aussi de leur contrat capacitaire. Ce dernier concerne le nombre minimum d'agents qu'une compagnie est capable de rassembler en toutes

circonstances pour l'accomplissement d'une mission. Correspondant aux trois-cinquièmes de l'effectif de la compagnie, cette capacité subit directement l'impact de la réduction du nombre de fonctionnaires affectés dans les compagnies.

Bien que le nombre de compagnies de service général (dédiées au maintien de l'ordre) reste à 60, l'effectif qui leur est affecté a été réduit de 870 ETPT depuis la mise en œuvre de la RGPP, ce qui représente 10 unités opérationnelles ou 6,2 unités organiques (à 140 gradés et gardiens).

Ainsi, les effectifs opérationnels de l'ensemble des unités de service général ont diminué pour passer de 150 à 140 par unité. Cette situation implique des aménagements dans le fonctionnement même des compagnies (régime de prise de repos en déplacement modifié, prise de repos par unité ou demi-unité) afin de garantir une véritable capacité opérationnelle.

La doctrine d'emploi des CRS a également évolué. Depuis novembre 2002, la doctrine d'emploi des compagnies républicaines de sécurité répondait au principe de la zonalisation ; à l'exception des missions nationales assurées au titre de la réserve générale et pour lesquelles une décision de la direction générale de la police nationale est nécessaire, les unités CRS sont engagées au niveau des zones de défense.

Une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles, accompagnée d'une nouvelle instruction commune d'emploi, a été élaborée en décembre 2009. Cette nouvelle doctrine conforte le principe de déconcentration de l'emploi des unités au niveau du préfet de zone de défense hors missions nationales. La nouveauté réside dans la rationalisation de l'emploi des unités, au travers des 3 points suivants :

- sécabilité des unités en mission de maintien de l'ordre (MO) ;
- réversibilité missionnelle (passage d'une mission de MO à une mission de sécurisation) ;
- fongibilité des zones de compétence gendarmerie/police en matière de sécurisation, pour les forces mobiles.

● Pour la **gendarmerie nationale**, la diminution des unités a été significative. En 2007, la gendarmerie mobile comptait 123 escadrons (EGM) totalisant un effectif de 14 082 militaires. En 2010 et 2011, 15 unités ont été dissoutes, portant le nombre d'escadrons à la fin 2011 à 108, pour un total de 12 373 militaires.

La doctrine d'emploi des forces mobiles est commune à la police nationale et à la gendarmerie nationale. La coordination nationale de l'emploi des forces mobiles est assurée par l'Unité de coordination des forces mobiles (UCFM). Celle-ci est rattachée au cabinet du DGPN mais est placée sous l'autorité conjointe du DGPN et du DGGN.

La déconcentration de l'emploi des unités de forces mobiles (UFM) au niveau de la zone de défense (reliquat zonal) est réaffirmée, la coordination étant assurée sous l'autorité du préfet de zone par l'unité zonale de coordination des forces mobiles (UZCFM) en liaison avec le commandant de région de gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité (RGZDS) et le directeur Zonal des compagnies républicaines de Sécurité (DZCRS).

## C.— LE PROJET DE BUDGET DE LA SÉCURITÉ POUR 2012

Pour la mission *Sécurité* comme pour l'ensemble du budget général, le projet de loi de finances pour 2012 s'inscrit dans un nouveau cadre pluriannuel qui tend à plafonner, à l'horizon 2013, les dotations en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Aussi bien dans la police que la gendarmerie, le poids des rémunérations augmente encore en 2012 alors que les plafonds d'emplois sont une nouvelle fois abaissés. D'un budget à l'autre depuis 2009, on peut réitérer les mêmes observations : la croissance extrêmement soutenue des dépenses de personnel rigidifie la gestion budgétaire et rend difficile une programmation réaliste des moyens de la mission *Sécurité*.

### 1.— L'exécution 2011 et le plan de mobilisation

L'exécution 2011 est plus favorable que prévu en matière de rémunérations, mais il n'empêche que le financement de différents avantages catégoriels maintient la pression sur ce poste de dépenses en 2012. La maîtrise de la masse salariale permet de consacrer un effort particulier pour les investissements de la police.

#### *a) Des économies sur les rémunérations*

Au cours de l'exécution 2011, les économies constatées sur les rémunérations ont été redéployées dans le cadre du plan de mobilisation des forces de sécurité, annoncé en juin 2011.

Ainsi, la prévision de dépense de titre 2 de la **police** pour l'année 2011, présentée lors de l'examen, par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, de la prévision budgétaire initiale (PBI), s'élevait à 8 074,9 millions d'euros. Le point de situation budgétaire réalisé en mai (PSB) a porté la prévision à 8 095,9 millions d'euros : cette hausse s'explique essentiellement par la prise en compte du plan de mobilisation décidé en gestion. En programmation budgétaire rectificative de septembre 2011, la prévision s'établit à 8 077,2 millions d'euros, donc à un niveau très proche de la prévision initiale.

*b) Le plan de mobilisation*

Une réserve de 40,5 millions d'euros a donc été constituée en gestion 2011. Cette réserve a permis de financer le **plan de mobilisation**, avec pour objectif l'augmentation de la présence et de la visibilité de la police par le recrutement de 800 ADS, le financement de 35 000 vacations supplémentaires de réservistes et un paiement d'heures supplémentaires ciblées. Le dégel de la réserve de précaution a été demandé ainsi qu'un abondement des crédits hors titre 2, au titre de la fongibilité asymétrique, à hauteur de 10 millions d'euros.

Les montants obtenus au titre du plan de mobilisation des forces de sécurité pour la **police nationale** sont récapitulés par le tableau ci-joint.

**PLAN DE MOBILISATION JUIN 2011**

(en millions d'euros)

a) Recrutement de 800 adjoints de sécurité	4,9	<b>17,9</b>
b) 35 000 vacations de réservistes	4	
c) Heures supplémentaires	9	
d) Redéploiement par fongibilité asymétrique	10	<b>20,5</b>
e) Abondement LFR (garde à vue)	10,5	
<b>TOTAL</b>	<b>38,4</b>	

Source : direction générale de la police nationale.

Les 800 adjoints de sécurité prévus devaient être recrutés à raison de 176 au premier semestre, 324 en juillet, 300 à la mi-septembre devant sortir de formation fin décembre.

Les 35 000 jours de réservistes supplémentaires sont répartis de la manière suivante : 27 650 jours au profit de la sécurité publique dont 3 080 pour la préfecture de police ; 1 730 jours à la direction centrale des CRS (DCCRS) ; 1 050 jours à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) ; 2 190 jours à la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et 2 380 jours au profit d'autres directions de police.

Les 10 millions d'euros de crédits hors rémunérations obtenus par fongibilité asymétrique sont destinés à l'amélioration de la sécurité en intervention (3,4 millions d'euros) par l'acquisition de 5 000 gilets pare-balles, de 1 000 boucliers balistiques, de 200 lanceurs de balles de défenses et de dispositifs de géo-localisation des patrouilleurs à pied. La livraison de l'ensemble de ces équipements est prévue en novembre 2011.

Il s'y ajoute l'amélioration de la visibilité de la police et des conditions de travail par l'acquisition de 330 véhicules neufs sérigraphiés (6,55 millions d'euros).

Les 10,5 millions d'euros de crédits obtenus en loi de finances rectificative au titre de la mise en œuvre du nouveau régime de garde à vue (GAV) sont destinés l'aménagement de locaux d'avocats et d'auditions ainsi que des travaux

de rénovation des locaux de garde à vue, au déploiement de la visio-conférence, et à l'acquisition de détecteurs de métaux.

Le **plan de mobilisation, pour la gendarmerie**, comprend un volet de rémunérations (titre 2) et un volet hors rémunérations.

15,5 millions d'euros hors CAS doivent être financés par un dégel de la réserve de précaution pour le recrutement de 200 gendarmes adjoints volontaires (0,9 million hors CAS) ; pour le déploiement de 100 000 jours de réservistes supplémentaires (9,5 millions d'euros hors CAS) ; et l'optimisation opérationnelle des effectifs disponibles par le rachat de jours de repos hebdomadaire (5,1 millions d'euros hors CAS).

Le redéploiement de 10 millions d'euros de crédits de rémunérations sur les moyens de fonctionnement permettra de mettre en œuvre les actions suivantes : l'amélioration des conditions de vie des militaires et de leurs familles par l'abondement des budgets des régions pour les besoins urgents en matière d'entretien et de maintenance courante immobilière (2,4 millions d'euros) pour 63 opérations programmées ; l'amélioration de la sécurité en intervention par l'acquisition de 350 bulles tactiques (1,5 million d'euros) ; l'acquisition de 400 pistolets à impulsion électrique (0,8 million d'euros) ; l'installation d'un parcours de tir en situation dans les écoles de gendarmerie de Châteaulin et Montluçon (0,3 million d'euros) et l'amélioration des conditions de travail et de visibilité par l'acquisition de 270 véhicules neufs sérigraphiés (5 millions d'euros).

## 2.— Un aménagement de la programmation triennale

Le projet annuel de performances présente, pages 10 et 11, le cadrage de la programmation triennale et une évolution des crédits pour 2012 sensiblement plus favorable que le cadrage triennal retenu l'an dernier, principalement pour le programme *Police nationale*.

Des moyens supplémentaires en hors titre 2 sont prévus en 2012 afin de renforcer la capacité opérationnelle des services, pour un montant de 284,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 90 millions d'euros en crédits de paiement. Ils seront consacrés à des opérations et dépenses immobilières (221,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,2 millions d'euros en crédits de paiement), à l'acquisition de véhicules supplémentaires (35,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), à l'achat de matériel informatique (7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et au fonctionnement courant des services (20,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Compte tenu de la nouvelle évaluation de la masse salariale qui, à schéma d'emplois inchangé, est inférieure de 40 millions d'euros à la prévision initiale, les crédits de la mission progressent au global de 244,3 millions

d'euros en autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros en crédits de paiement.

Par ailleurs un effort supplémentaire est réalisé en titre 2 à hauteur de 40 millions d'euros par rapport à la LPFP.

Sur le seul poste des moyens de fonctionnement et d'investissement de la **police**, la prévision initiale du budget triennal 2011-2013 prévoyait un budget 2012 de 889 millions d'euros, soit une diminution de près de 8 % entre 2011 et 2012.

Le montant inscrit en projet de loi de finances 2012 représente 956 millions d'euros de crédits hors titre 2. Les crédits de fonctionnement, d'équipement et d'investissement (hors titre 2) alloués à la police nationale pour 2012 ont fait l'objet d'un abondement de 66 millions d'euros, par rapport aux montants prévus par la loi de programmation pluri annuelle des finances publiques (LPFP) 2011-2013 afin d'accroître les capacités opérationnelles des services.

Ainsi, 20 millions supplémentaires seront attribués au fonctionnement courant, ce qui permettra de maintenir le budget de fonctionnement des services de la police nationale au même niveau qu'en 2011.

Parallèlement, un complément de 22 millions d'euros sera dédié au renouvellement du parc automobile léger, pour atteindre 36 millions d'euros au titre des crédits de l'année et 50 millions d'euros de livraisons neuves en 2012. Un effort significatif sera fait au profit des véhicules sérigraphiés.

Le renouvellement de l'informatique des services fera également l'objet d'un effort adapté au vieillissement du parc. Ainsi, 7 millions d'euros compléteront les prévisions de la LPFP 2011-2013, permettant un doublement de l'enveloppe initialement prévue.

Enfin, 17 millions d'euros de crédits de paiement viendront abonder les crédits immobiliers. Ils permettront d'assurer l'entretien du parc immobilier de la police nationale et de financer 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires par rapport aux prévisions de la LPFP 2011-2013.

Selon la direction générale de la Gendarmerie nationale, le calibrage du budget 2012 est globalement en adéquation avec la programmation triennale, l'abaissement du T2 de 7,8 millions d'euros ayant été compensé par une hausse du HT2 à due concurrence.



### 3.— La maîtrise des charges de personnels

#### a) Les rémunérations

**L'augmentation des charges de personnel** s'inscrit dans le cadre d'une tendance constante depuis plusieurs années. La part des dépenses de rémunérations inscrites au titre 2 avait représenté 84,64 % du total des crédits de paiement consommés en exécution 2008.

En loi de finances initiale pour 2010, la part des rémunérations représentait 85,96 % des dotations prévues pour l'ensemble de la mission, part portée à 86,20% en exécution. En projet de loi de finances pour 2012, la part des dépenses de rémunérations inscrites au titre 2 est prévue pour l'ensemble de la mission à 87,39 %.

Les dotations de titre 2 s'élèvent à 14 911 millions d'euros sur 17 063 millions d'euros de crédits inscrits pour l'ensemble de la mission, en augmentation de 2 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. L'an dernier, la progression des crédits de rémunérations du projet de loi de finances 2011 sur le projet de loi de finances 2010 était de 3,8 %.

Sur 14,9 milliards d'euros de crédits de personnels, 5,28 milliards, soit 37,4 %, sont consacrés à la contribution de la mission *Sécurité* au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions pour le financement des pensions de retraite, soit une augmentation de 5,6 % par rapport à 2011. Pour la police, la croissance est de 5,4 % par rapport à 2011 ; et pour la gendarmerie nationale de 5,9 %.

La progression des dotations de rémunérations d'activité connaît un certain ralentissement au sein du programme *Police nationale* (+ 0,1 %), alors que les rémunérations d'activité diminuent au sein du programme *Gendarmerie nationale* (– 1,2 %).

Il s'agit d'une inflexion significative par rapport aux tendances des précédentes années.

L'année 2011 se traduit pour la police et dans une moindre mesure pour la gendarmerie par une consommation de crédits de rémunérations inférieure aux prévisions. Pour la police nationale, la prévision d'exécution 2011 est de 5 638 millions d'euros au lieu de 5 656,5 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale ; pour la gendarmerie, les prévisions d'exécution, de 3 676,6 millions d'euros sont globalement en adéquation avec les dotations de loi de finances initiale, de 3 676,9 millions d'euros.

Nonobstant sa très faible progression, l'enveloppe de **rémunérations d'activité de la police pour 2012** est réputée en adéquation avec la nécessité de financer des mesures catégorielles conséquentes.

CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉ PAR PROGRAMME ET TITRE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution (%)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution (%)
<b>176 – Police nationale</b>	<b>9 137,7</b>	<b>9 275,9</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>9 083,3</b>	<b>9 210,4</b>	<b>+ 1,4</b>
Titre 2 : Dépenses de personnel	8 118,1	8 253,8	+ 1,7	8 118,1	8 253,8	+ 1,7
Autres dépenses dont :	1 019,6	1 022	+ 0,2	965,3	956,5	– 0,9
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	884,3	703,8	- 20,4	761	743,7	– 2,3
Titre 5 : Dépenses d'investissement	90,9	279,9	+ 207,9	159,9	174,5	+ 9,1
Titre 6 : Dépenses d'intervention	44,4	38,3	– 13,7	44,4	38,3	– 13,7
<b>152 – Gendarmerie nationale</b>	<b>7 666,5</b>	<b>7 892,4</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>7 722,1</b>	<b>7 852,9</b>	<b>+ 1,7</b>
Titre 2 : Dépenses de personnel	6 494,2	6 657,1	+ 2,5	6 494,2	6 657,1	+ 2,51
Autres dépenses dont :	1 172,3	1 235,3	+ 5,4	1 227,9	1 195,8	– 2,6
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	1 043,6	1 058	+ 1,4	1 054,8	1 061,6	+ 0,6
Titre 5 : Dépenses d'investissement	114,1	161,9	+ 42	160,8	122,2	– 23,9
Titre 6 : Dépenses d'intervention	14,7	15,3	+ 4,7	12,3	11,9	– 3
<b>Total pour la mission</b>	<b>16 804,2</b>	<b>17 168,3</b>	<b>+ 2,2</b>	<b>16 805,4</b>	<b>17 063,3</b>	<b>+ 1,5</b>

Indépendamment des 5,5 millions d'euros prévus au titre de l'indemnité dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat et du GVT solde de 24,3 millions d'euros, l'enveloppe prévue pour les mesures catégorielles et indemnitaires s'élève à 62,5 millions d'euros. Elle vise, notamment, à financer la poursuite de la mise en œuvre des protocoles d'accord relatifs à la réforme des corps et carrières lancée en 2004 et du relevé de conclusions relatif à l'adaptation de la nouvelle grille de la catégorie B au corps d'encadrement et d'application (55,9 millions d'euros hors CAS *Pensions*) ainsi que la rénovation du régime indemnitaire du corps de commandement dans le cadre de la parité avec la gendarmerie (6,6 millions d'euros).

L'enveloppe de **rémunérations d'activité de la gendarmerie pour 2012**, en diminution de 1,2 %, doit permettre de financer 40,8 millions d'euros de mesures catégorielles (62,8 millions d'euros en année pleine), soit les moyens correspondant à la poursuite du PAGRE rénové (23,2 millions d'euros) ; à la dernière annuité de la nouvelle grille indiciaire défense (1,4 million d'euros) ; au nouvel espace statutaire (transposition de la grille B type : 15,2 millions d'euros) ainsi qu'à l'application des mesures ministérielles au personnel civil : 0,9 million d'euros.

*b) Les effectifs*

Les **plafonds d'emplois** de la mission continuent de diminuer, après les réductions des années précédentes, de 3 598 ETPT (hors transferts) en loi de finances initiale 2009, de 2 632 ETPT (hors transferts) en loi de finances initiale 2010 et de 170 ETPT hors transferts en loi de finances initiale 2011. Il s'agit en 2011 du solde de deux mouvements inverses : la création nette de 790 emplois sur le programme *Police nationale*, et la suppression nette de 960 emplois sur le programme *Gendarmerie nationale*.

Les suppressions d'emplois hors transferts sont prévues en 2012 à hauteur de 1 573 ETPT dans la police et 1 033 ETPT dans la gendarmerie (2 606 au total).

Il n'en demeure pas moins <sup>(1)</sup> que les effectifs de la police restent en 2011 supérieurs à ceux de 2002, du moins pour les corps actifs de la police. Certes, le plafond d'emplois pour 2012 est fixé à 143 714 ETPT à comparer avec un effectif réel de 143 855 au 31 décembre 2002, mais la prévision de consommation d'ETPT pour la police nationale est de 145 504 en 2011.

Si l'on retient comme agrégat de référence non pas la totalité des effectifs mais ceux des corps actifs de la police nationale (hors ADS) depuis 1997, on constate que la période 1995-2002 s'est certes soldée par la création de 2 941 emplois de policiers actifs, mais, dans le même temps, la mise en place des 35 heures se traduisait pour la police nationale par la perte d'un potentiel opérationnel équivalent à près de 8 000 ETPT. Cette perte n'a été que partiellement compensée par le recours massif aux adjoints de sécurité, créés en 1998, qui ne peuvent assumer l'ensemble des missions dévolues aux corps actifs, notamment dans la lutte contre la délinquance.

Malgré la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, à partir de janvier 2009, la période 2002-2010 s'est soldée par la création de 1 514 emplois de policiers actifs. Si la police participe à l'effort de maîtrise des déficits publics comme chaque administration de l'État, les réformes entreprises ont porté au maximum sur les fonctions support pour préserver le potentiel opérationnel des services. L'évaluation de la politique de sécurité ne saurait en effet se limiter au nombre des fonctionnaires : le service rendu à la population dépend avant tout de l'organisation et de l'efficacité des services opérationnels ainsi que de la présence effective des policiers sur la voie publique.

Alors qu'entre 1997 et 2002 la mise en place de la police de proximité a eu pour effets la multiplication des petites unités et la dispersion des effectifs au détriment de l'efficacité, une politique pragmatique a permis, depuis 2002, de renforcer les effectifs présents sur le terrain en optimisant l'organisation des services, en réduisant les missions périphériques sans valeur ajoutée afin de recentrer les policiers sur les tâches de lutte contre la délinquance, en améliorant la

---

(1) Contrairement à ce qu'affirme la Cour des comptes dans son rapport public thématique concernant l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique.

coordination et les synergies opérationnelles avec la gendarmerie, en rationalisant les fonctions support et en développant le recours aux nouvelles technologies.

Les effectifs réels dans la gendarmerie s'élevaient à 96 724 au 31 décembre 2002 et la prévision d'ETPT pour 2011 est de 95 317. Le plafond d'ETPT prévu pour 2012 est de 95 883.

L'augmentation de la part des rémunérations opère donc un effet d'éviction sur les autres postes de dépenses, moyens de fonctionnement et investissements, qui ont atteint un niveau préoccupant selon les déclarations à la commission des finances du DGNP et du DGGN lors de leur audition du 22 juin 2011.

Le DGNP a considéré que sa principale crainte s'était déplacée sur les moyens de fonctionnement et l'investissement, car le triennal consacre et accélère la baisse du budget de fonctionnement. Cette situation implique des choix drastiques. La nécessité de maintenir la capacité opérationnelle de la police a conduit à une baisse de l'investissement logistique, technologique et immobilier, a-t-il ajouté, et cette situation n'est pas durable.

Le DGGN a insisté sur la contraction des crédits prévue par la programmation triennale 2011-2013. En 2011, pour préserver la capacité opérationnelle des unités, il a tenu à maintenir en volume les dotations de fonctionnement, au détriment de l'investissement dont les crédits ont subi une baisse de 50 % en 4 ans. Concrètement, il a considéré ne pas être en capacité de lancer de grand programme immobilier alors que le parc domanial vieillit, ni de procéder au renouvellement naturel des véhicules dont l'âge moyen est de 6 ans. De même, le renouvellement et la mise à niveau du parc informatique prennent du retard. En définitive, le DGGN a considéré que si les perspectives budgétaires ne s'amélioraient pas, la baisse du budget d'investissement de la gendarmerie constituerait la principale préoccupation.

#### 4.— Les moyens de fonctionnement et les investissements

Les dépenses hors titre 2 (fonctionnement et investissement) ne représentent plus qu'une faible partie des crédits prévus pour la mission, compte tenu du dynamisme de la masse salariale, exactement 12,6 %, et cette part diminue d'année en année. Les crédits correspondants sont prévus à 2 152,4 millions d'euros pour l'ensemble de la mission, en baisse de 1,9 %.

Il est à noter qu'aussi bien pour la police que pour la gendarmerie, aucune dotation spécifique n'est prévue en 2012 pour l'aménagement des locaux en conséquence de la réforme de la garde à vue.

##### *a) Les crédits de fonctionnement et d'investissement de la police*

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit pour la police nationale l'ouverture de 1 022 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 0,2 %) et

de 956,5 millions d'euros en crédits de paiement (-0,9 %) en moyens de fonctionnement et d'investissement.

Même s'ils sont en baisse, ces moyens sont supérieurs aux prévisions de la programmation triennale et ils ont fait l'objet, comme précédemment indiqué, d'un abondement exceptionnel de 66 millions d'euros, afin d'accroître les capacités opérationnelles des services.

Une part importante de l'effort demandé est supportée par les budgets d'investissement immobilier et le domaine de l'informatique et des télécommunications.

Sur les 66 millions d'euros, 20 millions supplémentaires sont prévus pour le fonctionnement courant, ce qui permet une stabilisation de ces crédits par rapport à 2011.

Parallèlement, un complément de 22 millions d'euros est dédié au renouvellement du parc automobile léger, ce qui porte à 36 millions d'euros les crédits prévus à ce titre pour 2012. Un effort significatif est fait au profit des véhicules sérigraphiés.

Le renouvellement de l'informatique des services fait également l'objet d'un effort adapté au vieillissement du parc ; de 7 millions d'euros, qui permettent un doublement de l'enveloppe initialement prévue.

Enfin, 17 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires viennent abonder les crédits immobiliers. Ils permettront d'assurer l'entretien du parc immobilier de la police nationale et de financer 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles par rapport aux prévisions de la programmation triennale.

En contrepartie de l'effort accompli pour assurer le maintien du budget de fonctionnement des services, une forte contrainte pèse sur le titre 5 consacré aux systèmes d'information et de communication. Ainsi, une demande de dégel intégral de la réserve de précaution, dès le début de la gestion 2012, sera nécessaire pour financer des projets informatiques structurants pour la police nationale, ainsi que d'autres obligations budgétaires, telles le paiement des fourrières.

Il est à noter que sur 956 millions d'euros de crédits de paiement pour les moyens de fonctionnement et les investissements, 107 millions d'euros sont prévus pour les investissements immobiliers, et environ 130 millions d'euros pour les loyers, dont 61 millions d'euros de loyers budgétaires, ce qui met en évidence une nouvelle fois le caractère incontournable de ces postes de dépenses.

*b) Les moyens de fonctionnement et les investissements de la gendarmerie*

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit pour la Gendarmerie nationale l'ouverture de 1 235,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (+ 5,4 %) et de 1 195,8 millions d'euros de crédits de paiement (– 2,6 %) en moyens de fonctionnement et d'investissement hors titre 2.

Dans un contexte de diminution des moyens, le DGGN a fait le choix de préserver les crédits de fonctionnement courant des unités en limitant l'impact de la baisse des dotations globales à 1,5 % en périmètre constant, hors dépenses de loyers et d'énergie. L'objectif est de permettre aux unités de mener leurs missions opérationnelles et ainsi de préserver le niveau de performance de la gendarmerie.

Au sein du titre 3 qui regroupe les moyens de fonctionnement, la gendarmerie distingue les dépenses de fonctionnement courant (« titre 3 FC ») et les dépenses hors fonctionnement courant (« titre 3 HFC ») correspondant à des investissements inscrits en titre 3 (maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et de communication, MCO des moyens aériens, équipements dont le coût unitaire est inférieur à 10 000 euros, comme l'habillement, l'armement et les munitions, et les véhicules de la gamme commerciale). Cette distinction est opérée dans le projet annuel de performances depuis 2010.

D'un montant de 946,4 millions d'euros après transferts et changement de périmètre, l'évolution du T3 FC est marquée par une hausse des loyers. Toutefois, les suppressions d'effectifs et les transformations d'emplois permettent de contenir l'augmentation des dotations sur ce poste. Pour ce qui concerne les autres dépenses, les montants inscrits en loi de finances initiale 2011 ont été reconduits.

Les prévisions de dépenses de loyers (hors loyers budgétaires) en loi de finances initiale 2010 et en loi de finances initiale 2011 étaient respectivement de 432 millions d'euros et 434 millions d'euros. La prévision pour 2012 est de 442,7 millions d'euros (soit 37 % des dotations hors titre 2), hors loyers budgétaires. On peut s'interroger sur le caractère réaliste de ces prévisions en considération de la dépense constatée en 2010, de 440,2 millions. Les seuls loyers ont ainsi représenté en 2010 36 % des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie (hors titre 2). Il s'y est ajouté 22 millions d'euros de loyers budgétaires.

Les dotations de titre 3 HFC comprennent le maintien en condition opérationnelle (MCO) des hélicoptères et des systèmes d'information et de communication (SIC), les terminaux informatiques, l'habillement, l'armement, les matériels de protection, les munitions, les matériels techniques et divers, le mobilier, la maintenance courante immobilière ainsi que les véhicules de brigade et de police route.

Les crédits alloués en 2012 au titre 3 HFC augmentent pour atteindre 111 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 115 millions d'euros de crédits de paiement, à comparer à 83 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 82 millions d'euros de crédits de paiement en 2011. La dotation nouvelle en titre 3 HFC permettra de couvrir des dépenses incompressibles.

Le périmètre du titre 5 comprend les gros équipements et les moyens mobiles (véhicules lourds ; véhicules de transport ; hélicoptères ; motocyclettes ; moyens nautiques...), les programmes des systèmes d'information et de communication et les opérations immobilières domaniales.

L'enveloppe 2012 s'élève à 162 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 122 millions d'euros de crédits de paiement, contre 107 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 167 millions d'euros de crédits de paiement en 2011.

Il est à noter que le recours par la gendarmerie au financement par opérations AOT-LOA (Autorisations d'occupation temporaire-Location avec option d'achat) a permis de lancer sept opérations (Châteauroux, Laval, Caen, Issy-les-Moulineaux, Sathonay-Camp, Mulhouse et La Valette du Var) qui intègrent une prestation complète sur une période d'environ 30 ans : construction, financement, maintenance, entretien courant.

Ces opérations n'auraient pu être initiées en construction domaniale classique en raison des contraintes budgétaires. Elles représentent un coût incommensurablement plus élevé que les partenariats public-privé recensés pour la police (192 millions d'euros) : la dépense en 2012 doit être de 16 millions d'euros, mais le coût total de 1 268 millions d'euros dont 540 millions d'euros pour l'investissement, 478 millions d'euros au titre du financement et 250 millions d'euros pour le fonctionnement.

Il est à noter qu'à elle seule, l'opération de construction de la nouvelle direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux représente 408 millions d'euros.

Ces éléments sont de nature à augmenter encore la part des dépenses obligatoires dans le budget de la gendarmerie à l'avenir.





## CONCLUSION

En moins de dix ans, c'est une très profonde transformation qui s'est opérée dans les services de l'État chargés de la sécurité publique : transformation des méthodes, des moyens, des structures, des esprits. Et cette évolution s'est traduite par une très remarquable amélioration des résultats, dont témoigne tout particulièrement le bond en avant constaté en matière d'élucidation des crimes et délits.

Cet effort doit être poursuivi dans un cadre financier désormais beaucoup plus contraint. À la performance opérationnelle, il importe donc d'ajouter une performance en matière de gestion. D'importants progrès ont d'ores et déjà été faits dans ce domaine. Il est essentiel de les poursuivre et de les amplifier.

Trois priorités doivent à cet égard être clairement identifiées :

- la mobilisation des avancées scientifiques et technologiques au service de l'investigation judiciaire. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que la réforme de la garde à vue rend plus difficile la recherche de l'aveu et que dans ces conditions seul l'établissement de preuves irréfutables permettra d'améliorer encore le taux d'élucidation ;

- la mutualisation des moyens de tous les services, en particulier la police et la gendarmerie. Autant la maîtrise de deux forces séparées s'impose, autant leur coopération est une nécessité pour des raisons opérationnelles mais aussi pour des raisons budgétaires. La performance de la gestion et en particulier la maîtrise des charges salariales est une condition incontournable de la poursuite d'une amélioration des résultats ;

- l'amélioration de la disponibilité des services et en particulier le renforcement de la présence des policiers et des gendarmes sur la voie publique. Nos concitoyens le demandent. Il est essentiel de répondre à cette attente, ce qui nécessite une adaptation constante des structures et de l'organisation du temps de travail.

Au moment de voter le dernier budget de la législature, le Rapporteur spécial ne peut que souhaiter que les efforts considérables accomplis depuis 2002 se poursuivent avec autant de volontarisme au cours des années à venir.

## COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 25 OCTOBRE 2011 À 21H00

*(application de l'article 120, alinéa 2 du Règlement)*

**M. Jean Launay**, suppléant *M. le président Jérôme Cahuzac*. Mes chers collègues, le président Jérôme Cahuzac, retenu, m'a prié de l'excuser auprès de vous et m'a demandé de coprésider cette réunion.

Monsieur le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, je suis heureux de vous accueillir, avec Guy Teissier, président de la Commission de la défense nationale, et Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois, afin d'examiner en commission élargie les crédits de la mission « Sécurité » pour 2012.

L'organisation des débats en commission élargie a été affinée : désormais, ceux-ci seront chronométrés afin de s'assurer du respect de la durée prévue. Pour la mission « Sécurité », le temps de parole total a été fixé à trois heures. Les rapporteurs disposent de cinq minutes pour poser leurs questions, contre deux minutes pour les autres députés – un peu plus, le cas échéant, pour les porte-parole des groupes. Les auteurs de question disposeront par ailleurs d'un droit de suite en cas de réponse incomplète.

**M. le président Guy Teissier**. Je souhaite la bienvenue à M. le ministre, dont j'attends en particulier qu'il fasse le point sur l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Nous disposons désormais d'un recul suffisant pour évaluer cette réforme, à laquelle notre collègue Alain Moyné-Bressand a récemment consacré un rapport.

Cette séance sera également l'occasion d'évoquer la mise en œuvre de la LOPPSI 2 (loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) et les mesures d'amélioration des équipements prises notamment en faveur de la gendarmerie.

La Commission de la défense a par ailleurs constaté avec inquiétude, après l'audition du général Jacques Mignon, une diminution importante, par rapport à 2011, des crédits d'investissement pour l'année à venir.

**M. le président Jean-Luc Warsmann**. La mission « Sécurité » est évidemment particulièrement suivie par la Commission des lois. Je salue le travail effectué par tous les fonctionnaires de police et de gendarmerie dans notre pays et leur engagement au service de la sécurité de nos concitoyens.

Dans un cadre budgétaire contraint comme il ne l'a jamais été depuis des décennies, vous nous proposez, monsieur le ministre, des crédits en augmentation de 1,4 %, essentiellement à cause de l'accroissement de la masse salariale. Nos unités disposeront-elles des moyens nécessaires pour fonctionner ? Où en est-on du recentrage des forces de sécurité sur leur métier de base, alors qu'un certain nombre de réorganisations ont déjà été effectuées ?

**M. Michel Diefenbacher**, *rapporteur spécial*. Depuis 2002, des changements très profonds sont intervenus dans la politique de sécurité publique. Ils concernent aussi bien l'organisation que les méthodes et les moyens des services : rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, redéploiement des zones de compétence, mutualisation des moyens, fusion des services de renseignement, création d'une police d'agglomération, généralisation des communautés de brigade, réorganisation de la chaîne de commandement de la gendarmerie ont permis de traiter une délinquance plus mobile, plus violente et plus imprévisible.

S'agissant des méthodes, le recours systématique aux moyens de la police scientifique et le développement de la vidéosurveillance ont accru l'efficacité des moyens d'investigation et préparé le passage d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve. Le renforcement des moyens matériels, des véhicules, des systèmes radio, de l'informatique a accompagné la revalorisation de la condition des agents.

Cette politique a porté ses fruits : diminution constante de la délinquance, amélioration des taux d'élucidation, renforcement de la présence des forces de sécurité sur la voie publique et, par ailleurs, baisse remarquable du nombre des accidents et des tués sur les routes.

Le budget de 2012 vise à poursuivre et à amplifier ces actions. Il se monte à 17,17 milliards d'euros, dont 9,28 milliards pour la police et 7,89 milliards pour la gendarmerie. Les effectifs diminuent de 2 606 équivalents temps plein travaillé hors transferts : c'est la conséquence de l'application à la police et à la gendarmerie du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. La masse salariale, malgré tout, continue d'augmenter de 2,04 %, tandis que les moyens de fonctionnement progressent de 2,2 %.

La police technique et scientifique (PTS), la recherche systématique des indices sur les lieux où les infractions ont été commises, l'effort considérable de formation des agents à ces nouvelles disciplines et la constitution de nouveaux fichiers, le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) expliquent pour une large part l'amélioration remarquable du taux d'élucidation, qui est passé de 26,2 % en 2002 à 37 % en 2010. Mais, d'une certaine façon, la police scientifique a parfois été victime de son propre succès. La multiplication des relevés entraîne un véritable embouteillage des laboratoires publics, lequel impose un recours fréquent à la sous-traitance et s'accompagne souvent d'un allongement des délais d'attente. Il faut donc renforcer, moderniser, peut-être à terme réinstaller nos laboratoires. Il faudra par ailleurs poursuivre les avancées scientifiques – je pense en particulier à la reconnaissance faciale.

Monsieur le ministre, comment voyez-vous, dans les années qui viennent, l'évolution de la police technique et scientifique ?

Les mutualisations entre police et gendarmerie – commandes publiques, gestion des moyens logistiques – sont probablement un gisement important, non seulement d'économies, mais également d'efficacité, amenant les services à travailler davantage ensemble. Mais il faut éviter qu'elles en viennent à gommer la spécificité des deux forces, qui doivent rester séparées et garder chacune leur statut, leurs règles de fonctionnement et leur culture. Pouvez-vous, monsieur le ministre, préciser votre position sur ce point, faire un premier bilan des mutualisations opérées jusqu'ici et tracer les perspectives dans ce domaine pour 2012 ?

Les policiers et les gendarmes n'échappent pas à la règle du « un sur deux », mais il est essentiel que la diminution des effectifs qui en résulte ne se traduise pas par une baisse de la disponibilité opérationnelle des services et par une moindre présence des agents sur la voie publique. Quels sont les mesures de réorganisation intervenues et leur impact précis sur la disponibilité effective des agents ? La présence des forces de police et de gendarmerie sur la voie publique est une attente forte de la population, à laquelle il est important que le Gouvernement réponde en dépit des contraintes budgétaires.

Je finirai par la réforme de la garde à vue. Celle-ci était nécessaire pour les raisons que l'on sait, mais elle a eu pour effet de rendre les enquêtes plus difficiles et par conséquent plus lentes. En outre, une adaptation des locaux des brigades et des commissariats s'est révélée nécessaire pour que les avocats puissent intervenir dans des conditions satisfaisantes. La première loi de finances rectificative de 2011 avait d'ailleurs ouvert un crédit de 15 millions d'euros à cet effet.

Quel est le bilan de la réforme de la garde à vue ? Risque-t-elle d'entraîner, comme certains le craignent, une baisse des taux d'élucidation ? Les investissements destinés à l'aménagement des locaux pourraient-ils être beaucoup plus lourds que prévu ? Une seconde réforme, dont la nécessité est évoquée par certains, est-elle à l'ordre du jour ?

**M. Alain Moyné-Bressand**, *rapporteur pour avis de la Commission de la défense*. Je me réjouis que, dans un cadre de réduction des dépenses publiques, les crédits du programme « Gendarmerie nationale » soient maintenus, ce qui témoigne de la priorité accordée par le Gouvernement à la sécurité.

Ces dernières années, la gendarmerie a connu de nombreuses réformes structurelles, au premier rang desquelles son intégration au ministère de l'intérieur. Ces réformes, elle les a assimilées avec succès, comme j'ai pu le constater lors de la mission d'évaluation de la loi du 3 août 2009 que j'ai conduite avec Mme la sénatrice Anne-Marie Escoffier.

L'ensemble des acteurs que j'ai rencontrés à cette occasion m'a d'ailleurs confirmé leur souhait de voir la gendarmerie conserver son statut militaire, gage d'efficacité et de réactivité. J'en profite pour adresser toutes mes félicitations à la gendarmerie pour l'action qu'elle mène, tant sur le territoire national que sur des théâtres d'opérations extérieurs.

Je souhaite cependant attirer l'attention du Gouvernement sur l'aggravation des conditions de logement des gendarmes, qui doivent pourtant être logés par nécessité absolue de service. L'état du parc domanial, qui représente plus de 40 % du parc immobilier de la gendarmerie, est particulièrement préoccupant. En effet, 70 % des logements domaniaux ont plus de vingt-cinq ans et nécessitent des travaux de rénovation importants. Or, dans ce domaine, l'insuffisance des crédits est récurrente.

À la question de l'entretien des casernes s'ajoute celle de leur construction. Sur ce point, force est de constater que le développement de procédures de financement innovantes n'a pas permis de résorber l'ampleur du problème. Certaines d'entre elles, comme les baux emphytéotiques administratifs ou les partenariats public-privé (PPP), génèrent même des surcoûts importants.

La situation est d'autant plus préoccupante que le projet de loi de finances pour 2012 ne prévoit de consacrer que 40,78 millions d'euros à la réhabilitation des casernes et 15,9 millions d'euros à leur construction.

S'agissant de l'équipement, je me réjouis que près de 16 millions d'euros soient dégagés en 2012 pour l'acquisition de trois EC135, qui vont permettre de poursuivre la modernisation du parc d'hélicoptères de la gendarmerie – des appareils dont j'ai pu mesurer l'importance, notamment pour le GIGN, en me rendant récemment au groupement central des forces aériennes de la gendarmerie, à Villacoublay.

J'appelle toutefois votre attention, monsieur le ministre, sur la question du renouvellement des véhicules blindés à roues de la gendarmerie mobile, qui ont plus de quarante ans et pour lesquels aucun financement n'a encore été débloqué.

Enfin, je souhaiterais connaître la situation des mutualisations avec la police nationale – qui doivent permettre de réaliser des économies et d'améliorer l'efficacité du service –, notamment dans les domaines du soutien des véhicules et du développement des systèmes d'information.

**M. Guy Geoffroy**, *rapporteur pour avis de la Commission des lois*. Nous allons entrer dans l'avant-dernière année de mise en œuvre de la LOPPSI 2.

Les échéanciers et les objectifs de cette loi de programmation ont-ils été respectés et vont-ils continuer de l'être en 2012 et en 2013 ?

La police technique et scientifique est un des grands enjeux de cette loi, et nous en attendons beaucoup en termes de performance. Or, si l'augmentation du nombre de scientifiques est visible dans la police nationale comme dans la gendarmerie, des interrogations, voire des inquiétudes demeurent. La « PTS de masse » repose sur les prélèvements sur site effectués par des agents de terrain dits « polyvalents », dont ce n'est pas la mission principale et qui, en toute logique, sont moins performants que les scientifiques spécialisés. En dépit de ces difficultés, estimez-vous, monsieur le ministre, que le système de la polyvalence donne satisfaction ? Quel est selon vous le nombre de scientifiques supplémentaires qu'il faudra envisager de recruter dans les années à venir ?

D'une façon générale, les effectifs vont à nouveau être réduits en 2012 à concurrence de 1 682 équivalents temps plein. Je rappelle que les services de police et de gendarmerie ont dû consentir de gros efforts depuis le début de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques. Pour maintenir une présence constante sur le terrain, vous avez donc opéré des redéploiements internes, réduit le format de certaines forces, comme les forces mobiles, et redéfini certains concepts relatifs à la présence sur le terrain. Compte tenu des efforts déjà engagés, pouvez-vous confirmer que le nombre de policiers et de gendarmes sur la voie publique sera maintenu en 2012, voire augmenté ? Qu'en sera-t-il les années suivantes ?

En ce qui concerne les personnels administratifs, le ministère a mis en œuvre une politique tendant à affecter des personnels dédiés aux tâches qui ne requièrent pas de disposer d'un statut actif, afin d'améliorer l'efficacité de nos forces de sécurité et de réduire les coûts. Des efforts notables ont déjà été accomplis en ce domaine, si bien que, cette année, le nombre de recrutements de personnels administratifs, techniques et scientifiques est désormais supérieur à celui des gardiens de la paix. Pourtant, l'effort en faveur de ces personnels devrait et pourrait être renforcé. Cela permettrait en particulier de valoriser leurs fonctions et de les rendre plus attractives, surtout depuis la fusion de ce corps avec ceux des préfetures. Quels sont vos projets en ce domaine ?

On l'a dit, les dépenses de fonctionnement et d'investissement s'inscrivent dans un contexte très contraint. Le budget de fonctionnement de la gendarmerie est globalement stabilisé à périmètre constant, et la police a obtenu un abondement bienvenu de ses dotations pour 2012. Ces deux forces auront-elles des moyens suffisants sur le terrain pour accomplir leurs missions essentielles ? Estimez-vous possible que ces budgets puissent être à nouveau limités sans que les capacités opérationnelles en soient affectées ?

Je note qu'un effort notable sera accompli cette année en faveur de l'immobilier. Cette question est essentielle pour le « moral des troupes ». Une telle politique pourra-t-elle être poursuivie dans les années à venir ?

Le rapprochement entre police et gendarmerie semble se dérouler correctement. Je me félicite des initiatives qui tendent à améliorer la coordination de ces deux forces, notamment grâce à la CORAT (coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires) bientôt mise en œuvre dans chaque département. Quels efforts reste-t-il à accomplir en ce domaine ?

Le recentrage sur le cœur de métier se poursuit : la prise en charge des transfèrements judiciaires par l'administration pénitentiaire est en cours ; des mesures ont été prises pour réduire le nombre de gardes statiques ; l'encadrement des convois exceptionnels ne sera plus assuré par l'État. Quelles sont, si elles existent, les marges supplémentaires dont vous pouvez disposer ?

Enfin, où en est la mise en œuvre de la réforme de la médecine légale ?

**M. Jean Launay, président.** Pour sa part, le président Cahuzac souhaitait vous interroger sur les remarques concernant la politique de rémunération dans la police exprimées par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur le budget de 2010, ainsi que sur la partie du rapport de la Cour sur la sécurité publique relative aux effectifs de la police et de la gendarmerie.

Quant à moi, je m'interroge sur les conditions de mise en œuvre de la réforme de la garde à vue.

**M. Éric Ciotti.** Au moment où nous examinons les crédits de la mission « Sécurité », permettez-moi de saluer l'action des forces de police et de gendarmerie et d'avoir une pensée particulière pour la famille d'Anne Pavageau. L'assassinat de cette policière, il y a quelques jours à la préfecture du Cher, nous rappelle l'importance et la difficulté du travail qu'accomplissent au quotidien, avec beaucoup de courage, les policiers et les gendarmes.

Au nom du groupe UMP, je voudrais apporter mon soutien à ce budget. Réalisé dans le contexte financier difficile que l'on connaît, il n'en traduit pas moins la volonté forte du Gouvernement en faveur de la sécurité dans notre pays, puisque les crédits connaissent une augmentation de 1,55 %, soit 50 millions d'euros de plus par rapport à la loi de programmation des finances publiques adoptée l'année dernière.

Ce budget nous permettra donc de poursuivre une politique dont les résultats très positifs ont déjà été soulignés – en particulier la baisse de 17 % de la délinquance générale depuis 2002. Il permettra également la mise en œuvre concrète des objectifs défini par la LOPPSI 2, notamment en termes de modernisation, qu'il s'agisse de la police technique et scientifique – entre 2002 et 2011, le nombre d'empreintes dans le FNAEG est passé de 2000 à plus de 2,2 millions, ce qui a contribué à l'augmentation de 26 à 37 % du taux d'élucidation –, de la vidéoprotection ou des fichiers d'analyse sérielle.

En dépit de ce que l'on entend de façon récurrente – mais mensongère –, les effectifs ont augmenté de 1 700 depuis 2002. Nous mesurons l'effort engagé au titre de la RGPP dans le budget de 2012, mais nous constatons aussi que la présence sur le terrain de la police et de la gendarmerie sera accrue grâce à la mobilisation des réserves et à une meilleure coordination entre les deux forces permise par l'application de la loi d'août 2009.

Je note enfin l'effort particulier consenti en faveur de l'immobilier et l'acquisition de plus de 4 000 véhicules neufs.

Le groupe UMP soutien donc ce budget, qui permettra aux forces de police et de gendarmerie d'accomplir les missions toujours plus difficiles qui leurs sont assignées.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** J'aurais pu concentrer mon propos sur ce qui restera la marque de cette législature, à savoir l'éradication des effectifs de policiers et de gendarmes. En effet, si l'on considère le nombre de fonctionnaires – et non celui des adjoints de sécurité, de gendarmes adjoints ou de réservistes –, vous en avez supprimé 12 500 depuis 2007, dont 3 148 dans ce seul budget.

Ce sujet ayant été largement traité ailleurs, je préfère vous interpellier sur ce que vous avez présenté comme un effort exceptionnel en faveur de l'équipement des forces de sécurité.

Le projet annuel de performance nous indique que la gendarmerie est censée financer l'achat de véhicules à hauteur de 20 millions d'euros, et la police à hauteur de 40 millions d'euros. Mais la plaquette de communication éditée par votre ministère évoque une enveloppe globale de 100 millions d'euros. Ou sont passés les 40 millions manquants ?

Si les chiffres transmis annuellement par le ministère sont exacts, entre 2007 et 2012 la part d'investissement a chuté de 40 % dans la police et de 75 % dans la gendarmerie – les capacités d'investissement de cette dernière ont été divisées par quatre en quatre ans. Ainsi, cette année, tant pour la police que pour la gendarmerie, les dotations en crédits de paiement ne serviront en réalité qu'à couvrir des engagements antérieurs, notamment ceux pris au titre de la LOPPSI 1. Il s'agit donc seulement de solder les factures du passé !

Les autorisations d'engagement sont certes en hausse, mais, pour la police, les crédits supplémentaires seront principalement affectés – à hauteur de 131 millions d'euros – à une seule opération, le projet de relogement de la police judiciaire, à Paris, sur la ZAC des Batignolles. En comparaison, les 40 millions d'euros destinés aux opérations de réhabilitation et de construction pèsent peu.

En cinq ans, la baisse des crédits dédiés à l'immobilier est impressionnante : 40 % ! Les crédits passeront en effet de 350 millions d'euros en 2007 à 210 millions en 2012. Vous visitez des commissariats de police, monsieur le ministre, mais vous devriez aussi voir ce que l'on ne veut pas vous montrer : dans le Val-d'Oise, notamment, certains commissariats sont indignes de recevoir les personnels comme les autres personnes amenées à les fréquenter.

De la même manière, il faudrait 250 millions par an pour l'entretien courant des casernes de la gendarmerie. Or seulement 50 millions d'euros y seront affectés en 2012. Lorsqu'on traverse les bâtiments de la caserne Babylone où logent les gardes républicains – le rapporteur spécial pourra le confirmer –, on croise des rats ! Quant à l'installation électrique, elle date des années 1960 !

Le budget de 2012 ne redressera pas, évidemment, une situation que l'impéritie gouvernementale a laissé se dégrader continûment.

Pour le groupe SRC, il s'agit d'un budget de renoncement, qui s'accommode de la paupérisation des forces de sécurité, de la clochardisation de bien des services et du déclin de l'État dans l'exercice d'une de ses missions fondamentales.

**M. Claude Guéant**, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*. Je classerai mes réponses par thèmes.

Je tiens tout d'abord à signaler que les engagements pris sont scrupuleusement respectés. Vous avez voté une LOPPSI dont les crédits sont bien inscrits dans le projet de loi de finances.

Du reste, monsieur Urvoas, deux LOPPSI ont été successivement adoptées. La première était une loi de rattrapage, la seconde une loi de consolidation, ce qui rend difficiles les comparaisons entre les deux textes. Depuis 2002, l'effort de modernisation de l'équipement des services de police s'est élevé à 3,4 milliards d'euros. D'ailleurs, et je m'en étonne, alors que les crédits prévus dans le cadre de la LOPPSI 1 étaient importants, vous ne les avez jamais votés.

Les accords signés par les ministres de l'intérieur successifs et les organisations représentatives du personnel ont été, eux aussi, respectés de manière scrupuleuse. De plus, par souci de parité et d'équité de traitement, ils sont déclinés également en faveur des militaires de la gendarmerie nationale.

Monsieur Moyne-Bressand, la gendarmerie a la capacité d'acheter trois hélicoptères C135, qui seront livrés en 2012 et 2013.

Par ailleurs, au-delà même des engagements pris par la LOPPSI, deux programmes sont privilégiés cette année.

Il s'agit tout d'abord d'un programme d'acquisition de véhicules, à hauteur de 100 millions d'euros, lesquels résultent des inscriptions de 2012 et de réservations de crédit sur l'exercice 2011. Il est très important pour les forces de police et de gendarmerie de disposer d'un parc satisfaisant de véhicules : 4 400 véhicules seront livrés l'année prochaine, moitié pour la police nationale et moitié pour la gendarmerie.

D'autres éléments forts de modernisation sont également prévus. Outre la police scientifique et technique, sur laquelle je reviendrai, le développement de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation : 350 véhicules sont en cours d'équipement. Ce programme donne des résultats remarquables. Deux gendarmes dans l'Ain m'ont confié récemment qu'ils faisaient en deux jours le travail de cent gendarmes en un an. Ce dispositif permet de lire les plaques de tous les véhicules visés et de les confronter au fichier des véhicules volés. La détection est immédiate.

L'évolution des effectifs tient compte de la nécessité de maîtriser les finances publiques. J'ai remarqué que la gauche confirmait sa propension à dépenser de l'argent : tel n'est pas le choix du Gouvernement ni de la majorité. Parler d'« éradication » des effectifs me paraît bien excessif. Nous faisons la démonstration, monsieur Urvoas, qu'en dépit de la diminution des effectifs la délinquance recule tous les ans. La police et la gendarmerie ne sont donc pas si mal administrées que cela ! De plus, les gendarmes et les policiers français sont des militaires et des fonctionnaires compétents et ardents au travail.



La police technique et scientifique est en grande partie à l'origine de l'amélioration du taux d'élucidation des affaires délictuelles et criminelles, qui est passé de 26 % à 37 %, ce qui est considérable. Je pense notamment au fichier des empreintes génétiques, évoqué à l'instant par M. Éric Ciotti, ainsi qu'au développement de nouvelles technologies, comme la préservation des odeurs, qui est appelée à un grand développement, ou à l'augmentation du régime du fichier des empreintes digitales.

Mais l'équipement n'est pas tout. La préparation de la police et de la gendarmerie à l'utilisation des technologies de la police technique et scientifique est tout aussi importante. Monsieur Geoffroy, des gendarmes à l'origine polyvalents sont formés au relevé des traces et équipés de kits qui leur permettent de faire ces relevés. Les équipes sont beaucoup plus nombreuses que par le passé et tous les services sont désormais capables de faire immédiatement des relevés.

Vous avez également évoqué l'équilibre entre les fonctionnaires de police ou les gendarmes affectés à des tâches de police technique et scientifique et les fonctionnaires ou militaires exclusivement spécialisés dans ces tâches : le sens de l'histoire conduit au renforcement des équipes spécialisées.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la réforme de la garde à vue, qui est inéluctable et ne saurait être remise en cause : le Conseil constitutionnel a clairement indiqué que les droits de la défense devaient être renforcés et la loi que vous avez votée va dans ce sens. Le Conseil constitutionnel, sollicité par une question prioritaire de constitutionnalité, rendra un avis d'ici à quelques jours. Il nous faut donc progresser encore dans le passage d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve, ce qui implique de développer la police technique et scientifique.

De nouvelles technologies sont très prometteuses à cet égard. L'un de vous a évoqué la reconnaissance faciale. La semaine dernière se tenait à Paris le salon Milipol – le salon mondial de la sécurité intérieure des États – : les technologies de la reconnaissance faciale, développées notamment par les entreprises françaises, atteindront très vite un degré de fiabilité d'autant plus intéressant que les différents fichiers déjà possédés par la police et la gendarmerie comptent déjà quelque 5 millions de photographies. Assez rapidement, l'acquisition de ces nouvelles technologies aura des effets opérationnels considérables.

Monsieur le rapporteur spécial, vous avez évoqué la mutualisation des services de police et de gendarmerie, le président de la commission de la défense, M. Guy Teissier, et M. Moyne-Bressand ayant plus précisément évoqué le cas de la gendarmerie.

Comme ont pu le constater M. Moyne-Bressand et Mme Escoffier, sénatrice, qui ont travaillé ensemble sur l'évaluation du rapprochement de la police et de la gendarmerie, celui-ci est, à mes yeux, un véritable succès. Après avoir longtemps fréquenté le ministère lui-même, je suis devenu ministre de l'intérieur après l'adoption de la loi de 2009 : j'ai été très agréablement surpris du caractère aisé, naturel, voire spontané des coopérations entre policiers et gendarmes. C'est très satisfaisant pour la qualité du service public rendu à nos concitoyens.

Des conventions CORAT sont déjà en vigueur dans soixante-huit départements. Des services sont devenus communs au niveau central, notamment la Direction de la coopération internationale : un seul service fonctionne désormais à la plus grande satisfaction de chacun, ambassadeurs compris.

Le Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure du ministère de l'intérieur a, quant à lui, été confié à la gendarmerie, qui avait plus d'expertise et de moyens en ce domaine : ce service fonctionne, lui aussi, à la satisfaction de la gendarmerie comme de la police nationale, qui se consacre par ailleurs à un grand nombre de tâches des services centraux.

Il en est de même sur le terrain : c'est de manière tout à fait naturelle qu'aujourd'hui policiers et gendarmes se prêtent main forte – il y a même des exemples de coopération très poussée dans le département de l'Isère entre les unités d'intervention. Sans plus aucun problème, les policiers peuvent désormais compter, en cas de difficulté, sur un regroupement rapide de gendarmes, rendu possible par les règles d'emploi et de disponibilité de la gendarmerie. À l'inverse, une brigade de gendarmerie en difficulté peut faire appel à la BAC du commissariat le plus proche, qui arrive aussitôt.

Cette coopération se fait bien sûr – j'y veille particulièrement – dans le respect de l'identité de chaque corps. Il n'est pas question de toucher au caractère militaire de la gendarmerie et il faut veiller à ne pas conforter tout ce qui pourrait être interprété de manière contraire.

S'agissant de la disponibilité des services, notamment de leur présence sur la voie publique, elle s'accroît, comme l'a constaté le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité publique, qui a noté une augmentation avoisinant les 10 % – vous vous rappelez que j'étais loin d'être en accord avec l'ensemble de ses conclusions. Je continue d'œuvrer en ce sens en renforçant les moyens mis sur le terrain : 800 adjoints de sécurité et 200 gendarmes adjoints volontaires ont été recrutés et seront opérationnels avant la fin de l'année 2011. De plus, 3 000 autres équivalents temps plein de fonctionnaires ou de militaires sont rendus actuellement disponibles grâce au recours à des heures supplémentaires ainsi qu'à la réserve, qui est un moyen aussi souple qu'efficace de répondre aux besoins. Pour l'essentiel, la réserve de la police nationale et celle de la gendarmerie reposent sur le recours à des fonctionnaires de police ou des militaires fraîchement retraités, la gendarmerie pouvant, en sus, faire appel à des civils volontaires. Demain, le conseil des ministres adoptera un projet de décret, que je lui présenterai, sur les réserves civiles de la police nationale afin de les aligner sur les modalités de la gendarmerie.

Outre les moyens humains à développer, il convient de renouveler les méthodes. J'ai demandé aux deux directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale de développer les patrouilles sur le terrain. Une politique de sécurité doit en effet comporter plusieurs éléments : une politique de prévention, une politique visant à faire reculer la délinquance et la criminalité – elles ont reculé de quelque 17,5 % depuis 2002, ce qui a fait 500 000 victimes en moins en 2010, en dépit d'un accroissement de la population de 3,5 millions d'habitants – et une politique visant à rassurer nos concitoyens. À cette fin, les forces de sécurité doivent être présentes et visibles sur le terrain. C'est pourquoi la quasi-totalité des nouveaux véhicules seront sérigraphiés, et donc identifiables par nos concitoyens. Les véhicules banalisés, qui sont nécessaires dans certaines missions, ne sauraient, en effet, être ressentis comme appartenant aux forces de sécurité. Tel est le sens de la politique de patrouilleurs, que j'ai développée à partir du mois de juillet. Le nombre de patrouilles a d'ores et déjà augmenté de 17 % sur l'ensemble du territoire par rapport au mois de juin, le nombre des patrouilles pédestres ayant connu un accroissement significatif. J'ai pu mesurer sur le terrain combien la formule était appréciée.

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, le directeur général a décidé de demander à ses effectifs de renouer avec la grande tradition des patrouilles à deux, qui avait été délaissée au profit de l'utilisation de l'automobile. Cette mesure est aussi appréciée de nos concitoyens.

M. le rapporteur spécial m'a demandé d'évaluer la loi sur la garde à vue, notamment en matière de taux d'élucidation. Nous sommes dans les premiers mois d'application du texte : il faut attendre le rapport qui doit être rendu par les ministres de la justice et de l'intérieur, auquel participent, pour l'Assemblée nationale, MM. Sébastien Huyghe et Philippe Gosselin. Une mission de l'inspection générale travaille également sur le sujet.

On a d'ores et déjà pu remarquer que la nouvelle garde à vue impose aux enquêteurs des charges très importantes de procédure : ils doivent rédiger dix procès-verbaux supplémentaires par garde à vue, ce qui, à la fois, est consommateur de temps et tend à transformer la garde à vue, de moment privilégié de l'enquête qu'elle était, en une étape de la procédure.

De plus, selon les enquêteurs, leurs relations avec les avocats n'ont pas encore trouvé leur rythme de croisière. Sans évoquer des esclandres, les enquêteurs ne travaillent plus aussi facilement qu'auparavant, surtout lorsqu'ils ont affaire à des avocats qui, bien qu'ils n'aient pas le droit d'intervenir dans les auditions, se montrent bavards : deux enquêteurs sont alors nécessaires pour faire face, ce qui consomme des effectifs.

Nous avons noté dans les premiers mois d'application de la loi une petite diminution du taux d'élucidation. Peut-être s'agit-il d'un résultat provisoire, les enquêteurs devant, eux aussi, s'adapter au nouveau dispositif. Traditionnellement, on procédait à la garde à vue immédiatement après l'interpellation. Les praticiens estiment aujourd'hui qu'il vaut mieux procéder à une garde à vue après avoir rassemblé quelques éléments de preuve, afin de la rendre plus productive. Les enquêteurs doivent s'adapter à cette nouvelle démarche. Il convient également de recourir davantage à la preuve scientifique et d'apporter quelques corrections de détail aux textes actuellement en application. Il faut toutefois attendre la décision du Conseil constitutionnel pour nous déterminer de manière plus précise.

Monsieur Geoffroy, la médecine légale a fait l'objet d'une modification de son fonctionnement, en début d'année, laquelle ne donne pas satisfaction. Le garde des sceaux et moi-même avons pris la décision de principe de revenir dessus, une fois que nos directions générales, qui travaillent en commun, auront rendu leur rapport.

Cette modification, dois-je le rappeler, a tendu à spécialiser des services dans l'accueil de la médecine légale. J'ai entendu en début d'année à la radio – je n'étais pas encore ministre de l'intérieur – un syndicaliste de la police expliquer que tous les véhicules de patrouille disponibles étaient affectés au transport d'interpellés vers l'hôpital, ce qui prenait beaucoup de temps. Nous avons le même problème pour la thanatologie, qui consomme elle aussi beaucoup du temps des fonctionnaires de police et immobilise trop de véhicules de patrouille. Auparavant, on demandait au médecin de passer.

Un autre inconvénient, très regrettable, concerne les victimes, qui sont désormais priées d'aller dans des services si éloignés qu'elles ne s'y rendent pas, ce qui nuit à l'expression de leurs droits.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Monsieur le ministre, permettez-moi d'abord de me réjouir de l'effort financier consenti par le Gouvernement cette année encore en faveur de la sécurité, surtout en cette période de rigueur budgétaire.

La sécurité de nos concitoyens est une des missions fondamentales de l'État, qui les concerne au quotidien et qui continue de les préoccuper, comme l'indiquent les derniers sondages de l'IFOP.

Le budget que vous nous proposez cette année indique que les forces de sécurité continueront de s'impliquer dans les dispositifs de prévention de la délinquance mis en œuvre par les maires dans le cadre de la loi du 5 mars 2007, que je connais bien. Je ne peux qu'approuver votre démarche, prônant moi-même cette prévention depuis des années, et encore dans le rapport que j'ai remis au Premier ministre au début de l'année.

La sécurité passe aussi par la prévention de la délinquance. Y mettre les moyens, c'est, paradoxalement, économiser beaucoup sur les conséquences de la délinquance, évaluée pour 2010 à quelque 117 milliards d'euros.

Je me félicite que, déjà, un grand nombre de propositions aient été concrétisées dans différents textes adoptés comme la LOPPSI 2 ou, dernièrement, le service citoyen. Il aurait toutefois fallu que les actions de prévention de la délinquance soient réellement mises en œuvre dans un programme dédié spécifiquement à celle-ci. La prévention de la délinquance, ce n'est pas que la vidéoprotection qui, certes, est essentielle pour élucider les affaires mais dont les subventions devraient être proportionnées au potentiel financier ou fiscal des différentes villes. La prévention repose également sur toute une série d'actions sur le terrain, souvent financées en grande partie par les villes pauvres.

La loi de 2007 est encore trop peu appliquée par les maires qui, par manque de moyens ou de pédagogie, n'ont pas encore pris la mesure des outils mis à leur disposition. La prévention de la délinquance des mineurs doit devenir une priorité clairement affichée car, les chiffres le montrent, les crimes et délits sont désormais commis par des délinquants de plus en plus jeunes et de plus en plus violents. Il nous faut donc nous adapter à cette évolution et redéfinir les objectifs et les moyens sur le terrain.

Il importera également de mettre l'accent sur les actions des Conseils locaux de sécurité et de la prévention de la délinquance (CLSPD) et du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), et de favoriser les villes qui ont fait des efforts en ce sens et qui, elles, appliquent la loi.

Pensez-vous, monsieur le ministre, développer ces différentes mesures qui ont fait largement leurs preuves ces dernières années ? Allez-vous dégager enfin, dans le budget global, un vrai budget pour la prévention de la délinquance juvénile ?

**M. Philippe Goujon.** Monsieur le ministre, le Président de la République a engagé un grand plan national de vidéoprotection afin de combler l'énorme retard de la France en la matière : où en est le déploiement de ce plan ?

À Paris, l'État le finance à plus de 95 % : les études nécessaires pour engager un deuxième plan de 1 000 caméras supplémentaires – à Londres 75 000 caméras sont reliées à Scotland Yard – sont-elles envisagées ?

Vous avez vous-même étudié aux Halles un dispositif dit de vidéopatrouilleurs : a-t-il vocation à s'étendre ?

Quelles sont par ailleurs les perspectives d'extension de la police d'agglomération, notamment avec les départements contigus aux trois départements de la petite couronne parisienne ?

Le législateur est intervenu pour combattre les incivilités en créant de nouvelles infractions, comme les occupations illicites des halls d'immeubles, les délits de vente à la sauvette, la mendicité agressive ou le racolage passif. Or c'est un contentieux de masse qui ne donne pas encore lieu de la part de la justice à un traitement satisfaisant. Quelle est votre analyse en la matière ? Quelles améliorations apporter ?

**M. Patrice Calmégane.** Je vous interroge en mon nom et au nom de M. Gérard Gaudron, qui a eu un empêchement de dernière minute.

La lutte contre l'insécurité constitue une des priorités de votre action. Les résultats obtenus dans ce domaine dans le département de la Seine-Saint-Denis sont encourageants puisque la délinquance de proximité a baissé de 3,96 % pour les huit premiers mois de 2011 et de 12,64 % en 2010, alors qu'elle avait augmenté de 22 % entre 1997 et 2001. La mobilisation des forces de sécurité dans le département de la Seine-Saint-Denis, sous l'impulsion du préfet Lambert, permet d'obtenir des résultats prometteurs qui devront être pérennisés en 2012.

Dans le projet de loi de finances que nous examinons, il est prévu d'inscrire un crédit de 73 millions d'euros pour l'immobilier de la police, ce qui correspond à une augmentation de 60 % par rapport à 2011. Ces crédits seront affectés à la construction, aux restructurations et à la modernisation des commissariats. Pouvez-vous nous donner quelques exemples significatifs des réalisations prévues dans le budget de 2012 pour le département de la Seine-Saint-Denis – je pense notamment au commissariat du Raincy-Villemomble ? De même, est-il envisagé d'inscrire le déplacement et la reconstruction du commissariat d'Aulnay-sous-Bois, réclamé par tous les Aulnaysiens et les fonctionnaires de police de ce commissariat ?

**M. Jacques Valax.** La répartition spatiale des forces de l'ordre sur notre territoire devrait être adaptée au nombre d'habitants et à l'importance de la délinquance constatée, plutôt qu'à la « qualité » de la population. La présence de la police de l'État devrait être renforcée là où la délinquance est la plus grave et la plus importante, et là où les agressions, ne serait-ce que verbales, sont quotidiennes, faute de quoi l'égalité des citoyens au regard de leur droit à la sécurité se trouverait compromise. Monsieur le ministre, que pouvez-vous faire en la matière, sachant que l'effectif global des forces de l'ordre ne cesse de diminuer ?

**Mme Marylise Lebranchu.** Je voudrais vous faire part de mon inquiétude concernant l'augmentation continue du nombre des infractions économiques et financières, en hausse de 8,2 % cette année. Malheureusement, je crains que ce chiffre ne soit encore fort éloigné de la réalité, dans la mesure où nous manquons de policiers et de magistrats spécialisés, notamment dans les pôles compétents, pour traquer cette forme de délinquance. Il s'agit là d'un vrai recul !

Vous estimez, monsieur le ministre, que tout se passe bien entre policiers et gendarmes, chacun étant dans son rôle. Il est certain que les policiers et les gendarmes font en ce sens des efforts très importants, qui leur semblent parfois excessifs, et les gendarmes que nous rencontrons sur le terrain ne font pas montre du même enthousiasme que vous !

Votre projet de budget ne les rassurera pas, car on note une précarisation et une déqualification des personnels. Il est ainsi prévu, pour compenser le nombre important des départs en retraite, de recruter près de 60 % du nouveau personnel sous le statut de volontaire des armées, avec un contrat d'un an renouvelable quatre fois. On voit mal comment des officiers de police judiciaire pourraient être remplacés par des jeunes peu qualifiés et interdits de maintien de l'ordre !

Les gendarmes, ayant un statut militaire et n'ayant pas droit au refus, se sentent obligés de compenser les absences de leurs collègues policiers, lesquels ne peuvent répondre à toutes les demandes. Il s'agit d'une spirale dangereuse, que les collectivités territoriales tentent de contrecarrer au moyen des polices municipales, mais cette réponse ne pourra jamais être considérée comme satisfaisante.

**M. Daniel Boisserie.** Lors de son audition devant la Commission de la défense, le 12 octobre dernier, le général Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale, notait que la zone de compétence de ses services était actuellement soumise à une forte pression en matière de petite délinquance et de cambriolage des résidences principales. La diminution des effectifs – avec une réduction de 1 185 équivalents temps plein travaillé par rapport à l'année dernière – n'est-elle pas à l'origine cette hausse considérable de la délinquance ? Le général Mignaux précisait que le budget de fonctionnement des unités opérationnelles était déjà sous tension et ne pouvait être réduit davantage.

En ce qui concerne l'immobilier, les ressources ne suffisent pas à combler les besoins, et la dotation pour les loyers est nettement insuffisante. Il en résulte que les logements des gendarmes sont de plus en plus petits et que l'on ne construit plus de garages. Les collectivités locales sont obligées d'aménager des terrains à leurs frais, en utilisant notamment, quand elles le peuvent, la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DUTR), qui n'est pas faite pour cela. Cela pose d'énormes problèmes !

Enfin, j'ai cru comprendre que l'État financerait à hauteur de 95 % la vidéoprotection à Paris ; mais qu'en sera-t-il dans les communes rurales ?

**M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Monsieur Bénisti, je considère, comme vous, que nous n'avons pas suffisamment tiré parti, au plan national, du dispositif prévu par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance – toiletté par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) –, qui avait pour objet de créer dans nos communes des conseils des droits et devoirs des familles (CDDF). Alors que les comités de prévention de la délinquance déterminent, de façon globale, les orientations à décliner par les services, ces conseils – dont les noms peuvent varier suivant les lieux – regroupent, autour du maire, les représentants du parquet, de l'éducation nationale et des services sociaux, afin de rappeler à l'ordre, avec effet immédiat – ce qui est un avantage par rapport aux procédures judiciaires –, les personnes qui dévient du droit chemin. Lorsqu'il s'agit de mineurs, cela se fait en présence des parents, ce qui permet de responsabiliser ces derniers. J'ai noté, depuis le printemps, une multiplication du nombre de ces conseils sur l'ensemble de notre territoire ; je crois qu'il faut aller encore plus loin.

Comme vous, je constate que la délinquance des mineurs continue d'augmenter, qu'elle commence de plus en plus jeune et qu'elle est de plus en plus violente. La délinquance des très jeunes adolescents de treize ans me soucie tout particulièrement. Il faut trouver le moyen de les remettre dans le droit chemin dès qu'ils dérapent. D'après une étude du célèbre criminologue Sébastien Roché, si un mineur commet un dérapage avant l'âge douze ans, il y a 75 % de chances qu'il récidive en commettant des actes graves ; cette probabilité tombe à 15 % si le dérapage survient plus tard, par exemple à quatorze ans.

Nous devons donc assister les parents défaillants. Des réponses peuvent certainement être trouvées du côté de l'éducation nationale. Je propose en outre de sanctionner les parents qui laissent leurs enfants de moins de treize ans traîner la nuit dans la rue, afin de les inciter à exercer pleinement leurs responsabilités. Ce serait la suite logique de la disposition que vous avez votée, à l'initiative d'Éric Ciotti, sur la suspension des allocations familiales. Je note à ce sujet que seulement une cinquantaine de suspensions ont été prononcées sur l'ensemble du territoire, alors que les autorités académiques ont prononcé quelque 30 000 avertissements, ce qui démontre l'efficacité du dispositif.

Monsieur Goujon, la vidéoprotection est très efficace, puisqu'elle permet à la fois de faire de la prévention et d'apporter une preuve judiciaire : chacun d'entre nous se souvient du tabassage en région parisienne dont les auteurs ont été très rapidement retrouvés grâce aux images de vidéoprotection.

La vidéoprotection peut en outre être un guide extrêmement utile pour l'action policière. Vous faisiez ainsi référence à la vidéo patrouille utilisée dans le forum des Halles. Dans un lieu aussi complexe, qui comporte de nombreuses voies de circulation étagées sur plusieurs niveaux, la trentaine de fonctionnaires de police qui y sont affectés de façon permanente ne peuvent surprendre des actes de délinquance que de façon aléatoire, en déambulant à l'aveuglette. Le système de vidéoprotection permettra de remarquer les comportements anormaux ainsi que la préparation d'affrontements entre bandes rivales et, par conséquent, d'orienter les effectifs de police vers les lieux concernés.

Le mouvement doit donc être poursuivi : 1 000 caméras de vidéosurveillance seront déployées dans Paris d'ici à la fin de l'année prochaine. La Ville de Paris refusant d'assurer le financement de ce programme, l'État s'en chargera.

J'en viens à la police d'agglomération. Après Paris et les trois départements de la petite couronne, ce dispositif gagne d'autres sites, dont Marseille et Lyon. L'objectif reste inchangé : il s'agit d'assurer la continuité de la gestion de la sécurité d'un territoire. Les résultats en sont très positifs. Ainsi, tout match ou tout spectacle organisé au Stade de France mobilisait auparavant la quasi-totalité des forces de l'ordre de Seine-Saint-Denis ; depuis la mise en place de la police d'agglomération, elles restent au service des habitants du département, tandis que les compagnies de sécurité de la préfecture de police assurent la sécurité du Stade de France. Tout le monde y gagne.

Les « contentieux de masse » sont effectivement un souci. La prostitution visible déplaît aux Parisiens, et j'ai donné ces derniers jours des instructions pour mener de nouvelles actions, qui semblent avoir été efficaces. La mendicité agressive insupporte nos concitoyens, qui ressentent une pression physique à l'origine d'un fort sentiment d'insécurité ; elle fait l'objet depuis 2003 d'une répression particulière, avec l'instauration d'un nouveau délit. La LOPPSI 2 a par ailleurs créé le délit de vente à la sauvette, qui constitue non seulement une concurrence déloyale, mais aussi une forme d'insécurité, car on ne vend pas que des reproductions de la tour Eiffel près du Champ de Mars : il s'agit aussi, dans les arrondissements de l'est parisien, de se débarrasser d'objets volés, issus de la contrebande ou dangereux pour la santé. Il convient donc de réprimer ces pratiques.

Il est vrai qu'il existe des problèmes d'articulation entre l'action de la police et les capacités de la justice. Je me suis entretenu récemment à ce sujet avec le garde des sceaux, en présence du procureur de Paris, afin qu'une réponse judiciaire minimale permette de faire vivre les textes et de dissuader les auteurs d'infractions.

Monsieur Calmégane, les 73 millions inscrits au budget de cette année – soit une augmentation de 60 % par rapport à l'année dernière – devraient permettre, en sus de la poursuite des opérations en cours, la restructuration, l'extension ou la construction des commissariats de Sarcelles, Boulogne-Billancourt, Évry, Torcy, Wattignies, Gap, Saint-Chamond, Livry-Gargan, Valenciennes, Le Raincy, ainsi qu'un certain nombre de mises aux normes.

Monsieur Valax, croyez que nous veillons en permanence à ce que les effectifs soient répartis de façon équitable. Il convient de prendre en compte, non seulement les effectifs des circonscriptions, mais aussi ceux des départements. Il faut en outre utiliser les vrais chiffres ; récemment, des élus ont comparé dans la presse les effectifs de la Seine-Saint-Denis et ceux des Hauts-de-Seine : outre le fait que ce dernier département n'est pas aussi uniforme qu'on veut bien le dire, les chiffres cités étaient erronés. Nous faisons indubitablement porter notre effort sur la Seine-Saint-Denis, qui a de grands besoins.

Madame Lebranchu, il convient de distinguer deux types d'infractions économiques et financières. J'ai le sentiment que vous aviez à l'esprit les grandes infractions, qui sont du ressort des juridictions spécialisées ; or ce ne sont pas celles-là qui se multiplient, mais les infractions liées à l'utilisation d'internet pour l'achat à distance d'objets. J'espère que, dans quelques semaines, le Parlement votera la création de la carte nationale d'identité électronique, qui permettra de garantir l'authenticité de la signature électronique et de sécuriser le commerce sur internet.

Il est vrai que la gendarmerie fait beaucoup d'efforts – tout comme la police, d'ailleurs. Je rencontre pour ma part surtout des gendarmes heureux, et je ne crois pas que ce soit ma seule présence qui les réjouisse ! Mes prédécesseurs et moi-même avons toujours eu le souci de faire en sorte que ces deux forces soient traitées de façon équitable, dans le respect de leurs singularités.

L'arrivée de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a permis un repyramidage des grades, qui n'aurait pas été facile à obtenir dans un autre cadre. Quand je vais – comme vous – sur le terrain, j'observe qu'une brigade d'une vingtaine d'hommes a désormais fréquemment à sa tête un gendarme lieutenant, souvent un ancien sous-officier, ce qui semble logique étant donné qu'un chef de section ou de peloton est responsable d'un effectif équivalent. Le rapprochement a donc ouvert des possibilités de promotion aux gendarmes.

Monsieur Boisserie, cette année, nous remettons en état 2 200 logements de gendarmes. Néanmoins, beaucoup d'efforts sont faits pour rénover les logements en dehors du secteur domanial. Je rends hommage aux collectivités locales qui en prennent l'initiative. Il m'est agréable de visiter les nouvelles gendarmeries, composées de petits pavillons, où les gendarmes sont logés comme des cadres moyens.

Les crédits sont évidemment limités. Nous allons pouvoir faire davantage cette année : pour la gendarmerie, les dotations immobilières réservées au casernement sont en augmentation de 45 % par rapport à l'année dernière. Il faut aussi imaginer des formules innovantes : par exemple, une partie du terrain disponible au cantonnement de Satory sera vendue à la ville de Versailles, le produit de la cession permettant de rénover les logements existants.

**M. Jean-Claude Bouchet.** L'une des prérogatives fondamentales de l'État est d'assurer de manière continue la protection et la sécurité de nos concitoyens sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi nous devons aborder l'examen de la mission « Sécurité » en étant conscients que nous touchons au cœur du pacte républicain. À ce titre, je salue, monsieur le ministre, votre engagement et votre travail, qui permettent de faire de la lutte contre l'insécurité une action prioritaire de notre Gouvernement.



Le bulletin mensuel de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) fait toutefois apparaître une forte augmentation du nombre de cambriolages des habitations principales enregistrés entre octobre 2010 et septembre 2011, par rapport à la période correspondante en 2009 et 2010, avec une hausse de 17,5 % et 28 726 cambriolages en plus. Il semblerait que ces cambriolages, commis pour la plupart en zones rurales ou pavillonnaires, mais aussi en zone urbaine, offrent en ces temps de crise un rapport qualité-prix plutôt intéressant pour les voyous ; la flambée du cours de l'or entre également en ligne de compte, les gens conservant chez eux nombre de bijoux.

Selon la même source, le nombre des violences contre les personnes – point noir de la délinquance depuis plusieurs années – augmente de 1,6 %. Il s'agit à 70 % de violences physiques crapuleuses, c'est-à-dire de vols avec violence, et d'infractions connexes, dont la hausse sur la même période est de 4,3 %.

Monsieur le ministre, ces cambriolages et autres vols de biens nourrissent un fort sentiment d'insécurité chez nos concitoyens. Les crédits de la mission « Sécurité » progressent cette année de 1,53 % – je m'en réjouis, mais cela suffira-t-il pour lutter efficacement contre ce type de délinquance ?

**M. Bernard Carayon.** La délinquance est concentrée dans les grandes métropoles, mais elle tend depuis quelques années à se diffuser à la périphérie de celles-ci, en territoire rural. En raison de leur étendue, la réponse de l'État y est difficile à apporter, même si la réorganisation des zones de compétence respectives de la police et de la gendarmerie ainsi que la mutualisation de leurs moyens ont accru la disponibilité opérationnelle des forces de sécurité.

L'occasion nous est offerte ce soir de saluer la disponibilité, le dévouement et l'engagement des policiers et des gendarmes, qui sont souvent l'objet d'agressions de toute nature. Vous apparaissent-ils suffisamment protégés juridiquement ?

En revanche, je ne saluerai pas le rapport de la Cour des comptes sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité, qui a été élaboré dans un esprit militant inédit. Il ne met pas en perspective les bons résultats obtenus depuis 2007 – une diminution de 17 % – avec l'examen de la situation antérieure et la progression inverse de 17 % de la criminalité et de la délinquance sous le gouvernement de Lionel Jospin.

Enfin, à titre d'exemple d'un territoire rural, je souhaiterais attirer votre attention sur la situation particulière du département du Tarn, situé à proximité de la métropole toulousaine et traversé par des réseaux routiers à grande circulation. Quel sera, pour ce département, l'effort de l'État en termes d'effectifs et de moyens matériels ? Confirmez-vous la rénovation du commissariat de Castres, ainsi que la pérennité des effectifs de police affectés à Castres et à Mazamet, issus pour l'essentiel du redéploiement des effectifs du commissariat de Graulhet, qui a fermé à la satisfaction de tous ?

**M. Jean Prioriol.** Nous avons adopté la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Le maire doit-il jouer un rôle de premier plan dans la mise en place des politiques locales de prévention, sachant qu'il dispose des instances locales que sont le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et les observatoires locaux de la délinquance et, bien sûr, de la police municipale, pour faire respecter la législation et ses arrêtés ?

S'agissant des addictions, les communes sont également aux premières loges pour constater le développement de la consommation d'alcool, notamment – mais pas seulement – chez les jeunes, ainsi que l'évolution de l'usage des stupéfiants.

Vous proposez une coopération renforcée de l'ensemble des acteurs de la sécurité dans chaque bassin de délinquance. Les cambriolages se développent, en milieu urbain, en milieu rural, et surtout en milieu semi-rural et péri-urbain. Pour y remédier, des actions telles que les opérations « Tranquillité vacances » ou « Tranquillité seniors » ont été engagées.

Le colonel de gendarmerie de mon département a fait, samedi dernier, un certain nombre de suggestions aux maires. Il a souhaité des contacts plus fréquents entre les gendarmes et les maires. Nous y sommes quant à nous favorables, mais peut-être faudrait-il inciter les gendarmes à l'être tout autant ! Il a également encouragé les maires à mettre en place des caméras de vidéoprotection, qui permettent d'élucider les affaires plus rapidement et de dissuader les infractions. Enfin, il a signalé le développement des cambriolages dans les lotissements dorts, désertés durant le jour par les habitants.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer quel rôle le maire doit jouer dans ces différentes matières ?

**Mme Sylvia Pinel.** La délinquance augmente dans notre pays et les grandes villes ne sont plus les seules concernées par les violences, les affaires de stupéfiants et les cambriolages : c'est l'ensemble du territoire qui est touché, y compris les zones rurales.

Les policiers et les gendarmes doivent s'adapter à ces évolutions. Or, malgré leur courage, ils sont aujourd'hui désabusés. Vous laissez entendre, il y a quelque temps, qu'ils pourraient être épargnés par la RGPP en 2012, mais ce n'est pas du tout ce que nous constatons : il est prévu de réduire les effectifs de 1 148 postes, soit quatre fois plus qu'en 2011. Ne pensez-vous pas que les moyens devraient plutôt être augmentés ou redéployés, notamment dans les grandes banlieues et les zones rurales, aujourd'hui moins bien couvertes par les forces de police que les quartiers aisés des grandes agglomérations ?

Ne faudrait-il pas, en particulier, augmenter les moyens des brigades en charge de lutter contre les trafics de stupéfiants, qui sont à l'origine de nouvelles formes de criminalité organisée, toujours plus violentes ? Ne pensez-vous pas qu'il serait également urgent de moderniser les équipements et les matériels ? La légère hausse du budget de fonctionnement qui nous est proposée ne suffira pas.

Les forces de police sont, en outre, découragées de constater que leurs efforts ne sont pas toujours suivis d'effets parce que les sanctions ne sont pas systématiques ou bien parce qu'elles ne sont pas nécessairement exécutées. Une réponse pénale proportionnée et immédiate ne devrait-elle pas être apportée dès le premier acte délictueux ? N'est-ce pas votre responsabilité d'y veiller ?

En dernier lieu, ne pourrait-on pas imaginer une meilleure collaboration entre le ministère de l'intérieur et celui de la justice ? Les policiers, les gendarmes et les magistrats ne devraient-ils pas unir leurs efforts pour travailler avec plus d'efficacité ?

**M. Alain Vidalies.** J'avais l'intention de vous demander grâce à quelle recette miracle vous espériez améliorer la sécurité avec moins de policiers, mais j'ai constaté, en suivant les différents budgets, que c'était en fait une règle générale du Gouvernement : Luc Chatel va améliorer l'enseignement avec moins d'enseignants et Xavier Bertrand la couverture sociale avec moins de prestations.

Même si l'on est encore loin de ce que nous souhaitons en matière de police de proximité, et même si vous avez recours à un autre nom pour éviter de montrer que vous revenez en arrière, vous avez commencé à avouer, en créant les « patrouilleurs » qu'il était nécessaire de redéployer les forces sur le terrain. J'aimerais savoir qui sont les personnels concernés par ce redéploiement et quelles missions leur étaient précédemment dévolues. Par ailleurs, comment comptez-vous concilier la généralisation de cette mission nouvelle avec la RGPP ?

**M. Dominique Raimbourg.** Chacun sait que les chiffres de la police et de la gendarmerie ne mesurent pas la délinquance, mais l'activité des services. Que comptez-vous faire pour que les statistiques soient plus objectives ? Tant que nous n'aurons pas avancé dans ce domaine, il sera toujours possible de prétendre que la délinquance augmente ou qu'elle se réduit, mais ces affirmations resteront dénuées de sens.

La Cour des comptes a observé, par exemple, que les statistiques s'étaient améliorées pour la seule raison que l'on avait refusé d'enregistrer les plaintes en cas d'escroquerie à la carte bancaire, au motif que les véritables victimes étaient les banques. Sans être forcément critiquable en tant que tel, ce choix a une incidence sur les statistiques. Procède-t-on à des rectifications ?

J'en viens au fonds interministériel de prévention de la délinquance, auquel on reproche souvent d'être centré sur la vidéosurveillance au détriment des crédits précédemment consacrés à la prévention de la délinquance. Indépendamment de la discussion sur la vidéosurveillance, que pourrait-on faire pour que ce sujet n'absorbe pas entièrement les moyens de ce fonds ?

**M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Tous types de cambriolages confondus, on enregistre cette année une augmentation d'environ 5 % – et même un peu plus en ce qui concerne les résidences. Nous avons désormais affaire à une nouvelle espèce de cambrioleurs, des *raiders*, notamment issus d'Europe centrale, qui sont organisés en réseaux internationaux parfois très développés, avec de véritables chefs de mafia à leur tête. La gendarmerie a ainsi procédé à l'interpellation de 23 personnes qui avaient commis une centaine de cambriolages en Alsace et plus de 400 en Allemagne. Installés à Strasbourg, ces individus se rendaient, dans des voitures puissantes, à Hambourg ou à Berlin pour y opérer pendant quelques heures, avant de revenir en France avec leur butin.

Jean Proriot évoquait tout à l'heure le souhait d'un colonel de gendarmerie d'obtenir le concours des maires pour lutter contre ces cambriolages, mais il faut aussi utiliser pleinement les moyens de la police technique et scientifique, ainsi que ceux de la vidéoprotection, dont j'ai encore pu constater, la semaine dernière, les résultats dans l'Ain. J'ai également demandé le déploiement de six unités mobiles dans les secteurs les plus touchés. À cela doivent s'ajouter des moyens nouveaux de solidarité : la gendarmerie nationale a ainsi lancé une opération dite des « voisins vigilants », qui consiste à demander à nos concitoyens de se préoccuper de ce qui se passe à côté de chez eux, dans les lotissements et les zones pavillonnaires, en prêtant attention aux allées et venues anormales ou aux stationnements prolongés de véhicules. Le maire a naturellement un rôle à jouer dans ce domaine, car la gendarmerie nationale ne développe ces structures de coopération avec la population qu'avec son accord et son concours.

Selon une idée reçue, la hausse des violences aux personnes serait un échec de ce gouvernement. Or c'est inexact : ces violences ont augmenté de 72 % sous le gouvernement de Lionel Jospin, contre seulement 22 % depuis 2002.

Il faut, par ailleurs, distinguer plusieurs types de violences : il n'est pas facile d'intervenir pour éviter les débordements dans le cercle familial ou amical, même si nous réalisons des efforts très importants pour prévenir les difficultés et pour aider les victimes à se confier – les brigades de protection des familles sont ainsi dotées de psychologues et d'assistantes sociales. Nous pouvons plus facilement lutter, en revanche, contre les violences crapuleuses, commises par des voyous. Depuis 2002, nous avons constaté une diminution de 10 % dans ce domaine. Je le répète : il est faux de dire que les violences aux personnes sont en hausse !

M. Carayon a raison de souhaiter une égalité de traitement entre les territoires. Ce gouvernement accorde autant d'intérêt à la sécurité des habitants des territoires ruraux qu'à celle des habitants des quartiers difficiles, car tout le monde a droit à la sécurité, en ville comme à la campagne. À cet effet, la gendarmerie a développé des méthodes modernes, elle s'est dotée d'équipements supplémentaires et elle s'organise pour être plus disponible – la création des communautés de brigades, hier contestée, avait précisément pour but de faire en sorte que les effectifs disponibles soient plus présents. M. Binetruy pourra vous confirmer que la brigade de gendarmerie de Pierrefontaine-les-Varans ne recevait qu'une visite par semaine, alors qu'un gendarme y était affecté en permanence ; il nous a semblé préférable qu'il sillonne en voiture le territoire.

S'agissant de la protection juridique contre les agressions, le dispositif me paraît aujourd'hui satisfaisant, à condition que l'on utilise les moyens prévus par la loi. C'est ce que le ministère de l'intérieur a fait contre le site scandaleux *Copwatch*, malheureusement répliqué par d'autres. Il faudra donc engager de nouvelles procédures judiciaires pour interdire aux fournisseurs d'accès de transmettre ces informations.

En ce qui concerne le rapport de la Cour des comptes, j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer, en particulier devant la Commission des finances, que certains éléments étaient extrêmement critiquables. Il est ainsi affirmé que la baisse des atteintes aux biens a été compensée par une augmentation équivalente des atteintes aux personnes. Sans répéter ce que je vous indiquais tout à l'heure, je tiens à rappeler que les atteintes aux personnes représentent 13 % du total, et les atteintes aux biens 87 %. La comparaison était donc fallacieuse et malvenue de la part de la Cour des comptes, même si elle n'intervenait pas en l'espèce comme juridiction.

Quant à la criminalité dans le Tarn, je peux vous dire que la délinquance générale a encore diminué d'environ 2 % en 2011, et que la délinquance de proximité, notamment les vols et les agressions, a reculé de presque 9 %. Nous continuons donc à aller dans le bon sens. Un montant de 150 000 euros a, par ailleurs, été dégagé pour remettre en état les locaux de garde à vue. Je suis prêt à examiner avec vous d'autres cas particuliers si vous le souhaitez.

Comme l'a indiqué Jean Proriot, la question des addictions est très préoccupante : on observe aujourd'hui des phénomènes d'alcoolisation massive, notamment chez les jeunes et en milieu urbain. Nous devons nous mobiliser sur ce sujet comme nous le faisons en matière de stupéfiants.

Pour ce qui est des moyens, dont Mme Pinel a regretté l'insuffisance, je dois rappeler que l'impératif du Gouvernement et de la majorité est de rétablir l'équilibre des finances publiques pour parvenir à rembourser la dette dans quelques années. C'est notre priorité absolue, car nous devons éviter une hausse du coût du crédit – ses conséquences seraient catastrophiques tant pour les particuliers que pour notre économie. Les

fonctionnaires de la police et de la gendarmerie doivent s'adapter, mais cela ne nous condamne pas à l'immobilisme : nous pouvons nous efforcer d'utiliser les forces de l'ordre aussi efficacement que possible.

Si nous parvenons à faire mieux avec moins d'effectifs, monsieur Vidalies, ce n'est pas grâce à une quelconque recette miracle, mais grâce une plus grande efficacité et une volonté de se remettre en cause, qui est partagée par les policiers et les gendarmes.

Contrairement à ce que vous avez affirmé, il existe une différence considérable entre les « patrouilleurs » et la police de proximité : le seul élément commun est la présence sur le terrain. Comme pourraient le montrer différents rapports datant du gouvernement de Lionel Jospin, la police de proximité tendait à venir au contact des populations sans assumer de fonctions de répression, à savoir l'interpellation des délinquants en vue de les déférer à la justice. Les « patrouilleurs » exercent, en revanche, l'ensemble des missions de prévention, de dissuasion et de répression. Il y a là une différence fondamentale et ce n'est pas un hasard si l'instauration de la police de proximité a correspondu à une explosion de la délinquance dans notre pays !

Si nous écoutons Dominique Raimbourg, l'évolution des statistiques importerait peu en réalité. Or je pense que nos concitoyens sont sensibles à une évolution négative de 17 % de la délinquance ou à une baisse du nombre des victimes de 500 000. C'est une réalité qui est perceptible et qui compte en matière de gouvernance. Je crois, en outre, que la demande d'instruments de mesure supplémentaires est satisfaite : le ministère de l'intérieur finance, depuis plusieurs années, des enquêtes de victimation réalisées par des organismes indépendants. Au demeurant, les conclusions de l'enquête qui sera rendue publique au mois de novembre sont encore plus favorables à l'action du Gouvernement que les statistiques de la police.

**M. Lionnel Luca.** La politique de sécurité menée depuis 2002 a largement fait ses preuves : l'évolution des chiffres de l'insécurité a, en effet, été inversée. Nous le devons à la qualité des personnels, policiers et gendarmes, qui font honneur à notre pays. Personne ne peut sérieusement remettre en cause les résultats obtenus, mais il reste des sujets de préoccupation : la politique budgétaire drastique qui est aujourd'hui menée connaît ses limites. La rigueur est certes indispensable en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, mais elle ne doit pas conduire à une réduction des effectifs et des moyens matériels, car cela ne permettrait plus aux personnels d'être efficaces et cela les démotiverait.

La mise en place de la culture du résultat, en 2002, était certes nécessaire et légitime – elle a produit les effets que l'on connaît –, mais elle me paraît conduire, dans un trop grand nombre de cas, à une politique du chiffre pour le chiffre qui va à l'encontre des objectifs fixés. On constate ainsi des excès de zèle commis par une hiérarchie qui n'a pas toujours le sens du discernement dans son désir de satisfaire aux attentes placées en elle.

Une jeune policière du commissariat de Cagnes-sur-Mer, qui était bien notée et ne souffrait d'aucun problème personnel, s'est ainsi suicidée en « zone gendarmerie » après avoir laissé une lettre très explicite sur la pression qu'elle avait subie – celle-ci a d'ailleurs été confirmée par tous ses collègues, de tous bords syndicaux, que j'ai rencontrés. Il y a aujourd'hui, chez de trop nombreux personnels, un malaise et un doute sur le sens de leur engagement. Je voudrais que vous puissiez les rassurer, monsieur le ministre. Ceux qui ont le commandement doivent, par ailleurs, faire preuve de discernement en veillant à rester dans le cadre de la culture du résultat que l'actuel Président de la République a inculquée lorsqu'il était ministre de l'intérieur – elle ne doit pas être confondue avec la politique du chiffre.

Enfin, je le répète, les moyens nécessaires pour obtenir les bons résultats que nous avons connus doivent être maintenus.

**M. Yves Nicolin.** Nous avons effectivement obtenu, depuis quelques années, des avancées significatives dans notre combat quotidien pour la sécurité, même si ces avancées sont sans doute insuffisamment perçues par nos concitoyens.

Je rappelle que le développement de la vidéoprotection est un des moyens utilisés par le Gouvernement. Pourriez-vous dresser le bilan de ce projet depuis son lancement ? J'aimerais savoir combien il y a de caméras et combien de faits ont été élucidés. Va-t-on continuer dans cette voie et, dans l'affirmative, à quel rythme ?

**Mme Chantal Berthelot.** Étant ministre de l'intérieur, vous n'ignorez certainement pas ce qui se passe actuellement en Guyane.

Lorsque je vous ai interrogé sur la sécurité dans l'Ouest guyanais, au mois de mai dernier, vous vous êtes placé sur le terrain de l'orpaillage illégal, ce qui était quelque peu hors sujet. Depuis dix jours, on constate une recrudescence des actes les plus violents contre les personnes – le directeur de la poste de Saint-Georges-de-l'Oyapock s'est ainsi fait sauvagement agresser, puis ce fut le tour des commerçants de Saint-Laurent-du-Maroni ; les communes de Mana et d'Iracoubo ont ensuite été touchées et un homme de quatre-vingt-neuf ans a été retrouvé mort, avant-hier, après avoir été ligoté sur son lit et volé.

Pour avoir rencontré toutes les brigades de Guyane, la semaine dernière, je peux témoigner qu'elles sont à leur poste et qu'elles travaillent durement. Cela étant, on ne peut pas attendre qu'elles puissent sécuriser un territoire aussi grand que ce département. Quels moyens comptez-vous donc déployer pour permettre aux Guyanais d'avoir la sécurité qu'ils sont en droit d'attendre ?

**Mme Brigitte Barèges.** La question du rapprochement entre la police et la gendarmerie et celle de la mutualisation des moyens ont été abordées à plusieurs reprises ce soir. Vous avez ainsi rappelé, monsieur le ministre, les succès obtenus dans le respect de l'identité de chacun – il existe un véritable attachement aux différents statuts.

Pour ma part, j'aimerais savoir dans quelle mesure nous pourrions encore avancer : tout n'est pas encore mis en commun sur le terrain – je pense, en particulier, aux parcs automobiles, aux garages et aux fournisseurs d'équipement. De plus, il n'existe pas partout des salles opérationnelles départementales, permettant à toutes les forces de sécurité de se réunir, comme c'est aujourd'hui le cas à Paris dans le cadre de la Direction de l'ordre public et de la circulation. J'ajoute qu'on pourrait aussi mutualiser les centres de formation et d'entraînement.

Tout cela prendra sans doute un peu de temps, mais ce gisement d'efficacité et d'économies ne permettrait-il pas de déplacer certains crédits pour réaliser des efforts en faveur des personnels et des rémunérations, ou d'enrayer, dans une certaine mesure, les effets de la RGPP ?

Je rappelle, en dernier lieu, que vous vous êtes fixé comme objectif de conforter la coopération avec l'ensemble des partenaires de la sécurité. Qu'avez-vous prévu en ce qui concerne la police municipale ? Peut-on envisager, par exemple, une mutualisation de la consultation des fichiers en matière d'immatriculation automobile, comme c'est déjà le cas pour les garages mécaniques ?

**M. Claude Bodin.** Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2, le Parlement a adopté plusieurs mesures tendant à assouplir, sans laxisme, les règles de récupération des points du permis de conduire. Pouvez-vous nous dire si ces dispositions, qui étaient particulièrement attendues par nos concitoyens, sont entrées en application ?

Sous la pression des associations et en réaction à l'augmentation des accidents de la route, laquelle s'est heureusement atténuée depuis, il a été décidé de remplacer les panneaux signalant la présence des radars par des panneaux dits « pédagogiques ». Pouvez-vous nous indiquer où en est la mise en place de ce dispositif et quel est le budget prévu en la matière ?

Je rappelle, en dernier lieu, que l'Assemblée a adopté à l'unanimité, au mois de janvier dernier, une proposition de loi tendant à moderniser profondément la législation sur les armes. Or, ce texte, qui bénéficiait du soutien du Gouvernement, n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour du Sénat. Souhaitez-vous, monsieur le ministre, qu'il soit rapidement examiné par cette assemblée et qu'il soit adopté avant la fin de la législature ?

**M. le président Guy Teissier.** Le commissariat central des quartiers sud et est de Marseille, qui regroupe les services de sécurité publique pour les 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup>, 11<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> arrondissements – cet ensemble d'arrondissements constitue à lui seul une ville plus grande que Dijon –, est situé dans le 10<sup>e</sup> arrondissement de la ville. Je crois savoir que, dans le cadre de la rationalisation des missions et des moyens, ce commissariat est appelé à accueillir de nouveaux services, dont un service de police judiciaire. Afin d'accompagner le développement des missions dévolues à ce commissariat, et compte tenu de l'ancienneté, voire de la vétusté de ses locaux, avait été évoquée la réfection du bâtiment actuel et son extension. Mais depuis plusieurs mois, je n'ai plus aucune information sur ce dossier, ce qui m'inquiète d'autant plus que vous avez été appelé à plusieurs reprises à venir à Marseille pour mesurer nos difficultés en matière de sécurité.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, me confirmer le renforcement du commissariat du 10<sup>e</sup> arrondissement de Marseille par des fonctionnaires de la police judiciaire ? Si oui, pouvez-vous me préciser le nombre d'effectifs supplémentaires sur site, et les autres services qui pourraient y être implantés ?

Pouvez-vous me confirmer l'extension de ce commissariat, et selon quel échéancier ? En tant que député-maire de ces arrondissements, je serai sensible à la précision de votre réponse, s'agissant d'un secteur municipal malheureusement confronté à une augmentation des actes de délinquance de voie publique.

**M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Je déplore autant que vous, monsieur Luca, le passage de la culture du résultat à une culture du chiffre. Si j'adhère sans réserve à la culture du résultat, la police et la gendarmerie, comme n'importe quelle organisation, ayant besoin d'objectifs qui guident leur action, il peut arriver que sa traduction confine au ridicule. Il faut agir avec discernement.

Quant au suicide que vous avez évoqué, il s'agit d'un événement douloureux qui s'est inscrit dans un contexte particulier, le climat qui régnait dans le commissariat de la jeune femme concernée pouvant expliquer les choses. J'en ai d'ailleurs tiré les conclusions en termes d'affectation des personnels.

Monsieur Nicolin, les services de vidéoprotection disposent aujourd'hui d'environ 40 000 caméras, l'objectif étant de porter ce nombre à 60 000 en 2012. J'ai demandé aux inspections générales du ministère de dresser un bilan de ce dispositif, que je vous communiquerai dès que j'en disposerai. Ce travail vise à opposer aux critiques une démonstration incontestable de l'intérêt de la vidéoprotection, à la fois en termes de prévention, de guidage de l'action policière et de fourniture de la preuve judiciaire.

Il est vrai, madame Berthelot, que la situation en Guyane est préoccupante, et il faut que nous trouvions des réponses. Il faudra très certainement envisager des réorganisations afin que la répression de la délinquance gagne en efficacité, notamment autour de Cayenne. C'est un dossier dans lequel il faut que je me plonge, quitte à me rendre éventuellement sur place.

Vous avez, madame Barèges, appelé de vos vœux un approfondissement de la mutualisation des actions et des moyens de fonctionnement de la police et de la gendarmerie. Sachez que les achats sont déjà presque systématiquement mutualisés dès que c'est possible. S'agissant des missions à caractère strictement militaire de la gendarmerie, il ne saurait évidemment y avoir d'achats en commun. En revanche, les achats de véhicules, de matériels informatiques, de consommables divers, etc., sont mutualisés. Des ateliers de maintenance automobile communs aux deux forces ont même été créés, qui me semblent donner tout à fait satisfaction.

Quant à la possibilité de salles opérationnelles communes, on peut y réfléchir, tout en gardant à l'esprit la nécessité de respecter les besoins opérationnels et les spécificités de chacun. Il arrive d'ores et déjà que des gendarmes soient affectés dans des salles de commandement de la police, mais de vastes salles opérationnelles ne sont pas forcément gage d'efficacité.

Vous m'invitez par ailleurs à faire preuve d'audace en matière de comptabilité publique, jusqu'à envisager l'affectation de crédits de fonctionnement à la rémunération d'effectifs. C'est déjà le cas s'agissant de la rémunération des heures supplémentaires ou des réservistes, mais vous n'ignorez pas que les emplois budgétaires sont strictement définis par le Parlement, sans que nous puissions y déroger.

La loi, ainsi que tous les observateurs reconnaissent maintenant que les polices municipales sont un acteur important de la sécurité en France. Il est temps désormais de définir le champ de compétence privilégié des polices municipales. Même si ce n'est évidemment pas à l'État de définir leurs missions, cela ne nous empêche pas d'élaborer une doctrine situant le rôle de la police municipale dans l'ensemble de la production de sécurité en France. À cet égard, la décision du Conseil constitutionnel annulant certaines dispositions de la LOPPSI 2 relatives aux polices municipales nous a donné un cadre juridique. D'ores et déjà, les polices municipales peuvent, par exemple, accéder au fichier des véhicules volés.

Monsieur Bodin, l'article 18 de la LOPPSI 2 n'est pas encore entré en vigueur, non du fait de la mauvaise volonté du Gouvernement, évidemment tenu d'appliquer la loi, mais à la suite d'une concertation avec l'Assemblée nationale : celle-ci a souhaité que soient mises à plat les décisions du conseil interministériel de sécurité routière, et la mission diligentée sur ce sujet vient de nous transmettre ses conclusions.

En 2011, 26 millions d'euros ont été réservés pour financer la mise en place de radars pédagogiques, et 20 millions supplémentaires y seront affectés en 2012, cette dépense devant être financée par le produit des amendes. Ce sont 4 000 radars pédagogiques qui



seront installés en 2012. Les 300 radars pédagogiques qui se sont d'ores et déjà substitués à des panneaux indicateurs de radars traduisent un état d'esprit différent, puisqu'ils ne sont pas installés aussi près des radars fixes. Je crois que cette substitution s'est déroulée dans de bonnes conditions.

Les dispositions de la directive européenne sur les armes seront transposées dans le respect de l'accord issu d'une concertation particulièrement productive que nous avons menée notamment avec le comité Guillaume Tell, qui fédère l'ensemble des associations d'utilisateurs d'armes à feu, au premier chef les 1,3 million de chasseurs, mais aussi les organisations de tir sportif, les amateurs et collectionneurs d'armes anciennes, etc. À cet égard, il est essentiel que la proposition de loi à laquelle vous faites allusion trouve un débouché au Sénat. Je crois qu'elle est déjà inscrite à son ordre du jour. Notre objectif est que ce texte soit adopté au cours de cette législature.

Monsieur Teissier, les travaux d'extension et de modernisation du commissariat du 10<sup>e</sup> arrondissement de Marseille seront entièrement financés sur 2012, pour un montant de 2,8 millions d'euros. Par ailleurs, les renforts de police judiciaire sur Marseille sont de 41 unités.

**M. Yves Vandewalle.** L'état des logements de la gendarmerie à Satory est particulièrement mauvais. Pouvez-vous me préciser les modalités et le calendrier de l'opération de rénovation que vous allez conduire avec la ville de Versailles et que vous avez évoquée très brièvement ?

**M. Michel Hunault.** Il n'est pas inutile d'exprimer notre reconnaissance et notre solidarité envers ceux et celles qui assurent la sécurité des biens et des personnes.

Peut-on dresser un bilan des groupes d'intervention régionaux (GIR), et des moyens qui y sont affectés ? Qu'en est-il notamment de l'application des dispositions législatives autorisant la confiscation du produit du crime, un des outils dont, au cours de ces dix dernières années, le Gouvernement a demandé l'adoption au législateur pour renforcer la lutte contre le crime organisé ?

Je voudrais par ailleurs vous interpellier sur l'avis de la CNIL relatif à la vidéosurveillance. La CNIL y regrette la possibilité d'installer des dispositifs de vidéosurveillance aux abords des cités scolaires. Il me semble pourtant que la vidéosurveillance contribue à la sécurité, notamment à la prévention des délits et des crimes. Et l'on sait très bien que les rackets et les trafics de drogue sévissent autour des cités scolaires. Avons-nous les moyens juridiques de passer outre l'avis de la CNIL ?

**M. Philippe Armand Martin.** Le budget de la mission « Sécurité » pour 2012 traduit la poursuite des engagements de la majorité. Je me félicite que des mesures d'amélioration de la condition des personnels et de rénovation et d'amélioration des équipements figurent parmi les principales orientations de ce budget. Si j'attache une attention particulière au respect de ces deux engagements, c'est que j'ai constaté que les personnels ont le sentiment que leur travail n'est pas reconnu à sa juste valeur, et qu'ils doivent assumer toujours plus de tâches induites et périphériques, au détriment de leurs missions premières.

J'attire cependant votre attention, monsieur le ministre, sur la nécessaire présence des forces de sécurité publique sur le terrain, même si des efforts ont déjà été consentis dans ce domaine. Les habitants des communes rurales sont eux aussi victimes de certains délits, rendant le maintien des effectifs tout autant nécessaire que la revalorisation des carrières et le renouvellement des moyens matériels. Pouvez-vous me confirmer que les effectifs des communautés de brigades de gendarmerie officiant en milieu rural demeureront stables ?

Je tiens par ailleurs à vous remercier des renforts, notamment de gendarmerie à cheval, que vous avez accordés à ma circonscription pour y assurer la sécurité durant les vendanges.

Enfin, puisque vous avez parlé de rénovation et de reconstruction, je profite de l'occasion pour vous signaler l'état déplorable dans lequel se trouve le commissariat de la ville d'Épernay et qui interdit aux forces de police d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions. L'accompagnement d'une nouvelle construction fait-il encore partie de vos priorités ?

**M. Patrice Verchère.** La tarification de la pratique des services d'ordre indemnisés – dispositifs mis en place par la police ou la gendarmerie pour assurer la sécurité des événements sportifs ou culturels importants – et les coûts facturés aux organisateurs de ces événements ont récemment fait l'objet d'une révision. Pouvez-vous nous indiquer si le coût de ces dispositifs est aujourd'hui compensé par les recettes engendrées par les indemnités, notamment lors de matches de football, qui génèrent une présence très importante des forces de l'ordre aux abords des stades ?

Il est normal que des réformes soient engagées dans le cadre de la RGPP pour optimiser le potentiel opérationnel des forces de sécurité intérieure, avec l'objectif de mieux répondre aux attentes de nos compatriotes en matière de sécurité, tout en participant à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. On peut comprendre à ce titre la réduction du nombre de fonctionnaires. Il me paraît cependant important de préserver les moyens matériels nécessaires aux services de police et de gendarmerie pour que ces derniers puissent mener à bien leurs missions.

Or les interventions de la gendarmerie en zone rurale, qui nécessitent de parcourir de grandes distances, entraînent une usure prématurée des véhicules. Pouvez-vous assurer aux élus ruraux que les crédits consacrés aux moyens matériels, notamment au parc automobile, permettent de doter les unités opérationnelles de gendarmerie des matériels modernes et efficaces nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ?

**M. Christophe Guilloteau.** Pourriez-vous nous faire le point des cybermenaces et de la cyberdélinquance ? De quels moyens dispose la gendarmerie pour lutter contre ces nouveaux fléaux ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Vous avez souligné, monsieur le ministre, les avancées permises par le rattachement organique de la gendarmerie à votre ministère depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. En effet, la mutualisation des moyens de tous les services qui concourent à la sécurité, notamment ceux de la police et de la gendarmerie, est porteuse de synergie, et constitue certainement une meilleure adaptation aux mutations de la délinquance. Elle a également permis d'importantes économies quant aux fonctions support – systèmes d'information et de communication, commande publique. Mais qu'en est-il du parc immobilier ? Reste-il des marges de progression dans ce domaine ?

Quel bilan tirez-vous de l'action de l'unité mixte d'intervention rapide mis en place il y a quelques mois par le préfet de l'Isère ? Ce dispositif est-il appelé à être étendu à tout le pays ?

**M. Marc Francina.** Pouvez-vous préciser quelles sont les responsabilités des maires en matière de police ? Comment se répartit la charge financière des patrouilles franco-suisses ?

**M. Claude Guéant**, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*. Je voudrais vous rappeler, monsieur Vandewalle, que, depuis 2005, 29 millions d'euros ont été consacrés à la rénovation des logements de Satory. C'est vrai qu'il reste beaucoup à faire, et d'autres rénovations sont prévues, notamment dans le quartier Delpal. Les ascenseurs seront également rénovés dans un millier de logements. Quant à la cession de foncier dont nous avons parlé, je dois, avec Valérie Pécresse, signer dans quelques semaines le document qui nous permettra d'amorcer l'opération et de financer par conséquent d'autres rénovations.

Les confiscations des avoirs criminels, monsieur Hunault, sont extrêmement morales. Surtout, elles ont permis d'améliorer de façon significative les budgets de la police ou de la gendarmerie. Il me semble qu'il est encore possible d'améliorer la loi, afin de permettre la saisie des avoirs criminels dissimulés dans des sociétés écrans.

Je connais mal l'avis de la CNIL que vous avez évoqué. Il est vrai cependant qu'il faudrait pouvoir protéger plus efficacement les jeunes victimes de rackets ou de trafics de stupéfiants aux abords des cités scolaires.

Monsieur Martin, le budget de 2010 avait déjà consacré une enveloppe de 110 000 euros au commissariat d'Épernay. Cela étant, je suis tout à fait d'accord pour engager dès 2012 l'étude d'un déménagement de ce commissariat.

Vous me demandez de maintenir les effectifs des forces de sécurité dans le département de la Marne. J'observe cependant que la délinquance de proximité a baissé de 7 % depuis le début de l'année. En outre, en dépit de la diminution des effectifs budgétaires depuis 2007 dans la police et la gendarmerie, nous faisons l'impossible pour maintenir les effectifs opérationnels. En dépit de la réduction des effectifs de toutes les CRS et de la suppression de quinze escadrons de gendarmerie mobile, priorité sera donnée à la sécurité quotidienne de nos concitoyens plutôt qu'à l'ordre public. La suppression des gardes statiques et le transfert des transfèrements judiciaires à l'administration pénitentiaire obéissent au même objectif.

Une démarche est actuellement en cours, monsieur Verchère, pour que la facturation des dispositifs chargés de la sécurité des manifestations sportives ou culturelles se rapproche de leur coût réel. On peut d'ores et déjà observer que la sollicitation des forces de l'ordre diminue en proportion.

Par ailleurs, les budgets de fonctionnement de la gendarmerie et de la police seront maintenus en 2012, afin que les moyens matériels soient à la hauteur des besoins, notamment dans le cadre du plan de rénovation des véhicules automobiles.

Face à l'explosion de la cyberdélinquance, monsieur Guilloteau, les services s'organisent, notamment *via* la création d'un office central de police judiciaire dédié à la lutte contre cette nouvelle forme de délinquance.

Madame Dalloz, l'expérimentation en cours en Isère d'une unité mixte police-gendarmerie constitue sans doute une réponse à la situation dans ce département. Je ne pense pas cependant que cette expérience doive être systématisée, dès lors que des unités homogènes exécutent déjà leur mission.

Je crois, monsieur Francina, que les polices municipales doivent être davantage insérées dans le paysage de la sécurité d'aujourd'hui, notamment sur le plan juridique. Quant à la répartition de la charge financière des patrouilles franco-suissees, elle est très simple : chacun finance ses propres policiers.

**M. Jean Launay, président.** Nous vous remercions de vos réponses, monsieur le ministre.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 25 octobre 2011), sur la mission Sécurité, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.*

*Conformément à l'avis favorable de M. Diefenbacher, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de cette mission **sans modification**.*



**ANNEXE 1 :  
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– MM Georges-François Leclerc, directeur adjoint, Stanislas Cazelles et Sébastien Daziano, conseillers techniques au cabinet du ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des collectivités territoriales et de l’immigration ;

– M. le préfet Frédéric Péchenard, directeur général de la Police nationale, M. Serge Boulanger conseiller budgétaire au cabinet du directeur général, M. Gérard Clerissi, sous-directeur à la direction des Ressources et des compétences de la police nationale ;

– M. Christian Lothion, directeur central de la Police judiciaire, M. Frédéric Dupuch, directeur de l’Institut national de police scientifique, M. Bruno Pereira-Coutinho, sous-directeur de la police technique et scientifique ;

– M. le général Jacques Mignaux, directeur général de la Gendarmerie nationale ; M. le colonel Jean-Luc Payrard, chef du bureau de la planification, de la programmation et de la préparation du budget à la DGGN ;

– MM. Gérard Ganser et Christian Martin, conseillers maîtres à la Cour des comptes, sur les corps d’inspection de la police nationale.





**ANNEXE 2 :**

**RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES  
SUR LA REDÉFINITION DES ZONES DE COMPÉTENCE  
DE LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES**





Rapport demandé par la commission des finances de  
l'Assemblée nationale

(Article 58-2 de la loi organique relative aux lois de  
finances du 1<sup>er</sup> août 2001 et L.132-4 du code des  
juridictions financières)

Tome 1

# **La redéfinition des zones de compétence de la police et la gendarmerie nationales**

Octobre 2011



## **SOMMAIRE**

<b>AVERTISSEMENT</b>	<b>5</b>
<b>RESUME</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I : LES REDEPLOIEMENTS RESULTANT DE LA LOPSI (2003-2006)</b>	<b>15</b>
<b>I - Les principes directeurs : ruptures et continuités avec les années 1990</b>	<b>17</b>
A - Les critères et les travaux des années 1990	17
B - Les principes et les objectifs des redéploiements	20
<b>II - La mise en œuvre des redéploiements</b>	<b>22</b>
A - La méthode	22
B - Des redéploiements entourés de plusieurs garanties	28
<b>III - Le bilan des redéploiements</b>	<b>35</b>
A - Les redéploiements de communes	37
B - Le bilan en termes d'effectifs	39
<b>IV - Une évaluation difficile et peu conclusive de l'efficacité des redéploiements</b>	<b>41</b>
A - Les critères d'évaluation	42
B - L'évolution du nombre de faits constatés	43
C - Les résultats : le taux d'élucidation	47
<b>CHAPITRE II : LES REDEPLOIEMENTS ISSUS DE LA RGPP</b>	<b>53</b>
<b>I - Les buts poursuivis</b>	<b>53</b>
A - Une orientation de la RGPP	53
B - Police d'agglomération et police des territoires	55

<b>II - Le processus de décision</b>	<b>59</b>
A - Les propositions conjointes de la DGPN et de la DGGN	59
B - L'apparition de désaccords	61
C - Les propositions des préfets de région	62
D - Les positions de la DGPN et de la DGGN	69
E - Les décisions ministérielles	77
<b>III - La mise en œuvre des opérations de redéploiements</b>	<b>83</b>
A - L'extension de la zone de police	83
B - L'extension de la zone de gendarmerie	93
C - Le coût global des opérations de redéploiement	103

### **CHAPITRE III : LES PERSPECTIVES DE NOUVEAUX REDEPLOIEMENTS**

**111**

<b>I - La situation actuelle</b>	<b>111</b>
A - L'atténuation des critères objectifs de distinction entre les deux zones	112
B - Un partage territorial encore inadapté	113
C - Doctrine d'emploi et organisation territoriale des forces	114
<b>II - Lignes directrices et contraintes des redéploiements futurs</b>	<b>118</b>
A - Deux lignes directrices	118
B - Les contraintes	121

### **CONCLUSION GENERALE**

**133**

### **ANNEXES**

**135**

## Avertissement

Le présent rapport, subdivisé en deux tomes, a été établi en réponse à la demande adressée à la Cour le 1<sup>er</sup> décembre 2010 par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, sur « *l'évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens* ».

Le présent tome 1 du rapport porte sur les opérations de redéploiement territorial menées de 2003 à 2006 entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales, sur celles qui ont été mises en œuvre en 2011 et sur les perspectives d'un nouveau partage territorial entre les deux forces de sécurité.

Le tome 2 porte sur les actions de mutualisation engagées entre la police et la gendarmerie, traitées dans un rapport distinct en réponse à la demande précitée du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il ne porte pas non plus sur les divers dispositifs de coordination opérationnelle des deux forces.

Pour le présent tome 1, les responsables des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales chargés des sujets traités ont été rencontrés et plusieurs questionnaires leur ont été adressés.

Six départements ont fait l'objet d'analyses spécifiques à partir des éléments recueillis sur place auprès du préfet de département ou du préfet délégué à la sécurité, du directeur départemental de la sécurité publique et du commandant de la région ou du groupement départemental de gendarmerie : la Meuse, la Nièvre et les Alpes-Maritimes au titre des redéploiements menés de 2003-2006 ; le Rhône, les Bouches-du-Rhône et la Gironde au titre des redéploiements menés de 2008 à 2011 dans le cadre de la mise en place de la « police d'agglomération » dans les villes de Lyon, Marseille et Bordeaux.

Le relevé des observations provisoires de la Cour a été adressé le 26 juillet 2011 au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale, au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur du budget et au contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Des extraits ont été adressés le même jour à la directrice des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice pour les observations concernant son champ de responsabilité.

Le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale ont fait parvenir à la Cour, sous couvert du secrétaire général, une réponse commune datée du 26 août 2011. La directrice des affaires criminelles et des grâces a aussi répondu le 26 août 2011. Aucune réponse n'a été reçue du directeur du budget ni du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Le présent tome 1 du rapport, qui constitue la synthèse de la première partie de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 15 septembre 2011, par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Hespel, président de chambre maintenu, Schneider, Moreau, Barbé, Martin, Uguen, conseillers maîtres, Carpentier, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant MM. Martin, conseiller maître, Giannesini et Michelet, conseillers référendaires, et le contre-rapporteur, M. Ganser, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 27 septembre 2011 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bénard, procureur général, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy, présidents de chambre.



## Résumé

**Les redéploiements territoriaux opérés de 2003 à 2006 entre la police et la gendarmerie nationales ont été principalement guidés par la volonté de supprimer une partie des anachronismes dont souffrait le partage territorial entre les deux forces.**

Ils ont essentiellement visé à l'adapter, au moins partiellement, aux évolutions de l'urbanisation et des phénomènes de délinquance.

Ils ont concerné 66 départements et se sont traduits par le transfert de 219 communes en zone de police et de 121 communes en zone de gendarmerie. Ils n'ont conduit à transférer en zone de gendarmerie que la moitié environ des « petites » circonscriptions de sécurité publique (CSP) visées en 1998 dans le rapport Carraz-Hyest. Un nombre supérieur de communes a été intégré en zone de police si bien qu'en termes démographiques, cette vague de redéploiements s'est traduite par un accroissement net de la population couverte par la police nationale.

Il est difficile de mesurer l'efficacité de cette réforme dans la lutte contre la délinquance. Toutefois, *a posteriori*, aucune des opérations réalisées n'a provoqué des dysfonctionnements manifestes.

Le ministère de l'intérieur n'a pu fournir à la Cour un bilan précis et complet de l'ensemble des mouvements de personnels opérés au cours de cette première vague de redéploiements. Il n'est donc pas possible de s'assurer que celle-ci a globalement permis d'instaurer un meilleur emploi des effectifs de policiers et de gendarmes au regard des densités de population et des niveaux de délinquance. Ce défaut d'évaluation est dommageable pour la conduite ultérieure d'opérations analogues.

Selon la direction de la gendarmerie nationale, les effectifs de gendarmes affectés dans les communes qui composaient les 41 CSP fermées de 2003 à 2006 correspondaient en moyenne à 70 % de ceux des policiers précédemment en poste. Les données transmises à la Cour font apparaître un taux de substitution de 54 %, mais elles ne recouvrent que les unités de base (brigades territoriales) et non le renforcement des autres unités, notamment rattachées à la compagnie de gendarmerie, nécessaire pour étendre les missions de sécurité publique à une ou plusieurs communes supplémentaires.

En matière de ressources humaines, la mise en œuvre de ces opérations a été facilitée par un ensemble de mesures indemnitaires et de déroulement de carrière, mises en œuvre par la direction générale de la

police nationale (DGNP) et celle de la gendarmerie nationale (DGGN), ainsi que par l'acceptation de surnombres temporaires dans les unités d'accueil des personnels mutés.

Le ministère ne dispose d'aucune estimation du coût de cet accompagnement social ce qui est une lacune pour éclairer les choix à venir en la matière. La Cour n'a pu reconstituer ce coût faute notamment de disposer de la liste nominative des personnels concernés dont elle ne connaît même pas le nombre exact.

**Les opérations de redéploiement mises en œuvre en application de la révision générale des politiques publiques ont répondu à une logique différente de celles des années 2003 à 2006.**

Le développement de la « police d'agglomération » a progressivement pris le pas, parmi les mesures visant une meilleure répartition des forces, retenues par la RGPP, sur l'objectif général d'un redéploiement territorial police-gendarmerie, arrêté en avril 2008. L'objectif premier a été de donner aux CSP de quelques grandes villes des contours plus proches de ceux des bassins de délinquance afin d'obtenir une plus grande continuité de l'intervention de la police et de favoriser, à une plus grande échelle, la mutualisation de l'emploi de ses unités.

En contrepartie, un nombre suffisant de CSP devait être transféré en zone de gendarmerie afin d'établir un échange « équilibré ».

Le choix difficile de ces contreparties explique d'ailleurs la faible ampleur du dispositif de redéploiement territorial finalement mis en œuvre en 2011, notamment au regard du projet global élaboré conjointement par le DGNP et le DGGN à la fin 2008, avec seulement douze communes transférées en zone de police et sept en zone de gendarmerie. Le cas des agglomérations de Toulouse, Grenoble et Mulhouse n'a pas été traité. L'extension de la zone de police s'élève à 6 %, 1,8 % et 1,3 % de la population respectivement couverte par les CSP de Lyon, Marseille et Bordeaux.

Les critères de choix des sept CSP transférées n'apparaissent pas toujours clairement au sein de celles peuplées de moins de 20 000 habitants. Si le choix des CSP de Fourmies, Pertuis, Port-Saint-Louis-du-Rhône ainsi que Libourne (24 200 habitants) est lié à l'extension de la police d'agglomération dans les régions visées, il n'en va pas de même pour les CSP d'Annonay, Montbrison et Graulhet au regard des autres transferts de ce type possibles au plan national.

Au total, les opérations de développement de la police d'agglomération et de transfert de CSP en zone de gendarmerie ont accru de quelque 28 000 habitants la population prise en charge par les services

de sécurité publique au moyen d'effectifs demeurés quasiment constants grâce au dimensionnement globalement rigoureux des renforts alloués aux CSP concernées.

Les effectifs de gendarmes affectés en 2011 dans les communes nouvellement prises en charge représentent environ 70 % de ceux des policiers en poste dans les CSP concernées, mais les opérations de redéploiement se sont traduites pour la gendarmerie par un besoin net de 42 emplois alors que la population de sa zone de compétence a été réduite de 28 000 habitants.

Ces nombres modestes, rapportés à l'échelle nationale, montrent néanmoins, par comparaison avec la première vague de redéploiements, que la gendarmerie, au moins à titre transitoire, a prévu de doter assez largement les CSP dont elle a pris la responsabilité. Chaque gendarme affecté dans les communes intégrées en 2011 couvre en moyenne sensiblement moins d'habitants que ceux précédemment en poste dans les communes passées en police d'agglomération. Au contraire, la densité de policiers est plus importante dans les communes nouvellement intégrées en zone de police qu'antérieurement dans les CSP fermées. On peut y voir une meilleure utilisation des emplois concernés.

En ce qui concerne l'accompagnement social des mouvements de personnel provoqués par les opérations de redéploiement territorial entre zones de police et de gendarmerie, le régime indemnitaire dont peuvent bénéficier les policiers mutés n'est globalement pas moins favorable que celui appliqué lors de la première vague de redéploiements.

Le ministère de l'intérieur ignore le montant global des indemnités versées dans la police et ne l'a estimé que partiellement dans la gendarmerie. La Cour ne pourrait être en mesure de le déterminer que lorsqu'elle disposera, en 2012, des données de l'exécution budgétaire 2011 et à condition de disposer de la liste nominative des personnels concernés.

**Malgré les mesures déjà mises en œuvre de 2003 à 2006 puis, plus modestement, en 2011, le partage territorial entre la police et la gendarmerie doit encore évoluer.**

En particulier, des CSP de moins de vingt mille habitants confrontées à un bas niveau de délinquance bénéficient d'une densité élevée de policiers au regard de leur population. A l'avenir, les prochaines opérations de redéploiement doivent donc porter particulièrement sur les petites CSP « isolées ».

Les conditions de prise en charge en 2011 par la gendarmerie de communes issues de telles CSP comme le niveau actuel de ses effectifs

dans les communes provenant des CSP fermées de 2003 à 2006 montrent que, grâce à sa doctrine d'emploi et à son modèle d'organisation, elle est en mesure d'y exercer les missions de sécurité publique avec des moyens en personnels sensiblement inférieurs à ceux de la police nationale. La DGGN a évalué à 542 emplois le gain théorique du transfert dans sa zone de toutes les CSP de moins de 20 000 habitants, sauf celles situées dans les villes chefs-lieux de département.

En outre, les critères d'instauration du régime de la police d'Etat, inscrits dans le décret du 16 septembre 1996, seraient à réviser. En particulier, le seuil de population pourrait être porté à 50 000 habitants, voire davantage.

Enfin, l'instauration de nouveaux redéploiements entre les deux zones serait facilitée si l'on renonçait à rechercher, pour chaque force, un impact globalement compensé, en termes de population couverte comme d'effectifs. Cette contrainte d'équilibre peut en effet bloquer des redéploiements qui permettraient un emploi globalement plus efficient des policiers et des gendarmes.

Il n'y a en effet pas de raison *a priori* pour que l'extension de la zone de police dans les grands pôles urbains et celle de la zone de gendarmerie dans les petites CSP, qui répondent à des logiques différentes, mobilisent des moyens équivalents au sein de chaque force. Le solde des emplois dégagés et mobilisés par ces opérations serait à évaluer au plan national, sans exclure des mouvements d'emplois d'un programme à l'autre, au sein de la mission *Sécurité*.

## Recommandations

**En conséquence, la Cour adresse au ministère de l'intérieur les recommandations suivantes :**

- achever le transfert à la gendarmerie nationale des CSP « isolées » de moins de 20 000 habitants ;
- parfaire le périmètre de la police d'agglomération là où elle a été instituée et étendre cette approche à d'autres agglomérations ;
- préciser les conditions d'application locale du concept de bassin de délinquance employé pour justifier le développement d'une police d'agglomération ;
- ne plus s'imposer la recherche d'un impact globalement compensé, en termes de population couverte comme d'effectifs concernés, pour chaque force ;
- réviser les critères réglementaires d'instauration du régime de la police d'Etat en portant le seuil de population à 50 000 habitants, voire davantage, et en actualisant la référence à la nature et au niveau requis de la délinquance dans les communes susceptibles d'en bénéficier ;
- veiller, préalablement à l'engagement de nouveaux redéploiements, à ce que la DGP et la DGGN se dotent de dispositifs permettant d'établir un bilan détaillé et complet de l'ensemble des mouvements d'effectifs réalisés et de suivre de façon ciblée l'évolution des effectifs en surnombre acceptés provisoirement pour faciliter la mise en œuvre de ces opérations ;
- veiller également à ce que les deux directions générales soient en mesure d'évaluer les dépenses de personnels (mesures indemnitaires, déroulement de carrière) visant à accompagner les mutations des fonctionnaires ainsi que les dépenses hors titre 2 relatives notamment à l'aménagement des locaux ;
- intégrer dans la programmation des travaux immobiliers de la police comme de la gendarmerie l'éventualité d'opérations de redéploiement concernant des communes périphériques des grandes villes ou de petites CSP.



# Introduction

Au sein de la DGN, les missions de sécurité publique sont confiées à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dont les services territoriaux sont organisés en directions départementales (DDSP) elles-mêmes divisées en circonscriptions de sécurité publique (CSP).

A l'échelle de Paris et des départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-St-Denis, Val-de-Marne), la préfecture de police reproduit une organisation analogue à celle de la DGN du point de vue de la spécialisation de ses directions opérationnelles<sup>1</sup>.

La gendarmerie nationale est placée depuis 2002 pour son emploi sous l'autorité du ministre de l'intérieur<sup>2</sup>, chargé d'en définir les missions autres que celles relatives à l'exercice de la police judiciaire. Elle a été rattachée organiquement au ministère de l'intérieur par la loi du 3 août 2009 et incluse dans son administration par un décret du 23 décembre 2009. Cette réforme a été mise en œuvre sans modification, au niveau territorial, de son organisation ou des conditions de coordination de ses unités avec les services de la police nationale.

Contrairement à celle de la police nationale, l'organisation de la gendarmerie est pyramidale et intégrée. Les formations opérationnelles et administratives s'imbriquent les unes dans les autres : brigades de proximité, communautés de brigades ou brigades territoriales autonomes, compagnies, groupements départementaux, régions de gendarmerie. Cette organisation est régie par un principe non de spécialisation mais de polyvalence des unités de base. Alternativement, les gendarmes affectés en brigades sont amenés à participer à l'accueil du public, aux équipes de « premiers à marcher d'intervention » (PAMI), aux patrouilles, aux contrôles routiers, à l'établissement des procédures judiciaires et au recueil des renseignements.

---

<sup>1</sup> La préfecture de police comprend notamment cinq directions opérationnelles dans le domaine de la sécurité publique : la direction de la police judiciaire, la direction du renseignement, la direction sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et la direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL). Elle possède aussi une inspection générale des services (IGS) et des directions chargées des fonctions support (ressources humaines, finances, affaires immobilières, affaires juridiques).

<sup>2</sup> Article 3 du décret n°2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur.

La gendarmerie départementale comprend aussi des unités spécialisées en police judiciaire, les brigades de recherches (BR) et les sections de recherches (SR) et en surveillance de zones sensibles, les pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG) qui interviennent en renfort sans dessaisir les unités de base.

En dépit des dispositions du décret du 19 septembre 1996 pris en application de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, qui prévoit que le régime de « police d'Etat » peut être établi dans une commune ou dans un ensemble de communes formant un ensemble urbain de plus de vingt mille habitants, certaines CSP ont une population inférieure à ce seuil. Du fait d'un faible niveau de délinquance, les effectifs de policiers n'y sont pas employés dans des conditions optimales.

En outre, le développement des réseaux de transport et les difficultés de logement en ville ont entraîné, parmi d'autres facteurs, le développement d'espaces périurbains situés en zone de compétence de la gendarmerie nationale. Souvent, le territoire des CSP ne couvre pas complètement celui de l'agglomération.

Impulsé par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI), un premier mouvement de redéploiement, après bien des années d'études et d'hésitations administratives, a été conduit de 2003 à 2006 dans le but de rendre plus cohérentes les zones de compétence respectives de la police et de la gendarmerie.

Un second mouvement de redéploiement, d'ampleur nettement plus limitée, a ensuite été décidé à compter de 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dans le but de contribuer à l'adaptation des forces de sécurité aux évolutions de la délinquance par le développement de polices d'agglomération.

Le présent rapport porte sur la mise en œuvre de ces deux vagues de redéploiements d'inégale importance ainsi que, dans une troisième partie, sur les perspectives d'un nouveau partage territorial entre la police et la gendarmerie s'agissant de l'exercice de leurs missions de sécurité publique.

Il n'examine pas les conditions de coordination des deux forces de sécurité dans des domaines, comme ceux de la police judiciaire ou le maintien de l'ordre, où leurs services et unités sont également compétents sur l'ensemble du territoire national.



# **Chapitre I**

## **Les redéploiements résultant de la**

### **LOPSI (2003-2006)**

La question du partage des zones de compétence de la police et de la gendarmerie en matière de sécurité publique est restée continuellement ouverte pendant une trentaine d'années<sup>3</sup> avant que la LOPSI du 29 août 2002, permette d'engager pour la première fois depuis des années un mouvement global de redéploiement des unités de police et de gendarmerie.

Instruit par l'échec du redéploiement global initié par le Gouvernement en 1998 à la suite du rapport Carraz-Hyest (cf. ci-dessous), ce mouvement a été lancé de façon prudente et précautionneuse, comme en témoigne la formulation de ses objectifs et de ses grands principes à l'annexe 1 de la loi :

*« B. - Parvenir à un redéploiement rationnel et équilibré, d'une part, entre les zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale, d'autre part, au sein même de celles-ci.*

*Une répartition plus rationnelle sera recherchée entre les zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il conviendra ainsi de corriger, par le biais d'échanges compensés, les situations qui présentent au plan local un manque de logique*

---

<sup>3</sup> Cf. annexe 1.

*opérationnelle. Chaque force devra s'organiser pour prendre effectivement en charge les missions de sécurité publique dans l'ensemble de la zone de responsabilité qui lui est confiée.*

*Au sein même des zones attribuées à chaque force, la répartition des effectifs devra tenir compte de la réalité des besoins de sécurité. Dans la zone de gendarmerie, le maillage territorial, confirmé dans son principe, pourra toutefois faire l'objet d'adaptations locales afin d'optimiser l'offre de sécurité au regard de l'évolution de la démographie et de la délinquance. Afin de mieux mutualiser les moyens, l'organisation du service sera développé autour du concept de communauté de brigades.*

*Cet effort de rationalisation aura pour objectifs d'assurer une meilleure qualité du service offert à la population et d'améliorer les performances des deux forces, notamment s'agissant du taux d'élucidation des crimes et délits ».*

L'évaluation *ex post* de la portée, de l'efficacité et de l'efficience de ces redéploiements doit être rapportée à ces objectifs et principes, qui ont été inégalement explicités. En effet, aucun objectif quantitatif ni géographique précis n'a été attaché au redéploiement lancé par la loi : aucun scénario de mise en œuvre n'a été officiellement arrêté au niveau ministériel<sup>4</sup>, aucune liste de circonscriptions à redéploier n'a été rendue publique, aucune estimation préalable des effectifs susceptibles d'être redéployés n'a été entreprise. Le mouvement lancé par la LOPSI relevait d'une déclaration de principe dont la mise en œuvre a ensuite emprunté une voie pragmatique, chaque hypothèse de transfert de communes d'une zone à l'autre faisant l'objet d'une étude locale au cas par cas, avant décision du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur voire du ministre.

Ce mouvement a commencé en mai 2003, date des quatre premières opérations, avant d'atteindre sa vitesse de croisière en septembre 2003 (48 opérations) puis tout au long de l'année 2004 (à

---

<sup>4</sup> La lettre du ministre de l'intérieur aux préfets en date du 29 octobre 2002 indiquait ainsi, en introduction : « Par circulaire du 26 septembre dernier, j'ai demandé à chaque préfet de procéder à une analyse de la situation sur la répartition police-gendarmerie de son département en consultant les chefs de service, les élus et les magistrats. Ce n'est qu'après cette consultation que vous devrez m'adresser vos propositions pour le 15 novembre prochain. J'ai donc été surpris d'entendre parler, ici ou là, de services dont la fermeture avait déjà été programmée. Etablir depuis Paris une liste nationale, ne s'apercevoir qu'ensuite des difficultés et finir par ne rien faire : ce n'est pas la méthode suivie par le gouvernement. Annoncer des fermetures avant tout examen de la situation locale ne constitue pas non plus la bonne démarche ».

nouveau 48 opérations) et au début de l'année 2005 (30 opérations). Il s'est ensuite sensiblement ralenti, seules étant achevées deux opérations en septembre 2005 puis trois opérations en septembre 2006, date des derniers redéploiements labellisés « LOPSI 1 ».

Ces redéploiements ont concerné 66 départements et se sont traduits :

- pour la police nationale, par l'intégration dans sa zone de compétence de 219 communes, entraînant l'extension de 82 CSP et la création de trois nouvelles ;
- pour la gendarmerie nationale, par l'intégration dans sa zone de compétences de 121 communes, avec l'absorption de 41 CSP et deux postes de police, soit 67 communes dans 36 départements, et la reprise de 54 communes dans 27 départements sans fermeture de CSP.

Faute d'objectifs précis, ces redéploiements ne se prêtent pas à une évaluation : la loi prévoyait qu'un mouvement aurait lieu ; un mouvement a eu lieu, mais son ampleur et ses contours correspondent simplement à ce que le ministère de l'intérieur a décidé au fur et à mesure qu'étaient examinées les propositions des préfets.

En revanche, il peut être observé que ces redéploiements n'ont conduit ni à une répartition territoriale des deux forces de sécurité reposant sans exception sur les critères arrêtés en 1996, ni à réaliser la totalité des transferts identifiés comme souhaitables entre 1995 et 1998.

## **I - Les principes directeurs : ruptures et continuités avec les années 1990**

### **A - Les critères et les travaux des années 1990**

#### **1 - Le décret du 19 septembre 1996**

En application de la LOPS du 21 janvier 1995, le décret n° 96-827 du 19 septembre 1996 a formalisé trois critères objectifs visant à départager les zones respectives de la police et de la gendarmerie nationales, à travers la qualification du régime de la police d'Etat :

- « Les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'Etat » ;

- « *La population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants* » ;
- « *Les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaine* ».

Ces critères, aujourd'hui codifiés sans modification à l'article R.2214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) visent les conditions d'instauration du régime de la police d'Etat mais non de son maintien. Ils n'imposent à l'Etat aucune obligation de transfert à la gendarmerie nationale des CSP de moins de 20 000 habitants.

Un second décret du même jour est venu préciser la répartition des attributions, en affirmant le principe d'exclusivité de compétence, ainsi que les modalités d'organisation de la coopération entre la police nationale et la gendarmerie nationale<sup>5</sup>.

## 2 - Le rapport Carraz-Hyest de 1998

C'est sur la base de ces critères que deux députés, MM. Roland Carraz et Jean-Jacques Hyest, devaient, en avril 1998, proposer un scénario de redéploiement dans leur rapport au Premier ministre « *Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique* ».

En termes quantitatifs et géographiques, le rapport Carraz-Hyest s'appuyait pour l'essentiel sur la liste des communes susceptibles de faire l'objet d'un transfert d'une force à l'autre qui avait été établie en 1995, à la suite de la LOPS, par MM. Roussot, contrôleur général des armées, et Nouaille de Gorce, inspecteur général de l'administration :

- en application des critères du décret du 19 septembre 1996, 100 CSP devaient être transférées en zone gendarmerie ;
- en vertu de critères *ad hoc*<sup>6</sup>, 29 communes, dans 23 départements différents, étaient susceptibles d'être transférées en zone police.

---

<sup>5</sup> Décret n° 96-828 du 19 septembre 1996 : dans les communes placées sous le régime de police d'Etat, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques. Dans les autres communes, la gendarmerie nationale assure seule la responsabilité de l'exécution de ces mêmes missions.

<sup>6</sup> Trois critères étaient alors proposés : la continuité de l'agglomération urbaine, une densité de population supérieure à 500 habitants par km<sup>2</sup>, et un taux de criminalité supérieur à 67 faits pour mille habitants.

A la même époque, la DGPN avait élaboré deux scénarios en retrait par rapport à celui proposé par le rapport Roussot-Nouaille de Gorce pour les transferts à la gendarmerie, puisque le premier faisait état de 61 circonscriptions et le second de 89 en portant le critère de population de 20 000 à 25 000 habitants. A l'inverse, les deux hypothèses élaborées par la DGPN en matière de transferts symétriques de la gendarmerie à la police étaient plus ambitieux, puisqu'ils portaient sur 38 communes représentant 22 circonscriptions dans un cas et 92 communes dans un scénario maximal.

*In fine*, après avoir actualisé quelques-uns des éléments qui sous-tendaient ces différents scénarios, le rapport Carraz-Hyest proposait ainsi de faire porter les redéploiements sur 95 CSP à transférer en zone de gendarmerie et sur 38 communes situées en zone gendarmerie à intégrer en zone police.

### 3 - Les suites données

La liste des circonscriptions et des communes proposée par le rapport Carraz-Hyest a été reprise par les ministres de la défense et de l'intérieur en 1998. Annoncé par le conseil de sécurité intérieure le 27 avril 1998, ce redéploiement a fait l'objet d'une note de méthode adressée aux préfets le 5 mai suivant, puis d'une circulaire détaillée communiquée le 14 août 1998.

Dans un premier temps, cette circulaire demandait aux préfets d'engager une phase d'expertise et de concertation sur les opérations identifiées dans chaque département et désignées en annexe. Mais la liste nationale des redéploiements envisagés sur laquelle travaillait le gouvernement a été remise, à leur demande, aux organisations syndicales de policiers, puis aux associations nationales d'élus et finalement aux préfets eux-mêmes le 4 septembre 1998 par une communication du DGPN. Elle comprenait 94 circonscriptions et 9 communes dotées de commissariats subdivisionnaires. Le DGGN allait, quelques jours plus tard, communiquer lui aussi aux préfets la liste nationale de toutes les brigades de gendarmerie proposées à la dissolution.

La publication de listes nationales a rapidement amplifié l'opposition frontale de nombreux élus des communes susceptibles d'être concernées par un transfert d'une zone à l'autre. Finalement, le 19 janvier 1999, le Premier ministre annonçait que les mouvements envisagés seraient examinés « au cas par cas », signifiant *de facto* la suspension de la réforme.

A la suite d'une réunion conjointe entre les ministères de l'intérieur et de la défense en juin 1999, quelques opérations étaient validées : transfert à la gendarmerie nationale de six CSP<sup>7</sup>, quatre transferts dits de compensation en zone police<sup>8</sup>, transferts dits d'harmonisation inter-zones de police et de gendarmerie dans 29 communes (21 devant passer en zone de gendarmerie, 8 en zone de police).

En 2002, seulement une partie de ces projets avaient été réalisés, avec le transfert en zone de gendarmerie de l'intégralité des six CSP regroupant 14 communes ainsi que de 21 autres communes, soit au total 35 communes, et le transfert en zone de police de 11 communes, dont 3 à titre de compensation. En termes d'échanges démographiques, ces opérations ont représenté un transfert de population de 48 022 habitants de la zone de la gendarmerie vers celle de la police et de 162 169 habitants de la zone de la police vers celle de la gendarmerie, soit un accroissement net de 114 137 habitants pour la zone de la gendarmerie.

## **B - Les principes et les objectifs des redéploiements**

La LOPSI du 29 août 2002 ne comportait que l'énoncé du mouvement de redéploiement qu'elle engageait. Elle en fixait les principes directeurs, mais sans objectif opérationnel précis, ni objectif budgétaire d'économies, tandis qu'elle programmat une croissance des moyens alloués aux deux forces<sup>9</sup>. A travers des énoncés génériques, deux principes directeurs devaient gouverner le mouvement de redéploiement.

### **1 - Le principe d'une « répartition plus rationnelle »**

Le premier principe était celui d'une « *répartition plus rationnelle* », selon une logique opérationnelle, l'objectif étant de favoriser l'exercice des missions de chacune des deux forces en évitant que le partage territorial conduise à un zonage qui fragilise l'efficacité de l'une ou de l'autre, voire des deux à la fois. En priorité, les zones trop

---

<sup>7</sup> Hirson (02), les Andelys (27), Aubusson (23), Vitry-le-François (51), Bagnères-de-Bigorre (65), Saint-Junien (87)

<sup>8</sup> Communes de La Penne-sur-Huveaune (13), Pont-Evêque (38), Villers-Saint-Paul (60), Maurecourt (78).

<sup>9</sup> La lettre du ministre de l'intérieur aux préfets en date du 29 octobre 2002 rappelle ainsi : « Contexte tout à fait nouveau également par rapport à l'exercice conduit en 1998, il ne s'agit pas de réorganiser pour mieux gérer une pénurie de moyens. Au contraire, chacune des forces verra ses moyens propres renforcés, l'exercice est conduit aujourd'hui dans un contexte d'accroissement des moyens de la police nationale et de la gendarmerie nationale après le vote de la LOPSI ».

petites ou isolées au milieu d'une zone attribuée à l'autre force devaient faire l'objet de transferts afin d'offrir à chaque circonscription territoriale la possibilité d'être efficiente (avec un concept implicite de masse critique) et efficace.

La circulaire du 26 septembre 2002 adressée aux préfets par les ministres de l'intérieur et de la défense est venue préciser ce concept de « rationalisation ». Le redéploiement des zones de compétences y était présenté comme le moyen d'un redéploiement des effectifs, destiné à renforcer la présence des forces de sécurité (de l'une ou l'autre en l'occurrence) *« au profit des zones qui ont connu à la fois une augmentation démographique et un développement urbain important, notamment dans les secteurs péri urbains »*.

En mettant ainsi l'accent sur le renforcement des effectifs en zones urbaines et périurbaines, couvertes par la police nationale, la circulaire donnait une logique au mouvement : renforcer et étendre les CSP existantes, les basculements symétriques de « petites » CSP en zone gendarmerie servant à libérer les effectifs et à équilibrer le mouvement entre les deux forces.

## **2 - Le principe d'un redéploiement « équilibré »**

Le second principe posé par la LOPSI était que le redéploiement devait être « équilibré », la présentation par le Gouvernement de la loi précisant clairement que les redéploiements entre forces de sécurité ne devraient « léser » aucune des deux.

Au regard des priorités opérationnelles énoncées, c'est-à-dire les zones urbaines ou périurbaines, l'équilibre des mouvements n'apparaît pas rétrospectivement comme un objectif d'efficacité mais plutôt comme une contrainte d'application. Si le texte de la loi elle-même s'en tenait à un objectif générique de redéploiement « équilibré », en pratique, il a rapidement été considéré que l'ensemble du mouvement devait être neutre selon deux critères : celui de la population couverte par chacune des deux forces et celui de leurs effectifs indépendamment de la croissance des moyens programmés par la LOPSI. La circulaire du 26 septembre 2002 devait ainsi préciser :

*« Par nature, une redistribution plus rationnelle des compétences ne doit créer aucun déséquilibre au préjudice de l'une ou l'autre force. Il conviendra donc de veiller à ce que l'ensemble de ces opérations de réorganisation satisfasse au principe du transfert compensé des charges, si possible, à l'intérieur même du département. A défaut, vos propositions seront étudiées au niveau central, dans le cadre d'un mécanisme de compensation au niveau national ».*

Cet objectif de neutralité en termes d'effectifs constitue une différence marquée avec le scénario de redéploiement présenté dans le rapport Carraz-Hyest de 1998, qui impliquait explicitement une réduction, il est vrai peu importante, des effectifs de la police au profit de ceux de la gendarmerie<sup>10</sup>.

## **II - La mise en œuvre des redéploiements**

Pour éviter les oppositions rencontrées en 1998 lors de la publication de listes de transferts envisagés, le mouvement initié par la LOPSI a été officiellement lancé par le ministère de l'intérieur sans publication d'aucune liste et avec un simple rappel des critères fixés par le décret du 29 septembre 1996 qui était le droit applicable. Dans les faits, les préfets se sont appuyés sur les études et sur les critères de la fin des années 1990 dans leurs propositions au ministère, qui a choisi de n'opérer que les redéploiements faisant l'objet d'un relatif consensus. C'est ce qui explique que, lorsque le mouvement a été considéré comme achevé en 2006, moins de la moitié du programme établi en 1998 avait été mené à bien.

### **A - La méthode**

#### **1 - Les instructions nationales : une approche concertée**

*« A l'écoute des acteurs de terrain, de la population et des élus, avec un souci permanent de réalisme et de pragmatisme, vous serez les premiers concepteurs et artisans de cette opération qui sera conduite sans esprit de système, pour adapter l'offre de sécurité à la réalité des besoins ».* Ainsi commençait la circulaire du 26 septembre 2002 par laquelle les ministres de l'intérieur et de la défense demandaient aux préfets leurs propositions de redéploiements. Celle-ci consacrait ses plus longs développements à la méthode, en insistant notamment sur la différence d'approche par rapport à la réforme avortée de 1998 :

*« L'absence de schéma global préétabli par les administrations centrales témoigne de la préoccupation forte du Gouvernement de ne pas imposer de manière centralisée des dispositions générales méconnaissant*

---

<sup>10</sup> Le rapport indiquait ainsi : « il faut rompre avec le principe de compensation équivalente des populations, qui a prévalu jusqu'ici dans les modifications de zonage, car il ne répond pas à l'objectif essentiel : concentrer plus de policiers dans les zones urbaines ».



*la diversité des situations locales. La concertation et le dialogue guideront votre démarche avec un souci pédagogique de nature à assurer chacun de la justesse des choix proposés au regard de l'intérêt général. A la différence des plans de réorganisation antérieurs, les redéploiements que vous conduirez seront conçus et mis en œuvre par vos soins, en liaison étroite avec les directeurs départementaux de la sécurité publique et les commandants de groupements de gendarmerie. (...) Les élus locaux et l'autorité judiciaire seront informés, en toute transparence, de la méthodologie choisie pour la gestion de ce dossier et des propositions que vous aurez arrêtées ».*

Au niveau national, les propositions des préfets devaient être examinées par des groupes de travail tripartites réunissant cabinet du ministre de l'intérieur, DGPN et DGGN, chaque opération faisant ensuite l'objet d'une fiche destinée au directeur de cabinet du ministre de l'intérieur pour préparation des décisions.

Un calendrier très rapide était imposé aux préfets puisque leurs premières propositions, issues elles-mêmes de la phase de concertation prescrite, devaient être communiquées au ministre de l'intérieur avant le 15 novembre 2002, soit dans un délai global de sept semaines. Cette instruction ministérielle a été dédoublée par deux notes du DGPN et du DGGN à leurs responsables départementaux, des 1<sup>er</sup> octobre et 27 septembre 2002, qui rappelaient notamment les critères du décret du 16 septembre 1996.

La note du DGPN, notamment, réitérait le principe suivant lequel *« il n'existe aucune liste officielle ou officieuse, destinant à l'avance telle commune ou telle circonscription à un transfert de compétence, les représentants du personnel doivent en être très clairement et largement informés<sup>11</sup> »*.

## 2 - La reprise des scénarios de 1998

Le maintien des critères issus du décret du 19 septembre 1996 et l'identité des objectifs implicites attendus des redéploiements avant comme après 2002 font qu'en pratique, les préfetures et les états-majors départementaux des deux forces de sécurité ont tous ressorti les dossiers élaborés en 1998 pour procéder à leur actualisation. Logiquement, les

---

<sup>11</sup> Le surlignage en gras est d'origine.

inquiétudes et oppositions qui s'étaient manifestées cinq ans auparavant se donc réveillées en des termes comparables<sup>12</sup>.

La brièveté des délais laissés aux préfets ne leur a pas permis de mener une concertation approfondie, ni même (mais cela ne leur avait pas été demandé) d'enquête publique auprès des habitants des communes ou du réseau associatif. La phase de dialogue a en fait pris la forme d'une série d'entretiens bilatéraux avec les élus concernés, parfois *de visu*, parfois téléphoniques, complétés dans certains cas par une ou deux réunions collectives<sup>13</sup>.

Les autorités judiciaires compétentes ont été consultées par les préfets dans le cadre d'entretiens, certains procureurs ayant pris la peine de formuler par écrit leurs avis (surtout les avis négatifs).

D'après les quelques dossiers départementaux complets que la Cour a pu consulter, presque tous les préfets ont proposé au ministre de l'intérieur<sup>14</sup> des scénarios « conservateurs », en retrait, à l'échelle de leurs départements, de ce qui avait été étudié en 1998.

Dans la Meuse, par exemple, les deux CSP « transférables » qui avaient été étudiées en 1998 (la CSP de Bar-le-Duc, en tant que CSP-préfecture, n'étant pas concernée par un transfert mais seulement par une éventuelle extension) ont fait l'objet des propositions suivantes :

- s'agissant de la CSP de Verdun (26 000 habitants) : *« La suppression a été écartée compte tenu de l'importance démographique de la circonscription et de la présence d'une délinquance caractéristique des zones urbaines, ce qui la place*

---

<sup>12</sup> Le préfet de la Meuse, écrivait ainsi, le 25 octobre 2002, au ministre de l'intérieur : *« Avant la remise de mon rapport complet d'ici le 15 novembre prochain, je souhaite, d'ores et déjà, appeler votre attention sur un dossier sensible, celui de l'éventuelle suppression du commissariat de Commercy, ceci pour deux raisons. D'une part, je fais d'ores et déjà l'objet de sollicitations fortes des syndicats de police (SNPT et SYNERGIE) auxquels j'ai indiqué que mes propositions sont réservées en priorité au Ministre. D'autre part, le député-maire de Commercy (...) s'est trouvé à la pointe du combat contre le projet de redéploiement de 1998, en s'opposant ouvertement aux Ministres de la Défense et de l'Intérieur de l'époque, en prenant la tête de la fronde des députés socialistes contre même la position de son groupe ».*

<sup>13</sup> Cf. propositions des préfets de la Nièvre et de la Meuse aux ministres de l'intérieur et de la défense, en date respectivement des 14 et 15 novembre 2002.

<sup>14</sup> Bien que les deux ministres de l'intérieur et de la défense aient été cosignataires de la circulaire du 26 septembre 2002, les propositions des préfets n'ont été adressées formellement qu'au seul ministre de l'intérieur, à l'attention de son directeur de cabinet.

*dans la champ d'application du décret n° 96-828 du 19 septembre 1996. (...) C'est donc l'hypothèse d'une modification marginale des périmètres, conjointement proposée par la police et la gendarmerie, qui est avancée : la commune d'Haudainville (300 hab) serait rattachée à la zone police. Une telle évolution devrait toutefois être accompagnée d'une augmentation des effectifs de la circonscription de police de Verdun » ;*

- *s'agissant de la CSP de Commercy (9 010 habitants) : « (...) c'est donc la suppression de la circonscription de police de Commercy au profit d'une brigade territoriale autonome de gendarmerie qui est proposée, en dépit des obstacles évoqués dans ma note du 25 octobre 2002 (...) ».*

Dans la Nièvre, les études de 1998 et l'application des critères de 1996 ne débouchaient que sur une seule hypothèse, celle du transfert à la gendarmerie de la CSP de Cosne-sur-Loire (12 000 habitants). Dans ses propositions au ministre de l'intérieur, le préfet de la Nièvre, tout en reprenant ce scénario, recommandait pourtant plutôt le *statu quo* :

*« Le seul échange de responsabilité entre police et gendarmerie concevable dans la Nièvre :*

- *ne me paraît pas pouvoir obéir à une amélioration des logiques d'organisation territoriale de la police et de la gendarmerie ;*
- *présente le risque de se traduire par l'aggravation des difficultés rencontrées à Nevers pour maîtriser la délinquance, dont le niveau est élevé, sauf à y consacrer des renforts d'effectifs tels qu'ils priveraient l'opération de tout réel intérêt global ;*
- *impliquerait la réalisation d'investissements immobiliers importants sans que la collaboration des collectivités locales soit garantie ;*
- *se heurterait, sans bénéfice évident dans l'efficacité des forces de sécurité, à une opposition ferme des élus locaux, toutes tendances confondues.*

*Au total, je considère que l'échange ici étudié présenterait plus d'inconvénients que d'avantages ».*

### 3 - Le rôle du ministère de l'intérieur dans le choix des opérations

Dans un nombre limité de cas, le ministère de l'intérieur est allé au-delà de l'approche prudente, pragmatique et consensuelle évoquée par la loi et les circulaires de l'automne 2002 qui avait été celle des préfets.

A titre d'exemple, en dépit de la proposition de *statu quo* du préfet évoquée ci-dessus, le ministre de l'intérieur a décidé à la fin de l'année 2002 de transférer les communes de la CSP de Cosne-Cours-sur-Loire en zone de gendarmerie et en a informé les élus concernés en février 2003. Cette situation est toutefois exceptionnelle, le ministère n'ayant que rarement « repêché » un transfert identifié en 1998 mais non proposé en 2002 par le préfet concerné.

#### *a) L'accord des communes concernées*

La suppression ou l'instauration du régime de la police d'Etat nécessite un arrêté ministériel en cas d'accord du conseil municipal concerné et un décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

L'analyse des actes pris permet d'établir que, sur les 121 communes transférées en zone de gendarmerie de 2003 à 2006, 36 l'ont été contre l'avis de leur conseil municipal et 85 avec l'accord de ce dernier.

En sens inverse, parmi les 219 communes transférées en zone de police, 34 l'ont été contre l'avis de leur conseil municipal et 185 avec l'accord de ce dernier.

Avec environ un cinquième des transferts opérés contre la volonté des assemblées délibérantes, l'affirmation du ministère de l'intérieur selon laquelle « *les transferts de compétence ont été mis en œuvre de 2003 à 2006 dans 66 départements de métropole et d'outre-mer, et très peu d'entre eux ont fait l'objet de réactions négatives* », <sup>15</sup> est donc contestable.

Sans qu'un bilan chiffré précis ait pu être dressé dans les 66 départements affectés par les redéploiements en rapportant les réalisations aux propositions initiales des préfets, il apparaît que le ministère, d'une façon générale, n'ait décidé de passer outre à l'avis négatif des conseils

---

<sup>15</sup> Fiche « Redéploiements des zones de compétences entre la police et la gendarmerie nationales » communiquée à la Cour lors de son contrôle. Le surlignage en gras est d'origine.

municipaux concernés que dans les cas jugés indispensables ou faciles par les préfets.

A titre d'exemple, dans la Nièvre, la circonscription de police de Nevers aurait dû être étendue, en 2003, à la commune de Varennes-Vauzelles (10 210 habitants), qui fait partie de la communauté d'agglomération de Nevers, compte tenu de la continuité urbaine et commerciale entre les deux villes. En 2003, le conseil municipal de Varennes-Vauzelles était très opposé à cette hypothèse pour des raisons de principe. Mais le préfet du département s'était montré tout aussi réticent, en estimant, dans son rapport au ministre, que l'extension de la CSP de Nevers exigerait un renfort conséquent en personnels qu'il ne lui était pas possible de demander. Bien que dans le même temps, la suppression de la CSP de Cosne-sur-Loire (déconseillée par le préfet) ait libéré des effectifs policiers, le ministère a choisi de ne pas transférer Varennes-Vauzelles, et a utilisé le transfert de Cosne-sur-Loire pour compenser d'autres transferts unilatéraux au niveau national dans le cadre de la compensation globale entre les deux forces.

#### *b) Les contentieux*

Les recours contentieux introduits par les communes contre les décrets de transfert ont été rares : la Cour n'a trouvé que deux décisions du Conseil d'Etat sur de tels recours. La première porte sur le transfert en zone police des communes de Boé et Bon Encontre (Lot-et-Garonne)<sup>16</sup>, la seconde sur le transfert en zone gendarmerie de la commune de Marmande (également dans le Lot-et-Garonne)<sup>17</sup>. Ces deux affaires ont donné l'occasion au juge administratif de préciser les conditions d'appréciation des critères de 1996.

Dans sa décision rejetant le recours formé par la commune de Bon Encontre à l'encontre du décret du 28 août 2006 y instaurant le régime de la police d'Etat, le Conseil d'Etat a estimé que la croissance démographique de la commune, la présence de zones artisanales et commerciales, la continuité périphérique avec la ville d'Agen et l'existence d'une communauté d'agglomération étaient autant d'indices qu'il existait un « *ensemble urbain* » au sens du décret du 16 septembre 1996. Mais surtout, le Conseil d'Etat a constaté que l'« *imbrication accrue entre la délinquance observée à Agen et dans les communes périphériques telles que Boé et Bon Encontre ainsi que la commission dans ces dernières communes de délits de dégradations et destructions* »

---

<sup>16</sup> Cf. CE, *Commune de Bon Encontre*, 16 janvier 2008.

<sup>17</sup> Cf. CE, *Commune de Marmande*, 16 janvier 2008.

*volontaires plus fréquemment observés dans les zones urbaines* » remplissait le deuxième critère exigé par le décret, c'est-à-dire celui d'une délinquance caractéristique des zones urbaines : cette formulation met l'accent sur la continuité territoriale de la délinquance générale, entraînant celle de l'action des forces.

En 2001, dans une décision relative à la suppression du régime de la police d'Etat sur la commune de Vitry-le-François<sup>18</sup>, le Conseil d'Etat avait caractérisé ce critère réglementaire à partir des caractéristiques intrinsèques de la délinquance, en relevant notamment la part de la délinquance de voie publique et de la délinquance des mineurs dans la délinquance générale pour en apprécier le caractère urbain.

De façon moins innovante, la décision par laquelle le Conseil d'Etat a rejeté le recours formé par la commune de Marmande contre son transfert en zone gendarmerie a permis au juge administratif de préciser qu'indépendamment de l'aire urbaine à laquelle appartient géographiquement une commune ou un ensemble de commune, seule la population des communes soumises au régime de la police d'Etat (c'est-à-dire constituant une CSP) doit être prise en compte pour apprécier le critère des 20 000 habitants.

## **B - Des redéploiements entourés de plusieurs garanties**

Afin de prévenir ou modérer les diverses oppositions qui avaient cristallisé en 1998, les redéploiements opérés dans le cadre de la LOPSI ont été entourés de multiples garanties offertes aux directions générales, aux élus et aux personnels.

### **1 - Des garanties d'équilibre entre les deux forces**

Vis-à-vis des deux directions générales, l'objectif d'équilibre, à savoir qu'aucune des deux forces ne devait perdre des effectifs du fait des redéploiements, au plus petit niveau territorial possible, était présent dans la LOPSI.

Quoique non explicite dans la loi, un second critère d'équilibre, auquel les directions générales et départementales attachaient et attachent toujours le plus grand prix, est rapidement apparu : celui de la population couverte par chacune des deux forces. Dans sa circulaire du 27 septembre 2002, le DDGN écrivait ainsi : « *Les transferts qui seront réalisés doivent être appréciés à l'intérieur d'un département sur la base du principe de*

---

<sup>18</sup> Cf. CE, *Commune de Vitry-le-François*, 30 novembre 2001.

*l'échange compensé de population*<sup>19</sup> fixé par la LOPSI ». En réalité, la loi elle-même ne mentionnait que « *l'échange compensé* », et non « *l'échange compensé de population* », a fortiori à l'échelle départementale, ce qui permettait en principe davantage de souplesse.

Dans les faits, la question était suffisamment sensible pour que les préfets se soient efforcés de proposer des scénarios équilibrés en termes de population couverte, quitte à faire jouer à certaines communes le rôle de « monnaie d'échange » sans enjeu opérationnel évident.

Ces compensations n'ont cependant pas été systématiques, soit qu'elles n'aient pas été retenues par le ministère malgré la proposition du préfet (comme dans le cas de la Nièvre, évoqué ci-dessus), soit, plus rarement, que le préfet ait de lui-même proposé un scénario à l'avantage d'une des deux forces (comme dans le cas des Alpes-Maritimes).

Le bilan présenté au point II ci-dessous montre que ce critère n'a pas été respecté au niveau national, la police ayant bénéficié d'un « solde net » de 190 814 habitants à l'issue des transferts des années 2003-2006.

## **2 - Des garanties destinées aux élus : le maintien des effectifs et de la qualité des services**

L'objectif de maintien des effectifs se posait sous un jour différent au niveau de chaque commune et, en termes aigus, dans les cas des transferts de la police à la gendarmerie.

En effet, les transferts de la gendarmerie à la police ne portaient que sur des communes de petite taille situées dans la continuité urbaine immédiate de CSP importantes. Ces communes ne bénéficiaient souvent que de petites brigades de gendarmerie, voire plus souvent, dépendaient d'une brigade cantonale sans implantation sur leur territoire. Conformément au concept d'emploi de la police, ces communes ont été prises en charge par le commissariat le plus proche. Dans les quelques cas de communes importantes, des postes de police ont toutefois été ouverts, avec un fonctionnement de quatre ou cinq jours sur sept et de 8 heures à 18 heures. Dans le Puy-de-Dôme, par exemple, la création des CSP de Cournon et de Gerzat s'est accompagnée de l'ouverture de bureaux de police dans les communes limitrophes de Lempdes, de Cendre et de Cébazat, qui dépendaient auparavant de brigades territoriales localisées ailleurs.

---

<sup>19</sup> Le surlignage en gras est d'origine.

Les élus locaux inquiets étaient davantage ceux concernés par des transferts de la police vers la gendarmerie, avec suppression de CSP et donc de commissariats. Dans une lettre adressée au secrétaire général d'une organisation professionnelle de policiers, le ministre de l'intérieur devait ainsi préciser le 29 octobre 2002 : *« C'est un service de même niveau, ouvert chaque jour de l'année, avec une présence nocturne qui sera mise en place par la gendarmerie nationale. (...) A la différence de 1998, il n'est pas question de substituer à un commissariat doté de 40 fonctionnaires une brigade de gendarmerie de 12 ou 16 militaires mais une brigade d'un effectif voisin de celui d'un commissariat. »* Un peu plus tard, cet engagement était repris dans une circulaire générale aux préfets adressée en avril 2003 : *« Il s'agit là d'un fait sur lequel il convient d'insister auprès des élus locaux qui demandent a minima le **maintien des effectifs de police ou de gendarmerie**. Ils demandent également et fort logiquement **une permanence des services de nuit** dont ils ont le sentiment qu'elle est mieux assurée par les services de police que de gendarmerie. L'objet même de cette réforme est notamment de garantir cette disponibilité nocturne. C'est pour cette raison que j'ai pris l'engagement devant l'Assemblée Nationale de la maintenir en tout état de caus. »*

En pratique, le maintien des effectifs dans les cas de transferts de la police à la gendarmerie a été obtenu par deux moyens :

- parfois, en acceptant pour les nouvelles brigades territoriales un effectif supérieur à celui qui aurait résulté de l'application des ratios nationaux de référence pour établir leur tableau d'effectifs autorisés (TEA) ;
- mais surtout, en localisant dans la commune affectée des unités ayant une compétence sur l'ensemble de la communauté de brigade (COB), l'arrondissement voire le département.

Dans ce dernier cas, le plus fréquent, l'engagement rappelé ci-dessus de mettre en place des brigades *« d'un effectif voisin de celui du commissariat »* n'a pas été respecté, le maintien des effectifs étant obtenu autrement qu'avec la seule création de brigades territoriales se substituant aux commissariats.

L'exemple de Commercy, dans la Meuse (cf. annexe n°3), avec ses 61 gendarmes présents, dont 24 pour la brigade territoriale proprement dite, contre 41 policiers auparavant, ne constitue pas un cas isolé. Le dispositif mis en place par la gendarmerie pour remplacer deux CSP supprimées dans le Puy-de-Dôme montre aussi comment le « calibrage » des brigades appelées à succéder aux commissariats a permis de respecter



en apparence le maintien des effectifs sur place tout en rationalisant les dotations au regard du nombre d'habitants et du niveau de la délinquance.

**Tableau n° 1 : Constitution des nouvelles brigades du Puy-de-Dôme**

ISSOIRE	Effectifs	Ratios (2002 / 2004)	
<b>Police</b>	44	1 policier / 312 habitants	1 policier / 12,5 faits constatés par an
<b>Gendarmerie</b>	44	1 gendarme / 864 habitants	1 gendarme / 30 faits constatés par an
<i>Brigade territoriale d'Issoire</i>	24		
<i>Peloton de surveillance et d'intervention (PSIG)</i>	14		
<i>Brigade de recherches</i>	6		

Source : préfecture du Puy-de-Dôme, novembre 2002

THIERS	Effectifs	Ratios (2002 / 2004)	
<b>Police</b>	44	1 policier / 296 habitants	1 policier / 20 faits constatés par an
<b>Gendarmerie</b>	51	1 gendarme / 592 habitants	1 gendarme / 34 faits constatés par an
<i>Brigade territoriale de Thiers</i>	29		
<i>Peloton de surveillance et d'intervention (PSIG)</i>	16		
<i>Brigade de recherches</i>	6		

Source : préfecture du Puy-de-Dôme, novembre 2002

Cette gestion habile des opérations de transfert a sans doute été facilitée, dans la plupart des départements, par les augmentations d'effectifs programmées par la LOPSI. C'est ainsi que les groupements ont pu, comme dans le cas de Thiers ci-dessus, dépasser le référentiel national appliqué par la DGGN qui était alors fixé à un gendarme pour 1 000 habitants dans les brigades non périurbaines, un pour 800 habitants dans les brigades périurbaines très sensibles (PU 1), un pour 900 dans les brigades périurbaines sensibles (PU 1) ainsi que dans les autres brigades périurbaines (PU 3).

La qualité des services, quant à elle, notamment la nuit, a été pensée dans le cadre du concept d'emploi de chacune des deux forces. La gendarmerie n'a pas expérimenté l'ouverture nocturne, mais a simplement appliqué aux communes transférées la disponibilité nocturne en usage.

C'est donc surtout l'organisation de la présence sur la voie publique qui a été mise en avant par les deux forces au titre de la qualité des services. Dans les communes transférées de la police à la

gendarmerie, la localisation d'un peloton de surveillance et d'intervention (PSIG) a souvent permis d'accroître la quantité des patrouilles diurnes et parfois nocturnes, mais à l'échelle du canton et non pas des seules communes où la présence policière avait été supprimée. Il en a été ainsi, par exemple, à Commercy, Cosne-sur-Loire ou Vence. Symétriquement, les renforts d'effectifs dans les CSP principales en provenance des CSP supprimées ont fréquemment permis de créer ou renforcer les brigades anti criminalité (BAC).

### 3 - Les garanties offertes aux personnels

Dans les deux forces, les mutations géographiques rendues nécessaires par les redéploiements ont été gérées via un système de recueil de vœux et, dans les quelques départements examinés par la Cour, ce système s'est révélé suffisant pour gérer la quasi-totalité des situations individuelles.

En vertu du principe de l'échange compensé, le « solde net » des fonctionnaires ou des militaires appelés à quitter le département ou à s'éloigner significativement de la commune où ils étaient affectés a été réduit dans la plupart des cas, notamment parce que plusieurs CSP principales ont conservé pendant plusieurs années après 2003 un effectif supérieur à leur effectif théorique. La circulaire du 30 avril 2003 destinée à préciser aux préfets et aux DDSP les modalités pratiques des redéploiements avait en effet prévu un droit d'accès à la CSP la plus proche, qui était souvent la CSP « centre » dans le cas de suppressions de petites CSP : *« Les gradés et gardiens de la paix auront la possibilité de formuler trois choix de nouvelle affectation. Ils pourront obtenir, prioritairement et sans condition, leur mutation dans la circonscription de sécurité publique la plus proche de leur actuelle résidence administrative ou personnelle. Les autres choix ne seront satisfaits qu'après un examen individuel de chaque demand ».*

Le dispositif de mutation mis en place par la gendarmerie, conformément à ses règles, était plus directif, au moins dans les textes, puisqu'aucun droit n'a été formellement garanti, la circulaire du 27 septembre 2002 du directeur général énonçant simplement : *« Les mutations seront prononcées dans l'intérêt du service après examen attentif des souhaits exprimés par les personnels. Des sureffectifs de gestion pourront être momentanément autorisés en cas de nécessité avéré ».*

*a) La police nationale*

Dans sa lettre précitée du 29 octobre 2002 au secrétaire général d'une organisation professionnelle de policiers, le ministre de l'intérieur annonçait la mise en place d'une série de mesures exceptionnelles destinées à accompagner les personnels affectés par les redéploiements.

Il existait déjà une liste et un barème des différentes indemnités destinées aux policiers affectés par les redéploiements entre zones de police et de gendarmerie, fixés par un arrêté du 28 mars 2002. Et ce sont d'abord les montants fixés en mars 2002, avant la LOPSI, qui ont été repris dans la circulaire du 30 avril 2003. Ces montants ont ensuite être doublés par un arrêté du 20 janvier 2004 :

**Tableau n° 2 : Indemnités destinées aux policiers affectés par un redéploiement**

	<b>Arrêté du 28 mars 2002</b>	<b>Arrêté du 20 janvier 2004</b>
<b>Changement de résidence familiale</b>		
- célibataire et marié sans enfant	4 573 €	9 147 €
- avec au moins 1 enfant à charge	5 335 €	10 672 €
<b>Pas de changement de résidence familiale et nouvelle résidence fixée à</b>		
- entre 20 et 39 kms	1 372 €	2 745 €
- à 40 kms et +, célibataire sans enfant à charge	3 049 €	6 098 €
- à 40 kms et +, autre cas	4 573 €	9 147 €

En sus de ces indemnités pécuniaires, la circulaire du 30 avril 2003 a instauré un dispositif exceptionnel d'avancement :

**Tableau n° 3 : Mesures exceptionnelles de promotion et d'avancement dans la police nationale**

<b>Gardiens de la paix</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promotion de droit à l'échelon exceptionnel pour les plus de 45 ans, l'année suivant le redéploiement ;</li> <li>- avancement au grade brigadier sur un contingent réservé sous réserve d'accepter un poste dans le ressort de la commission administrative paritaire interdépartementale ;</li> <li>- promotion à titre social six mois avant la retraite pour les non-titulaires des unités de valeur.</li> </ul>
<b>Brigadiers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- avancement au grade de brigadier-major sous réserve d'accepter un poste vacant dans le ressort de la commission administrative paritaire interdépartementale ou dans une région déficitaire en gradés ;</li> <li>- promotion à titre social six mois avant la retraite pour les non-titulaires des unités de valeur.</li> </ul>
<b>Corps de commandement et d'encadrement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- avancement aux grades de capitaine et de commandant moyennant « un examen particulièrement attentif des candidatures aux postes vacants »</li> </ul>

Source : circulaire du 30 avril 2003.

*b) La gendarmerie nationale*

Les gendarmes en poste dans les unités dissoutes n'ont bénéficié d'aucune mesure particulière de déroulement de carrière. Les mouvements de mutation ont été traités au niveau régional en veillant à concilier les souhaits fonctionnels et géographiques des intéressés avec l'intérêt du service (postes vacants dans la région de gendarmerie, profils et compétences des militaires).

En matière de droits à solde, ceux-ci ont bénéficié du dispositif de droit commun, à savoir l'attribution des compléments (taux dégressifs en fonction du temps passé dans la précédente affectation) et suppléments (à compter de la sixième mutation pour les officiers et de la troisième pour les sous-officiers) de l'indemnité pour charges militaires, prévus par le décret n°59-1193 du 13 octobre 1959. Cependant, tandis que ces deux avantages ne sont normalement pas cumulables, le décret n°2003-1042 du 31 octobre 2003 a autorisé leur cumul en faveur des gendarmes concernés par les redéploiements.

En ce qui concerne les frais de déménagement, ces personnels ont été traités selon la règle de droit commun en vigueur à l'époque. Ils ont bénéficié de la prise en charge de leurs frais de changement de résidence sur la base des frais réellement exposés dans la limite d'un volume transporté autorisé tenant compte des charges de famille et du grade du gendarme.

Le ministère de l'intérieur n'a pas été en mesure de communiquer à la Cour un bilan financier des mesures indemnitaires et de déroulement de carrière appliquées par la DGNP et la DGGN aux personnels mutés à l'occasion des redéploiements police-gendarmerie des années 2003-2006. L'ignorance du coût global de ces dispositifs d'accompagnement constitue une lacune problématique pour éclairer les choix à venir en la matière.

Pour reconstituer ce coût, la Cour aurait eu besoin de disposer de la liste nominative des personnels concernés, alors qu'elle n'a même pas eu connaissance de leur nombre exact. En outre, s'agissant de la police, le coût du dispositif exceptionnel d'avancement ne peut être estimé que par une simulation entre la carrière des agents concernés et celle qu'ils auraient eu sans cet avancement exceptionnel. Enfin, l'acceptation de surnombres transitoires dans certaines CSP, pour des raisons sociales, ou dans certaines unités de gendarmerie, pour répondre aux engagements pris vis-à-vis des élus locaux a un coût, non identifiable, qui ne peut-être négligé.

### III - Le bilan des redéploiements

Si le mouvement initié par la LOPSI a globalement repris les mêmes critères, quoique sans formalisation particulière, il s'est en revanche révélé plus modeste que les scénarios de la fin des années 1990.

Ces scénarios étaient en effet fondés sur des échanges à peu près équilibrés commune par commune, ce qui les conduisait à ne prendre en compte que les communes d'une taille significative<sup>20</sup>. Or, dans un grand nombre de départements, les redéploiements effectués au titre de la LOPSI ont manifestement été élaborés en partant de la nécessité de supprimer de petites CSP, les transferts symétriques en zone police, visant à un « équilibre », identifiés dans un second temps, portant sur des petites, voire très petites communes situées dans la continuité des CSP existantes. Dans d'autres départements, moins nombreux, l'approche inverse a pu dominer : les préfets se sont efforcés de dessiner de nouvelles CSP cohérentes par extension ou restructuration des circonscriptions existantes, les transferts en zone gendarmerie venant dans un second temps équilibrer le mouvement.

---

<sup>20</sup> Le rapport Carraz-Hyest limitait lui-même ses évaluations aux « commune d'une certaine taille » susceptibles de passer en zone police.

Le tableau n°4 ci-après compare les redéploiements opérés entre 2003 et 2006 aux divers scénarios antérieurs.

**Tableau n° 4 : Comparaison des scénarios de la fin des années 1990 et des redéploiements au titre de la LOPSI**

	Communes transférées de ZPN en ZGN	Communes transférées de ZGN en ZPN	CSP supprimées	Population couverte
Rapport Roussot – Nouaille de la Gorce, 1995	nd	29	100	Nd
Scénario commun DGNP / DGGN, 1995	29	Nd	23	Nd
Rapport Carraz-Hyest, 1998	193	38	89	Croissance nette de la population gendarmerie
Scénario DGNP – hypothèse basse	nd	38	61	+ 430 000 police + 870 000 gendarmerie = + <b>410 000 gendarmerie</b>
Scénario DGNP – hypothèse haute	nd	92	89	+ 1 072 000 police + 1 288 000 gendarmerie = + <b>216 000 gendarmerie</b>
<b>Bilan des redéploiements LOPSI<sup>21</sup></b>	<b>121</b>	<b>219</b>	<b>41</b>	+ 973 523 police + 782 709 gendarmerie = + <b>190 814 police</b>

S'agissant de la métropole, le calendrier prévu a été respecté (étape 1 : 55 opérations du 1<sup>er</sup> mai 2003 au 31 décembre 2003 ; étape 2 : 48 opérations du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2004 ; étape 3 : 32 opérations du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 1<sup>er</sup> septembre 2005). Au 31 octobre 2004, 85 % des dissolutions, 75 % des resserrements, 75 % des échanges de communes et 80 % des extensions avaient été réalisés. Au 31 mars 2005, il ne restait plus qu'une CSP à fermer (celle de Guingamp programmée au 1<sup>er</sup> septembre 2005). La quatrième étape devait s'achever en 2006.

<sup>21</sup> Les données mentionnées ici sont fondées sur le dénombrement des arrêtés portant instauration ou suppression du régime de la police d'Etat publiés au Journal officiel.

## A - Les redéploiements de communes

### 1 - Les transferts vers la zone de police

Au total, 219 communes ont été transférées en zone police entre 2003 et 2006. Il s'agit là d'un nombre très supérieur à ceux des scénarios des années 1990, lié au fait que l'approche des redéploiements a été différente de celle qui présidait implicitement aux études antérieures.

Ces basculements ont pris la forme, dans leur très grande majorité, d'extension des CSP existantes à des communes limitrophes. Ainsi, 82 CSP ont été étendues, 10 restructurées, et seulement trois créées : les CSP de Cournon et de Gerzat dans le Puy-de-Dôme, et la CSP de Guilhaud-Grange dans l'Ardèche.

L'exemple du Puy-de-Dôme, où a été suivie une démarche visant à dessiner de nouvelles CSP cohérentes par extension ou restructuration des circonscriptions existantes, est intéressant à cet égard avec la création *de facto* d'une « police d'agglomération » compétente sur l'espace urbain et périurbain situé autour et entre les villes de Clermont-Ferrand et Riom, anticipant ainsi dès 2002 l'objectif des redéploiements ultérieurs.

En revanche, l'outil créé par la LOPSI que devaient constituer les circonscriptions de sécurité publique interdépartementales, destinées à réunir dans une unique CSP des agglomérations cohérentes au-delà des frontières départementales, n'a pas été utilisé, sauf dans un cas, avec la circonscription couvrant les communes d'Avignon dans le Vaucluse et des Angles et de Villeneuve-lès-Avignon dans le Gard, créée par décret du 27 avril 2006.

Signe de la réticence des préfets vis-à-vis de cet outil, la création de la CSP de Guilhaud-Granges dans l'Ardèche était justifiée par le préfet, en 2002, par l'ouverture prochaine d'un second pont sur le Rhône qui allait renforcer la continuité entre la ville et l'agglomération de Valence. La configuration géographique était donc proche de celle d'Avignon, mais le préfet, tout en évoquant une « *approche concertée avec la Drôme* », n'avait pas mentionné l'hypothèse d'une CSP interdépartementale<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Proposition du préfet de l'Ardèche au ministre de l'intérieur, 14 novembre 2002.

Pour être exhaustif, le bilan d'ensemble comporte aussi la suppression de trois CSP par fusion avec une autre circonscription du même département<sup>23</sup>, mais ces opérations, bien que mises en œuvre à l'occasion du redéploiement des forces entre zones, relèvent de la réforme de l'organisation territoriale de la police nationale.

## 2 - Les transferts vers la zone de gendarmerie

Au terme du mouvement, 121 communes dont 67 communes relevant de 41 CSP fermées et 54 communes sans fermeture de CSP ont été transférées à la gendarmerie entre 2003 et 2006.

Ce nombre est sensiblement inférieur aux 100 CSP identifiées par le rapport Roussot-Nouaille de Gorce en 1995, aux 89 CSP du rapport Carraz-Hyest, et même aux deux listes de respectivement 61 et 89 CSP des scénarios envisagés par la DGPN à la fin des années 1990.

La modestie du nombre de ces transferts s'explique notamment par le fait que les circonscriptions transférées comptaient toutes entre 5 000 et 16 000 habitants<sup>24</sup>, alors que les scénarios antérieurs comprenaient des communes de 20 000, voire 25 000 habitants, la police et le ministère de l'intérieur ayant fait prévaloir une interprétation restrictive du critère réglementaire des 20 000 habitants.

Ainsi, la police a bénéficié *in fine* d'un surcroît de population dans sa zone de compétence avec un solde de 190 814 habitants au terme des redéploiements 2003-2006.

Enfin, à l'exception de Saint-Tropez, qui a retrouvé ses gendarmes, peu de « vitrines »<sup>25</sup> ont été transférées de la police à la gendarmerie parmi celles qui figuraient sur la liste de 1998. A titre d'exemple, les CSP de Pamiers, de Castelnaudary, de Port-Saint-Louis-du-Rhône, de Tarascon, d'Ussel, de Dinan, de Bagnols-sur-Cèze, de Beaucaire, de

---

<sup>23</sup> On compte une fusion-absorption de la CSP de Villefranche-sur-Mer par celle de Nice, dans les Alpes-Maritimes, ainsi que deux opérations de fusion de petites circonscriptions dans la Meurthe-et-Moselle (Briey et Joeuf) et dans la Moselle (Hagondange et Moyeuvre-Grande).

<sup>24</sup> Dans les faits, quelques communes transférées à la gendarmerie comptaient en 2008 (date du dernier recensement général) plus de 16 000 habitants, soit que leur population ait crû entre les deux recensements, soit qu'elles aient constitué des exceptions (Joigny, avec 21 771 habitants, Pierrelatte, avec 20 529 habitants, Autun, avec 18 187 habitants).

<sup>25</sup> Terme utilisé par les services gestionnaires.



Bagnères-de-Bigorre, d'Albertville, de Carmaux ou de Mazamet sont demeurées en zone police.

## B - Le bilan en termes d'effectifs

### 1 - Le bilan dans la police

Le ministère de l'intérieur a communiqué à la Cour les effectifs de la police nationale dégagés dans les 41 CSP (en fait, 40 CSP et un commissariat subdivisionnaire) fermées de 2003 à 2006 pour cause de transfert en zone de gendarmerie des 67 communes correspondantes. Ces effectifs (gardiens et gradés, personnels techniques et scientifiques, agents administratifs) sont estimés à 1 872 personnels au total.

Cependant, malgré les demandes de la Cour, le ministère n'a pas été en mesure de lui communiquer les données exhaustives relatives aux effectifs déployés en raison des opérations d'extension ou de création de CSP liées à l'intégration de 219 communes en zone de police de 2003 à 2006.

Lors de l'enquête menée en 2011, le ministère n'a pas complété et validé les données partielles obtenues par la Cour en 2005 lors d'une enquête sur la DCSP qui comprenaient le bilan provisoire rappelé ci-dessous :

**Tableau n° 5 : Effectifs redéployés dans la police (2003-2005)**

	Nombre de CSP concernées	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Postes créés ou supprimés	
				Actifs	Administratifs
Création	3	+ 9	+ 63 267	+ 143	+ 9
Extension	77	+ 174	+ 712 232	+ 1.489	+ 47
Echange	12	+ 31 - 28	+ 73 215 - 84 032	+ 128	+ 3
Suppression	39	- 64	- 502 181	- 1.638	- 117
Resserrement	9	- 12	- 56 078	- 41	- 1
Totaux	140	+ 110	+ 206 423 (*)	+ 81	- 59

Source : Enquête Cour des comptes en 2005 – Retraitement des données du bureau Organisation de la DGP

(\*) L'accroissement net de la population couverte par la zone de police, mentionné dans ce tableau, diffère de celui (190 814) mentionné dans le tableau n°5, car les sources sont différentes et la totalité de la période de redéploiement (2003-2006) n'est pas couverte. De même le nombre de CSP supprimées (39 ci-dessus) diffère de celui mentionné dans le tableau 4 (41) pour les mêmes raisons.

Ce bilan tendait à montrer que les opérations de redéploiement avaient pu être menées jusqu'en 2005 à effectifs pratiquement constants. Localement, elles étaient fréquemment équilibrées. Elles ont le plus souvent consisté en l'extension territoriale de la CSP de la ville chef-lieu de département et la fermeture d'une petite CSP dans le même département. De fait, les créations de nouvelles CSP ont été l'exception.

Ce bilan indiquait aussi que ces opérations avaient favorisé une adéquation globalement plus rigoureuse des effectifs à l'activité. Le taux de couverture de la population s'établissait en moyenne, compte tenu des postes ouverts, à un policier pour 478 habitants dans les communes transférées à la sécurité publique, au lieu d'un policier pour 307 habitants dans les 39 CSP supprimées.

Ces dernières couvraient de petites villes (parfois des regroupements de communes) d'une population moyenne de 13 000 habitants. Presque toutes étaient dotées d'un effectif, compris entre 40 et 45 agents actifs, important au regard de la population. Toutefois, l'éventail des populations concernées était relativement large si bien que le rapport entre les moyens en personnel et l'activité de chaque circonscription était variable. En effet, 13 CSP avaient une population inférieure à 11 000 habitants et 13 une population supérieure à 14 000 habitants.

Les redéploiements ont eu pour effet de faire disparaître des situations notoires de mauvaise répartition des moyens comme, par exemple, dans les cinq circonscriptions de 8 000 habitants : Le Teil en Ardèche (39 policiers actifs), St Jean-d'Angely en Charente (39), Guingamp en Côte-d'Armor (51), Pezenas dans l'Hérault (44), Mourenx dans les Pyrénées-Atlantiques (41). Dans le même temps, des circonscriptions comportant des populations deux à trois fois plus nombreuses avaient des effectifs à peine équivalents : La Flèche dans la Sarthe (39 policiers actifs pour 17 000 habitants), Vire dans le Calvados (43 pour 18 000 habitants) ou Joigny dans l'Yonne (46 pour 23 000 habitants).

Il est dommageable pour la conduite ultérieure d'opérations analogues que le ministère de l'intérieur n'ait pas dressé et conservé un bilan exhaustif des mouvements d'effectifs opérés de 2003 à 2006 au sein de la police nationale dans le cadre des redéploiements territoriaux avec la gendarmerie nationale.

## 2 - Le bilan dans la gendarmerie

Selon le ministère de l'intérieur, la couverture par la gendarmerie des 67 communes, représentant une population totale de 504 000 habitants (recensement de 1999), transférées dans sa zone de compétence en raison de la fermeture de 41 CSP (en fait, 40 CSP et un commissariat subdivisionnaire) de 2003 à 2006 est assurée aujourd'hui grâce à un effectif total de 1 019 gendarmes, dans les brigades ou communautés de brigades concernées, sans compter ceux venus renforcer d'autres unités de la gendarmerie départementale. La Cour n'a pas eu communication des effectifs affectés dans les 54 communes transférées sans fermeture de CSP.

En sens inverse, les effectifs rendus disponibles par les transferts des 219 communes en zone de police se sont élevés à 1 544 personnels et ont représenté 62 % des effectifs redéployés dans le contexte de la LOPSI.

Le rapprochement des données précédentes fait apparaître que, dans les 41 CSP fermées au cours de redéploiements opérés entre 2003 et 2006, le taux de substitution des gendarmes aux policiers précédemment en poste peut être évalué *a posteriori* à 54 %.

Ce pourcentage est différent du taux moyen de 70 % généralement avancé par la DGGN, mais il ne tient pas compte du renforcement des unités dites d'environnement, notamment de la brigade de recherches (BR) et du peloton d'intervention (PSIG) dans chaque compagnie de gendarmerie qui étend sa couverture à une ou plusieurs communes supplémentaires.

## IV - Une évaluation difficile et peu conclusive de l'efficacité des redéploiements

L'évaluation de l'efficacité des redéploiements se heurte à une difficulté de principe, mais surtout à deux obstacles de méthode dirimants.

La difficulté de principe est – comme il a déjà été indiqué – l'absence d'objectifs précis assignés au mouvement considéré dans son ensemble et à chaque opération de redéploiement prise isolément, et portant sur l'évolution des principaux indicateurs de la délinquance (taux

de délinquance, taux d'élucidation<sup>26</sup>) comparée à celle observée dans le reste du territoire.

Le premier obstacle de méthode est général. Il tient à au fait que l'évolution globale du nombre de faits de délinquance constatés et l'évolution du taux d'élucidation résultent d'une multitude de facteurs, parmi lesquels il est impossible de déterminer ce qui serait imputable, au sein de ces évolutions, aux redéploiements qui n'ont concerné qu'à peine plus de 1 % de la population.

Le second, si l'on s'intéresse aux seuls territoires et populations concernés par les transferts, tient au fait que l'analyse avant puis après transfert des nombres de faits délictueux et partant des taux d'élucidation, montre que la saisie et la qualification des faits font l'objet de traitements différents entre police et gendarmerie, différences rompant la continuité des séries statistiques.

Enfin, dans la police, les indicateurs d'activité des services issus de la main courante informatisée (MCI) (taux de présence sur la voie publique, effectifs disponibles, etc.) ne sont devenus fiables et homogènes qu'à la fin des années 2000, si bien qu'il serait hasardeux de les utiliser rétrospectivement pour mesurer cet aspect de l'efficacité des redéploiements.

Ce qui est certain, c'est que la concomitance des redéploiements avec l'augmentation des moyens en personnels des deux forces a permis à chacune d'elles d'optimiser son organisation et de créer ou renforcer plusieurs services ou unités. Par exemple, les effectifs policiers « gagnés » grâce au transfert de CSP à la gendarmerie ont permis, dans plusieurs départements, de constituer des brigades anti-criminalité (BAC) ou de renforcer les BAC existantes.

Au-delà des statistiques de la délinquance, l'analyse des situations locales peut permettre de cerner l'intérêt et les insuffisances des redéploiements menés à bien comme dans les départements de la Meuse, de la Nièvre et des Alpes-Maritimes (cf. annexe n°3).

## **A - Les critères d'évaluation**

La LOPSI, dans son annexe 1, donnait comme objectifs aux redéploiements, l'amélioration de la qualité de service et l'amélioration

---

<sup>26</sup> De 2002 à 2009, le nombre de faits de délinquance élucidés a augmenté en zone police (28 %) comme en zone gendarmerie (8,5 %). Le taux moyen d'élucidation a quant à lui progressé de 23 % à 35 % dans l'une et de 32 % à 41 % dans l'autre.

de la performance, cette dernière appréciée avec le taux d'élucidation des crimes et délits, seul indicateur quantitatif cité : *« Cet effort de rationalisation aura pour objectifs d'assurer une meilleure qualité du service offert à la population et d'améliorer les performances des deux forces, notamment s'agissant du taux d'élucidation des crimes et délits. »*.

Pour apprécier la performance, la LOPSI ne mentionnait pas le taux de délinquance, à côté du taux d'élucidation. Deux ans plus tard, dans le cadre des premiers projets et rapports annuels de performance préparés en application de la LOLF, les deux taux seront systématiquement retenus ensemble comme indicateurs de l'objectif n° 1 des programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*, à savoir *« Réduire la délinquance générale (du point de vue du citoyen) »*.

De fait, par la suite, ce sont les deux taux qui ont été placés côte à côte dans les tableaux destinés à suivre les effets des redéploiements, et qui ont été au cœur de la communication gouvernementale sur le mouvement (par exemple, dans les réponses aux questions parlementaires). Celle-ci semble même avoir privilégié le taux de délinquance sur le taux d'élucidation : *« En terme de délinquance, cette réorganisation des forces de sécurité a contribué à l'amélioration de la lutte contre la délinquance sur l'ensemble du territoire, ainsi, on constate une baisse du nombre de faits constatés tant en zone police nationale qu'en zone gendarmerie »*<sup>27</sup>.

## **B - L'évolution du nombre de faits constatés**

### **1 - Dans les communes transférées de la police à la gendarmerie**

Dans la grande majorité des communes des anciennes CSP transférées par la gendarmerie entre 2003 et 2006, une baisse des faits constatés a été enregistrée l'année suivant le transfert. Mais dans de nombreux cas, cette baisse a atteint des proportions incompatibles avec le seul effet du transfert, même conjugué à la baisse du nombre de faits constatés au plan national, et relève nécessairement de différences de pratiques d'enregistrement d'une force à l'autre, voire d'anomalies statistiques.

---

<sup>27</sup> Réponse à une question parlementaire, communiquée par la DGPN à la Cour.

**Tableau n° 6 : Faits constatés dans les CSP transférées à la gendarmerie en 2003**

<b>Communes</b>	<b>Faits constatés en 2002</b>	<b>Faits constatés en 2004</b>	<b>Evolution N-1 / N+1</b>
Romilly-sur-Seine (10)	924	697	- 24 %
Villefranche-de-Rouergue (12)	715	607	-15%
Châteaurenard (13)	1 174	824	-30%
Saint-Jean-d'Angély (17)	896	607	-32%
Saint-Amand-Montrond (18)	745	637	-14%
Sarlat-la-Canéda (24)	740	632	-15%
Bernay (27)	1 360	921	-32%
Pézenas (34)	933	862	-8%
Issoudun (36)	929	605	-35%
Mayenne (53)	755	836	11%
Commercy (55)	558	401	-28%
Caudry (59)	1 291	685	-47%
Issoire (63)	526	873	66%
Oloron-Sainte-Marie (64)	817	553	-32%
Mourenx (64)	467	94	-80%
Le Tréport (76)	1 002	524	-48%
Albert (80)	783	505	-36%
Saint-Tropez (83)	1 374	969	-29%
Fontenay-le-Comte (85)	1 034	668	-35%
<b>Total</b>	<b>16 099</b>	<b>11 803</b>	<b>-27%</b>

Source : données DGGN communiquées en cours d'instruction

Parmi les 19 CSP transférées en 2003, seules deux ont vu le nombre de faits constatés augmenter (dont une dans des proportions elles aussi anormales), tandis que toutes les autres connaissaient des baisses sensibles. Dans dix cas, cette baisse était supérieure à 30 %, ce qui n'apparaît guère plausible en l'espace de deux ans.

Le constat n'est guère différent dans les 14 CSP transférées en 2004, où l'évolution de la délinquance a été encore plus accusée à la hausse comme à la baisse.

**Tableau n° 7 : Faits constatés dans les CSP transférées à la gendarmerie en 2004**

Communes	Faits constatés en 2003	Faits constatés en 2005	Evolution N-1 / N+1
Le Teil (07)	355	527	48%
Limoux (11)	645	586	-9%
Vire (14)	649	670	3%
Pierrelatte (26)	764	1033	35%
Saint-Claude (39)	647	416	-36%
Figeac (46)	853	465	-45%
Avranches (50)	706	472	-33%
Neuves-Maisons (54)	1374	440	-68%
Pontivy (56)	1237	736	-41%
Cosne-sur-Loire (58)	748	560	-25%
Thiers (63)	795	522	-34%
Tarare (69)	563	478	-15%
La Flèche (72)	934	552	-41%
Joigny (89)	2372	1631	-31%
<b>Total</b>	<b>12642</b>	<b>9088</b>	<b>-28%</b>

Source : données DGGN communiquées à la Cour

Finalement, seuls les sept transferts effectués en 2005 et 2006 témoignent, en deux ans, d'une évolution du nombre de faits constatés compatible avec les tendances nationales.

**Tableau n° 8 : Faits constatés dans les CSP transférées à la gendarmerie en 2005**

Communes	Faits constatés en 2004	Faits constatés en 2006	Evolution N-1 / N+1
Tournon-sur-Rhône (07)	836	748	-11%
Guingamp (22)	1058	769	-27%
Douarnenez (29)	811	726	-10%
Lure (70)	585	622	6%
Autun (71)	626	670	7%
Paray-le-Monial (71)	393	409	4%
<b>Total</b>	<b>4309</b>	<b>3944</b>	<b>-8%</b>

Communes	Faits constatés en 2005	Faits constatés en 2007	Evolution N-1 / N+1
Marmande (47)	1 483	1 314	-11%

Source : données DGGN communiquées à la Cour

Plusieurs hypothèses sont avancées par les services pour expliquer ce phénomène de baisse très sensible du nombre de faits constatés après le passage sous compétence gendarmerie.

Tout d'abord, certains responsables avancent l'hypothèse que les commissariats figurant sur la liste de 1998, se sachant menacés, auraient eu tendance à partir de cette date à enregistrer systématiquement tous types de faits sur l'état 4001, y compris certains qui, dans la pratique usuelle des CSP, ne sont portés que sur la main courante, afin d'afficher un niveau d'activité le plus élevé possible. Cette pratique aurait eu pour effet d'augmenter le nombre de faits constatés en 2001 et 2002<sup>28</sup>.

Par ailleurs, l'absence d'équivalent de la main courante dans les services de gendarmerie conduirait paradoxalement les brigades à être plus restrictives dans l'enregistrement des faits, qui correspondraient strictement à ceux ayant débouché sur une procédure, tandis que l'enregistrement des faits par la police serait plus fluctuant entre main courante et état 4001. Par exemple, pour les escroqueries portant sur de petits montants, la gendarmerie appliquerait le seuil national recommandé de 300 € pour enregistrer une plainte, tandis que la police enregistrerait toutes les plaintes.

## **2 - Dans les communes transférées de la gendarmerie à la police**

Les incertitudes sur la fiabilité des statistiques issues de l'enregistrement des faits constatés évoquées ci-dessus, ont été relevée en janvier 2005 par la DCSP, lorsqu'elle a essayé d'étudier l'évolution de la délinquance dans 21 circonscriptions ayant été transférées de la gendarmerie vers la police, et représentant au total 361 955 habitants<sup>29</sup>. Opérant un constat en miroir de celui relatif aux transferts de la police vers la gendarmerie, cette étude a conclu à une progression importante des faits de délinquance, qui seraient passés pour l'échantillon retenu de

---

<sup>28</sup> En 1997, le nombre de faits constatés dans la CSP de Commercy s'élevait à 372. De fait, c'est partir de 1998 que celui-ci s'est brutalement accru, ce qui, d'après les responsables locaux, ne correspond pas à une évolution « socio-économique » marquée dans une aussi petite circonscription d'à peine 9 000 habitants. Cela étant, le périmètre des faits pris en compte n'est pas toujours homogène : l'agrégat « Faits constatés – délinquance générale » affichait 414 faits en 2001 dans le tableau de bord de la délinquance établi par la DDSP de la Meuse en octobre 2002, vraisemblablement en ne tenant pas compte des infractions relevées par l'action des services (IRAS).

<sup>29</sup> L'étude a porté sur 21 circonscriptions de sécurité publique affectées par la réforme, soit 15 où le redéploiement a eu lieu en septembre 2003 pour 227 410 habitants, cinq en janvier 2004 pour 90 756 habitants et la circonscription de Toulouse où il a été effectué en février 2004 pour 43 789 habitants. La comparaison est établie sur huit mois pour les quinze premières CSP, sur un an pour les suivantes et sur onze mois pour la circonscription de Toulouse.



16 277 infractions enregistrées par la gendarmerie en 2003 à 19 635 enregistrées par la police en 2004, soit une augmentation de 20,6 % d'une année sur l'autre. Selon la DCSP, une aussi forte progression en l'espace d'une année ne peut s'expliquer que par des méthodes d'enregistrement par les brigades de gendarmerie, si ce n'est des anomalies, conduisant à une minoration importante des faits constatés.

De façon plus générale, certains responsables rencontrés, notamment au sein de l'autorité judiciaire, estiment que le changement de philosophie dans l'usage des « chiffres de la délinquance » dans les années 2001-2004 a induit des ajustements de pratique dans l'enregistrement des faits dont les effets sont suffisamment forts pour ôter toute pertinence aux comparaisons avant transfert et après transfert.

Le nombre des faits constatés sur les années 2003-2010 peut donc difficilement être utilisé comme indicateur de l'efficacité des redéploiements, la LOPSI mettant au demeurant l'accent sur le taux d'élucidation.

## **C - Les résultats : le taux d'élucidation**

### **1 - Dans les communes transférées de la police à la gendarmerie**

La gendarmerie nationale n'a pas communiqué à la Cour les taux d'élucidation mesurés par la police nationale dans les communes dont elle avait la responsabilité avant leur transfert. Il n'est donc pas possible de dresser une comparaison des situations entre avant et après transfert. Au demeurant, les ruptures statistiques évoquées ci-dessus quant au nombre de faits constatés, qui sert de dénominateur au taux d'élucidation, auraient créé un biais dans cette comparaison.

L'objectif de la LOPSI peut être interprété comme visant à améliorer à moyen terme le taux d'élucidation grâce à une meilleure adéquation des forces et de leurs doctrines d'emploi aux caractéristiques des territoires et surtout à une plus grande continuité dans le ressort des forces.

Les données communiquées permettent ainsi de comparer les taux d'élucidation mesurés en 2010 avec ceux mesurés au cours de la première année suivant les transferts. Sur une période de trois à six ans, selon les cas, l'évolution du taux d'élucidation est loin d'être systématiquement positive, comme les tableaux suivants le montrent.

**Tableau n° 9 : Evolution du taux d'élucidation dans les CSP transférées à la gendarmerie**

<b>Communes transférées en 2003</b>	<b>Taux d'élucidation en 2004</b>	<b>Taux d'élucidation en 2010</b>	<b>Evolution en points</b>
Romilly-sur-Seine (10)	43,0 %	45,2 %	+ 2,2
Villefranche-de-Rouergue (12)	55,2 %	61,1 %	+ 5,9
Châteaurenard (13)	35,6 %	26,3 %	- 9,3
Saint-Jean-d'Angély (17)	37,6 %	49,2 %	+ 11,6
Saint-Amand-Montrond (18)	36,7 %	39,5 %	+ 2,8
Sarlat-la-Canéda (24)	34,8 %	40,4 %	+ 5,6
Bernay (27)	41,0 %	48,1 %	+ 7,1
Pézenas (34)	28,5 %	39,5 %	+ 11,0
Issoudun (36)	50,9 %	67,2 %	+ 17,3
Mayenne (53)	43,2 %	47,8 %	+ 4,6
Commercy (55)	69,8 %	45,7 %	- 24,1
Caudry (59)	59,3 %	60,7 %	+ 1,4
Issoire (63)	49,4 %	35,4 %	- 14,0
Oloron-Sainte-Marie (64)	46,5 %	48,8 %	+ 2,3
Mourenx (64)	30,9 %	64,6 %	+ 33,7
Le Tréport (76)	36,5 %	37,3 %	+ 0,8
Albert (80)	57,4 %	60,0 %	+ 2,6
Saint-Tropez (83)	29,7 %	40,7 %	+ 11,0
Fontenay-le-Comte (85)	50,7 %	31,5 %	- 19,2
<b>Moyenne</b>	<b>43,3 %</b>	<b>45,7 %</b>	<b>+ 2,4</b>

<b>Communes transférées en 2004</b>	<b>Taux d'élucidation en 2005</b>	<b>Taux d'élucidation en 2010</b>	<b>Evolution en points</b>
Le Teil (07)	24,5 %	28,1 %	+ 3,6
Limoux (11)	54,8 %	46,8 %	- 8,0
Vire (14)	62,4 %	52,9 %	- 9,5
Pierrelatte (26)	54,6 %	37,8 %	- 16,8
Saint-Claude (39)	54,3 %	56,5 %	+ 2,2
Figeac (46)	49,0 %	36,1 %	- 12,9
Avranches (50)	45,3 %	47,9 %	+ 2,6
Neuves-Maisons (54)	45,0 %	45,8 %	+ 0,8
Pontivy (56)	62,5 %	50,7 %	- 11,8
Cosne-sur-Loire (58)	49,3 %	48,3 %	- 1,0
Thiers (63)	33,9 %	52,3 %	+ 18,4
Tarare (69)	43,5 %	27,4 %	- 16,1
La Flèche (72)	40,6 %	47,7 %	+ 7,1
Joigny (89)	39,6 %	43,6 %	+ 4,0
<b>Moyenne</b>	<b>47,0 %</b>	<b>45,6 %</b>	<b>- 1,4</b>

Communes transférées en 2005	Taux d'élucidation en 2006	Taux d'élucidation en 2010	Evolution en points
Tournon-sur-Rhône (07)	42,4 %	43,9 %	+ 1,5
Guingamp (22)	62,2 %	53,7 %	- 8,5
Douarnenez (29)	54,8 %	43,3 %	- 11,5
Lure (70)	63,2 %	52,7 %	- 10,5
Autun (71)	46,7 %	53,3 %	+ 6,6
Paray-le-Monial (71)	62,3 %	57,6 %	- 4,7
<b>Moyenne</b>	<b>54,6 %</b>	<b>50,3 %</b>	<b>- 4,3</b>

Commune transférée en 2006	Taux d'élucidation en 2007	Taux d'élucidation en 2010	Evolution en points
Marmande (47)	72,6 %	49,1 %	-23,5

Source : données DGGN communiquées à la Cour.

L'une des explications courante de ces cas fréquents de baisse du taux d'élucidation tient à la baisse du nombre des infractions révélées par l'action des services (IRAS) qui présentent structurellement un taux d'élucidation proche de 100 % dès leur enregistrement puisqu'elles donnent en principe automatiquement lieu à des actes de poursuite. Dès lors, moins elles sont nombreuses dans le total des faits constatés moins le taux d'élucidation est élevé. A l'inverse, dans la Meuse, par exemple, le nombre d'IRAS de la zone gendarmerie est passé de 480 à 539 entre 2009 et 2010, soit une hausse de 12,3 % qui explique presque à elle seule la croissance, entre les deux mêmes années, du taux d'élucidation de 2,6 points (de 49,54 à 52,12 %).

Or, les deux directions générales et les directions départementales, voire les parquets, ont pu avoir au cours des dernières années des politiques très différentes et variables dans le temps vis-à-vis des IRAS (par exemple en matière de simple consommation de stupéfiants).

## 2 - Dans les communes transférées de la gendarmerie à la police

L'évolution des taux d'élucidation dans les communes transférées de la gendarmerie à la police n'a pas été analysée.

---

**CONCLUSION**

---

*L'importance des redéploiements effectués de 2003 à 2006 a été modeste au regard des scénarios élaborés à la fin des années 1990. Ils n'ont conduit à réaliser que la moitié environ des transferts de « petites » CSP envisagés en 1998, alors qu'au contraire, les communes transférées en zone de police ont été beaucoup plus nombreuses qu'il n'avait été envisagé cinq ans plus tôt. Il en résulte qu'en termes de population, le mouvement a étendu la zone de compétences de la police nationale.*

*Il est difficile de mesurer le degré de réussite de cette réforme en matière de lutte contre la délinquance, faute d'objectifs explicites et d'indicateurs pertinents affichés lors de son engagement. Toutefois, même si les nombreuses incertitudes affectant les statistiques de la délinquance empêchent d'évaluer l'impact sur l'action des services de chaque transfert pris isolément, aucun cas d'inadaptation manifeste des choix opérés voici sept ans n'est à relever.*

*En matière de ressources humaines, la mise en œuvre des opérations de redéploiement a été facilitée dans la police par un ensemble de mesures indemnitaires et de déroulement de carrière ainsi que par l'acceptation de surnombres temporaires dans les unités d'accueil des personnels mutés.*

*Le ministère de l'intérieur n'a pas procédé à l'estimation du coût de cet accompagnement social.*

*De plus, il n'a pu fournir à la Cour un bilan précis et complet de l'ensemble des mouvements d'effectifs opérés au cours de cette première vague de redéploiements mis en œuvre de 2003 à 2006 entre la police et la gendarmerie. Il n'est donc pas possible de s'assurer a posteriori que ceux-ci ont permis un meilleur emploi des effectifs de policiers et de gendarmes, notamment au regard des densités de population et des niveaux de délinquance.*

*Il ressort néanmoins du rapprochement des données obtenues par la Cour que, dans les 41 CSP fermées au cours de redéploiements opérés entre 2003 et 2006, le taux de substitution des gendarmes aux policiers précédemment en poste peut être évalué a posteriori à 54 %.*

*Ce pourcentage établi a posteriori est différent du taux moyen de 70 % généralement avancé par la DGGN, mais ne tient pas compte du renforcement des unités dites d'environnement, notamment de la brigade de recherches (BR) et du peloton d'intervention (PSIG) dans chaque compagnie de gendarmerie qui étend sa couverture à une ou plusieurs communes supplémentaires.*

*Les redéploiements ont été menés parallèlement à des réorganisations internes aux deux forces au niveau départemental (surtout dans la gendarmerie) portant sur leur réseau territorial et sur la répartition des moyens entre leurs unités de base. Ces réorganisations, marquées notamment par la création des communautés de brigades (COB) ou la fermeture de postes de police peu occupés au profit des commissariats principaux, sont à l'origine d'une rationalisation de l'emploi des moyens qui n'aurait peut-être pas été conduite sans la « mise en mouvement » déclenchée par les redéploiements.*

---



## **Chapitre II**

### **Les redéploiements issus de la RGPP**

#### **I - Les buts poursuivis**

##### **A - Une orientation de la RGPP**

###### **1 - Les CMPP de 2007 et 2008**

Le premier conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), qui s'est tenu le 12 décembre 2007, a constaté que les conditions d'emploi des forces de sécurité n'étaient pas optimales. Pour y remédier, il a arrêté trois orientations de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au titre de la politique de sécurité publique :

- mieux organiser la complémentarité des forces de sécurité, en particulier de la police et de la gendarmerie ;
- adapter les modalités d'intervention et la répartition des forces sur le territoire pour mieux répondre aux attentes et aux besoins réels des citoyens ;
- améliorer l'organisation et l'efficacité des fonctions support dans les forces de police et de gendarmerie, notamment en développant leur mutualisation et l'utilisation d'outils de financement innovants.

Dans un premier temps, l'éventualité d'une modification du partage du territoire national entre la police et la gendarmerie n'a pas été directement évoquée. La décision d'adapter « *la répartition des forces de sécurité sur le territoire* » n'a pas précisé si cette mesure devait s'appliquer aux deux forces considérées séparément ou globalement.

La « *poursuite du processus de redéploiement police-gendarmerie* » a été décidée par le deuxième CMPP, le 4 avril 2008. Les zones respectives d'intervention des deux forces devaient être adaptées afin que la police puisse exercer ses compétences sur des ensembles urbains plus vastes et cohérents et la gendarmerie sur les autres espaces. Cette mise en cohérence devait s'inscrire dans une perspective à plus long terme en vue d'une présence plus efficace des forces de sécurité.

Cette mesure, parmi d'autres concernant l'organisation du ministère de l'intérieur ou la politique de sécurité publique, sera rappelée en ces mêmes termes et sans davantage de précision dans le relevé de décisions du CMPP du 11 juin 2008 et les rapports d'étape de mai 2009<sup>30</sup> et de février 2010.

Conformément au premier CMPP du 12 décembre 2007, la loi du 3 août 2009 a placé la gendarmerie nationale sous l'autorité fonctionnelle du ministre de l'intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes, alors qu'elle ne relevait de l'autorité du ministre de l'intérieur, depuis 2002, que pour son « emploi ». La gendarmerie nationale a été incluse dans l'administration centrale du ministère de l'intérieur par un décret du 23 décembre 2009.

## 2 - Les CMPP de 2010 et 2011

Le CMPP du 5 juin 2010 est revenu sur les mesures prises par le ministère de l'intérieur depuis décembre 2007, en application de la RGPP, en vue d'adapter la présence des forces de sécurité sur le territoire national aux évolutions de la délinquance : la police d'agglomération inaugurée le 14 septembre 2009 en région parisienne, la création de 34 unités territoriales de quartier (UTeQ)<sup>31</sup>. Au titre des mesures nouvelles,

---

<sup>30</sup> « L'amélioration de l'efficacité de la politique de sécurité a été renforcée par le transfert de la gendarmerie sous l'autorité du ministère de l'intérieur (...). L'adaptation de l'organisation territoriale des forces de sécurité à l'évolution de la délinquance (brigades de gendarmerie, répartition territoriale police/gendarmerie) renforce également l'efficacité de la politique de sécurité publique ».

<sup>31</sup> La décision sera ensuite prise en 2010 d'arrêter la mise en place des cent UTeQ prévues et de les remplacer par 36 brigades spécialisées de terrain (BST).



la décision a alors été prise d'étendre la police d'agglomération à d'autres grandes villes comme Lille, Lyon ou Marseille « *tandis qu'une plus grande cohérence des zones d'intervention respectives de la police et de la gendarmerie sera recherchée en dehors des zones d'agglomération* ».

Enfin, le CMPP du 5 mars 2011 a réaffirmé l'orientation visant à adapter les forces de sécurité aux évolutions de la délinquance par une meilleure couverture du territoire. Après l'instauration d'une police d'agglomération en 2009 en région parisienne et en 2010 à Lille, la décision a été annoncée de déployer, avant la fin 2011, les polices d'agglomération de Lyon, Marseille et Bordeaux.

En définitive, au fur et à mesure de l'avancement des travaux de la RGPP et des réunions des instances de décision, une fois passé le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur en 2009, l'extension de la zone de police autour de quelques grandes agglomérations a pris progressivement le pas, parmi les mesures visant une meilleure répartition des forces, sur l'objectif général d'un redéploiement territorial police-gendarmerie énoncé en avril 2008. Ce dernier n'a plus figuré que comme une conséquence de l'extension de la police d'agglomération qui, au titre de l'équilibre à respecter entre les deux forces, appelait en contrepartie le transfert en zone de gendarmerie de certaines circonscriptions de sécurité publique.

## **B - Police d'agglomération et police des territoires**

### **1 - La police d'agglomération dans les grands bassins de délinquance**

Dans une lettre cosignée le 21 avril 2009, portant sur les priorités gouvernementales en matière de sécurité publique, le Président de la République et le Premier ministre ont demandé au ministre de l'intérieur d'engager une réforme de l'organisation des forces prenant en compte la nécessité d'une unité de commandement au niveau de l'agglomération. Cette réforme devait, dans un premier temps, concerner l'agglomération parisienne dans la logique du « Grand Paris » puis s'étendre aux autres agglomérations sur la base d'une analyse des bassins de délinquance. Il a ainsi été demandé au ministre de l'intérieur de procéder aux expérimentations nécessaires et de présenter ses propositions d'ici la fin de l'année 2009.

*a) L'exemple de la police de l'agglomération parisienne*

- **Un exemple peu transposable**

La police d'agglomération parisienne a été inaugurée le 14 septembre 2009. Le préfet de police de Paris s'est vu confier l'autorité sur 33 000 policiers chargés de la sécurité des 6,4 millions d'habitants de Paris et des départements de la petite couronne. Cette chaîne de commandement unifiée à l'échelle de Paris et des départements de la petite couronne doit permettre un meilleur emploi des moyens disponibles et une efficacité accrue de l'action des services en matière de maintien de l'ordre et de lutte contre la délinquance.

A une échelle différente, cette logique a été transposée à d'autres agglomérations urbaines. Au cours des dernières décennies, les transformations de l'espace urbain des grandes agglomérations, la multiplication des équipements collectifs et des réseaux de transport, l'amplification des flux de population entre les métropoles régionales et leur banlieue ont dessiné de nouveaux bassins socio-économiques. Les nouvelles facilités de déplacement bénéficient également aux délinquants dans leurs entreprises délictueuses. Pour en tenir compte, les services de sécurité doivent s'adapter en intégrant la logique d'agglomération.

Les mesures étudiées ont visé à renforcer la continuité des zones d'intervention de la police nationale, contrariée par un découpage des CSP devenu obsolète. Dans les agglomérations concernées, l'extension de la zone de compétence de la police doit dégager des marges de manœuvre en vue d'une mutualisation accrue des services et de leurs moyens. L'objectif est aussi d'unifier le dispositif de commandement dans chaque grand bassin de délinquance.

Toutefois, la comparaison entre l'instauration de la police d'agglomération dans de grandes villes de province avec la réforme mise en œuvre dans l'agglomération parisienne a une portée limitée. Cette dernière en effet a consisté à unifier, à l'échelle de Paris et des départements de la petite couronne, le commandement des services de police chargés de la sécurité, sans opérations de redéploiement territorial avec la gendarmerie, même si elle s'est traduite par une rationalisation des implantations de cette dernière en Ile-de-France.

- **La réorganisation de la gendarmerie**

Bien que n'étant pas territorialement compétente en matière de sécurité publique à Paris et dans la petite couronne, la gendarmerie y disposait de groupements départementaux. Elle a procédé à la dissolution des quatre groupements, des brigades de recherches de Paris et des

départements de la petite couronne et de onze brigades territoriales. A la place, elle a créé été un groupement de gendarmerie « interdépartemental de Paris » (GGIP), disposant d'une seule brigade territoriale par département (Paris-Exelmans, Nanterre, Bobigny et Créteil). Prise dans le prolongement de l'instauration de la police d'agglomération parisienne, cette mesure de rationalisation a permis de redéployer 342 emplois (ETP).

*b) La notion de bassin de délinquance*

A partir du constat établi par la RGPP selon lequel l'utilisation et la répartition des forces de sécurité sur le territoire n'étaient pas optimales, il a été prévu d'adapter, à l'horizon 2012, les zones respectives d'intervention de la police et de la gendarmerie. L'idée directrice consistait à permettre à la police d'exercer ses compétences sur des ensembles urbains plus vastes et plus cohérents, intégrant les zones périurbaines, et de réserver à la gendarmerie la couverture des autres parties du territoire, alors que les précédents redéploiements avaient eu pour principal objectif de mettre un terme à des anachronismes territoriaux avec des échanges compensés.

Dans cette optique, la priorité a été donnée à l'intégration en zone de police des communes formant le prolongement naturel d'agglomérations importantes et appartenant à un même bassin urbain. A l'inverse, quand cette condition n'était pas remplie et que le type dominant de la délinquance ne correspondait plus aux modes d'organisation et de fonctionnement de la police nationale, le transfert de certains territoires en zone gendarmerie pouvait être envisagé.

Une étude cartographique menée par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) en mars 2009, a permis de distinguer les bassins de délinquance les plus significatifs en s'appuyant sur les données statistiques relatives au taux de délinquance pour mille habitants de l'année 2008 et à la population française (hors Corse et outre-mer) résultant du dernier recensement de 2006.

D'une part, l'étude a fait ressortir l'existence de quatre grands bassins de délinquance : l'arc méditerranéen, les régions du Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Ile-de-France. D'autres, plus restreints sont apparus aux abords des grandes agglomérations comme Bordeaux et Toulouse. Dans ces bassins, le taux de délinquance cumulé des deux forces était compris entre 60 % et 120 % pour une moyenne nationale estimée à 55,9 %, soit 77,6 % en zone de police et 32,2 % en zone de gendarmerie.

D'autre part, à partir de la base nationale STIC<sup>32</sup>, la DCPJ a procédé à une analyse des lieux de résidence des auteurs d'infractions commises au sein des CSP du département chef-lieu de ces régions dans le but de déterminer la part de délinquance importée<sup>33</sup> en provenance de la zone de gendarmerie ou d'autres CSP et la part de la délinquance exportée<sup>34</sup>. L'étude en a conclu que les auteurs d'infractions demeurent le plus souvent près des lieux de commission des faits, à l'exception notable de Paris où 39 % des auteurs d'actes résident ailleurs en Ile-de-France (68 % dans la petite couronne et 32 % dans la grande couronne).

## **2 - La police des territoires en zone de gendarmerie**

L'objectif pour la gendarmerie a été, en contrepartie de l'extension de certaines grandes CSP, de modifier les contours de sa zones de compétence pour la rendre plus cohérente, moins dispersée, gommer certaines discontinuités et créer ainsi un contexte plus favorable à la mise en œuvre du nouveau concept de « police des territoires » dans les espaces périurbains ou ruraux et le long des axes de communication.

La police des territoires poursuit, en dehors des grandes aires urbaines, le même objectif que la police d'agglomération. Elle vise à mieux répondre aux besoins de la population sédentaire ou de passage en matière de sécurisation à la fois des territoires et des flux.

La DGGN insiste sur sa capacité éprouvée à s'adapter à des flux importants de population, par exemple, sur la côte méditerranéenne l'été ou en zone de montagne l'hiver. Elle estime que le modèle de la gendarmerie est aussi applicable dans des villes moyennes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants en s'appuyant sur le dispositif des communautés de brigades.

Parallèlement à l'extension de la zone de compétence de la police dans quelques grandes aires urbaines, la gendarmerie pourrait reprendre des CSP de petite taille, isolées au sein de sa propre zone de compétence, voire des CSP chefs-lieux de département remplissant ces conditions. Des réflexions ont été engagées en ce sens en 2008 entre la DGGN et la DGPN pour proposer des échanges compensés en matière de zone de compétence qui permettraient d'atteindre un équilibre en termes de population, d'activité et d'effectifs.

---

<sup>32</sup> STIC : système de traitement des infractions constatées par les services de police.

<sup>33</sup> Localisation du lieu de domiciliation des auteurs d'infractions.

<sup>34</sup> Localisation du lieu de constatation d'infractions commises par des mis en cause en ZPN.

## II - Le processus de décision

La Cour a analysé les conditions de la prise de décision concernant l'extension de la police d'agglomération dans certaines capitales régionales et les opérations de redéploiement police-gendarmerie associées. Cette analyse vise à comprendre l'écart entre les objectifs initiaux et les mesures finalement décidées.

### A - Les propositions conjointes de la DGPn et de la DGGN

À la demande du cabinet du ministre de l'intérieur, la DGPn et la DGGN ont travaillé à partir de la mi-2007 à un nouveau projet de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie. Il s'agissait d'élaborer des hypothèses géographiques et calendaires d'échanges croisés de communes, sans en référer à ce stade aux échelons locaux (préfecture, DDSP, groupement départemental de gendarmerie).

A la suite de travaux menés entre leurs états-majors respectifs, les deux directeurs généraux se sont accordés lors d'une réunion du 21 octobre 2008 sur une « *proposition de calendrier pour la 2<sup>ème</sup> vague de réajustement des services territoriaux de la police et de la gendarmerie nationales* » qui, en cinq étapes, s'échelonnait du premier semestre 2010 au premier semestre 2012.

Les opérations proposées à l'issue des travaux préparatoires ont été déterminées dans le respect d'une contrainte d'équilibre, au plan national, entre les effectifs dégagés et les effectifs redéployés par chacune des deux forces. En revanche, l'échange compensé de population n'a été recherché à aucun niveau, national, régional ou départemental.

Le choix a été fait de travailler prioritairement sur les « *plaques urbaines* » des agglomérations de **Lyon, Toulouse, Grenoble, Bordeaux et Mulhouse**. La DGPn a proposé d'intégrer en priorité dans ses CSP des communes formant des entités urbaines celles déjà couvertes et présentant un taux de délinquance proche afin de permettre la continuité de ses missions<sup>35</sup>. La DGGN a proposé que soient transférées dans sa zone de compétence des CSP « isolées », d'une population inférieure à vingt mille habitants, en vue « *d'une mise en cohérence des zones responsabilités au sein de certaines régions* ».

---

<sup>35</sup> Article 8 du décret n°2005-1642 du 26 décembre 2005 portant création des circonscriptions interdépartementales de sécurité publique.

**Tableau n° 10 : Propositions conjointes du DGPn et du DGGN (janvier 2009)**

<b>Extension de CSP</b>	<b>Transferts de CSP</b>
<b>1<sup>er</sup> semestre 2010</b>	
<b>Toulouse (31)</b> : Villeneuve-Tolosane, Saint-Jean, Ramonville-Saint-Agne, Portet-sur-Garonne, Plaisance-du-Touch, La Salvetat-Saint-Gilles, L'Union, Cugnaux, Balma  <b>Saint-Brieuc (22)</b> : Plérin	<b>Saint-Gaudens (31)</b> : Saint-Gaudens, Valentine, Miramont-de-Comminges <b>Pamiers (09)</b> <b>Castelsarrasin (82)</b> <b>Graulhet (81)</b> <b>Dinan (22)</b>
<b>2<sup>ème</sup> semestre 2010</b>	
<b>Bordeaux (33)</b> : Saint-Médard-en-Jalles, Le Haillan, Eysines.	<b>Castelnaudary (11)</b> <b>Thouars (79)</b> : Thouars, Saint-Jean-de-Thouars, Saint-Jacques-de-Thouars, Sainte-Verge
<b>1<sup>er</sup> semestre 2011</b>	
<b>Lyon (69)</b> : Tassin-la-Demi-Lune, Saint-Genis-Laval, Rillieux-la-Pape, Genas, Francheville, Ecully, Chassieu.  <b>Nœux-les-Mines (62)</b> : Hersin-Coupigny	<b>Château-Thierry (02)</b> <b>Ussel (19)</b> <b>Coutances (50)</b> : Coutances, Saint-Pierre-de-Coutances <b>Sarrebouurg (57)</b> : Sarrebouurg, Buhl-Lorraine, Impling, Reding <b>Argentan (61)</b>
<b>2<sup>ème</sup> semestre 2011</b>	
<b>Mulhouse-Wittenheim (68)</b> : Rixheim, Richwiller, Illzach.	<b>Héricourt (70)</b> <b>Guebwiller (68)</b>
<b>1<sup>er</sup> semestre 2012</b>	
<b>Grenoble (38)</b> : Sayssinet-Pariset, Sassenage, Saint-Egrève, Meylan, Le-Pont-de-Claix	<b>Albertville (73)</b> <b>Briançon (05)</b> <b>Pertuis (84)</b>

A la demande de la DGP, les CSP placées dans cette situation mais ayant leur siège dans une ville chef-lieu de département n'ont pas été concernées par ces propositions de transfert. Enfin, l'existence de projets de construction de casernes, devenus irréversibles, a conduit à ne pas retenir l'intégration des communes concernées en zones de police.

Ce travail a abouti en octobre 2008 à un accord des deux directeurs généraux sur des propositions conjointes (tableau n°10, ci-dessus) qu'ils ont transmises au ministre de l'intérieur par une lettre cosignée, datée du 19 janvier 2009 et demeurée sans suite.

Compte tenu des objectifs, critères de choix et contraintes respectives des deux forces, ces travaux ont permis de définir cinq groupes d'opérations se traduisant principalement par l'extension de la zone de police dans les agglomérations de Toulouse, Bordeaux, Lyon, Mulhouse et Grenoble.

Le projet, moins ambitieux que la vague de redéploiement des années 2003 à 2006, représentait tout de même le transfert de 17 CSP à la gendarmerie et l'intégration en zone de police de 29 communes à des CSP existantes.

A ce stade, les directeurs généraux n'ont fait aucune proposition pour une « police d'agglomération » à Marseille et à Lille ; il est vrai que le DDSP du Nord préparait la fusion de la CSP de Lille avec celles de Roubaix, Tourcoing et Armentières, fusion intervenue en février 2009 (*cf. infra*).

## **B - L'apparition de désaccords**

La réflexion a repris au vu de l'étude réalisée par la DCPJ sur les « bassins de délinquance » à la demande du DGP (cf. *supra*). Cette notion renvoyait à des zones dont les caractéristiques de la délinquance sont proches et au sein desquelles on observe une relative mobilité des auteurs.

A la demande du DGP, le directeur du cabinet du nouveau ministre de l'intérieur a réuni des représentants des deux directions générales le 22 avril 2009 autour de la possibilité, à partir des analyses sur les flux de délinquance de l'étude de la DCPJ, de développer une police d'agglomération à **Lyon, Toulouse et Marseille**. A l'issue de cette réunion, les contreparties exprimées en termes de CSP transférées en zone de gendarmerie ont paru insuffisantes à la DGGN.

Le 15 mai 2009, le directeur du cabinet du ministre a présidé une nouvelle réunion élargie aux préfets de région concernés ainsi qu'aux préfets délégués à la sécurité. Cette réunion n'a pas permis de lever les points de désaccord portant en particulier sur l'importance réelle des flux de délinquance dite « importée » ou « exportée » entre la ville-centre et les communes périphériques susceptibles d'être intégrées en zone de gendarmerie. La DGGN a mis en cause la démonstration développée par la DGPN. De même, le préfet de la région Rhône-Alpes a exprimé un avis défavorable sur l'extension de la CSP de Lyon arguant que la délinquance enregistrée en zone de gendarmerie n'alimentait pas celle constatée à Lyon. Le préfet de la région PACA a proposé que la CSP d'Arles (comptant 53 058 habitants) soit transférée à la gendarmerie.

A l'issue de cette réunion, il a été demandé aux trois préfets de région de produire, le 15 juillet 2009 au plus tard, un rapport sur la mise en œuvre d'une police d'agglomération à **Lyon, Marseille, Bordeaux** et **Lille**, précisant la démarche et le périmètre géographique retenus. Le directeur de cabinet a en outre confié une mission conjointe à un représentant de chaque force afin d'examiner plus précisément, par des visites sur place dans les départements concernés, les contraintes, notamment immobilières, des opérations envisagées.

Après l'envoi dans plusieurs ministères par un haut fonctionnaire détaché auprès du DGPN d'une note du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur sur les réflexions en cours, des données confidentielles ont fait l'objet d'une fuite auprès de la presse et, par suite, des élus locaux concernés, suscitant leurs vives réactions et interrompant l'avancement des travaux pendant six mois.

### **C - Les propositions des préfets de région**

Des réunions de travail se sont tenues localement au second semestre de 2009 sous l'égide des préfets afin de déterminer le périmètre pertinent des polices d'agglomération dans les grandes villes retenues et d'envisager les redéploiements nécessaires entre les zones de police et de gendarmerie. Les préfets ont proposé le transfert de plusieurs communes de la zone de compétence de la gendarmerie à celle de la police nationale afin de définir un périmètre de police d'agglomération adapté aux caractéristiques locales de la délinquance et, en contrepartie, le transfert de CSP dans la zone de compétence de la gendarmerie.



## **1 - La région Rhône-Alpes**

Dans une note au ministre du 13 juillet 2009, le préfet de région a fait des propositions (cf. annexe n°4) alimentées par des échanges avec le DDSP du Rhône et le commandant du groupement départemental de gendarmerie, pour mettre en place une police d'agglomération « ambitieuse », interdépartementale, avec une première étape pouvant être engagée « très rapidement ».

Ces propositions formaient un projet de redéploiement relativement ambitieux, notamment par le nombre de communes dont l'intégration au sein de la police d'agglomération de Lyon était proposée, neuf à court terme, dont quatre transferts (Rillieux-la-Pape, Ecully, Feyzin, Chassieu) ne présentant pas de difficultés apparentes et cinq plus délicats (Jonage, Irigny, Saint-Genis-Laval, Tassin-La-Demi-Lune, Francheville) en raison d'investissements immobiliers récents ou en cours.

Ce projet ne se contentait pas de répondre à une sollicitation de court terme sur l'extension des polices d'agglomération, mais avait aussi une dimension prospective en proposant, par exemple, le rattachement à terme de la zone de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry à la police d'agglomération de Lyon.

Enfin, il ne manquait pas d'audace en proposant le transfert en zone de gendarmerie d'une CSP de 50 000 habitants (Villefranche-sur-Saône) alors que le seuil d'instauration du régime de police d'Etat restait fixé à 20 000 habitants par le décret de septembre 1996. Ce transfert présentait en effet l'avantage de permettre un équilibre local, en termes d'effectifs, des opérations de redéploiement entre police et gendarmerie, facilitant ainsi leur mise en œuvre en matière de ressources humaines.

## **2 - Les propositions du préfet de la région PACA**

Les 3 et 25 juin 2009, le préfet de région a tenu deux réunions associant le préfet délégué pour la sécurité et la défense de la zone Sud, les représentants de la DGGN et de la DGPN, le DDSP des Bouches-du-Rhône, le général commandant la région de gendarmerie PACA, le colonel commandant le groupement de gendarmerie des Bouches-du-Rhône, les représentants des préfectures du Gard et du Vaucluse.

A l'issue de cette concertation, il a transmis au ministre par une note du 7 juillet 2009, un projet de police d'agglomération dans le département des Bouches-du-Rhône. Ce projet (cf. annexe n°5), largement inspiré par le nouveau DDSP nommé en 2009, s'établissait en deux volets portant sur l'aire urbaine de Marseille et le secteur ouest du

département. Il tenait compte des caractéristiques des bassins de délinquance (zones de résidence des auteurs de délits et axes routiers favorisant la mobilité des délinquants). Il avait un caractère départemental et même au-delà puisqu'il s'étendait du nord de Marseille jusqu'à Pertuis et se prolongeait vers l'ouest autour de l'étang de Berre. Il proposait d'intégrer quinze nouvelles communes en zone de compétence de la police nationale des Bouches-du-Rhône: quatorze transférées de la zone de compétence de la gendarmerie dans les Bouches-du-Rhône et une de la zone de police dans le département du Vaucluse.

L'un des principaux enjeux de la police d'agglomération était le passage des secteurs de Plan-de-campagne et de l'Etang-de-Berre en zone de police. Dans la zone commerciale de Plan-de-campagne, située pour un tiers en zone de police et pour deux tiers en zone de gendarmerie, la coordination des deux forces était jugée non satisfaisante. Lors d'un récent conflit social dans la zone commerciale, chaque force avait envoyé des effectifs supplémentaires, mais un pilotage commun avait fait défaut. Au minimum, il aurait fallu créer une implantation commune aux deux forces, à la tête d'un dispositif mixte, mais cette proposition du DDSP n'avait pas abouti.

Ainsi, le projet de police d'agglomération mis au point par le préfet de la région PACA, sans analyse préalable à l'échelon central (Marseille ne faisant pas partie des agglomérations étudiées en 2008 par la DGPN et la DGGN) était encore plus ambitieux que celui du préfet de Rhône-Alpes.

Il avait en effet un caractère départemental et même au-delà puisque, en référence à la logique des bassins de délinquance, il visait à étendre le territoire couvert par les services de la DDSP, le long de chacun des axes d'urbanisation ou de déplacement autour de la ville-centre, en y ajoutant quinze communes d'une population totale de 137 000 habitants : vers l'est en direction d'Aubagne (Cassis et Carnoux), vers les quartiers nord et la zone commerciale de Plan-de-Campagne (Septèmes-les-Vallons, Cabriès et Bouc-Bel-Air), dans la direction d'Aix-en-Provence et des Alpes (Puy-Sainte-Réparate, de Venelles et de Pertuis), autour de l'étang de Berre (Rognac, Berre-l'Etang et Saint-Chamas) et, vers l'ouest, le long de la Côte Bleue (Saussaies-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne et du Rove). Il était ainsi projeté d'accroître de 17 % la population de la zone de police marseillaise.

Parallèlement à la mise en place d'une police d'agglomération autour de Marseille, le préfet de région proposait, en vue de contrebalancer en partie la forte extension de la zone de police, de transférer en zone de gendarmerie la CSP d'Arles, ce qui ne pouvait manquer de soulever quelques objections : d'une part, cette

circonscription de police avait un taux de délinquance plus élevé que la moyenne enregistrée dans cette zone ; d'autre part, sa population était nettement supérieure à 20 000 habitants.

### 3 - Les propositions du préfet de la région Aquitaine

Dans un courrier du 6 juillet 2009, le préfet de région a estimé que deux principes devaient sous-tendre le projet : d'une part, le renforcement de la cohérence opérationnelle de la répartition des compétences entre les deux forces et, d'autre part, l'opportunité de rationaliser les implantations de la gendarmerie à Libourne à l'occasion de la fermeture de l'école des sous-officiers de la gendarmerie (ESOG).

En conséquence, il a proposé le transfert de la commune de Libourne (24 200 habitants) en zone de gendarmerie car *« le maintien de cette ville en ZPN ne se justifie plus par les caractéristiques de la délinquance locale et surtout un tel schéma constitue un scénario idéal de réaffectation de l'ESOG »*.

Cette proposition pouvait se justifier par le relatif isolement géographique (32 km de Bordeaux à Libourne) de la CSP de Libourne, constituée d'une seule commune, connaissant une délinquance essentiellement locale mais non négligeable (taux de 73 ‰ en 2008). Cet isolement des autres services de sécurité publique dans le département ne permettait pas à la DDSP de répondre, dans des conditions satisfaisantes, à ses demandes occasionnelles de renforts, en matière de lutte contre la délinquance ou l'insécurité routière. Outre les temps de trajets, l'efficacité opérationnelle des policiers envoyés en renfort souffrait d'une connaissance limitée de la ville.

Par ailleurs, afin d'assurer une prise en compte plus cohérente et unifiée de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), le préfet de région a proposé d'intégrer dans la zone de police nationale les communes d'Eysines (19 200 habitants), Le-Haillan (8 400 habitants), Artigues-près-Bordeaux (6 500 habitants) et Bouliac (3 100 habitants).

Ces quatre communes ont connu une extension de leurs zones d'habitat, industrielles et commerciales dans la continuité des villes de l'agglomération bordelaise. La commune de Bouliac est limitrophe de Floiriac déjà située en zone de police. Son transfert, associé à celui d'Artigues-près-Bordeaux, devrait permettre de faire coïncider, à l'est, les limites de la CUB avec celles de la zone de police et d'y inclure toute la rocade bordelaise. De même, le transfert des communes d'Eysines et du Haillan permettrait, à l'ouest, d'étendre la zone de police en y incluant toute la rocade bordelaise.

La commune de Bouliac a connu en 2009 un taux de délinquance de 40,8 ‰. La BTA de Latresne à laquelle cette commune est rattachée y consacre d'ailleurs une partie importante de son activité. Les taux de délinquance d'Artigues-près-Bordeaux (38,7 ‰) et du Haillan (40,6 ‰) sont voisins de celui de Bioulac ; celui d'Eysines est inférieur (28,9 ‰).

Dans trois des ces quatre communes, le taux de délinquance était en 2009 plus élevé que le taux moyen constaté dans le département de Gironde au sein de la zone de gendarmerie (36,1 ‰). Il paraissait néanmoins relativement faible par comparaison avec ceux de Bordeaux (84,9 ‰), Cenon (75,4 ‰), Bègles (72,8 ‰) ou, par ailleurs, de la CSP de Libourne (72,9 ‰) pourtant retenue pour être transférée en zone de gendarmerie.

Le 16 juillet 2010, un an après l'envoi de son projet de redéfinition des zones de compétence, le préfet de région a saisi à nouveau le cabinet du ministre en insistant sur le fait que la fermeture de la brigade de gendarmerie d'Eysines n'impliquait pas une implantation immobilière de la police en lieu et place. Au contraire, cette dernière *« contredirait toute la politique, mise en place localement, de fermeture des implantations immobilières pour accentuer la présence sur la voie publique et capterait des effectifs supplémentaires »*. Le préfet insistait sur le regroupement des unités de gendarmerie à Libourne (compagnie, BTA, BR, PSIG, logements) dans l'ancienne ESOG.

Dans la région Aquitaine, la formulation par le préfet de propositions de développement de la police d'agglomération paraît avoir été plus longue et difficile qu'en Rhône-Alpes ou PACA. Celles-ci ont répondu davantage à une logique géographique que de bassins de délinquance. Elles ont visé, en effet, à faire mieux coïncider les limites de la zone de police bordelaise avec celles de la rocade encerclant la ville en y intégrant quatre communes, d'une population totale de 41 200 habitants, marquées par un plus faible taux de délinquance. Par ailleurs, comme les propositions formulées par les préfets de Rhône-Alpes et de PACA, elles ont retenu, principalement pour un motif d'opportunité immobilière (fermeture de l'école des sous-officiers), le transfert à la gendarmerie d'une commune, Libourne, dotée d'une population (24 200 habitants) supérieure au seuil fixé par le décret de 1996.

Au total, ces propositions étaient quelque peu contradictoires avec les objectifs assignés à la police d'agglomération puisqu'elles impliquaient un accroissement de 17 000 habitants de la population

couverte par les services de la DDSP mais une légère baisse, d'environ 300 faits<sup>36</sup>, de la délinquance enregistrée dans leur zone de compétence.

#### **4 - Les propositions du préfet de la région Nord-Pas-de-Calais**

##### *a) La mise en place antérieure de la police d'agglomération de Lille*

Décidée par arrêté du 13 février 2009, la fusion le 1<sup>er</sup> mars 2009 des CSP de Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières a conduit à la création de la CSP Lille-Agglomération. L'objectif d'une telle fusion était de corriger les conséquences préjudiciables au plan opérationnel du morcellement et de la superposition des services dans l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières, qui se traduisait par une chaîne de commandement distendue, freinant le processus de décision, et engendrait des charges de structure et de fonctionnement élevées. Cette réforme de la structuration des services de sécurité publique à l'échelle de l'agglomération devait permettre de mutualiser plus facilement l'emploi des unités en fonction des besoins et de renforcer la présence policière sur le terrain.

Le DDSP du Nord est devenu le commissaire central de Lille-Agglomération, en mesure d'exercer un commandement unifié et d'harmoniser les pratiques et les procédures au sein des nouvelles divisions de Lille, Roubaix et Tourcoing, organisées selon une architecture identique. Un nouvel hôtel de police regroupe désormais les services de la DDSP, précédemment répartis sur plusieurs sites. Cette réorganisation a été réalisée à effectifs constants. Des agents des anciennes CSP ont été redéployés vers des structures départementales<sup>37</sup> qui interviennent dans toute la circonscription de Lille-Agglomération, petites communes comprises.

##### *b) Les propositions de mesures nouvelles*

Le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais a présenté au ministre de l'intérieur, dans un courrier du 10 juillet 2009, un projet d'organisation de la police d'agglomération portant sur l'ensemble de la région.

---

<sup>36</sup> 1759 faits de délinquance ont été enregistrés en 2009 à Libourne et 1 463 dans les quatre communes d'Eysines, Le-Haillan, Artigues-près-Bordeaux et Bouliac.

<sup>37</sup> Le CIC départemental de 120 fonctionnaires a ainsi absorbé les 80 éléments du CIC de Lille, la sûreté départementale est passée de 40 à 82 fonctionnaires principalement issus de la sûreté de Lille, un service départemental de nuit (SDN) de 47 fonctionnaires.

Ce projet partait du constat selon lequel la continuité urbaine n'est pas encore une réalité à l'échelle du Nord et du Pas-de-Calais, la dynamique de la métropolisation ne justifiant pas dans l'immédiat la création d'une zone de police commune aux deux départements. Il existe des entités correspondant à des réalités sociologiques, économiques et urbaines distinctes : le pôle lillois, en continuité de la frontière belge, et le sillon du bassin houiller, orienté selon un axe est-ouest, à cheval sur le Nord et le Pas-de-Calais. Certes, les grandes infrastructures de transport se sont fortement développées entre les principaux bassins de vie régionaux, renforçant la relation, selon un axe nord-sud, entre l'agglomération lilloise et le bassin minier. À ce jour, cependant, la réalité de la délinquance dans l'agglomération lilloise est davantage conditionnée par la proximité de la Belgique. Seulement 6 % des délinquants interpellés au premier semestre de 2009 dans le bassin de Lens provenaient de l'agglomération lilloise.

En conséquence, le préfet de région s'est borné à formuler les quatre propositions suivantes :

- évaluer la création en février 2009 d'une police d'agglomération à Lille à partir de la fusion des quatre CSP de Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières ;
- compléter l'effort de mutualisation en intégrant à la CSP de Lille la circonscription de Bailleul, rattachée au district de police de Dunkerque, dans le but d'améliorer les délais d'intervention ;
- engager une démarche de fusion des CSP constituant les districts de l'ancien bassin houiller : comme dans le cas de Lille, ces fusions permettraient d'optimiser les fonctions administrative et d'état-major, l'organisation des permanences et astreintes, et d'améliorer les capacités opérationnelles sur ces territoires ;
- procéder à une extension à la marge de la CSP de Lille en résorbant l'enclave constituée par cinq communes (Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghien, Verlinghem et Warneton), situées à proximité d'Armentières, représentant 13 000 habitants, soit un peu plus de 1 % du total de la population de la circonscription : cette opération ne pourrait être mise en œuvre que dans le cadre d'un échange compensé avec la gendarmerie qui recevrait la CSP de Fourmies dans sa zone de compétence.

Au total, l'exemple du département du Nord montre que la réorganisation des forces de sécurité publique selon une logique de police d'agglomération peut passer tant par des opérations de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie que par une mutualisation plus poussée au sein même de la DDSP. Ainsi, la fusion de quatre CSP (Lille, Roubaix, Tourcoing, Armentières), regroupant plus de deux millions d'habitants, a permis notamment la mise en place d'une BAC à cette échelle, une souplesse accrue dans l'affectation des personnels et la suppression de certains doublons relatifs en particulier aux fonctions support.

Compte tenu de la nouveauté de cette réforme de réorganisation, le préfet de région n'a proposé en juillet 2009 que des mesures limitées de modification du partage territorial entre la police et la gendarmerie.

## **D - Les positions de la DGPN et de la DGGN**

### **1 - La position du directeur général de la police nationale**

Le directeur général de la police nationale a fait connaître son avis sur les propositions des préfets de région, à la fin 2009 dans un courrier commun concernant les agglomérations de Lyon, Marseille et Lille, et à la mi-2010 en ce qui concerne celle de Bordeaux.

#### *a) L'extension de la zone de compétence de la police nationale*

##### **L'agglomération de Lyon**

Le DGPN a approuvé la proposition du préfet de la région Rhône-Alpes visant à intégrer neuf communes en zone de police (Rillieux-la-Pape, Saint-Genis-Laval, Ecully, Tassin-la-Demi-Lune, Francheville, Feyzin, Chassieu, Irigny et Jonage), d'une population totale de 130 400 habitants, au motif qu'elles présentent pour la plupart « *des caractéristiques de nature urbaine* ». Par exemple, Rillieux-la-Pape qui compte près de 30 000 habitants présente un taux de délinquance de 55 ‰.

Sur les neuf communes envisagées, six avaient d'ailleurs fait l'objet d'un accord de transfert avec la DGN dans le cadre du projet commun de redéploiement transmis au cabinet du ministre le 19 janvier 2009<sup>38</sup>.

#### **L'agglomération de Marseille**

Le DGN a aussi approuvé l'intégration en zone de police de quatorze communes (117 800 habitants) des Bouches-du-Rhône ainsi que celle de Pertuis (18 900 habitants) rattachée à la DDSP du Vaucluse. Il a motivé son avis pour plusieurs d'entre elles : Rognac partage son tissu urbain et industriel avec la ville de Vitrolles situé en zone de police ; Cassis est située dans la continuité urbaine des CSP de Marseille, Aubagne et La Ciotat ; Pertuis, bien située dans le département du Vaucluse, appartient à la communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence, toute son activité administrative et économique est tournée vers les Bouches-du-Rhône et elle est régulièrement renforcée par des effectifs de police d'Aix-en-Provence en raison d'éloignement d'Avignon (une heure de route).

Le DGN a également exprimé un avis très favorable sur le projet de création d'une circonscription interdépartementale de sécurité publique recouvrant les communes de Beaucaire (Gard) et de Tarascon (Bouches-du-Rhône). Cependant, alors que le préfet des Bouches-du-Rhône souhaitait le rattachement de cette nouvelle entité au département du Gard, le DGN a proposé son intégration à la DDSP des Bouches-du-Rhône pour des raisons opérationnelles : en cas de renfort, ce sont essentiellement les moyens des Bouches-du-Rhône et non du Gard qui sont mobilisés.

#### **L'agglomération de Lille**

Le DGN a également marqué son accord pour l'intégration en zone de police, proposée par le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, de cinq communes de l'agglomération lilloise (Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghien, Verlinghem, Warneton) d'une population totale de 13 600 habitants. Il a relativisé le caractère modeste de ces propositions de transfert au vu du caractère très urbanisé du département et de la mise en œuvre déjà bien avancée d'une police d'agglomération

---

<sup>38</sup> En fait, la lettre commune du DGN et DGN, prévoyait l'extension de la CSP de Lyon à sept communes : Rillieux-la-Pape, Saint-Genis-Laval, Ecully, Tassin-la-Demi-Lune, Francheville, Genas et Chassieu, soit les neuf communes proposées par le préfet moins Feyzin, Irigny et Jonage, et plus Genas.



avec la fusion de quatre circonscriptions (Lille, Roubaix, Tourcoing, Armentières).

#### **L'agglomération de Bordeaux**

Le DGPN a exprimé un avis favorable, dans un courrier du 13 août 2010, sur le projet du préfet de la région Aquitaine, notamment sur « *l'inutilité de créer une structure immobilière dans la commune d'Eysines* ». Toutefois, il a relevé que le transfert de la commune de Libourne à la gendarmerie risquait de créer un précédent au regard des critères du décret du 19 septembre 1996 puisque la CSP couvrait une population de 24 200 habitants, supérieure au seuil de 20 000 habitants.

#### *b) Le transfert de CSP en zone de gendarmerie*

En revanche, le DGPN a formulé un avis très défavorable sur les propositions de transfert en zone de gendarmerie des CSP de Villefranche-sur-Saône dans le Rhône et d'Arles dans les Bouches-du-Rhône, formulée par les préfets de région en compensation de l'extension des zones de police d'agglomération.

#### **La CSP de Villefranche-sur-Saône**

En ce qui concerne Villefranche-sur-Saône, le DGPN a motivé cet avis défavorable en trois points :

- Alors que les communes de Gleize (7 800 habitants), Limas (4 400 habitants) et Arnas (3 200 habitants) avaient été intégrées au sein de cette CSP en 2004 lors des opérations de redéploiement réalisées entre la police et la gendarmerie, il pouvait apparaître relativement incohérent, notamment aux yeux des élus locaux concernés, de faire revenir ces trois communes dans la zone de compétence de la gendarmerie.
- Le taux de délinquance de la CSP de Villefranche-sur-Saône (73 ‰ en 2008), nettement supérieur à la moyenne nationale (55 ‰) est plutôt caractéristique des zones urbaines.
- La mobilité de la délinquance ne plaiderait pas pour transférer cette circonscription en zone de gendarmerie. La délinquance « importée » dans la CSP était de 40 % dont 15 % en provenance de la ville de Lyon ; 57 % de la délinquance « exportée » (habitants de la circonscription ayant commis au moins une infraction à l'extérieur) concernait la ville de Lyon. Par conséquent, selon le DGPN, l'enclavement de Villefranche-sur-Saône en zone de gendarmerie mis en avant par le préfet du Rhône, était sans doute réel d'un point de vue strictement

géographique mais nettement moins en termes de flux de délinquance.

#### **La CSP d'Arles**

Le DGNP a employé des arguments analogues pour rejeter la sortie de cette circonscription de sa zone de compétence.

- En application d'un protocole du 23 juillet 1986, les services de la sécurité publique prennent en charge 98 % de la population résidant en secteur urbain et la gendarmerie, qui couvre la partie rurale de la commune, seulement 2 %.
- La CSP d'Arles connaît un taux de délinquance (73 ‰ en 2008) caractéristique des zones urbaines.
- L'étude de l'origine des auteurs d'infractions commises à Arles montre que ceux-ci provenaient en grande partie (50 % de la délinquance importée) des autres CSP du territoire et que la commune d'Arles est donc plutôt située dans un bassin de délinquance urbain.

#### **Le seuil d'instauration du régime de police d'Etat**

Le DGNP a exprimé sa vive opposition à la proposition formulée par la DGGN de relever à 50 000 habitants le seuil d'instauration du régime de police d'Etat, mesure de portée générale nécessaire pour transférer les CSP d'Arles (53 000 habitants) et de Villefranche-sur-Saône (49 600 habitants dont 34 600 dans la seule commune-centre). Il a détaillé les difficultés soulevées selon lui par la modification des dispositions du décret du 19 septembre 1996 qui subordonne l'instauration du régime de la police d'Etat à deux conditions cumulatives : les caractéristiques de la délinquance des zones urbaines et populations communales supérieures à 20 000 habitants.

La position de la DGNP repose sur les arguments suivants :

- la part importante des CSP de moins de 50 000 habitants, environ 40 %, soit 167 sur 418<sup>39</sup> ;
- la mise en concurrence de la police et de la gendarmerie nationales pour la prise en charge de la police d'agglomération

---

<sup>39</sup> Nombre total de CSP intégrant celles des départements de la petite couronne parisienne transférés sous l'autorité du préfet de police de Paris en septembre 2009. La gendarmerie n'exerce plus aucune mission de sécurité publique dans ces départements.

si la gendarmerie venait à être compétente dans les communes de plus de 50 000 habitants ;

- le risque que l'article 1<sup>er</sup> du décret de 1996, selon lequel les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État, soit lui aussi remis en cause dans la mesure où beaucoup de ces communes ont moins de 50 000 habitants (et même moins de 20 000 habitants comme Foix, Mende, Privas, Guéret, Tulle, Digne-les-Bains) ce qui aurait pour conséquence potentielle de placer vingt-six départements dans le champ unique de la gendarmerie nationale ;
- le statut des officiers du ministère public : la loi n'a pas prévu l'intervention d'un officier de gendarmerie pour remplir la fonction d'officier du ministère public ;
- la remise en cause de la compétence nationale reconnue à la DCSP en matière d'information générale : les services départementaux de l'information générale (SDIG), qui sont rattachés aux DDSP, assurent leur mission d'information sur toute l'étendue du département et, à l'échelon central, la sous-direction de l'information générale est chargée de le faire pour l'ensemble du territoire ;
- enfin, la disparition du caractère national de la police si elle n'est plus présente dans l'ensemble des départements.

*c) La compensation non nécessaire des échanges entre les deux forces*

Selon le DGPN, les transferts de CSP en zone de gendarmerie, proposés dans le cadre de l'accord conclu entre les deux directeurs généraux à la fin de 2008, pouvait permettre de compenser intégralement les opérations d'extension de la zone de police dans les agglomérations de Lyon, Marseille et Lille. Ces dernières engendraient un accroissement de 261 000 habitants de la population prise en charge par la police nationale, répartie dans 28 communes. La population totale des 17 CSP, dont le transfert en zone de gendarmerie avait été proposé par les deux directeurs généraux dans leur lettre commune de janvier 2009, s'élevait à environ 236 000 habitants.

Cependant, la recherche d'une compensation équilibrée des échanges croisés entre les deux forces ne devait pas constituer, selon le DGPN, un facteur de blocage des opérations de redéploiement. En l'absence d'équilibre national, il lui apparaissait cohérent de transférer des emplois de la DGGN à la DGPN compte tenu de la suppression programmée de 8 000 ETPT d'ici la fin de 2011.

En résumé, le directeur général de la police nationale a exprimé un avis favorable sur les propositions formulées par les préfets d'extension de la zone de compétence des services de la sécurité publique dans la périphérie des agglomérations de Lyon, Marseille et Bordeaux, y compris quand elles avaient un caractère ambitieux au regard du nombre de communes visées.

En revanche, il a exprimé sa réticence (Libourne) ou sa franche hostilité (Arles, Villefranche-sur-Saône) sur les opérations de redéploiement touchant des CSP de plus de 20 000 habitants au nom d'un strict attachement au seuil de population prévu par les textes en vigueur pour l'instauration du régime de police d'Etat.

## **2 - La position du directeur général de la gendarmerie nationale**

Le DGGN a fait connaître par une note au ministre du 28 août 2009 son avis sur les propositions transmises par les préfets des régions Rhône-Alpes, PACA et Nord-Pas-de-Calais relatives à la mise en œuvre de la police d'agglomération autour des villes de Lyon, Marseille et Lille. Son avis sur le projet d'agglomération de Bordeaux dont l'élaboration a été plus longue n'est venu qu'en juillet 2010.

Le DGGN a approuvé l'économie générale des propositions des préfets, cohérentes, selon lui, avec les concepts de police d'agglomération et de police du territoire. Il a jugé que ces réorganisations, envisagées à court ou moyen terme, répondaient au besoin de rationaliser l'action de la police nationale à l'intérieur de périmètres plus larges correspondant au bassin de délinquance. Toutefois, l'objectif premier était pour lui d'obtenir des dispositifs plus homogènes tant en zone de police qu'en zone de gendarmerie.

Le DGGN a donc défendu, dans sa note au ministre, la nécessité de préserver les « *grands équilibres* » entre la police et la gendarmerie en termes d'effectifs, de population et d'activité, et donc d'aller au-delà des propositions formulées par les préfets. Il a ainsi prôné la prise en charge par la gendarmerie des CSP « isolées » et éloignées de toute capacité de renforcement. Ses propositions ont visé une meilleure compensation par la reprise complémentaire de CSP, y compris de certaines dépassant le seuil de 20 000 habitants. Sur ce point, il a d'ailleurs rappelé au ministre les travaux menés en commun avec le DGPN en 2008 qui avaient conduit les deux directeurs généraux à lui proposer de nouveaux redéploiements par lettre commune du 19 janvier 2009.

De plus, le DGGN a affirmé que les propositions des préfets de confier à la gendarmerie nationale les missions de sécurité publique dans des villes moyennes telles que Villefranche-sur-Saône et Arles

confirmaient pleinement son analyse selon laquelle « *il est désormais nécessaire de faire évoluer vers 50 000 habitants le seuil d'établissement du régime de police d'Etat prévu par le décret [du 19 septembre 1996]. Cette évolution ne présente pas de difficulté particulière pour la gendarmerie* ».

Enfin, l'équilibre entre les opérations de redéploiements favorables à la police ou à la gendarmerie, selon les cas, devait être envisagé au niveau régional afin de faciliter, au sein de chaque force, les mouvements des personnels et de leur famille.

#### *a) La police d'agglomération de Lyon*

Le DGGN a émis un avis favorable au transfert à la police nationale des communes de Chassieu, Rillieux-la-Pape, Feyzin et Écully, en vue de mettre en place de la police de l'agglomération lyonnaise, accompagné, comme proposé par le préfet de la région Rhône-Alpes, de la reprise par la gendarmerie de la CSP de Villefranche-sur-Saône (49 000 habitants).

Dans l'hypothèse envisagée par le préfet où l'opération porterait en outre sur cinq autres communes (Jonage, Francheville, Tassin-la-Demi-Lune, Irigny et Saint-Genis-Laval), représentant une population totale de 63 800 habitants, le DGGN a proposé, dans le but de remédier aux déséquilibres qui en résulteraient entre les deux forces, le transfert complémentaire des CSP isolées de Voiron (20 700 habitants), Montbrison (18 100 habitants) et Albertville (18 000 habitants), rassemblant au total 56 800 habitants.

#### *b) La police d'agglomération de Marseille*

Le DGGN a approuvé douze des quatorze transferts de communes en zone de police (Cassis, Carnoux-en-Provence, Septèmes-les-Vallons, Cabriès, Bouc-Bel-Air, Rognac, Berre-l'Étang, Saint-Chamas, Sausset-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne et le Rove) proposés par le préfet de la région PACA, représentant une population totale de 104 200 habitants. Il a néanmoins appelé l'attention du ministre sur l'urgence d'une décision concernant la commune de Berre-l'Étang où le projet de construction d'une caserne de gendarmerie était engagé, le choix de l'architecte devant avoir lieu en septembre 2009.

En revanche, il a émis un avis défavorable au transfert en zone de police des communes de Venelles et Le-Puy-Saint-Réparate en extension de la CSP d'Aix-en-Provence au nord pour faire jonction avec la CSP de Pertuis au motif que la « *physionomie* » de ces communes s'inscrivait en

cohérence avec la zone de gendarmerie. Il a repris sur ce point les termes du rapport du préfet selon lequel Le-Puy-Sainte-Réparate (5 200 habitants) « *présente les caractéristiques d'une commune rurale* » tandis que Venelles (8 400 habitants) « *est considérée comme la banlieue d'Aix-en-Provence et tend à se développer* ». En outre, la commune du Puy-Sainte-Réparate se situe sur l'itinéraire spécial destiné à transporter les composants du projet ITER pour lequel le commandement unique des opérations relève du commandant du groupement de gendarmerie des Bouches-du-Rhône. Le DGGN a aussi observé que cette opération allait à l'encontre des travaux conjoints formalisés par sa lettre commune avec le DGPN du 26 janvier 2009.

Enfin, le DGGN a approuvé le projet de transfert de la commune d'Arles (52 400 habitants) en zone de gendarmerie.

Toutefois, il a noté que le projet du préfet n'était globalement pas compensé, au détriment de la gendarmerie, en termes de population, d'activité et de répartition des effectifs. En conséquence, il a proposé que celle-ci se voie transférer deux autres CSP, celles de Pertuis (18 900 habitants) et de Manosque (21 200 habitants) également identifiée comme « isolée » par rapport aux autres services territoriaux de la DCSP.

La reprise par gendarmerie des CSP d'Arles, Pertuis et Manosque, regroupant au total 92 500 habitants, équilibrerait les échanges entre les zones de police et de gendarmerie.

### *c) La région Nord-Pas-de-Calais*

Concernant les opérations envisagées pour 2010, le DGGN a émis un avis favorable à la reprise de la CSP de Fourmies en compensation de l'intégration à la CSP de Lille des communes de Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghem, Verlinghem et Warneton, situées à proximité d'Armentières.

Comme cette opération de redéploiement provoquerait un déséquilibre en termes d'effectifs, il a proposé en outre le transfert en zone de police de la commune de Hersin-Coupigny (6 300 habitants), dans le Pas-de-Calais, par extension de la CSP de Nœux-les-Mines. Cette extension figurait déjà dans les propositions conjointes de redéploiement adressées au ministre le 19 janvier 2009 par le DGGN et le DGPN.

À l'échéance d'une dizaine d'années, le DGGN a aussi émis un avis favorable au transfert en zone de police nationale des 93 communes situées dans l'aire interstitielle entre les CSP de Lille, Lens et Valenciennes, rassemblant une population totale de 210 500 habitants. Toutefois, afin de se rapprocher de l'objectif de compensation

quantitative des effectifs et des populations transférés entre les deux zones, il a proposé que soient reprises par la gendarmerie les circonscriptions de Cambrai (48 300 habitants) et de Saint-Omer (48 900 habitants) en sus de celles de Bailleul (13 600 habitants), Hazebrouck (21 100 habitants), Le Touquet (5 500 habitants) et Berck (19 100 habitants), l'ensemble représentant une population totale de 156 600 habitants.

#### *d) La police d'agglomération de Bordeaux*

Le 5 juillet 2010, le DGGN a donné son accord sur le projet proposé par le préfet de la région Aquitaine, mais a attiré l'attention du ministre sur le fait que la réinstallation de la gendarmerie à Libourne sur le site de l'ESOG qu'elle venait de quitter exigerait des financements importants (25 M€ au titre des logements pour l'ensemble des gendarmes y compris ceux déjà sur place et 1,4 M€ pour les locaux de service).

En résumé, le DGGN n'a que peu contesté les propositions initiales d'extension de la zone de police autour des agglomérations de Lyon, Marseille et Bordeaux. Toutefois, il a plaidé, au nom de la recherche d'une plus grande continuité territoriale, pour le transfert dans sa zone compétence de CSP de plus de 20 000 habitants, et même de plus de 50 000 habitants, dès lors qu'elles sont isolées et éloignées de toute capacité de renforcement. Il a également défendu le principe d'une compensation au niveau régional plutôt que national des mouvements de population entre les deux forces.

### **E - Les décisions ministérielles**

Après la transmission au ministre de l'intérieur, en juillet 2009, des propositions des préfets de région de Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine, une réunion présidée par son directeur de cabinet s'est tenue le 3 novembre en leur présence ainsi que celle du DGPN et du DGGN. Par la suite, le ministre leur a fait connaître par des notes datées du 30 novembre 2009 la « première série de décisions » tirées de ces travaux.

#### **1 - L'agglomération de Lyon**

Le ministre a entériné la proposition du préfet de région de rattacher à la CSP de Lyon les quatre communes limitrophes de Feyzin, Rillieux-la-Pape, Chassieu et Ecully, « *totalelement parties prenantes du bassin de délinquance du grand Lyon* », soit un accroissement de seulement 6 % de la population couverte par les services de police. Les

compensations pour la gendarmerie devaient en être trouvées dans la région Rhône-Alpes avec, notamment, le transfert des CSP de Voiron (Isère), Montbrison (Loire) ou Albertville (73).

Ces opérations de redéploiement étaient présentées comme une première étape. « *Sans nécessairement préjuger de l'avenir, cinq autres communes (Jonage, Irigny, Saint-Genis-Laval, Francheville, Tassin-la-Demi-Lune) pourraient, à terme, s'inscrire dans cette logique d'agglomération.* » Dans cette perspective, le ministre a donné instruction au préfet de lui transmettre des propositions en vue de renforcer rapidement la coopération opérationnelle entre les CSP de Lyon et les brigades de gendarmerie de ces communes.

En fait, il apparaît *a posteriori*, que l'exclusion de certaines communes dont l'intégration en zone de police avait été initialement envisagée a été justifiée par des raisons matérielles, comme la construction en projet de nouvelles casernes de gendarmerie à Francheville, Irigny et Saint-Genis-Laval, alors qu'il n'était pas prévu d'implanter un commissariat ou même une antenne de proximité dans ces communes.

## 2 - L'agglomération de Marseille

Le ministre a validé l'intégration de douze communes situées en zone de gendarmerie sur les quatorze de l'aire marseillaise figurant dans les propositions du préfet de région : Cassis, Carnoux-en-Provence, Septèmes-les-Vallons, Cabriès, Bouc-Bel-Air, Rognac, Berre-l'Etang, Saint-Chamas, Le Rove, Ensues-la-Redonne, Carry-le-Rouet, Sausset-les-Pins. Cette importante extension de la zone de police devait permettre « *d'assurer une véritable continuité territoriale dans l'action menée à l'échelle du bassin de délinquance, tant le long de la Côte Bleue que sur le pourtour de l'Etang de Berre* ».

Dans une même logique de continuité territoriale au-delà des frontières administratives, il a été décidé la fusion des CSP de Tarascon (Bouches-du-Rhône) et de Beaucaire (Gard).

Le ministre a limité les transferts en zone de gendarmerie aux CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône, au sud-est d'Arles, et de Pertuis dans le département du Vaucluse. Cette décision s'est écartée fortement des propositions du préfet : la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône n'y figurait pas ; quant à celle de Pertuis, il avait proposé de la maintenir en zone de police tout en la rattachant à la DDSP des Bouches-du-Rhône.



Comprise dans l'arrondissement d'Arles, Port-Saint-Louis-du-Rhône (8 500 habitants) est située à l'embouchure du Rhône et constitue également la limite ouest du Grand Port Maritime de Marseille. Du fait de sa situation géographique, elle est totalement isolée des autres zones urbaines placées sous la compétence de la police nationale. Avec 416 faits recensés en 2007 par la police nationale, soit un taux de délinquance de 48 %, elle se situe dans la moyenne de la zone de gendarmerie nationale des Bouches-du-Rhône. Curieusement, alors que le transfert de la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône répondait aux critères habituellement employés, le préfet ne l'avait pas proposé.

Enfin, le ministre n'a pas approuvé le transfert de la CSP d'Arles. Sans être définitif, il a indiqué qu'il suggérait de « *maintenir le statu quo mais de revoir les limites de compétences entre la police et la gendarmerie* », une enclave située en zone de gendarmerie au nord de la commune pouvant être intégrée en zone de police.

La gendarmerie ne trouvant pas, au niveau régional, une exacte compensation en termes d'effectifs, le ministre a demandé au préfet d'expertiser d'autres possibilités, « *tout en retenant d'ores et déjà, le transfert à la gendarmerie de la CSP de Briançon (Hautes-Alpes)* ».

Par une note du 14 avril 2010, le préfet de région a attiré l'attention du ministre sur l'incompréhension suscitée par le projet d'agglomération parmi les élus. Les maires restaient attachés à leur interlocuteur (police ou gendarmerie) en matière de sécurité publique et croyaient discerner dans les opérations envisagées la volonté de réduire les moyens prévus sur le territoire de leur commune. Du côté des responsables des services de police, le projet était apprécié, mais il était ressenti comme un désaveu du côté de ceux de la gendarmerie départementale.

Ainsi, le préfet de région a proposé de réduire le projet de police d'agglomération au seul transfert des communes de Septèmes-les-Vallons, Cabriès et Bouc-Bel-Air. Il a ajouté le basculement de la commune de La Ciotat en zone de gendarmerie pour assurer une continuité de compétence malgré la construction du nouveau commissariat de La Ciotat en cours à cette époque. Le 3 mai 2010, le cabinet du ministre a informé le préfet de région que sa proposition d'intégration de La Ciotat n'était pas retenue.

Dans sa réponse au ministre, datée du 12 mai 2010, le préfet de région a pris acte de la réduction du projet de police d'agglomération de Marseille au basculement des communes de Cabriès et Septèmes-les-Vallons. Il l'a informé que l'intégration des sept communes de la Côte bleue ne présentait pas un grand intérêt, nécessitait des gros moyens et

suscitait une ferme opposition des élus. De plus, deux projets de casernes de gendarmerie, dont le plus avancé à Berre-l'Etang posait un problème.

Le 23 juillet 2010, le ministre a demandé au préfet de région une étude complémentaire approfondie sur les avantages et inconvénients du transfert en zone de police de la commune de Bouc-Bel-Air. Par note du 12 novembre 2010, il a informé le DGNP, le préfet de région et le général commandant la région de gendarmerie PACA de sa décision de la maintenir en zone de gendarmerie.

Le préfet de région a indiqué au ministre par une note du 6 décembre 2010 que le transfert en zone de police des communes de Cabriès et Septèmes-les-Vallons ne suscitait plus, selon lui, de réaction négative des élus locaux. La réussite de cette opération ne tenait plus désormais qu'à l'attribution de moyens suffisants en effectifs, estimés à soixante gradés et gardiens de la paix, et en crédits de fonctionnement et d'équipement, évalués à 1,3 M€.

### **3 - L'agglomération de Lille**

Dans une note du 30 novembre 2009 au préfet de région, le ministre lui a indiqué qu'il écartait sa proposition, pourtant approuvée par le DGNP et le DGGN, d'intégrer dans la CSP de Lille-agglomération les communes de Verlinghem, Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghien et Wartenon. En revanche, il a décidé l'absorption par la CSP de Lille de la circonscription de Bailleul qui dépendait du district de Dunkerque.

En outre, il a adopté des mesures de rationalisation des implantations territoriales de la DDSP du Nord : fusion des CSP de Dunkerque et Gravelines ; fusion des CSP de Maubeuge, Aulnoye-Aymeries et Jeumont ; transformation en CSP du district de Douai (CSP de Douai, Somain et Aniche) et du district de Valenciennes (CSP de Valenciennes, Denain, Condé-sur-Escault et Saint-Amant-les-Eaux).

Les seules décisions relatives au partage territorial entre police et gendarmerie, ont concerné le transfert en zone de gendarmerie de la CSP de Fourmies, isolée au sud du département du Nord, et l'extension de la CSP de Nœux-les-Mines (Pas-de-Calais) à la commune de Hersin-Coupigny (6 265 habitants), cette mesure faisant partie des propositions communes des deux directeurs généraux du 19 janvier 2009.

Afin de mettre en œuvre l'ensemble de ces décisions dès le début de l'année 2010, le ministre a demandé aux préfets d'engager sans tarder la concertation avec les élus locaux concernés ainsi qu'avec les autorités judiciaires.

Le directeur de cabinet a notifié au DGPn par une note du 14 juin 2010 l'instruction d'engager les opérations de transfert de la CSP de Fourmies (Nord) et d'intégration en zone de police celles de Hersin-Coupigny ainsi que de Marck également située dans le Pas-de-Calais.

#### 4 - L'agglomération de Bordeaux

Le 8 novembre 2010, le ministre de l'intérieur a validé les propositions préfectorales relatives à l'agglomération de Bordeaux. La population supplémentaire intégrée en zone de police représente 15 000 habitants, soit seulement une extension de 1,3 %.

#### 5 - Une réforme finalement d'ampleur limitée

L'année 2010 s'est donc traduite par une forte réduction de l'ampleur des projets de police d'agglomération de Lyon, Marseille et Lille, formulés par les préfets de région et approuvés par le DGPn et le DGGN. Les décisions ministérielles ont finalement porté, pour les quatre agglomérations concernées, sur le transfert en zone de police de seulement douze communes. Ces transferts devaient intervenir entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 1<sup>er</sup> septembre 2011.

Tableau n° 11 : Transferts de la zone de gendarmerie à la zone de police

	Communes intégrées en zone de police	Nombre d'habitants	Date de mise en œuvre
Région Nord-Pas-de-Calais	HERSIN-COUPIGNY	6 300	01/07/11
	MARCK	9 000	
Agglomération de Lyon	FEYZIN	9 500	03/01/11
	RILLIEUX-LA-PAPE	29 600	01/08/11
	ECULLY	18 200	01/07/11
	CHASSIEU	9 300	01/07/11
Agglomération de Marseille	SEPTEMES-LES-VALLONS	10 400	01/08/11
	CABRIES	8 300	
Agglomération de Bordeaux	ARTIGUES-PRES-BORDEAUX	6 500	01/09/11
	LE HAILLAN	8 400	
	BOULIAC	3 100	
	EYSINES	19 200	
Population totale intégrée en zone de police		138 000	

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

En contrepartie, les communes de sept CSP devaient être transférées en zone de gendarmerie.

**Tableau n° 12 : Transferts de la zone de police à la zone de gendarmerie**

Départements	CSP transférées en zone de gendarmerie	Nombre d'habitants	Date de mise en œuvre
Nord (59)	FOURMIES	13 900	19/04/11
Loire (42)	MONTBRISON	14 600	01/08/11
Ardèche (7)	ANNONAY	17 500	01/08/11
Vaucluse(84)	PERTUIS	18 900	01/08/11
Bouches-du-Rhône (13)	PORT-SAINT-LOUIS-DU-RHONE	8 500	01/08/11
Gironde (33)	LIBOURNE	24 200	01/09/11
Tarn (81)	GRAULHET	12 600	01/08/11
<b>Population totale intégrée en zone de gendarmerie</b>		<b>110 000</b>	

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

Le refus de transférer à la gendarmerie nationale les CSP d'Arles et de Villefranche-sur-Saône, CSP de plus de 20 000 habitants, répond au critère traditionnel de la population. Néanmoins, le ministre a décidé de transférer la CSP de Libourne (24 200 habitants). Par rapport à un autre critère traditionnel, celui de l'intensité de la délinquance, la CSP de Pertuis a été également transférée, en dépit d'un taux de délinquance élevé (72 ‰) au regard du niveau moyen enregistré en zone de gendarmerie.

Divers autres critères ont dû être pris en compte pour écarter certaines propositions : la construction récente ou programmée de casernes de gendarmerie sans utilité dans les communes susceptibles d'être intégrée en zone de police ; l'opposition de certains élus ; la difficulté de trouver un nombre suffisant de CSP transférable en zone de gendarmerie pour parvenir à la compensation, au plan national, des mouvements, internes à chaque force, des effectifs et des populations couvertes.

Cependant, s'agissant de l'opposition assez fréquente des élus locaux concernés par les opérations de redéploiement, la concertation dont ont été chargés les préfets a pu conduire, selon les cas, à en tenir compte en renonçant à un grand nombre des opérations envisagées, par

exemple dans les Bouches-du-Rhône, ou bien à poursuivre néanmoins rendant alors nécessaire le recours à un décret en Conseil d'Etat pour passer outre l'avis défavorable des conseils municipaux.

Enfin, les raisons du rejet des propositions d'intégration dans la CSP de Lille des communes de Verlinghem, Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghem et Wartenon demeurent inconnues.

### **III - La mise en œuvre des opérations de redéploiements**

#### **A - L'extension de la zone de police**

##### **1 - L'agglomération de Lyon**

En juillet 2010, l'intégration en zone de police des communes de Feyzin, Chassieu et Ecully était programmée au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et celle de Rillieux-la-Pape au 1<sup>er</sup> juillet. De fait, l'extension de la police d'agglomération a été mise en œuvre avec six mois de retard.

Le 30 juillet 2010, en application de l'article R.2214-2 du code général des collectivités territoriales, le ministre de l'intérieur a saisi le ministre de budget en vue d'obtenir son accord sur le projet de décret en Conseil d'Etat instaurant le régime de police d'Etat sur le territoire des trois communes du Rhône (Chassieu, Ecully, Rillieux-la-Pape), instauration sur laquelle les conseils municipaux avaient émis un avis défavorable<sup>40</sup>. Le Conseil d'Etat a été saisi le 25 octobre 2010 pour avis sur ledit projet de décret, mais il n'a pas pu examiner ce texte avant de connaître l'accord du ministre du budget, qu'il n'a donné que le 6 janvier 2011, plus de six mois après avoir été saisi. C'est pourquoi, le transfert en zone de police des communes de Chassieu et Ecully a dû être reporté au 17 juillet 2011, juste avant celle du 1<sup>er</sup> août programmée pour Rillieux-la-Pape. En revanche, l'opération a pu avoir lieu dès le 3 janvier 2011 à Feyzin dont le conseil municipal avait émis un avis favorable.

---

<sup>40</sup> Le ministre du budget a été saisi simultanément d'un projet décret en Conseil d'Etat concernant la commune de Fourmies (Nord) où le conseil municipal a émis un avis défavorable à la suppression du régime de police d'Etat.

*a) Les engagements ministériels sur les effectifs*

Les décisions ministérielles relatives à l'organisation et aux effectifs sont différentes selon les communes intégrées à la DDSP de Lyon.

Le rattachement de la commune de **Rillieux-la-Pape** (29 600 habitants) à la CSP de Lyon, programmé au 1<sup>er</sup> août 2011, devait donner lieu à la création d'un commissariat subdivisionnaire. La commune **d'Ecully** (18 200 habitants) devait être dotée d'un commissariat de secteur, rattaché au commissariat subdivisionnaire du 9<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon (division Ouest)<sup>41</sup>. De même importance démographique, les communes de **Feyzin** (9 500 habitants) et **Chassieu** (9 300), quant à elles, ne devaient bénéficier d'aucune implantation immobilière et être rattachées respectivement au commissariat subdivisionnaire de Vénissieux (division Centre) et au commissariat subdivisionnaire de Bron (division Est).

Le ministre de l'intérieur a informé chaque maire concerné, par courrier du 6 juillet 2010 des effectifs supplémentaires alloués à la DDSP pour étendre ses missions au territoire de sa commune. Du fait des divers modes de couverture adoptés, l'importance et la nature des effectifs diffèrent d'une commune à l'autre.

Selon la décision du ministre, **62 agents** devaient être affectés à **Rillieux-la-Pape** pour assurer le fonctionnement du nouveau commissariat ouvert 24 heures sur 24 : un commandant, deux officiers, cinquante gradés et gardiens, six adjoints de sécurité et trois agents administratifs.

Seulement dix agents étaient prévus au nouveau commissariat de secteur d'**Ecully**, en fait une antenne de proximité ouverte en semaine de 8 heures à 19 heures : un brigadier-major, six gradés et gardiens et trois adjoints de sécurité. En outre, le commissariat du 9<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon devait voir son effectif accru de quinze agents supplémentaires afin de mettre en place une patrouille d'intervention présente à Ecully 24 heures sur 24 et sa brigade de sûreté urbaine (BSU) devait aussi être renforcée de huit policiers supplémentaires afin de faire face au traitement des procédures judiciaires et à la conduite des enquêtes sur le territoire d'Ecully. A ces **33 agents** « *spécifiquement dédiés à Ecully* » selon les termes du ministre devaient enfin s'ajouter **cinq** policiers du

---

<sup>41</sup> Au titre de la police d'agglomération, les services territoriaux de la CSP de Lyon ont été répartis en trois divisions (division Ouest, division Centre, division Est).

groupe de sécurité de proximité (GSP) de la division Ouest dont dépend le commissariat du 9<sup>ème</sup> arrondissement.

Pour assurer la couverture du territoire de la commune de **Chassieu** (respectivement de **Feyzin**), quinze personnels supplémentaires étaient prévus au commissariat de Bron (respectivement de Vénissieux) pour permettre la présence continue d'une patrouille du type police-secours 24 heures sur 24, sept jours sur sept. De surcroît, l'effectif de la BSU du commissariat de Bron (respectivement de Vénissieux) doit être augmenté de cinq policiers. Pour Chassieu comme pour Feyzin, à ces **vingt policiers** de tous grades « *spécifiquement dédiés* » à la couverture du territoire communal devaient s'adjoindre **cinq** policiers du GSP de la division Centre.

Enfin, au titre de l'extension de la CSP de Lyon à une population supplémentaire de 66 600 habitants au total, la DDSP du Rhône devait recevoir **25 policiers** supplémentaires pour renforcer ses unités départementales : la compagnie départementale d'intervention (CDI), la brigade anti-criminalité et la sûreté départementale.

Au total, un renfort de **175 agents**, toutes catégories confondues, dont 102 gradés et gardiens a donc été annoncée par le ministre de l'intérieur en juillet 2010 pour l'extension de la police d'agglomération à Lyon, y compris les équipes des groupes de sécurité de proximité des divisions Ouest et Centre.

Cet effectif supplémentaire paraît avoir été déterminé assez largement. Par rapport à la population supplémentaire intégrée en zone de police, il correspond à une densité relativement élevée (387 habitants par policier) de policiers affectés dans ces communes périphériques, équivalente à celle de la ville de Lyon. Comme l'un des objectifs assignés à la police d'agglomération est un meilleur emploi des forces grâce à leur mutualisation, on aurait pu s'attendre à ce que la couverture des communes intégrées en zone de police soit assurée avec des effectifs marginalement moins importants que dans la moyenne de la CSP de Lyon. C'est le contraire qui a été décidé.

Le dispositif prévu par le DDSP en juin 2011 était encore plus étoffé. Il comprenait ainsi, pour la commune de Chassieu, un effectif global de 30 agents et non de 25, au nom d'un effort plus marqué de présence de proximité<sup>42</sup>. De même, l'organigramme prévu pour le

---

<sup>42</sup> Les cinq agents supplémentaires (trois gardiens de la paix, deux ADS) doivent assurer une patrouille de 9 heures à 18 heures, du lundi au samedi, destinée à rester au contact de la population et à assurer des prises de plaintes à domicile, en cas de besoin exprimé par des personnes empêchées de se déplacer

commissariat de Rillieux-la-Pape comportait 70 agents (au lieu de 62) dont 52 gradés et gardiens (au lieu de 50) et 12 ADS (au lieu de 6).

#### *b) Les mouvements de personnels*

Le directeur central de la sécurité publique (DCSP), dans sa réponse datée du 1<sup>er</sup> juin 2011 aux demandes du DDSP du Rhône, relayées par des interventions écrites du préfet de région, sur les mouvements de personnels nécessaires au regard de l'organisation mise en place dans les communes intégrées en zone de police et des engagements pris auprès des élus locaux, a rappelé que ces engagements portaient sur l'affectation de 102 agents du corps d'encadrement et d'application (CEA), 59 adjoints de sécurité et six personnels administratifs, soit un total de 167 personnels. Ce nombre est légèrement en recul par rapport aux engagements du ministre de juillet 2010.

Selon les données communiquées à la fin août 2011 par le ministère de l'intérieur, le bilan des mouvements de personnels consécutifs aux commissions paritaires et aux sorties d'école de juin et septembre 2011 s'est traduit par le renforcement des effectifs de la CSP de Lyon à hauteur de 117 fonctionnaires du CEA (au lieu de 102).

Pour le reste, le respect des engagements ministériels dépend du nombre d'ADS recrutés et affectés à Lyon.

## **2 - L'agglomération de Marseille**

#### *a) Les ressources humaines*

Par lettre du 18 février 2011, le DGPN a indiqué au préfet de région qu'il avait décidé d'affecter 66 fonctionnaires et adjoints de sécurité, parmi lesquels une majorité de gradés et gardiens, pour permettre la mise en place de la police d'agglomération dans les Bouches-du-Rhône l'été 2011. Cet effectif supplémentaire devait être obtenu grâce au redéploiement des personnels de Port-Saint-Louis-du-Rhône et de Pertuis.

Cet effectif supplémentaire devait être réparti de la façon suivante :

- 36 policiers affectés à la création du groupe de sécurité de proximité (GSP) dans les locaux de l'ancienne caserne de gendarmerie de Septèmes-les-Vallons, rattaché à la CSP de Vitrolles, qui fonctionnera en régime cyclique du type 4/2 l'après-midi en soirée et assurera ses missions dans la zone tampon entre Aix-en-Provence et Marseille, prioritairement sur



le territoire des communes de Cabriès, Les Pennes-Mirabeau et Plan-de-Campagne ;

- 12 policiers affectés à la création du point de contact de police de proximité (PCPP) ouvert du lundi au samedi en régime hebdomadaire ;
- 18 au renfort de la BAC nord qui va couvrir le territoire des deux communes nouvellement intégrées.

Le ministère de l'intérieur a précisé à la Cour à la fin août 2011 que la CSP de Marseille a bénéficié au total d'un accroissement de ses effectifs de 100 ETP pour la prise en charge de Septèmes-les-Vallons et Cabriès, y compris les personnels autres que les gradés et gardiens, notamment les ADS. Compte tenu de la population de ces deux communes (10 400 et 8 300 habitants respectivement), cet effectif supplémentaire correspond à une densité élevée d'un policier pour 187 habitants.

En ce qui concerne les mouvements de personnels effectivement réalisés, le solde des arrivées et des départs consécutifs aux commissions paritaires et aux sorties d'école de juin et septembre 2011 s'est traduit par le renforcement des effectifs de la CSP de Marseille à hauteur de 74 fonctionnaires du CEA (au lieu de 66).

La CSP de Pertuis, transférée à la gendarmerie, était dotée au 1<sup>er</sup> janvier 2010 d'un effectif de 45 personnels (46 au 1<sup>er</sup> janvier 2009), composé de 2 officiers, 32 gradés et gardiens, 4 agents administratifs et 7 ADS, soit une densité d'un policier pour 461 habitants. Elle ne comptait plus que 38 personnels au 1<sup>er</sup> juin 2011, huit départs en retraite n'ayant pas été remplacés.

Au moment de son transfert à la gendarmerie, la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône, rattachée au district de Martigues, comptait officiellement un effectif de seulement 30 agents : 4 officiers, 24 gradés et gardiens, 2 agents administratifs et aucun ADS. L'effectif réel n'était en fait que de 28 puisque deux agents étaient mis à disposition de la CSP d'Arles (un officier) et de celle de Martigues (un brigadier). Il était inférieur à l'effectif minimum, généralement évalué entre 40 et 45 agents, nécessaire pour assurer le fonctionnement d'un commissariat de police ouvert 24 heures sur 24. L'effectif de la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône a en effet été fortement réduit dans les deux ans précédant son transfert à la gendarmerie nationale puisqu'il était encore de 39 agents dont deux ADS et deux agents administratifs au 1<sup>er</sup> janvier 2009, soit à l'époque une densité policière très élevée d'un policier pour 230 habitants.

Globalement, le bilan en effectifs de l'extension de la zone de police autour de Marseille est équilibré puisque celle-ci nécessite l'affectation de 66 fonctionnaires du CEA alors que la dissolution des CSP de Pertuis et Port-Saint-Louis-du-Rhône en a libéré 55 (moins en réalité du fait des départs en retraite non remplacés).

A l'échelle du département, en revanche, ce bilan fait apparaître un déficit de plus de **43** fonctionnaires du CEA dans la mesure où peu d'agents du commissariat de Port-Saint-Louis-du-Rhône ont émis le souhait d'être réaffectés dans les Bouches-du-Rhône.

#### *b) Les moyens budgétaires*

L'intégration en zone de police des communes de Septèmes-les-Vallons et Cabriès a nécessité l'affectation d'un budget supplémentaire de 640 067 €, soit 390 247 € au titre des crédits de fonctionnement à caractère structurel et 249 820 € au titre des travaux immobiliers préalables à l'occupation d'une partie des locaux de l'ancienne caserne de gendarmerie de Septèmes-les-Vallons.

Le transfert à la gendarmerie des CSP de Pertuis et de Port-Saint-Louis-du-Rhône devrait engendrer une économie de 113 210 € au total, équivalente à leurs coûts de fonctionnement de 37 544 € (dont un loyer annuel de 7 355 €) et 75 666 € respectivement.

Le coût de la création de la CSP interdépartementale de Beaucaire-Tarascon devrait être nul, l'opération étant équilibrée par un transfert de crédits de la DDSP du Gard à la DDSP des Bouches-du-Rhône.

Au total, l'extension de la zone de police dans les Bouches-du-Rhône devrait se traduire par un accroissement des dépenses annuelles de fonctionnement des services de police évalué à 277 037 €.

### **3 - L'agglomération de Bordeaux**

La mise en place d'une police d'agglomération dans le département de la Gironde devait se traduire par l'extension le 1<sup>er</sup> septembre 2011 de la CSP de Bordeaux à quatre communes périphériques.

#### *a) Les ressources humaines*

Les communes du **Haillan** et d'**Eysines** sont rattachées à la division de Mérignac. Contrairement aux propositions initiales du préfet validées par le DGPN au mois d'août 2010, une antenne de police devait être ouverte à Eysines dans les locaux libérés de la brigade de

gendarmerie, ouverte du lundi au vendredi, de 8 heures à 12 heures et de 14 heures à 18 heures. Il a en effet été décidé que, compte tenu de la vétusté et de l'exiguïté (6 m<sup>2</sup> par poste de travail) de ses locaux actuels, le commissariat de Mérignac ne pouvait accueillir 29 fonctionnaires supplémentaires, destinés à renforcer la division. Le projet de relogement du commissariat, envisagé par la DGP, est à l'étude avec la ville de Mérignac mais ne saurait se réaliser avant trois ans. Le DGP a donc donné son accord le 18 février 2011 à la mise aux normes de l'ancienne caserne pour un montant de 180 000 €.

L'effectif prévu dans cette antenne d'Eysines était de 9 fonctionnaires auxquels la DDSP a ajouté, par redéploiement interne, un officier et un major. Une brigade de police-secours, travaillant en cycle 4/2, rattachée au commissariat de Mérignac doit assurer des missions de patrouille 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 avec un effectif de 12 fonctionnaires. Un renfort de deux fonctionnaires était prévu au profit de la brigade anti-criminalité (BAC) et de l'unité cynophile légère (UCL). Par ailleurs, les services judiciaires de la division sont renforcés de six fonctionnaires pour faire face à l'augmentation prévue des plaintes à enregistrer, des instructions du parquet à exécuter et des enquêtes à diligenter. Au total, l'effectif des fonctionnaires mobilisés pour ces deux communes est de **31**, y compris l'officier et le major prélevés sur les affectifs actuels de la DDSP.

Les communes d'**Artigues-près-Bordeaux** et **Bouliac** sont rattachées à la division des Hauts-de-Garonne et au commissariat de police de Cenon. Une implantation immobilière n'a donc pas été prévue. Une patrouille supplémentaire « police secours » de 15 fonctionnaires doit assurer une activité jour et nuit sur un cycle 4/2 et une patrouille du groupe de sécurité de proximité de 5 fonctionnaires de 12 heures à 20 heures. L'UCL doit être renforcée de deux fonctionnaires et le service des délégations judiciaires de trois. Au total, **25** fonctionnaires supplémentaires ont été prévus à l'échelle de la division des Hauts-de-Garonne.

Selon la DDSP de la Gironde, compte tenu des régimes de travail et des absences de ces fonctionnaires, les renforts pour la BAC ou l'UCL ne pourront être opérationnels que grâce aux effectifs déjà existants de 60 pour l'une et 25 pour l'autre qui facilitent ainsi la mutualisation des moyens. La mise en place de fonctionnaires supplémentaires dans les quatre communes doit se comprendre avec la mutualisation des services d'appui existants de la DDSP, qui interviendront à leur profit, BAC, UCL et groupe de sécurité de proximité (GSP).

De plus, deux autres services se voient adjoindre neuf policiers supplémentaires pour pallier le surcroît d'activité, soit sept fonctionnaires au service d'ordre public et de sécurité routière (SOPSR) de la DDSP afin de permettre la réalisation de deux contrôles routiers par semaine et deux fonctionnaires à l'unité d'enquête criminalistique afin de ne pas réduire le taux de couverture de recherche de traces et indices dans le cadre de la lutte contre les cambriolages.

Au vu des engagements ministériels initiaux, la mise en place de la police d'agglomération à Bordeaux par l'intégration de quatre communes en zone de police devait donc s'appuyer sur un effectif supplémentaire de **63** fonctionnaires dont 49 gradés et gardiens.

En se limitant aux 54 personnels affectés aux missions de sécurité publique, cet effectif supplémentaire, rapporté à la population des communes concernées, correspond à une densité d'un policier pour 689 habitants par policier, beaucoup plus faible que celle ressortant des opérations analogues mises en œuvre à Lyon ou Marseille.

Toutefois, selon les données communiquées par l'administration centrale à la fin août 2011, le solde des mouvements de personnels effectivement réalisés faisait apparaître un renforcement des effectifs de la CSP nettement supérieur puisqu'il s'élevait à 75 fonctionnaires du CEA.

Il est à noter que le transfert de la commune de Libourne en zone de gendarmerie devait libérer 70 fonctionnaires, mais seuls deux officiers et 14 gradés et gardiens en poste dans cette CSP ont accepté d'être mutés dans celle de Bordeaux.

#### *b) Les moyens immobiliers et logistiques*

Les dépenses liées aux travaux d'aménagement de la caserne d'Eysines, les transferts et acquisitions de mobiliers et la location à la société nationale immobilière (SNI) d'un des quatre bâtiments de la caserne d'Eysines s'élèvent, selon le SGAP, à la somme de 180 000 €. D'autre part, au-delà du transfert de véhicules de Libourne, quatre véhicules supplémentaires ont été prévus, pour un montant de 148 000 €.

En année pleine, le bâtiment d'Eysines appellera un loyer annuel de près de 30 000€. En matière de dépenses de fonctionnement (eau, énergie, téléphone, etc.), le SGAP estime qu'elles seront quasiment identiques à celles du commissariat de Libourne.

#### **4 - La région Nord-Pas-de-Calais**

Dans le département du Nord, la police d'agglomération à Lille ne s'est pas faite par extension de circonscriptions de sécurité publique ou intégration de communes situées en zone de gendarmerie, mais par réorganisation des CSP existantes à périmètre constant.

Dans le département du Pas-de-Calais, un renfort de neuf personnels de police (un CEA, huit ADS) devait être alloué pour l'intégration, le 1<sup>er</sup> juillet 2011, des communes de Hersin-Coupigny par la CSP de Nœux-les-Mines et de Marck par celle de Calais.

La fermeture de la CSP de Fourmis a permis à la DGPN de redéployer 54 emplois, toutes catégories confondues.

#### **5 - Le bilan en termes d'emplois pour la police**

Le bilan des opérations de fermeture et d'extension de CSP fait apparaître que celles-ci ne devraient pas constituer, en termes d'emplois, une charge pour la police nationale (tableau n°13). Le ministère de l'intérieur évalue à 16 emplois le solde net des besoins engendrés par ces opérations de redéploiement.

Il apparaît toutefois que ce solde est quasiment équilibré si l'on prend en compte les effectifs des CSP de Pertuis et Port-St-Louis-du-Rhône au 1<sup>er</sup> janvier 2009, c'est-à-dire avant le mouvement de baisse amorcé dans la perspective de leur dissolution.

Ces opérations de développement de la police d'agglomération et les transferts associés de CSP en zone de gendarmerie ont donc conduit les services de sécurité publique à prendre en charge une population supplémentaire de quelque 28 000 habitants avec des effectifs quasiment constants.

Cette évolution vers un meilleur emploi marginal des effectifs est due au dimensionnement relativement rigoureux des renforts alloués aux CSP de Lille et Bordeaux par rapport à ceux attribués aux CSP de Lyon et Marseille.

**Tableau n° 13 : Bilan des opérations de redéploiement pour la police nationale en termes d'emplois**

Départements	Reprises GN	Reprises PN	ETP PN affectés ou retirés
69		Communes de Feyzin, Chassieu, Rillieux-la-Pape et Ecully	<b>+ 167</b>
7	CSP d'Annonay		<b>- 41</b>
42	CSP de Montbrison		<b>- 50</b>
81	CSP Graulhet		<b>- 38</b>
13		Communes de Septèmes-les-Vallons et Cabriès	<b>+ 100</b>
84	CSP Pertuis		<b>- 40 (*)</b>
13	CSP de Port-St-Louis-du-Rhône		<b>- 31 (*)</b>
33		Communes d'Artigues, Le Haillan, Bouillac et Eysines	<b>+ 63</b>
33	CSP Libourne		<b>- 69</b>
62		Communes de Hersin-Coupigny et Marck	<b>+ 9</b>
59	CSP de Fourmies		<b>- 54</b>
(*) Ces effectifs sont ceux enregistrés par le ministère de l'intérieur avant la fermeture de ces deux CSP. Des effectifs supérieurs étaient en poste au 1 <sup>er</sup> janvier 2009 et au 1 <sup>er</sup> janvier 2010.			<b>+ 16</b>

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

## **B - L'extension de la zone de gendarmerie**

### **1 - Les opérations liées à la police d'agglomération de Lyon**

L'intégration en zone de police de la commune Rillieux-la-Pape a permis à la région de gendarmerie de redéployer **52** emplois de gendarmes en reprenant les 42 emplois de la brigade territoriale dissoute et en diminuant, au niveau de la compagnie, de quatre gendarmes les effectifs de la BR et de six ceux du PSIG. Y compris les communes de Feyzin, Ecully et Chassieu, **105** emplois ont pu ainsi être redéployés.

La région de gendarmerie a supporté une dépense ponctuelle de 154 000 € correspondant aux frais de déménagement de l'ensemble des personnels concernés et a réduit ses dépenses annuelles de 683 317 € en renonçant à des locaux et logements pris à bail.

En contrepartie de l'extension de la zone de police autour de Lyon, il a été décidé de transférer à la gendarmerie nationale le 1<sup>er</sup> août 2011 trois CSP isolées dans d'autres départements : Annonay (07), Montbrison (42) et Graulhet (81).

Le même dispositif que pour le transfert en zone de gendarmerie des autres CSP a été retenu : les effectifs supplémentaires alloués par la DGGN aux régions ont servi à renforcer à la fois de la brigade territoriale et des unités d'environnement (BR, PSIG) de la compagnie territorialement compétente. Ces effectifs supplémentaires ont été de 38 ETP à Montbrison, 38 à Annonay et 32 à Graulhet, soit 106 ETP au total.

Le transfert des CSP d'Annonay et Montbrison a mis à la charge de la région de gendarmerie des dépenses ponctuelles de 430 300 € pour les frais de déménagement, les travaux d'aménagement des locaux et l'achat de matériels. Le paiement des loyers des logements des gendarmes et l'occupation des bâtiments des anciens commissariats représentent une dépense annuelle supplémentaire de 510 648 €.

Ainsi, les opérations de redéploiement territorial de la gendarmerie induites par l'extension de la zone de police autour de Lyon apparaissent équilibrées à compter de 2012 pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement courant de la gendarmerie.

### **2 - Les opérations liées à la police d'agglomération de Marseille**

Comme pour le transfert des communes de Septèmes-les-Vallons et de Cabriès à la police nationale, la date de transfert à la gendarmerie des CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône (Bouches-du-Rhône) et de Pertuis (Vaucluse) a été fixée 1<sup>er</sup> août 2011.

La gendarmerie nationale a dû réaménager son dispositif territorial autour des communes de Pertuis, Port-Saint-Louis-Rhône et Septèmes-les-Vallons, dans le souci d'assurer une prestation de sécurité de même niveau que celle exercée précédemment.

*a) Les ressources humaines*

La totalité des gendarmes précédemment en poste au sein de la brigade de Septèmes-les-Vallons ont été reçus en « dialogue de gestion » au mois de mars 2011 afin d'anticiper leur départ. Certains ont bénéficié de plusieurs entretiens. Ils ont tous obtenu satisfaction de leur vœux d'être mutés dans le département des Bouches-du-Rhône ; un seul a été muté dans une autre région (Midi-Pyrénées), mais à sa demande. Les mutations internes devraient être prononcées entre le 1<sup>er</sup> et le 31 juillet.

**Le transfert de la CSP de Pertuis**

Pour prendre en charge cette commune supplémentaire, la gendarmerie a réorganisé son dispositif territorial dans le sud du Vaucluse en :

- renforçant la brigade territoriale de proximité de Pertuis à hauteur de 19 militaires ;
- créant une BR à Pertuis à l'effectif de 8 militaires ;
- créant un PSIG à Pertuis armé de 12 personnels ;
- déplaçant le groupe de commandement de la compagnie d'Apt à Pertuis (6 militaires) tout en le renforçant d'un personnel.

Au total, la décision a été prise de déployer **46** gendarmes, soit un effectif strictement équivalent à celui du commissariat de Pertuis avant sa fermeture, en renfort des 15 gendarmes déjà en place au titre de la communauté de brigades.

La région de gendarmerie n'a pas rencontré de difficulté majeure pour armer les unités de Pertuis, même si elle a dû tenir compte de la mise à disposition des logements nécessaires. Toutes les affectations ont été prononcées entre le 1<sup>er</sup> mai et le 1<sup>er</sup> août 2011 en fonction des disponibilités immobilières.

La BT de Pertuis a été armée conformément au tableau des effectifs annuels (TEA), sans appel à volontaire, à partir des flux internes et externes en assurant une complémentarité des compétences et expériences professionnelles. En revanche, un appel à volontaires au sein de la région a été nécessaire en vue de compléter les postes spécifiques de



la BR et du PSIG de Pertuis à cause des compétences nécessaires pour armer ces unités.

#### **Le transfert de la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône**

Dans le cadre du redéploiement, la gendarmerie a décidé d'implanter à Port-Saint-Louis-du-Rhône le 1<sup>er</sup> août 2011 une BTA, avec un effectif de **douze** gendarmes et une circonscription limitée au territoire de cette commune, une brigade nautique fluviale, de **huit** gendarmes, chargée les missions de surveillance générale, police de la pêche et de la navigation, contrôle des flux transitant sur le fleuve. En outre, **deux** gendarmes supplémentaires doivent renforcer la BR d'Arles et **quatre** le PSIG d'Arles stationné dans cette ville. Au total, la prise en charge de la commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône devait se traduire par l'affectation de **26** gendarmes, y compris la nouvelle brigade fluviale dont la mission excède les missions de sécurité publique sur le territoire de la commune.

Alors que la gendarmerie a affecté à Pertuis des effectifs strictement équivalents à ceux du précédent commissariat de police, ils n'en représentent que 59 % à Port-Saint-Louis-du-Rhône, soit 22 gendarmes (hors brigade fluviale) au lieu de 37 policiers (au 1<sup>er</sup> janvier 2009 hors agents administratifs).

Les difficultés majeures rencontrées dans cette opération de transfert sont venues de l'absence, au moins jusqu'en juin 2011, de délibération favorable du conseil municipal et de la tension sur le marché du logement locatif, qui ont conduit à différer les affectations et notamment le traitement par la région de gendarmerie de certaines demandes de mutation. Le groupement départemental a sollicité directement les agences immobilières par courrier pour élargir les recherches.

#### **Le bilan en termes d'emploi**

Les transferts à la police nationale des communes de Septèmes-les-Vallons (10 200 habitants) et de Cabriès (8 300 habitants) ont conduit la gendarmerie à dissoudre la BTA de Septèmes-les-Vallons (19 militaires) et à transférer la commune de Simiane-Collongue (qui était dans la circonscription de la BTA Septèmes-les-Vallons) vers la brigade territoriale de Bouc-Bel-Air qui perdant celle de Cabriès a pu être allégée. Au total, **31** emplois ont été redéployés.

Les effectifs dégagés par cette opération ont servi pour partie à satisfaire les besoins dus à la reprise des CSP de Pertuis et de Port-Saint-Louis-du-Rhône, soit 72 gendarmes. La DGGN a alloué à cet effet 28 emplois supplémentaires (18 de militaires professionnels et 10 gendarmes

adjoints volontaires), les autres effectifs nécessaires (44 personnes) étant trouvé au niveau de la région PACA.

*b) Les moyens budgétaires*

**L'installation à Pertuis**

Pour prendre en charge la commune Pertuis, la région de gendarmerie, a adressé à la direction des affaires financières du ministère (DEPAFI) une demande de crédits complémentaires de 200 000 € qui ont été refusés au motif que le financement des travaux d'aménagement sur des casernes louées n'incombent pas à l'Etat, mais à la commune, quitte pour elle, après négociation, à augmenter le loyer. Si l'unité a pu intégrer les lieux sans gros travaux préalables, des financements étaient nécessaires dès 2011 pour mettre en place, par exemple, la signalétique et les moyens de transmission propres à la gendarmerie.

Le montant des dépenses d'installation, actualisé au 15 juin 2011, a été de 240 000 €, partiellement financé sur le budget alloué à la région de gendarmerie, et concernait surtout les travaux d'aménagement de l'ancien commissariat (205 000 €), mais aussi de cinq logements à Meyrargues, des locaux techniques de l'actuelle caserne de Pertuis, de locaux et de logements à Apt. Il s'y est ajouté une somme de 47 750 € prévue pour l'acquisition de mobiliers. Le montant des frais de déménagement s'est élevé à 144 000 €. Au total, les dépenses non récurrentes pour la prise en charge de la commune de Pertuis par la gendarmerie devraient atteindre 336 250 €.

Les dépenses récurrentes de fonctionnement sont évaluées à 410 259 € par an, dont 343 659 € pour la location du commissariat de Pertuis et le reste surtout pour la location des logements des gendarmes.

**L'installation à Port-Saint-Louis-du-Rhône**

La région de gendarmerie a repris les locaux du commissariat de police, propriété de L'Etat. Elle a adressé à la DEPAFI une demande de crédits de 185 000 € pour réaliser des travaux d'aménagements. Celle-ci a programmé l'opération en deux tranches avec l'installation en 2011 de structures modulaires d'occasion (quatre fois 15 m<sup>2</sup>) destinées à la brigade nautique pour un montant de 83 246 €, la seconde tranche d'un montant prévisionnel de 105 000 € devant être financée en 2012.

Pour assurer la continuité de service entre le départ de la police et l'installation de la gendarmerie, ces locaux modulaires devaient être installés avant l'été, alors que les policiers étaient encore présents, leur livraison ayant été demandée pour le 1<sup>er</sup> juillet au plus tard. Dans un premier temps, ils doivent servir de locaux aux personnels de la BT

jusqu'à la réalisation de travaux d'aménagement du bâtiment de l'ancien commissariat de police. L'achat de mobiliers (27 000 €) et les frais de déménagement des personnels et des matériels (123 000 €) s'ajoutent à ces dépenses non récurrentes.

Les dépenses récurrentes supplémentaires sont estimées à 190 412 € par an, à compter de 2012, pour la location du bâtiment de l'ancien commissariat et de la prise à bail des logements destinés aux gendarmes affectés au sein de la nouvelle brigade territoriale, de la nouvelle brigade fluviale et en renfort des services d'environnement (BR et PSIG d'Arles).

#### **Le bilan en termes budgétaires**

En sens inverse, des économies de dépenses de fonctionnement résulteront de la résiliation des baux afférents à la caserne de Septèmes-les-Vallons (- 191 000 €) et de cinq logements à Bouc-Bel-Air (- 80 000 €), soit une économie permanente de 271 000 €.

En définitive, les opérations de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie liées à la police de l'agglomération marseillaise devraient se traduire, à compter de 2012, par un surplus de dépenses annuelles de fonctionnement de la gendarmerie évalué à 330 000 €.

### 3 - Les opérations liées à la police d'agglomération de Bordeaux

Dans le département de Gironde, le transfert le 1<sup>er</sup> septembre 2011 de la CSP de Libourne à la gendarmerie nationale a été décidé en complément de l'extension de la zone de police dans l'agglomération bordelaise.

Le retrait de la gendarmerie des communes Eysines, Le Haillan, Artigues-près-Bordeaux et Bouliac lui a permis de redéployer **41** emplois de gendarmes.

La ville de Libourne compte 24 200 habitants répartis sur des espaces urbanisés, des zones agricoles, viticoles ou naturelles. La gendarmerie nationale assure déjà la sécurité publique de 128 des 129 communes de l'arrondissement de Libourne. La compagnie qui comprend 154 militaires est organisée en un groupe de commandement implanté dans la ville, quatre brigades territoriales autonomes (BTA) et quatre communautés de brigades (COB). Elle apporte en outre, à ces unités de base, l'appui d'une BR, d'un PSIG et d'une brigade motorisée, aussi implantés à Libourne. Dans l'arrondissement de Libourne (hors commune de Libourne), 4 026 faits de délinquance pour 114 994 habitants ont été enregistrés en 2008 par la gendarmerie, soit un taux de 35 %. La BTA de Libourne, dotée d'un effectif de 15 gendarmes, assure de façon exclusive les missions de sécurité publique sur une circonscription comprenant sept communes, représentant une population de 12 900 habitants et 423 faits de délinquance enregistrés en 2008, soit un taux de délinquance de 33 %. Elle reçoit le soutien d'une BR de 8 gendarmes et d'un PSIG de 18 gendarmes, implantés dans la ville, soit un effectif total de 41 gendarmes avant transfert.

Avec le transfert de la CSP de Libourne, la compagnie d'arrondissement est désormais chargée des missions de sécurité publique sur 125 communes peuplées d'environ 138 000 habitants, avec une délinquance globale de 5 632 faits (données 2008), dont près du tiers dans la seule commune de Libourne. C'est pourquoi, la gendarmerie a renforcé les effectifs des unités déjà implantées de **32** militaires, soit 25 à la BTA, 4 au PSIG et 3 à la BR. Ainsi, la BTA, maître d'œuvre principal de la sécurité publique à Libourne dispose désormais de 40 gendarmes dont plus de la moitié d'OPJ. Cette unité doit assurer l'accueil du public et les interventions 24 heures sur 24, et mettre sur pied, en permanence, deux

patrouilles de surveillance générale, de jour comme de nuit. Elle doit projeter des capacités PTS sur chaque cambriolage<sup>43</sup>.

Sur le plan immobilier, les unités de gendarmerie déjà présentes sont implantées dans deux casernes en location et 32 militaires sont logés également dans des locaux loués. En raison d'un nombre insuffisant de logements en caserne et dans l'attente d'une construction future, la région de gendarmerie doit louer 32 logements supplémentaires pour un coût de 300 000 €.

La gendarmerie a repris les locaux de l'ancien commissariat de Libourne. Une dépense de 141 000 €, pendant l'année de transition (2011), a compris la mise aux normes de l'ancien commissariat, les frais de déménagement administratifs et l'acquisition de mobilier de bureau de la caserne.

En matière de dépenses de fonctionnement, la reprise par la gendarmerie de la commune de Libourne et le départ des quatre communes transférées en zone de police a entraîné une dépense non récurrente de 133 000 € au titre du changement de résidence des militaires. En année courante, les dépenses de fonctionnement devraient s'accroître de 153 000 € (88 000 € pour les nouveaux loyers auquel et 75 000 € environ pour l'entretien et le fonctionnement de la caserne).

#### **4 - Les opérations liées à la police d'agglomération de Lille**

Dans le département du Pas-de-Calais, l'intégration en zone de police des communes de Hersin-Coupigny et de Marck a permis à la gendarmerie de redéployer 16 emplois de gendarmes.

Dans le département du Nord, en marge du projet de police d'agglomération lilloise, la CSP de Fourmies a été transférée le 19 avril 2011 à la gendarmerie. La brigade territoriale de Fourmies, devenue autonome, est passée de 7 à 36 gendarmes. Les effectifs de la BR d'Avesnes-sur-Helpe ont été relevés de 9 à 11. La COB de Trelon a rendu

---

<sup>43</sup> Selon l'organisation générale de la gendarmerie, la brigade peut bénéficier, d'une part, de renforts locaux décidés par le commandant de compagnie (BR et PSIG, services mutualisés en matière de police des étrangers, de la police du travail) et, d'autre part, de renforts d'unités spécialisées gérées par le groupement de gendarmerie départementale : la brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires en matière d'identification criminelle, le centre d'opérations et de renseignement de la gendarmerie (CORG) pour la gestion des appels et interventions, la géo-localisation de téléphones portables, les équipes cynophiles stupéfiants et un hélicoptère.

un emploi. Au total, la DGGN a donc mobilisé un effectif supplémentaire de **30** gendarmes pour la reprise de cette CSP.

La gendarmerie n'a pas repris les locaux de l'ancien commissariat de Fourmies et devrait, en phase définitive, occuper une nouvelle caserne en location pour un montant annuel de 341 000 €. Elle ne prendrait à bail que deux logements hors caserne (17 000 € par an) au lieu de 26 logements (174 000 € par an) dans un premier temps.

### **5 - Le bilan en termes d'emplois pour la gendarmerie**

Les effectifs supplémentaires (cf. tableau n°14) affectés par la DGGN pour renforcer la brigade territoriale dans les villes centres de sept CSP reprises à la police nationale et dans les unités dites d'environnement (notamment BR et PSIG) se sont élevés au total à **243** emplois, soit 235 emplois exclusion faite de la brigade fluviale de Port-Saint-Louis-du-Rhône dont la mission n'avait pas d'équivalent au sein de l'ancienne CSP.

Ces ETP affectés dans les communes nouvellement prises en charge ont été pour partie procurés par ceux rendus disponibles dans les communes transférées à la police d'agglomération de Lyon (105 gendarmes), Marseille (31), Bordeaux (41) et Lille (16), soit **193** emplois au total.

Le solde de 50 emplois, selon les données de l'administration centrale, peut être réduit à 42 emplois déduction faite des effectifs de la brigade fluviale de Port-Saint-Louis-du-Rhône qui répondent à de nouvelles missions.

Les effectifs de gendarmes affectés dans les communes nouvellement prises en charge représentent environ 70 % de ceux des policiers en poste dans les CSP concernées, mais le déficit supporté par la gendarmerie atteint la proportion d'un cinquième des ressources redéployées. Les opérations de redéploiement se sont en effet traduites pour la gendarmerie par un besoin net de 42 emplois alors que la population couverte par sa zone de compétence a été réduite de 28 000 habitants. Au contraire, ces redéploiements se sont traduits, pour la police, par une responsabilité étendue à 28 000 habitants supplémentaires à effectifs quasiment constants.

**Tableau n° 14 : Bilan des opérations de redéploiement pour la police nationale en termes d'emplois**

Départements	Reprises GN	Reprises PN	ETP GN affectés ou retirés
69		Communes de Feyzin, Chassieu, Rillieux-la-Pape et Ecully	<b>- 105</b>
7	CSP d'Annonay		<b>+ 38</b>
42	CSP de Montbrison		<b>+ 38</b>
81	CSP Graulhet		<b>+ 32</b>
13		Communes de Septèmes-les-Vallons et Cabriès	<b>- 31</b>
84	CSP Pertuis		<b>+ 46</b>
13	CSP de Port-St-Louis-du-Rhône		<b>+ 26</b>
33		Communes d'Artigues, Le Haillan, Bouillac et Eysines	<b>- 41</b>
33	CSP Libourne		<b>+ 32</b>
62		Communes de Hersin-Coupigny et Marck	<b>- 16</b>
59	CSP de Fournies		<b>+ 31</b>
			<b>+ 50</b>

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

Rapportés à l'échelle nationale, ces nombres sont modestes, mais ils montrent, par comparaison avec les données relatives à la première vague de redéploiements, que la gendarmerie, au moins à titre transitoire, a prévu de doter assez largement les CSP dont elle a pris en 2011 la responsabilité. La comparaison de la densité moyenne de policiers ou de gendarmes dans les communes transférées confirme ce constat.

**Tableau n° 15 : Transferts de la zone de police vers la zone de gendarmerie**

	Population des communes transférées	Effectifs des forces de sécurité	
Avant transfert : compétence de la <b>police nationale</b>	<b>110 000</b>	<b>337</b>	Un policier pour <b>326</b> habitants
Après transfert : compétence de la <b>gendarmerie nationale</b>		<b>235</b>	Un gendarme pour <b>468</b> habitants

**Tableau n° 16 : Transferts de la zone de gendarmerie vers la zone de police**

	Population des communes transférées	Effectifs des forces de sécurité	
Avant transfert : compétence de la <b>gendarmerie nationale</b>	<b>138 000</b>	<b>193</b>	Un gendarme pour <b>715</b> habitants
Après transfert : compétence de la <b>police nationale</b>		<b>339</b>	Un policier pour <b>407</b> habitants

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

La densité de policiers au regard de la population couverte est nettement plus importante dans les communes nouvellement intégrées en zone de police qu'antérieurement dans les CSP fermées. On peut y voir une meilleure utilisation des emplois concernés.

L'évolution inverse est observée dans la gendarmerie : chaque gendarme affecté dans les communes nouvellement intégrées couvre en moyenne sensiblement moins d'habitants que ceux précédemment en poste dans les communes passées en police d'agglomération. La densité d'un gendarme pour 468 habitants paraît élevée au regard des normes appliquées par la DGGN dans les tableaux des effectifs annuels (TEA), soit un gendarme pour 1 000 habitants dans une brigade territoriale et un pour 800 dans une zone urbaine sensible.



## C - Le coût global des opérations de redéploiement

### 1 - L'équilibre global en termes d'emplois

En supposant que les effectifs prévus dans les communes prises en charge par chacune des deux forces soient effectivement mis en place à la hauteur des données communiquées à la Cour par le ministère de l'intérieur, le coût immédiat en termes d'emplois des opérations de redéploiement menées en 2011 devrait être quasiment nul pour la police nationale et représenter pour la gendarmerie une charge supplémentaire de 42 emplois.

### 2 - Le coût global en termes de crédits hors titre 2

A partir des échanges avec les directions générales et les responsables locaux, le contrôle de la Cour a permis d'obtenir au cas par cas des données sur tout ou partie des dépenses supplémentaires induites par les opérations de redéploiement de 2011.

Toutefois, ces données n'étant pas toujours comparables, la Cour a demandé au ministère un bilan global distinguant bien les dépenses non récurrentes (travaux d'aménagement, frais de déménagement, etc.) des dépenses ou économies à caractère permanent, justifié par les données particulières relatives à chaque opération.

En réponse, le ministère n'a fourni que des données globales relatives à la gendarmerie nationale, sans les décomposer par opération.

	Economies annuelles de fonctionnement	Dépenses non récurrentes		Nouvelles dépenses annuelles de fonctionnement
<b>Police</b>	NC	NC		NC
<b>Gendarmerie</b>	1 712 000	Travaux d'adaptation et/ou de réhabilitation des locaux : 418 000 €	Frais de changement de résidence : 522 000 €	1 950 000 €
<b>Totaux</b>	ND	ND		ND

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

Les économies et dépenses annuelles de fonctionnement correspondent aux résiliations et locations de logements concédés par nécessité absolue de service et aux résiliations de casernes précédemment louées aux collectivités locales. Les dépenses non récurrentes sont les frais de changement de résidence des personnels et le coût des travaux liés aux reprises de locaux de commissariats de police.

En ce qui concerne, le changement de résidence, le dispositif de droit commun a été appliqué aux fermetures d'unités opérées en 2011 dans le cadre des opérations de redéploiement. Toutefois, depuis le décret n°2007-639 du 30 avril 2007, les gendarmes concernés bénéficient d'une meilleure prise en charge, tenant compte notamment de leur ancienneté de service et de leurs charges de famille, toute référence au grade ayant été supprimée. Les droits sont limités en montant, mais un dispositif d'intéressement est appliqué si le militaire déménage pour un coût inférieur au plafond. Il perçoit alors 50 % de l'économie réalisée.

### **3 - Les dispositifs d'accompagnement social**

#### *a) Les règles applicables aux policiers mutés*

Un travail de concertation a été mené avec les organisations syndicales et un dialogue a été engagé avec les policiers concernés sur les conditions de leur reclassement en tenant compte de leurs situations individuelles. Les comités techniques paritaires départementaux ont émis un avis sur les opérations envisagées.

#### *b) Des mesures indemnitaires d'accompagnement*

Le régime d'accompagnement prévu pour les policiers mutés dans le cadre des opérations de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie résulte désormais du décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 applicable en cas de restructuration d'une administration de l'Etat, de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement public local d'enseignement.

- La prime de restructuration de service est versée en une seule fois au moment de la prise de fonction de l'agent dans la limite d'un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la fonction publique. Son montant peut toutefois être modulé, dans des conditions fixées par arrêté ministériel, en fonction des contraintes supportées par les agents à raison de la restructuration.

- Un agent public bénéficiaire de la prime de restructuration peut se voir attribuer une allocation d'aide à la mobilité du conjoint dès lors que son conjoint ou partenaire d'un pacte civil de solidarité est contraint de cesser son activité professionnelle en raison de la mutation ou du déplacement du bénéficiaire, au plus tôt trois mois avant et au plus tard un an après cette mutation ou ce déplacement. Le montant forfaitaire de cette allocation est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la fonction publique.

Conformément aux textes, un arrêté ministériel du 11 août 2011 désigne l'opération de restructuration des services territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) ouvrant droit à la prime de restructuration de service et l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint instituées par le décret du 17 avril 2008. Un second arrêté ministériel, également daté du 11 août 2011 en fixe les montants.

Le montant de l'indemnisation est différent selon que le changement de résidence administrative s'accompagne ou pas d'un changement de résidence familiale.

Mutation sans changement de résidence familiale, la prime de restructuration de service s'élève à :

- **2 800 €** si la nouvelle résidence administrative est distante de plus de 10 kilomètres et de moins de 40 kilomètres de la précédente ;
- **6 100 €** si l'agent n'a pas d'enfant à charge ou **9 200 €** si l'agent à au moins un enfant à charge quand la nouvelle résidence administrative est distante d'au moins 40 kilomètres de la précédente.

Mutation avec changement de résidence familiale : la prime est de **6 100 €** pour un agent célibataire, **10 000 €** pour un agent célibataire avec au moins un enfant à charge, **7 500 €** pour un agent marié ou lié par un pacte civil de solidarité (PACS) et **15 000 €** pour un agent marié ou « pacsé » avec au moins un enfant à charge.

A titre d'exemple, le montant estimé de l'indemnité de restructuration pour les 70 personnels policiers, administratifs et ADS mutés à partir de la CSP de Libourne devait s'élever au total à près de 445 000 €. Quinze fonctionnaires vont percevoir le maximum prévu de 15 000€.

De surcroît, de manière générale, les agents concernés bénéficient de l'indemnité forfaitaire de changement de résidence prévue par le décret du 28 mai 1990 qui crée un dispositif de droit commun<sup>44</sup>, constitué par la prise en charge du transport des personnes et le remboursement de tous les autres frais au moyen d'une indemnité forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé par arrêté des ministres chargés du budget et de la fonction publique.

En cas de perte ou de diminution de nouvelle bonification indiciaire (NBI) ou de l'allocation de service, le différentiel est pris en charge grâce à la prime de restructuration de service sur douze mois.

*c) L'évolution du régime indemnitaire*

Lors des opérations de redéploiement de 2003 à 2007, les indemnités de restructuration ont été versées en application du décret n° 2002-443 du 28 mars 2002 portant attribution d'une indemnité exceptionnelle de mutation ou de déplacement d'office lié aux transferts de compétence entre la police nationale et d'autres services de l'Etat. Leurs montants ont été déterminés d'abord par l'arrêté du 28 mars 2002 puis par celui du 20 janvier 2004 qui les a substantiellement revalorisés pour la grande majorité des opérations de redéploiement relevant de cette première vague, du fait de leur calendrier.

En euros	Arrêté du 28 mars 2002	Arrêté du 20 janvier 2004	Arrêté du 17 avril 2008
<b>Changement de résidence familiale</b>			
Célibataire et marié sans enfant	4 573	9 147	6 100 (C) 7 500 (M ou P)
Avec au moins un enfant à charge	5 335	10 672	10 000 (C +1) 15 000 (M ou P +1)
<b>Pas de changement de résidence familiale et nouvelle résidence administrative</b>			
Eloignée de 10 à 39 km	1 372	2 745	2 800
Eloignée de 40 km et plus,	3 049	6 098	6 100

<sup>44</sup> Décret n° 90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'Etat, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés.

célibataire sans enfant à charge			
Eloignée de 40 km et plus, autre cas	4 573	9 147	9 200

Pour les agents qui n'ont pas à connaître un changement de résidence familiale, le régime indemnitaire actuellement appliqué est du même niveau que celui résultant de l'arrêté de 2004. Dans le cas contraire, il est plus favorable pour les agents ayant au moins un enfant à charge et moins pour les autres.

Le ministère de l'intérieur n'a pas été en mesure de communiquer à la Cour le bilan financier des dépenses engagées dans la police nationale pour l'application des mesures d'accompagnement des mutations des personnels décidées dans le cadre des opérations de redéploiement de 2011.

La Cour ne pourra être en mesure de reconstituer ce coût que lorsqu'elle disposera, en 2012, des données de l'exécution budgétaire 2011 et à condition de disposer de la liste nominative des personnels concernés.

#### *d) Les règles applicables aux gendarmes mutés*

Le dispositif applicable aux gendarmes dans les communes précédemment placées en zone de police comprend un ensemble de règles de mutation et de mesures d'incitation financières ou relative à l'avancement.

Conformément aux dispositions de l'instruction n° 6268 relative à la mobilité des sous-officiers de gendarmerie, les mouvements « pour raison de service » relèvent exclusivement de la compétence du commandant de région, chargé de l'accompagnement des personnels concernés (entretiens de gestion avec les intéressés).

Comme lors des opérations de redéploiement de 2003 à 2006, les gendarmes concernés par les opérations menées en 2011 n'ont pas bénéficié de mesures particulières relatives à leur déroulement de carrière. Les seules mesures ayant un impact budgétaire portent sur la prise en charge des frais de changement de résidence (*cf. supra*) et sur les indemnités prévues (droits à solde).

Deux mesures indemnitaires sont susceptibles d'être appliquées aux militaires mutés ou déplacés dans le cadre d'une restructuration :

- La majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM) versée aux gendarmes qui sont chargés de famille : son calcul

est fait au cas par cas en fonction de la situation du militaire dès qu'un changement de résidence est imposé.

Les gendarmes concernés par les fermetures d'unités en 2011 ont bénéficié du dispositif de droit commun relatif au versement des compléments ou suppléments de l'indemnité pour charges militaires. La possibilité de cumuler ces deux avantages sans condition, instaurée lors de la première vague de redéploiements (*cf. supra*), a été supprimée par le décret n°2008-1525 du 30 décembre 2008. Le cumul ne reste possible que si la nouvelle affectation intervient moins de 36 mois après la précédente. Toutefois, ce texte a permis aux gendarmes célibataires de bénéficier de ces avantages.

- L'allocation d'aide à la mobilité du conjoint (AAMC), créée par le décret n°2008-647 du 30 juin 2008, dont le montant est forfaitaire (6100 €) : elle est due dès lors que le militaire atteste que son conjoint ou pacsé est contraint de cesser son activité professionnelle en raison de sa mutation.

La mise en œuvre de ce dispositif est conditionnée par la publication d'un arrêté portant réorganisation des unités d'appartenance des gendarmes concernés et d'un arrêté leur ouvrant droit au bénéfice de ces deux indemnités de restructuration.

Selon le ministère de l'intérieur, les montants alloués en 2011 sont de 161 000 € pour le complément et de 9 600 € pour le supplément de l'indemnité pour charges militaires, ainsi que de 336 000 € pour l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, soit un total de **506 600 €**.

---

## CONCLUSION

---

*Les opérations de redéploiement menées de 2003 à 2006 ont été guidées par la volonté d'adapter les périmètres des zones de compétence de la police et de la gendarmerie aux évolutions de l'urbanisation et des phénomènes de délinquance. De fait, son principal objectif a été de remédier à une partie des anachronismes dont souffrait le partage territorial entre les deux forces.*

*La finalité des redéploiements issus de la RGPP a été différente. Ils ont essentiellement consisté à créer une « police d'agglomération » autour de quelques grandes villes, avec l'intégration en zone de police de communes formant le prolongement naturel d'agglomération importantes. L'objectif était double : donner aux CSP de ces grandes villes des contours collant davantage à ceux des bassins de délinquance en vue d'une plus grande continuité de l'intervention des services ; créer*

*des possibilités de mutualiser à une plus grande échelle l'emploi d'unités placées au niveau local sous un commandement unique.*

*Les transferts de CSP à la gendarmerie n'ont été que le corollaire du développement de la police d'agglomération. La nécessité pour la police nationale de dégager les emplois exigés par l'extension des CSP concernées a conduit à examiner les possibilités de transfert de sens opposé, compatibles avec la doctrine d'emploi des unités de la gendarmerie départementale, formalisée sous le concept de « police des territoires ».*

*Le redéploiement territorial finalement opéré en 2011 s'est révélé modeste au regard des orientations fixées par la RGPP, du projet global élaboré conjointement par le DGP et le DGGN à la fin 2008 ainsi que des propositions formulées en 2009 par les préfets des régions Rhône-Alpes et PACA.*

*Le cas des agglomérations de Toulouse, Grenoble et Mulhouse n'a pas été traité. L'extension de la zone de police en termes de population s'élève à seulement 6 % à Lyon, 1,8 % à Marseille et 1,3 % à Bordeaux, et ne concerne pas l'agglomération de Lille. Par rapport au schéma de fin 2008, le nombre de communes intégrées en zone de police à des CSP existantes est passé de 29 à 12, le nombre de CSP transférées en zone de gendarmerie de 17 à 7.*

*Les critères de choix des CSP transférées en 2011 en zone de gendarmerie n'apparaissent pas toujours clairement parmi l'ensemble de celles peuplées de moins de 20 000 habitants. Si le choix des CSP de Fourmies, Pertuis, Port-Saint-Louis-du-Rhône et Libourne paraît lié à l'extension de la police d'agglomération dans les régions visées, il n'en va pas de même pour les CSP d'Annonay, Montbrison et Graulhet au regard des autres transferts de ce type possibles au plan national.*

*En termes de population couverte par chacune des deux forces, l'échange est presque équilibré, mais les flux sont faibles par rapport à la première vague de redéploiements. Les transferts de CSP en zone de gendarmerie, subordonnés à l'extension des polices d'agglomération, sont limités en raison du souci de respecter un équilibre entre les mouvements d'effectifs induits au sein de chacune des forces.*

*A l'issue de ces opérations, la population prise en charge par la police nationale a été accrue de 28 000 habitants à effectifs quasiment constants ce qui montre un meilleur emploi de ses personnels. Au contraire, bien qu'elle ait vu diminuer d'autant la population de sa zone de compétence, la gendarmerie a affecté plus d'emplois dans les communes prises en charge en 2011 que celles transférées à la police n'en ont libérés. Toutefois, le nombre de gendarmes mutés dans ces*

*communes représente en moyenne 70 % des effectifs de policiers précédemment en fonction dans les sept CSP fermées.*

*En ce qui concerne l'accompagnement social des mouvements de personnel, le régime indemnitaire dont ont bénéficié les policiers mutés en 2011 n'est globalement pas moins favorable que celui appliqué lors de la première vague de redéploiements. Le ministère n'a pas pu communiquer à la Cour le coût de coût de cet accompagnement qui n'est pourtant pas négligeable. La gendarmerie a appliqué le dispositif de droit commun prévu pour les mutations des gendarmes et a établi le bilan de leur coût pour ces opérations.*

*S'agissant des dépenses autres que de personnels entraînés par les redéploiements territoriaux (travaux d'aménagement des locaux, frais de changement de résidence des personnels), elles sont suivies globalement dans la gendarmerie nationale, mais pas dans la police nationale qui n'a pu en communiquer aucun bilan à la Cour.*

*Ces lacunes sont dommageables dans la perspective d'opérations ultérieures.*

---



# **Chapitre III**

## **Les perspectives de nouveaux redéploiements**

Les forces de sécurité de l'Etat doivent améliorer leur efficacité dans la lutte contre la délinquance dans un contexte budgétaire désormais marqué par la baisse des effectifs et des crédits de fonctionnement et d'équipement. Ce défi ne peut être relevé qu'au prix de réformes d'organisation visant à un meilleur emploi des capacités opérationnelles disponibles, notamment par la poursuite du remodelage des zones de compétences des deux forces. Compte tenu des difficultés politiques et organisationnelles que soulèvent les opérations de redéploiement territorial, leur poursuite pourrait s'appuyer sur une définition plus claire de leurs enjeux, objectifs et modalités.

### **I - La situation actuelle**

La répartition actuelle des communes entre zones de police ou de gendarmerie, fruit de l'histoire, a été modifiée par les deux vagues de redéploiement de ces dix dernières années. Elle se réfère notamment aux deux critères, mentionnés dans le décret du 16 septembre 1996 : l'importance démographique et les caractéristiques de la délinquance « urbaine » ou non. Cette répartition reste parfois inadaptée au regard des doctrines d'emploi et modes d'organisation respectifs des deux forces.

## **A - L'atténuation des critères objectifs de distinction entre les deux zones**

La portée des deux critères de distinction entre les deux zones est devenue moins nette.

### **1 - La distinction entre zones urbaines et zones rurales**

La répartition des missions de sécurité publique entre police et gendarmerie nationales était traditionnellement fondée sur la distinction entre territoires urbains et ruraux. Cette distinction a perdu de sa netteté. Au demeurant, la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale en a pris acte dans son article 1<sup>er</sup> : *« la gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication »*.

Les éléments de spécificité rurale de la zone de compétence de la gendarmerie ne sont en effet plus aussi marqués, en raison de l'extension et de la densification des espaces périurbains. Aussi, tout en couvrant des territoires ruraux, parfois en voie de désertification, la gendarmerie est aussi responsable de plusieurs zones urbaines sensibles. Sa zone de compétence se caractérise par sa grande diversité de situation.

Par exemple, dans le département des Alpes-Maritimes, elle s'étend sur 94 % de la superficie et 29 % de la population. Elle se compose à la fois de zones rurales, d'espaces périurbains et de véritables centres urbains, dont une partie sur la bande côtière où se concentre la population. De même, dans le département de l'Essonne, la zone de gendarmerie, où la population, qui a augmenté de 8,5 % entre 1999 et 2009 pour s'établir à 349 000 habitants, a un caractère urbain particulièrement avéré au nord du département.

### **2 - La distinction entre délinquance « urbaine » ou non**

L'article R.2214-1 du CGCT, dans sa rédaction issue du décret du 16 septembre 1996, conditionne l'instauration (et non le maintien) du régime de la police d'Etat à un critère d'appréciation matériel de la délinquance, qui doit être *« caractéristique des zones urbaines »*.

Comme il a été indiqué dans la première partie, cette définition tautologique a été précisée en 2001 par le Conseil d'Etat à partir de critères matériels, qui rapportaient la délinquance *« caractéristique des zones urbaines »* à trois conditions non cumulatives mais prises en exemple par le juge administratif : un taux de délinquance générale, une proportion de délinquance de voie publique et une proportion des

infractions commises par des mineurs supérieurs à la moyenne nationale. En 2006, le Conseil d'Etat, sans formellement renier ces critères, a insisté plutôt sur la continuité géographique de la délinquance, appelant celle de l'action des forces, comme critère susceptible de justifier le régime de la police d'Etat.

Le caractère urbain de la délinquance a été utilisé pour justifier le maintien en zone de police des circonscriptions de petite taille<sup>45</sup>. Pour autant, la capacité de la gendarmerie à gérer des quartiers sensibles ou des vastes aires commerciales n'est pas contestée, même par la police nationale. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, la DDSP a préféré, en 2003, laisser à la gendarmerie les communes situées autour du quartier de l'Ariane.

D'ailleurs, l'utilisation trop poussée du critère matériel de la « délinquance urbaine » introduirait *de facto* une forme de spécialisation des forces à laquelle elles sont vigoureusement opposées.

## **B - Un partage territorial encore inadapté**

Le rapport de la Cour publié en juillet 2011 sur « *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique* » a montré que, au sein de la zone de compétence de la police ou de la gendarmerie, la répartition des effectifs laisse encore apparaître d'importantes disparités au regard des critères de population et de niveau de délinquance. Ces disparités existent entre de grandes villes, capitales de région, entre des villes moyennes ou encore entre des CSP de la banlieue parisienne.

En particulier, au sein de la police nationale, presque toutes les villes bénéficiant d'une densité élevée de policiers, soit de plus d'un policier pour trois cents habitants, ont des populations comprises entre 10 000 et 20 000 habitants. Certaines de ces petites villes sont dotées d'effectifs élevés au regard de leur population résidente en raison d'une forte activité de tourisme (Agde, Honfleur) ou de pèlerinage ( Lourdes). Ainsi, la CSP du Touquet, qui compte seulement six mille habitants permanents, était dotée d'un effectif record d'un policier pour 118 habitants avec il est vrai un taux de délinquance lui aussi record de 175 %. D'autres, villes, dotées d'une présence policière importante par rapport à leur modeste population, connaissent des taux de délinquance largement supérieurs à la moyenne de leur strate démographique. Tel est

---

<sup>45</sup> La note élaborée par la DDSP de la Nièvre pour défendre l'idée d'un maintien, voire d'une extension de la CSP consacre de longs développements à démontrer « le caractère urbain » de la délinquance qui y est enregistrée.

le cas de Château-Thierry (84 ‰ en 2008), Tarascon (92 ‰), Laon (84 ‰) ou encore Beaucaire (94 ‰), Cahors (71 ‰) ou Lons-le-Saunier (89 ‰).

Cependant, de nombreuses autres CSP de dix à vingt mille habitants ont des densités policières parmi les plus élevées malgré des taux de délinquance remarquablement bas (de l'ordre de 50 ‰ voire nettement moins) : Privas (un policier pour 216 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2009), Mende (1/230), Guéret (1/259), Tulle (1/264), Héricourt (1/275), Castelnau-dary (1/283), mais aussi Briançon (1/305), Ussel (1/306), Pamiers (1/319), Guebwiller (1/321), Marles-les-Mines (1/328), Graulhet (1/332).

Si l'article R.2214-1 du CGCT dispose que le régime de la police d'Etat peut être institué lorsque « *la population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants* », il n'y interdit pas son maintien si elle a été instituée avant 1996.

Toutefois, au-delà de cet aspect juridique, comme l'indiquent les responsables des deux forces, le critère de population doit être relié à la doctrine d'emploi et l'organisation respectives des deux forces.

## **C - Doctrine d'emploi et organisation territoriale des forces**

### **1 - L'organisation de la police**

Le fonctionnement d'un commissariat de façon continue, 24 heures sur 24, sept jours sur sept, ne permet pas de faire descendre ses effectifs en-deçà d'un minimum nécessaire pour assurer la plénitude de ses missions. Même si elle se caractérise par un faible taux de délinquance et une population de taille modeste, une CSP doit reposer sur trois pôles distincts chargés des missions de police de proximité, d'investigations judiciaires et de sécurité routière. Compte tenu des cycles de travail et des règles de récupération applicables, la constitution des équipes mobilise un effectif incompressible pour assurer leurs missions.

Ainsi, pour assurer le maintien en permanence d'une patrouille sur la voie publique, un commissariat ne peut disposer de moins de 40 fonctionnaires car le règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN) prévoit en particulier qu'une patrouille doit être formée d'au

moins deux policiers<sup>46</sup>. Ce niveau d'étiage est rapidement dépassé s'il est nécessaire de maintenir en permanence deux patrouilles diurnes et une patrouille nocturne. L'effectif minimal de la CSP se situe alors entre 80 et 100 fonctionnaires.

Ces contraintes expliquent la forte densité de policiers atteintes dans les CSP dotée d'une faible population.

## **2 - L'organisation de la gendarmerie**

Les brigades territoriales, unités de base de la gendarmerie départementale, sont déchargées de la plus grande partie des tâches de gestion administrative qui sont assurées à l'échelon de la compagnie et du groupement départemental. Leurs effectifs en sont allégés d'autant alors qu'au sein d'une CSP, des agents administratifs mais aussi des policiers actifs en sont chargés.

Par ailleurs, la concession de logements par nécessité absolue de service est la condition d'une large disponibilité des gendarmes affectés en brigade territoriale. Le régime de travail est notamment régi par deux dispositifs déterminants.

D'une part, après avoir été en service durant des horaires décalés, les gendarmes sont systématiquement placés en position de « repos physiologique » d'une durée de huit heures. Ainsi, ayant cessé leur travail à minuit, ils peuvent en principe le reprendre à huit heures du matin. Dans la police, la continuité du service 24 heures sur 24 est obtenue, dans les unités qui y sont astreintes, grâce au régime cyclique en 4/2 (quatre jours de travail suivi de deux jours de repos) qui est beaucoup plus coûteux en effectifs.

D'autre part, le régime de travail des gendarmes comporte plusieurs positions, caractérisées par leur degré différent de disponibilité en cas d'urgence, qui permettent leur mobilisation graduelle en fonction des nécessités. Ainsi, lorsqu'ils ne sont pas en permission ou en repos, ils peuvent être disponibles 24 heures sur 24 ou bien en régime d'astreinte. Dans ce dernier cas, tout en se trouvant en quartier libre le soir à leur domicile après avoir effectué le nombre d'heures prévues à leur planning, ils peuvent être appelés en cas de besoin.

---

<sup>46</sup> Ce chiffre est de trois dans la gendarmerie. Dans le cas des BAC ou des patrouilles nocturnes, les patrouilles à deux fonctionnaires sont très critiquées par les organisations professionnelles qui estiment que trois fonctionnaires constitueraient un minimum.

Les appels sont relayés, au niveau du groupement départemental, par le centre opérationnel de renseignement de la gendarmerie (CORG) qui contacte le logement des gendarmes concernés. Dans chaque brigade, au moins un gendarme est ainsi disponible la nuit et doit descendre de son logement en cas d'appel. Depuis 2009, il existe deux niveaux d'astreinte : le délai laissé aux gendarmes en moment de l'appel et celui de leur départ de la caserne est fixé à dix minutes ou à une heure. Dans le premier cas, le gendarme sous astreinte doit rester impérativement à son domicile. Dans le second, il peut s'en éloigner quelque peu pour faire des courses par exemple.

Au total, la durée du travail est en moyenne plus longue dans les unités de la gendarmerie départementale que dans les services de police chargés de la sécurité publique. La durée annuelle de travail était en 2007 de 1 796 heures dans la gendarmerie nationale<sup>47</sup> alors que, dans les services de police chargés de missions de sécurité générale, elle variait de 1 435 heures en régime cyclique de nuit et 1 555 heures en régime cyclique de jour à 1 603 heures en régime hebdomadaire.

### 3 - Des possibilités d'optimiser l'emploi des personnels

Dans les départements où la présence policière est importante, une partie des effectifs est affectés à la DDSP pour venir en renfort des CSP. Toutefois, les CSP géographiquement isolées de la ville chef-lieu en bénéficient rarement ou dans des délais peu compatibles avec leurs besoins. Dans les départements peu peuplés et dotés d'une faible présence policière, ces possibilités de renfort sont limitées et le mode d'organisation de la police est également peu adapté à la situation des petites villes où la délinquance est relativement faible mais non exempte de variations conjoncturelles.

Dans la gendarmerie départementale, les effectifs déployés pour assurer les missions de sécurité publique ne sont pas tous affectés aux unités de base. Une partie est mutualisée au niveau des compagnies ou du groupement départemental. Les unités de base reçoivent en tant que de besoin le soutien d'unités dites d'environnement (BR, PSIG).

Dans les petites CSP, le nombre de policiers par habitant, nombre sans doute difficile à réduire en raison des modes d'organisation de la police, en particulier ses règles de travail, est manifestement supérieur au nombre de gendarmes nécessaires pour remplir les mêmes missions selon

---

<sup>47</sup> Rapport du groupe de travail intérieur-défense « *Police-gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* » (mars 2008).

les ratios communément utilisés par la DGGN pour établir ses TEA. Ainsi, dans les petites villes, pour une même intensité de délinquance, la gendarmerie mobilise des moyens nettement moins importants que la police pour assurer les missions de sécurité publique.

Dans les communes concernées entre 2003 et 2006 par les transferts de la police vers la gendarmerie, l'objectif était que, localement, chaque policier soit remplacé par un gendarme, selon la demande des élus locaux concernés. Cet objectif a été atteint de façon habile en localisant dans ces communes des personnels intervenant sur un territoire plus large, comme le montre les cas analysés dans la première partie.

Selon la DGGN, l'expérience a montré que le nombre de gendarmes affectés dans les petites CSP transférées en zone de gendarmerie correspondait en moyenne à environ 70 % de celui des policiers précédemment en fonction. Ce taux de substitution, variable selon les situations locales, s'explique par les différences d'organisation à l'échelon local entre les deux forces.

L'un des scénarios prospectifs de la DGGN concerne les 42 CSP « isolées » de moins de 20 000 habitants. Celles-ci emploient 2 144 fonctionnaires de police et couvrent une population totale de 635 000 habitants, soit un taux moyen d'un policier pour moins de 300 habitants, très supérieur à la moyenne nationale. En appliquant à ces effectifs le taux de refaction de 70 %, la DGGN estime pouvoir assurer les mêmes missions que la police avec 1 501 militaires, soit une économie de 643 emplois au total.

Le cas échéant, cette économie de 30 % d'emplois ne procurerait pas une économie budgétaire de même proportion. En effet, selon le projet annuel de performances de la mission Sécurité pour 2011, le coût budgétaire moyen d'un emploi<sup>48</sup> du programme *Gendarmerie nationale* est en moyenne supérieur de 30 % à celui d'un emploi du programme *Police nationale*, cette différence ayant plusieurs causes. Tout d'abord, le taux des cotisations des gendarmes pour le compte d'affectation spéciale *Pensions* est très supérieur à celui appliqué aux policiers. Ensuite, les gendarmes sont logés alors que les policiers ne le sont pas.

---

<sup>48</sup> Total des dépenses du programme divisé par le nombre d'ETPT autorisés.

## **II - Lignes directrices et contraintes des redéploiements futurs**

La poursuite des redéploiements reste nécessaire pour progresser vers un partage territorial des zones de compétence, rationnel, plus économe en moyens et adapté aux doctrines d'emploi des deux forces. Dans le respect de ces doctrines, dites de « police d'agglomération » et de « police des territoires », les nouveaux redéploiements pourraient être guidés par deux lignes directrices à articuler dans un cadre contraint.

### **A - Deux lignes directrices**

Ces deux lignes directrices ne sont pas nouvelles : l'approche géographique de la délinquance à travers les « bassins de délinquance », qui met l'accent sur la cohérence et la continuité des zones de compétence et l'unité de commandement opérationnel ; la recherche d'économie de moyens, qui vise à rationaliser les zones, pour ajuster au mieux les effectifs nécessaires aux missions de sécurité publique. Ces deux approches ne sont pas contradictoires.

#### **1 - L'approche géographique : la cartographie de la délinquance**

La poursuite du remodelage des zones de compétence respectives devrait s'appuyer sur une réflexion plus aboutie autour de la notion de « bassins de délinquance » dans le prolongement des concepts de « police d'agglomération » et de « police des territoires » qui ont été forgés en 2009 pour accroître l'efficacité de l'emploi des forces.

Il conviendrait d'abord d'affiner l'étude cartographique menée par la DCPJ en 2009, évoquée en partie II, qui a contribué à étayer le concept de « police d'agglomération », pour s'assurer que cette approche est plus pertinente qu'une simple approche géographique fondée sur les bassins socio-économiques et les axes de circulation.

En effet, cette étude a distingué des bassins de délinquance très vastes, qui, à la différence de Paris, ne dessinent pas encore des territoires homogènes susceptibles d'être confiés en bloc à la police en fonction d'objectifs opérationnels. Un travail plus fin pourrait désigner au sein même de ces bassins les périmètres de zones homogènes au regard de caractéristiques de la délinquance.

Par exemple, la DCPJ a désigné l'arc méditerranéen comme l'un des quatre grands bassins de délinquance au niveau national. A l'échelle des Alpes-Maritimes, en particulier, on ne peut en tirer aucune



conséquence pour mieux délimiter les zones de compétence respectives des deux forces et départager la thèse de la police selon laquelle la frange littorale constitue un seul sous-bassin de délinquance sans profondeur de celle de la gendarmerie qui estime que celui-ci se limite en réalité à la continuité Cannes-Nice et qu'un autre sous-bassin doit être distingué au niveau de Menton, avec une profondeur vers le nord.

L'analyse des lieux de résidence des auteurs d'infraction au regard des lieux de commission des faits reste à clarifier, comme d'ailleurs les conséquences à en tirer. Pour justifier le maintien sous le régime de la police d'Etat de la CSP d'Arles comme celle de Nevers, le DGPN a avancé notamment le même critère de « délinquance importée », en dépit de l'importante différence de proportion des auteurs d'infractions originaires des communes environnantes : 50 % dans le cas d'Arles et 7 % dans celui de Nevers. Pour chaque CSP concernée, il conviendrait de préciser si la notion de délinquance « importée » se limite à celle provenant de quelques communes limitrophes ou bien inclut aussi celle provenant d'autres CSP du département.

En corollaire de cette réflexion, les directions générales devraient examiner l'intérêt que leurs zones de compétence s'affranchissent des diverses frontières administratives, notamment départementales.

La LOPSI avait introduit à cet effet la possibilité de circonscriptions de sécurité publique interdépartementales, permettant qu'une même CSP couvre des communes de plusieurs départements, avec une unité de commandement. Mais cette possibilité a été utilisée une seule fois lors des redéploiements 2003-2006, les préfets de département et les DDSP n'y étant guère favorables<sup>49</sup>. La « police d'agglomération » n'a donné lieu qu'à deux propositions de CSP interdépartementales, dont une seule a finalement vu le jour en juin 2011 entre Tarascon et Beaucaire.

Enfin, l'efficacité opérationnelle de cette approche territoriale, en matière judiciaire, supposerait que le ressort des tribunaux soit cohérent avec celui des grandes zones ainsi dessinées, au moins au niveau du ministère public.

---

<sup>49</sup> Un décret du 27 avril 2006 a créé la circonscription couvrant les communes d'Avignon dans le Vaucluse et des Angles et de Villeneuve-lès-Avignon dans le Gard

## 2 - La recherche d'économies de moyens

Le contexte budgétaire implique nécessairement d'assigner au processus de redéploiement un objectif d'efficience qui peut être atteint notamment par des transferts de la police vers la gendarmerie plus systématiques et plus rigoureux.

### *a) Les économies d'emplois liées au transfert de CSP à la gendarmerie*

Les redéploiements effectués dans le cadre de la LOPSI ont été opérés officiellement avec une clé de remplacement d'un gendarme pour un policier, mais en réalité, compte tenu des élargissements de périmètre des zones concernées, la DGGN estime que cette clé a été de 70 % en moyenne. Les redéploiements programmés en 2011 font apparaître, au vu des effectifs annoncés par le ministère de l'intérieur, une clé moyenne de substitution voisine.

En conséquence, selon les simulations étudiées par la DGGN (*cf. infra*), le transfert de toutes les circonscriptions comptant moins de 50 000 habitants<sup>50</sup>, qu'elle ne propose d'ailleurs pas, pourrait procurer un gain potentiel immédiat de 3 141 emplois.

Par ailleurs, une telle économie d'emplois n'est une économie budgétaire que si les coûts initiaux, notamment immobiliers et indemnitaires, ou récurrents, ne viennent pas annuler les gains budgétaires sur les rémunérations. En outre, considérées globalement, les deux forces ne peuvent gagner en efficacité que si les emplois de policiers rendus disponibles par ces transferts sont redéployés là où ils sont le plus nécessaires.

Les gains possibles des transferts en zone gendarmerie ne doivent donc pas être surestimés.

### *b) Le champ des possibles*

Le champ des possibles est plus ou moins large selon qu'est retenue ou non l'hypothèse du transfert de la police à la gendarmerie des CSP isolées de moins de 20 000 habitants situées dans des villes chefs-lieux de département. Dans cette hypothèse, la gendarmerie assurera seule les missions de sécurité publique dans certains départements où les

---

<sup>50</sup> Ces CSP sont au nombre de 147, soit près de la moitié du total des CSP, hors départements de la petite couronne.

services de la DCSP ne sont présents que dans des villes dont la population est inférieure à ce seuil.

De tels transferts ne sont pas indispensables à la poursuite du mouvement de rationalisation des zones de compétence, d'autant qu'ils soulèvent plusieurs difficultés analysées *infra*. Pour autant, ils ne devraient pas, par principe, être écartés de la réflexion.

Par ailleurs, le DGNP, au vu de ses réactions aux propositions avancées par les préfets de région à l'été 2009, souhaite non seulement conserver un certain volant de « petites » CSP de moins de 30 000 habitants, mais s'oppose tant au retrait complet de la police d'un département qu'au transfert de CSP proches des 50 000 habitants.

Enfin, même si ce sujet déborde celui du partage territorial entre police et gendarmerie, l'objectif d'efficacité exigerait de mener à bien une réflexion sur les moyens rares (équipes cynophiles, plongeurs...) et les fonctions spécifiques (secours en montagne, brigades motocyclistes, etc.) pour envisager une attribution à l'une seulement des deux forces.

## **B - Les contraintes**

La poursuite de redéploiements peut être freinée ou même bloquée par trois contraintes de nature différentes.

### **1 - Le critère de population**

#### *a) Le critère réglementaire*

L'article R.2214-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le régime de la police d'Etat peut être institué lorsque « *la population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants* ».

Prise à la lettre, cette disposition n'interdirait que le transfert d'une commune ou d'un groupe de communes de moins de 20 000 habitants, population saisonnière comprise, de la zone gendarmerie à la zone police, qui constitue un cas d'école jamais rencontré. En sens inverse, si cette disposition ne crée aucune obligation de transférer à la gendarmerie les communes de moins de 20 000 habitants placées sous le régime de la police d'Etat, elle n'implique pas non plus qu'une commune placée sous la responsabilité de la gendarmerie doive être intégrée en zone de police parce qu'elle aurait dépassé le seuil fatidique de 20 000 habitants du fait de son évolution démographique.

En pratique, le critère réglementaire des 20 000 habitants ne sert que de référence, mais d'une référence très présente dans les analyses par la police des possibilités d'évolution.

Or, cette référence apparaît aujourd'hui dépassée, ne serait-ce parce que la zone de compétence de la gendarmerie nationale comprend déjà quelques communes dont la population est comprise entre vingt mille et trente mille habitants<sup>51</sup>.

#### *b) Les réflexions de la DGGN*

Confiante dans sa capacité d'appliquer sa doctrine d'emploi et son schéma d'organisation dans des espaces urbains de plus de 20 000 habitants, la DGGN a étudié en 2010 les possibilités de reprise de CSP « isolées », c'est-à-dire coupées de toute capacité de renforcement dans des délais raisonnables d'une CSP voisine<sup>52</sup>. A titre prospectif, elle a établi quatre listes sur la base de quatre seuils possibles : 20 000, 30 000, 40 000 et 50 000 habitants (tableau n°19). Dans cet ensemble, la DGGN a jugé prioritaire le transfert de 48 CSP.

Indépendamment de ces listes, elle dispose aujourd'hui d'au moins trois scénarios formalisés de reprise de communes proches des 50 000 habitants : Arles (51 970 habitants), Villefranche-sur-Saône (49 588 habitants), dont la situation en zone de police a été maintenue par les récentes décisions ministérielles, et Dreux (46 800 habitants) dont la situation n'a pas été récemment examinée.

---

<sup>51</sup> Saint-Genis-Laval (69), Mandelieu-la-Napoule (06), Gardanne (13), Vertou (44), Gif-sur-Yvette (91), Muret (31), Lunel (34), Saint-Médard-en-Jalles (33), et Rillieux-la-Pape (69) avant son transfert en zone de police en août 2011.

<sup>52</sup> L'isolement d'une CSP est défini en prenant en compte la distance avec l'agglomération la plus proche. Elle doit se trouver dans une aire urbaine dont la superficie ne dépasse pas les 20 à 35 km<sup>2</sup> et qui se situe à plus de 50 km ou 45 minutes de route de la CSP la plus proche.

Tableau n° 17 : CSP « isolées » de 20 000 à 50 000 habitants

<i>Avec les villes chefs-lieux de département</i>	Nombre de CSP	Population couverte	Effectifs PN actuels	Effectifs futurs GN (0,7)	Gain théorique en emplois
CSP de moins de 20 000 habitants	42	634 961	2 144	1 501	<b>643</b>
CSP entre 20 et 30 000 habitants	48	1 161 925	2 997	2 098	<b>899</b>
CSP entre 30 et 40 000 habitants	32	1 119 673	2 734	1 914	<b>820</b>
CSP entre 40 et 50 000 habitants	25	1 119 873	2 596	1 817	<b>779</b>
<b>Hypothèse d'un transfert généralisé en deçà de 50 000 habitants</b>	<b>147</b>	<b>4 036 432</b>	<b>10 471</b>	<b>7 330</b>	<b>3 141</b>

<i>Sans les villes chefs-lieux de département</i>	Nombre de CSP	Population couverte	Effectifs PN actuels	Effectifs futurs GN (0,7)	Gain théorique en emplois
CSP de moins de 20 000 habitants	37	549 977	1 807	1 265	<b>542</b>
CSP entre 20 000 et 30 000 habitants	29	965 160	2 419	1 693	<b>726</b>
CSP entre 30 000 et 40 000 habitants	24	819 139	1 965	1 376	<b>590</b>
CSP entre 40 000 et 50 000 habitants	21	944 639	2 129	1 490	<b>639</b>
<b>Hypothèse d'un transfert généralisé en deçà de 50 000 habitants</b>	<b>111</b>	<b>3 278 915</b>	<b>8 320</b>	<b>5 824</b>	<b>2 496</b>

Source : données DGGN, mai 2011

*c) L'intérêt des « petites » CSP pour la DGNP*

La DGNP est opposée à de telles perspectives. Elle estime qu'en règle générale, les CSP de plus de 20 000 habitants, voire moins dans le cas des villes-préfectures, doivent rester dans sa zone de compétence. Reste que dans les Alpes-Maritimes, comme il a été indiqué, c'est la DDSP elle-même qui a soutenu un scénario incluant le transfert de la commune de Grasse, qui compte 51 800 habitants.

En réalité, la raison principale de l'opposition de la police à ces perspectives, raison jamais écrite mais reconnue sans difficulté par tous les responsables interrogés, y compris au sein de la police nationale est l'intérêt « social » de conserver des commissariats de petite taille susceptibles d'offrir des conditions de travail moins difficiles que les grands commissariats situés en zones urbaines sensibles.

Cette raison est recevable, mais il serait toutefois souhaitable qu'elle perde en importance avec le développement du dispositif « Passerelle » qui vise à faciliter et amplifier les mobilités de personnels entre les deux forces.

Au total, compte tenu des réflexions en cours et de l'intérêt de transferts plus ambitieux vers la zone gendarmerie, la formulation de l'article R.2214-1 du CGCT, même si elle n'est pas juridiquement un obstacle, pourrait être révisée afin de porter le critère de population à au moins 50 000 habitants et d'en permettre une application souple. Pas plus qu'aujourd'hui, l'instauration de ce nouveau seuil n'aurait pour conséquence d'obliger à transférer à la gendarmerie toutes les CSP dotées d'une population inférieure, mais il faciliterait les transferts jugés pertinents.

**2 - Le cas particulier des villes-préfectures**

En application de l'article R.2214-1, les villes sièges des préfectures sont obligatoirement placées sous le régime de la police d'Etat. Parmi les 147 CSP de moins de 50 000 habitants identifiés par la DGNP comme intéressantes à transférer, en raison de leur isolement, 26 sont implantées dans des villes chefs-lieux de département et représentent 20 % des emplois<sup>53</sup> ; parmi les 42 CSP isolées de moins de 20 000

---

<sup>53</sup> Foix (09), Mende (48), Privas (07), Guéret (23), Tulle (19) et Digne-les-Bains (04) pour les CSP de moins de 20 000 habitants ; Bar-le-Duc (55), Auch (32), Lons-le-Saunier (39), Saint-Lo (50), Chaumont (52), Cahors (46), Vesoul (70) et Laon (02) entre 20 000 à 30 000 habitants ; Le Puy-en-Velay (43), Aurillac (15), Moulins, Gap

habitants, six sont sises dans des villes chefs-lieux : Foix, Mende, Privas, Guéret, Tulle et Digne-les-Bains.

Ces situations particulières méritent examen, même si la poursuite des redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie n'exige pas de les remettre en cause.

Les départements où la ville-préfecture ne constitue qu'une « petite » CSP et qui disposent ailleurs d'une « grande » CSP ayant vocation à conserver son régime ne présentent pas d'enjeux de principe. Rien n'interdit juridiquement que la DDSP soit localisée ailleurs que dans la ville chef-lieu de préfecture, une telle localisation ayant pour seul inconvénient de risquer de compliquer l'organisation matérielle des relations entre le directeur et le préfet. Peu de départements présentent cette configuration, mais ce pourrait être le cas de la Marne, où la ville de Reims (181 468 habitants) a vocation à demeurer en zone police, mais où la préfecture, Châlons-en-Champagne (46 138 habitants) figure parmi les hypothèses de transfert. De façon moins évidente, la préfecture de l'Aude, Carcassonne (46 639 habitants), se prêterait davantage à un transfert dans la zone gendarmerie que la CSP de Narbonne.

La configuration qui présente les véritables enjeux de principe est celle qui, par le jeu du transfert de la CSP-préfecture et le cas échéant d'une ou deux autres petites CSP, verrait un département confié dans sa totalité à la gendarmerie, du moins pour les missions de sécurité publique. Cette unicité de compétence, en faveur de la police, est déjà réalisée à Paris et dans les trois départements de la petite couronne.

En matière judiciaire, l'unicité éventuelle de compétence de la gendarmerie dans un département soulève deux questions : celle du libre choix des services enquêteurs par l'autorité judiciaire au niveau départemental et celle du statut de l'officier du ministère public.

#### *a) Le libre choix des services enquêteurs*

##### **Les textes**

Le principe de ce choix figure est posé par l'article 12-1 du code, créé par l'article 2 de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie

---

(05), Nevers (58), Alençon (61) et Rodez (12) entre 30 000 à 40 000 habitants ; Auxerre (89), Macon (71), Epinal (88) et Carcassonne (11) entre 40 000 et 50 000 habitants.

nationale<sup>54</sup> et repris à l'article D2 (partie réglementaire) du même code ainsi rédigé : « *Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire territorialement compétents qui seront chargés de l'exécution de leurs réquisitions ou commissions rogatoires* ».

Cette liberté constitue une prérogative de l'autorité judiciaire qui, dans chaque cas d'espèce, doit pouvoir saisir le service qui lui paraît le plus apte à diligenter les investigations, ou au contraire, dessaisir le service qui ne peut remplir de façon satisfaisante cette mission<sup>55</sup>. Elle contribue à la pleine effectivité du principe à valeur constitutionnelle de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire, résultant de l'article 66 de la Constitution.

Toutefois, ce libre choix s'exerce à l'égard des services territorialement compétents tels qu'ils sont organisés. Il n'y a pas de disposition légale ou de principe général de procédure pénale qui fasse obligation à l'Etat de le garantir à l'autorité judiciaire dans les limites du département ou même du ressort du tribunal de grande instance. En fait, le libre choix ne s'exerce pas seulement dans une logique « horizontale », au niveau du département ou du ressort, mais surtout dans une logique « verticale » à travers le recours aux échelons régionaux et nationaux de la police ou de la gendarmerie.

Cette logique « verticale » figure à l'article D4 du code de procédure pénale : « *Le magistrat fait appel aux officiers de police judiciaire relevant de la direction centrale de la police judiciaire ou de la direction centrale de la police aux frontières ou de la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale dans les cas de nécessité, en tenant compte des possibilités que procurent à l'officier de police judiciaire premier saisi sa rapidité d'intervention, ses sources d'information, sa connaissance de l'affaire et du milieu humain* ».

---

<sup>54</sup> « *Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire* ».

<sup>55</sup> Article D.3 du code de procédure pénale : « *le magistrat compétent apprécie souverainement, dans chaque cas d'espèce, en fonction de la nature et des circonstances de l'affaires, des hypothèses qu'elle autorise et de l'étendue des recherches à entreprendre, s'il y a lieu de dessaisir l'officier de police judiciaire qui a commencé l'enquête ou de lui laisser poursuivre pour tout ou partie les investigations* ».



C'est cette possibilité de choix « vertical » qui fait que l'autorité judiciaire ne voit pas son libre choix interdit à Paris, dans les Hauts-de-Seine, en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne. Symétriquement, il pourrait donc être considéré que le libre choix serait préservé et garanti dans un département où seule la gendarmerie serait compétente en matière de sécurité publique dès lors que l'autorité judiciaire pourrait librement saisir le SRPJ compétent, voire l'une des formations nationales de la DCPJ.

#### **La position du ministère de la justice**

La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), consultée par la Cour, souligne les obstacles qui peuvent s'opposer à la saisine du SRPJ compétent, voire de l'une des formations nationales de la DCPJ, pour enquêter sur des faits commis en zone de gendarmerie.

D'une part, la première intervention sur les lieux d'un crime ou d'un délit, dans le cadre d'une enquête de flagrance, ou le recueil des premières informations, dans le cadre d'une enquête préliminaire, constitue un élément essentiel à la détermination du service ou de l'unité qui se voit confier la poursuite des investigations. Il est très rare en pratique, car techniquement complexe et humainement délicat, surtout dans le cadre d'une enquête de flagrance, de saisir un service de la police nationale après qu'une unité de la gendarmerie nationale a procédé aux premières investigations. Ne pouvant jamais procéder à ces actes initiaux dans les départements placés intégralement en zone de gendarmerie, du fait de l'absence de service de sécurité publique, la police nationale ne s'y verrait confier que peu de procédures judiciaires.

En pratique, sur l'ensemble du territoire, le recours à la police ou à la gendarmerie pour mener les enquêtes judiciaires résulte de façon presque mécanique du lieu de commission des faits, en zone de compétence de l'une ou de l'autre force. A cet égard, le principe du libre choix est donc de fait largement formel. Son exercice se limite aux cas exceptionnels où la nature de l'affaire justifie que le magistrat, comme l'y autorise le code procédure pénale, dessaisisse le service à l'origine des premières constatations.

D'autre part, selon la DACG, l'efficacité de l'intervention d'un service d'enquêtes de la PJ (service régional ou direction centrale) ou de la gendarmerie (brigade ou section de recherches) dépend beaucoup du soutien logistique apporté par les enquêteurs locaux. Ainsi, si elle venait à être saisie dans un département situé intégralement en zone de gendarmerie, la police nationale verrait l'efficacité de son intervention fortement amoindrie dans la mesure où elle y serait privée des atouts opérationnels nécessaires à la bonne marche des investigations. Ce risque

doit être nuancé en tenant compte de la coopération nécessaire entre services de police et de gendarmerie en matière judiciaire.

*b) Le statut de l'officier du ministère public*

Le code de procédure pénale indique dans ses articles 45 et 46 que les fonctions d'officier du ministère public (OMP) peuvent être occupées par un commissaire de police ou, en cas d'empêchement, par un commandant ou un capitaine de police également en poste dans le ressort du tribunal de grande instance. A titre exceptionnel et en cas de nécessité absolue, le procureur de la République peut désigner le maire de la commune où siège le tribunal.

Aucun texte de portée générale ne prévoit la possibilité de confier cette fonction à un officier de gendarmerie. Toutefois, cet obstacle juridique ne paraît pas suffisant pour écarter par principe l'éventualité d'un transfert en zone de gendarmerie des villes chefs-lieux de département.

Selon la DACG, le statut militaire des gendarmes ne prévoit que deux limites à leur intervention dans l'exercice de fonctions judiciaires. L'article L.4122-2 du code de la défense énonce que les militaires ne peuvent réaliser des consultations, expertises et plaidoiries dans des litiges intéressant une personne publique sauf si cette prestation s'exerce à son profit. L'article L.4121-6 reprend l'article 257 du code de procédure pénale sur l'interdiction d'être juré d'assises.

Cependant, si le statut des commissaires (décret n°2005-939 du 2 août 2005) prévoit qu'ils exercent les attributions de magistrat qui leur sont conférées par la loi, cette mention n'apparaît pas dans le statut les officiers de police (décret n° 2005-716 du 29 juin 2005). Ainsi, il ne peut être tiré de conclusions définitives du fait que les fonctions d'OMP ne pourraient être confiées qu'aux fonctionnaires dont le statut le prévoit expressément.

De plus, l'article 811 du code de procédure pénale prévoit qu'outre-mer, un officier de police judiciaire de la gendarmerie peut être désigné pour exercer ces fonctions en cas d'empêchement ou d'absence du commissaire de police au lieu où siège la juridiction de proximité.

### **3 - La contrainte d'équilibre**

D'ampleur différente, les deux séries de redéploiements de la dernière décennie ont été mises en œuvre avec la volonté de respecter le principe de l'échange compensé posé par la LOPSI qui n'en a toutefois pas précisé le sens. Cet équilibre a été interprété comme portant à la fois

sur les effectifs « gagnés » ou « perdus » et sur la population gagnée ou perdue par chaque force lors des transferts. Le territoire de référence (départemental, régional ou national) n'a pas été précisé. Or, plus le territoire est restreint, plus la contrainte est forte.

*a) Les transferts des années 2003 à 2006*

Entre les années 2003 et 2006, plusieurs exceptions départementales à l'échange compensé de population sont observables et, en dépit de l'engagement pris par le ministre de l'intérieur, ces exceptions n'ont pas été globalement compensées pour parvenir *in fine* à un redéploiement « équilibré » : le solde net des différents mouvements a abouti à transférer un peu de plus de 190 000 habitants en zone police, sans que ce déséquilibre prête à conséquence.

En revanche, s'agissant des emplois, l'équilibre a été recherché à l'échelon local, pour des raisons sociales et des raisons politiques locales, sans y être toujours trouvé. L'absence de données précises sur les mouvements d'emplois dus à ces transferts ne permet pas de savoir dans quelles proportions chaque force a « gagné » ou « perdu », d'autant que ces transferts se sont accompagnés de réorganisations dans un contexte de croissance globale des effectifs. Ainsi, dans la Nièvre, alors que le transfert à la gendarmerie de la CSP de Cosne-sur-Loire était effectué et qu'il était renoncé au transfert compensatoire à la police de Varennes-Vauzelles, la DDSP a conservé, via des sureffectifs dans la CSP de Nevers, l'essentiel des emplois affectés à Cosne-sur-Loire.

*b) Les transferts de 2011*

Pour les redéploiements opérés en 2011, le principe d'échanges compensés entre les deux forces s'est moins appliqué à la population couverte qu'aux effectifs redéployés au sein de chacune des forces. L'objectif était qu'au sein de la police comme de la gendarmerie, le solde des mouvements d'emplois soit nul. Selon les décisions ministérielles prises en 2011, cet objectif devrait être atteint dans la police mais non dans la gendarmerie.

Ce principe d'équilibre auquel les deux directions générales attachent une grande importance n'est pas en soi un critère de rationalisation, mais plutôt une contrainte d'exécution. Il a conduit à réduire le nombre et l'importance des transferts de la gendarmerie vers la police, faute de CSP « d'échange », au fur et à mesure que, pour des raisons locales, se restreignaient les possibilités d'extension des polices d'agglomération.

Au vu de la dernière série de redéploiements, la contrainte d'équilibre est pesante. Elle l'est d'autant plus que la compensation est recherchée à un échelon local (départemental ou régional) plutôt que national.

Dans un nouveau contexte de réduction des effectifs, la question des gains ou de pertes d'effectifs prend un tout autre sens, chaque force pouvant désormais trouver intérêt à économiser des emplois pour respecter des plafonds d'emplois en baisse.

#### **4 - Deux autres contraintes**

A ces trois contraintes s'en ajoutent deux autres d'ordre différent :

- la contrainte immobilière, dont on a vu qu'elle avait été très présente par exemple dans la réflexion du préfet de la région PACA pour proposer une configuration pour la police d'agglomération de Marseille ;
- l'avis des conseils municipaux concernés : la faible proportion d'avis défavorable (20 %) lors des opérations de redéploiements de 2003 à 2006 témoigne sans doute de la prudence des autorités de l'Etat à aller contre la volonté des élus locaux.

---

#### **CONCLUSION**

---

*Le concept de bassin de délinquance paraît pertinent pour étendre la police d'agglomération dans la mesure où il vise à renforcer l'unité de commandement et les possibilités de mutualisation des moyens au sein d'une CSP élargie. Toutefois, les conditions locales de son application restent à préciser. En outre la constatation au sein d'une CSP d'une importante délinquance « importée » ne peut à elle seule justifier son extension.*

*Les futures opérations de redéploiement devraient porter particulièrement sur les petites CSP « isolées ». Un premier bilan des opérations de redéploiement mises en œuvre en 2011 montre que la gendarmerie nationale est en mesure de prendre la responsabilité de circonscriptions de moins de vingt mille habitants en y affectant des effectifs inférieurs de 30 % à ceux des policiers précédemment en fonction, grâce à sa doctrine d'emploi et à son modèle d'organisation plus adaptés à de tels contextes que ceux de la police.*

*Les conditions de mise en œuvre d'un nouveau partage territorial devraient être assouplies. Les critères d'instauration du régime de la police d'Etat, inscrits dans le décret de 1996, seraient à réviser. Le seuil*

*de population pourrait être porté à 50 000 habitants, voire davantage. La référence au niveau et à la nature de la délinquance doit être enrichie.*

*Cependant, le ministère de l'intérieur n'envisage pas, au regard de l'expérience des derniers transferts comme de la nécessité d'une forte concertation locale, de modifier les critères d'instauration du régime de la police d'Etat, notamment le seuil de population. Les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales mènent seulement des « réflexions opérationnelles ponctuelles » sur les agglomérations et les territoires dont elles ont la responsabilité. Le transfert à la gendarmerie de la commune de Libourne, d'une population légèrement supérieure à 20 000 habitants, relève de cette démarche, mais doit être considéré comme une exception.*

*De même, le ministère est défavorable à la remise en cause de la compétence systématique de la police nationale dans les villes chefs-lieux de département dotées d'une population inférieure à 20 000 habitants. En conséquence, les modalités éventuelles de transfert à la gendarmerie de ces villes, où sont implantés ses groupements départementaux et certaines de ses unités territoriales, ne sont pas étudiées et les économies réalisables par la police en termes d'emploi ne sont pas précisément estimées.*

*En outre, il est souhaitable que, dans la police comme dans la gendarmerie, que la programmation des investissements immobiliers tienne compte de l'éventualité d'opérations de redéploiement dans les communes périphériques des grandes villes ou dans les petites CSP susceptibles d'être concernées par elles, afin d'éviter d'en compromettre la mise en œuvre comme cela a été observé dernièrement.*

*Enfin, il conviendrait de renoncer à la recherche d'un impact globalement compensé, au sein de chacune des deux forces, en termes de population couverte comme d'effectifs concernés, des opérations d'extension de la police d'agglomération et de transfert de CSP en zones de gendarmerie. Cette contrainte d'équilibre, surtout quand elle est déclinée à l'échelon local, est un facteur important de rigidité comme l'ont montré, lors des derniers redéploiements, les écarts importants entre les propositions initiales et les décisions finales.*

*Il n'y a en effet pas de raison a priori pour que l'extension de la zone de police dans les grands pôles urbains et celle de la zone de gendarmerie dans les petites CSP, qui répondent à des logiques différentes, affectent des moyens équivalents au sein de chacune des forces. L'équilibre des emplois dégagés et mobilisés par ces opérations serait à observer d'abord au plan national, sans exclure des mouvements d'emplois d'un programme à l'autre, au sein de la mission Sécurité.*

---



## **Conclusion générale**

Les deux séries de redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie, opérés de 2003 à 2006 sous l'égide de la LOPSI et en 2011 en application de la RGPP, ont obéi à des logiques différentes mais complémentaires. La première a visé à actualiser la délimitation des zones de compétence des deux forces au regard des évolutions de la population et de la délinquance ; la seconde, d'ampleur modeste, à développer la police d'agglomération.

Hormis quelques situations locales particulières, le ministère de l'intérieur n'a pas prévu de poursuivre ce mouvement de redéploiement en raison des difficultés de tous ordres, en particulier le fréquent attachement des élus locaux au statu quo en ce domaine et l'importance des dépenses d'accompagnement des mutations des personnel et de celles de nature immobilière.

Le coût des opérations menées par la police nationale de 2003 à 2006 et par les deux forces en 2011 aurait dû être rigoureusement évalué.

Un meilleur partage territorial est nécessaire pour optimiser l'efficacité de l'action de l'Etat en matière de sécurité publique en fonction de la densité des populations couvertes et de l'intensité de la délinquance.

Les transferts de communes entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie devraient donc être poursuivis conformément à la doctrine d'emploi et à l'organisation respectives des deux forces.





## **ANNEXES**



## Annexe n° 1

### ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

RÉPUBLIQUE KCC A1010007 CDC  
LIBERTÉ 03/12/2010

Le Président

n° 1080

PARIS, le 1<sup>er</sup> décembre 2010

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances :

- Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

- Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

- Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

- Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

- Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

- Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

- Les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jérôme CAHUZAC

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 PARIS

## ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU  
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 1089

KCC A1010798 CDC  
30/12/2010RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le

24 DEC. 2010  
24 DEC. 2010

Monsieur le Premier Président,

Le mercredi 22 décembre 2010, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Pierre Bayle, accompagné de magistrats de la Cour, a rencontré successivement trois membres de la commission des Finances afin de cerner l'objet, la méthode et le calendrier de trois enquêtes demandées à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Il me semble utile de vous faire part des conclusions de ces échanges.

...

S'agissant des transferts de zones de compétences entre police et gendarmerie, l'enquête serait centrée sur les années 2000. Selon la méthode envisagée, sous réserve de vérification de sa pertinence, la Cour des comptes s'appuierait sur un échantillon d'une demi-douzaine de départements, correspondant à des situations variées, tant du point de vue du poids de leur population urbaine que de l'évolution récente de la délinquance.

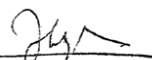
Quant à la mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, sujet vaste et divers, il a été convenu que le rapport d'enquête procéderait à des constats sur l'achat et la gestion des véhicules, l'achat et la gestion des armes et équipements, les transmissions (systèmes Acropol et Rubis) ainsi que sur la police technique et scientifique. L'examen d'autres domaines, comme la formation, ne serait en revanche pas compatible avec une mise à disposition du rapport en temps utile pour contribuer au débat budgétaire.

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 PARIS

- 2 -

Sur ces deux aspects, le rapport pourrait être remis vendredi 30 septembre ou lundi 3 octobre 2011, ce qui permettrait d'organiser l'audition traditionnelle à une date compatible avec le calendrier de la discussion du projet de loi de finances.

En remerciant la Cour des comptes pour l'attention portée aux préoccupations de notre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

  
Jérôme CARUZAC

## **Annexe n° 2**

### **Les redéploiements avant 1998**

La répartition des compétences territoriales entre la police et la gendarmerie a été régie pendant près de soixante ans par la loi du 23 avril 1941. La police nationale était, selon ce texte, chargée de la sécurité publique dans les villes de plus de 10 000 habitants et la gendarmerie dans toutes les autres communes. Ce principe simple a reçu en fait des applications plus complexes. Certaines communes de moins de 10 000 habitants sont restées placées sous la responsabilité de la police nationale. Malgré la compétence de la police nationale, la gendarmerie a conservé un dispositif important dans les grandes villes, notamment dans la petite couronne parisienne. Parfois, le transfert juridique ne s'est pas accompagné de la mise en place de moyens de la police nationale (notamment en outre-mer), la gendarmerie conservant ses missions en application d'un protocole.

L'urbanisation, accélérée à partir des années soixante, et le développement des zones périurbaines ont imbriqué les territoires rendant ainsi les responsabilités plus confuses. La croissance de villes de moins de 10 000 habitants, souvent à la périphérie des agglomérations, n'a pas toujours été suivie d'un transfert de compétences. Il en est résulté une confusion des responsabilités. Dans certaines agglomérations, le découpage pouvait ressembler à une mosaïque. La lutte contre la criminalité et la délinquance était contrariée par des « effets de frontière », la compétence territoriale des policiers étant en principe limitée au ressort de leur circonscription. Pendant ce temps, les délinquants exploitaient cette rupture pour mieux déjouer les actions menées à leur encontre.

Laborieuse, la redistribution territoriale des forces de sécurité est passée par plusieurs étapes administratives :

- protocole d'accord intérieur-défense du 7 octobre 1983 : recensement et régularisation de situations de compétence de fait non-conformes au droit (prise en compte policière intégrale de 140 communes sur 144 déjà étatisées, désétatisation de 317 communes sur 341 destinées à relever exclusivement de la gendarmerie, et partages de compétences conclus à l'échelon central dans 19 communes), soit un coût en effectifs de police de 363 fonctionnaires ;

- mission de liaison et de prospective sur la police et la gendarmerie en 1988<sup>56</sup> : reconnaissance de la nécessité d'une simplification de la carte des implantations territoriales (étatisation complète de la police dans les secteurs les plus urbanisés, désétatisation des villes de moyenne et petite importance) et d'une planification concertée des projets correspondants ;
- création à partir de 1990 d'un groupe de travail commun DGPN-DGGN dans le but d'une révision pluriannuelle du partage des zones de compétence territoriales respectives sur la base de critères objectifs de répartition tenant compte de la notion d'unité urbaine de l'INSEE (instauration du régime de la police d'Etat à partir de 20 000 habitants) : prise en charge entre 1990 et 1993 de 4 communes par la gendarmerie, de 13 par la police, soit un coût de 258 fonctionnaires ;
- mission conjointe IGA/contrôle général des armées sur la coopération entre police et gendarmerie en 1995<sup>57</sup> dans le cadre de la préparation des décrets d'application de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité : proposition de révision du régime de la police d'Etat dans 102 petites circonscriptions de police et de désengagement de la gendarmerie des grandes agglomérations (confirmation du seuil démographique d'étatisation de 20 000 habitants), suivie d'un programme négocié de transfert à la gendarmerie de 53 communes et à la police de 39 communes.

Sur ce dernier programme, seuls ont été opérés, en 1997, les transferts à la gendarmerie de la commune de Corte et à la police de celles de Furiani et de Pietrabugno.

---

<sup>56</sup> Mission conduite par M. Cabannes.

<sup>57</sup> Mission conduite par MM. Roussot Nouaille et De la Gorce.

**Annexe n° 3****Liste des CSP redéployées en zone gendarmerie au titre de la  
LOPSI de 2002**

	Département	CSP	Présent sur la liste de 1998
1 <sup>er</sup> mai 2003	Aube	Romilly-sur-Seine	OUI
1 <sup>er</sup> juillet 2003	Dordogne	Sarlat	OUI
1 <sup>er</sup> septembre 2003	Aveyron	Villefranche-de-Rouergue	OUI
	Bouches-du-Rhône	Chateaurenard	OUI
	Charente-Maritime	Saint-Jean-d'Angely	OUI
	Cher	Saint-Amand-Montrond	OUI
	Eure	Bernay	OUI
	Hérault	Pézenas	OUI
	Indre	Issoudun	OUI
	Mayenne	Mayenne	OUI
	Meuse	Commercy	OUI
	Nord	Caudry	OUI
	Puy-de-Dôme	Issoire	OUI
	Pyrénées-Atlantiques	Mourenx	OUI
	Pyrénées-Atlantiques	Oloron-Saint-Marie	OUI
	Seine-Maritime	Le Tréport	OUI
	Somme	Albert	OUI
	Var	Saint-Tropez	OUI
	Vendée	Fontenay-le-Comte	OUI
1 <sup>er</sup> janvier 2004	Jura	Saint-Claude	OUI
	Lot	Figeac	OUI
	Nièvre	Cosne-sur-Loire	OUI
1 <sup>er</sup> février 2004	Meurthe-et-Moselle	Neuves-Maisons	NON
1 <sup>er</sup> septembre 2004	Ardèche	Le Teil	OUI
	Aude	Limoux	OUI
	Calvados	Vire	OUI
	Drôme	Pierrelatte	OUI
	Manche	Avranches	OUI
	Morbihan	Pontivy	OUI
	Puy-de-Dôme	Thiers	OUI
	Rhône	Tarare	OUI
	Sarthe	La Flèche	OUI
	Yonne	Joigny	NON



1 <sup>er</sup> janvier 2005	Ardèche	Tournon	OUI
	Finistère	Douarnenez	OUI
		Landerneau	OUI
	Haute-Saône	Lure	OUI
	Saône-et-Loire	Autun	OUI
		Paray-le-Monial	OUI
1 <sup>er</sup> septembre 2005	Côtes d'Armor	Guingamp	OUI
1 <sup>er</sup> septembre 2006	Lot-et-Garonne	Marmande	NON

**Annexe n° 4**  
**Les redéploiements consécutifs à la LOPSI de 2002**  
**L'exemple de trois départements**

**1. Premier exemple : la Meuse**

Le département de la Meuse a fait l'objet de trois transferts au titre de la LOPSI :

- la CSP de Commercy, comprenant les communes de Commercy (6 446 habitants), Vignot et Lérerville a été supprimée, ces trois communes étant transférées à la gendarmerie ;
- la CSP de Verdun a été étendue à la commune d'Haudainville (300 habitants) ;
- la CSP de Bar-le-Duc a été étendue à la commune de Longeville-en-Barrois (1 263 habitants), tandis qu'en était sortie la commune de Naives-Rosières (863 habitants).

Ces mouvements ont été menés à bien parallèlement à la constitution des COB au sein du groupement départemental de gendarmerie, sans suppression d'implantations, mais avec une répartition différente des effectifs entre les différentes brigades territoriales. C'est cette réorganisation interne à la gendarmerie, plus encore que la croissance des effectifs programmée par la LOPSI, qui a rendu possible la localisation à Commercy d'un nombre de gendarmes supérieur (61) à celui des policiers de l'ancien commissariat (41).

Ce dernier comptait 38 policiers titulaires, trois adjoints de sécurité et trois agents administratifs, soit 44 personnes au total (dont 41 exerçant des fonctions de police). Les 41 fonctionnaires titulaires ont été affectés ainsi : 16 à la CSP de Bar-le-Duc, ce qui constituait un renfort exceptionnel puisque la CSP n'était dans le même temps que marginalement étendue, cinq à la CSP de Verdun. Les 20 personnels restant ont été mutés en-dehors du département.

Il y avait déjà à Commercy une brigade territoriale autonome (BTA) couvrant 16 petites communes rurales dispersées autour de la ville et peuplées en tout de 3 895 habitants. Cette BTA comptait dix militaires, dont deux gendarmes adjoints volontaires (GAV), et abritait deux unités : une brigade motorisée et un PSIG. A l'issue du transfert, Commercy a été érigé en siège de compagnie ainsi constituée :

**Tableau n° 18 : Constitution de la nouvelle brigade de Commercy**

Unités	TEA 2002 avant transfert	TEA 2004 après transfert
Brigade territoriale de Commercy	10	24
Brigade mobile opérationnelle (BMO)	6	9
Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG)	6	20 (dont 6 pour Commercy)
Brigade de recherches	nouveau	8
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>61</b>

Source : préfecture de la Meuse, 2003

La parité des effectifs localisés sur place a donc été plus que respectée, avec un surcroît de 20 postes. Mais la nouvelle brigade couvre un territoire beaucoup plus vaste que l'ancienne CSP, puisqu'elle n'a pas abandonné sa compétence sur les 16 communes de l'ancienne BTA, et que la BMO, le PSIG et la BR ont une compétence sur l'ensemble de l'arrondissement.

Au plan immobilier, l'opération a conduit la gendarmerie à récupérer le commissariat neuf dont la construction était en voie d'achèvement. Le logement des 33 nouveaux gendarmes implantés à Commercy a quant à lui emprunté des solutions transitoires de 2003 à 2007, notamment sur les communes voisines, jusqu'à la livraison, en 2007, d'une caserne adaptée aux besoins. La très grande majorité des 61 gendarmes localisés à Commercy est donc désormais logée sur place.

D'après un bilan communiqué au député de la circonscription par le préfet de la Meuse le 22 novembre 2004, au plan opérationnel, cette organisation a permis de tripler le nombre de patrouilles de nuit : alors que le commissariat ne pouvait organiser qu'une seule patrouille permanente de deux policiers, le nouveau dispositif autorise deux patrouilles diurnes et une patrouille nocturne de trois gendarmes, sur un territoire plus vaste il est vrai. Ce dispositif est cependant en retrait par rapport à celui envisagé, puisque le dossier préparatoire au décret en Conseil d'Etat portant suppression du régime de la police d'Etat (nécessaire pour surmonter l'avis négatif du conseil municipal) évoquait quatre patrouilles diurnes<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Questionnaire relatif au projet de décret rempli par la préfecture de la Meuse le 10 juillet 2003.

Les responsables de la gendarmerie insistent sur cette donnée opérationnelle d'une plus grande présence sur la voie publique pour expliquer la chute brutale des faits constatés au lendemain du transfert. Sans contester cette explication, il n'est pas à exclure que, comme dans la grande majorité des zones transférées à la gendarmerie, les différences de pratique d'enregistrement des faits ont contribué à l'ampleur et l'immédiateté du phénomène.

**Tableau n° 19 : L'évolution de la délinquance à Commercy (Meuse)**

	CSP Police		Zone gendarmerie	
	2001	2002	2004	2010
Faits constatés	541	558	401	328
Taux de délinquance	58,1	59,9	43,1	35,2
Taux d'élucidation	Non renseigné	Non renseigné	69,8	45,7

Source : extraits état 4001 communiqués par la DGGN

S'agissant de l'évolution du taux d'élucidation, elle est due au taux exceptionnel de 2004 (69,8 %), en raison de l'arrestation des auteurs d'une importante série de cambriolages, tandis que le taux de 2010 (45,7 %) serait, selon les responsables de la gendarmerie, un taux « normal ».

### **La permanence des équilibres arrêtés en 2003**

Au printemps 2010 les réductions d'effectifs demandées dans le cadre la RGPP ont conduit les responsables de la région de gendarmerie de Lorraine et du groupement de la Meuse à envisager la suppression de dix emplois au sein de la compagnie de Commercy. Le député et le sénateur de la circonscription, par lettres du 25 février et du 8 mars 2010, s'en sont inquiétés auprès du ministre de l'intérieur. Ce dernier a décidé, en juin 2009, de geler ce projet.

Incidemment, les trois correspondances illustrent la difficulté de chiffrer avec précision, à l'unité près, les effectifs de gendarmes mis en place dans le cadre du transfert de l'ancien commissariat, indépendamment des unités à compétence plus large simplement localisés à Commercy. Dans sa lettre, le député indique ainsi : *« Je me permets de vous rappeler qu'en 2003, Monsieur Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur de l'époque, s'était engagé à maintenir l'effectif de 24 gendarmes pour compenser la fermeture du commissariat de police de Commercy. Avec 24 gendarmes, la brigade devait alors pouvoir prendre*

*en charge la zone police.* ». Dans sa lettre, le sénateur fait état quant lui de 27 gendarmes. Et dans sa réponse du 9 juin 2010, le ministre de l'intérieur conclut : « (...) *je suis en mesure de vous préciser que, contrairement à ce qui avait été initialement envisagé, les effectifs de la brigade territoriale de Commercy seront maintenus au format actuel de 23 militaires* ».

S'agissant du renfort considérable de la CSP de Bar-le-Duc, dont la nécessité opérationnelle n'était pas évidente, il avait permis en 2004 de créer une BAC. Mais celle-ci n'a pas duré, puisqu'à la suite d'une arrestation nocturne jugée sévèrement par l'inspection générale de la police nationale, elle a été remplacée par un groupe de sécurité de proximité (GSP) de trois personnes, qui constitue une unité d'appui et n'a pas d'activité nocturne.

### **Les perspectives**

Si l'on se réfère aux scénarios de la fin des années 1990, le seul redéploiement qui pourrait encore être mené à bien à droit constant serait le transfert à la gendarmerie de la CSP de Verdun. Celle-ci couvre actuellement la commune de Verdun (20 429 habitants) et quatre communes limitrophes pour atteindre 28 321 habitants au total. Le commissariat de Verdun est doté de 72 emplois, dont 54 officiers et agents de police, 10 personnels administratifs, techniques et scientifiques et huit adjoints de sécurité. Avec un policier pour 393 habitants, il ne s'agit pas là d'une dotation très supérieure à la moyenne nationale en zone police, mais au regard des caractéristiques géographiques assez proches des zones périurbaines de la gendarmerie, ce ratio est en revanche très supérieur à celui usuellement appliqué en zone de gendarmerie (un gendarme pour 800 ou 900 habitants selon la classification).

Cependant aucun des responsables locaux ne plaide aujourd'hui pour un nouveau mouvement<sup>59</sup>, en estimant que les redéploiements LOPSI ont été bien menés et qu'il convient maintenant de travailler aux outils de coordination ou de mutualisation, et, dans le cas de la gendarmerie, d'adapter son maillage territorial, car plusieurs brigades ont moins de six gendarmes, ce qui déroge à son référentiel national.

---

<sup>59</sup> Toutefois la gendarmerie, sans le revendiquer, se déclare prête à reprendre la CSP de Verdun si un tel schéma était arrêté au plan national, voire les deux CSP de Verdun et Bar-le-Duc si l'hypothèse de départements « tout gendarmerie » était retenue à l'occasion d'une troisième vague de redéploiements.

## 2. Deuxième exemple : la Nièvre

Le département de la Nièvre n'a connu qu'un seul transfert : la suppression, en 2004, de la CSP de Cosne-sur-Loire, qui ne comportait que la commune éponyme (11 400 habitants).

Comme indiqué ci-dessus, le préfet avait recommandé en novembre 2002 de n'opérer aucun redéploiement dans le département, en indiquant toutefois que si la suppression de la CSP de Cosne-sur-Loire était décidée, elle devrait être compensée par l'extension de la CSP de Nevers à la commune de Varennes-Vauzelle (9 664 habitants). Cependant, le ministère de l'intérieur a décidé la suppression de la CSP de Cosne-sur-Loire sans étendre la CSP de Nevers à la commune de Varennes-Vauzelle, le conseil municipal y étant opposé.

Comme dans d'autres départements, la gendarmerie a consenti d'importants moyens pour réaliser le transfert dans les meilleures conditions possibles, en faisant de Cosne-sur-Loire le siège de la compagnie d'arrondissement. Une BTA dotée de 30 militaires (dont sept gendarmes adjoints volontaires) a été créée. Parallèlement, un PSIG de neuf militaires d'active et de sept GAV a été créé sur place, tandis que les effectifs de la BR étaient portés à neuf. Avec le groupe de commandement de la compagnie, composé de cinq gendarmes, l'opération a permis de localiser sur place 60 gendarmes en lieu et place des 40 policiers de l'ancien commissariat.

Tableau n° 20 : Constitution de la nouvelle brigade de Cosne-sur-Loire

	Effectifs	Ratios (2003 / 2005)	
<b>Police</b>	40	1 policier / 285 habitants	1 policier / 18,7 faits constatés par an
<b>Gendarmerie</b>	60		
<i>Brigade territoriale autonome de Cosne-sur-Loire</i>	30	<i>1 gendarme / 380 habitants</i>	1 gendarme / 18,6 faits constatés par an
<i>Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG)</i>	16		
<i>Brigade de recherches</i>	9		
<i>Commandement de compagnie</i>	5		

Source : Dossier de transfert de novembre 2002 et présentation de la compagnie de Cosne-sur-Loire à la Cour, juin 2011.

Au plan opérationnel, le commissariat, ouvert 24 heures sur 24, assurait une patrouille nocturne de trois fonctionnaires de police. La nouvelle organisation assure une disponibilité nocturne avec la présence

d'un planton à Cosne même, et trois patrouilles nocturnes ont été mise en place, mais sur le territoire de la BTA, plus étendu que celui de l'ancienne CSP, limitée à Cosne.

La gendarmerie justifie cette organisation par la réduction du nombre de faits constatés, notamment en matière de délinquance de voie publique.

**Tableau n° 21 : L'évolution de la délinquance à Cosne-sur-Loire (Nièvre)**

	CSP Police		Zone gendarmerie	
	2002	2003	2005	2010
Faits constatés	895	748	560	495
<i>Dont voie publique</i>	<i>482</i>	<i>388</i>	<i>191</i>	<i>203</i>
Taux de délinquance	80,0	66,9	50,1	44,3
Taux d'élucidation	Non renseigné	Non renseigné	49,3	48,3

Depuis 2004, ce dispositif a pu être maintenu, la réduction des effectifs demandée à la compagnie dans le cadre de la RGPP (moins trois emplois de sous-officiers et moins deux emplois de gendarmes adjoints volontaires) ayant été absorbée grâce à la constitution d'une COB entre les brigades de Cosne, de Donzy et de Saint-Amand, qui avait été différée au moment de la reprise pour faciliter la transition.

La BTA de Cosne-sur-Loire avait repris l'ancien commissariat, qui venait d'être construit, et en 2009, une nouvelle caserne de 61 logements est entrée en service pour l'ensemble des gendarmes localisés sur place.

### **3. Troisième exemple : les Alpes-Maritimes**

Le département des Alpes Maritimes n'a connu qu'un seul mouvement au titre des redéploiements 2003-2006 : les communes de Vence (19 479 habitants) et de La Colle-sur-Loup (7 633 habitants) ont été transférées de la police à la gendarmerie avec, corrélativement, la fermeture du poste de police localisé à Vence qui dépendait du commissariat de Cagnes-sur-Mer dans la CSP de Cannes.

Au regard d'autres transferts réalisés ailleurs, ce mouvement n'est pas négligeable en termes de population couverte. Malgré cela, le préfet n'a proposé aucun transfert symétrique de la gendarmerie vers la

police<sup>60</sup> : le transfert des communes de Villeneuve-Loubet (14 427 habitants) et de quelques communes de petite taille situées autour du quartier sensible de l'Ariane, à Nice, avait été envisagé, mais devant l'opposition des élus dans le premier cas et les réticences de la DDSP dans le second, cette compensation n'a pas été retenue.

En termes d'effectifs, le transfert a été relativement simple : les quinze fonctionnaires de police qui occupaient le poste de Vence ont été réaffectés au sein même de leur CSP de Cannes, tandis que la gendarmerie a mobilisé l'essentiel de son surcroît de moyens lié à la LOPSI (+ 18 emplois entre 2003 et 2005) pour constituer une brigade territoriale à Vence.

Ce transfert paraît s'être accompagné d'une amélioration locale du service. Le poste de police de Vence, puisqu'il ne s'agissait pas d'un commissariat, n'était pas ouvert la nuit, et celui de Cagnes-sur-Mer ne déployait sur le territoire de Vence, entre 18 heures et 8 heures du matin, qu'une unique patrouille de deux personnes. La gendarmerie, conformément à son concept d'emploi, a mis en place une disponibilité de nuit, et met en œuvre, à l'échelle de la COB, deux à trois patrouilles de trois gendarmes.

En 2008, les services de la préfecture et les états-majors des deux forces de sécurité ont évoqué brièvement la possibilité de se porter candidats à la constitution d'une police d'agglomération, mais devant les difficultés repérées pour proposer un schéma territorial cohérent et satisfaisant à une forme d'équilibre entre les deux forces, ils y ont rapidement renoncé.

---

<sup>60</sup> D'après l'actuel DDSP, ce choix serait la conséquence « des mauvaises relations du DDSP de l'époque avec le préfet de l'époque ». Quoi qu'il en soit, ce transfert non compensé au profit de la gendarmerie semble avoir laissé un peu d'amertume au sein des services de police.



**Annexe n° 5****Propositions de redéploiement du préfet de la région Rhône-Alpes (note au ministre du 13 juillet 2009)**

L'agglomération lyonnaise n'a cessé de croître. Le réseau des transports en commun (TCL) a densifié son maillage et diversifié les moyens de transports mis à disposition des habitants des communes situées à la périphérie de la CSP de Lyon. Ce maillage dense a rapproché du centre-ville des populations délinquantes venues parfois de loin. Pour autant, le département du Rhône ne connaît pas de façon préoccupante des phénomènes de bandes. Leur mobilité interdépartementale est souvent éphémère et peu structurée. Elles sont restées localisées sur des quartiers compris dans la zone de compétence de la DDSP du Rhône (Vénissieux, Vaulx-en-Velin, 5<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon notamment). De plus, l'analyse de la délinquance sur le département n'a pas montré de flux de population délinquante en provenance des grandes agglomérations de la région que sont Grenoble, St Etienne ou Bourg-en-Bresse.

*a) Des propositions de court terme*

Le département du Rhône a connu en 2005 une opération de redéploiement des forces de police et de gendarmerie qui s'est traduite par la fermeture du commissariat de Tarare et, concomitamment, le rattachement à la CSP de Villefranche-sur-Saône de trois communes (Gleizé, Limas et Arnas) situées en zone gendarmerie. Des réflexions ont ensuite été menées conjointement par la DGPN et la DGGN pour étendre à nouveau la capacité opérationnelle de la DDSP du Rhône qui comprend trois CSP : Lyon (14 communes, 977 000 habitants), Villefranche-sur-Saône (4 communes, 50 000 habitants) et Givors (2 communes, 27 000 habitants).

Selon le préfet de région, neuf communes supplémentaires pouvaient utilement être agglomérées à la CSP de Lyon. L'étude de la délinquance montrait en effet qu'elles émettent des flux de délinquance en direction du centre de Lyon ou de communes déjà situées en zone police. Inversement, des délinquants lyonnais commettent des infractions dans ces villes toutes proches.

**Un transfert « rapide » de quatre communes de la gendarmerie à la police :**

- Rillieux-la-Pape est une commune importante (29 600 habitants), frontalière de Vaulx-en-Velin, qui comprend une zone urbaine sensible. Frappée d'une délinquance (taux de 55 %) qui justifie

depuis plusieurs années des mesures spécifiques pour lutter contre les violences urbaines, notamment la présence soutenue d'une unité des forces mobiles en sécurisation).

- Ecully (18 200 habitants) connaît des flux de délinquance depuis et vers le 9<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon et notamment les quartiers frontaliers de Vaise, la Duchère et la Sauvegarde.
- Feyzin (9 500 habitants), qui se trouve dans le même bassin de délinquance que Vénissieux, est dans le prolongement du quartier des Minguettes.
- Chassieu (9 300 habitants) est entourée par les communes de Meyzieu, Decines-Charpieu, Bron et Saint-Priest qui se trouvent en zone de police. Affectées d'un taux de 58 %, elle appartient au même bassin de délinquance que celles-ci.

Chacune de ces quatre communes possédait une caserne de gendarmerie, remontant aux années 1980 mais en bon état, facilement convertible en locaux de police selon le rapport du préfet. Les quatre unités de gendarmerie comptaient 102 personnels. La population concernée s'élevait au total à 66 600 habitants.

#### **Un transfert plus complexe pour cinq autres communes**

Au regard de la logique des bassins de délinquance et du principe de continuité de l'action des forces de sécurité, cinq autres communes, selon le préfet de région, pouvaient être utilement agglomérées à la zone de police autour de Lyon. 103 gendarmes y étaient en poste dans ces cinq brigades. Toutefois, ces opérations étaient délicates par leur contexte financier, immobilier et politique.

Dans quatre d'entre elles, les locaux des brigades de gendarmerie avaient bénéficié récemment de travaux de construction ou d'agrandissement. Dans la cinquième, un projet immobilier vient d'être lancé.

- Les locaux de la brigade de **Jonage**, livrés en 2006, se composent d'un bâtiment administratif distinct des logements (neuf villas construites sur le même périmètre). La construction d'un coût de 1,9 M€, réalisée par la commune sans subvention de l'Etat ni du département du Rhône, a fait l'objet d'un bail emphytéotique.
- Les brigades **d'Irigny** (16 villas) et de **Saint-Genis-Laval** (20 villas) sont dans une situation équivalente. Les communes ont construit les bâtiments et en sont propriétaires. A Irigny, l'engagement financier a été de 2,7 M€, pris en charge par un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) avec des subventions de l'Etat et du département. A Saint-Genis-Laval où la

brigade ne couvre qu'une seule commune, cette dernière a engagé une dépense d'investissement de 3,7 M€ avec l'aide de subventions de l'Etat et du département.

- A **Tassin-La-Demi-Lune** où deux des trois bâtiments de la brigade (locaux techniques et quinze logements) datent de 1985 et le dernier (dix logements) de 2005, le propriétaire de la caserne est un SIVU regroupant les communes de Tassin et de Charbonnières. Le montant de l'extension et de la rénovation des bâtiments s'est élevé à 2,55 M€, cofinancé par l'Etat et le département.
- A **Francheville**, la pose symbolique de la première pierre en vue de la construction d'une nouvelle caserne a eu lieu le 20 juin 2009. L'investissement devrait s'élever à 5,3 M€, pris en charge par un SIVU propriétaire des futurs bâtiments, avec les concours financiers de l'Etat et du département.

Ces difficultés inhérentes à des investissements immobiliers récents ou en cours, supportés par les communes et intercommunalités ne pouvaient être partiellement levées qu'au prix d'une étroite concertation avec les élus locaux concernés, probablement rendus dubitatifs par l'inconstance de l'Etat.

Au total, l'intégration de ces neuf communes dans la zone de compétence de la police nationale devait se traduire par le transfert d'une population de 130 400 habitants et permettrait le redéploiement de 205 gendarmes pour les seules brigades territoriales, nombre à majorer des réductions d'effectifs des unités dites d'environnement (BR, PSIG) au pro rata de la population perdue. Le groupement de gendarmerie évaluait donc à 250 gendarmes les moyens humains libérés par l'extension de la police d'agglomération à ces neuf communes.

#### *b) Des propositions de long terme*

Anticipant les mouvements d'urbanisation, le préfet a aussi proposé le rattachement à terme de la zone de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry à la police d'agglomération de Lyon, les espaces encore largement ruraux qui séparent Lyon de son principal aéroport étant appelés à se densifier. Ce projet d'extension couvrirait une population de 26 100 habitants et englobait cinq communes : Gênas, Saint-Bonnet de Mure, Saint-Laurent-de-Mure et Colombier-Saugnieu, qui ne participent pas à la délinquance lyonnaise, et une commune de l'Isère, Janneyrias.

Les propositions du préfet incluaient aussi la ville de Vienne située dans le département de l'Isère à quarante kilomètres de Lyon. L'urbanisation n'est pas continue entre ces deux villes, mais le rétrécissement de la vallée du Rhône et la présence contiguë de

l'autoroute, des routes principales, du fleuve et des voies ferrées, imposent une liaison facile, déjà largement utilisée en cas de demande de renfort. En effet, en réponse à une demande de renfort, la CSP de police de Vienne ne peut guère compter dans l'urgence sur la DDSP de l'Isère. Elle pourrait constituer une CSP unique fusionnée avec celle de Givors à l'extrémité sud du département du Rhône.

Enfin, le préfet proposait le rattachement à la CSP de Lyon de deux communes de l'Ain, Neyron (2 300 habitants) et Miribel (8 900 habitants) au motif qu'elles forment les limites nord du parc de loisirs Miribel-Jonage implanté à cheval sur les départements de l'Ain et du Rhône. Pendant la saison estivale le parc connaît des problèmes de sécurité liés à ses activités de baignades, nautiques et de loisirs, mais aussi une délinquance propre à ce type de grand rassemblement. Le transfert de ces deux communes, situées en zone gendarmerie, dans la zone couverte par le commissariat de Vaulx-en-Velin serait justifié par l'intérêt d'une unicité de commandement.

*c) Le transfert d'une CSP de plus de 50 000 habitants*

Le préfet de la région Rhône-Alpes s'est efforcé de contrebalancer les propositions d'extension de la zone de police autour de Lyon par le transfert en zone de gendarmerie d'un nombre suffisant de communes en termes de population et d'effectifs. Son choix s'est porté sur la CSP de Villefranche-sur-Saône dans le département du Rhône.

Depuis son extension en 2004 dans le cadre de la première vague de redéploiement, cette CSP de 50 510 habitants comprend quatre communes : Villefranche-sur-Saône, Gleizé, Limas et Arnas. En 2008, son taux de criminalité la classait au 51<sup>ème</sup> rang parmi les 131 circonscriptions de 25 000 et 50 000 habitants. Elle employait 102 fonctionnaires. Les bâtiments du commissariat étaient vétustes et peu opérationnels.

L'agglomération de Villefranche-sur-Saône est totalement enclavée en zone gendarmerie. Son bassin de vie englobe notamment Trévoux dans l'Ain, siège d'une compagnie de gendarmerie. La compagnie de gendarmerie de Villefranche-sur-Saône possède déjà des unités couvrant le spectre des missions de sécurité publique (brigade territoriale, brigade motorisée pour la police de la route, BR et PSIG).

**Annexe n° 6****Propositions de redéploiement du préfet de la région PACA  
(note au ministre du 7 juillet 2009)***a) L'aire marseillaise***Le secteur de Cassis et Carnoux**

La délinquance constatée à Cassis, commune située dans la continuité urbaine des CSP de Marseille, Aubagne et la Ciotat, est fortement liée aux flux de population de l'agglomération marseillaise. De même, Carnoux, commune dortoir, est un axe de liaison routière obligatoire entre les CSP d'Aubagne et de la Ciotat. L'intégration de ces deux villes dans la police d'agglomération marseillaise répondrait à un double objectif de cohérence géographique et d'efficacité opérationnelle.

Cependant, le transfert de Cassis et Carnoux priveraient les communes de Ceyreste et Roquefort-la-Bédoule de leurs brigades de rattachement.

**Le secteur de Septèmes-les-Vallons, Cabriès et Bouc-Bel-Air**

Septèmes-les-Vallons est une commune totalement intégrée à l'agglomération marseillaise dans la continuité des quartiers nord particulièrement sensibles. Cabriès s'étend sur un tiers de la vaste zone commerciale de Plan-de-Campagne, l'autre partie de la zone étant couverte par le poste de police des Pennes-Mirabeau. Son intégration à la zone de police devrait permettre de créer une cohérence d'action. Bouc-Bel-Air est une commune en voie de densification urbaine dont la population travaille sur l'axe Aix-Marseille.

Le transfert de Septèmes-les-Vallons en zone de police entraînerait l'isolement de la commune de Simiane-Collongues, rattachée à la brigade territoriale de Septèmes-les-Vallons, dont l'intégration ne présente pas d'intérêt pour la police nationale en termes de flux ou d'intensité de la délinquance (44 faits pour mille habitants en 2008). Comme pour Ceyreste et Roquefort-la-Bédoule, cette opération de redéploiement nécessiterait de modifier le territoire des brigades de gendarmerie ; Simiane-Collongues pourrait être rattachée à la brigade de Gardanne mais au prix d'un possible allongement du délai d'intervention.

**Le secteur du Puy-Sainte-Réparate, de Venelles et de Pertuis**

La CSP de Pertuis (18 900 habitants) relève de la DDSP du Vaucluse, mais la commune appartient à la communauté d'agglomération

du pays d'Aix et ses activités administratives et économiques se développent principalement dans les Bouches-du-Rhône. La délinquance y est relativement forte (72 %). En raison de l'éloignement d'Avignon (une heure de route), les effectifs de la CSP sont régulièrement renforcés par des policiers venant d'Aix-en-Provence. Quant à Puy-Sainte-Réparate, commune rurale, et Venelles, considérée comme la banlieue d'Aix-en-Provence, elles sont placées sur l'axe de circulation allant de Marseille à Aix-en-Provence et passant à proximité de Pertuis en direction des Alpes.

#### **Le secteur de Rognac, Berre-l'Etang et Saint-Chamas**

La commune de Rognac partage son tissu urbain, commercial et industriel avec celle de Vitrolles. Saint-Chamas constitue avec Miramas une cité populaire et des échanges permanents de population sont constatés entre ces deux communes. Berre-l'Etang est une commune industrielle (port, raffineries) identifiée pour être le lieu de résidence de délinquants actifs dans diverses communes du département. Son intégration en zone de police devrait améliorer la connaissance et le suivi de ce milieu.

En revanche, l'opération envisagée risquerait de priver la gendarmerie de la connaissance dudit milieu qui rayonne notamment sur les communes limitrophes (La Fare-les-Oliviers, Coudoux, Ventabren, Velaux).

La solution proposée pour Berre-l'Etang et Pertuis pouvait aussi interférer avec l'accompagnement du projet ITER par les forces de sécurité en mettant en cause le commandement unique assuré par le groupement de gendarmerie des Bouches-du-Rhône. L'itinéraire spécial déjà arrêté pour le transport des composants de ce site passe en effet uniquement en zone de gendarmerie : les convois doivent arriver à Berre-l'Etang par barge puis être acheminé par la route jusqu'à Cadarache.

Le préfet attirait l'attention du ministre sur l'urgence de statuer sur le possible transfert de Berre-l'Etang car un projet de construction d'une nouvelle brigade de gendarmerie y était alors engagé, avec une dépense de 60 000 € déjà faite pour des études préalables, l'architecte devant être choisi en septembre 2009.

#### **Le secteur de Saussaies-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne et du Rove**

D'une faible densité urbaine, ces quatre communes sont néanmoins concernées par de nombreux mouvements de population venant des agglomérations de Marseille (quartiers Nord) et de Martigues, particulièrement en été. Leur rattachement à la CSP de Marseille devrait

permettre la couverture de la Côte bleue par une force unique d'intervention.

Toutefois, il était aussi de nature à compromettre l'existence de la compagnie de gendarmerie d'Istres. Dans ce cas, le commandant du groupement départemental de gendarmerie, désigné comme autorité militaire territorialement compétente, n'aurait plus disposé des effectifs pré-positionnés dans les communes concernées pour garantir un délai d'intervention de moins de trente minutes en cas d'incident.

#### *b) L'ouest du département*

En dehors de l'aire marseillaise, le préfet de région a proposé, d'une part, de créer une circonscription interdépartementale de sécurité publique rattachée au département du Gard et composée des communes de Beaucaire (Gard) et Tarascon (Bouches-du-Rhône), et d'autre part, de transférer la CSP d'Arles (52 000 habitants) à la gendarmerie nationale.

Cette commune atypique, la plus grande de France par sa superficie, est dotée d'un protocole d'intervention passé entre la police et la gendarmerie. La première est compétente sur la seule ville, soit 98 % de la population communale, et la seconde sur l'estuaire du Rhône, soit la majeure partie de la Camargue. Ce transfert devrait mettre fin à une situation inconfortable de partage de responsabilité entre la police et la gendarmerie sur la commune d'Arles, particulièrement antagonique tant avec le concept de police d'agglomération ou qu'avec celui de police des territoires.

De surcroît, il impliquerait aussi un renforcement des effectifs de la CSP de Tarascon qui est soumise aux sujétions inhérentes au fonctionnement du tribunal de grande instance et de la maison d'arrêt, et voient ses effectifs régulièrement renforcés par ceux de la CSP d'Arles.

**Annexe n° 7****Liste des CSP isolées comptant moins de 20 000 habitants***(Source : DGGN, mai 2011)*

Dépt	CSP	population	Effectifs PN	Mise en place GN (0,70)
62	Touquet-Paris-Plage	5 438	46	32
50	Coutances	9 896	44	31
19	Ussel	10 250	46	32
70	Hericourt	10 361	46	32
22	Dinan	11 235	46	32
05	Briançon	11 542	44	31
11	Castelnaudary	11 575	54	38
68	Guebwiller	11 609	40	28
09	Foix	11 726	52	36
14	Dives-sur-Mer	11 731	51	36
48	Mende	12 378	54	38
31	St-Gaudens	12 672	54	38
82	Castelsarrasin	12 740	44	31
14	Honfleur	13 056	47	33
07	Privas	13 489	50	35
79	Thouars	13 530	45	32
59	Bailleul	13 616	49	34
23	Gueret	13 789	60	42
02	Château-Thierry	14 622	58	41
09	Pamiers	14 830	50	35
61	Argentan	14 900	56	39
65	Lourdes	15 265	56	39
81	Carmaux	15 468	45	32
19	Tulle	15 734	57	40
14	Deauville	16 682	58	41
12	Decazeville	16 787	55	39
81	Mazamet	16 854	42	29
57	Sarrebouurg	16 927	50	35
41	Romorantin-Lanthenay	17 572	43	30
04	Digne-les-Bains	17 868	64	45



73	Albertville	18 009	52	36
59	Jeumont	18 393	51	36
30	Bagnols-sur-Ceze	18 545	56	39
54	Villerupt	19 096	43	30
62	Berck	19 128	55	39
59	Aulnoye-Aymeries	19 362	47	33
67	Selestat	19 459	50	35
22	Lannion	19 459	59	41
54	Conflans-en-Jarnisy	19 587	45	32
59	St-Amand-les-Eaux	19 829	51	36
29	Concarneau	19 953	50	35
77	Provins	19 999	79	55
	<b>Total</b>	<b>634 961</b>	<b>2 144</b>	<b>1 501</b>
	<b>Nombre CSP</b>	<b>42</b>		
	<i>Gain théorique en emplois</i>			<i>643</i>

**Annexe n° 8****Liste des CSP isolées comptant entre 20 000 et 30 000 habitants***(Source : DGGN, mai 2011)*

Dépt	CSP	Population	Effectifs PN	Mise en place GN (0,70)
88	Remiremont	20 015	52	36
29	Morlaix	20 401	60	42
38	Voiron	20 672	49	34
55	Bar-le-Duc	20 716	64	45
54	Pont-a-Mousson	21 001	51	36
50	Granville	21 020	55	39
59	Hazebrouck	21 101	50	35
04	Manosque	21 162	65	46
25	Pontarlier	21 183	51	36
34	Agde	21 293	84	59
32	Auch	21 545	72	50
57	Sarreguemines	21 733	67	47
21	Beaune	21 778	48	34
07	Aubenas	21 914	52	36
07	Guilherand-Granges	22 013	46	32
61	Flers	22 349	51	36
39	Lons-le-Saunier	22 561	66	46
54	Toul	22 646	56	39
76	Fecamp	22 682	53	37
54	Luneville	22 872	52	36
02	Tergnier	23 211	48	34
16	Cognac	23 278	55	39
41	Vendome	23 285	47	33
12	Millau	23 620	62	43
59	Gravelines	23 653	52	36
38	Bourgoin-Jallieu	23 659	62	43
35	Fougeres	23 873	52	36
80	Abbeville	24 052	63	44

50	St-Lo	24 582	57	40
08	Sedan	24 601	56	39
52	Chaumont	25 378	78	55
39	Dole	25 621	68	48
46	Cahors	25 652	83	58
84	Cavaillon	25 819	63	44
68	St-Louis	26 233	51	36
17	Saintes	26 531	70	49
70	Vesoul	26 819	81	57
69	Givors	26 931	63	44
14	Lisieux	26 997	67	47
55	Verdun	27 050	73	51
73	Aix-les-Bains	27 375	62	43
18	Vierzon	28 147	73	51
88	St-Die	28 346	76	53
91	Etampes	28 607	95	67
49	Saumur	28 654	70	49
02	Laon	29 512	77	54
84	Orange	29 859	73	51
77	Coulommiers	29 923	76	53
	<b>Total</b>	<b>1 161 925</b>	<b>2 997</b>	<b>2 098</b>
	<b>Nombre de CSP</b>	<b>48</b>		
<b>Gain théorique en emplois</b>			<b>899</b>	

**Annexe n° 9****Liste des CSP isolées comptant entre 30 000 et 40 000 habitants***(Source : DGGN, mai 2011)*

Dépt	CSP	population	Effectifs PN	Mise en place GN (0,70)
47	Villeneuve-sur-Lot	30 292	81	57
01	Oyonnax	30 570	65	46
17	Royan	30 768	71	50
27	Vernon	31 306	82	57
52	St-Dizier	31 458	96	67
24	Bergerac	31 713	81	57
13	La Ciotat	32 126	87	61
64	Biarritz	32 304	85	60
71	Le Creusot	32 493	73	51
40	Dax	32 640	77	54
17	Rochefort	33 259	77	54
86	Chatellerault	34 402	84	59
76	Bolbec	34 715	55	39
51	Epemay	34 844	73	51
43	Le Puy en Velay	34 872	84	59
67	Haguenau	34 891	65	46
26	Montelimar	34 938	77	54
89	Sens	35 049	107	75
38	Vienne	35 197	84	59
15	Aurillac	35 411	88	62
95	Persan	36 088	106	74
03	Moulins	36 930	113	79
33	Arcachon	37 064	96	67
05	Gap	37 332	83	58
02	Soissons	37 433	79	55
27	Louviers	37 556	95	67
84	Carpentras	38 155	82	57

40	Mont-de-Marsan	38 401	87	61
58	Nevers	38 496	120	84
61	Alençon	39 453	87	61
12	Rodez	39 639	107	75
71	Montceau-les-Mines	39 878	87	61
	<b>Total</b>	<b>1 119 673</b>	<b>2 734</b>	<b>1 914</b>
	<b>Nombre CSP</b>	<b>32</b>		
<b><i>Gain théorique en emplois</i></b>			<b><i>820</i></b>	

Source : DGGN, mai 2011.

**Annexe n° 10****Liste des CSP isolées comptant entre 40 000 et 50 000 habitants***(Source : DGGN, mai 2011)*

<b>Dépt</b>	<b>CSP</b>	<b>Population</b>	<b>Effectifs PN</b>	<b>Mise en place GN (0,70)</b>
13	Salon-de-Provence	40 147	106	74
54	Longwy	40 320	81	57
89	Auxerre	40 667	117	82
85	Sables-d'Olonne	40 898	80	56
62	Avion	41 660	93	65
83	Draguignan	42 400	95	67
71	Macon	42 813	100	70
26	Romans-sur-Isere	43 082	88	62
81	Castres	43 141	93	65
59	Somain	43 376	84	59
64	St-Jean-de-Luz	43 844	98	69
57	Forbach	43 912	108	76
57	Freyming-Merlebach	44 169	122	85
88	Epinal	45 115	111	78
76	Dieppe	45 476	102	71
30	Ales	46 333	120	84
11	Carcassonne	46 639	139	97
45	Montargis	46 676	93	65
28	Dreux	46 800	130	91
59	Armentieres	47 971	93	65
59	Cambrai	48 299	108	76
13	Marignane	48 797	95	67
06	Grasse	48 801	117	82
62	St-Omer	48 949	124	87
69	Villefranche-sur-Saône	49 588	99	69
	<b>Total</b>	<b>1 119 873</b>	<b>2 596</b>	<b>1 817</b>
	<b>Nombre CSP</b>	<b>25</b>		
<b>Gain théorique en emplois</b>			<b>779</b>	

Source : DGGN, mai 2011.

**Annexe n° 11**  
**Liste des CSP comptant entre 50 000 et 100 000 habitants**  
*(Source : DGGN, mai 2011)*

Code INSEE	CSP	Population (1999)
13054	MARIGNANE	50 355
78586	SARTROUVILLE	50 560
2B033	BASTIA	51 219
59122	CAMBRAI	51 475
19031	BRIVE-LA-GAILLARDE	51 586
13004	ARLES	51 614
47001	AGEN	51 698
91114	BRUNOY	52 584
62765	SAINT-OMER	52 841
85191	ROCHE-SUR-YON	52 947
60159	COMPIEGNE	52 974
83069	HYERES	53 258
06083	MENTON	54 108
91201	DRAVEIL	54 160
82121	MONTAUBAN	54 421
2A004	AJACCIO	54 697
56260	VANNES	54 773
03310	VICHY	55 275
42998	ONDAINE	56 291
49099	CHOLET	56 320
13117	VITROLLES	56 334
60057	BEAUVAIS	57 355
74012	ANNEMASSE	57 619
27229	EVREUX	57 788
95607	TAVERNY	58 007

91421	MONTGERON	58 048
78490	PLAISIR	58 249
83123	SANARY SUR MER	58 384
01053	BOURG-EN-BRESSE	59 396
41018	BLOIS	59 414
34301	SETE	59 513
77243	LAGNY-SUR-MARNE	59 580
81004	ALBI	61 851
77296	MOISSY-CRAMAYEL	62 929
24322	PERIGUEUX	63 078
03185	MONTLUCON	63 120
78208	ELANCOURT	63 869
91021	ARPAJON	64 301
79191	NIORT	64 329
78440	MUREAUX	64 956
95277	GONESSE	65 694
35288	SAINT-MALO	65 904
51108	CHALONS-EN-CHAMPAGNE	67 047
68066	COLMAR	67 163
83126	LA SEYNE-SUR-MER	67 642
08105	CHARLEVILLE-MEZIERES	67 868
42187	ROANNE	68 203
44184	SAINT-NAZAIRE	68 616
13047	ISTRES	68 844
78650	VESINET	68 949
74010	ANNECY	69 640
36044	CHATEAUROUX	69 715
60175	CREIL	69 806
02691	SAINT-QUENTIN	70 007
78551	SAINT-GERMAIN-EN-LAYE	70 212



77108	CHELLES	70 634
06027	CAGNES-SUR-MER	71 459
53130	LAVAL	71 482
71076	CHALON-SUR-SAONE	71 641
95210	ENGHIEN-LES-BAINS	72 128
91549	SAINTE-GENEVIEVE-DES-BOIS	73 022
22278	SAINT-BRIEUC	73 399
78297	GUYANCOURT	73 412
77284	MEAUX	73 638
29232	QUIMPER	74 235
25388	MONTBELIARD	74 809
42999	GIER	75 242
65440	TARBES	76 516
90010	BELFORT	76 538
59172	DENAIN	78 003
78172	CONFLANS-SAINTE-HONORINE	78 769
83061	FREJUS	79 093
34032	BEZIERS	79 463
59392	MAUBEUGE	80 092
62041	ARRAS	80 728
73065	CHAMBERY	80 998
64102	BAYONNE	85 646
91326	JUVISY-SUR-ORGE	86 620
13056	MARTIGUES	87 409
28085	CHARTRES	87 859
91228	EVRY	88 662
77337	NOISIEL	88 737
62193	CALAIS	90 763
77373	PONTAULT-COMBAULT	90 824
78498	POISSY	91 447

50129	CHERBOURG OCTEVILLE	91 717
26362	VALENCE	93 701
62119	BETHUNE	94 304
16015	ANGOULEME	95 532
95585	SARCELLES	97 223
18033	BOURGES	97 579
06004	ANTIBES	99 314
62160	BOULOGNE-SUR-MER	100 017
NB de CSP: 197	Total Population:	9 429 510

**Annexe n° 12**  
**Les perspectives de nouveaux redéploiements**  
**L'exemple de deux départements**

L'exemple des deux départements donné ci-après, Nièvre et Alpes-Maritimes, montrent, au moins dans ces deux cas, la nécessité de s'abstraire de certains critères traditionnels si l'on entend poursuivre le remodelage des zones de compétences pour accroître l'efficacité opérationnelle des forces et économiser sur leurs moyens.

### **1. Le département de la Nièvre**

Aujourd'hui, le département ne compte plus qu'une seule CSP, celle de Nevers, si bien que les scénarios possibles pour de nouveaux redéploiements ne sont que de deux ordres, sauf inversion du mouvement de 2004.

#### *a. Le scénario d'une extension de la CSP de Nevers*

La DDSP a déjà remis au préfet une hypothèse de travail<sup>61</sup> consistant à étendre la CSP de Nevers aux limites de ce qui est considéré sur place comme l'agglomération. Dans un premier temps, il s'agirait d'étendre la CSP à la commune de Varennes-Vauzelles (9 664 habitants) dans la continuité urbaine de Nevers. Dans un deuxième puis un troisième temps, la CSP pourrait s'étendre sur un axe Est-Ouest, puis au Sud, avec l'adjonction des communes de Marzy (3 683 habitants), de Coulanges-Les-Nevers (3 672) et Saint-Eloi (2 102), puis de Challuy (1 732) et Sermoise-sur-Loire (1 724). Toutes ces communes présentent une configuration périurbaine à leur point de contact avec Nevers, mais leur tissu est en majorité tissu rural.

La première opération, la seule étudiée en 2004, porterait la CSP à 49 795 habitants, tandis que les suivantes la porteraient à un peu plus de 63 000 habitants au terme des six transferts.

La DDSP mentionne comme un indice allant dans le sens d'une « agglomération » le fait que 7,55 % des personnes mises en cause à Nevers en 2011 viendraient des communes limitrophes où l'extension de la CSP est envisagée. Cette proportion est assez faible au regard d'autres situations de délinquance « importée ». Il montre surtout, avec 7,55 % des

---

<sup>61</sup> Note non datée et non signée du DDSP destinée au préfet, communiquée à la Cour pendant son contrôle.

mis en cause venant des communes limitrophes pour 38 % de la population<sup>62</sup>, que ces communes sont sensiblement moins « criminogènes » que la ville-centre.

*b. Le scénario d'un transfert de la CSP de Nevers à la gendarmerie*

Un tel transfert n'a pas été formellement étudié. En effet, il serait contraire au décret de 1996, puisque Nevers est le chef-lieu du département. Il conduirait à placer tout le département de la Nièvre dans la zone de compétence de la seule gendarmerie.

La DDSP paraît redouter un tel scénario, d'autant qu'elle en voit un signe avant-coureur dans le fait que le SDIG de la Nièvre a été le seul, sur le territoire métropolitain, à être confié à un militaire de la gendarmerie.

## **2. Le département des Alpes-Maritimes**

Aujourd'hui, le département compte 1 931 fonctionnaires de police (dont 153 adjoints de sécurité) répartis entre quatre circonscriptions et 851 gendarmes (dont 11 affectés à l'atelier automobile commun). Chacune des deux forces a des idées, voire des scénarios écrits de redéploiements, mais ils sont incompatibles.

*a. Un scénario de la DDSP*

Le DDSP a proposé au préfet<sup>63</sup> un scénario de constitution d'une vaste zone de police sur la quasi-totalité de la frange littorale, en transférant de la zone de gendarmerie la commune de Villeneuve-Loubet (14 427 habitants), aujourd'hui intercalée entre les CSP d'Antibes et de Nice, les communes situées dans la continuité Est de la CSP de Nice, c'est-à-dire Saint-Jean-Cap-Ferrat (2 085 habitants) et Beaulieu-sur-Mer (3 742), et surtout Mandelieu (21 192), pointe ouest du département et située dans la quasi-continuité urbaine de Cannes (dont elle est toutefois séparée par la Siagne).

---

<sup>62</sup> La ville de Nevers compte 39 000 habitants, et les communes limitrophes représentent ensemble 24 000 habitants pour arriver, au total, à une CSP hypothétique de 63 000 habitants.

<sup>63</sup> Note du 24 juin 2011 adressée par le DDSP au préfet des Alpes-Maritimes à l'occasion de la visite des rapporteurs de la Cour.

En échange, la police transférerait à la gendarmerie la commune de Grasse (51 580 habitants) qui est une circonscription mono communale séparée de la CSP de Cannes par plusieurs communes moyennes présentant un tissu périurbain situées en zone de gendarmerie.

Ce scénario est fondé sur une logique territoriale claire, qui consiste à unifier sous le régime de la police d'Etat l'ensemble de la bande littorale de 70 kilomètres de long (et de trois à six kilomètres de large au maximum), qui regroupe environ les trois quarts de la population du département et la majorité des 200 000 touristes qui y séjournent en moyenne<sup>64</sup>. Pour la police, il en résulterait un gain d'efficacité, notamment pour la gestion des grands événements fréquents qui se situent presque toujours dans cette zone. Il permettrait également de créer, en partie grâce aux effectifs récupérés à Grasse, une compagnie de sécurisation.

Toutefois ferait exception à l'homogénéité de cette vaste zone le bandeau de l'autoroute A8 qui est placé à qualité sous la responsabilité de la gendarmerie et qui s'intègre globalement dans la frange littorale. En outre, la continuité de la zone resterait interrompue par le maintien en zone de gendarmerie des communes d'Eze (2 961 habitants) et de Cap d'Ail (4 997). Leur topographie est telle que la seule voie de communication entre la CSP de Menton et celle de Nice étendue demeurerait l'A8, en zone de gendarmerie.

L'hypothèse d'un transfert de la ville Grasse n'avait pas été envisagée en 1998. Son transfert à la gendarmerie, s'agissant d'une ville de plus de 50 000 habitants comportant un quartier sensible, romprait avec la position relativement constante du DGPN. En l'espèce, le fait que Grasse comporte un tribunal de grand instance et une maison d'arrêt, ce qui occasionne une importante activité de gardes statiques et de transfèrements (au moins jusqu'à la reprise par l'administration pénitentiaire dans ce dernier cas) n'est sans doute pas étranger à la proposition du DDSP.

#### *b. Les réflexions de la DGPN*

La gendarmerie nationale n'a pas communiqué au préfet de scénario formalisé, mais les hypothèses sur lesquelles elle travaille, au niveau départemental ou au sein de sa direction générale, sont radicalement différentes. Elle identifie en effet trois enjeux, fondés sur l'idée que la frange littorale s'arrête en réalité après Nice, et que les axes

---

<sup>64</sup> Ce nombre varie en réalité de 50 000 en janvier-février à 600 000 en juillet-août.

nord-sud sont ceux du développement démographique et économiques du département.

Le premier enjeu consisterait donc à unifier une zone de compétence à l'est du département autour de Menton, confiée à la gendarmerie, qui serait chargée de la CSP de Menton. Ainsi serait créée, à l'est de Nice, une zone cohérente au sein de laquelle la montée en puissance (par exemple en cas d'événement à Menton) s'effectuerait depuis la profondeur du département, et non depuis sa largeur. Cette zone aurait par ailleurs l'avantage d'être homogène autour de la principauté de Monaco, alors que le scénario proposé par la DDSP maintient les deux forces en contact avec cette dernière (la police à Beausoleil et la gendarmerie à Cap d'Ail et la Turbie, sans changement).

Le deuxième enjeu tient à l'opération d'intérêt national (OIN) de la plaine de Var, identifiée par le décret du 7 mars 2008. Celle-ci constitue une bande sud-nord d'une profondeur de trente kilomètres, qui traverse le territoire de 15 communes. La gendarmerie n'envisage pas d'exercer sa compétence sur toute la zone puisque les deux communes qui en constituent l'entrée, Nice et Saint-Laurent-du-Var, ont vocation à rester dans la zone de la police. Mais elle estime nécessaire de réfléchir à un concept d'emploi des forces adapté à cette zone, qui est déjà marquée par une forte présence commerciale et d'activité, alors que les communes et les zones d'habitation sont dispersées sur ses hauteurs. De surcroît, la limite des ressorts des tribunaux de grande instance de Grasse et de Nice est précisément le Var, si bien que la zone est partagée à parts équivalentes entre les deux.

Enfin, plus ponctuellement, la gendarmerie estime nécessaire d'unifier en zone de police les abords du quartier de l'Ariane, situé à l'est de Nice, qui constitue une « dent » insérée dans la zone de gendarmerie.

Ces réflexions de la gendarmerie ne portent pas sur les hypothèses de transfert des communes de Mandelieu (de la gendarmerie à la police) et de Grasse (de la police à la gendarmerie), tandis que la livraison en 2012 de la nouvelle caserne de Villeneuve-Loubet, à l'initiative des élus locaux, destinée à devenir la plus importante caserne de gendarmerie du département laisse présager une vive opposition à un transfert en zone de police de cette dernière commune.

A ces données s'ajoute une caractéristique particulière aux Alpes-Maritimes : l'importance des polices municipales.

### *c. Les polices municipales*

Dans la zone de gendarmerie, il y a ainsi 37 polices municipales, comprenant au total 327 agents, soit l'équivalent de 39 % des effectifs

départementaux de la gendarmerie. En zone de police, la proportion est encore plus forte, avec 906 policiers municipaux, soit l'équivalent de 46 % des effectifs de la DDSP.

Il n'y a aujourd'hui aucune doctrine nationale, ni aucun critère formalisé pour prendre en compte la réalité des polices municipales dans l'allocation des effectifs, ni au sein de la gendarmerie, ni au sein de la police. Au niveau départemental, tant les états-majors des forces que la préfecture et le parquet estiment que cette réalité ne peut être ignorée.

Les Alpes-Maritimes constituent donc un laboratoire des réflexions susceptibles d'inspirer une nouvelle génération de redéploiements ou de réorganisations, tant elles doivent faire le partage entre les « vitrines » (comme Mandelieu, le Cap Ferrat ou le périmètre de la principauté de Monaco), les critères administratifs hérités des années 1990 (avec le sort de la ville de Grasse), la problématique des bassins de délinquance (avec la continuité du quartier de l'Ariane et la frange littorale), les enjeux opérationnels liés à la montée en puissance saisonnière ou aux événements, et enfin la question des ressorts judiciaires puisque la réforme de la carte judiciaire n'a pas abouti ici à la création d'un tribunal à ressort départemental.





# Glossaire

<b>ADS</b>	: adjoint de sécurité
<b>AVIP</b>	: atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes
<b>BAC</b>	: brigades anti-criminalité (police nationale)
<b>BR</b>	: brigade de recherches (gendarmerie nationale)
<b>BST</b>	: brigade spécialisée de terrain (police nationale)
<b>BSU</b>	: brigade de sûreté urbaine (police nationale)
<b>BTA</b>	: brigade territoriale autonome (gendarmerie nationale)
<b>CGCT</b>	: code général des collectivités territoriales
<b>COB</b>	: communauté de brigades (gendarmerie nationale)
<b>CORG</b>	: centre opérationnel et de renseignement de la gendarmerie
<b>CSP</b>	: circonscription de sécurité publique
<b>DDSP</b>	: direction départementale de la sécurité publique
<b>DCPJ</b>	: direction centrale de la police judiciaire
<b>DCRI</b>	: direction centrale du renseignement intérieur
<b>DDSP</b>	: direction départementale de la sécurité publique
<b>DGGN</b>	: direction générale de la gendarmerie nationale
<b>DGPN</b>	: direction générale de la police nationale
<b>DRCPN</b>	: direction des ressources et des compétences de la police nationale (anciennement DAPN : direction de l'administration de la police nationale)
<b>ETPT</b>	: équivalent temps plein travaillé
<b>IGA</b>	: inspection générale de l'administration
<b>IRAS</b>	: infractions révélées par l'action des services
<b>LOLF</b>	: loi organique sur les lois de finances du 1 <sup>er</sup> août 2001
<b>LOPS</b>	: loi du 21 janvier 1995 dite d'orientation et de programmation sur la sécurité
<b>LOPSI</b>	: loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure du 29 août 2002
<b>LOPPSI</b>	: loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011
<b>MCI</b>	: main courante informatisée
<b>ONDRP</b>	: observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
<b>OPJ</b>	: officier de police judiciaire
<b>PAMI</b>	: premiers à marcher d'intervention (gendarmerie nationale)
<b>PSIG</b>	: peloton de surveillance et d'intervention (gendarmerie nationale)
<b>RGPP</b>	: révision générale des politiques publiques
<b>SR</b>	: sections de recherches
<b>TEA</b>	: tableau des effectifs autorisés (gendarmerie nationale)
<b>TGI</b>	: tribunal de grande instance
<b>UTeQ</b>	: unité territoriale de quartier (police nationale)



**ANNEXE 3 :**

**RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES  
SUR LA MUTUALISATION ENTRE LA POLICE  
ET LA GENDARMERIE NATIONALES**





Rapport demandé par la commission des finances de  
l'Assemblée nationale

(Article 58-2 de la loi organique relative aux lois de  
finances du 1<sup>er</sup> août 2001 et L.132-4 du code des  
juridictions financières)

Tome 2

# **La mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales**

Octobre 2011



## SOMMAIRE

<b>AVERTISSEMENT.....</b>	<b>5</b>
<b>RESUME .....</b>	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>13</b>
 <b>CHAPITRE I - LES MUTUALISATIONS ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE : UNE PRIORITE MINISTERIELLE .....</b>	 <b>17</b>
 <b>I - Les orientations de la politique de mutualisation.....</b>	 <b>18</b>
A - La LOPSI, fondement de la politique de mutualisation du ministère de l'intérieur.....	18
B - Les objectifs de la révision générale des politiques publiques (RGPP) .....	20
 <b>II - Une typologie des différentes formes de mutualisation mises en œuvre .....</b>	 <b>22</b>
A - Des services communs .....	22
B - Des systèmes d'information communs .....	24
C - Des activités partagées.....	25
D - Des échanges croisés de prestations de services.....	26
E - La mise en compatibilité des systèmes de transmission.....	27
 <b>III - Des objectifs et des résultats budgétaires modestes .....</b>	 <b>27</b>
A - Les objectifs budgétaires des mutualisations.....	28
B - Des résultats encore modestes .....	31
 <b>CHAPITRE II QUATRE EXEMPLES DE MUTUALISATION .....</b>	 <b>35</b>
<b>I - La police technique et scientifique.....</b>	<b>35</b>
A - Une organisation de la PTS dans les deux forces peu propice aux mutualisations.....	35
B - Des instances de pilotage inadaptées à une éventuelle politique de mutualisation.....	46
C - La mutualisation des achats .....	49
D - Des formations insuffisamment communes.....	50
E - La mutualisation des systèmes d'information.....	52
 <b>II - Les achats et la gestion des véhicules.....</b>	 <b>64</b>
A - Les achats .....	64
B - La maintenance automobile.....	70

<b>III - Les réseaux de transmission.....</b>	<b>82</b>
A - Un service commun : le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure.....	82
B - La mise en compatibilité des systèmes .....	88
C - La réflexion sur la mise en place à terme d'un réseau unique .....	101
<b>IV - Les achats et la gestion des armements.....</b>	<b>108</b>
A - La mutualisation des achats.....	108
B - Les autres mutualisations dans le domaine des armes et équipements.....	119
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>131</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>133</b>



## Avertissement

Le présent tome 2 du rapport établi en réponse à la demande adressée à la Cour le 1<sup>er</sup> décembre 2010 par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, sur « *l'évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens* », porte sur les mutualisations entre la police et la gendarmerie nationales.

Compte tenu du caractère vaste et divers du champ des mutualisations, il a été convenu, conformément à une lettre datée du 24 décembre 2010 du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale au Premier président de la Cour des comptes, consécutive aux échanges entre le président de la quatrième chambre et des membres de cette commission, que l'enquête de la Cour porterait sur la police technique et scientifique, les achats et la gestion des véhicules, les réseaux de transmission et les achats et la gestion des armes et équipements.

Les actions de mutualisation conduites dans d'autres domaines comme la formation, par exemple, n'ont pas été contrôlées par la Cour. Elles sont seulement mentionnées pour cerner le champ de cette politique du ministère de l'intérieur et font l'objet de fiches d'information en annexes du présent tome 2.

Ce dernier ne porte pas non plus sur les divers dispositifs de coordination opérationnelle des deux forces qui obéissent à une logique différente de celle des mutualisations.

Dans chacun des principaux domaines d'enquêtes, les rapporteurs ont rencontré les responsables des services centraux concernés au sein des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales. Plusieurs questionnaires leur ont été adressés. Les rapporteurs se sont également rendus dans les services locaux de police et de gendarmerie pour compléter leurs informations.

Le relevé des observations provisoires de la Cour a été adressé le 3 août 2011 au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale, au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur du budget et au contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Des extraits ont été adressés le même jour à la

directrice des affaires criminelles et des grâces et à la directrice des services judiciaires du ministère de la justice pour les observations concernant leur champ respectif de responsabilité.

Le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale ont fait parvenir à la Cour, sous couvert du secrétaire général, une réponse commune datée du 14 septembre 2011. La directrice des affaires criminelles et des grâces a répondu le 6 septembre 2011. Aucune réponse n'a été reçue ni du directeur du budget ni du contrôleur budgétaire et comptable ministériel ni de la directrice des services judiciaires.

Le présent tome 2 du rapport demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui constitue la synthèse de la seconde partie de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 21 septembre 2011, par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Hespel, président de chambre maintenu, Schneider, Moreau, Barbé, Martin, Uguen, conseillers maîtres, Carpentier, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant MM. Martin, Senhaji, conseillers maîtres, M. Michelet, Mme Boutereau-Tichet, MM. Péhau, conseillers référendaires, Siret, Capini et Vaiss, rapporteurs extérieurs, et le contre-rapporteur, M. Ganser, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 27 septembre 2011 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bénard, procureur général, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy, présidents de chambre.

# Résumé

## Les mutualisations et leur effet budgétaire

Depuis l'impulsion donnée par la LOPSI de 2002, les mutualisations entre la police et la gendarmerie nationales se sont développées dans un nombre croissant de domaines. Du fait de l'approche progressive et pragmatique adoptée par le ministère, ces réformes ont pris des formes diverses et atteint des degrés variables selon les domaines.

Limitées aux fonctions logistiques, les mutualisations n'ont d'abord porté que sur les achats. Elles ne sont devenues prioritaires pour le ministère de l'intérieur qu'à partir de 2008 dans le cadre de la RGPP. Toutefois, les décisions prises dans le cadre de cette dernière ont manqué d'une définition claire et constante des champs de mutualisation entre les deux forces de sécurité. Effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a été réalisée sans l'élaboration préalable ou concomitante d'un plan de rationalisation des fonctions supports des deux forces, alors même que l'approfondissement de la mutualisation de leurs moyens en constituait l'un des premiers motifs.

Les économies imputées à la mise en œuvre des mutualisations entre la police et la gendarmerie sont encore trop modestes pour en faire un levier stratégique de la maîtrise des dépenses de la mission Sécurité. Elles ne représentent en effet qu'une part marginale de la réduction globale des crédits de fonctionnement du titre 3. Aucune estimation n'a été faite des économies budgétaires éventuellement réalisées en matière de dépenses de personnel.

## Quatre domaines de mutualisations

### La police technique et scientifique

Des fichiers communs ont été mis en place de longue date, notamment pour les prélèvements d'empreintes digitales (FAED) et d'empreintes génétiques (FAEG). A partir de 2005, les systèmes d'enregistrement des crimes et délits constatés, le *STIC* pour la police nationale et *JUDEX* pour la gendarmerie nationale, qui étaient par conception totalement distincts, ont commencé à converger. Un système *ARIANE*, élaboré par la police et la gendarmerie, rebaptisé Traitement des Procédures Judiciaires (TPJ), devrait permettre en 2012 de fédérer les données issues des systèmes *STIC* et *JUDEX*.

Ces quelques exemples ne doivent pas dissimuler que peu de progrès ont été accomplis pour assurer une meilleure complémentarité des installations de PTS de la police et de la gendarmerie.

Le choix d'implantation de leurs différents laboratoires n'a pas répondu à une logique de mutualisation alors que l'installation de l'IRCGN à Pontoise aurait pu permettre une opération commune en région parisienne.

Le maintien de capacités similaires dans des domaines spécialisés n'est pas toujours justifié. La possibilité de mutualiser certains équipements employés pour des activités à faible demande (analyse de cheveux, d'encres ou de fibres, par exemple) n'est pas étudiée.

Les structures de 2<sup>ème</sup> niveau implantées simultanément au chef-lieu de chaque département, qui obéissent pourtant à une même logique fonctionnelle, restent soumises à des organisations distinctes et parallèles, propres à la police et à la gendarmerie.

Une priorité a été donnée au développement de la police technique de proximité pour répondre à la délinquance de masse. Les deux forces ont cherché à satisfaire les exigences de performance, telles que l'amélioration du taux d'élucidation des délits, dans le cadre de leur organisation territoriale et fonctionnelle sans dégager simultanément les modalités d'une nouvelle complémentarité.

Les réponses aux exigences d'accréditation, qui supposent de conduire conjointement de coûteux projets de mise aux normes, devraient être apportées dans le cadre de la mutualisation de la PTS.

Le principe de la mutualisation est posé en matière d'achats de matériels de PTS, sauf exception liée à des besoins capacitaires spécifiques à chaque force, mais sa mise en œuvre reste partielle. La mutualisation de la commande publique porte sur les consommables et non les équipements, faute d'expression commune du besoin.

L'adoption d'un schéma général en matière de systèmes d'information nécessite aussi un pilotage conjoint.

Le conseil supérieur de la police technique et scientifique (CSPTS), auquel il revenait de proposer un tel schéma directeur commun à la police et à la gendarmerie, n'a pas été réuni depuis 2003. En l'absence de cette instance de coordination et d'arbitrage, le ministère de la justice n'a pu être suffisamment associé à la définition des orientations de police technique et scientifique et veiller à leur cohérence avec les instructions générales du Garde des Sceaux.

### Les véhicules

La police et la gendarmerie nationales pratiquent désormais une mutualisation relativement poussée de leurs achats de véhicules dont les effets sur les tarifs obtenus des fournisseurs restent néanmoins difficiles à estimer précisément.

Les services chargés des achats et de la commande publique au sein des deux directions générales sont restés inchangés. Aucune économie de fonctionnement n'est donc identifiable à ce jour sur la fonction achat et aucune réflexion n'est ouverte sur les possibilités de la rationaliser.

Engagée sous l'autorité des deux directeurs généraux, la mutualisation du soutien automobile n'a pas été précédée de la définition explicite d'une cible à atteindre en fonction d'un état des lieux dressé dans chaque région. Confiés aux préfets de zone, la sélection et le calendrier des opérations ont largement dépendu de la bonne volonté des responsables locaux.

Préalablement aux actions de mutualisation, chacune des forces a rationalisé son réseau d'ateliers de maintenance automobile pour mieux employer les moyens. Cette rationalisation a permis de rendre plus complémentaires et moins redondantes, au plan géographique et technique, les capacités respectives de maintenance de la police et de la gendarmerie. La réduction de 56 à 48 du nombre des ateliers de la police nationale paraît encore incomplète puisqu'elle laisse par ailleurs subsister de petites structures isolées et, avec 92 centres de soutien automobile, le maillage territorial de la gendarmerie reste dense

Globalement, la mutualisation de la maintenance automobile a encore une portée limitée. Fin 2010, la part des véhicules entretenus par des ateliers de l'autre force était de 7 % dans la police et 2 % dans la gendarmerie. On compte encore peu d'ateliers communs et de personnels transférés. Ces prestations de services croisées devraient être facturées au coût complet et non au seul coût des pièces détachées.

Dans les ateliers communs aux deux forces, il conviendrait d'analyser les problèmes d'organisation du travail auxquels se heurtent l'emploi conjoint de personnels de la police et de la gendarmerie en raison de leurs différences de statuts. Ces problèmes pourraient être résolus en recourant plus largement à des agents techniques dans la police et à des personnels civils dans la gendarmerie, sous réserve que cette dernière conserve une réserve de militaires compétents immédiatement projetables outre-mer et en opérations extérieures.

### Les transmissions

Dans le domaine des transmissions et des systèmes d'information, la mutualisation entre la police et la gendarmerie a donné lieu, fait relativement rare par ailleurs, à la création d'un service commun baptisé le ST(SI)<sup>2</sup>. En améliorant le dialogue entre les utilisateurs des SIC dans les services de police et de gendarmerie et les équipes techniques chargées de la conception et de la conduite des projets, celui-ci doit permettre d'apporter des réponses à la fois plus précises et plus rapides aux besoins exprimés. Toutefois, les progrès attendus de la création de ce service commun ne sont pas encore perceptibles.

De plus, la création du ST(SI)<sup>2</sup> n'a pas encore eu pour effet de simplifier sensiblement l'organisation au sein du ministère des services chargés de concevoir, de mettre en œuvre et de gérer les systèmes d'information et de communication, comme en témoignent ses relations complexes avec la direction des systèmes d'information et de communication et la gestion fragmentée de ses crédits.

Elle n'a pas non plus entraîné une réduction des dépenses de personnels puisque le ST(SI)<sup>2</sup> est doté d'un effectif globalement équivalent à ceux des services qu'il a remplacés. En outre, la préfecture de police de Paris, restée à l'écart de cette réforme, conserve inchangée sa sous-direction des systèmes d'information et de communication.

L'interconnexion du réseau fixe de la police (qui est celui du ministère de l'intérieur) et de celui la gendarmerie a progressé mais reste partielle. En 2012, en région parisienne, le réseau propre à la gendarmerie devrait être interconnecté avec le réseau ministériel. Pour le reste du territoire, des solutions techniques applicables au-delà de 2014 pour déployer un réseau filaire IP interministériel et multiservices « cohérent » sont étudiées.

Les deux forces sont aussi dotées de réseaux mobiles de transmission distincts. A titre principal, la gendarmerie emploie le réseau RUBIS, déployé de 1993 à 2000, qui demeure autonome par rapport à ACROPOL dont le déploiement dans la police, lancé en 1995, s'est achevé en 2007.

Seul, le réseau utilisé par la gendarmerie en région parisienne pour les besoins de ses forces mobiles, de ses unités de recherches, de la garde républicaine et de la sécurité des transports aériens, est conçu pour être interopérable avec le réseau ACROPOL-INPT employé par la police. Il en est de même des réseaux déployés lors de grands événements (sommets de l'OTAN ou du G20).

ACROPOL et RUBIS recourent à la même technologie de radiocommunication professionnelle, mais sous des versions logicielles incompatibles. Ils utilisent des bandes de fréquences et des clés de chiffrement différentes. Leur conception technique et leur configuration fonctionnelle rendent impossible leur compatibilité « native ». Ces différences correspondent à leurs conditions d'utilisation, en zone urbaine dense pour la police et dans des espaces souvent dégagés et étendus pour la gendarmerie. Leur interopérabilité complète en tout lieu serait d'ailleurs sans utilité. Cependant, plusieurs aménagements techniques ont permis de la renforcer.

La décision a été prise de mutualiser la maintenance de ces deux réseaux en recourant à un marché unique d'externalisation alors que jusqu'à présent, la maintenance d'ACROPOL-INT était externalisée, mais celle de RUBIS restait assurée par des services de la gendarmerie. La maintenance des terminaux, quant à elle, commence à être prise en charge, au sein des deux forces, par un service de la gendarmerie.

Une réflexion a été engagée sur la constitution à horizon 2020 - 2025 d'un réseau unique qui procurerait des économies de fonctionnement sans doute importantes, bien que non évaluées, mais elle nécessiterait des investissements également importants. Ni les unes ni les autres n'ont été évalués, notamment parce que des choix techniques et fonctionnels restent à faire. Deux évolutions techniques, préalables à un réseau unique et nécessaires pour optimiser le fonctionnement des réseaux, seraient sans attendre source d'économie : la substitution de faisceaux hertziens à des liaisons louées pour relier entre eux les relais radios du réseau de la police, l'homogénéisation des sous-systèmes de commutation IP des deux réseaux. Une stratégie est donc à définir par la DSIC et le ST(SI)<sup>2</sup> vers un réseau unifié avec des étapes de mise en cohérence au plan technique et organisationnel. Cette stratégie doit également prendre en compte la question de durée de vie de la technologie TETRAPOL (commune aux deux réseaux) pour amortir les investissements.

#### Les armes et équipements

Les achats d'armements sont apparus, à la suite de la LOPSI, comme le symbole des premières mutualisations réussies entre les deux forces, grâce notamment à la conclusion d'accords-cadres emblématiques portant sur des matériels « identitaires », au premier rang desquels figure l'arme de poing individuelle dont sont dotés tous les policiers et gendarmes. De fait, une proportion importante des achats d'armements est aujourd'hui mutualisée.

Les économies induites par cette mutualisation sont néanmoins difficiles à évaluer.

La poursuite du mouvement de mutualisation lancée en 2002 jusqu'à la gestion opérationnelle des armes et équipements paraît désormais, sinon bloquée, du moins ralentie. Dans la plupart des cas, les obstacles résultent de différences dans les pratiques et règles en vigueur : la forte décentralisation du stockage et de la gestion des munitions dans la police par comparaison avec la gendarmerie, les différences de mode de conditionnement des munitions, le recours ou non à une escorte armée pour les transports, des modes différents d'organisation de la formation et de l'entraînement au tir ainsi que d'agrément des stands de tir privés.



## **Recommandations**

### Dans le domaine de la police technique et scientifique :

- relancer le fonctionnement du conseil supérieur de la police technique et scientifique (CSTP) ;
- assurer une meilleure complémentarité des laboratoires et des structures de deuxième niveau, notamment celles implantées dans les villes chefs-lieux de département ;
- définir dans un cadre mutualisé les réponses aux exigences d'accréditation et de normalisation des installations ;
- rapprocher les recensements de leurs équipements faits par les deux forces afin que les décisions soient prises dans un souci d'efficacité et d'économie des moyens ;
- développer la mutualisation des achats en matière d'équipement, y compris ceux destinés aux laboratoires ;
- établir un schéma directeur portant sur le développement des applications et bases de données de police technique et scientifique afin de favoriser la convergence de celles qui ne sont pas encore mutualisées ainsi que la programmation de nouvelles bases et applications communes.

### Dans le domaine de l'achat et de la maintenance des véhicules :

- poursuivre les réflexions en cours visant à étendre le périmètre de la mutualisation des achats (système de transmissions radio commun sur les motocyclettes, véhicule de patrouille commun de nouvelle génération ; approvisionnement partagé en carburant) ;
- engager une démarche de rationalisation de la fonction achat dans la police et dans la gendarmerie et une réflexion sur la perspective de création d'une fonction achat unique pour les deux forces ;
- définir conjointement, au niveau du ministère de l'intérieur, l'organisation cible du réseau de maintenance automobile, en termes d'implantations, d'effectifs (nombre, statuts,

qualifications), d'activités (amplitude horaire, enregistrement des opérations, tâches effectuées) ;

- établir un bilan précis des coûts et des bénéfices de la mutualisation pour chacune des forces ;
- valoriser au coût complet les prestations croisées effectuées afin de répartir les économies réalisées entre les deux programmes.

Dans le domaine des transmissions :

- clarifier et simplifier les rôles respectifs de la DSIC et du ST(SI)<sup>2</sup>, notamment dans le domaine de l'étude prospective concernant la convergence des réseaux ;
- finaliser l'étude relative à la convergence entre les réseaux fixes SAPHIR 3G et RGT afin de mieux identifier les économies induites et d'engager la procédure d'élaboration d'un cahier des charges commun ;
- finaliser l'élaboration du marché unique qui permettra de disposer d'un seul support relatif à la maintenance des deux réseaux mobiles RUBIS et INPT ;
- poursuivre les chantiers relatifs au remplacement des liaisons louées par des faisceaux hertziens sur l'INPT et à la migration du sous-système de commutation de l'INPT en version IP ;
- poursuivre la réflexion relative à la convergence des réseaux RUBIS et INPT et sur la constitution d'un réseau unique à l'horizon 2020-2025 (choix techniques et fonctionnels à arrêter, modes de gouvernance et de financement de l'INPT à préciser) ;
- étudier différents scénarios d'organisation, internes à l'administration, externes (recours à un opérateur) ou mixtes (structure publique-privée).

Dans le domaine de l'achat et de la maintenance des armes et équipements :

- évaluer le coût complet des activités de la chaîne logistique (entretien des armes et des gilets pare-balles, notamment) et la possibilité d'une externalisation de ces fonctions, au regard des économies induites mais aussi des contraintes opérationnelles des deux forces ;
- conduire une réflexion sur l'harmonisation des règles de fonctionnement en vigueur dans les deux forces (transport des armes, conditions de stockage des munitions) afin de lever certains obstacles au développement des mutualisations ;
- définir une méthode d'achat conjointe afin de rationaliser les structures dédiées des deux forces et faciliter l'expression des besoins communs.



# Chapitre I

## Les mutualisations entre la police et la gendarmerie : une priorité ministérielle

Sauf exception<sup>1</sup>, le développement de la mutualisation de certains de leurs moyens par la police et la gendarmerie nationales est concomitant du rapprochement des deux forces qui s'est lui-même effectué en plusieurs étapes.

La gendarmerie nationale est placée depuis mai 2002 pour son emploi sous l'autorité du ministre de l'intérieur<sup>2</sup>, chargé d'en définir les missions autres que celles relatives à l'exercice de la police judiciaire.

En 2006, la première loi de finances votée dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) a réuni, au sein de la mission *Sécurité*, alors interministérielle, les programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*.

La gendarmerie a été rattachée organiquement au ministère de l'intérieur par la loi du 3 août 2009 et incluse dans son administration par un décret du 23 décembre 2009. Cette réforme a été mise en œuvre sans modification, au niveau territorial, de son organisation ou des conditions

---

<sup>1</sup> Comme la création du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) en 1987.

<sup>2</sup> D'après l'article 3 du décret n°2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, celui-ci : « *en concertation avec le ministre chargé de la défense, [il] définit les missions de ces services autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire, [il] détermine les conditions d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent* ».

de coordination de ses unités avec les services de la police nationale. Cependant, ce rattachement était de nature à accélérer la mise en œuvre des projets de mutualisation retenus par ailleurs dans le cadre la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Cette évolution progressive explique pour partie que la formalisation de la politique de mutualisation entre les deux forces soit récente. De 2002 à 2008, plusieurs réalisations ont été engagées, principalement dans le domaine des achats, mais ce n'est qu'à partir de l'année 2009 que des objectifs précis, quoique modestes, leur ont été assignés.

## **I - Les orientations de la politique de mutualisation**

La politique de mutualisation entre les deux forces est menée depuis l'origine suivant la méthode des « petits pas ». Depuis 2002, elle est limitée aux moyens de fonctionnement et à quelques fonctions de soutien sans emporter pour l'heure la mise en commun de vastes services ni concerner de nombreux personnels. Jusqu'à une date récente, elle a été portée par les deux directions générales suivant un principe de consensus, et le secrétariat général du ministère qui, au demeurant, n'a pas autorité sur ces deux directions, a assez peu été impliqué.

### **A - La LOPSI, fondement de la politique de mutualisation du ministère de l'intérieur**

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, a introduit l'objectif générique de développement de programmes logistiques communs aux deux forces.

Son annexe I, « *Rapport sur les orientations de la politique de sécurité intérieure* », contient un chapitre IV « *Adapter l'organisation, l'administration et la gestion aux nouveaux enjeux de la sécurité* », qui prévoit la mise en commun de certains moyens de la police et de la gendarmerie :

*« L'efficacité de la police nationale et de la gendarmerie nationale sera renforcée par des dispositions leur permettant de mettre en commun certains moyens, sous réserve des contraintes liées au déploiement territorial particulier de la gendarmerie nationale et à ses missions militaires : fonctions logistiques (passation de marchés publics, utilisation réciproque des moyens d'entretien automobile) et actions de*

*formation, de recherche et d'information. Les gains d'efficacité qui en résulteront traduiront de manière concrète les avantages qui découlent de la création d'un ministère unique chargé de la sécurité intérieure ».*

De plus, l'annexe II de la loi comporte un chapitre II, « *Donner aux forces de sécurité intérieure les moyens matériels de l'efficacité* », qui prévoit de développer les programmes logistiques communs :

*« Afin d'améliorer l'efficacité des forces de sécurité intérieure et la qualité de leur gestion et de faciliter la bonne coordination de leurs actions, une évaluation commune de certains besoins en matériels sera engagée en vue d'homogénéiser les équipements là où cela est possible et de définir les modalités d'une acquisition groupée. Une coopération systématique dans ce domaine sera instituée dès l'élaboration des cahiers des charges des programmes d'équipement. En outre, une réflexion sera conduite sur l'utilisation croisée des services de soutien logistique des deux forces, afin d'utiliser au mieux dans le cadre d'actions communes les deux systèmes de maintenance et de réparation ».*

La mise en œuvre de cette orientation de la LOPSI a été confiée aux deux directions générales de la police et de la gendarmerie. A cet effet, un fonctionnaire issu de chaque force a été nommé en tant que chargé de mission au sein du service chargé de la logistique de l'autre force, afin, principalement, de jouer un rôle de « facilitateur »<sup>3</sup>. Le colonel de gendarmerie en poste au sein de la sous-direction de l'équipement et de la logistique de la DGNP bénéficie d'une « feuille de route » qui désigne les principaux chantiers sur lesquels il est appelé à intervenir. En revanche, la Cour n'a pas eu connaissance d'une lettre de mission ou d'un document d'objectifs donné au commissaire de police affecté à la sous-direction de l'équipement et de la logistique de la DGGN.

Aucun objectif chiffré n'a été attaché jusqu'à 2008 aux orientations de la LOPSI en matière de mutualisation. Et logiquement, aucun chiffrage des économies susceptibles d'avoir été réalisées durant la période couverte par la loi de programmation n'a été établi par les directions générales. Le bilan 2003-2007 de la loi, établi en novembre 2008, ne consacre ainsi que quelques lignes aux mutualisations, surtout pour mentionner l'élargissement à la gendarmerie de l'ancien conseil de l'équipement et de la logistique et les vingt-deux marchés passés en commun par les deux forces, essentiellement dans le domaine des armements.

---

<sup>3</sup> Selon le terme employé par l'un des deux fonctionnaires concernés.

Les mutualisations lancées par la LOPSI n'ont donc d'abord porté que sur les achats et ne sont devenues prioritaires pour le ministère qu'à partir de 2008 dans le cadre de la RGPP.

## **B - Les objectifs de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**

Parmi les quatre orientations concernant le ministère de l'intérieur, le premier conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a retenu, le 12 décembre 2007, le « *transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité fonctionnelle du ministre de l'intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes* », permettant d'améliorer l'organisation et l'efficacité des fonctions support dans les deux forces, « *notamment par plus de mutualisations et l'utilisation d'outils de financement innovants* ».

Il a toutefois fallu attendre le 2<sup>ème</sup> CMPP, celui du 4 avril 2008, pour que soient désignés plus précisément les quatre domaines de « *l'optimisation des fonctions support en développant les mutualisations police-gendarmerie* » :

- la formation initiale, en optimisant les ratios d'encadrement, d'appui et d'utilisation des infrastructures ;
- les ressources humaines, la gestion administrative et la fonction de paye des personnels de la police ;
- la fonction immobilière de sécurité qui devait être intégrée et professionnalisée au sein du ministère de l'intérieur ;
- les systèmes d'information et de communication : leur gouvernance devait être unifiée, les moyens matériels mutualisés entre la police et la gendarmerie, certaines fonctions de maintenance lourde devaient être externalisées et l'appui bureaucratique de l'ensemble optimisé.

Ces quatre domaines allaient au-delà des thèmes et des objectifs budgétaires qui avaient pu être identifiés par les deux directions générales au cours d'une réunion interministérielle du 11 février 2008.

Par la suite, les rapports d'étape de la RGPP ont tantôt soustrait, tantôt ajouté à ces orientations en ajustant la désignation des chantiers à mener.

Les systèmes d'information ont fait l'objet, au dernier trimestre de 2009, d'un plan d'action à l'échelle du ministère de l'intérieur (administration territoriale, police, gendarmerie) et n'ont plus été évoqués dans les rapports d'étape de la RGPP.



A l'inverse, le rapport d'étape du 30 juin 2010, publié après la quatrième réunion du CMPP, a ajouté deux autres axes de réforme relevant des mutualisations :

- développer le recours à la police technique et scientifique en rationalisant et en augmentant la lisibilité de ses outils ;
- consolider les capacités de coopération internationale en matière de sécurité en mutualisant les structures de coopération de la police et de la gendarmerie.

Mais surtout, à partir de ce 4<sup>ème</sup> CMPP, l'accent paraît avoir été mis par le ministère de l'intérieur sur la rationalisation et la mutualisation des fonctions au sein même de chacune des forces plus que sur l'approfondissement des mutualisations entre elles.

Ont ainsi été décidées trois mesures labellisées comme « nouvelles » :

- mutualiser les fonctions support dans le ressort de la préfecture de police de Paris ;
- optimiser la gestion administrative de la police nationale en administration centrale et dans le réseau territorial (adaptation des centres de recrutement, optimisation de la restauration des CRS, fusion de directions d'administration centrale, évolution de l'entretien immobilier et du parc automobile, etc.) ;
- poursuivre la rationalisation des fonctions support de la gendarmerie (mutualisations aux niveaux central et zonal, amélioration des processus de gestion des ressources humaines, adaptation des centres de recrutement, évolution de l'entretien du parc automobile, etc.).

Enfin, en mars 2011, le rapport consécutif au 5<sup>ème</sup> CMPP rappelait chacune des mesures décidées de 2007 à 2010, y compris les mesures de rationalisation internes ci-dessus, en considérant que toutes méritaient un « feu vert », à la seule exception de la mutualisation des formations initiales et des formations spécialisées.

Les décisions prises dans le cadre de la RGPP font ressortir l'absence de définition claire et constante des champs de la mutualisation recherchée entre la police et la gendarmerie. Effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'intégration de cette dernière au ministère de l'intérieur a été réalisée sans l'élaboration préalable ou concomitante d'un plan de rationalisation des fonctions supports des deux forces, alors même que l'approfondissement de la mutualisation de leurs moyens en constituait l'un des premiers motifs.

## **II - Une typologie des différentes formes de mutualisation mises en œuvre**

La police et la gendarmerie ont développé des actions de mutualisation de différente nature et d'ambition variable : transfert de missions à des services communs aux deux forces, élaboration de systèmes d'information communs, activités partagées, échange croisés de prestations de services ou mise en compatibilité de systèmes de transmission. Un même champ d'activités peut se prêter à différentes formes de mutualisation.

### **A - Des services communs**

Le degré de mutualisation le plus élevé est sans doute atteint quand les deux forces décident de confier certaines de leurs missions à des services communs créés à cet effet ou préexistants.

#### **1 - Le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure - ST(SI)<sup>2</sup>**

Tel est le cas, par exemple, dans le domaine des transmissions sur lequel la Cour a mené un contrôle particulier (cf. 2<sup>ème</sup> partie, III), avec la création du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure - ST(SI)<sup>2</sup> - mis en place le 1<sup>er</sup> septembre 2010 pour contribuer à la définition de l'action et de la stratégie du ministère de l'intérieur en matière de systèmes d'information et de télécommunications et mettre en œuvre ces derniers dans le domaine de la sécurité intérieure.

Le ST(SI)<sup>2</sup> a été formé en regroupant des services des deux forces : du côté de la DGPN, le service des technologies de la sécurité intérieure (STSI) à l'exception de certaines entités, et du côté de la DGGN, la sous-direction des télécommunications et de l'informatique (SDTI). D'autres services de la DGGN traitant des systèmes d'information et de communication<sup>4</sup> ne sont pas intégrés au sein du ST(SI)<sup>2</sup> mais lui sont reliés fonctionnellement.

---

<sup>4</sup> Les entités de la gendarmerie non intégrées au ST(SI)<sup>2</sup> sont : le service de traitement de l'information gendarmerie (STIG), le service de développement et de mise en œuvre des logiciels (SDMOL) ainsi que le centre national d'aide aux utilisateurs (CNAU).

## **2 - La direction de la coopération internationale (DCI)**

La coopération internationale concerne, pour partie, des missions à caractère opérationnel (cf. annexe n°2). Un nouveau service commun, la direction de la coopération internationale (DCI), s'est substitué en septembre 2010 au service de coopération technique internationale de police (SCTIP), de la DGP, et à la sous-direction de la coopération internationale (SDCI) de la DGGN. La DCI est une direction active de la DGP, placée sous l'autorité conjointe des deux directeurs généraux pour l'exercice de ses missions.

Elle devrait à terme regrouper aussi la fonction internationale de la direction de la sécurité civile, de la direction centrale de la police judiciaire et de la police aux frontières.

## **3 - La fonction immobilière**

Ce transfert de mission à un service commun peut aussi conduire à extraire une fonction du champ de compétences des deux directions générales pour la confier à des services transverses du ministère.

Ainsi, la conduite des opérations immobilières de la gendarmerie nationale est désormais assurée, comme pour la police nationale, par la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI) sous l'autorité du secrétaire général du ministère, sur la base des priorités définies par sa direction générale (cf. annexe n°1).

Dans ce cas, le mouvement d'intégration s'est produit également au niveau des services déconcentrés puisqu'à l'échelon des zones de défense et de sécurité, les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) prennent désormais en charge toutes les opérations immobilières nouvelles de la gendarmerie. Toutefois, les dépenses des SGAP, y compris de rémunérations sont imputées pour l'essentiel sur le programme *Police nationale*, alors que celles afférentes aux nouvelles missions pour la gendarmerie sont imputées sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Par ailleurs, les deux directions générales, responsables de programme, conservent des structures centrales chargées de l'immobilier.

Le recours à des services communs aux deux forces, placés sous l'autorité conjointe de leurs directeurs généraux ou du secrétaire général du ministère, sont sans doute potentiellement les principale sources d'économies budgétaires. Seule cette forme de mutualisation, qui devrait avoir un effet direct sur l'organisation des deux directions générales, peut permettre une réduction des emplois. A cet égard, la mise en commun de

la conduite des opérations immobilière pourrait constituer un test de la capacité du secrétariat général du ministère à prendre en charge des fonctions supports d'importance croissante en lieu et place des directions générales.

## **B - Des systèmes d'information communs**

Avant même l'intégration organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, les deux forces ont eu recours à des systèmes d'information communs dans le domaine des fichiers utiles à la police judiciaire (cf. 2<sup>ème</sup> partie, I).

Ainsi, le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), créé en 1987 afin de répertorier l'ensemble des empreintes digitales des individus mis en cause lors d'enquêtes judiciaires ainsi que les empreintes prélevées mais non encore identifiées, a été d'emblée commun à la police et de la gendarmerie.

Toutefois, si la base de données est commune, la mutualisation du système est partielle. En effet, la gendarmerie et la police coopèrent à l'alimentation, l'exploitation et au financement du *FAED*, mais chacune s'en sert selon des modalités correspondant à son organisation propre. A l'échelon central, ce fichier repose sur trois plates-formes distinctes d'alimentation et de consultation.

La police nationale dispose de deux plates-formes : la sous-direction de la police technique et scientifique (SDPTS) à Ecully et le service de l'identité judiciaire de la préfecture de police de Paris. La gendarmerie nationale dispose de la plate-forme du service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) à Rosny-sous-Bois. La police et la gendarmerie n'emploient pas les mêmes bornes ou terminaux de signalisation pour transmettre les traces vers leurs sites centraux respectifs.

Un exemple plus récent de ce type de mutualisation est celui du système *ARLANE*<sup>5</sup>, en cours d'élaboration, rebaptisé *TPJ* en mai 2010 (traitement des procédures judiciaires), qui vise à fédérer les systèmes utilisés pour enregistrer les faits de délinquance : le *STIC*<sup>6</sup> pour la police

---

<sup>5</sup> ARIANE : application de rapprochement d'identification et d'analyse pour les enquêteurs.

<sup>6</sup> STIC : Système de traitement des infractions constatées.

nationale, *JUDEX*<sup>7</sup> pour la gendarmerie nationale. Son déploiement national devait débiter en 2011.

### **C - Des activités partagées**

Il existe peu d'exemples de services de police et d'unités de gendarmerie effectuant ensemble une partie de leurs interventions opérationnelles en mutualisant l'emploi de leurs effectifs. Il y a des dispositifs de coordination pour répondre à des besoins particuliers, mais ils ne portent pas atteinte à la maîtrise par chacune des forces de ses propres moyens sur son territoire, comme le rappelle l'instruction ministérielle du 10 juin 2011 relative à la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (CORAT)<sup>8</sup>.

Quelques activités spécifiques relatives aux fonctions supports sont accomplies de façon partagée. Il en est ainsi, en matière de gestion des ressources humaines, de promotion du recrutement, de formation et de mobilité professionnelle (cf. annexe n°3).

La formation initiale n'est pas mutualisée en raison de la différence fondamentale de statut des policiers et des gendarmes. Cependant, chaque force accueille des personnels de l'autre dans le cadre d'un stage de découverte visant, dès la formation initiale, une meilleure connaissance mutuelle.

La mutualisation de la formation continue ne porte que sur certaines spécialités dont le nombre tend toutefois à augmenter : secouristes de niveau 1 (premier secours), premier secours en montagne, enquêteurs « immigration irrégulière », sûreté aérienne, plongeurs, référents « sûreté ». La mutualisation d'autres formations spécialisées (motocycliste, cynophile, linguistique ou renseignement) est encore à l'étude au niveau national.

De plus, les structures de formation de la police nationale ouvrent leurs stages aux personnels de la gendarmerie pour, par exemple, des formations aux violences urbaines ou aux violences intrafamiliales.

Les progrès sont lents dans certains domaines. Ainsi, alors que policiers et gendarmes sont, dans une large mesure, désormais dotés des

---

<sup>7</sup> JUDEX : Système judiciaire de documentation et d'exploitation

<sup>8</sup> Intitulée « *la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires* » (CORAT), cette circulaire vise à améliorer la coordination quotidienne, optimiser l'emploi des services spécialisés ou de capacités spécifiques, tout en respectant l'emploi et l'organisation de chaque force.

mêmes armes (cf. 2<sup>ème</sup> partie, IV), leur entraînement au tir n'est pas effectué en commun, mais dans des stands de tir différents. Toutefois, l'utilisation commune de stands de tir domaniaux tend à se répandre.

La DGPN et la DGGN doivent, avant la fin de l'année 2011, mettre au point un plan d'action sur l'ensemble des formations « mutualisables ».

## **D - Des échanges croisés de prestations de services**

Dans les formes de mutualisation les plus répandues, un service de la DGPN ou de la DDGN agit pour le compte des deux forces. L'activité correspondante, qui relève souvent mais pas toujours d'une fonction support, n'est pas exercée conjointement. Les services compétents restent distincts.

### **1 - Les achats**

La mutualisation des achats, notamment d'armements, répond à ce modèle avec le dispositif du « chef de file ». Elle s'est développée bien avant l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Elle consiste de fait en des échanges croisés de services. En matière d'armements (cf. 2<sup>ème</sup> partie, IV), d'équipements de police technique et scientifique (cf. 2<sup>ème</sup> partie, I) ou de véhicules (cf. 2<sup>ème</sup> partie, II), les services compétents de la police et de la gendarmerie ont harmonisé l'expression de certains de leurs besoins et ont mis en place une procédure commune de marchés publics. L'une des deux forces, chef de file, conclut un accord-cadre, chacune passe ensuite un marché subséquent pour satisfaire ses besoins.

### **2 - La maintenance des véhicules**

La mutualisation de la maintenance des véhicules procède aussi de l'échange de services croisés entre la police et la gendarmerie, mais relève d'une logique légèrement plus poussée car elle s'accompagne de la mise en cohérence des structures. Alternativement selon leur localisation, les ateliers de la police ou de la gendarmerie pourvoient à la maintenance d'une petite partie des véhicules de l'autre force. Grâce à la restructuration de leurs ateliers, engagée par la gendarmerie préalablement à son rattachement au ministère de l'intérieur, puis par la police dans la perspective des mutualisations, les capacités de maintenance des deux forces ont été rendues plus complémentaires et moins redondantes au plan géographique et technique.

### **3 - L'emploi des moyens spécifiques et rares**

Enfin, au niveau local, l'échange croisé de prestations de services est quasiment devenu la règle pour l'emploi des moyens spécifiques et rares dont seule l'une des deux forces est dotée à l'échelle départementale. Plusieurs exemples ont été relevés, qui vont de la permanence dominicale des chiens anti-explosifs aux dessinateurs de portraits robot en passant par les équipes de plongeurs.

### **E - La mise en compatibilité des systèmes de transmission**

Pour leurs transmissions, la police et la gendarmerie utilisent des systèmes distincts : leurs réseaux fixes (RGT et SAPHIR 3G) et mobiles (ACROPOL / INPT et RUBIS) sont séparés (cf. 2<sup>ème</sup> partie, III).

Cependant, des travaux ont été menés, d'une part, pour améliorer l'interconnexion des réseaux fixes afin de pouvoir gérer des applications communes à la police et à la gendarmerie et, d'autre part, pour optimiser l'interopérabilité des réseaux mobiles grâce notamment à des passerelles techniques permettant à leurs utilisateurs de communiquer directement.

Concernant la gestion des applications intranet mises en commun, les systèmes d'authentification *PROXIMA* de la gendarmerie et *CHEOPS NG* (Passage) de la police répondent désormais aux mêmes exigences d'interopérabilité imposées par la norme technique SAML V2. Ce choix d'une même norme technique simplifiera à l'avenir les ouvertures croisées de fichiers et sera gage d'ouverture sécurisée vers l'extérieur.

## **III - Des objectifs et des résultats budgétaires modestes**

La définition des objectifs budgétaires associés aux actions de mutualisation n'a pas été faite dans le cadre de la RGPP mais à l'occasion de la préparation de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2) du 14 mars 2011. Elle a retenu des objectifs modestes pour la période 2009-2013, mais néanmoins difficiles à atteindre puisqu'un cinquième seulement des économies attendues serait réalisé au cours de la période 2009-2011.

## **A - Les objectifs budgétaires des mutualisations**

C'est lors d'une réunion interministérielle tenue le 11 février 2008 que le volet budgétaire des mutualisations a été arrêté par les ministères de l'intérieur et du budget pour les années 2009-2013. Il mentionne un total de 133,2 M€ d'économies attendues des mutualisations, entendues au sens large, entre la police et la gendarmerie (tableau n°1 ci-après).

Toutefois, le ministère du budget estime les économies à ce titre à seulement 25,45 M€, l'essentiel des 133,2 M€ étant obtenu par l'annulation de projets, les dépenses ainsi évitées ne pouvant être considérées comme des économies structurelles durables. Ces dernières ne sont donc que de 25,45 M€, dont la moitié (13 M€) liée à l'aménagement des véhicules des deux forces au sein de l'établissement de la police nationale de Limoges.

Cette estimation souffre en outre de certaines ambiguïtés.



**Tableau n° 1 : Economies (M€) hors titre 2 prévues pour la période 2009-2013  
(réunion interministérielle du 11 février 2008)**

	Police	Gendarmerie	Total
<b>1 - Economies liées aux réformes de structure</b>			
Abandon de la construction du centre de formation des unités canines de Chaveroche	17,5		17,5
Abandon de la construction du centre de formation à la lutte contre les violences urbaines	50,0		50,0
Mutualisation de la construction des stands de tir	6,0	6,0	12,0
Rationalisation des implantations des garages	2,2		2,2
<b>2 - Economies liées à la massification</b>			
Mutualisation des expéditions logistiques outre-mer	1,0		1,0
Utilisation de la flotte de camions de la GN	0,5		0,5
Aménagement de véhicules à Limoges <sup>9</sup>		13,0	13,0
Massification de l'acquisition des lanceurs de 40 mm	0,7	0,3	1,0
Massification de l'acquisition des autres armements	5,0		5,0
Réalisation en commun d'un véhicule de patrouille	1,8		1,8
Acquisition en commun de motos	2,0		2,0
Acquisition en commun des pièces de rechange automobile	1,3		1,3
Développement en commun de l'application CORAIL	1,5		1,5
Renouvellement en commun des bornes FAED <sup>10</sup>	1,5	1,5	3,0
Maintenance des postes ACROPOL par la DGGN	7,5		7,5
Extension à la DGGN de la convention avec TDF pour les points hauts	0,0	0,0	0,0
Déploiement en commun du projet LAPI	8,0		8,0
Mutualisation de la reconversion des ADS et des GAV	6,0		6,0
<b>Total général</b>	<b>112,4</b>	<b>20,8</b>	<b>133,2</b>

Source : DGGN

<sup>9</sup> L'estimation des économies attendues de cette mesure correspond à un gain théorique brut : elle ne prend pas en compte les capacités précédentes de la gendarmerie, transférées à Limoges avec l'affectation de mécaniciens de l'atelier central automobile.

<sup>10</sup> Cette estimation doit être réexaminée en raison du passage au FAED NG.

La répartition des économies entre les deux forces est ambiguë. Selon la présentation qui en est faite, la part de la police dans les économies est de 85 %, mais si l'on retire de ces économies les 67,5 M€ dus à l'abandon des deux centres de formation qui n'étaient pas encore programmés, cette part baisse à 33 %.

Le sens même de la ventilation entre les deux forces des gains budgétaires prévus n'est pas clair. Ainsi, les 13 M€ censés être économisés par la gendarmerie sur les dépenses d'adaptation de ses véhicules sont dus au fait que l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN) de Limoges est prêt à doubler son activité. Il s'agit d'une économie théorique brute qui ne prend pas en compte les capacités précédentes de la gendarmerie, transférées à l'ECLPN avec l'affectation de cinq emplois à l'atelier central automobile. La DGGN estime d'ailleurs que les 13 M€ sont « *sans doute un peu surévalués* ». Il en est de même symétriquement pour les 7,5 M€ d'économies imputées à la police au titre de la maintenance des postes ACROPOL.

D'ailleurs les deux ministères, pour la programmation budgétaire 2009-2011, ont pris en compte ces économies, non pas dans leur détail, mais suivant une estimation forfaitaire d'une « *réduction de 0,5 % du tendanciel hors loyers budgétaires* » des crédits hors-titre 2 sur les programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*. Une telle réduction des crédits hors titre 2 en 2009-2010 par rapport à l'exécution 2008 aurait représenté environ 12 M€ par an.

**Tableau n° 2 : Mission « Sécurité », évolution des crédits (€) hors titre 2 et hors fonds de concours**

		<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Police nationale	LFI	1 077 412 239	1 029 756 760	1 032 730 341	966 994 192
			-4,42%	0,29%	-6,37%
	Exécution	1 054 762 936	1 102 727 895	1 006 848 555	
			4,55%	-8,69%	
Gendarmerie nationale	LFI	1 358 026 688	1 303 538 546	1 266 939 356	1 230 654 532
			-4,01%	-2,81%	-2,86%
	Exécution	1 353 724 967	1 411 086 272	1 197 653 845	
			4,24%	-15,13%	
Mission Sécurité	<b>LFI</b>	<b>2 435 438 927</b>	<b>2 333 295 306</b>	<b>2 299 669 697</b>	<b>2 197 648 724</b>
			<b>-4,19%</b>	<b>-1,44%</b>	<b>-4,44%</b>
	<b>Exécution</b>	<b>2 408 487 903</b>	<b>2 513 814 167</b>	<b>2 204 502 400</b>	
			<b>4,37%</b>	<b>-12,30%</b>	

Source : LFI et rapports annuels de performance 2008-2011

Or le montant des économies durables liées aux actions de mutualisation n'est, d'après les deux forces, que de 9 M€ par an au total pour l'ensemble de la mission *Sécurité*, montant pris en compte dans le cadre de la programmation pluriannuelle, soit 0,37 % des crédits hors titre 2 exécutés en 2008 et non 0,5 %.

Surtout, dans le même temps, de 2008 à 2011, les crédits hors titre 2 ouverts par les lois de finances initiale (LFI) sur la mission Sécurité ont diminué de 240 M€ ; quant aux crédits consommés, ils ont baissé de 207 M€ de 2008 à 2010.

Les économies budgétaires attendues des mutualisations programmées dans le cadre de la LOPPSI 2 (25,45 M€ pour la période 2009-2013) sont donc marginales au regard des réductions de crédits prévues par les LFI (240 M€ pour la période 2009-2011).

## **B - Des résultats encore modestes**

Les deux directions générales se sont efforcées d'évaluer les économies déjà réalisées au cours de la période 2009-2011 grâce aux actions identifiées début 2008. Ce bilan apparaît modeste :

**Tableau n° 3 : Economies (M€) hors titre 2 réalisées au cours de la période 2009-2011**

	Economies prévues 2009-2013			Economies réalisées 2009-2011			Avancement
	PN	GN	Total	PN	GN	Total	
<b>1 - Economies liées aux réformes de structure</b>							
Abandon de la construction du centre de formation des unités canines de Chaveroche	17,5		17,5	17,500		17,5	100,0 %
Abandon de la construction du centre de formation à la lutte contre les violences urbaines	50,0		50,0	50,000		50,0	100,0 %
Mutualisation de la construction des stands de tir	6,0	6,0	12,0			0,0	0,0 %
Rationalisation des implantations des garages	2,2		2,2			0,0	0,0 %
<b>2 - Economies liées à la massification</b>							
Mutualisation des expéditions logistiques outre-mer	1,0		1,0	0,129		0,129	12,9 %
Utilisation de la flotte de camions de la GN	0,5		0,5	0,335		0,335	67,0 %
Aménagement de véhicules à Limoges		13,0	13,0		2,830	2,830	21,8 %
Massification de l'acquisition des lanceurs de 40 mm	0,7	0,3	1,0		0,300	0,300	30,0 %
Massification de l'acquisition des autres armements	5,0		5,0			0,000	0,0 %
Retraitement des gilets pare-balles par la gendarmerie				4,019			
Réalisation en commun d'un véhicule de patrouille	1,8		1,8	0,282		0,282	16,1 %
Acquisition en commun de motos	2,0		2,0	0,610		0,610	30,5 %
Acquisition en commun des pièces de rechange automobile	1,3		1,3			0,000	0,0 %
Développement en commun de l'application CORAIL	1,5		1,5			0,000	0,0 %
Renouvellement en commun des bornes FAED	1,5	1,5	3,0	0,750	0,750	1,500	50,0 %
Maintenance des postes ACROPOL par la DGGN	7,5		7,5			0,000	0,0 %
Extension à la DGGN de la convention avec TDF pour les points hauts	0,0	0,0	0,0			0,000	
Déploiement en commun du projet LAPI	8,0		8,0	2,400		2,400	30,0 %
Mutualisation de la reconversion des ADS et des GAV	6,0		6,0			0,000	0,0 %
<b>Total général</b>	<b>112,4</b>	<b>20,8</b>	<b>133,2</b>	<b>76,025</b>	<b>3,880</b>	<b>79,905</b>	<b>60,0 %</b>

Source : DGNP

Le taux d'avancement global de 60 % tient, pour l'essentiel, à l'abandon des deux centres de formation. Hormis cet abandon, les années 2009-2011 n'ont permis de réaliser que 19 % tout au plus des objectifs retenus lors de la préparation de la LOPPSI 2 :

**Tableau n° 4 : Réalisation / programmation des économies (M€) liées aux mutualisations**

	PN	GN	Total
Economies projetées 2009-2013	112,4	20,8	133,2
Economies réalisées 2009-2011	76,025	3,880	79,905
<b>Avancement</b>	<b>67,6%</b>	<b>18,7%</b>	<b>60,0%</b>
Economies projetées 2009-2013 hors abandon des projets de centres de formations	44,9	20,8	65,7
Economies réalisées 2009-2011 hors abandon des centres de formation	8,525	3,880	12,405
<b>Avancement hors abandon des centres</b>	<b>19,0 %</b>	<b>18,7 %</b>	<b>18,9 %</b>

Source : DGPN

C'est sans doute pourquoi le ministère de l'intérieur a pris ses distances avec cette évaluation et a préféré insister sur les enjeux opérationnels des mutualisations. Deux ans après la réunion du 11 février 2008, le ministre de l'intérieur indiquait ainsi en réponse à une question parlementaire en février 2010 : « *Ces mutualisations ont inévitablement engendré de substantielles économies financières, et continueront à avoir des conséquences budgétaires vertueuses (économies liées aux réformes de structures, aux politiques d'achats groupés, etc....). Il est difficile cependant, pour des raisons méthodologiques, de les quantifier. Il n'est par exemple pas possible de chiffrer la plus-value opérationnelle qu'engendre l'interopérabilité des moyens.* »<sup>11</sup>.

Dans le même esprit, le bilan établi par la sous-direction de l'équipement et de la logistique de la DGPN à destination du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur en mai 2011 insiste sur le développement d'une « culture logistique commune » et sur les réalisations opérationnelles plus que sur les économies budgétaires réalisées ou espérées.

---

<sup>11</sup> Cf. Assemblée nationale, question n° 63425, réponse à M. Michel Dieffenbacher, publiée au JO du 23 février 2010.

---

**CONCLUSION**

---

*Les mutualisations entre la police et la gendarmerie nationales lancées par la LOPSI de 2002 ont donc d'abord porté sur les achats.*

*Elles ne sont devenues prioritaires pour le ministère de l'intérieur qu'à partir de 2008 dans le cadre de la RGPP.*

*Toutefois, les décisions prises dans le cadre de cette dernière ont manqué d'une définition claire et constante des champs de mutualisation entre les deux forces de sécurité.*

*Effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a été réalisée sans l'élaboration préalable ou concomitante d'un plan de rationalisation des fonctions supports des deux forces, alors même que l'approfondissement de la mutualisation de leurs moyens en constituait l'un des premiers motifs.*

*Les économies imputées à la mise en œuvre des mutualisations entre la police et la gendarmerie sont relativement modestes tant au regard des objectifs chiffrés assignés par le ministère de l'intérieur que de la baisse globale des crédits du titre 2 opérée par les lois de finances initiales.*

*Aucune estimation n'a été faite des économies budgétaires éventuellement réalisées en matière de dépenses de personnel.*

---

## **Chapitre II**

### **Quatre exemples de mutualisation**

#### **I - La police technique et scientifique**

La police technique et scientifique (PTS) a pour mission de rechercher, recueillir et exploiter les traces et indices au cours de l'enquête pénale afin d'apporter des preuves du crime ou du délit, d'en identifier les auteurs, de permettre leur recherche et leur interpellation.

##### **A - Une organisation de la PTS dans les deux forces peu propice aux mutualisations**

L'organisation de la PTS est fortement marquée par les différences fondamentales d'organisation des services de police et des unités de la gendarmerie. Toutefois, sa logique fonctionnelle est identique dans les deux forces.

Cette logique amène à distinguer, en se référant à l'instruction ministérielle du 13 octobre 1995 relative à la police technique et scientifique, trois niveaux de services, se différenciant par leurs missions, leurs moyens techniques et la qualification de leurs personnels :

- le premier niveau procède aux signalisations et aux recherches des traces et indices sur les scènes d'infractions relevant de la délinquance de masse (relevés d'empreintes papillaires, prélèvements biologiques, relevés et photographies des traces d'effraction et des traces de passage, etc.) ;
- le deuxième niveau réalise des analyses simples qui nécessitent des résultats immédiats et dispose en général de plate-forme

techniques et de personnels spécialisés en PTS travaillant à plein temps dans ce domaine ;

- le troisième niveau est celui des laboratoires de police scientifique qui sont publics, rattachés à la police ou à la gendarmerie, ou privés.

### 1 - L'organisation complexe de la police nationale

Au sein de la DGPN, la PTS est mise en œuvre par la direction centrale de police judiciaire (DCPJ), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF). A Paris, les personnels relèvent directement de la préfecture de police (PP).

#### *a) La direction centrale de police judiciaire*

##### *o Les services centraux*

La sous-direction de la police technique et scientifique comprend trois services principaux :

- **le service central d'identité judiciaire (SCIJ)** organise et contrôle, sur le plan fonctionnel, l'activité des services d'identité judiciaire. Il mène dans ses laboratoires une activité opérationnelle de criminalistique. Il assure la direction d'application et l'exploitation des fichiers d'identification (FAED et FNAEG avec l'IRCGN). Il est spécialisé en odorologie, en balistique, en recherche de traces papillaires sur des supports difficiles, en documents et en écritures manuscrites ;
- **le service central de l'informatique et des traces technologiques (SCITT)** assure deux missions principales : le développement et le suivi d'applications informatiques d'aide à l'enquête pour la DCPJ et la réalisation de travaux techniques dans les domaines du son, de l'image, des télécommunications, de l'électronique et de l'informatique. A ce titre, le laboratoire d'analyse et de traitement du signal (LATS) répond aux réquisitions ainsi qu'aux ordonnances de commission d'expert concernant l'analyse de matériels numériques (ordinateurs, disques durs, mémoires) ou l'analyse de matériels électroniques et aussi à l'exploitation de vidéos, de bandes audio et de téléphones portables ;



- le service central de documentation criminelle (SCDC) sert d'appui aux enquêteurs ; il est chargé de la direction d'application des fichiers utilisés par la police : fichiers de procédure (STIC)<sup>12</sup>, logiciel de rédaction des procédures (LRPPN), AEDC<sup>13</sup>, fichier des personnes recherchées (FPR), fichier des véhicules volés (FVV), *FBS*, *IRC*, *SARBACANE*, *STIC-CANONGE*.

- *Les services régionaux de la DCPJ*

Les dix-sept services régionaux de police judiciaire (SRPJ) et les deux directions régionales de la police judiciaire (DRPJ) de Versailles et Ajaccio comptent une division de police technique qui regroupe trois services :

- **les services régionaux d'identité judiciaire (SRIJ)** qui interviennent essentiellement en matière de gestion des implantations régionales du FAED<sup>14</sup>, d'intervention sur des faits de moyenne et grande délinquance et enfin d'analyse de certains prélèvements en réponse aux réquisitions des officiers de police judiciaire ;
- **les services régionaux de l'informatique et des traces technologiques (SRITT)** qui répondent aux réquisitions pour l'analyse de matériels numériques (ordinateurs, disques durs), d'enregistrements de vidéosurveillances, de bandes audio et de téléphones portables ;
- **les services régionaux de documentation criminelle**, qui sont chargés de l'alimentation des fichiers STIC<sup>15</sup> et CANONGE<sup>16</sup>, assurent le contrôle qualité des données saisies par les opérateurs locaux, l'enrichissement et le contrôle des informations sur la base d'un plan national d'enrichissement.

---

<sup>12</sup> Fichier qui rassemble les informations recueillies sur les infractions, les dates, les lieux, les modes opératoires, les personnes victimes et mises en cause et les divers objets mentionnés dans la procédure.

<sup>13</sup> Archivage électronique de la documentation criminelle.

<sup>14</sup> Fichier automatisé des empreintes digitales.

<sup>15</sup> Système de traitement des infractions constatées.

<sup>16</sup> Fichier de police contenant les photographies et les signalements des mis en cause ou des auteurs de crimes et délits. Le fichier est utilisé sur tout le territoire national mais les bases de données sont départementales.

*b) La direction centrale de la sécurité publique (DCSP)*

La police<sup>17</sup> dispose de 484 bases techniques (BT) sur l'ensemble du territoire et de 172 services locaux de police technique (SLPT)<sup>18</sup>.

Pour la DCSP, il y a au moins une BT par circonscription de police. Les BT, les 159 SLPT et les 22 groupes d'enquêtes criminalistique (GEC) emploient 1 442 agents à temps plein parmi lesquels 101 techniciens de PTS et 485 agents spécialisés. 9 500 agents supplémentaires exercent ponctuellement des missions relevant de la PTS. Des protocoles sont passés entre les circonscriptions de sécurité publique et les services de la police judiciaire pour fixer les modalités d'intervention et la répartition des compétences.

Les BT se consacrent à des activités de premier niveau : signalisation des mis en cause et constatations sur les lieux d'infractions de petite et moyenne délinquance. Il y en a au moins une par circonscription de police.

Les SLPT, au moins un par département, sont chargés d'activités du deuxième niveau : signalement des mis en cause, constatation sur les lieux d'infractions d'une certaine gravité, utilisation de moyens physico-chimiques simples pour rechercher des traces papillaires sur les lieux d'infraction ou sur des objets prélevés.

*c) La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)*

La DCPAF dispose pour sa part de 41 unités de signalisation et de deux SLPT situés à Coquelles et Roissy.

## **2 - L'organisation de la gendarmerie nationale**

La gendarmerie ne dispose pas de structure d'administration centrale entièrement consacrée à la PTS. Il n'y a pas non plus un statut spécifique au sein de la gendarmerie pour les personnels qui procèdent aux actes de PTS.

---

<sup>17</sup> Y compris la préfecture de Police de Paris et les services de police des départements de la petite couronne qui en relèvent désormais.

<sup>18</sup> Ces données sont issues d'un audit interne et conjoint aux deux forces de décembre 2010.

*a) Le niveau national : l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) et le service technique de renseignement judiciaire et de documentation (STRJD)*

L'IRCGN, implanté à Rosny-sous-Bois, intervient dans les cas complexes (crimes graves, catastrophes, attentats). Il est chargé de l'examen des traces et indices transmis par les services d'enquêtes et de l'intervention sur des scènes de crime nécessitant du matériel ou des compétences spécifiques. Il participe aussi à la formation des techniciens en identification criminelle.

Le STRJD gère et exploite, pour les unités de gendarmerie, les bases centrales de la documentation criminelle. Il est, pour la gendarmerie, le gestionnaire du plateau technique du *FAED*. Il détient ainsi l'information de l'enquête judiciaire : affaires et modes opératoires, personnes (auteurs, coauteurs, complices), moyens et objets (véhicules, armes, biens mobiliers, etc.) ainsi que les empreintes et traces.

*b) Le niveau départemental des groupements de gendarmerie*

Au sein des brigades départementales de recherche et d'investigation judiciaire (BDRIJ), les cellules d'investigations criminelles ont pour mission le contrôle qualité des signalements, des empreintes et des photographies qui permettent d'alimenter le fichier *JUDEX*<sup>19</sup>, les constatations sur les lieux de diverses infractions plus ou moins graves, l'utilisation de moyens physico-chimiques pour rechercher des traces papillaires sur les lieux d'infraction ou sur des objets prélevés.

*c) Le niveau local des communautés de brigade ou des brigades territoriales autonomes*

Tout gendarme peut assurer individuellement les actes de signalisation et les relevés de traces. Au sein de chaque unité élémentaire, les techniciens en identification criminelle de proximité (TICP), centralisent et contrôlent – lorsqu'ils ne les ont pas réalisés eux-mêmes – les relevés produits par l'ensemble de l'unité. Dans plus de 1 000 communautés de brigade de gendarmerie (COB), les TICP sont habilités à procéder aux actes simples de PTS (recherche de traces papillaires à la poudre, relevé de traces et indices sur la petite et moyenne délinquance).

---

<sup>19</sup> Judiciaire de documentation et d'exploitation.

La gendarmerie est ainsi dotée de 5 340 TICP dans ses COB et ses brigades territoriales autonomes et de 450 techniciens en identification criminelle dans les BDRIJ de chaque groupement, qui sont chargés de se transporter sur les scènes d'infractions et d'y effectuer les constatations techniques.

### 3 - Les enjeux de la complémentarité

#### *a) Les laboratoires publics (3<sup>ème</sup> niveau)*

Trois ensembles de laboratoires publics contribuent aux missions de la police scientifique.

**L'Institut national de police scientifique (INPS)**, créé par une loi du 15 novembre 2001 et organisé par un décret du 9 novembre 2004, procède aux examens, recherches et analyses demandés par les autorités judiciaires et les services de la police comme de la gendarmerie. Il comprend les laboratoires de police scientifique de Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse ainsi que le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police de Paris. Organisés en sections, ces laboratoires ont des missions spécifiques en balistique, biologie, incendies/explosions, physico-chimie, stupéfiants ou toxicologie. Certains ont des compétences plus spécifiques, comme celui d'Ecully (Rhône) qui possède l'unité de génotypage automatisée permettant l'analyse de profils génétiques d'individus, l'enregistrement de ces profils au FNAEG étant assuré à la sous-direction de la police technique et scientifique.

**La sous-direction de la police technique et scientifique** possède également des laboratoires situés à Ecully, mitoyens du laboratoire de l'INPS.

Enfin, la gendarmerie dispose de l'Institut de recherches criminalistiques de la gendarmerie nationale (IRCGN), situé à Rosny-sous-Bois.

Les techniques utilisées sont généralement les mêmes et les besoins opérationnels sont identiques. Pour autant, il n'existe pas une stratégie formalisée visant à coordonner ces laboratoires. Si dans certains domaines comme la biologie, où les besoins sont croissants, la coexistence de capacités similaires est justifiée, elle l'est moins dans d'autres domaines alors que ces capacités nécessitent un entretien permanent. Ainsi, l'analyse entomologique, assurée initialement par l'IRCGN, l'est également par le laboratoire de police scientifique de Marseille, en dépit de besoins réduits.

*b) Les structures techniques de 2<sup>ème</sup> niveau*

L'intégration de la gendarmerie nationale au ministère n'a pas été l'occasion de revoir l'instruction ministérielle précitée du 13 octobre 1995 qui n'est valable formellement que pour la police. Or, le deuxième niveau (plates-formes permettant de procéder aux premières analyses) soulève des enjeux de complémentarité. Des activités à faible demande (analyse de cheveux, d'encres ou de fibres par exemple) pourraient être traitées indifféremment dans les structures de l'une ou l'autre force.

En réponse à cette constatation de la Cour, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont tenu à préciser que « *si l'instruction ministérielle du 13 octobre 1995 n'a effectivement pas été révisée, la circulaire ministérielle<sup>20</sup> du 11 juin 2011 organise d'ores et déjà la complémentarité des plates-formes de deuxième niveau. Cette décision est déjà déclinée localement afin de respecter les enjeux de complémentarité soulignés. Par ailleurs, s'agissant des activités à faible demande (analyse de cheveux, d'encres ou de fibres par exemple), il convient de souligner la nécessité de conserver des capacités pluridisciplinaires rassemblées par plateau afin d'optimiser, sur un site unique, l'emploi des différentes composantes de l'expertise et une capacité de contre-expertise sur chaque discipline, offrant ainsi aux magistrats la liberté de choix du service à laquelle un Etat de droit ne peut que souscrire* ».

Dans la circulaire « CORAT » précitée du 11 juin 2011, sur la PTS, le ministre de l'intérieur prend clairement position pour « *ne pas aller vers une mutualisation des structures de PTS locales ou une mixité des dispositifs de police et de gendarmerie* ». Cette position va à l'encontre des réflexions et expérimentations menées actuellement, notamment en vue de l'accréditation :

- la DCPJ a engagé une réflexion relative aux activités de révélation de traces papillaires par procédé physico-chimique dans les services de 2<sup>ème</sup> niveau ; elle propose de revoir la carte des implantations des structures ;
- la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) a procédé à une nouvelle définition des implantations des laboratoires de révélation des traces de la zone Est ;

---

<sup>20</sup> Intitulée « *la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires* » (CORAT), cette circulaire vise à améliorer la coordination quotidienne, optimiser l'emploi des services spécialisés ou de capacités spécifiques, tout en respectant l'emploi et l'organisation de chaque force.

- la gendarmerie a défini ses structures en fonction de son maillage territorial.

Au demeurant, une note du 20 octobre 2009 du DCPJ proposait au DGPN de « *réétudier le nombre et l'implantation des services habilités à réaliser des travaux de révélation de traces par des procédés physico-chimiques tout en engageant les moyens financiers indispensables (...)* Cette étude pourrait être effectuée par les directions d'emploi, la DAPN et la gendarmerie nationale, une mutualisation des services apparaissant tout à fait souhaitable aussi bien sur le plan budgétaire que sur celui de l'efficacité ».

De plus, le ministre avait demandé aux deux autorités, par note du 13 janvier 2011, d'engager « *une réflexion sur l'organisation générale des structures de police technique et scientifique dans la perspective d'une meilleure maîtrise budgétaire et d'une efficacité encore renforcée* ».

Il eût donc été plus cohérent d'évaluer, surtout pour les structures de 2<sup>ème</sup> niveau implantées au niveau du chef-lieu de département, les possibilités de mutualiser les équipements plutôt que de décider de « *ne pas aller vers une mutualisation des structures de PTS locales ou une mixité des dispositifs de police et de gendarmerie* ».

#### *c) Normalisation des travaux de police technique et scientifique*

Les 205 sites de la police nationale et les 95 sites de la gendarmerie nationale doivent respecter les normes en vigueur en matière d'hygiène, de santé et de sécurité. Par ailleurs, les plateaux techniques, comme les laboratoires, sont concernés par la mise en œuvre de la décision-cadre n°2009/905/JAI du Conseil de l'Union européenne du 30 novembre 2009<sup>21</sup>.

Selon le ministère, les résultats attendus en matière d'accréditation pour le 3<sup>ème</sup> niveau semblent relativement faciles à atteindre compte-tenu de l'avance prise par les laboratoires en termes de processus qualité. Ces démarches, menées séparément par les deux forces, auraient dû être

---

<sup>21</sup> La décision-cadre n°2009/905/JAI du Conseil de l'Union européenne du 30 novembre 2009 impose une accréditation des laboratoires publics et privés œuvrant dans le domaine des empreintes génétiques et digitales. Les méthodes criminalistiques contribuant à l'identification d'un individu sont visées. L'application de ces dispositions est exigée à compter de novembre 2013 pour l'ADN et novembre 2015 pour les données papillaires. Les activités visées par la décision-cadre concernent les laboratoires de police scientifique et les plateaux techniques de la police et de la gendarmerie, c'est-à-dire les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> niveaux.

précédées d'une réflexion sur l'éventuelle spécialisation de certains laboratoires.

Pour le 2<sup>ème</sup> niveau, le ministère reconnaît en revanche qu'une « *grande partie du processus qualité est encore à décliner tant techniquement que culturellement* ». La démarche engagée en zone Est ne concerne que les seuls services de la DCSP.

L'exigence d'accréditation devrait conduire à revoir les implantations des plates-formes et à mener conjointement les projets de mise aux normes, ce qui ne paraît pas être la voie choisie. Le ministère envisage une accréditation multi-sites mais cette démarche est menée parallèlement dans les deux forces.

Ces exigences tant de respect des normes d'hygiène, santé et sécurité que d'accréditation, qui reposent sur un calendrier particulièrement serré, justifieraient, à elles seules, une révision du cadre fonctionnel et territorial de la PTS de 2<sup>ème</sup> niveau.

#### *d) Les implantations immobilières*

La LOPSI du 29 août 2002 avait notamment pour objectif une meilleure complémentarité des installations de PTS, notamment des laboratoires des deux forces.

Ainsi, en 2007, l'INPS et l'administration centrale du ministère de l'intérieur, d'une part, et l'IRCGN et la DGGN, encore au ministère de la défense, d'autre part, ont lancé des projets de refonte de leurs implantations immobilières. La question de joindre l'ensemble des projets a été évoquée. La DGGN avait projeté d'implanter à Pontoise un pôle judiciaire incluant l'IRCGN. Elle se proposait d'y accueillir des laboratoires de la police nationale. Les représentants de cette dernière ont décliné cette offre au motif que le site de Pontoise était trop éloigné de la probable implantation du tribunal de grande instance (TGI) de Paris. Le projet de pôle judiciaire de la gendarmerie a donc été décidé sans être rejoint par d'autres structures.

En 2008, le regroupement des laboratoires parisiens de l'INPS et du seul centre technique de la sécurité intérieure (CTSI) a été retenu en vue d'une nouvelle implantation. Deux sites ont été sélectionnés en 2009 (Rueil-Malmaison et Ivry-sur-Seine), sans suite donnée. En 2010, ce projet immobilier a été limité aux seuls laboratoires de l'INPS, sans qu'aucune décision n'ait encore été prise au printemps 2011.

L'implantation des différents laboratoires de la police et de la gendarmerie n'a pas répondu à une logique de mutualisation alors que l'installation de l'IRCGN à Pontoise aurait pu permettre une opération commune en région parisienne.

#### **4 - Les cas particuliers de l'unité nationale d'identification de victimes de catastrophes (UNIVC) et des moyens d'intervention en milieu toxique**

Le principe des pôles d'excellence n'empêche pas la coexistence de moyens spécialisés distincts pour accomplir les mêmes missions.

##### *a) L'unité nationale d'identification de victimes de catastrophes*

La gendarmerie nationale dispose d'une unité d'identification des victimes de catastrophes (UGIVC) créée en 1992. La police nationale, quant à elle, a créé en 1998 l'unité de police d'identification de victimes de catastrophes (UPIVC).

Les deux directions générales justifient la coexistence de ces deux unités par l'ampleur des catastrophes, pour lesquelles elles peuvent être appelées, nécessitant des effectifs et des moyens importants. Lorsqu'elles interviennent ensemble, elles constituent alors l'UNIVC (unité nationale) comme ce fut notamment le cas lors des récentes catastrophes aériennes du vol Rio-Paris et des Comores en 2009 ainsi que du tremblement de terre à Haïti en janvier 2010.

Un accord de partenariat a été concrétisé par la signature d'une convention, le 9 octobre 2001, entre les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales afin de définir les principes et les modalités de collaboration entre les deux unités.

La volonté de collaboration entre les deux forces, matérialisée par un protocole dès 2001 alors qu'elles relevaient encore de deux autorités ministérielles distinctes, était louable. Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur aurait toutefois pu servir à revoir l'organisation arrêtée en 2001. Le fait que les catastrophes d'ampleur qui certes mobilisent des moyens importants sont aussi largement médiatisées justifie peut-être le besoin d'une représentation équilibrée des deux services.

Quoi qu'il en soit, la nécessité, en matière d'identification, de projeter à l'étranger une double compétence est incertaine. Cette dualité n'est justifiée par aucun critère habituel de répartition entre les deux forces (zone géographique, compétences techniques propres, etc.).



*b) Le groupe CONSTOX de la police et la cellule C2NRBC de la gendarmerie*

La police nationale a créé le groupe « constatations en milieu toxique » (CONSTOX) pour lui permettre de réaliser des constatations judiciaires dans une zone contaminée par des substances toxiques de type radiologique, biologique ou chimique (NRBC), cette mission incombant à la DCPJ chargée de réprimer le terrorisme au niveau national. Elle a estimé que ses personnels appelés à intervenir en milieu contaminé doivent avoir suivi une formation poussée leur permettant d'assurer leur propre sécurité.

L'unité homologue au sein de la gendarmerie nationale repose sur des concepts d'intervention différents. La gendarmerie considère en effet que le domaine NRBC est une compétence à part entière. Sa cellule nationale NRBC (C2NRBC) a pour mission d'assurer la sécurité des personnels qui, chargés des opérations techniques sur la zone de danger, sont peu entraînés aux interventions en milieu contaminé et au port des équipements de protection individuelle.

Les deux approches sont donc différentes. Des scénarii de la police envisagent la perpétuation d'attentats multiples et concomitants qui entraîneraient la saturation des moyens de la C2NRBC. C'est pourquoi, le groupe CONSTOX serait indispensable, selon la police, pour compléter la cellule C2NRBC de la gendarmerie.

La coexistence de l'UPIVC et de l'UGICV aboutit à un double schéma d'organisation lors d'opérations à l'extérieur et ne contribue pas aux objectifs de la mutualisation.

## **B - Des instances de pilotage inadaptées à une éventuelle politique de mutualisation**

### **1 - Un conseil supérieur de la police technique et scientifique inactif depuis 2003**

#### *a) Des attributions adaptées aux enjeux éventuels de la mutualisation*

Le conseil supérieur de la police technique et scientifique (CSPTS), créé par un décret 25 mars 1992<sup>22</sup>, est une instance de consultation et d'arbitrage, présidée par le ministre de l'intérieur. Il est chargé de proposer un schéma directeur définissant les orientations de la PTS et de veiller à leur mise en œuvre cohérente par les services compétents. En vertu de l'article 2 du décret, le conseil « *s'assure que les moyens de police technique et scientifique développés permettent de satisfaire aux besoins exprimés par les autorités judiciaires et traitent indistinctement des demandes émanant de la police et de la gendarmerie* ».

#### *b) Une activité devenue inexistante*

Le schéma directeur sur les orientations de la PTS n'a pas été adopté. Le CSPTS a tenu sa quatrième et dernière séance plénière le 7 octobre 2003. Il s'était alors exprimé sur la mise en œuvre du FNAEG<sup>23</sup>, notamment sur les mesures restant à prendre en matière de formation. La coopération entre police et gendarmerie en criminalistique était aussi inscrite à son ordre du jour. Au cours de la période 2006-2011, les sous-groupes de travail « criminalistique »<sup>24</sup> et « documentation criminelle » ne se sont pas non plus réunis.

L'absence d'activité du conseil a pu peser sur le pilotage de la PTS au moment où s'ouvraient des possibilités d'accroître la coordination entre les deux forces avec l'intégration organique de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur.

---

<sup>22</sup> Décret n° 92-294 du 25 mars 1992 portant création d'un conseil supérieur de la police technique et scientifique.

<sup>23</sup> FNAEG : fichier national automatisé des empreintes génétiques.

<sup>24</sup> Dernière réunion du groupe « criminalistique » le 11 mars 2005.

Le recours au CSPTS reste possible puisque le décret du 6 juin 2009 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'intérieur<sup>25</sup> l'a prorogé pour une durée de cinq ans.

La directrice des affaires criminelles et des grâces a indiqué à la Cour que le ministère de la justice regrette que le CSPTS, instance de coordination et d'arbitrage, ne se soit pas réuni depuis huit ans ce qui lui a empêché d'être suffisamment associé à la définition des orientations de police technique et scientifique et de veiller à leur cohérence avec les instructions générales du Garde des Sceaux. La DACG considère en effet que la composition trop restreinte du comité national de coordination et de suivi (CNCS) ne le permet pas.

La Cour prend acte de la réponse des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales faisant état de la décision du ministre de l'intérieur de relancer les activités du CSPTS.

## **2 - D'autres modalités de coopération mises en place**

### *a) Les groupes de travail entre les deux forces*

L'objectif de ces groupes est, d'une part, de partager des connaissances et des retours d'expérience et, d'autre part, d'élaborer des protocoles communs notamment sur l'alimentation de banques de données scientifiques partagées. Ces groupes interviennent dans l'ensemble de l'activité criminalistique, mais sur des domaines précis (toxicologie, produits stupéfiants). Certains groupes ont un caractère institutionnel, tel celui relatif au *FNAEG* qui s'appuie sur un comité technique interministériel et une commission d'agrément des empreintes génétiques.

### *b) Les plans d'action triennaux*

Dans le prolongement d'un audit mené conjointement en 2007 par la police et la gendarmerie nationales, un plan d'action triennal 2008-2010 a été adopté afin de faire progresser le dispositif de la PTS associé à l'alimentation et à l'exploitation de deux grandes applications criminalistiques communes, le *FAED* et le *FNAEG*.

---

<sup>25</sup> Décret n°2009-621 du 6 juin 2009.

Ce plan comportait vingt-quatre mesures visant à assurer une meilleure couverture technique des infractions relevant de la petite et moyenne délinquance (cambriolages, vols de véhicules, dégradations, etc.) par l'accroissement du nombre de policiers polyvalents et la fidélisation de certains d'entre eux, affectés à temps plein à des missions de PTS. Il prévoyait aussi des mesures visant à rendre plus fructueuse la recherche de traces papillaires ou biologiques sur les scènes d'infraction et plus rapide leur exploitation technique ainsi qu'à renforcer les capacités des services territoriaux d'identité judiciaire.

Les objectifs de ce plan étaient les suivants :

- généraliser l'utilisation de la PTS en augmentant ses capacités d'intervention systématique sur les lieux de commission des délits de voie publique ;
- améliorer l'exploitation des scènes d'infraction en termes d'exhaustivité et de rapidité ;
- accroître les performances d'identification des systèmes automatisés du *FAED* et du *FNAEG* en profitant des avancées technologiques.

Ce plan a permis d'engager des travaux de mutualisation des bornes du *FAED*, de complémentarité et de synergie des effectifs et équipements des services de police et unités de gendarmerie dans les départements à faible activité.

Le nouveau plan d'action adopté pour la période 2011-2013 comprend la mise en place d'un comité national de coordination et de suivi (CNCS). Le principe d'une circulaire commune aux deux directions générales sur les modalités d'organisation et de fonctionnement des services, la coordination éventuelle et la formation des personnels a également été retenu.

Par ailleurs le plan triennal adopté en 2008 puis renouvelé en 2011, doté d'un comité de pilotage animé par deux représentants de la police et de la gendarmerie, constitue un élément positif d'échanges entre les deux forces et de progrès dans leur coordination.

La Cour prend acte de la réponse du ministère de l'intérieur faisant état de sa volonté de relancer les activités du CSPTS.

## **C - La mutualisation des achats**

### **1 - Les achats en commun**

Plusieurs actions, engagées sous l'égide du plan triennal, 2008-2010 contribuent à orienter les deux forces vers des achats communs.

Dans le prolongement d'un protocole commun relatif au prélèvement des traces biologiques sur les scènes d'infraction liées à la délinquance de masse, un kit spécifique de prélèvement biologique permettant la généralisation de l'usage d'écouvillons par les opérateurs de premier et second niveaux a été mis au point en 2008, en commun par l'IRCGN, l'INPS et les services de la DGPN.

La procédure d'achat en commun des kits de prélèvements biologiques a abouti à la notification de l'accord-cadre le 03 août 2011 avec la société AES Chemunex ; les marchés subséquents étaient en cours de signature en août 2011 entre les parties concernées.

En 2008, une liste commune à la police et à la gendarmerie a défini la composition de l'équipement de base des opérateurs de terrain en PTS, soit près de 160 produits communs pour lesquels a été lancé un appel d'offres portant sur 13 lots communs. Le remplacement des scellés judiciaires en cire par des scellés adhésifs non contaminants a été le fruit d'une étude conjointe réalisée par les deux forces en 2009.

Dans le domaine particulièrement coûteux des consommables de biologie, un groupement de commandes a été constitué pour l'acquisition de kits d'analyses, de kits de contre-analyses et autres réactifs et consommables utilisés pour la détermination d'empreintes génétiques en criminalistique. En 2008, un marché de fourniture et de réactifs et de consommables destinés au *FNAEG* a été passé en commun par l'INPS et l'IRCGN. Ce marché reconductible jusqu'en 2012 s'est substitué à des marchés passés distinctement jusqu'alors.

### **2 - Les marchés d'analyses génétiques**

Depuis 2006, sept marchés d'analyses génétiques, relatifs aux individus mis en cause, aux condamnés et traces issues de la délinquance de masse, ont été confiés à des laboratoires privés par les ministères de la défense, de l'intérieur et de la justice.

Seuls les deux derniers, de 2009 et 2010, sont communs aux deux forces.

### **3 - Les achats séparés**

Seize catégories d'équipements et de matériels font l'objet d'achats séparés comme, par exemple, les malles de détection de produits stupéfiants, les combinaisons antistatiques ou les malles de PTS. Les deux forces n'ont pas retenu une approche identique en matière de conditionnement des malles.

Il n'y a pas non plus de marchés communs à l'INPS, à la sous-direction de la police technique et scientifique et à l'IRCGN pour les matériels de laboratoires.

Le principe de la mutualisation est posé en matière d'achats de matériels de PTS, sauf exception liée à des besoins capacitaires spécifiques à chaque force, mais sa mise en œuvre reste partielle. La mutualisation de la commande publique porte en effet sur les consommables et non les équipements, faute d'expression commune du besoin.

## **D - Des formations insuffisamment communes**

### **1 - Des formations initiales distinctes**

La formation initiale des policiers et des gendarmes comporte des modules consacrés à la PTS qui leur sont dispensés de façon totalement distincte et non mutualisée.

### **2 - Des formations continues faiblement partagées**

A une exception près, aucune formation commune n'est assurée dans le domaine de la PTS par la police ou par la gendarmerie.

#### *a) Une seule action commune de formation continue*

La seule formation commune est celle effectuée dans le cadre d'une session annuelle co-présidée par l'école nationale de la magistrature et par l'IRCGN. Il s'agit de la session « preuve pénale et progrès scientifique » qui réunit pendant une semaine 45 magistrats, 15 officiers de gendarmerie et 10 commissaires ou officiers de police et qui concerne des domaines identiques aux deux forces : le *FAED*, les comparaisons d'écritures manuscrites, la fraude documentaire et techniques d'impression, etc.

*b) Des actions distinctes*

Dans la police nationale, des formations sont assurées à destination exclusivement des personnels de la DGPN. Le centre national de formation assure également des formations de policiers étrangers à la demande de la direction de la coopération internationale.

Dans la gendarmerie nationale, les techniciens en identification criminelle de proximité sont suivis et évalués par les cellules d'identification criminelle (CIC) des BDRIJ qui assurent leur formation continue. Ils suivent tous les cinq ans un cycle de perfectionnement. Ils sont formés au centre national de formation de la police judiciaire (CNFPJ) en partenariat avec l'IRCGN pendant deux semaines.

*c) Des offres de formation en partie ouvertes*

La gendarmerie organise, au profit des agents spécialisés de police technique et scientifique (ASPTS), une présentation générale des moyens criminalistiques de la gendarmerie et de l'exploitation des kits de prélèvement et l'IRCGN assure une formation qualifiante sur le domaine de l'expertise en criminalistique au profit de personnels des laboratoires de la police.

Depuis 2009, la police nationale assure la formation de gendarmes en matière d'exploitation du logiciel d'identification des bornes relais de téléphonie (ICA).

Dans le domaine de l'odorologie, de l'entomologie et de l'identification des victimes de catastrophes, des propositions de mutualisation de formations sont envisagées mais n'ont pas encore abouties.

Ces offres de formation ou d'information en commun sont limitées. Elles s'apparentent à des actions de sensibilisation ou relèvent d'initiatives limitées dans le temps et dans le champ d'intervention.

**3 - Une documentation technique partiellement partagée**

La documentation n'est pas jusqu'à présent un objet de mutualisation en raison de l'insuffisance connaissance mutuelle des deux forces. La question d'une documentation technique commune peut néanmoins se poser dès lors que, d'une part, plusieurs marchés communs sont passés en matière de consommables, et que, d'autre part, les exigences posées en matière d'accréditation sont communes.

Si le fonctionnement de chaque force et le statut de ses personnels justifient des instructions distinctes, il est nécessaire de veiller aux échanges de bonnes pratiques ce qui implique au minimum la communication systématique des instructions données par chaque hiérarchie et celle de tout élément jugé utile à l'efficacité de la PTS. Ainsi à l'occasion d'un incident en 2010 sur un matériel destiné à la révélation chimique de traces digitales par fumigation cyanoacrylate, une information d'attention, transmise aux techniciens de PTS de la gendarmerie, a été répercutée à ceux de la police. Des procédures d'information réciproque devraient être formalisées par les deux directions générales.

## **E - La mutualisation des systèmes d'information**

Ces systèmes sont, d'une part, les bases de données d'identification et les collections de référence, d'autre part, des outils d'aide à l'enquête et à la diffusion de l'information criminelle.

Les deux forces disposent de plusieurs fichiers de documentation criminelle. Certains sont communs, d'autres sont gérés par l'une des forces, l'enjeu étant l'accès de l'autre à ces derniers fichiers, s'ils sont d'intérêt commun.

La LOPSI du 29 août 2002 prévoyait que « *le rapprochement des grands fichiers de police criminelle de la police et de la gendarmerie nationales (STIC, JUDEX) sera favorisé, au besoin, en conférant une base législative aux échanges d'informations indispensables à l'efficacité des enquêtes judiciaires* ».

Les travaux de modernisation menés jusque-là parallèlement par les deux forces ont évolué vers la mutualisation avec des projets de refonte de certains systèmes. En l'absence de schéma général, ces travaux connaissent une mise en œuvre inégale et n'offrent pas encore une garantie d'exhaustivité des droits d'accès. Le coût global comme la répartition des charges ne sont pas disponibles.

### **1 - Deux fichiers communs**

#### *a) Le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)*

Le FNAEG est un outil d'identification par l'empreinte génétique mis à la disposition des services d'enquêtes. Il contient une base de données nationale des profils génétiques d'individus identifiés et une base de profils analysés mais auxquels aucune identité n'a pu être rattachée. Ce fichier est régi par les articles 706-54 à 706-56-1 du code de procédure



pénale, issus de la loi du 17 juin 1998 relative à la répression des infractions sexuelles. Il ne peut faire l'objet d'aucune interconnexion ni rapprochement ou mise en relation avec un autre traitement automatisé d'informations nominatives. L'enregistrement s'effectue sur décision de l'OPJ agissant soit d'office, soit à la demande du procureur de la République ou du juge d'instruction.

Conformément au décret n° 2006-413 du 18 mai 2000, la mise en œuvre du fichier est confiée à la DCPJ et la responsabilité du service central de préservation des prélèvements biologiques (SCPPB) à l'IRCGN de la gendarmerie.

Pour les profils d'individus, il y a deux chaînes de génotypage dans les laboratoires publics : l'une, d'une capacité de 125 000 profils, est à l'INPS à Ecully ; l'autre, d'une capacité de 60 000, est au service central d'analyse génétique de la gendarmerie (SCAGEND) de Pontoise.

Ces capacités s'avèrent insuffisantes au regard des besoins, ce qui nécessite le recours à des laboratoires d'analyse privés. Selon les indications des directions, une nouvelle chaîne de génotypage de masse sera prochainement mise en œuvre par l'IRCGN avec une capacité de 36 000 analyses annuelles.

*b) Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)*

*- Un fichier commun*

Le FAED, créé par le décret n° 87-249 du 8 avril 1987, est commun à la police et à la gendarmerie. Il répertorie les empreintes digitales des individus mis en cause lors d'enquêtes judiciaires ainsi que celles découvertes lors d'enquêtes mais non encore identifiées. Le décret n° 2005-585 du 27 mai 2005 a étendu ce fichier aux clichés anthropométriques et aux empreintes palmaires.

Si la base de données du fichier est commune aux deux forces, tel n'est pas le cas, en revanche, de son système d'alimentation. A l'origine, cette dernière relevait de trois sites centraux (la sous-direction de la police technique et scientifique à Ecully, l'identité judiciaire de la préfecture de police et le service technique de recherches judiciaires et de documentation à Rosny-sous-Bois).

Puis des sites déportés d'alimentation du FAED ont été créés, d'abord au niveau de 19 services régionaux d'identité judiciaire (SRIJ), pour assurer l'alimentation et le traitement des fiches « traces ». Ensuite, des « bornes de signalisation » ont été installées dans de nombreux commissariats de police et désormais d'unités de gendarmerie ; ces

bornes permettent de traiter des flux « en temps réel » au bénéfice des services.

Ainsi, si la gendarmerie et la police coopèrent depuis 1987 à l'alimentation, l'exploitation et au financement du *FAED*, chacune est organisée spécifiquement, selon ses particularités organisationnelles et opérationnelles. La chaîne *FAED* de la gendarmerie est centralisée autour du site de Rosny-sous-Bois qui intègre directement les données en provenance de l'ensemble des unités de gendarmerie. Elle ne comporte pas de niveau intermédiaire contrairement à celle de la police nationale qui a décentralisé dans 19 sites régionaux ses fonctions d'alimentation et d'exploitation.

- *L'expérimentation en région Rhône-Alpes de la mutualisation des bornes FAED*

D'octobre 2008 à mars 2009, la mutualisation des bornes de signalisation de type T4 a été expérimentée dans les huit départements de la région Rhône-Alpes. Les gendarmes se sont rendus dans les services locaux de police technique ou les services régionaux d'identité judiciaire pour procéder aux signalisations sur les bornes de la police, considérées comme sous-utilisées.

Les deux forces ont une appréciation différente de cette expérimentation. La gendarmerie souligne que la planification de la mission, le transport, les aléas techniques ou opérationnels se sont révélés dissuasifs et coûteux en temps. Ainsi, au cours des six mois de l'expérimentation, seulement un tiers des fiches de la gendarmerie a pu être inséré au moyen des bornes de la police. La police relève que 97 % des signalisations opérées par la gendarmerie dans la Loire et 100 % dans l'Ardèche l'ont été sur ses terminaux. Dans d'autres départements, comme l'Isère, les résultats ont été plus mitigés en raison de l'activité de signalisation plus importante des unités de gendarmerie.

Quoi qu'il en soit, l'expérimentation du partage des bornes n'a pas été poursuivie.

- *L'acquisition des bornes FAED*

La police a déployé 353 bornes *FAED* au 31 décembre 2010. L'objectif de la gendarmerie est de doter chaque groupement de gendarmerie départementale d'une borne de type T4 ; 75 bornes ayant été connectées au système central, 25 départements resteront à équiper pour un coût estimé de 360 000 €.

Ce retard en équipement explique que la contribution de la gendarmerie nationale à l'alimentation du *FAED* reste insuffisante et se traduit par des délais importants pour la remontée à l'échelon de la région des relevés effectués par les brigades territoriales.

Le nombre important des communautés de brigades (1 061) et des brigades territoriales autonomes (770) ne permet pas d'envisager de toutes les équiper en bornes T4 dont le prix unitaire est de 15 000 €. Aussi, de manière à éliminer les délais de transmission entre ces unités territoriales et les BDRJ qui traitent les fiches encrées et les expédient vers le *FAED* au moyen des terminaux, la gendarmerie a engagé une étude visant à dématérialiser les relevés dactyliques et palmaires dès l'unité élémentaire.

- *Le passage à la version METAPORPHO*

Le passage au *FAED* « nouvelle génération » fait l'objet d'un marché commun aux deux forces. L'avance de fonds est effectuée par le programme *Police nationale* auquel le programme *Gendarmerie nationale* verse chaque année une participation de 33,33 % des investissements et de la maintenance du site central. Les acquisitions des terminaux et de stations expertes se font séparément.

La police et la gendarmerie partagent donc deux importants fichiers judiciaires, le *FAED* et le *FNAEG*. La fluidité d'alimentation du *FAED* par les unités de la gendarmerie nationale se heurte néanmoins encore à certains obstacles.

## **2 - Les systèmes en cours de mutualisation**

### *a) Les systèmes STIC, JUDEX et ARIANE-TPJ*

- *STIC et JUDEX*

Les systèmes *STIC* de la police et *JUDEX* de la gendarmerie étaient totalement distincts et séparés jusqu'en 2005, date à laquelle une instruction des deux directions a permis l'échange d'informations. Cet échange vise à augmenter le nombre de rapprochements entre affaires à partir de critères de recherche (infraction, circonstances de temps et de lieu, mode opératoire, objets et signalement des auteurs).

Le *STIC* a pour objet le recueil et l'exploitation des informations contenues dans les procédures judiciaires aux fins de recherches criminelles et de statistiques. Le système *JUDEX*, quant à lui, est le fichier d'antécédents de la gendarmerie nationale.

Le *STIC* a été conçu à la fin des années 1980 et implanté à la fin des années 1990. Les techniques utilisées, aujourd'hui dépassées, nécessitent plusieurs niveaux de saisies manuelles. Les services n'arrivent plus à faire face au volume de formulaires à ressaisir, à compléter ou corriger et le retard de traitement des procédures ne fait que croître. Malgré la bonne volonté de ses personnels, le SRDC visité par la Cour accuse un retard de 163 276 formulaires pour le traitement des procédures contre les auteurs de délits et de 31 860 dans le traitement des procédures contre X.

Dans l'attente d'une application commune, le déploiement au niveau local d'accès réciproques aux deux bases a été instauré dès 2005. Toutefois, les accès ont été étendus de façon inégale : 700 comptes *JUDEX* ont peu à peu été créés nominativement au profit de fonctionnaires de la police, mais moins de 50 accès au *STIC* ont été ouverts au profit d'unités de la gendarmerie. La DGPN invoque les rigidités de son dispositif technique de gestion des droits d'accès (CHEOPS).

- *ARIANE-TPJ*

Le système *ARIANE*<sup>26</sup>, élaboré par la police et la gendarmerie, rebaptisé Traitement des Procédures Judiciaires (TPJ) en mai 2010, vise à fédérer les données issues des systèmes *STIC* et *JUDEX*, enrichies de données complémentaires issues notamment du fichier *CANONGE* (signalements et photographies de personnes mises en cause répertoriées dans des fichiers locaux de la police nationale).

La conception d'*ARIANE-TPJ* a débuté sur la base de travaux distincts conduits par la police et la gendarmerie pour rénover leurs systèmes d'information criminelle. Ces travaux ont évolué sous l'effet de la LOPSI du 29 août 2002. Des études de convergence, menées en février 2005 ont montré la possibilité de développer un système commun dédié aux rapprochements judiciaires et à l'analyse criminelle, venant s'intégrer dans les systèmes d'informations propre aux deux forces.

Après des glissements successifs de calendrier, le déploiement national d'*ARIANE-TPJ* est susceptible d'intervenir en 2011 mais plus probablement en 2012. Depuis février 2010, la direction technique du fichier TPJ et son exploitation ont été confiés à la gendarmerie. L'administration fonctionnelle commune doit être hébergée par un service de la DGPN. L'application TPJ est répartie sur deux sites

---

<sup>26</sup> Application de rapprochements d'identification et d'analyse pour les enquêteurs.

physiques distincts (principe d'une base principale et d'une base de secours toujours à jour).

Le déploiement du système ARIANE-TPJ constitue une étape importante dans la démarche de mutualisation des fichiers judiciaires de la police et de la gendarmerie, mais près de dix ans se seront écoulés entre la conception séparée dans chaque direction et son utilisation opérationnelle mutualisée.

*b) La rénovation de fichiers séparés conduisant au développement de fichiers communs*

Le fichier des véhicules volés (FVV), géré par la police nationale, permet depuis 1974 la gestion sur le plan national des véhicules, bateaux, aéronefs signalés volés par leurs propriétaires ou mis sous surveillance à la demande d'un service de police ou de gendarmerie.

Le FVV, ainsi que les fichiers actuels des objets signalés (FOS) dans la gendarmerie et son équivalent STIC-Objets dans la police, sont en cours de refonte et doivent être remplacés par le fichier des objets et véhicules signalés (FOVES) mutualisé entre la police et la gendarmerie dont la réalisation a été confiée à une équipe de développeurs des deux forces. Les premiers travaux ont débuté en 2007. La qualification du logiciel a débuté en octobre 2009 sur le premier lot « objets ». La phase d'expérimentation sur les sites pilotes, pour ce premier lot, est prévue en 2011, le second lot (véhicules) n'est pas encore conçu.

Le fichier des personnes recherchées (FPR), également géré par la police nationale, permet depuis 1969 de gérer au plan national les personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche administrative ou judiciaire. Le fichier des personnes signalées (FPS) remplacera en 2014 le FPR. Cette rénovation est confiée au ST(SI)<sup>2</sup> sur le principe d'un fichier mutualisé. Le mode de développement n'a pas encore été fixé, notamment sur la question de l'externalisation.

La mutualisation FPR et de FVV dépasse les seules forces de sécurité, car les préfetures et les douanes en sont également utilisateurs.

Le fichier des personnes sans domicile ni résidence fixes (SDRF) est alimenté uniquement par la gendarmerie. Les services de la police nationale y ont accès par l'intermédiaire du service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD).

Le fichier national des objectifs stupéfiants (FNOS) a vocation à recenser les objectifs des services de police, de gendarmerie et de douanes dans le cadre des enquêtes relatives au trafic de stupéfiants.

L'application, prête depuis mai 2010 et hébergée depuis novembre 2010 sur le site de la gendarmerie à Rosny-sous-Bois, n'est pas encore disponible. L'élaboration du dossier de déclaration CNIL est en cours et les tests fonctionnels n'ont pas encore pu se dérouler.

La loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure, modifiée par la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, a autorisé la mise en œuvre de dispositifs fixes et mobiles de contrôle automatisé de données signalétiques des véhicules prenant la photographie de leurs occupants en tous points appropriés du territoire. Le système *LAPF*<sup>27</sup>, autorisé par arrêté du 18 mai 2009, est capable d'analyser les flux vidéo issus de boîtiers de prise de vue afin de capturer et de lire en temps réel les plaques d'immatriculation de tous les véhicules passant dans le champ des caméras, de comparer ces plaques aux données du fichier des véhicules volés (FVV) et de déclencher une alerte lorsqu'un rapprochement est effectué. La police et la gendarmerie sont associées dans la direction de programme de cette application. La phase de déploiement est en cours. Deux cents véhicules sont équipés à l'été 2011, ils seront 550 d'ici la fin de l'année. Les douanes sont également participante.

### **3 - Les autres systèmes accessibles aux deux forces**

#### *a) Les systèmes gérés par la police nationale*

En sus des fichiers des véhicules volés (FVV) et celui des personnes recherchées (FPR), la police nationale gère la base de données *TREIMA*, relative aux objets d'art volés. Cette gestion est assurée par l'office central contre le trafic des biens culturels (OCBC) mais la base est alimentée aussi par la gendarmerie. La base *TREIMA* est consultable tant par les douanes que par le ministère de la culture.

Le fichier national de la fausse monnaie est géré par l'office central de répression de la fausse monnaie (OCRFM).

L'office central pour la répression des violences aux personnes (ORCVP) gère pour sa part le système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes (SALVAC).

Le système de traitement uniformisé des produits stupéfiants (STUPS) a pour finalité l'identification et le rapprochement de produits stupéfiants. Il contient les données administratives des procédures, les résultats d'analyse sur les composés principaux des drogues saisies.

---

<sup>27</sup> Lecture automatisée des plaques d'immatriculation.

*b) Les systèmes gérés par la gendarmerie nationale*

La gendarmerie nationale a mis en place en octobre 2003 le centre national d'analyse des images pédophiles (CNAIP) pour collecter sur la base *CALIOPE* les documents recueillis au cours des enquêtes judiciaires et effectuer des rapprochements.

La généralisation des contrôles de vitesse accompagnés de clichés photographiques et le déploiement du dispositif de contrôle sanction automatisé (CSA) permettent l'identification de véhicules signalés volés ou mis sous surveillance. Une cellule de traitement des images de véhicules volés (CTIVV) a été créée pour centraliser les informations ainsi collectées et procéder à leur exploitation judiciaire.

L'IRCGN a élaboré plusieurs logiciels destinés à lutter contre certains faits criminels liés à l'utilisation des moyens informatiques. En particulier, deux logiciels, dénommés *MARINA* et *SIMANALYST*, respectivement destinés à faciliter les perquisitions effectuées sur les ordinateurs des personnes mises en cause dans des affaires de pédopornographie et à exploiter les cartes SIM des téléphones portables, ont été mis à la disposition de la police nationale sur la base de conventions.

*c) Le fichier Comparaison et identification balistique par localisation d'empreinte (CIBLE)*

Le système *CIBLE*<sup>28</sup> a été créé en 1994 par le laboratoire de police scientifique de Lyon, afin d'automatiser la recherche de rapprochements balistiques entre des éléments retrouvés sur des scènes de crime (traces non résolues) et des armes saisies. Son déploiement a débuté en 1998 et s'est achevé en 2001 à l'INPS ainsi qu'au département balistique de l'IRCGN. L'interconnexion nationale (mise en réseau des données police-gendarmerie) n'a été achevée qu'en 2002.

Ce système s'intéresse essentiellement à la répartition géographique des traces et non aux caractéristiques individuelles. Il propose seulement une liste d'étuis ou de projectiles présentant des caractéristiques similaires. La comparaison des images à l'écran nécessite une confirmation par observation des éléments physiques au moyen d'un microscope de comparaison.

Le projet de remplacement du système *CIBLE* par un système plus performant a été repoussé en raison de l'arrivée d'une norme européenne.

---

<sup>28</sup> Comparaison et identification balistique par localisation d'empreinte.

#### 4 - Les systèmes non mutualisés

##### a) *Le logiciel de rédaction des procédures*

La gendarmerie dispose d'un logiciel de rédaction des procédures dénommé « LRPGN / ICARE » qui est utilisé par l'ensemble de ses unités. *LRPGN* qui alimente à ce stade *JUDEX* devrait alimenter, à l'avenir, *TPJ*, *FOVES* et l'application *CASSIOPEE* du ministère de la justice.

En ce qui concerne la police, le projet *ARDOISE*<sup>29</sup>, rebaptisé *LRPPN*<sup>30</sup>, a débuté à la fin de l'année 2001 avec trois objectifs : moderniser et rationaliser l'aide à la rédaction de procédures, garantir la continuité et améliorer la qualité des informations traitées, améliorer le pilotage en temps réel de l'activité des services. Suite aux arrêts de la Cour de cassation rendus le 15 avril 2011 relatifs au régime juridique de la garde à vue, des adaptations substantielles du module de garde à vue du *LRPPN* ont été mises en œuvre. De lourds travaux ont parallèlement été engagés pour mettre en conformité l'application avec l'ensemble des dispositions de la loi du 14 avril 2011 qui réforme en profondeur la garde à vue, par la fourniture de modèles de procès-verbaux. La généralisation du logiciel est prévue pour 2012.

##### b) *D'autres projets de mutualisation ou de convergence*

L'INPS va réactiver et mettre en réseau le fichier *TRAFFIC* (Traitement automatisé des armes frauduleusement fabriquées introduites et commercialisées), créé il y a plusieurs années pour décrire des armes saisies, issues de trafics nationaux ou internationaux, et identifier des filières par rapprochements. Cette application développée sur l'intranet du ministère de l'intérieur, est utilisée en réseau depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011 regroupant les données des cinq laboratoires de l'INPS et du SCIJ. L'office central de lutte contre le crime organisé a un accès en consultation. Des échanges sont en cours avec l'IRCGN pour faire participer ce dernier par le biais d'une plate-forme informatique intermédiaire.

---

<sup>29</sup> Application de recueil de la documentation opérationnelle et d'informations statistiques sur les enquêtes.

<sup>30</sup> Logiciel de Rédaction des Procédures Police Nationale.



Le logiciel *EUSISS*<sup>31</sup> permettra d'effectuer des rapprochements entre des échantillons analysés en laboratoire et des affaires de vol de billets protégés par des dispositifs de maculage. Ce projet entre dans le cadre d'un partenariat créé entre l'INPS, les fabricants de matériels de sécurité et des transporteurs de fonds. Il bénéficie de l'appui du ministère de l'intérieur, de la Banque de France et de plusieurs établissements financiers.

Le fichier *OTARIES*<sup>32</sup> repose sur le profilage de saisies d'héroïne et cocaïne, pour établir des liens entre plusieurs lots appréhendés. Son mode de fonctionnement a été présenté à l'IRCGN et un accès en consultation et en alimentation a été proposé. Au préalable, les laboratoires de l'INPS et de l'IRCGN doivent acquérir des appareils de mesure absolument identiques.

---

<sup>31</sup> European Smoke and Ink Staining System ou système d'analyse de maculage et de coloration de billets de banque.

<sup>32</sup> Outil de Traitement Automatisé pour le Rapprochement Inter-Echantillons de Stupéfiants.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La LOPSI de 2002 a donné une priorité à la police technique et scientifique pour améliorer l'efficacité de l'action judiciaire puis un objectif de mutualisation des moyens de la police et la gendarmerie dans ce domaine a été arrêté dans le cadre de la RGPP. Des progrès importants ont été accomplis en matière de fichiers, mais très peu pour assurer une meilleure complémentarité des installations de PTS des deux forces.*

*Le choix d'implantation des leurs différents laboratoires n'a pas répondu à une logique de mutualisation alors que l'installation de l'IRCGN à Pontoise aurait pu permettre une opération commune en région parisienne.*

*Si dans certains domaines, comme la biologie, où les besoins sont croissants, la coexistence de capacités similaires est justifiée, elle l'est moins dans d'autres comme celui de l'analyse entomologique, assurée initialement par l'IRCGN, mais qui l'est également par le laboratoire de police scientifique de Marseille, en dépit de besoins réduits*

*L'organisation fonctionnelle et territoriale des services de PTS des deux forces, notamment des structures de 2<sup>ème</sup> niveau simultanément implantées au chef-lieu de chaque département, est restée inchangée.*

*Les possibilités de mutualiser certains équipements ne sont pas étudiées alors que des activités à faible demande (analyse de cheveux, d'encres ou de fibres, par exemple) pourraient être traitées indifféremment dans les structures de l'une ou l'autre force.*

*Du fait notamment de la priorité donnée au développement de la police technique de proximité pour répondre à la délinquance de masse, les forces ont d'abord cherché, dans le cadre de leur organisation territoriale et fonctionnelle, à satisfaire aux exigences de performance, telles que l'amélioration du taux d'élucidation des délits, sans dégrader simultanément les modalités d'une nouvelle complémentarité.*

*Les réponses aux exigences d'accréditation et de normalisation, qui supposent de conduire conjointement de coûteux projets de mise aux normes, devraient être apportées dans le cadre de la mutualisation de la PTS.*

*Le principe de la mutualisation est posé en matière d'achats de matériels de PTS, sauf exception liée à des besoins capacitaires spécifiques à chaque force, mais sa mise en œuvre reste partielle. La mutualisation de la commande publique porte sur les consommables et non les équipements, faute d'expression commune du besoin.*

*L'adoption d'un schéma général en matière de systèmes d'information nécessite aussi un pilotage conjoint.*

*Le conseil supérieur de la police technique et scientifique (CSPTS), auquel il revenait de proposer un tel schéma directeur commun à la police et à la gendarmerie, n'a pas été réuni depuis 2003. En l'absence de cette instance de coordination et d'arbitrage, le ministère de la justice n'a pu être suffisamment associé à la définition des orientations de police technique et scientifique et veiller à leur cohérence avec les instructions générales du Garde des Sceaux.*

*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- assurer une meilleure complémentarité des laboratoires et des structures de deuxième niveau, notamment celles implantées dans les villes chefs-lieux de département ;*
  - définir dans un cadre mutualisé les réponses aux exigences d'accréditation et de normalisation des installations ;*
  - relancer le fonctionnement du conseil supérieur de la police technique et scientifique (CSTP) ;*
  - rapprocher les recensements des équipements faits par les deux forces afin que les décisions soient prises dans un souci d'efficacité et d'économie des moyens ;*
  - développer la mutualisation des achats en matière d'équipement, y compris destinés aux laboratoires ;*
  - établir un schéma directeur portant sur le développement des applications et bases de données de police technique et scientifique afin de favoriser la convergence de celles qui ne sont pas encore mutualisées ainsi que la programmation de nouvelles bases et applications communes.*
-

## **II - Les achats et la gestion des véhicules**

### **A - Les achats**

Le ministère de l'intérieur a mutualisé largement les achats de véhicules de la police et de la gendarmerie appartenant à la gamme commerciale, mais évidemment pas ceux répondant aux besoins spécifiques d'une seule des deux forces.

#### **1 - Une mutualisation quasiment systématique**

La passation de marchés communs à la police et à la gendarmerie, et parfois à d'autres administrations comme les douanes, pour l'achat de véhicules est désormais systématique. Elle concerne aussi bien les motocyclettes routières que les véhicules légers de patrouille. Des marchés communs ont aussi été élaborés pour l'acquisition de pièces détachées de motocyclettes, d'équipements de véhicules et de pneumatiques.

L'achat des motos lourdes sérigraphiées est mutualisé depuis 2004 et les marchés publics correspondants ont été renouvelés en 2008. Deux de ces marchés concernent la police, la gendarmerie et les douanes (motos Yamaha 1300 FJR pour une durée de quatre ans, Yamaha 660 XTR pour trois ans). Deux autres sont mutualisés uniquement entre la gendarmerie et la police (WR 250 pour trois ans, Yamaha 900 TDM pour quatre ans).

S'agissant des véhicules légers, la mutualisation n'a débuté qu'en juillet 2009, date à laquelle deux marchés d'une durée de quatre ans ont été notifiés pour les véhicules de segment « M1 »<sup>33</sup>. L'un, comprenant plusieurs lots (véhicules banalisés Renault MEGANE ; Ford FOCUS ; PEUGEOT 308 ; Renault MEGANE BREAK) est mutualisé entre la police, la gendarmerie et les douanes. L'autre (Citroën BERLINGO) l'est seulement entre les deux forces de sécurité.

Des marchés publics communs ont été passés pour l'acquisition de pièces détachées de motocyclettes afin de massifier les achats et de bénéficier de taux de remise compétitifs. La mutualisation est néanmoins

---

<sup>33</sup> Le segment « M1 » ou « C » désigne les petites berlines « compactes » de dimension adaptée à tous les types de circulation et à clientèle plutôt familiale (on les appelle parfois « familiales compactes »).

encore peu avancée. Seulement deux accords-cadres ont été notifiés en 2010 : un marché d'approvisionnement de pièces détachées pour motocyclettes BMW, d'une durée de quatre ans, notifié début de 2010, et un marché d'approvisionnement en pièces détachées pour motocyclettes Yamaha, notifié fin 2010.

Les pneumatiques sont achetés dans le cadre de marchés communs à la police et à la gendarmerie passés en 2006 au niveau zonal puis renouvelés en 2010 pour couvrir en outre les besoins des services de la sécurité civile et des douanes relatifs à trois catégories de pneus (véhicules légers, deux-roues et poids lourds).

La mutualisation de l'équipement des véhicules est également en cours. L'UGAP<sup>34</sup> a été chargée d'acquérir des moyens communs à la police, à la gendarmerie et aux douanes (lecture automatique de plaques d'immatriculation, caméras vidéo, terminaux embarqués) qui ont fait l'objet de trois marchés communs notifiés en 2010.

## **2 - Des perspectives limitées d'approfondissement**

Les marchés de voitures et de motocyclettes de la police et de la gendarmerie seront renouvelés par l'UGAP en 2012, pour les commandes de 2012 à 2016. Dans cette perspective, des groupes de travail doivent préparer l'harmonisation de l'expression des besoins. Un comité d'intégration composé de personnels des sous-directions de l'équipement et de la logistique de la DGGN, de la DGPN et de la préfecture de police étudie la possible convergence des besoins techniques.

### *a) Les véhicules et pièces détachées*

S'agissant des motos, l'ensemble des segments est mutualisé, à l'exception de celui des 125 cm<sup>3</sup> qui ne concerne que la gendarmerie. La poursuite du travail en commun vise l'intégration des systèmes de transmission radio sur les motocyclettes de la police et de la gendarmerie.

S'agissant des véhicules légers, alors que l'ensemble du segment « M1 » est mutualisé, la rareté des acquisitions de véhicules de segment « M2 »<sup>35</sup> par la gendarmerie réduit fortement l'intérêt de mutualiser les achats dans cette gamme. En revanche, une réflexion est en cours sur la définition d'un véhicule de patrouille commun de nouvelle génération,

---

<sup>34</sup> UGAP : Union des groupements d'achats.

<sup>35</sup> Le segment « M2 » ou « D » désigne des voitures d'un volume plus grand que les compactes (segment « M1 »), équipées de moteurs plus puissants et faites pour le transport sur de plus longues distances de cinq à six personnes.

possédant notamment tous les aménagements nécessaires au fonctionnement des terminaux de télécommunication et d'informatique embarquée (LAPI, TIE).

S'agissant des pièces détachées, les marchés mutualisés au niveau national se limitent aux pièces de motocyclettes. En effet, les responsables de l'achat dans les deux forces soulignent l'absence de réponse des fournisseurs qui seraient peu intéressés par des marchés nationaux. Pour les ateliers de maintenance de la police, au niveau zonal, les SGAP passent des marchés allotés par ateliers. Pour l'approvisionnement des ateliers de gendarmerie, la Cour a observé deux pratiques : soit la gestion des commandes au coup par coup, soit la passation de marchés régionaux.

Une démarche de mutualisation zonale des commandes entre la police et la gendarmerie est d'ores et déjà engagée et devrait permettre, par un effet de massification, de bénéficier de tarifs plus avantageux.

#### *b) Les carburants*

Pour son approvisionnement en carburant, la gendarmerie est abonnée au marché du service des essences des armées (SEA). Elle lui confie l'exécution des actes d'engagement et d'ordonnancement des opérations de dépenses et de recettes, relatives aux cessions de carburants, d'ingrédients, de combustibles et d'emballages délivrés par le SEA. Pour le ravitaillement en carburants « terrestres » par cartes accréditives dans les réseaux de distribution des sociétés pétrolières, les paiements sont effectués directement par la gendarmerie auprès des fournisseurs. Le tarif tient compte de la réduction négociée par le SEA. La police, quant à elle, suite aux décisions prises dans le cadre de la RGPP, a passé en juin 2008, pour le compte d'un groupement de dix ministères<sup>36</sup>, une convention avec marché-type et marchés associés (article 77 du code des marchés publics) prévoyant la fourniture de carburants par cartes accréditives aux services concernés.

La mutualisation est donc à l'œuvre pour les achats de carburants, mais elle ne se fait pas entre la police et la gendarmerie, qui relèvent chacune d'un groupement d'achats différent. Une étude d'opportunité est envisagée sur les modalités d'un approvisionnement partagé, notamment

---

<sup>36</sup> Ministère de l'intérieur et ministères chargés de l'immigration, de l'économie, du budget, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la culture et de la communication, des affaires étrangères, du travail, de la santé.

en temps de crise, en fonction de considérations opérationnelles et économiques.

### **3 - Une organisation des services demeurée inchangée**

#### *a) Une organisation centralisée dans la gendarmerie*

La gestion des véhicules de la gendarmerie est fortement centralisée. La direction générale définit les types de véhicules entrant dans la composition des parcs, arrête les tableaux de dotation en véhicules des unités, procède à leur acquisition, les affecte dans les régions et supervise la gestion des parcs.

Les attributions des régions de gendarmerie sont limitées au contrôle de l'emploi des véhicules mis en place par la DGGN. Elles veillent au respect des règles d'affectation dans les unités de leur zone de compétence. Toutefois, les commandants de région peuvent proposer des adaptations du tableau de dotation des matériels (TDM) en fonction des spécificités et des besoins locaux, mais ces évolutions doivent être agréées au niveau central. Au-delà du TDM, les commandants de région disposent d'un pouvoir de gestion qui leur permet d'optimiser la ressource disponible, en procédant au « nivellement » des parcs entre les unités de leur ressort (rotation des véhicules entre les services selon leur roulage et leur usure).

#### *b) Une organisation plus déconcentrée mais des parcs moins homogènes dans la police*

Au sein de la police, la direction de ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN)<sup>37</sup> est responsable de la gestion des ressources budgétaires, des accords-cadres relatifs aux différents marchés et de la mise en œuvre opérationnelle du renouvellement en liaison avec les directions centrales. Il revient aux services déconcentrés d'exprimer leurs besoins au cours des deux phases du plan de renouvellement annuel en fonction de leur budget disponible et sur la base d'un catalogue des véhicules neufs pouvant être commandés.

Depuis 2003, les crédits de renouvellement automobile sont inscrits dans les budgets des services déconcentrés, sauf ceux destinés aux véhicules de la réserve nationale et du parc lourd des compagnies

---

<sup>37</sup> Cette direction a pris la suite de la direction de l'administration de la police nationale (DAPN) et de la direction de la formation de la police nationale (DFPN) depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2010.

républicaines de sécurité (CRS) ou nécessaires aux créations de service qui font l'objet de programmes centraux. Les commandes sont passées par les services de police eux-mêmes. Ils « paient » les véhicules sur leur budget à partir d'un système d'information unique relié à une « boutique électronique » qui propose le catalogue précité. Les achats sont centralisés par le bureau des moyens mobiles des services de police (BMMSP) de la DRCPN.

Les directions départementales de la sécurité publique ont donc l'entière responsabilité de la gestion de leur parc roulant. Dans le cadre de leurs budgets et des objectifs de rationalisation fixés par l'administration centrale, elles en déterminent la composition (nombre et types de véhicules), procèdent à son renouvellement et aux ajustements de gamme jugés nécessaires en fonction de leurs priorités opérationnelles.

*c) Un recours généralisé à l'UGAP qui donne satisfaction*

Dans les deux forces, les marchés d'acquisition de véhicules neufs sont désormais principalement passés par l'UGAP pour le compte du ministère de l'intérieur.

L'UGAP fournit en moyenne depuis 2006 environ 70 % des véhicules neufs de la police et la quasi totalité des véhicules de la gendarmerie. La rationalisation de l'expression des besoins et la massification des commandes ont permis d'obtenir des prix particulièrement intéressants. Les renouvellements des marchés sont l'occasion d'obtenir de substantielles réductions tarifaires. Ainsi, le renouvellement des marchés de la police en juillet 2010 a permis une diminution moyenne du prix des véhicules utilitaires d'environ 7,6 %, soit, à volume d'achat 2011 constant par rapport à 2010, une économie théorique de 300 000 € pour la police et de 1,6 M€ pour la gendarmerie. L'économie réalisée en 2011 par la gendarmerie devrait toutefois être inférieure compte tenu d'un volume de commandes inférieur à celui de 2010.

*d) Un dispositif de contractualisation*

La mutualisation des achats repose essentiellement sur la passation d'un accord-cadre porté par l'une des deux forces, qui fonde la passation de marchés subséquents associant parfois d'autres administrations comme les douanes.

La détermination du « chef de file » résulte de différents paramètres : date de clôture des marchés antérieurs, compétences techniques détenues par les services responsables, importance respective



des commandes. La consultation de l'autre force au moment de relancer un marché est devenue spontanée et systématique mais la démarche n'est pas formalisée.

La mutualisation des achats n'a pas encore conduit, à ce stade, à réorganiser la fonction achat dans les deux directions. Une réflexion commune est certes menée par un comité d'intégration composé de personnels des sous-directions de l'équipement et de la logistique de la DGGN, de la DGPN et de la préfecture de police sur la possibilité de faire converger les besoins techniques et leur expression dans des cahiers des charges. Toutefois, la procédure d'achat avec l'UGAP est ensuite pilotée, selon le marché, par l'une ou l'autre des deux forces.

En dépit de la mutualisation poussée des achats de véhicules, les services chargés des achats et de la commande publique dans les deux directions sont restés inchangés. Aucune économie de fonctionnement n'est donc identifiable à ce jour sur la fonction achat et aucune réflexion n'est ouverte sur les possibilités de la rationaliser.

#### **4 - Des gains financiers difficiles à valoriser**

##### *a) Des économies obtenues par rapport aux marchés précédents*

Selon la DGPN, les trois marchés mutualisés d'achat de motocyclettes auraient permis d'économiser 2 500 € par véhicule, soit un gain potentiel de 1,2 M€ au cours de la période 2008-2012. Sur le marché des véhicules banalisés Renault MEGANE, l'économie s'élèverait à 520 € par véhicule par rapport au marché précédent, soit un gain potentiel de 1,5 M€ sur la période 2009-2011.

Pour les pneumatiques, un taux de remise moyen de 52 % a été obtenu par rapport aux barèmes du fournisseur servant de base commerciale pour véhicules légers (contre 51 % sur l'ancien marché) et de 49 % pour les deux roues (contre 41 % sur l'ancien marché).

Pour les pièces détachées, qui ont fait l'objet de deux accords-cadres pris en charge par la police nationale et notifiés en 2010, une réduction de 30 % a été obtenue sur les pièces Yamaha par rapport au tarif catalogue, qui n'est qu'une référence toute relative, et des réductions sur les pièces BMW, variables selon la nature des pièces et leur délai de livraison, et comprises entre 10 % et 36 % sur l'essentiel des pièces courantes.

*b) Des économies pas uniquement liées à la mutualisation*

La passation de marchés communs pour l'achat de véhicules et d'équipements permet de massifier les commandes et renforce la capacité de négociation à la baisse des tarifs lors du renouvellement des marchés passés par l'UGAP avec les constructeurs automobiles en donnant à ces derniers une vision claire des quantités de véhicules à produire.

Il reste toutefois difficile de déterminer la part de l'effet de massification lié à la mutualisation dans les économies obtenues par rapport aux prix publics ou aux prix arrêtés dans les précédents marchés. En effet, compte tenu de l'importance des quantités commandées, la police et la gendarmerie bénéficiaient déjà de tarifs très compétitifs lorsqu'elles procédaient à leurs achats de manière autonome.

*En outre, la comparaison avec les prix des marchés reste peu pertinente. Pour la plupart des marchés passés par les forces de sécurité, le critère du prix est évidemment prépondérant mais d'autres doivent être pris en compte : délai de livraison, valeur technique des prestations fournies, niveau d'assistance technique.*

## **B - La maintenance automobile**

La mutualisation de la maintenance des véhicules procède aussi de l'échange de services croisés entre la police et la gendarmerie, mais relève néanmoins d'une autre logique que celle des achats. Alternativement selon leur localisation, les ateliers de la police pourvoient à la maintenance des véhicules de la gendarmerie et réciproquement.

Avant même le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, le rapprochement avait été entamé entre ses structures de soutien automobile et celles de la police nationale.

Un groupe de travail commun à la police et à la gendarmerie a été constitué en 2007 en vue de mutualiser les chaînes de soutien automobile. Chargé de définir le périmètre et les règles relatives aux transferts de charges d'une force vers l'autre, il a aussi mené des missions d'évaluation des possibilités de mutualisation dans les différentes zones de défense. Ce travail a abouti à la signature, le 4 décembre 2008, par les deux directeurs généraux d'un accord-cadre de mutualisation des moyens d'entretien des parcs automobiles.

Selon la réponse à la question d'un parlementaire lors de la discussion du PLF 2011<sup>38</sup>, les objectifs de la mutualisation de la maintenance sont les suivants :

- garantir la cohérence de l'ensemble des opérations ;
- améliorer les capacités opérationnelles ;
- renforcer la proximité du soutien pour une meilleure disponibilité des parcs opérationnels ;
- maintenir la densité des structures de soutien des véhicules lourds au profit des unités déplacées : escadrons de gendarmerie mobile (EGM) et compagnies républicaines de sécurité (CRS) ;
- réaliser des économies structurelles chaque fois que cela est possible.

En l'espèce, la réforme a consisté à mutualiser l'emploi des ateliers de maintenance des véhicules, qui continuent à relever de l'une ou l'autre des deux forces. Une petite partie du parc de la police est entretenue par des ateliers de la gendarmerie, et réciproquement. Des détachements de personnels sont opérés en conséquence entre les deux forces.

## **1 - Des mesures de restructuration internes à chaque force**

### *a) Les ateliers de la gendarmerie*

La gendarmerie a entamé, en 2007, la réorganisation de son soutien automobile. A la fin de 2010, au lieu d'un dispositif initial de 231 ateliers, la maintenance était assurée en métropole par 92 centres de soutien automobile (CSAG). Cette réduction résulte de la fermeture progressive des ateliers de la gendarmerie mobile dont les véhicules sont désormais soutenus, sur leur lieu de résidence, par les ateliers de la région de gendarmerie d'implantation et, en déplacement, par ceux de la région d'emploi.

Il n'y a pas de CSAG dans le territoire de Belfort, ni dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de l'Essonne et du Val d'Oise.

---

<sup>38</sup> Question n°7 de M. Diefenbacher.

En Ile-de-France, cinq ateliers de groupement ont été transformés en CSAG alors qu'étaient supprimés dans le même temps 18 ateliers de proximité (dans les escadrons de gendarmerie mobile, au groupement d'Evry, à l'école de Melun et au centre technique de la gendarmerie de Rosny).

Au total, cette réorganisation qui a divisé par 2,5 le nombre d'ateliers a permis un gain total de 315 ETP, soit une réduction de plus de 22 % des effectifs de maintenance.

**Tableau n° 5 : Evolution des ateliers de maintenance de la gendarmerie**

Années	Ateliers dissous	CSAG créés	Gains en ETP
2007	82	40	23
2008	38	18	20
2009	78	24	199
2010	33	10	73
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>92</b>	<b>315</b>
Source : DGGN			

Les personnels ont été réaffectés dans le cadre habituel de la gestion des différents corps et grades. La spécialité « engins auto blindés » des gendarmes mobiles n'est plus reconnue dans l'organisation des escadrons.

Au terme de cette rationalisation, les CSAG de six départements de métropole sont doublés d'une antenne : à Montluçon (03), Rochefort (17), Saint-Astier (24), Brest (29), Thionville (57) et Sélestat (67). Certains autres départements abritent deux CSAG, comme l'Aude (à Narbonne et Carcassonne), la Seine-et-Marne et le Nord (Villeneuve-d'Ascq et Valenciennes). Ce maintien est motivé, dans l'Aude et le Nord, par l'insuffisance de chacune des infrastructures.

#### *b) Les ateliers de la police*

En octobre 2010, la police nationale avait réduit de 56 à 48 le nombre de ses ateliers de réparation automobile en métropole.

Deux des huit ateliers fermés appartenaient au service central automobile (SCA) : les garages de Penthievre et de Nélaton constituaient des antennes avancées d'entretien et de réparation de premier échelon

(type station-service). Dans le cadre de cette restructuration, le SGAP de Lille a aussi fermé trois de ses ateliers dont deux correspondaient également à des antennes avancées qui, dotées de très peu de personnels, n'assuraient que des entretiens de premier échelon.

Le réseau des ateliers de police a donc été reconfiguré concomitamment à la mutualisation avec la gendarmerie.

Certains ateliers relevant des SGAP sont encore de très petite taille. Ainsi, dans la zone Nord, les ateliers de Douai et de Coquelles (Calais) emploient deux agents, alors que ceux de Dunkerque et de Lens n'en emploient qu'un. Le rapport final sur le pilotage des coûts de la filière automobile réalisé par la société CSC pour le compte de la DAPN, remis le 29 mai 2009, relevait la disparité des structures et l'existence de plusieurs ateliers avancés composés d'un seul ETP dans le SGAP Nord mais également dans les SGAP Est et Sud-ouest. Ces petits ateliers ont l'avantage de rapprocher les prestations d'entretien et de maintenance de premier niveau des utilisateurs opérationnels. Ils ont en revanche des inconvénients pour la sécurité des personnels, qui sont isolés, la continuité du service rendu (comme le montre le cas de Béthune où la fermeture de l'atelier a résulté du congé de maladie de l'agent en poste), la supervision et le contrôle.

En sus des ateliers gérés par les SGAP, certaines DDSP ont maintenu des prestations d'entretien de base dans leurs locaux. Dans l'une de celles visitées par la Cour, un gardien de la paix, possédant des qualifications de mécanique, exerce dans un petit garage des activités limitées au changement d'ampoules ou à la réalisation de vidanges. Dans une autre, trois gardiens de la paix s'occupent de la programmation des rendez-vous avec le SGAP pour l'entretien des véhicules, des liaisons entre les ateliers du SGAP et la DDSP pour les dépôts et enlèvements de véhicules (cinq à six fois par jour), de la vérification hebdomadaire des niveaux et des kilométrages, de la manutention lors des services d'ordre (barrière, livraison de plateaux-repas) et de menus travaux d'entretien des bâtiments. Pour les petites fournitures (huile moteur, liquide de refroidissement, lave glace, ampoules d'éclairage), les stocks sont de petites quantités (bidons de dix litres pour faire les niveaux).

Certes, il peut être commode d'assurer l'entretien courant, dit de premier niveau, sur le lieu d'utilisation des véhicules - encore que la proximité d'ateliers du SGAP, dans les deux cas observés par la Cour, rende cette commodité toute relative. Cependant, ces activités ne sont pas connues des SGAP, services gestionnaires et administratifs, et ne sont donc pas comprises dans l'évaluation du dispositif de maintenance. Par ailleurs, l'affectation de policiers actifs à de telles tâches est contraire à l'objectif d'optimiser les capacités opérationnelles de la police.

*c) Deux maillages territoriaux inégaux*

En octobre 2010, le maillage métropolitain des ateliers automobiles de la police était réduit à 48 ateliers, pour 424 circonscriptions de sécurité publique, implantées dans l'ensemble des départements. La couverture territoriale était donc relativement faible.

Certaines circonscriptions se retrouvent ainsi très éloignées des ateliers automobiles de la police. La circonscription de Laon est éloignée de l'atelier de Valenciennes ou de celui d'Amiens de plus de cent kilomètres, soit une bonne heure de trajet. De même, en Ile-de-France, le commissariat de Meaux est distant de 54 km, soit au mieux une heure de route, de l'atelier de Melun mutualisé en 2010 avec la gendarmerie ; le commissariat de Provins est éloigné de l'atelier du SGAP le plus proche (Le Chesnay) de 103 km, soit de 1 heure 30 à 2 heures de route, selon la circulation. En zone de défense Sud, où les quatre ateliers de la police (hors Corse) sont relativement bien placés sur le front de mer, les manques se font sentir dans l'arrière-pays alors que la gendarmerie, forte de ses douze ateliers dont deux d'envergure régionale, bénéficie d'une bien meilleure accessibilité.

Malgré la réduction du nombre de ses centres de soutien, la gendarmerie dispose de deux fois plus d'ateliers que la police. Leur répartition sur le territoire est le plus souvent relativement centrale dans chaque département. Cette carte des ateliers rend nécessaire d'accroître la mutualisation entre les deux forces pour la maintenance des véhicules.

**2 - Un avancement de la mutualisation variable au niveau territorial**

L'accord-cadre précité sur la mutualisation des moyens d'entretien des parcs automobiles, signés le 4 décembre 2008 par les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, a fixé les règles générales relatives aux opérations de transfert vers un atelier de l'une des deux forces de tout ou partie de la charge de la maintenance du parc automobile de l'autre force. Il organise aussi les opérations de transfert des personnels en cas de fermeture de l'une des structures, de même que la facturation des pièces détachées et des ingrédients. Il renvoie à la conclusion de conventions locales, approuvées par les directions centrales de tutelle (bureau de la mobilité pour la DGGN, bureau des moyens mobiles pour la DGPN), pour préciser les différentes opérations. Le transfert de personnels, dans les cas de fermeture de l'une des structures, est prévu de même que la facturation des pièces détachées.

Une circulaire du 11 décembre 2008 a demandé aux préfets de conclure localement des conventions fixant les modalités particulières d'exécution des opérations de mutualisation. La rédaction des plans zonaux de mutualisation est intervenue en 2009 et s'est poursuivie en 2010. Leur validation a été effectuée en juillet 2010 par courrier conjoint des directions générales de la police et de la gendarmerie.

Déconcentrée dans sa mise en œuvre, la réforme a connu un degré d'avancement variable selon les régions. Ainsi, dans la zone Nord, si la mutualisation des ateliers a été réalisée à Amiens dès 2010, tel n'était pas le cas dans la région Nord-Pas-de-Calais. Les rapprochements étaient beaucoup plus avancés en Ile-de-France avec une perspective d'aboutissement en 2012. Dans la zone Sud, les mesures d'accueil des véhicules de police par les ateliers de la gendarmerie étaient déjà en place en juillet 2010, dans les départements ruraux. En revanche, dans le département de l'Hérault, les opérations de mutualisation des ateliers n'ont débuté qu'en 2011 avec l'accueil des véhicules et des personnels de gendarmerie par l'atelier du SGAP de Montpellier. La fin des opérations n'est prévue qu'à l'horizon de 2014.

Les deux directeurs généraux ont impulsé, fin 2008, le mouvement de mutualisation, mais sans définition explicite d'une cible (nombre de structures, dotation en effectif, etc.) qui devrait être arrêtée sur la base d'une étude de l'activité.

La mise en œuvre a été déléguée aux préfets de zone, qui ne relèvent pourtant pas directement de ces deux autorités et qui, de surcroît, ne sont ordonnateurs secondaires de BOP du programme Gendarmerie nationale que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. La démarche a consisté à identifier localement des opérations de rapprochement constituant de facto autant d'objectifs qui se sont révélés plus ou moins ambitieux. Les échéances sont celles que chacun des préfets de zone a définies et l'état d'avancement dépend pour beaucoup des bonnes volontés des responsables locaux.

La rationalisation de filière de maintenance des véhicules de la gendarmerie quoique très avancée, comme celle des véhicules de la police, pourrait être poursuivie, notamment en recourant davantage à la mutualisation.

### **3 - Un bilan global contrasté**

La Cour, lors de ses contrôles sur place, a constaté que les applications locales de l'accord-cadre lui sont conformes.

*a) Certains inconvénients de la démarche choisie*

Cette mise en œuvre fragmentée a suscité des attermoissements locaux liés à l'absence de retour d'expériences des opérations les plus avancées et de définition de modalités pratiques de mise en œuvre au niveau central.

Ce constat concerne moins l'entretien de véhicules de l'une des forces par les ateliers de l'autre, absorbé de fait dans l'activité courante sans difficultés particulières, que la mutualisation des ateliers qui emploient à la fois des personnels de la police et de la gendarmerie. La mutualisation de l'atelier de Melun à partir d'une structure de la gendarmerie, le seul placé dans cette situation lors du contrôle, consiste en pratique, à faire cohabiter deux équipes au sein d'une même infrastructure, chacune dédiée au soutien exclusif des véhicules de sa force d'appartenance.

Cette forme de cohabitation pourrait résulter de la difficulté à employer conjointement des personnels de la police et de la gendarmerie du fait notamment des incidences de leurs différences statutaires sur l'organisation du travail. Encore rare, elle mériterait néanmoins d'être soigneusement expertisée pour en tirer les conséquences au niveau national. Faute de quoi, la pratique observée à Melun pourrait se reproduire au détriment de l'efficacité d'ensemble. Toutefois, si la DGGN reconnaît les difficultés de fonctionnement de l'atelier de Melun, elle affirme que les autres ateliers mutualisés ne connaissent pas de dysfonctionnements comparables.

*b) Le suivi de l'avancement des opérations*

Le DGPN a demandé, par lettre du 6 novembre 2009, que lui soient présentés les plans de mutualisation des ateliers de soutien automobile. Les projets renvoyés par les préfets de zone ont été étudiés lors de la réunion des préfets délégués à la sécurité et des directeurs actifs de la police nationale du 4 décembre 2009. Ces plans ont été validés par lettre signée conjointement par le directeur des soutiens et des finances de la gendarmerie nationale et le directeur de l'administration de la police nationale début 2010.

Par lettres du 11 janvier 2011, les deux directeurs généraux ont demandé une synthèse des actions menées en 2010 et un échéancier des actions prévues pour 2011. Cinq SGAP ont répondu de manière détaillée



(Est, Nord, Ouest, Paris et Versailles et Sud Ouest), les deux autres SGAP (Sud est et Sud) se sont limités à remplir les tableaux demandés<sup>39</sup>.

*c) Les opérations réalisées*

Le bilan de l'état d'avancement des travaux au 1<sup>er</sup> février 2011 est succinct. *« Des 100 projets validés, 67 opérations sont programmées d'ici 2015 dont 33 en 2011. 33 opérations de mutualisation ont déjà été réalisées en 2009 et 2010. Plus de 2000 véhicules de la police sont désormais entretenus dans les garages de la gendarmerie et près de 700 véhicules de la gendarmerie sont soutenus par les SGAP. »*

Selon l'état d'avancement de la mutualisation du soutien automobile, dressé à l'issue de la réunion du 8 février 2011 entre les deux sous-directions de l'équipement et de la logistique, ce transfert concerne environ 7 % du parc total de la police nationale et 2 % de celui de la gendarmerie nationale. 36 personnels de la police ont été affectés dans des CSAG et 9 mécaniciens de la gendarmerie l'ont été dans des ateliers des SGAP.

*d) Les prochaines opérations*

Selon l'état d'avancement des opérations, arrêté en février 2011 par les sous-directions de l'équipement et de la logistique des deux directions générales, les transferts de charges prévus en 2011 devraient représenter près de 1 200 véhicules de la police accueillis dans des CSAG et plus de 1 000 véhicules de la gendarmerie soutenus par un atelier SGAP. Les transferts cumulés depuis 2008 s'élèveraient ainsi fin 2011 à près de 3 200 véhicules de la police nationale et plus de 1 700 véhicules de la gendarmerie nationale, pris en charge par l'autre force.

Ces opérations devraient avoir conduit, à cette échéance, au transfert en CSAG de 16 agents de maintenance « police » et de 18 mécaniciens « gendarmerie » en ateliers SGAP.

Le tableau de suivi des mutualisations, arrêté au mois de juillet 2010, par la section de gestion du bureau de la mobilité de la DGGN, fait apparaître qu'à l'issue de ce mouvement :

- l'entretien des véhicules de la police par les ateliers de la gendarmerie devrait se solder par le détachement de 75

---

<sup>39</sup> Ces tableaux recensent, par ateliers, les parcs soutenus avant et après mutualisation, le nombre de véhicules de chaque force transférés, les effectifs opérationnels avant et après mutualisation et le nombre de transferts d'agents opérés.

personnels dotés de la spécialisation en maintenance automobile et représenter une économie de 29,3 ETP pour la police et de 8,3 ETP pour la gendarmerie ;

- l'entretien des véhicules de la gendarmerie par les ateliers de la police entraînerait 38 détachements et un gain de 1,6 ETP pour la gendarmerie et de 0,7 ETP pour la police.

Au-delà de ces économies potentielles, relativement modestes, la gendarmerie s'intéresse de près à l'adéquation des effectifs à la charge de travail des ateliers. A partir de son référentiel d'organisation, qui prévoit un mécanicien pour cinquante véhicules, elle constate, au vu des transferts déjà réalisés, un « déficit » de 20,9 postes à la fin de 2010 et de 35,8 postes prévu à la fin de 2012. Les effectifs correspondants sont attendus de la police nationale, mais il conviendrait probablement d'évaluer les mutualisations dans leur ensemble et la réalité de la charge des ateliers pour établir de tels comptes.

Les investissements déjà réalisés dans les ateliers de la gendarmerie s'élèvent à 10,55 M€, sur un total de 17,04 M€, dont 2,41 M€ pourraient être imputés à la police nationale. 2 M€ d'investissement sont prévus dans les ateliers de la police accueillant les véhicules de la gendarmerie dont 0,15 M€ venant de la participation de cette dernière. De faibles investissements sont prévus pour les autres catégories de mutualisation : 0,02 M€ pour les spécialisations et 0,08 M€ pour les ateliers communs.

#### *e) Des bilans globaux peu lisibles*

En réalité, les opérations dénombrées dans les bilans disponibles sont de différente nature. Sont ainsi confondues la création d'ateliers communs recevant des véhicules et dotés d'effectifs des deux forces, les prises en charge des véhicules de l'une des forces par des ateliers de l'autre sans modification des configurations existantes, voire des actions de spécialisation prévues dans l'accord-cadre sur la répartition des activités entre des ateliers voisins des deux forces.

Si l'on retient l'existence d'un transfert de personnels comme critère de la constitution d'ateliers communs, onze opérations de ce type sont réalisées ou en cours dont sept ont occasionné un transfert d'effectifs de la police vers les CSAG et quatre de la gendarmerie vers les ateliers de la police. Cependant, la plupart de ces opérations ont donné lieu à des transferts modestes (un ou deux agents).

Si l'on retient comme critère l'importance des transferts de personnels, seulement quatre ateliers communs peuvent être dénombrés,

soit ceux de Melun (mutualisé à partir d'un CSAG) et de Montpellier, Rennes et Oissel (mutualisés à partir d'ateliers de la police).

*f) Une facturation partielle*

L'accord-cadre comme les conventions locales disposent des modalités de facturation des prestations réalisées par une force pour le compte de l'autre. Toutefois, la participation demandée ne couvre que les pièces détachées utilisées pour la réparation ou l'entretien des véhicules et, souvent mais pas systématiquement, une majoration forfaitaire destinée à couvrir les produits d'entretien et les charges indirectes. Les dépenses de personnel ne sont pas prises en compte alors qu'il s'agit de la composante principale du coût de la maintenance.

Comme les ateliers automobiles et les coûts de maintenance pèsent sur deux programmes budgétaires différents, une valorisation rigoureuse des prestations croisées serait utile pour apprécier la « soutenabilité » de chacun des programmes et procéder à un rééquilibrage des charges afférentes, dès lors que l'équilibre ne serait pas atteint spontanément.

*g) Une absence de bilan financier*

La mutualisation du soutien automobile n'a pas fait l'objet d'une étude sur les moyens nécessaires à sa bonne marche. En revanche, quelques opérations de mutualisation d'ateliers ont donné lieu à des réductions d'effectifs décidées parfois brutalement au moment de leur mise en œuvre.

De même, la question de l'immobilier est peu traitée dans les plans établis. Aucun objectif de valorisation du patrimoine n'est pris en compte. Cette donnée n'est pas toujours pertinente comme à Montpellier où l'atelier de gendarmerie fermé est intégré dans une caserne vétuste qui doit être cédée à un terme et dans des conditions non encore définies. En revanche, à Melun, la fermeture de l'atelier de police implanté dans l'enceinte de la DDSP n'avait pas encore suscité à l'automne 2010 une décision précise d'utilisation des locaux libérés.

Il serait souhaitable d'établir un bilan précis des coûts et des bénéfices de la mutualisation pour chacune des forces afin d'en tirer d'utiles conséquences budgétaires. Un tel bilan, nécessiterait de définir :

- une méthode d'évaluation commune aux deux directions, notamment sur le périmètre et la nature des « bénéfices » à retenir (massification des achats de pièces détachées, éventuelle cession immobilière, moindre dépense d'externalisation) ;

- le niveau d'appréciation de ces coûts et bénéfices : par territoire (dans le périmètre des BOP) ou bien au plan national à l'échelle des deux programmes.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La police et la gendarmerie nationale connaissent désormais une mutualisation relativement poussée de leurs achats de véhicules dont les effets sur les tarifs obtenus des fournisseurs restent néanmoins difficiles à estimer précisément.*

*Les services chargés des achats et de la commande publique au sein des deux directions générales sont restés inchangés. Aucune économie de fonctionnement n'est donc identifiable à ce jour sur la fonction achat et aucune réflexion n'est ouverte sur les possibilités de la rationaliser.*

*Engagée sous l'autorité des deux directeurs généraux, la mutualisation du soutien automobile n'a pas été précédée de la définition explicite d'une cible à atteindre en fonction d'un état des lieux dressé dans chaque région. Confiés aux préfets de zone, la sélection et le calendrier des opérations ont largement dépendu de la bonne volonté des responsables locaux.*

*Préalable à leur mutualisation, la rationalisation du réseau des ateliers de maintenance automobile de chacune des forces a répondu à un besoin de restructuration interne visant à mieux employer les moyens. Elle a permis de rendre plus complémentaires et moins redondantes, au plan géographique et technique, les capacités respectives de maintenance de la police et de la gendarmerie. Toutefois, la réduction de 56 à 48 du nombre des ateliers de la police nationale paraît encore incomplète puisqu'elle laisse par ailleurs subsister de petites structures isolées et qu'avec 92 centres de soutien automobile le maillage territorial de la gendarmerie reste dense*

*Globalement, la mutualisation de la maintenance automobile a encore une portée limitée. Fin 2010, la part des véhicules entretenus par des ateliers de l'autre force était de seulement 7 % dans la police et 2 % dans la gendarmerie. On compte encore peu d'ateliers communs et de personnels transférés.*

*A cet égard, il conviendrait d'analyser les problèmes d'organisation du travail auxquels se heurtent l'emploi conjoint de personnels de la police et de la gendarmerie au sein des ateliers du fait de leurs différences de statuts. La possibilité de les résoudre en recourant à des agents techniques dans la police et à des personnels civils dans la*

*gendarmerie est écartée par cette dernière au motif de l'insuffisance de ses effectifs civils, liée à la priorité donnée aux personnels militaires, afin de garantir la permanence du soutien en cas de crise et de disposer d'un réservoir de personnels immédiatement projetables outre-mer et en opérations extérieures.*

*Cette position, conforme au Livre blanc de la défense, n'exclut pas cependant une réflexion sur la part et le positionnement des personnels civils au sein des ateliers ainsi que sur l'organisation du travail dans les structures mutualisées.*

*Enfin, les outils font défaut pour évaluer les gains et les coûts budgétaires supportés par chacune des forces.*

*Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- *poursuivre les réflexions en cours visant à étendre le périmètre de la mutualisation des achats (système de transmissions radio commun sur les motocyclettes, véhicule de patrouille commun de nouvelle génération ; approvisionnement partagé en carburant) ;*
  - *engager une démarche de rationalisation de la fonction achat dans la police et dans la gendarmerie et une réflexion sur la perspective de création d'une fonction achat unique pour les deux forces ;*
  - *définir conjointement, au niveau du ministère de l'intérieur, l'organisation cible du réseau de maintenance automobile, en termes d'implantations, d'effectifs (nombre, statuts, qualifications), d'activités (amplitude horaire, enregistrement des opérations, tâches effectuées) ;*
  - *établir un bilan précis des coûts et des bénéfices de la mutualisation pour chacune des forces ;*
  - *valoriser les prestations croisées effectuées entre ateliers afin de répartir les économies réalisées entre les programmes Police nationale et Gendarmerie nationale.*
-

### III - Les réseaux de transmission

#### A - Un service commun : le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure

Un mois seulement après l'intégration de la gendarmerie nationale au sein du ministère de l'intérieur, le ministre indiquait au secrétaire général par une note du 28 septembre 2009 qu'une « *structure unique police-gendarmerie sera créée au 1<sup>er</sup> juillet 2010 ; une préfiguration sera mise en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et les effets budgétaires apparaîtront dès 2011* ».

Ce nouveau service commun, dénommé « Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure » - ST(SI)<sup>2</sup> - a été mis en place le 1<sup>er</sup> septembre 2010 en application des articles 7 et 15 du décret n° 2010-973 du 27 août 2010 modifiant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de l'arrêté du 27 août 2010 modifiant l'organisation de la DGGN.

Le ST(SI)<sup>2</sup> a été formé en regroupant, du côté de la DGP, le service des technologies de la sécurité intérieure (STSI), à l'exception toutefois de certaines entités<sup>40</sup>, et, du côté de la DGGN, la sous-direction des télécommunications et de l'informatique (SDTI). Les unités de la gendarmerie fonctionnellement rattachées au ST(SI)<sup>2</sup> sont les suivantes :

- le service de développement et de mise en œuvre des logiciels (SDML),
- le service de traitement de l'information gendarmerie (STIG),
- le service des télécommunications et de la télématique (STT)
- le centre national d'aide aux utilisateurs de la sécurité intérieure (CNAU).

En vertu de l'article 13-5 du décret modifié du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de

---

<sup>40</sup> La section « état de l'art et supports pédagogiques » du centre technique de la sécurité intérieure et les départements physique des matériaux, chimie et balistique n'ont pas rejoint le ST(SI)<sup>2</sup> mais le centre de recherche, d'expertise et d'appui logistique (CREAL) qui, rattaché à la DRCPN, regroupe sur un même site les actuels laboratoires et départements de balistique, chimie, matériaux et textile de la gendarmerie et de la police.

l'intérieur, le ST(SI)<sup>2</sup> doit contribuer à la définition de l'action et de la stratégie du ministère en matière de systèmes d'information et de télécommunications, ainsi que de la politique de sécurité. Il est chargé de leur mise en œuvre pour le domaine de la sécurité intérieure.

En relation avec les directions et services à vocation opérationnelle et à leur profit, il a pour mission de concevoir, conduire et organiser les projets destinés aux utilisateurs de la police et de la gendarmerie nationales pour ce qui concerne les systèmes d'information, de communication et de commandement, ainsi que dans le domaine des technologies connexes. Il doit en assurer la réalisation quand elle lui est confiée. Il est aussi chargé d'assurer la coordination des services de police et de gendarmerie en la matière et d'animer la politique d'innovation technologique du ministère de l'intérieur dans le domaine de la sécurité intérieure.

En pratique, le ST(SI)<sup>2</sup> rassemble différentes équipes, dont celle affectée à la préparation du schéma directeur des systèmes d'information et de communication (SIC) pour la sécurité intérieure. Il est par ailleurs en relation étroite avec les correspondants SIC situés dans les services zonaux, régionaux et départementaux de la police et de la gendarmerie nationale. Il assure, lorsqu'elle lui est confiée, la maîtrise d'œuvre des applications « métier » destinées aux utilisateurs de la police et de la gendarmerie. Il est responsable de l'ensemble des besoins exprimés par les directions de la DGPN et de la DGGN.

Le ST(SI)<sup>2</sup> doit remplir ses missions sans préjudice des compétences de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) placée, quant à elle, sous l'autorité du secrétaire général du ministère. La DSIC est chargée, en liaison avec les autres directions, de définir et mettre en œuvre la politique du ministère en matière d'informatique et de télécommunications. Elle a notamment pour mission de déployer et de maintenir en condition opérationnelle les systèmes d'information et de communication nécessaires au fonctionnement du ministère ; d'étudier et de mettre en œuvre les évolutions à apporter à ces systèmes ; de veiller à la cohérence et à la sécurité des systèmes d'information et de communication.

L'article 6-1 de l'arrêté modifié du 23 décembre 2009 portant organisation de la DGGN précise la constitution du ST(SI)<sup>2</sup> qui comprend quatre sous-directions :

- la sous-direction de l'anticipation et de la coordination composées de 63 agents (effectifs théoriques) dont 38 issus de la gendarmerie et 25 de la police ;

- la sous-direction des systèmes d'information de la sécurité intérieure (100 agents dont 60 issus de la gendarmerie et 40 de la police) ;
- la sous-direction des réseaux et des technologies avancées (74 agents dont 36 issus de la gendarmerie et 38 de la police) ;
- la sous-direction des supports opérationnels (36 agents dont 10 issus de la gendarmerie et 26 de la police).

### **1 - Une certaine prévalence de la gendarmerie nationale dans le fonctionnement actuel du service**

Selon l'article 5 bis du décret modifié du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation du ministère de l'intérieur, le ST(SI)<sup>2</sup> est placé sous l'autorité du DGGN qui en dispose, conjointement avec le DGPN.

En termes d'effectifs, la composition du ST(SI)<sup>2</sup> est prévue pour être paritaire : à terme, 288 agents, dont 149 issus de la gendarmerie et 139 de la police.

Début 2011, apparaît une certaine prévalence de la gendarmerie nationale dans le fonctionnement de ce service. En effet, au sein de ce nouveau service, la gendarmerie nationale est « représentée » par un bloc d'agents qui, intégralement transférés du SDTI, ont gardé leurs habitudes de travail ; en outre, le chef du ST(SI)<sup>2</sup> était avant le chef du SDTI. A l'inverse, la police nationale est « représentée » par des agents issus de divers bureaux, recomposés autrement. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas encore tous rejoint le ST(SI)<sup>2</sup>, ce qui explique l'écart entre les effectifs du service (250 agents) et le plafond prévu (288).

### **2 - L'articulation complexe des rôles respectifs du ST(SI)<sup>2</sup> et de la DSIC**

Le ST(SI)<sup>2</sup> inscrit son action dans le respect du principe de subsidiarité avec la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du ministère de l'intérieur.

#### *a) Les relations entre le ST(SI)<sup>2</sup> et la DSIC*

Les articles 6-2 à 6-5 de l'arrêté modifié du 23 décembre 2009 portant organisation de la DGGN, qui définissent les compétences de chacune des sous-directions constituant le ST(SI)<sup>2</sup>, montrent leur étroite imbrication avec celles de la DSIC.



- La sous-direction de l'anticipation et de la coordination : elle participe aux travaux du schéma directeur ministériel animé par la DSIC ainsi qu'à la conception globale des futurs systèmes d'information ministériels, en tant qu'ils concernent les missions de la sécurité intérieure. Elle assure, dans le cadre du pilotage ministériel confié à la DSIC, la coordination des différents acteurs de la police et de la gendarmerie intervenant dans le domaine des systèmes d'information et de communication. Elle représente les utilisateurs de la police et de la gendarmerie pour les programmes transverses conduits par la DSIC. Elle participe à l'élaboration de la politique de sécurité des systèmes d'information ministérielle sous pilotage de la direction de la prospective et de la planification de la sécurité nationale, en liaison avec la DSIC, puis la décline et la met en œuvre pour les systèmes d'information de la sécurité intérieure.
- La sous-direction des systèmes d'information de la sécurité intérieure : elle conçoit, pilote et conduit selon les cas, dans les conditions définies par la gouvernance ministérielle, la réalisation des systèmes d'information métiers dédiés à la police ou à la gendarmerie. Elle représente les utilisateurs de la police et de la gendarmerie dans les programmes métiers dont elle n'assure pas la maîtrise d'ouvrage.
- La sous-direction des réseaux et des technologies avancées : elle représente les utilisateurs de la sécurité intérieure dans le cadre de la gouvernance des réseaux animée par la DSIC. Elle participe à la mise en œuvre de la stratégie ministérielle d'évolution et de rationalisation définie par cette dernière. Elle assure au profit de la police et de la gendarmerie nationales, la conception et la conduite des projets de réalisation et de déploiement d'équipements adhérents au système d'information. Elle assure les fonctions de recherche-développement et de mutualisation pour les technologies avancées.
- La sous-direction des supports opérationnels : elle organise et pilote pour la police et la gendarmerie nationales, en liaison avec la DSIC, le soutien fonctionnel et opérationnel des systèmes d'information et de communication et des équipements spécialisés adhérents. Elle assure le pilotage et l'animation du centre national d'assistance aux utilisateurs au profit de l'ensemble du service et des structures décentralisées. Elle traite des questions d'ordre administratif, financier et juridique intéressant le service.

*b) Le rôle du service de gouvernance des SIC (SGSIC)*

Au sein de la DSIC, le service de la gouvernance des SIC (SGSIC), doté de 48 agents (pour un effectif cible de 52) et dirigé par un général de gendarmerie, assure le secrétariat de différentes instances de pilotage : le comité stratégique des systèmes d'information et de communication (COSTRAT)<sup>41</sup>, le comité de pilotage des SIC (COPIL)<sup>42</sup>.

Les travaux du SGSIC ont trouvé un premier aboutissement dans le schéma directeur 2011-2013 adopté le 24 novembre 2010. De plus, des comités des projets, présidés par le DSIC, peuvent décliner dans un secteur technique spécifique les orientations prises par les comités précités. Deux comités de ce type ont été constitués, l'un, sur l'exploitation, traite des plate-formes d'hébergement et des réseaux, l'autre sur les fréquences.

Le SGSIC est constitué de la direction de l'INPT<sup>43</sup> ainsi que d'une mission ministérielle de pilotage et de convergence créée le 1<sup>er</sup> septembre 2010. Celle-ci étudie les différents scénarios de convergence des réseaux RUBIS et INPT, ainsi que RGT et SAPHIR 3G. Elle est en outre chargée de la gestion des fréquences. Elle est composée de six personnes : deux gendarmes, deux agents civils travaillant sur les convergences et deux spécialistes des faisceaux hertziens. Leurs fonctions consistent à recueillir des informations sur les systèmes et leurs usages par les services, de proposer des pistes d'évolution et de les présenter au comité stratégique COSTRAT. Spécialistes des réseaux, notamment RUBIS et ACROPOL, leur domaine d'études se concentre en pratique essentiellement sur la sécurité intérieure. Il n'est cependant pas envisagé que cette mission rejoigne le ST(SI)<sup>2</sup>. La position de cette mission dans l'organigramme incarne le rôle, formel, de gouvernance ministérielle qu'assume la DSIC.

Le ST(SI)<sup>2</sup> dispose en effet également d'une entité chargée de réflexion prospective, la sous-direction des réseaux et des technologies avancées, qui compte 74 agents. Cette sous-direction et la mission « convergence » de la DSIC conduisent donc des réflexions similaires sur

---

<sup>41</sup> Le COSTRAT, présidé par le ministre ou son directeur de cabinet, rassemble tous les directeurs du ministère et a pour mission première de se prononcer sur un schéma directeur.

<sup>42</sup> Présidé par le secrétaire général et composé des responsables des programmes budgétaires du ministère, le COPIL se réunit trois fois par an. Il est chargé de la préparation et de la mise en œuvre du schéma directeur.

<sup>43</sup> INPT : infrastructure nationale partagée des transmissions (cf. infra).

les réseaux et les futures techniques dans le domaine de la sécurité intérieure.

### 3 - La gestion fragmentée des moyens budgétaires

Le budget consacré aux SIC dans le domaine de la sécurité intérieure est destiné à couvrir les besoins afférents aux infrastructures de télécommunication, aux systèmes d'information et aux équipements technologiques et bureautiques de la police et de la gendarmerie nationales.

Les crédits de paiement consommés au titre des SIC en 2010 par le ST(SI)<sup>2</sup> - et par les entités qui l'ont précédé durant les huit premiers mois de l'année - se sont élevés à 290,1 M€. Ces crédits proviennent des programmes 152 *Gendarmerie nationale* et 176 *Police nationale* constitutifs de la mission *Sécurité*.

Au sein du programme 152 *Gendarmerie nationale*, le ST(SI)<sup>2</sup> est une unité opérationnelle (UO) pour les crédits du titre 3, précédemment gérés par le SDTI. 20 M€ sont mis à disposition de cette UO afin de payer notamment des prestations sous-traitées comme la maintenance du réseau SAPHIR : 17,7 M€ ont été ainsi consommés en 2010 pour les marchés dédiés aux réseaux de communication (principalement SAPHIR 3G).

Toutefois, d'autres crédits consacrés aux SIC par la gendarmerie nationale (crédits d'investissement de titre 5 et crédits de titre 3 hors fonctionnement courant, dédiés au maintien en condition opérationnelle), sont gérés par le bureau de la planification, de la programmation et de la préparation du budget (3PB)<sup>44</sup>,

Au sein du programme 176 *Police nationale*, l'organisation est différente. Le ST(SI)<sup>2</sup> est en effet une UO pour l'ensemble des crédits hors titre 2, totalement fongibles entre les titres 3 et 5, inhérents à ses missions (189,8 M€ de crédits consommés en 2010). Cependant, en 2010, il a délégué plus des trois quarts de ces crédits, sur la base d'une convention annuelle, à la DSIC, maître d'œuvre de plusieurs projets SIC transversaux du ministère et non spécifiques à la police nationale.

---

<sup>44</sup> Ce bureau fait partie de la sous-direction administrative et financière (SDAF) de la direction des soutiens et des finances (DSF) de la DGGN.

## **B - La mise en compatibilité des systèmes**

### **1 - Des réseaux distincts**

#### *a) Les réseaux fixes de communication*

##### **- Deux réseaux répondant à des besoins différents**

Deux réseaux fixes de communication sont actuellement utilisés par les forces de sécurité<sup>45</sup> : le réseau général de transport (RGT), par la police, et SAPHIR 3G, par la gendarmerie. Ils offrent les services habituels d'un réseau de type internet (messageries, accès intranet, flux d'application métier, flux essentiels pour la radiophonie, multimédia).

Le RGT est un réseau filaire sécurisé qui véhicule l'intranet de la police nationale, mais aussi ceux de la sécurité civile (hors SDIS), des administrations territoriales et centrales du ministère. Il dessert plus de 2 336 sites en métropole et outre-mer jusqu'au niveau des circonscriptions de police (98 000 postes de travail). Il permet de se connecter aux systèmes d'information de la police (FAED, FNAEG, FVV, FPR, etc.).

Le réseau SAPHIR 3G est également un réseau filaire qui sert de support aux systèmes d'information et de communication de la gendarmerie et raccorde à l'intranet toutes les unités (4 300 sites de métropole et d'outre-mer, 72 000 postes de travail). Initié en 2003 dans le cadre des communautés de brigades, son déploiement s'est achevé en janvier 2007 en substitution de SAPHIR 2G rénové.

Ces deux réseaux présentent des particularités tant en termes de flux transportés que de topologies. SAPHIR 3 G relie un grand nombre de sites de petites tailles (96 % des sites sont connectés à un débit inférieur à 1 Mb/s) alors que RGT relie moins de sites mais de taille globalement plus importante (50 % des sites sont connectés à un débit supérieur à 1 Mb/s).

Les deux réseaux ont fait l'objet, au cours des dernières années, d'adaptations pour améliorer leur sécurité et leur disponibilité,

---

<sup>45</sup> Les forces de sécurité utilisent des dispositifs mobiles complémentaires de l'INPT et de RUBIS, notamment : les trois réseaux numériques mobiles tactiques de la GN ; le dispositif « VeapPeaWay » de la sécurité civile qui permet de transmettre les communications entre une bulle tactique de terrain et un centre de commandement (via le réseau INPT-ANTARES) ; les réseaux mis en œuvre par les exploitants d'ouvrages d'art (tunnels routiers), les établissements recevant du public (aéroports de Roissy et zones commerciales de la Défense), et ceux mis en place par les opérateurs des transports (SNCF et RATP).

notamment le renforcement systématique des liaisons fixes pour les sites jugés sensibles.

Les sites de l'administration centrale en Ile-de-France<sup>46</sup> sont, quant à eux, connectés à très haut débit par deux réseaux spécifiques :

- RIFAC (réseau Ile-de-France de l'administration centrale) est opérationnel depuis 2005 et regroupe les réseaux locaux des quinze sites de l'administration centrale du ministère de l'intérieur ;
  - REGENDAC (réseau de la gendarmerie de l'administration centrale) relie 19 casernes situées dans Paris et la petite couronne, et répond à l'ensemble des besoins de transmissions de données et de téléphonie des sites centraux (messagerie, applications informatiques opérationnelles et de gestion, visioconférence, etc.)<sup>47</sup>.
- Des coûts de fonctionnement divergents

Les coûts de fonctionnement des deux réseaux ne sont guère comparables puisqu'ils offrent des services différents par le nombre de sites desservis, les débits, la sécurité et la robustesse.

Les coûts de fonctionnement du RGT étaient estimés en 2008 à 9,4 M€ et ceux de SAPHIR à 14,2 M€. A ces coûts s'ajoutent les dépenses de personnels estimées à 0,2 M€ pour SAPHIR 3G (5 ETP valorisés à 37 600 € / an, hors CAS pensions) et 1,3 M€ pour le RGT (35 ETP valorisés de manière équivalente). Ces différences s'expliquent par le nombre plus élevé de sites de SAPHIR et par des modes différents de maintenance, faite par l'administration pour RGT mais sous-traitée à un opérateur de télécommunication pour SAPHIR.

Les coûts de SAPHIR, hors personnels, ont tendance à augmenter puisqu'ils ont été de 15,2 M€ en 2010 et sont prévus pour 16,7 M€ en 2011. Cette hausse s'explique par l'évolution qualitative des services offerts (périmètre couvert). La mise en place de la visioconférence judiciaire pour les gardes à vue va ainsi entraîner la modification du débit et l'amélioration de la qualité de service sur 383 sites en induisant un surcoût annuel de 500 k€.

---

<sup>46</sup> Concernant la préfecture de police de Paris, environ trois cents sites (hôtels de police, commissariats, bureaux de police), sur Paris et la petite couronne sont connectés par le RGT.

<sup>47</sup> Les crédits consacrés à REGENDAC y compris le MCO, s'élevaient à 0,9 M€ en 2009 et sont estimés à 0,8 M€ pour 2010 et 2011.

En revanche, dans le cadre du marché COLIBRI engagé en 2010 (doublement des débits de l'accès RGT des préfectures et hôtels de police et sécurisation renforcée de ces accès par des liens Digital Subscriber Line), des économies d'environ 2 M€ devraient être réalisées à compter de 2011 sur le coût de raccordement des sites au RGT, ce qui ramènerait le coût annuel de fonctionnement de ce réseau, hors dépenses de personnel, à environ 7,5 M€.

*b) Les réseaux mobiles de transmission*

- Deux réseaux distincts

Déployé entre 1993 et 2000, RUBIS est le réseau de communication mobile de la gendarmerie. C'est un système sécurisé de radiocommunication numérique cellulaire basé sur la technologie TETRAPOL<sup>48</sup>. RUBIS, privilégiant les communications à longue portée en territoire rural, utilise des fréquences de la plage des 80 Mhz, ce qui permet avec un nombre de relais radios restreint (476) de couvrir environ 90 % du territoire. Ces relais sont reliés entre eux par 750 faisceaux hertziens, ce qui garantit un niveau élevé de robustesse. Ils desservent 42 800 terminaux radio (fixes et mobiles, généralement implantés dans les véhicules).

Le réseau offre de nombreux services, principalement aux gendarmes départementaux, d'un haut degré de disponibilité, de confidentialité et de gestion des priorités : des services de phonie (conférences sonnantes ou non, communications individuelles, appels multiples, appels en mode direct [talkie-walkie], appel d'urgence) et des applications de transmission de données (messagerie et consultation des bases de données, transmission de fiches de signalement de personnes disparues).

Lancé en 1995, ACROPOL est le réseau de radiocommunications numérique sécurisé de la police nationale, basé également sur une technologie TETRAPOL. Son déploiement s'est achevé en 2007. ACROPOL, privilégiant les communications en milieu urbain, utilise des fréquences de la bande des 400 Mhz. Les distances de propagation à cette fréquence étant plus courtes, ACROPOL a un nombre plus important de relais radio que RUBIS (1 150 au lieu de 476), alors qu'il couvre un territoire moindre (85 % au lieu de 90 %). 40 % de ces relais radios sont

---

<sup>48</sup> Le programme RUBIS a donné naissance à la technologie TETRAPOL soutenue par une soixantaine d'industriels, en sus du maître d'œuvre industriel du programme, EADS-DCS.

reliés entre eux par faisceaux hertziens et 60 % par liaisons louées à France Télécom.

Les personnels de police sont équipés de terminaux portatifs dits « P2G » et les véhicules de postes fixes dits « boîtiers émetteurs récepteurs » (BER). Tout utilisateur, d'ACROPOL accède à tous les services par un poste fixe ou embarqué à bord d'un véhicule. Inversement, chaque agent peut être joint partout, ou presque, en composant simplement son numéro de poste. ACROPOL répond aux besoins opérationnels urgents auxquels les moyens précédents ne pouvaient pourvoir : la sécurité (le réseau est chiffré), l'homogénéité (trois gammes de fréquence sont possibles), le partage des moyens (une seule infrastructure est ouverte à l'ensemble des services de police).

Dans le prolongement de la LOPSI du 29 août 2002, le réseau ACROPOL a été intégré dans l'Infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT) créée par un décret du 3 février 2006<sup>49</sup> pris en application de l'article 9 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004. Ce texte vise à rendre interopérables, au moyen d'un ensemble de règles et normes techniques, dénommé « Architecture unique des transmissions » (AUT), les réseaux de communication radioélectriques des moyens nationaux de la sécurité civile, des services d'incendie et de secours, de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon de marins-pompiers de Marseille, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ainsi que des services d'aide médicale urgente.

ACROPOL a constitué l'ossature de base de l'INPT, infrastructure sur laquelle se déploient les autres réseaux. L'INPT permet les communications de groupe grâce auxquelles les agents en mission peuvent suivre l'action de leurs collègues et rester en communication continue avec le centre de commandement. Elle permet aussi les communications individuelles, soit en mode direct (type talkie-walkie), soit via l'infrastructure. Par ailleurs, la transmission de données sur l'INPT facilite l'interrogation de fichiers de police (FVV, FPR, etc.) à partir des terminaux informatiques embarqués (TIE). Comme pour RUBIS, des outils de géolocalisation, *via* un module GPS connecté à l'INPT, permettent au centre de commandement de visualiser en temps réel les équipes en patrouille. De surcroît, l'INPT permet une communication directe (type talkie-walkie ou via l'infrastructure) entre les policiers et les pompiers.

---

<sup>49</sup> Décret n° 2006-106 du 3 février 2006 relatif à l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile.

Le réseau ANTARES, système de radio des forces de sécurité civile, a également été intégré à l'INPT. Cette intégration a porté la couverture du territoire national par l'INPT de 85 à 95 %.

### ANTARES

Le déploiement du réseau ANTARES, à partir de 2007, a induit une forte augmentation du nombre de sites de l'INPT, passé de 1 150 à près de 1 450, et un renforcement de certains sites existants (ajout de 140 relais). Les nouveaux relais radio créés pour ANTARES ont permis de couvrir des zones blanches, de par l'absence initiale de besoin police. Le projet ANTARES a coûté environ 80 M€, dont plus de 52 M€ de renforcement de l'infrastructure. La différence (28 M€) a financé des études de conception (préalable à tout nouveau site) et le pilotage du projet. La direction de la sécurité civile (DSC) est le maître d'ouvrage, la DSIC le maître d'œuvre et *EADS Cassidian* le maître d'œuvre délégué.

Le déploiement du réseau est encore incomplet. Le coût des compléments de couverture nécessaires est estimé à 15 M€, mais dépendra des besoins et des moyens budgétaires de la DSC. L'objectif cible pour 2015 est de 92 000 terminaux équipant les services de secours.

#### - Les coûts de déploiement et de fonctionnement

Hors préfecture de police (100 ETP), les effectifs de soutien des deux réseaux sont estimés à 140 ETP pour l'INPT et 130 ETP pour RUBIS (35 au niveau national, 94 au niveau local). Les dépenses de personnels sont donc du même ordre : environ 5 M€ (ETP valorisés à 37 600 € / an, hors CAS pensions).

Le total des dépenses consacrées depuis 1994 au développement et à l'entretien de RUBIS était de 773 M€ au 31 décembre 2010, incluant le déploiement initial (448 M€), les nouveaux investissements (76 M€) et le fonctionnement (249 M€). Relativement stables ces dernières années, les dépenses annuelles de fonctionnement (hors dépenses de personnels) se sont élevées à 11,5 M€ en 2010, dont 3,5 M€ pour le maintien en condition opérationnelle et 7 M€ pour l'infrastructure (service « points hauts »).

Le total des dépenses consacré au développement et à l'entretien d'ACROPOL depuis 1993 était de 1 155 M€ au 31 décembre 2010. Egalement assez stables, les dépenses annuelles de fonctionnement (hors dépenses de personnels) ont atteint 108 M€ en 2010, dont 55 M€ au titre de la redevance annuelle versée à EADS, 45,5 M€ de fonctionnement et 7,5 M€ pour le maintien en condition opérationnelle du réseau, des terminaux et des faisceaux hertziens. Depuis 2009, près de la moitié de ces dépenses (43 M€) est mise à la charge de l'INPT.



L'Etat a conclu en 2004 avec EADS en 2004 un marché pour louer, pendant neuf ans, le droit d'usage d'une partie du réseau ACROPOL moyennant le paiement d'une redevance fixe annuelle et de diverses dépenses complémentaires (dépenses de fonctionnement et de maintien en condition opérationnelle). Ce marché comporte une option d'achat du réseau par l'Etat pour un euro symbolique à son expiration, à la fin de 2012. Il est très probable que l'Etat lève cette option<sup>50</sup>. A partir de 2013, le coût de fonctionnement du réseau ACROPOL devrait donc être allégé du montant de la redevance (55 M€).

Les dépenses de fonctionnement (hors personnels)<sup>51</sup> de l'INPT étaient en 2010 de 52,8 M€, couvrant la maintenance du système (17,3 M€), payée à *EADS Cassidian* en exécution d'un contrat pluriannuel (2004-2013), la maintenance des environnements techniques des relais (3,8 M€), les abonnements aux liaisons louées (18,5 M€), l'entretien (location de site, fourniture d'énergie) des « points hauts » (10,5 M€) et diverses autres dépenses (2,7 M€)<sup>52</sup>.

Selon les prévisions, le budget de l'INPT devrait être d'environ 56 M€ par an de 2011 à 2013, mais les dépenses futures d'investissement sont incertaines ; elles dépendront, d'une part, des décisions de la DSC quant aux compléments de couverture demandés par les SDIS et, d'autre part, de la volonté commune des utilisateurs de l'INPT de faire des investissements de nature à diminuer les coûts récurrents de l'INPT.

## 2 - Des réseaux interopérables

Au sein de chaque force, l'interconnexion des réseaux fixes et mobiles est acquise : entre le RGT et ACROPOL, d'un côté, SAPHIR 3G et RUBIS, de l'autre. Les premiers sont en effet essentiels aux radiocommunications des seconds en tant que moyen de transport des clés de chiffrement et de certaines données techniques. Ainsi, au sein de SAPHIR 3G, un réseau isolé véhicule des flux prioritaires de RUBIS (clés de chiffrement, données nécessaires au routage IP entre nœuds de contrôle RUBIS, messagerie). De même, RGT permet le transport sécurisé des données échangées sur l'INPT en situation de mobilité, via

---

<sup>50</sup> Le contrat stipule que, dans le cas où l'Etat n'exercerait pas l'option d'achat, il aurait l'obligation de démonter les réseaux, de démanteler les équipements correspondants et de libérer les sites à bref délai après l'échéance du marché.

<sup>51</sup> Sont exclus des coûts de fonctionnement à répartir les coûts dits indirects qui correspondent aux dépenses de personnel du ministère de l'intérieur ou les évolutions importantes du réseau.

<sup>52</sup> Acquisition et migration d'une nouvelle version système, maintenance des faisceaux hertziens, etc.

les terminaux embarqués par exemple (clefs de chiffrement, données de signalisation entre commutateurs, accès aux applications nationales, radiolocalisation).

En revanche, l'interconnexion des réseaux fixes ou mobiles des deux forces est partielle.

*a) L'interconnexion en voie d'amélioration entre RGT et SAPHIR 3G*

- Des liens d'interconnexion partiels

Les travaux menés jusqu'à présent ont visé à améliorer les conditions d'échanges entre les réseaux filaires pour accompagner la mise en place d'applications communes à la police et à la gendarmerie. Depuis 2008, les deux réseaux ont convergé vers le standard IP d'internet et ont été interconnectés via des passerelles reliant Rosny-sous-Bois (SAPHIR 3G), Lognes et Beauvau (RGT). En outre, les rares sites bénéficiant d'un double accès au RGT et à SAPHIR 3G ont été identifiés et un plan d'action pour supprimer l'un de ces accès est en cours de réalisation.

Toutefois, les différences techniques qui interdisent les échanges de flux en temps réel (téléphonie, visioconférences) perdurent. Les plans d'adressage<sup>53</sup> restent incompatibles même si des mesures techniques visant leur mise en cohérence ont été décidées et sont en cours de déploiement. En outre, les deux réseaux font l'objet d'une politique de sécurité différente<sup>54</sup>.

Par ailleurs, en Ile-de-France, dans le cadre du déménagement de la DGGN sur le site d'Issy-les-Moulineaux d'ici 2012, REGENDAC sera raccordé à RIFAC et intégré au réseau téléphonique du ministère.

- Un objectif de cohérence pour 2014

Le ministère a inscrit dans son schéma directeur des SIC de novembre 2010 le développement d'un réseau filaire IP interministériel et multiservices. Les marchés servant de supports aux réseaux RGT et SAPHIR NG ont été reconduits pour une durée de quatre ans, échéant en 2014. A cette échéance, les réseaux filaires RGT et SAPHIR 3G ont vocation à s'intégrer davantage.

---

<sup>53</sup> Le plan d'adressage, concept de base des réseaux de type internet, permet d'identifier tous les terminaux et équipements.

<sup>54</sup> Chiffrement de l'ensemble des flux pour SAPHIR alors que seuls les flux considérés comme particulièrement sensibles sont chiffrés sur le RGT ; sécurité traitée en dehors du réseau externalisé sur SAPHIR alors que l'administration et l'exploitation des équipements participe à la sécurité du RGT.

Toutefois, leur remplacement par un réseau unique est difficilement envisageable compte tenu du nombre très important de sites (6 600 sites pour le seul ministère de l'intérieur, 10 000 pour l'administration territoriale dans son ensemble), des modes d'action des forces de sécurité (travail orienté vers les unités de terrain qui constituent la majorité des utilisateurs), des différences d'architecture et de mode d'exploitation des deux réseaux, la cible envisagée par le ministère de l'intérieur n'est donc pas un réseau unique mais un réseau « cohérent », intégrant l'ensemble des sites à l'horizon 2014. La notion de réseau cohérent sous-entend une architecture technique alignée (adressage IP), une politique de sécurité coordonnée et une structure d'exploitation optimisée (marchés de liaisons ou d'équipements). Elle devrait faciliter le déploiement des services et des applications (par exemple, en supprimant le recours à des passerelles ou des dispositifs dits de « translation d'adresse ») et dégager de nombreuses synergies (achats, services support).

Une étude a été engagée dans cette perspective par la mission ministérielle de pilotage et de convergence des réseaux, pour identifier les solutions techniques applicables au-delà de 2014. Les principales orientations devaient être fixées à la fin de 2011. L'opération serait techniquement complexe et nécessiterait, entre autres, des études d'ingénierie poussées afin de définir les procédures de migration des deux réseaux existants vers le réseau cible, la continuité du service devant être assurée pendant cette phase de migration qui peut durer de six à neuf mois.

- Des gains induits non encore valorisés

Selon le schéma directeur de novembre 2010, les gains annuels attendus d'un réseau filaire IP interministériel et multiservices « cohérent » sont estimés à 8 M€, soit 20 % du coût total annuel estimé à 40 M€ HT pour les cinq réseaux existants, dont le RGT et SAPHIR 3G. Cette estimation tient compte des économies d'effectifs et des investissements supplémentaires, estimé à 10 M€, à réaliser entre 2011 et 2013 ; elle fait l'objet d'études complémentaires.

Les gains correspondant aux réseaux RGT et SAPHIR 3G ne sont pas valorisés à ce stade mais seraient modestes<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> L'économie avancée par la DSIC (2 M€ sur les coûts de fonctionnement du réseau SAPHIR 3G) semble surestimée selon le ST(SI)<sup>2</sup> qui considère qu'il sera difficile de réduire le coût de fonctionnement de SAPHIR 3G à fonctionnalités constantes. En outre, les effectifs engagés sur SAPHIR sont peu importants (environ 5 ETP).

*b) Une mutualisation des réseaux mobiles limitée mais une interopérabilité accrue*

- Un seul cas de mutualisation de réseaux : CORAIL-NG

Au début des années 2000, la gendarmerie s'est trouvée confrontée à l'obsolescence des réseaux radioanalogiques CORAIL 1G (dédié aux forces de gendarmerie mobile) et CRISTAL (dédié aux unités de recherches) qui utilisaient la bande des 400 MHz, ces unités effectuant l'essentiel de leurs missions en milieu urbain. Depuis 2005, elle a déployé un réseau de radiocommunication numérique, baptisé CORAIL NG, pour les besoins de la gendarmerie mobile, la garde républicaine, les unités de recherches et la gendarmerie des transports aériens (région parisienne). Ce réseau devait desservir 7 500 terminaux, moyennant un investissement de 21,3 M€, nombre qui a été ramené à 1 260,

Le principe d'accoler CORAIL NG sur l'infrastructure du réseau ACROPOL a été agréé par un protocole d'accord du 3 mars 2004. Le réseau ACROPOL étant devenu partie intégrante de l'INPT à sa création en 2006 (*cf. supra*), CORAIL NG a été intégré à l'INPT. Cette intégration permet des communications opérationnelles, directes ou via la chaîne hiérarchique, entre l'ensemble des acteurs de la sécurité intérieure et des secours, à Paris et en petite couronne. Compte tenu de la densité des communications à Paris, le réseau est doté d'une infrastructure fixe à Paris propre à la gendarmerie<sup>56</sup>.

- Une mutualisation techniquement possible sur tout le territoire mais volontairement limitée à la plaque parisienne

L'interopérabilité entre ACROPOL et CORAIL NG est « native ». Elle est acquise pour toutes les unités dotées de terminaux CORAIL NG : la gendarmerie mobile et les centres opérationnels et de renseignement de la gendarmerie (CORG). Ces derniers, dotés de deux stations CORAIL NG peuvent relayer les appels adressés aux brigades territoriales et communiquer avec les centres d'information et de commandement (CIC) de la police nationale.

Pour reproduire dans le centre d'entraînement des forces mobiles de Saint-Astier les conditions d'emploi des escadrons de gendarmerie mobile en région parisienne, une infrastructure relayée a été déployée en Dordogne

---

<sup>56</sup> Dans un souci de mutualisation, la DGSE bénéficie dans le cadre d'un protocole d'accord, d'une partie des ressources radioélectriques du réseau CORAIL NG déployées sur Paris.

CORAIL NG s'intègre à l'INPT mais peut toutefois s'en affranchir outre-mer et dans certaines circonstances en métropole pour fonctionner de manière totalement autonome grâce à des valises-relais indépendantes portables (RIP), assimilables à des bulles opérationnelles temporaires.

Dans le cadre de l'évolution du réseau RUBIS en version TETRAPOL IP en 2009 et de l'acquisition de terminaux portatifs TPH 700 pour la gendarmerie départementale, le nombre de terminaux CORAIL NG a été adapté au juste besoin de la gendarmerie. Sur les 7 500 terminaux prévus à l'origine, seulement 1 260 ont été jugés nécessaires aux forces de la gendarmerie mobile, celles présentes sur la plaque parisienne, pour accéder au réseau INPT-CORAIL NG. Les autres terminaux ont été adaptés pour accéder au réseau RUBIS.

- Une intégration financièrement intéressante

C'est avant tout la recherche d'interopérabilité permanente entre les forces de gendarmerie mobile et l'autorité civile pour le maintien de l'ordre en zone police nationale qui a déterminé le choix de l'intégration de CORAIL NG à l'INPT. Toutefois, cette évolution a également évité à la gendarmerie des dépenses d'investissement lourdes qui auraient été générées par la création d'un réseau en propre, même si, selon la gendarmerie, ce coût aurait été supportable compte tenu des faibles surfaces couvertes.

En application du protocole signé le 1<sup>er</sup> juillet 2008 par le DGP, le DGGN et le DSIC, la gendarmerie verse annuellement un droit d'usage de CORAIL NG sur l'INPT représentant une quote-part des coûts de maintien en condition opérationnelle<sup>57</sup> et des coûts d'évolution du réseau. D'un montant de 320 000 € en 2008 et en 2009, la part de la gendarmerie a été fixée à 550 000 € par an par décision du ministre du 21 septembre 2010 pris sur la base d'une étude de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur le financement de l'INPT<sup>58</sup>.

*c) L'autonomie de RUBIS par rapport à l'INPT*

A la différence du réseau CORAIL NG, RUBIS est antérieur à l'INPT si bien que la question de son éventuelle intégration ne se pose

---

<sup>57</sup> Ces coûts sont calculés sur une base départementale, au pro rata du nombre de voies de trafic de la gendarmerie sur le nombre de voies de trafic de l'INPT dans le département considéré.

<sup>58</sup> Rapport sur la répartition de la contribution aux frais de fonctionnement entre les utilisateurs de l'INPT, IGA, juillet 2010.

pas dans les mêmes termes. De fait, la gendarmerie a choisi de maintenir son autonomie en le faisant évoluer techniquement jusqu'en 2020-2025.

- Des aménagements techniques qui confortent RUBIS

Les opérations de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie, la mise en œuvre des communautés de brigades, la réorganisation des échelons de commandement, la « zonalisation » des escadrons de gendarmerie mobile et le recours accru aux réservistes ont suscité de nouveaux besoins de terminaux et de couverture du territoire. De 2006 à 2010, le montant de ces aménagements techniques s'est élevé à 76 M€ dont la migration du réseau vers le palier logiciel système « V35 IP » (34,4 M€), qui a permis d'allonger de plus de dix ans sa durée de vie, et l'acquisition de terminaux radio de nouvelle génération (33 M€).

En outre, les faisceaux hertziens qui interconnectent les différents relais radio du réseau RUBIS, essentiellement dans la bande 2,6 GHz qui doit être vendue aux opérateurs de téléphonie mobile à la fin 2011, doivent migrer vers une autre bande de fréquence. Cette opération concerne au plus 765 liaisons en métropole. Elle coûte environ 25 M€ financés par le fonds de réaménagement du spectre (FRS)<sup>59</sup>. Elle parachève l'évolution de RUBIS vers le « tout IP » avec des équipements fiables et pérennes, offrant des débits plus élevés et donc la possibilité de nouvelles applications.

- Des économies de fonctionnement conséquentes

La migration vers le palier « V35 IP » a permis une économie de 0,5 M€ sur le maintien en condition opérationnelle depuis 2009. En outre, à partir de 2012, la migration des faisceaux hertziens est à l'origine de deux séries d'économies, évaluées chacune à un million d'euros, l'une grâce au transport sur le nouveau réseau de faisceaux hertziens de certaines données du réseau SAPHIR transmises auparavant par des liaisons terrestres louées, et l'autre induite par le moindre coût de location des « points hauts », en raison de la taille moins importante des antennes dans les fréquences plus hautes.

Par ailleurs, la poursuite jusqu'en 2020-2025 de l'utilisation de RUBIS permet de conserver les terminaux et les relais-radio de première génération, dont la maintenance est assurée par la gendarmerie, et donc de les « amortir » sur une période longue.

- L'interopérabilité accrue de RUBIS et de l'INPT

---

<sup>59</sup> Fonds géré par l'agence nationale des fréquences, financé par les opérateurs privés bénéficiaires des licences les autorisant à exploiter les fréquences libérées par l'Etat.

Les deux réseaux RUBIS et ACROPOL – INPT, bien que partageant la même technologie de radiocommunication professionnelle TETRAPOL, emploient des versions logicielles de TETRAPOL incompatibles<sup>60</sup>. Les deux réseaux ont des bandes de fréquences et des clés de chiffrement différentes. La conception technique et la configuration fonctionnelle des deux réseaux rendent impossible leur compatibilité « native », mais plusieurs aménagements techniques ont renforcé leur interopérabilité.

L'interopérabilité d'ACROPOL-INPT et de RUBIS peut se réaliser à trois niveaux :

- le niveau « opératif », celui des responsables de sécurité de niveau supra-départemental, avec des conférences sous l'autorité du préfet, où chaque responsable peut communiquer sur l'ensemble du réseau ; chaque CORG dispose en effet d'un terminal CORAIL NG qui lui permet l'accès à l'INPT supportant le réseau ACROPOL ;
- le niveau tactique, celui des responsables de sécurité niveau départemental et infra-départemental : en cas d'intervention conjointe d'ampleur et nécessitant un fort niveau de coordination entre les forces engagées, ces responsables peuvent décider de faire partager une même fréquence à l'ensemble des équipes ; ils doivent alors utiliser des valises « DESC » dites de « rebouclage » (disponibles dans les groupements de gendarmerie départementale, les GIR « gendarmerie », le GIGN et les PI2G) et des valises dites « GATEPRO » (dans les DDSP et services zonaux des systèmes d'information et de communication (SZSIC)) ;
- le niveau opérationnel élémentaire (infra-brigade) en utilisant des canaux radio directs : la quasi-totalité du parc de terminaux radio de la gendarmerie est désormais composée de matériels similaires par leur conception et leur technologie ce qui favorise l'interopérabilité d'ACROPOL - l'INPT et de RUBIS ; les terminaux des réseaux INPT et RUBIS des différentes forces de sécurité et de secours permettent d'établir des communications directes (type talkie-walkie) entre les acteurs directement engagés sur une zone.

---

<sup>60</sup> L'INPT est en « V7 TDM » alors que RUBIS fonctionne dans une version plus récente appelée « V35 IP ».

Ainsi, le réseau TETRAPOL PTN, déjà employé lors du sommet de l'OTAN par les unités françaises de gendarmerie mobile et par la police allemande, sera déployé lors des prochains sommets G8 et G20 pour l'ensemble des forces mobiles (EGM et CRS). De même, le réseau QUARTZ sera prochainement déployé à La Réunion.

### **3 - Une maintenance des réseaux et terminaux peu mutualisée**

#### *a) Une mutualisation de la maintenance des infrastructures envisagée à compter de 2012*

Alors que la gendarmerie a choisi de maîtriser la mise en œuvre et la maintenance de RUBIS qu'elle considère comme son infrastructure de réseau critique, la police a pour l'essentiel externalisé la maintenance du réseau ACROPOL - INPT. La DSIC, en qualité de maître d'œuvre, est chargée de son maintien en condition opérationnelle. Elle a sous-traité les actions de maintenance de différents niveaux (préventive, palliative, curative) à EADS – Cassidian, par un contrat pluriannuel (2004-2013). L'organisation zonale et les délais de route qui en découlent ainsi que les effectifs disponible limitent en effet la plupart des actions de maintenance faites directement par les agents du ministère aux équipements géographiquement proches. Le maintien d'une capacité de maintenance interne à l'administration lui est toutefois nécessaire pour garder la compétence technique indispensable, d'une part, pour suivre les interventions du sous-traitant et, d'autre part, pour s'adapter aux événements exceptionnels (G8, G20, tempêtes, inondations, etc.) que des prestataires extérieurs ne sauraient pas traiter.

Le ministère a décidé de procéder à l'élaboration d'un marché unique qui permettra de disposer d'un seul support sur lequel s'appuiera la maintenance des deux réseaux. Ce nouveau marché commun est en cours de négociation.



*b) Une mutualisation initiée dans la maintenance des terminaux mobiles*

Jusqu'en 2010, le niveau I de la maintenance des terminaux<sup>61</sup> était assuré, dans la gendarmerie, par le service de la télématique et des télécommunications (STT) du Mans et, dans la police, par les SZSIC. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2011, le STT assure le soutien de niveau I des terminaux du réseau ACROPOL pour les P2G des CRS (pour les autres unités, le soutien reste assuré par les SZSIC) et des « boîtiers émetteur récepteur » (BER) qui équipent les véhicules de la police. Pour l'ensemble des terminaux des deux forces, les niveaux I+ et D demeurent externalisés.

L'orientation pour les années à venir est une prise en charge progressive du maintien en condition opérationnelle des terminaux des deux systèmes par le STT du Mans et vers une internalisation accrue de la maintenance de ces terminaux, au moins pour le niveau I+.

### **C - La réflexion sur la mise en place à terme d'un réseau unique**

Le coût, important, de la mise en place d'un réseau unique n'est pas précisément connu, car il dépend d'une série d'opérations dont la faisabilité et a fortiori le coût ne sont pas encore établis et des options techniques retenues (réseau unique en 400 Mhz ou bi-bandes en 80 Mhz-400Mhz).

La recherche d'une « interopérabilité native » n'est toutefois pas une fin en soi car les réseaux de transmission sont des outils de commandement qui doivent respecter la cohérence des organisations hiérarchiques. Dans la pratique les usagers de l'INPT utilisent des conférences distinctes. L'interopérabilité offerte au niveau opérationnel

---

<sup>61</sup> Les niveaux du soutien des terminaux sont les suivants :

- Niveau O : niveau organisationnel (*remplacement du terminal ou changement de batterie réalisé au niveau de l'unité élémentaire*) ;

- Niveau I : niveau Intermédiaire (*échange de sous-ensembles par des personnels spécialisés*) ;

- Niveau D : niveau dépose (intervention au niveau composant sur les cartes électroniques réalisée dans un centre de maintenance de l'industriel ou au STT Le Mans).

En outre, le niveau I+ est un niveau officieux, intermédiaire entre les niveaux I et D, qui permet d'intervenir sur les composants de surface et sur la connectique des cartes radiologiques. Les niveaux I et I+ correspondent à 80 % des pannes.

élémentaire et au niveau des structures de commandement (via les outils déjà en place sur les réseaux de phonie, mais également via les autres systèmes d'information et de commandement) est donc jugée suffisante par les responsables de la sécurité.

### **1 - Les évolutions techniques préalables au déploiement d'un réseau unique**

L'abandon immédiat du réseau RUBIS impliquerait les évolutions suivantes : modification des aériens des véhicules de la gendarmerie et de ses brigades (5 à 10M€) ; remplacement des 4 800 terminaux BER 3G et passerelles 80 Mhz/400 Mhz (coût d'environ 20 M€) et de tous les terminaux VHF (près de 90 M€) ; étude de la vérification des capacités de l'INPT à accueillir cette flotte (1 à 5 M€) ; mise à niveau de l'infrastructure de l'INPT ; mutualisation du réseau d'interconnexion de relais (entre 25 et 40 M€) ; migration du système de commutation de l'INPT en version IP (entre 50 M€ et 90 M€).

L'intégration des deux réseaux n'est envisageable qu'à l'issue d'évolutions techniques qui pourraient être réalisées progressivement et dont le coût pourrait donc être lissé sur plusieurs années. Deux types de sous-systèmes devraient être mis en place.

- Des sous-systèmes de transport et d'environnement technique résilients, sur la base d'un réseau de transport exclusivement constitué de faisceaux hertziens, commun aux relais radios de l'INPT et de RUBIS. Cette évolution, en cours d'expérimentation, constitue un préalable indispensable à un réseau unique<sup>62</sup>. La résiliation progressive des liaisons louées de l'INPT (dépenses de 13 M€ en 2010 imputées sur le programme *Police nationale*) serait une source d'économies.
- Un sous-système de commutation IP appliquée à l'INPT qui fonctionne aujourd'hui sur la base d'un système de commutation TDM (« time division multiplexing »)<sup>63</sup> : il s'agit d'une

---

<sup>62</sup> La note du DGGN au DSIC du 29 mars 2010 sur la mutualisation des réseaux de transport INPT/RUBIS précisait que, « cette mutualisation ouvre clairement à moyen terme de réelles perspectives de rationalisation et d'optimisation pour la création d'un réseau de secours critique et surtout pour la réalisation d'un réseau PMR unique TETRAPOL VHF et UHF étatique destiné aux services de défense et de sécurité nationale ».

<sup>63</sup> Le système de commutation TDM doit évoluer à long terme, l'industriel annonçant son incapacité à maintenir la technologie TDM au-delà de 2015/2018, sauf à des coûts prohibitifs.

opération d'envergure, complexe techniquement, car une mise à niveau importante de la version IP actuellement déployée sur RUBIS devrait être réalisée préalablement. Cette opération permettrait d'envisager la mutualisation des deux réseaux dans une version où coexisterait pendant un temps des relais RUBIS et des relais INPT, favorisant ainsi une « migration » douce d'un système vers l'autre. Cette opération pérenniserait l'INPT jusqu'en 2025 et apporterait une solution de transmission haut débit sur les grandes agglomérations. Elle permettrait de rationaliser les opérations de maintien en condition opérationnelle et d'en réduire le coût (17,3 M€ en 2010 pour l'INPT et 3,4 M€ pour RUBIS) mais dans une proportion encore non évaluée.

## **2 - Les choix techniques et fonctionnels restant à faire**

Des choix techniques majeurs sont à faire comme celui entre un réseau INPT entièrement en 400 Mhz ou bien bi-bandes en 80Mhz/400 Mhz. Outre la gendarmerie, le réseau bi-bandes 80Mhz/400Mhz répond aux besoins de divers services : la marine nationale tant dans le cadre de l'action de l'Etat en mer que pour les SNLE<sup>64</sup> ; les directions départementales des routes, dont les réseaux VHF sont en voie d'obsolescence, intéressées en conséquence par un accueil sur RUBIS ; certains SDIS qui ont conservé des réseaux analogiques 80 Mhz, notamment pour la lutte contre les incendies de forêts, également.

Des paramètres fonctionnels sont aussi à prendre en compte : il est indispensable d'anticiper les futures données critiques à la mission de sécurité pour envisager le développement de certaines applications de données sur les réseaux publics (niveaux de bande passante, de mobilité, de criticité ; usage de la phonie dans les futurs réseaux radio PMR). Il est également nécessaire d'anticiper les conditions d'une croissance externe pour rentabiliser les investissements.

## **3 - Des économies probablement élevées mais non connues avec précision**

Sur le plan fonctionnel, un réseau unique permettrait une interopérabilité « native » qui ne reposerait plus sur les systèmes actuels

---

<sup>64</sup> SNLE : sous-marins lanceurs d'engins.

relativement lourds à déployer pour assurer l'interopérabilité (« valises », par exemple).

Il simplifierait la gestion des matériels et terminaux, en maintenance comme en achat. Il permettrait, d'une part, de réexaminer l'ensemble des implantations de relais, dont l'aménagement et l'entretien sont coûteux, et de mutualiser certains moyens afin de réaliser des économies d'échelles. D'autre part, des procédures d'achat et de maintenance communes aux deux forces pourraient être mises en place ainsi que des formations identiques pour les effectifs chargés du soutien.

Sur le plan budgétaire, les gains prévisionnels annuels engendrés par un réseau unique seraient élevés, de l'ordre de plusieurs millions d'euros hors charges de personnels sur les deux postes de dépenses principaux, le maintien en condition opérationnelle du réseau, qui utiliserait un seul et même sous-système de commutation IP, et l'infrastructure.

S'agissant des coûts d'infrastructure, la résiliation progressive des liaisons louées de l'INPT (coût de 13 M€ en 2010 sur le programme *Police nationale*) serait une source d'économies, déjà mentionnée *supra* ; dans un scénario où la cible serait le réseau INPT, les coûts d'infrastructure de RUBIS (7 M€ en 2010) pourraient également disparaître. Toutefois, ces économies seraient minorées par la probable augmentation des loyers payés à TDF pour l'INPT et par un trafic plus important pour un réseau unique 400 Mhz, ce qui nécessiterait par endroit des augmentations de voies et baies radio, et donc des antennes supplémentaires et des loyers en hausse.

Un réseau unique permettrait aussi de gérer globalement les effectifs techniques intervenant sur les réseaux (ingénierie, supervision, administration, maintenance en développant les mutualisations possibles). La DSIC évoque une réduction possible des dépenses de personnels de plusieurs dizaines d'ETP.

#### **4 - Un mode de financement de l'INPT à redéfinir et une gouvernance à faire évoluer**

La perspective d'un réseau de radiocommunications unique nécessite de revoir le mode de financement de l'INPT pour définir précisément les clés de répartition des lourds investissements à consentir. La DGPn considère que les dépenses obligatoires relatives à sa contribution au fonctionnement de l'INPT pénalisent ses marges de manœuvre sur le hors titre 2. De son côté, la DGGN pourrait difficilement souscrire à une solution qui augmenterait sa charge de fonctionnement.

Comme le précise la conclusion du rapport l'inspection générale de l'administration (IGA) de juillet 2010, *« l'actuelle gestion de l'INPT n'a pas tiré toutes les conséquences des évolutions majeures intervenues depuis 2006 »*. Elle continue en effet de fonctionner sur un modèle simple « un opérateur (DSIC), un budget, un client (DGPN) » alors que l'environnement juridique et financier de l'INPT a été sensiblement modifié avec l'arrivée de nouveaux partenaires, la répartition des budgets SIC en plusieurs programmes, le souhait de nouveaux acteurs (défense, administration pénitentiaire) de s'abonner aux services offerts par l'INPT.

---

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*La création du ST(SI)<sup>2</sup> doit permettre, en améliorant le dialogue entre les utilisateurs des SIC dans les services de police et de gendarmerie et les équipes techniques chargées de la conception et de la conduite des projets, d'apporter des réponses à la fois plus précises et plus rapides aux besoins exprimés. Toutefois, les progrès attendus de la création de ce service commun ne peuvent encore être appréciés.*

*De plus, cette création n'a pas encore pour effet de simplifier sensiblement l'organisation des services chargés de concevoir, de mettre en œuvre et de gérer les systèmes d'information et de communication au sein du ministère de l'intérieur comme en témoignent les relations complexes entre la DSIC et le ST(SI)<sup>2</sup> ou la gestion fragmentée des crédits.*

*Elle n'a pas encore entraîné une réduction des dépenses de personnels puisque le ST(SI)<sup>2</sup> est doté d'un effectif globalement équivalent à ceux des services qu'il a remplacés.*

*En outre, la préfecture de police de Paris, restée à l'écart de cette réforme, conserve inchangée sa sous-direction des systèmes d'information et de communication.*

*L'interconnexion des réseaux fixes de la police (RGT, réseau ministériel) et de la gendarmerie (SAPHIR 3G) a progressé mais reste partielle. En 2012, en région parisienne, le réseau propre à la gendarmerie (REGENDAC) devrait être interconnecté avec le réseau ministériel (RIFAC). Pour le reste du territoire, la mission ministérielle de pilotage et de convergence des réseaux a engagé une étude des solutions techniques applicables au-delà de 2014 pour déployer un réseau filaire IP interministériel et multiservices « cohérent ».*

*Les deux réseaux de radiocommunications de la police (ACROPOL – INPT) et de la gendarmerie (RUBIS) sont distincts. C'est seulement en région parisienne que le réseau de la gendarmerie*

(CORAIL NG), de création récente, est interopérable avec celui de la police. Il en est de même pour les réseaux déployés lors de grands événements (sommets de l'OTAN ou du G20). L'interopérabilité de RUBIS et ACROPOL - INPT a été accrue par divers aménagements techniques permettant la mise en communication directe d'une partie de leurs utilisateurs, dans certaines configurations, grâce à des terminaux ad hoc (« valises ») coûteux et peu maniables. En outre, les terminaux des réseaux ACROPOL- INPT et RUBIS des différentes forces de sécurité et de secours (sécurité civile et certains SDIS) permettent d'établir des communications directes (type talkie-walkie) entre les acteurs directement engagés sur une zone d'opération.

Toutefois les caractéristiques des deux réseaux sont trop différentes (bande de fréquence, zones de couverture, clefs de chiffrement, sous-système de commutation, etc.) pour assurer leur interopérabilité complète en tout lieu qui, au demeurant, serait sans utilité opérationnelle. Certaines de ces différences résultent de celles entre les zones de compétence de la gendarmerie, étendues et le plus souvent rurales, et de la police, limitées et urbaines.

Jusqu'à présent, ni la maintenance des terminaux, ni celle des réseaux n'étaient mutualisées. Celle des terminaux des deux forces commence à l'être par le service de la télématique et des télécommunications (STT) de la gendarmerie nationale. Celle des réseaux pourrait l'être en étendant courant 2012 à RUBIS la sous-traitance confiée pour ACROPOL à EADS-Cassidian depuis 2004.

Une réflexion a été engagée sur la constitution à horizon 2020 - 2025 d'un réseau unique. Une telle unicité procurerait des économies de fonctionnement sans doute importantes, bien que non évaluées, mais elle nécessiterait des investissements également importants (tant pour les infrastructures que pour les terminaux), non évalués non plus. Ces évaluations nécessitent en effet des choix techniques (bande de fréquence notamment) et fonctionnels qui restent à faire.

Deux évolutions techniques, préalables à un réseau unique et nécessaires pour optimiser le fonctionnement des réseaux, seraient sans attendre source d'économie : la substitution de faisceaux hertziens à des liaisons louées pour relier entre eux les relais radios du réseau INPT, l'homogénéisation des sous-systèmes de commutation IP des deux réseaux.

Une stratégie est donc à définir par la DSIC et le ST(SI)<sup>2</sup> vers un réseau unifié avec des étapes de mise en cohérence au plan technique et organisationnel. Cette stratégie doit également prendre en compte la question de durée de vie de la technologie TETRAPOL (commune aux

*deux réseaux) pour amortir les investissements. Selon le ministère de l'intérieur, un scénario qui consisterait à laisser coexister les deux réseaux actuels en optimisant les coûts de fonctionnement et à hâter leur remplacement à l'horizon 2025 par un réseau unique, basé sur une technologie nouvelle inspirée de standards civils durcis n'est donc pas à écarter.*

*Ces observations conduisent à formuler les recommandations suivantes :*

- *clarifier et simplifier les rôles respectifs de la DSIC et du ST(SI)<sup>2</sup>, notamment dans le domaine de l'étude prospective concernant la convergence des réseaux ;*
  - *finaliser l'étude relative à la convergence entre les réseaux fixes SAPHIR 3G et RGT afin de mieux identifier les économies induites et d'engager la procédure d'élaboration d'un cahier des charges communs ;*
  - *finaliser l'élaboration du marché unique qui permettra de disposer d'un seul support relatif à la maintenance des deux réseaux mobiles RUBIS et INPT ;*
  - *poursuivre les chantiers relatifs au remplacement des liaisons louées par des faisceaux hertziens sur l'INPT et à la migration du sous-système de commutation de l'INPT en version IP ;*
  - *poursuivre la réflexion relative à la convergence des réseaux RUBIS et INPT et sur la constitution d'un réseau unique à l'horizon 2020 (choix techniques et fonctionnels à arrêter, modes de gouvernance et de financement de l'INPT à préciser) ;*
  - *étudier différents scénarios d'organisation de l'INPT, internes à l'administration, externes (recours à un opérateur) ou mixtes (structure publique-privée).*
-

## **IV - Les achats et la gestion des armements**

Dans la police comme dans la gendarmerie, le domaine des armements comprend :

- les armes à feu et leurs accessoires, y compris certaines armes à létalité réduite (lanceur de 40mm, lanceur de balles de défense de type « flash-ball », etc.) ;
- l'ensemble des munitions, grenades et explosifs ;
- les moyens de force intermédiaire tels que les pistolets à impulsions électriques (PIE) de type « TASER », les diffuseurs lacrymogènes, les bâtons de protection télescopique (BPT), les projecteurs d'éblouissement ;
- les équipements de protection balistique, c'est-à-dire les gilets pare-balles (lourds ou à port discret), les boucliers balistiques, les casques avec visière ;
- les équipements et matériels de protection nucléaire, radiologique, biologique et chimiques (NRBC).

Dès l'origine, les armements, considérés comme faisant partie des « programmes logistiques » évoqués par l'annexe II de la LOPSI du 29 août 2002, ont fait l'objet de mutualisations, surtout matérialisées sous forme de procédures d'achat communes grâce au système du « chef de file ». La mutualisation de la gestion des armements, notamment de leur entretien, est plus récente et encore très limitée.

### **A - La mutualisation des achats**

#### **1 - L'organisation des achats dans les deux forces**

Si les deux forces de sécurité achètent chaque année des volumes d'équipements comparables, elles n'ont pas eu recours pendant longtemps aux mêmes matériels et procédaient à l'expertise de leurs besoins suivant des méthodes différentes. Le procédé du « chef de file », retenu pour les acquisitions mutualisées à la suite de la LOPSI de 2002, qui se caractérise par des accord-cadre et de marchés subséquents, a permis de rationaliser les parcs, mais n'a pas conduit à une filière d'achats commune.



*a) Des organisations et des effectifs dédiés sensiblement identiques*

- Dans la police, le bureau de l'armement et des matériels techniques (BAMT) est chargé, au sein de la DRCPN, avec le bureau des marchés, de l'acquisition des armements, des munitions et des protections balistiques pour l'ensemble des services.

Il assure une veille technologique sur les matériels relevant de ses attributions, définit les besoins avec les directions et services, rédige les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) des marchés, sélectionne et qualifie les matériels, et assure la réception technique des produits commandés.

Le BAMT possède l'exclusivité des acquisitions d'armements effectuées à partir de crédits centraux pour les grands programmes d'équipement opérationnel des élèves et des agents ou bien à partir des « droits de tirage sur crédits centraux » ouverts aux services pour les acquisitions complémentaires ou supplémentaires décidées par leurs responsables (par exemple, les munitions et artifices ou les armes de service supplémentaires). Ces droits de tirage sur crédits centraux créent des difficultés au BAMT pour évaluer quantitativement les besoins.

Parmi les 15 agents du BAMT, la rédaction des cahiers des charges (tous secteurs confondus) mobilise quatre ETP (un commandant de police, adjoint du chef de bureau, un commandant de police, chef de la section « Armes et munitions » et deux brigadiers ou sous-brigadiers). Au sein du bureau des marchés publics (BMP), doté de 15 agents, les achats d'armes mobilisent trois ETP et demi (un agent de catégorie A, deux agents de catégorie de B et un agent de catégorie C à mi-temps).

- Dans la gendarmerie nationale, toutes les dotations en armes et équipements sont décidées au niveau central.

La répartition des matériels est effectuée sur la base du tableau de dotations en matériels (TDM), élaboré par la direction de l'organisation et de l'emploi (DOE), qui définit le type et nombre d'armes et d'équipements affectés à chaque unité de la gendarmerie, jusqu'au niveau des brigades départementales. Tous les achats sont réalisés par l'administration centrale, sauf certains matériels du GIGN. Deux bureaux sont chargés de la sélection et de l'acquisition des armes et équipements.

Le bureau des matériels (BMAT) est chargé de définir et de mettre en œuvre la politique de la gendarmerie en matière d'armement, d'habillement et de matériels techniques. Les sept agents de ce bureau

consacrent environ 40 % de leur temps à l'achat d'armes, équipements et munitions, soit 3 ETP.

Le bureau de la commande publique (BCP) met en place les supports juridiques des acquisitions à partir des cahiers des charges rédigés par le BMAT. Ce bureau est composé de 15 agents mais la DGGN n'a pas évalué le temps qu'ils consacrent aux achats d'armements.

Sous cette réserve, les effectifs chargés des achats d'armements semblent donc sensiblement les mêmes pour la police et la gendarmerie nationales.

#### *b) Le système du « chef de file »*

Le système du « chef de file », développé par les deux forces depuis la LOPSI, consiste à faire émerger une expression commune des besoins techniques et à procéder à l'achat par la passation d'un accord-cadre porté par l'une des deux forces, le BMP et le BCP concluant ensuite chacun son propre marché subséquent avec le titulaire aux conditions de l'accord-cadre. La mise au point des cahiers des charges n'emprunte pas de procédure particulière (groupe de travail, schéma de validation) ; ils font simplement l'objet de modifications successives et itératives entre le BAMT et le BMAT.

Cette expression commune a nécessité que chaque force rationalise ses armes et équipements. Ainsi, le premier grand marché mutualisé relatif aux armes de poing a exigé au préalable que la police renonce à une douzaine de modèles d'armes pour se rallier à un modèle unique.

La police nationale est aujourd'hui « chef de file » pour 8 des 12 accords-cadres en vigueur, dont ceux concernant les armements individuels, les moyens de force intermédiaire (flash-ball, pistolet à impulsion électronique, etc.) et les munitions. La gendarmerie est « chef de file » pour les marchés relatifs aux gilets pare-balles, à la protection balistique et aux écrans de protection.

La répartition des accords-cadres entre les deux forces ne résulte d'aucune orientation particulière et ni d'un principe de spécialisation fonctionnelle préalable. Toutefois, *de facto*, la police pilote les achats d'armes et la gendarmerie ceux des équipements de protection. Le plus souvent, la partie signataire de l'accord-cadre est en fait celle dont les volumes d'achats sont les plus importants ou celle qui prend l'initiative de renouveler un marché arrivé à expiration.

La prise en charge par la gendarmerie des marchés relatifs aux gilets pare-balles d'intervention, aux casques pare-balles et aux écrans pare-balles pour casques de maintien de l'ordre relève de cette situation.

Ainsi, dans le premier cas, la police nationale n'a contracté qu'un engagement ferme de 175 000 € alors que la gendarmerie s'est engagée sur 2 M€ ; dans le dernier, la part de la police nationale n'a été que de 32 000 € sur un minimum global contractuel de 702 000 €.

## **2 - Un périmètre large de mutualisation mais la persistance de marchés autonomes**

Les marchés d'armes et d'équipements ont été les premiers à faire l'objet, dès 2003, d'accords-cadres communs à la police et à la gendarmerie en application du principe de mutualisation posé par la LOPSI. L'essentiel des acquisitions en ce domaine est désormais réalisé ainsi.

### *a) De nombreux achats mutualisés*

A titre d'exemple, l'arme de poing SIGPRO 2022, du fabricant *Sauer*, a été choisie conjointement en 2002 au bénéfice des agents de la police, de la gendarmerie et des douanes. Elle a fait l'objet d'une série de commandes pendant toute la durée de la LOPSI de 2003 à 2007. Elle constitue aujourd'hui l'arme de base de chacun des agents. La gendarmerie en détient 104 342 et la police 141 749.

D'autres armes de poing ont été acquises isolément par chaque force, mais antérieurement ou sur des caractéristiques différentes. Des Glock 26 ont ainsi été achetés mais selon des calendriers différents (de 2003 à 2007 pour la gendarmerie, en 2008 pour la police) et pour des volumes modestes (762 et 1 000 unités respectivement).

Les armes d'épaule les plus présentes dans chacune des deux forces ont été acquises anciennement et séparément. Le fusil de précision TIKKA, acheté en commun, à partir de 2004, ne représente qu'une part modeste des parcs (913 dans la gendarmerie, 325 dans la police), mais celle-ci est croissante. Suivant le même principe, le fusil d'assaut HK G36 a été acheté par chacune des forces, à compter de 2005 et jusqu'en 2008 pour la police, en 2009 par la gendarmerie, pour des volumes limités : 371 pour la police, 140 pour la gendarmerie.

L'essentiel des moyens de force intermédiaire a été acquis en commun, que ce soit les flash-balls, les lanceurs de balles de défense de calibre 40x46 ou les pistolets à impulsion électrique. En revanche, les lanceurs de grenades de maintien de l'ordre Cougar ont été achetés selon un calendrier décalé : 1997-2000 pour la gendarmerie, 2006 pour la police.

Les équipements de protection balistique sont également acquis dans leur grande majorité selon une procédure mutualisée depuis 2005. Seuls les produits spécifiques, comme les gilets pare-balles à flottabilité positive ou à dégrafage rapide pour les opérations extérieures de la gendarmerie, ou encore à forte composante identitaire comme les boucliers balistiques souples disposant d'un marquage « police », sont acquis séparément.

La mutualisation des achats d'armements a conduit à une rationalisation du parc de chacune des forces. Ainsi, pour la seule arme de poing en dotation individuelle, la police comptait 85 modèles présents dans ses stocks, dont une douzaine au titre de l'arme individuelle de base. L'homogénéisation des matériels au sein même de la police constituait à cet égard un préalable indispensable à une mutualisation plus large.

L'acquisition de nouveaux équipements sur la base de supports mutualisés est donc devenue la règle depuis le milieu des années 2000, et l'acquisition isolée l'exception. En revanche, chacune des deux forces est restée maîtresse de la programmation dans le temps et en volume de ses acquisitions.

#### *b) Les crédits consommés*

Les dépenses d'achat d'armes et équipements sont enregistrées sur un grand nombre de comptes sur lesquels sont enregistrés aussi d'autres achats. Les deux forces utilisent des comptes d'imputation différents. Les deux tableaux suivants donnent ces dépenses telles que recensées par les services gestionnaires des marchés.

Tableau n° 1 : Acquisition d'armes et équipements par la police nationale depuis 2007

MATÉRIEL	FOURNISSEUR	DATE DE NOTIFICATION	ACHAT 2007		ACHAT 2008		ACHAT 2009		ACHAT 2010	
			Quantités	Montants	Quantités	Montants	Quantités	Montants	Quantités	Montants
PA SIG SAUER SP2022	RIVOLIER	20/07/06	11 659	4 431 455,00 €	3 951	1 501 731,00 €				
PA GLOCK 17	BGM	10/03/08			400	157 351,00 €				
PA GLOCK 26	BGM	10/03/08			1 000	393 376,00 €				
FAS H&K G36 5,56x45	H&K	08/02/05	150	235 014,00 €	90	142 623,00 €				
FRP BLASER 7,62x51	RIVOLIER	25/09/06	Pas d'achat après 2006							
FRP TIKKA 7,62x51	HUMBERT CTTS	24/05/06	Pas d'achat après 2006							
Lanceur COUGAR	ALSETEX	22/11/06	281	265 500,00 €						
Lanceur baïonnette de défense flash ball	RIVOLIER	09/09/08			200	199 077,00 €	150	149 307,00 €	30	29 862,00 €

<b>Lanceur balles de défense 40mm + VISEUR</b>	TR EQUIPEMENT	11/06/08			1 000	867 100,00 €	1 000	867 100,00 €	500	433 550,00 €
	ESDT	24/07/08			1 000	391 319,00 €	1 000	403 052,00 €	500	205 413,00 €
<b>PIE TASER</b>	SMPT TECHNOLOGIE	21/08/06	865	947 835,00 €						
<b>GPB individuel Masculin</b>	VERSEIDAG	07/11/05	7 200	2 268 000,00 €	1 300	306 085,00 €			13 500	3 178 998,00 €
<b>GPB individuel Féminin</b>	VERSEIDAG	25/11/05	3 800	976 980,00 €	1 919	495 679,00 €				
<b>Casques MO pare- balles V3</b>	MSA GALLET	26/10/07	10 434	3 556 533,00 €	2 767	943 160,00 €	1 000	340 860,00 €		
Casques MO pare-balles INDUYCO	INDUYCO	24/02/04					Pas d'achat après 2006			
Bouclier balistique souple	VERSEIDAG	10/07/09					1 000	582 600,00 €		
Lunettes de protection balistique	MP SEC	03/03/09							30 000	701 454,00 €

Source : DRCPN

**Tableau n° 2 : Crédits consommés par la gendarmerie hors achats de munitions en M€**

	TOTAL 2007		TOTAL 2008		TOTAL 2009		TOTAL 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Exécuté	8,651	16,151	6,44	6,123	9,37	8,867	9,827	10,461

Source : DGGN

Les variations annuelles importantes tiennent aux décisions et aux programmations budgétaires de chaque force (reports d'autorisations d'engagement affectées ou non d'une année sur l'autre, évolution des priorités en cours de gestion, pilotage du reste à payer pour les crédits de paiement), mais aussi aux contraintes et délais liés à la passation des marchés et à la nature des achats. Les armes notamment sont peu sujettes à usure, dès lors que leurs conditions de stockage sont correctes et les achats d'armes nouvelles correspondent soit à un changement de modèle déterminant le déploiement d'un programme d'armement national, soit à des compléments de volume plus modeste.

La part des crédits consommés sur marchés mutualisés dans l'ensemble des crédits consommés pour l'achat d'armes et d'équipement est la suivante :

**Tableau n° 3 : Proportion des achats mutualisés de la police hors munitions**

	2007	2008	2009	2010
Montant total des achats (CP)	12,7 M€	5,4 M€	2,3 M€	4,5 M€
Montant des achats sur marchés mutualisés (CP)	12,2 M€	4,7 M€	1,8 M €	3,8 M€
% de mutualisation	96 %	87 %	75 %	85 %
<b>% de mutualisation sur les achats hors munitions</b>	99,1 %	71,1 %	29,2 %	60,1 %

Source : Cour des comptes à partir de données de la DRCPN

Cette proportion est plus faible dans le cas de la gendarmerie du fait notamment du recours à *la Nato Maintenance and Supply Agency* (NAMSA).

**Tableau n° 4 : Proportion des achats mutualisés de la gendarmerie hors munitions**

	2007	2008	2009	2010
Montant total des achats (CP)	16,2 M€	6,1 M€	8,9 M€	10,5 M€
Montant des achats sur marchés mutualisés (CP)	10,4 M€	4,1 M€	6,5 M€	3,9 M€
% de mutualisation sur les achats <i>hors munitions</i>	54,1 %	26,7 %	26,9 %	31,9 %

Source : Cour des comptes d'après DGGN

Les achats de munitions sont un enjeu important puisqu'ils représentent selon les années entre 10,5 % (dans la police en 2009) et 48,2 % (dans la gendarmerie en 2010) des dépenses totales d'armements :

**Tableau n° 5 : Munitions, missiles et artifices (en €)**

	Cpte PCE	Libellé Compte	2007	2008	2009	2010
	6026	achats stockés : munitions, missiles et artifices	4 249 098	3 477 088	1 397 166	4 461 584
	6065	achats non stockés : munitions, missiles et artifices.	- 3 470	-	321 562	2 120 788
<b>Gendarmerie</b>	<b>152</b>		<b>4 245 628</b>	<b>3 477 088</b>	<b>1 718 728</b>	<b>6 582 372</b>
	6026	achats stockés : munitions, missiles et artifices	4 129 912	3 909 606	10 522 153	9 951 847
	6065	achats non stockés : munitions, missiles et artifices.	564 333	267 455	269 125,56	97 515,48
<b>Police</b>	<b>176</b>		<b>4 694 246</b>	<b>4 177 061</b>	<b>10 791 279</b>	<b>10 049 363</b>

Source : India LOLF



Or, les principaux marchés mutualisés en matière de munitions n'ont été conclus qu'en mai 2009, avec notamment deux accords-cadres relatifs à la fourniture des balles ordinaires et des balles optimisées de 9 mm destinées au SIG PRO 2022.

*c) La persistance de marchés autonomes*

Quelques marchés récents, peu nombreux, ont été passés de manière autonome, principalement par la gendarmerie. La gendarmerie a acheté ainsi des conteneurs lacrymogènes, des désignateurs d'objectifs pour une marque de pistolet mitrailleur, des projecteurs d'éblouissement. La police a de même acheté, de façon autonome, des pistolets Glock 17 et 26 en 2008, des boucliers balistiques souples et des lunettes de protection balistique en 2009.

Dans ces cas, l'offre d'achat conjoint formulée par l'une des forces a été déclinée par l'autre en raison du caractère inapproprié des commandes au regard de ses règles d'emploi ou de l'existence de marchés en vigueur.

En outre, le statut militaire de la gendarmerie explique pour partie le maintien de commandes autonomes. En effet, elle peut s'approvisionner auprès des armées, notamment pour les munitions<sup>65</sup> ou recourir à la *Nato Maintenance and Supply Agency* (NAMSA) qui est la principale agence de gestion du soutien logistique de l'OTAN<sup>66</sup>.

En tant que force armée nationale, la gendarmerie peut s'inscrire dans les appels d'offre internationaux lancés par l'agence dès lors que ses besoins rejoignent ceux d'autres membres. L'intérêt principal réside moins pour elle dans les coûts unitaires obtenus<sup>67</sup> que dans la capacité à bénéficier de produits « sur étagère ». Dans de tels cas, les commandes

---

<sup>65</sup> Dans ce cadre, le BCP réalise la commande auprès du service désigné au sein du ministère de la défense (en général la DCMAT de l'armée de terre).

<sup>66</sup> Fondée en 1958, la mission de la NAMSA consiste à assister les pays de l'OTAN en organisant l'achat et l'approvisionnement communs de rechanges, ainsi que la fourniture des services d'entretien et de réparation nécessaires au soutien de différents systèmes d'arme. En application de l'article 6c de la charte du NAMSO (organisation OTAN d'entretien et d'approvisionnement, dont la NAMSA est l'agence d'exécution), ses services sont réservés aux forces armées des Etats membres de l'OTAN, "celles-ci restant libres de la destination finale dans la mesure où sont respectés les droits de propriété tant des Etats que des Industriels."

<sup>67</sup> Des gilets pare-balles féminins à port discret ont été acquis en 2005 par marché mutualisé avec la police et les douanes au prix de 256 € HT, alors que des gilets pare-balles de caractéristiques proches ont été achetés à la NAMSA en 2010 pour un coût unitaire de 268 € HT.

peuvent être passées et honorées rapidement, en faisant l'économie de la procédure de commande publique.

Le recours à la NAMSA est donc régulier, pour les armes et munitions principalement. Depuis 2007, les montants des achats réalisés par l'intermédiaire de l'agence ont été de 5,07 M€ en 2007, 3,19 M€ en 2008, 4,12 M€ en 2009 et 5,89 M€ en 2010. Les produits ainsi achetés apparaissent complémentaires de ceux achetés par marché contracté par la gendarmerie seule ou dans un cadre mutualisé.

En 2010, la gendarmerie a rétrocédé à la police une partie de ses achats de la NAMSA (4 000 bâtons télescopiques et des cartouches TASER pour un montant total de 0,64 M€), ce qui constitue une forme de mutualisation.

### **3 - Une évaluation difficile des gains liés à la mutualisation**

Les principales économies dues à la mutualisation des achats résultent de leur massification.

Elles sont difficiles à mesurer car les armes et matériels de protection achetés sont des produits le plus souvent interdits en vente libre. C'est pourquoi, les prix de marché sont au mieux des références. Ainsi, le pistolet automatique Sig Sauer SIG PRO 2022 a été acheté au prix unitaire de 380 € TTC par l'Etat alors que son prix public est d'environ 1 100 €. Mais, la vente au public de ce pistolet est négligeable aussi bien en France qu'à l'étranger. Mesurer l'économie à partir de cette différence de prix serait artificiel, comme en conviennent les services interrogés.

Par ailleurs, l'évaluation des effets de la massification est très difficile pour les produits nouveaux, comme les gilets pare-balles d'intervention ou les casques pare-balles. Dans ces deux cas, l'économie présumée due à la mutualisation est l'écart éventuellement constaté entre le prix estimé initialement et celui obtenu. Si le prix des gilets pare-balles achetés de façon mutualisée a été très proche de celui estimé initialement, en revanche, celui des casques pare-balles a été inférieur de 20 % à celui estimé.

Au total, il n'existe aucune évaluation, même approximative, des économies procurées par la mutualisation. Ces économies sont toutefois certaines dans leur principe, ne serait-ce qu'en raison de la rationalisation des parcs et de la réduction du nombre d'armements différents achetés chaque année.

Au total, la part des achats mutualisés dans l'ensemble des achats d'armes et équipements, hors munitions, est très élevée dans la police nationale, moins importante quoique significative dans la gendarmerie. Cette mutualisation induit certainement des économies, notamment parce qu'elle oblige à rationaliser les parcs, mais elles ne sont pas mesurées.

## **B - Les autres mutualisations dans le domaine des armes et équipements**

### **1 - L'entretien des équipements de protection et des armes**

#### *a) La gestion des gilets pare-balles : un exemple de mutualisation avancée*

En 2002, la gendarmerie, ayant constaté que ses personnels étaient de plus en plus souvent confrontés à des situations violentes, a généralisé le port du gilet pare-balles à port discret (GPBPD), placé sous l'uniforme. Les policiers ont également été dotés de cette protection contre les tirs d'armes de poing ainsi que d'armes de chasse à canon lisse.

Depuis 2008, la gestion des gilets pare-balles fait l'objet d'une mutualisation globale entre les deux forces, qui couvre l'achat en amont et le reconditionnement - recyclage en aval. Ce recyclage est pris en charge par l'établissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale (ECASGN)<sup>68</sup> de Le Blanc. Cet établissement gère, distribue et recycle les gilets pare-balles de la gendarmerie et recycle ceux de la police sur la base d'un accord-cadre signé le 13 février 2009 par les deux directions générales. Aux termes de cet accord, la police doit transférer à la gendarmerie les équipements et leur rechange, l'ensemble des moyens de la chaîne de reconditionnement de l'établissement de Limoges, et les moyens de gestion informatiques permettant le suivi des commandes. En échange, la gendarmerie s'engage à collecter les GPBPD usagés dans les services de la police afin de les reconditionner ou les réformer.

Cette organisation devrait permettre de réduire les effectifs dédiés à la gestion et au maintien en condition de ces équipements dans les unités décentralisées. En réalité, il est difficile d'évaluer les économies induites par cet accord. Selon les données de la DGGN, le nombre de reconditionnements effectués dans ce cadre s'est accru, tant pour la police (4 091 en 2009 et 7 846 en 2010) que pour la gendarmerie (2 607 en 2009

---

<sup>68</sup> Dénommé avant 2010 centre administratif de la gendarmerie nationale (CAGN).

et 3 344 en 2010). Le nombre de gilets non traités est en constante augmentation pour la gendarmerie (3 053 en 2009, 4 585 en 2010). Selon l'ECASGN, cette augmentation est conjoncturelle ; elle est due non à une insuffisance de moyens du service, mais au manque de housses de rechange, problème d'approvisionnement logistique, qui serait prochainement résolu.

L'ECASGN estime que le reconditionnement d'un gilet est moins coûteux que son remplacement par un neuf : le coût d'un reconditionnement est de 48,40 € contre 253 € pour l'achat d'un gilet neuf de marque *Comoditex*. Toutefois, le premier coût n'intègre que les coûts directs et non le coût complet du reconditionnement, toutes les charges de l'ECASGN n'étant pas prises en compte, notamment celles de personnels.

De surcroît, pour s'assurer du bien-fondé de l'organisation retenue, il conviendrait de comparer son coût, non pas avec celui du remplacement des gilets usés par des gilets neufs, mais avec celui d'un reconditionnement sous-traité à un ou des prestataires privés.

#### *b) L'entretien des armes*

Selon le type d'armes les opérations d'entretien peuvent être différentes, mais l'on distingue généralement trois niveaux : le niveau 1 correspond à l'entretien normal de l'arme par son détenteur, le niveau 2 aux contrôles effectués régulièrement par les services et le niveau 3 aux visites approfondies et aux changements de pièces importantes (culasse, carcasse, canon).

Un protocole, signé le 14 décembre 2010 entre les deux directions générales fixe les modalités selon lesquelles la police nationale assure le soutien des armes de petit calibre de la gendarmerie nationale, correspondant *de facto* au niveau 3 de l'entretien. Cette prestation est assurée par le centre technique de l'armement (CTA) de l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN) situé à Limoges. Le protocole concerne les armes de petit calibre des deux forces ou de la seule gendarmerie. Fait exception à ce protocole la maintenance du pistolet à impulsion électrique TASER, comprise dans le marché conclu avec son fournisseur. Aux termes de l'article 5 du protocole, le CTA ne facture à la gendarmerie que le seul prix TTC des pièces détachées. En contrepartie, celle-ci s'engage à mettre quatre agents à la disposition du CTA et à participer à la formation d'armuriers de la police.

A la fin du mois de mai 2011, cependant, très peu d'armes avaient été transmises au CTA par la gendarmerie : sept demandes d'intervention seulement, issues des régions de gendarmerie proches du CTA. Selon

l'ECLPN, les gendarmes disposeraient encore, au niveau des régions de gendarmerie, des pièces détachées et de la main d'œuvre pour exécuter les tâches revenant au CTA. La gendarmerie aurait donc tendance, peut-être temporairement, à continuer d'assurer les prestations prévues par le protocole.

Les autres activités engagées ou programmées par le CTA au profit de la gendarmerie concernent le réglage de 198 lanceurs de 40 mm réalisé fin 2010. D'autres activités sont en préparation en relation avec l'ECASGN de Le Blanc, notamment la révision des armes qui transitent par la réserve nationale « gendarmerie », soit 100 à 200 armes par mois.

Le choix de la mutualisation pour le reconditionnement des gilets apparaît judicieux, mais une étude rigoureuse serait utile pour en justifier l'intérêt budgétaire par rapport à des solutions d'externalisation.

En revanche, des progrès importants restent à accomplir par les deux forces pour la mutualisation de l'entretien des armes. La constitution d'un pôle unique qui a permis de dégager au total, compte tenu des redéploiements, une dizaine d'emplois d'armuriers dans les différentes régions de gendarmerie et de recentrer les armuriers des SGAP sur le contrôle des armureries locales qui n'est pas réalisé actuellement dans des conditions réglementaires, doit devenir effective afin de pouvoir être évaluée.

Le ministère de l'intérieur considère qu'une externalisation de l'entretien des armes n'est pas souhaitable pour diverses raisons tenant notamment à la nécessaire maîtrise de la chaîne logistique. Il serait néanmoins utile de connaître les éventuels surcoûts liés à ce choix.

## **2 - La gestion et le stockage des munitions**

Les modalités de gestion et de stockage des munitions sont très différentes dans les deux forces.

Dans la police, chaque service est responsable de ses achats mais aussi de la gestion de ses stocks de munitions. Ces dernières transitent par l'annexe de l'ECLPN de Limoges, puis sont envoyées dans les SGAP qui les stockent dans un premier temps avant de les expédier aux services opérationnels en fonction de leurs demandes.

La dissémination de stocks sur de nombreux sites pose le problème de leur sécurité et ne permet pas une gestion optimale. Ainsi, une grande partie des stocks de munitions de la police nationale et, tout spécialement des munitions pyrotechniques de maintien de l'ordre, s'est périmée au cours des années 2000. Selon, la DGPN, si l'on retient une durée de vie maximale de dix ans, environ 40 % des stocks de munitions de maintien

de l'ordre seraient aujourd'hui périmés. Ce gaspillage résulterait d'achats trop importants au regard des besoins, réalisés il y a quelques années, et d'une gestion décentralisée qui ne permet pas d'optimiser la gestion des stocks et la circulation des lots.

La gendarmerie nationale a un système de gestion différent, marqué par une grande centralisation. En effet, les commandes de munitions sont centralisées, ainsi que la gestion des stocks associés et la fixation des dotations aux unités. Pour assurer ces fonctions, la DGGN vient de créer<sup>69</sup> un service spécialisé, le service central des munitions (SCMu), implanté dans l'ECASGN. Ce nouveau service est chargé de l'approvisionnement en munitions - il participe de ce fait à leurs achats - et du nivellement des stocks entre les unités. Les munitions de la gendarmerie sont souvent stockées dans les dépôts de l'armée (Salbris, Brienne-le-Château) moyennant le paiement d'une redevance symbolique. L'utilisation de locaux communs surveillés par l'armée est un moyen de réduire les coûts de stockage pour la gendarmerie.

Bien que les armements et, par conséquent, les munitions utilisées par la police et la gendarmerie soient souvent identiques, leurs règles de conditionnement sont différentes.

La gendarmerie, dans la mesure où elle participe à des opérations extérieures, a adopté un conditionnement et une nomenclature répondant aux normes de l'OTAN. Ce conditionnement « renforcé » autorise des conditions de stockage des lots plus aléatoires. La police utilise des conditionnements différents pour certaines munitions (celles destinées à l'entraînement par exemple), cette situation ayant pour conséquence la difficulté, voire l'impossibilité de prévoir un stockage commun entre les deux forces. Selon la DGPn, le mode de conditionnement des munitions de la gendarmerie est plus coûteux que celui de la police, le surcoût étant d'environ un centime d'euro par munition.

Selon un rapport établi en juin 2010 des trois inspections générales du ministère de l'intérieur (IGA/IGPN/IGGN) relatif aux mesures de sécurité applicables aux armes et munitions détenues dans les SGAP, l'homogénéisation du conditionnement serait un des préalables à une mutualisation des stockages des munitions. Néanmoins, plusieurs mutualisations sont prévues dans ce domaine.

---

<sup>69</sup> Cf. circulaire n° 89284/GEND/DSF/SDLOG/BLOG du 23 août 2010.

En outre-mer, il est prévu que les armuriers pyrotechniciens des commandements territoriaux de la gendarmerie nationale ainsi que les armuriers de la police nationale assurent une gestion commune des stocks de munitions de maintien de l'ordre.

En région parisienne, une reconfiguration du stockage des munitions, notamment de maintien de l'ordre, est à l'étude. Le projet devrait permettre à la préfecture de police de Paris de stocker ses munitions dans le dépôt du Chesnay et de constituer, par ailleurs, dans ce même site, un dépôt avancé de munitions commun aux deux forces. En contrepartie, le centre de Le Blanc assurerait le stockage de certaines munitions de la police antérieurement conservées au Chesnay. Cette coopération permettrait de remédier à la saturation des capacités de stockage de la police en région parisienne, mais ne serait sans doute pas suffisante pour améliorer les conditions de la gestion de ses stocks qui nécessiterait une révision plus profonde de son organisation.

Ces différents projets témoignent de la volonté des directions générales de prolonger la mutualisation des achats par une mutualisation opérationnelle de certaines fonctions. Mais celle-ci, encore embryonnaire, risque de buter sur les différences qui persistent dans les règles de stockage, de conditionnement, de transport, qui justifieraient un travail d'harmonisation.

### **3 - Les mutualisations dans le domaine du transport d'armes et de munitions**

#### *a) Les transports de fret en métropole*

Trois catégories de transports sont aujourd'hui prises en charge par la gendarmerie pour le compte des deux forces :

- le fret neutre classé sensible (armement, transmission), qui fait l'objet d'un traitement spécifique ;
- le transport des gilets pare-balles entre l'ECASGN et les SGAP en application du protocole mentionné ci-dessus ;
- le transport des munitions, notamment au départ du dépôt du Chesnay.

Un protocole signé le 15 janvier 2010 entre les deux directions générales, pour une période d'un an tacitement reconductible, régit les modalités pratiques de ces missions. Les prestations de la gendarmerie, gérées par l'ECSAGN, sont effectuées en France métropolitaine, à l'exclusion de la Corse, depuis ou un vers un magasin central, un

SGAP, un service de police implanté au chef lieu d'arrondissement ou un lieu d'enlèvement.

Comme pour le reconditionnement des gilets pare-balles, cette organisation consiste en la fourniture par la gendarmerie d'une capacité de transport qui répond aux besoins de la police et lui évite de recourir à un transporteur privé.

Le service de police concerné doit adresser une demande au moins huit jours ouvrables avant la date souhaitée pour la prestation. En cas d'urgence, la demande de transport doit être validée par la DGGN. L'ECASGN vérifie la conformité de la demande à la convention et organise le transport. La gendarmerie facture le transport à la police pour son coût marginal, qui comprend les frais de carburant, les frais de mission du personnel assurant le transport et les frais de péage. En revanche, ni les frais d'entretien du véhicule, ni une quote-part des rémunérations des agents ne sont pris en compte.

L'ECASGN établit une facture pour l'année, en février de l'année suivante, qu'elle adresse à la DGGN avec un mémoire récapitulant les missions effectuées. La DGGN adresse cette facture à la DRCPN qui atteste le service fait et procède au rétablissement de crédits au plan central.

Dans le domaine des armements, ces missions concernent essentiellement les munitions et sont restées en nombre limité, quoique croissant, pendant la première année d'application du protocole (quatre missions en 2010 et sept sur les cinq premiers mois de l'année 2011).

Ce protocole et sa mise en œuvre appelle plusieurs remarques.

Tout d'abord, aucune comparaison n'a été faite entre le coût des transports par l'ECASGN et celui par un transporteur privé. La DGGN fait observer que l'existence de la section transport de l'ECASGN est nécessaire pour disposer, en situation dégradée (crises, grèves, pénurie carburant), de moyens permettant d'assurer la continuité de l'action de l'État, dans le domaine logistique, ce qui justifie d'employer les capacités disponibles en situation normale.

Ensuite, la gendarmerie réalise surtout des transports spécifiques pour la police, et peu de « transports mixtes » : environ 10 % des missions effectuées en 2010 au profit de la police nationale étaient en fret « mixte »<sup>70</sup>. Il conviendrait sans doute de progresser dans ce domaine, car

---

<sup>70</sup> Selon l'ECASGN, dans la mesure où les poids et volumes sont compatibles, les frets de la police et de la gendarmerie nationales sont transportés dans un même



seule une intégration plus poussée de la fonction transport créerait des économies d'échelles.

Toutefois, les conditions de transport sont différentes dans les deux forces. La gendarmerie a opté pour des transports sans escorte armée ce qui implique deux transports successifs, un pour les armes et le second pour les pièces dites de sécurité (pièces essentielles au fonctionnement des armes transportées séparément). En revanche, la police nationale privilégie le transport des armes non démontées ce qui nécessite une escorte armée.

*b) Le transport de munitions en outre-mer pour le compte de la police nationale*

L'article L2335-3 du code de la défense dispose que « l'exportation sous un régime douanier quelconque, sans autorisation, des matériels de guerre et matériels assimilés, est prohibée. » et que l'autorité administrative définit : « 1° La liste des matériels désignés ci-dessus ; 2° Les dérogations à l'obligation d'autorisation préalable ; 3° La procédure de délivrance des autorisations d'exportation ». Les contestations en douane portant sur la prohibition d'importation ou d'exportation sont déferées à un comité siégeant auprès du ministre de la défense et tranchées par lui souverainement.

Lorsque la police nationale souhaite envoyer des munitions à destination de ses services outre-mer, elle est soumise aux dispositions de l'arrêté modifié du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés. La gendarmerie nationale n'étant pas soumise à ces dispositions, la police fait souvent appel à la gendarmerie pour qu'elle transporte des munitions pour son compte. En 2010, environ 65 % des munitions transportées outre-mer par la gendarmerie étaient ainsi destinées à la police.

La gendarmerie utilise pour ces transports les moyens de l'armée dans le cadre d'une délégation de gestion, mais elle a parfois recours à des moyens de transports civils, qu'elle mobilise alors par le biais de marchés passés par le ministère de la défense.

---

vecteur et les livraisons organisées conjointement dans les sièges des régions de gendarmerie et des SGAP. Le même procédé est mis en œuvre pour la reprise de fret sur les trajets retours, optimisant ainsi l'emploi des véhicules. Le bilan chiffré ne confirme pas le caractère apparemment systématique de cette procédure.

Pour les prestations croisées, une facturation au coût complet serait préférable à celle au coût marginal, tant pour des raisons de sincérité budgétaire que pour faciliter la comparaison avec des solutions alternatives.

Tant pour le stockage des munitions que pour leur transport et celui des armes, l'extension des mutualisations nécessiterait que les deux forces harmonisent leurs pratiques et leurs règles.

#### **4 - La formation dans le domaine de l'armement**

##### *a) Les formations d'armuriers*

Le rapport IGA/IGPN/IGGN de juin 2010 soulignait qu'aucune formation initiale n'était dispensée aux armuriers des SGAP quand ils prenaient leurs fonctions ou au cours de leur carrière. En revanche, les armuriers-pyrotechnicien de la gendarmerie nationale<sup>71</sup> suivent diverses formations dites « de premier degré », « de deuxième degré » et de formation au commandement et à l'expertise<sup>72</sup>.

Les inspections préconisaient d'améliorer la formation des armuriers des SGAP dont les missions devraient être redéfinies et adaptées en s'inspirant de la structure de formation des armuriers munitionnaires de la gendarmerie nationale. En conséquence, elles insistaient sur la nécessité de développer les formations communes dans les meilleurs délais.

---

<sup>71</sup> Instruction n°38801/DEF/GEND/SRH/SDC/BFORM du 27 mars 2009.

<sup>72</sup> La formation du premier degré comprend une formation militaire sanctionnée par l'unité de valeur n°1 ainsi qu'une formation d'adaptation à la spécialité « armurerie-pyrotechnie » qui permet aux agents d'acquérir les compétences nécessaires pour assurer l'entretien préventif et curatif des armements et munitions, de participer aux visites techniques organisées dans les unités, de participer à la gestion de l'atelier et de réaliser les mouvements comptables de munitions dans la région. Elle est organisée en deux modules dont le premier (douze semaines) se déroule à l'atelier de formation des armuriers de la gendarmerie de Rochefort et le second (sept semaines), de pyrotechnie, au centre de formation de Bourges de la délégation générale de l'armement. La formation du deuxième degré comporte une phase de six mois en unité puis un stage de mise en situation professionnelle en école. Elle a notamment pour objectifs de faire acquérir au stagiaire les compétences pour diriger l'activité technique d'une section AMOD, administrer son personnel, conseiller la hiérarchie dans le domaine de l'armement, mettre en œuvre les visites techniques et de contrôle de l'armement. Enfin, la formation au commandement et à l'expertise, qui prépare à l'exercice de la responsabilité de chef de service, prend essentiellement la forme de stages. Elle est sanctionnée par le brevet de chef de service.

Des stages de formation des armuriers des SGAP de la police nationale à l'atelier de formation des armuriers de la gendarmerie à Rochefort seront mis en œuvre à compter de 2012. La sous-direction des compétences de la DGGN finalise avec la DRCPN un protocole additionnel au protocole du 14 décembre 2010 relatif à la mutualisation du soutien de l'armement PN/GN. Ce protocole "formation" devrait être signé avant la fin de l'année 2011.

Les armuriers de la police nationale bénéficieront d'une formation spécifique, portant essentiellement sur la technique de leur métier et complétée par des notions sur la sécurité pyrotechnique et sur le travail de magasinier munitionnaire. Le niveau de formation est décliné de celui qui permet l'obtention du brevet élémentaire de spécialiste pour un sous-officier du corps de soutien de la gendarmerie, adapté aux stricts besoins de la police nationale.

#### *b) Les formations au tir*

Les différences importantes dans l'utilisation des armes par les personnels des deux forces sont mises en avant par les directions générales et les services territoriaux pour expliquer le faible développement des formations communes au tir. Un policier ne peut utiliser son arme qu'en état de légitime défense, ce qui conduit à privilégier, lors des séances d'entraînement, au plan théorique, la reconnaissance des situations de ce type et, au plan pratique, la formation au tir de riposte. Un gendarme, en revanche, peut utiliser son arme dans des situations plus variées fixées par l'article L2338-3 du code de la défense<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Les officiers et sous-officiers de gendarmerie ne peuvent, en l'absence de l'autorité judiciaire ou administrative, déployer la force armée que dans les cas suivants : 1°) Lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés ; 2°) Lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les postes ou les personnes qui leur sont confiés ou, enfin, si la résistance est telle qu'elle ne puisse être vaincue que par la force des armes ; 3°) Lorsque les personnes invitées à s'arrêter par des appels répétés de " Halte gendarmerie " faits à haute voix cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et ne peuvent être contraintes de s'arrêter que par l'usage des armes ; 4°) Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt. Ils sont également autorisés à faire usage de tous engins ou moyens appropriés tels que herbes, hérissons, câbles, pour immobiliser les moyens de transport quand les conducteurs ne s'arrêtent pas à leurs sommations.

L'organisation des séances d'entraînement est également différente dans les deux forces. La gendarmerie place l'organisation des séances de tir sous la responsabilité d'un officier de tir, généralement l'officier responsable de l'unité, et la police attribue sous celle de moniteurs de tir formés spécifiquement.

Ces différences semblent constituer le principal frein à la réalisation d'actions de formations communes.

En tout état de cause, pour le ministère de l'intérieur, la formation au tir n'est sans doute pas le domaine dans lequel la mutualisation dégageait les plus-values les plus importantes. La formation initiale au tir étant réalisée dans les écoles, elle n'a pas de raisons d'être mutualisée. S'agissant de la formation continue au tir, compte tenu des effectifs à gérer et de la difficulté à organiser les séances, il n'y aurait pas forcément de gains à organiser des formations communes aux deux forces.

En matière d'équipements, un protocole signé le 8 octobre 2008 par les deux directeurs généraux fixe, d'une part, les conditions d'utilisation croisée des stands de tir ainsi que des locaux annexes pour la formation et l'entraînement au tir de leurs personnels et, d'autre part, évoque les mutualisation à rechercher pour la création de nouveaux stands de tir. L'article 3, alinéa 3-1, précise que dans le cadre d'une homogénéisation du parc des stands de tir sur l'ensemble du territoire national, il est prévu la mise en œuvre de programmes de construction conjoints et l'uniformisation des normes constructives. Trois ans après la signature de ce protocole, aucun stand de tir commun n'a été construit.

Pour leur entraînement les forces de police et de gendarmerie ont fréquemment recours aux installations des clubs de tir privés, le cas échéant associatifs, avec lesquels elles passent des conventions. Dans la gendarmerie, un agrément préalable est accordé sur avis technique d'un officier de réserve, ancien spécialiste du génie, qui est le référent national dans le domaine du tir et assure à ce titre les visites techniques des stands de tir civils<sup>74</sup>. La DGGN envisage d'instituer au sein de chaque formation administrative un « référent conventions stands de tir » qui devrait au préalable recevoir une formation dispensée par le référent national. La police n'a pas de référent national. Les visites techniques des stands de tir privés utilisés par la police sont assurées par les SGAP, par ailleurs chargés de construire et d'entretenir les stands de tir domaniaux.

---

<sup>74</sup> A fin mai 2011, 71 installations homologuées par la fédération française de tir ont fait l'objet d'un agrément DGGN et 24 dossiers ont fait l'objet d'un non-agrément.

Il serait envisageable d'organiser une formation commune de référents des deux forces, sous réserve d'harmoniser au préalable les normes applicables aux stands de tir domaniaux ou privés qu'elles utilisent. Afin d'éviter des interventions multiples, coûteuses pour l'Etat et gênantes pour les propriétaires de stands de tir privés, la police et la gendarmerie ont en projet un protocole permettant à chacune d'agréeer les stands de tir pour les deux forces.

*c) La formation au maintien de l'ordre*

Les formations au maintien de l'ordre débordent du sujet des armements proprement dits, mais leur mutualisation pourrait faciliter l'utilisation des munitions en voie de péremption. C'est l'une des raisons qui avait conduit la DGGN à envisager, en 2009, de mutualiser l'utilisation du centre de formation de Saint-Astier qui accueille les escadrons de gendarmerie mobile et de l'ouvrir aux compagnies républicaines de sécurité (CRS). La gendarmerie nationale a ainsi proposé à la police d'accueillir quatre compagnies sur cinq jours et pendant 11 semaines.

La DCCRS a décliné cette offre en mettant en avant l'isolement du site de Saint-Astier, l'insuffisance des bâtiments d'entraînement qui rendrait difficile d'y créer les conditions d'interventions en milieu urbain (notamment avec des immeubles de grande hauteur), des obligations opérationnelles et des coûts induits (les indemnités à verser aux agents en cas de déplacements collectifs auraient constitué un surcoût élevé au regard des coûts d'organisations des journées de formations propres aux unités de CRS). La DCCRS a ainsi estimé le coût de formation des 60 compagnies à Saint-Astier à 960 000 € en prenant en compte le versement des indemnités d'absence temporaire et le coût des déplacements (carburant, frais de péage), au lieu de 55 000 € pour des entraînements dans des lieux proches des casernements.

Par ailleurs, un exercice de formation conjoint avait été mené en février 2008 sans que, selon une note de la DCCRS datée de novembre 2009, l'utilité de ce type d'exercice ait pu être démontrée au-delà de l'intérêt ponctuel d'un échange d'expériences.

La DCCRS n'exclut pas néanmoins de profiter ponctuellement du site de Saint-Astier pour des exercices conjoints. Elle a accepté notamment que les sections des moyens spécialisés des CRS puissent s'y entraîner avec les EGM. La DGGN dans une lettre adressée à la DGPN le 7 juin 2011, a renouvelé sa proposition en évoquant l'accueil annuel de dix compagnies au centre de Saint-Astier.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Les achats d'armements sont apparus, à la suite de la LOPSI, comme le symbole des premières mutualisations réussies entre les deux forces, grâce notamment à la conclusion d'accords-cadres emblématiques portant sur des matériels « identitaires », au premier rang desquels figure l'arme de poing individuelle dont sont dotés tous les policiers et gendarmes. De fait, une proportion importante des achats d'armements est aujourd'hui mutualisée.*

*Les économies induites par cette mutualisation sont néanmoins difficiles à évaluer.*

*La poursuite du mouvement de mutualisation lancée en 2002 jusqu'à la gestion opérationnelle des armes et équipements paraît désormais, sinon bloquée, du moins ralentie. Dans la plupart des cas, les obstacles résultent de différences dans les pratiques et règles en vigueur : la forte décentralisation du stockage et de la gestion des munitions dans la police par comparaison avec la gendarmerie, les différences de mode de conditionnement des munitions, le recours ou non à une escorte armée pour les transports, des modes différents d'organisation de la formation et de l'entraînement au tir ainsi que d'agrément des stands de tir privés.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- évaluer le coût complet des activités de la chaîne logistique (entretien des armes et des gilets pare-balles, notamment) et la possibilité d'une externalisation de ces fonctions, au regard des économies induites mais aussi des contraintes opérationnelles des deux forces ;*
  - conduire une réflexion sur l'harmonisation des règles de fonctionnement en vigueur dans les deux forces (transport des armes, conditions de stockages des munitions...) afin de lever certains obstacles au développement des mutualisations ;*
  - définir une méthodologie d'achat conjoint de sorte à rationaliser les structures dédiées des deux forces et faciliter l'expression des besoins communs.*
-

## Conclusion générale

Depuis l'impulsion donnée par la LOPSI de 2002, les mutualisations entre la police et la gendarmerie nationales se sont développées dans un nombre croissant de domaines. Du fait de l'approche ministérielle progressive et pragmatique de ces réformes, elles prennent des formes diverses et atteignent des degrés variables selon les domaines.

Cette méthode « des petits pas » a d'abord été limitée aux fonctions logistiques ; les échanges croisés de prestations de services, notamment en matière d'achats avec la méthode du « chef de file », ont connu le développement le plus important. A partir de 2009, elle a été étendue à d'autres fonctions support et à certaines fonctions opérationnelles. Une harmonisation accrue des règles de gestion des moyens logistiques en vigueur au sein de chaque force paraît nécessaire pour étendre les possibilités de mutualisations.

Les mutualisations n'ont pas été assorties d'objectifs budgétaires explicites. Les économies qu'elles procurent sont d'ailleurs trop modestes pour les considérer comme l'un des leviers stratégiques de la maîtrise des dépenses de la mission *Sécurité*. Ces économies, telles que mesurées, ne représentent en effet qu'une part marginale de la réduction globale des crédits de fonctionnement du titre 3 de la mission *Sécurité* de ces dernières années.

De fait, malgré les objectifs affichés de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la finalité des mutualisations n'est pas principalement d'ordre budgétaire. Par exemple, la mutualisation des achats, après coordination de l'expression des besoins, ne se réduit pas à la recherche d'économies liées à leur massification, d'ailleurs difficiles à démontrer, mais se justifie surtout par les effets bénéfiques à terme de la convergence des moyens utilisés par les deux forces. Les mutualisations en cours jouent principalement un rôle structurant et devraient se traduire à terme par une plus grande efficacité opérationnelle à moindre coût.

A court terme, la relative modestie de l'effet budgétaire des mutualisations tient aussi au fait qu'elles ne s'accompagnent que très rarement de restructurations de services et de réductions significatives d'emplois alors que la police et la gendarmerie nationales sont avant tout des activités de « main d'œuvre ».

Quand des services communs ont été créés par fusion de structures préexistantes, ils ont souvent repris les effectifs antérieurs comme le ST(SI)<sup>2</sup> ou la direction de la coopération internationale.

En revanche, des gains réels quoique limités sont possibles dans des domaines étroits et spécifiques, à condition que soit reconnu un monopole de compétence à l'une des deux forces, au plan local ou national, selon les domaines concernés.

L'effet bénéfique de la démarche de mutualisation peut être indirect, lorsqu'elle incite chaque force à rationaliser, chacune pour ce qui la concerne, son organisation ou ses modes de gestion.

Pour les applications informatiques, que ce soit pour la gestion des grands fichiers utiles à la police judiciaire ou pour les transmissions de données, le développement puis la maintenance d'applications uniques et communes sont évidemment porteurs d'économies significatives, accrues si leur exploitation peut en être confiée à des plates-formes d'exploitation technique uniques.

Le développement de services communs risque de soulever des difficultés d'organisation du travail liées aux différences de statuts des policiers et gendarmes. Pour les fonctions logistiques, qui ne requièrent pas l'emploi de gendarmes ou de policiers, un concours accru aux agents des corps administratifs, techniques ou scientifiques, au demeurant moins coûteux, serait à rechercher, sans négliger, en ce qui concerne la gendarmerie, qu'il doit être compatible avec ses obligations militaires.



## **Annexes**



## Annexe n° 1

### ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

RÉPUBI KCC A1010007 CDC  
LIBERTÉ 03/12/2010

Le Président

PARIS, le 1<sup>er</sup> décembre 2010

n° 1080

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances :

- Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

- Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

- Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

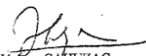
- Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

- Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

- Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

- Les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jérôme CAHUZAC

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 PARIS

## ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU  
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 1089

KCC A1010798 CDC  
30/12/2010RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le

24 DEC, 2010  
24 DEC, 2010

Monsieur le Premier Président,

Le mercredi 22 décembre 2010, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Pierre Bayle, accompagné de magistrats de la Cour, a rencontré successivement trois membres de la commission des Finances afin de cerner l'objet, la méthode et le calendrier de trois enquêtes demandées à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Il me semble utile de vous faire part des conclusions de ces échanges.

...  
S'agissant des transferts de zones de compétences entre police et gendarmerie, l'enquête serait centrée sur les années 2000. Selon la méthode envisagée, sous réserve de vérification de sa pertinence, la Cour des comptes s'appuierait sur un échantillon d'une demi-douzaine de départements, correspondant à des situations variées, tant du point de vue du poids de leur population urbaine que de l'évolution récente de la délinquance.

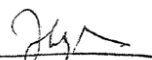
Quant à la mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, sujet vaste et divers, il a été convenu que le rapport d'enquête procéderait à des constats sur l'achat et la gestion des véhicules, l'achat et la gestion des armes et équipements, les transmissions (systèmes Acropol et Rubis) ainsi que sur la police technique et scientifique. L'examen d'autres domaines, comme la formation, ne serait en revanche pas compatible avec une mise à disposition du rapport en temps utile pour contribuer au débat budgétaire.

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 PARIS

- 2 -

Sur ces deux aspects, le rapport pourrait être remis vendredi 30 septembre ou lundi 3 octobre 2011, ce qui permettrait d'organiser l'audition traditionnelle à une date compatible avec le calendrier de la discussion du projet de loi de finances.

En remerciant la Cour des comptes pour l'attention portée aux préoccupations de notre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

  
Jérôme CARUZAC



## **Annexe n° 2 : La politique immobilière**

### **L'intégration des services à l'échelon central**

Comme pour la police nationale, la conduite des opérations immobilières de la gendarmerie nationale est désormais confiée à la DEPAFI sous l'autorité du secrétaire général du ministère sur la base des priorités définies par les deux directions générales concernées.

Le 1<sup>er</sup> octobre 2009, un bureau des affaires immobilières de la gendarmerie nationale a été créé à la sous-direction des affaires immobilières à la DEPAFI, au sein de laquelle, par ailleurs, le bureau des affaires immobilières de l'administration centrale gère les locaux de la DGGN en Ile-de-France.

Le produit des cessions immobilières de la gendarmerie est désormais affecté au compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier, avec l'ensemble des cessions du ministère de l'intérieur.

Une étude est en cours pour faire du système GEAUDE utilisé par la gendarmerie dans le domaine immobilier le système d'information commun aux deux forces. GEAUDE a déjà permis la prise en compte du suivi expérimental de la consommation des fluides pour des préfectures, commissariats et casernes de gendarmerie ainsi que le basculement automatique du tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE) de France Domaine vers CHORUS REFX.

L'expérience technique acquise par les services compétents de la police et de la gendarmerie dans des divers (montages de type AOT, BEA ou PPP, programmes fonctionnels, développement durable, loyers budgétaires) est mise en commun au sein de la sous-direction des affaires immobilières.

Ainsi des contrats de partenariat public-privé (PPP) ayant pour projet la maintenance du parc domanial des commissariats de police et des casernes de gendarmerie ont été envisagés pour les régions Auvergne et Limousin avec une modernisation des infrastructures sur les 4 premières années du partenariat. Ces projets, respectivement conduits par le secrétariat général pour l'administration de la police de Bordeaux pour le Limousin et par la direction régionale du service d'infrastructure de la défense de Lyon pour l'Auvergne, portaient concrètement une mutualisation du soutien immobilier entre la police et la gendarmerie. Ils offraient également une opportunité de valider ce type de support pour l'entretien du patrimoine de l'Etat.

Toutefois pour des raisons budgétaires, les procédures engagées ont été suspendues par lettre conjointe du DGPN et DGGN. Le comité de pilotage réuni le 14 septembre 2010 a reporté sa décision de poursuivre les projets dans l'attente des conclusions d'une étude comparative sur les coûts de maintenance de l'immobilier en Auvergne et Limousin et le financement des projets de 2011 à 2013.

#### **Des services communs au niveau déconcentré**

Le service d'infrastructure du ministère de la Défense (SID) termine de gérer les projets engagés pour la gendarmerie avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, mais les SGAP ont pris en charge depuis cette date tous les projets nouveaux de la gendarmerie. Ils doivent devenir au niveau déconcentré l'unique service constructeur des deux forces de sécurité intérieure. Le transfert correspondant à 253 ETP est étalé sur quatre ans (2010-2013).

Des prestations croisées sont réalisées à titre transitoire. Le réseau des SGAP a commencé à prendre en compte des projets immobiliers de la gendarmerie. Ainsi, la préfecture de police de Paris, service des affaires immobilières, a été chargée de la restructuration de la caserne de la Garde républicaine de Paris-Babylone et le SID, en sens inverse, de la construction d'une infrastructure de la police en Guyane et à Mayotte. La construction ou la restructuration de structures de moindre importance peut aussi passer par des prestations croisées (stands de tir, chenils, plateformes hélicoptères).

Plusieurs opérations de mutualisation entre police et gendarmerie ont des incidences en matière immobilière. Dans le cadre de la réorganisation des ateliers automobile, les infrastructures immobilières de la police et de la gendarmerie sont mises en commun dans de nombreuses agglomérations où les prestations ont été mutualisées. Dans les domaines de la logistique, les infrastructures techniques de la police et de la gendarmerie sont mutualisées à Limoges et au Blanc.



### **Annexe n° 3 : La coopération internationale**

#### **La coopération internationale**

La direction de la coopération internationale (DCI) s'est substituée en septembre 2010 au service de la coopération technique internationale de la police (SCTIP), placé sous l'autorité du DGP, et à la sous-direction de la coopération internationale (SDCI) au sein de la DGGN. La DCI est une direction active de la DGP, placée sous l'autorité conjointe des deux directeurs généraux pour l'exercice de ses missions.

La DCI participe à l'élaboration de la stratégie internationale du ministère et au développement de sa politique d'influence auprès des organisations internationales et européennes. Elle est chargée, pour le compte du DGP et de la DGGN, d'assurer la préparation technique, la négociation, l'élaboration et le suivi des accords de sécurité intérieure et des arrangements techniques.

La DCI s'appuie sur un échelon central et des services déconcentrés implantés à l'étranger, les services de sécurité intérieure (SSI) qui, placés sous l'autorité d'un attaché de sécurité intérieure (ASI), rassemblent les policiers et gendarmes en poste dans les pays considérés. Ce réseau est implanté dans 96 pays au travers de 90 SSI et de six autres implantations couvrant au total sur 158 pays. Au mois de juin 2011, l'effectif de la direction à l'étranger s'élevait à 251 agents dont 212 policiers et 59 gendarmes. Parmi eux, 167 fonctionnaires de police sont rémunérés par la DCI.

En administration centrale, la DCI comptait 225, dont 120 policiers, 60 gendarmes et 45 personnels administratifs, répartis entre un échelon de direction et trois sous-directions : coopération de sécurité (bilatérale), multilatérale et partenariale, administration et finances.

La DCI a bénéficié en 2010 d'un budget de coopération et de fonctionnement de 4,963 M€ en baisse de 3,4 % par rapport à 2009 et de 12 % par rapport à 2008.

Dans son activité quotidienne, l'une des missions essentielles de la DCI et du réseau des ASI est de lutter en amont contre les formes les plus graves de la criminalité internationale qui affectent la sécurité de la France. Dans ce but, la DCI met en œuvre des coopérations bilatérales et multilatérales dans les domaines techniques et opérationnels qui sont ciblées sur les thématiques prioritaires du ministère (terrorisme, criminalité organisée, stupéfiants, immigration irrégulière) et les besoins définis conjointement avec les partenaires étrangers.

En vertu de l'arrêté du 27 août 2010 relatifs à ses missions et à son organisation, cette première direction commune aux deux forces est chargée d'animer et de coordonner les coopérations technique, opérationnelle et institutionnelle de la DGPN et de la DGGN, à l'exception des questions relevant exclusivement des services de renseignement. A ce titre, elle peut intervenir dans différents domaines de coopération :

La coopération opérationnelle : recueil, analyse et transmission des informations sur la sécurité de la France aux directions et services concernés de la police et de la gendarmerie.

Dans ce domaine, l'activité du réseau s'est traduite en 2010 par 9 319 contributions (études, notes). Ainsi, l'action des officiers de liaison (ODL) à dominante « immigration » et des conseillers sûreté immigration a été à l'origine de plus de 17 000 refus d'embarquement pour des candidats à l'immigration illégale à destination de notre pays (11 159 en 2009). Par ailleurs, 1 571 documents falsifiés ont été détectés à l'embarquement aéroportuaire ou à l'occasion d'une assistance au profit des consulats de France, voire des autorités locales.

Le réseau des attachés de sécurité intérieure (ASI) a accompagné les saisies de produits stupéfiants et l'arrestation de trafiquants impliqués dans des filières destinées à alimenter le marché européen. En complément des 1 708 notes rédigées, la vérification de 1 016 renseignements a été effectuée par les services centraux et les SSI.

234 individus inscrits au fichier des personnes recherchées (FPR) ont été localisés (203 en 2009) et, pour certains interpellés, grâce aux signalements des ASI et ODL.

L'unité d'assistance opérationnelle au réseau a réalisé 2 826 enquêtes à la demande des SSI (recherches d'antécédents, vérifications de documents d'identité) et le centre de veille opérationnelle a rédigé 701 notes d'information ou brèves à l'attention de la DGPN et de la DGGN sur des faits signalés à l'étranger par les ASI.

La récente mise en place d'une fonction « Etudes-analyses » permet désormais d'élaborer des notes d'information régulière (synthèses terrorisme et stupéfiants, phénomènes criminels émergents pouvant affecter la France, dispositifs opérationnels étrangers innovants, études comparatives). Parallèlement, de nombreuses études ont été conduites portant notamment sur la sûreté des vols entrants, le suivi et les répercussions du *Printemps arabe* ou le *Livre blanc de la sécurité publique*. Au total, depuis la création de la DCI en septembre 2010, près de 130 notes ont ainsi été réalisées par la division Etudes-Analyses.

La coopération technique internationale de sécurité intérieure :  
coordination de cette coopération ; animation du réseau des services de sécurité intérieure à l'étranger ; programmation, mise en œuvre et suivi des actions de coopération technique de la police et de la gendarmerie nationales en liaison avec le ministère des affaires étrangères et les organismes concourant au financement de ces actions.

Avec 1 733 actions de coopération 2010, l'activité de la DCI est en hausse de 8 % par rapport à 2009 en dépit d'un budget en baisse. Les zones Afrique et Afrique du nord/Moyen Orient concentrent près de la moitié des actions réalisées.

La coopération institutionnelle : animation de cette coopération, définition de la position commune de la police et de la gendarmerie auprès des instances internationales et européennes ; recherche des financements pertinents auprès des organisations internationales.

La DCI a pris en compte de nouveaux pans de coopération au regard notamment des missions dévolues précédemment au SCTIP : le suivi des questions institutionnelles européennes et des organisations internationales, les travaux du G8, le point d'entrée CEPOL France et la gestion civile des crises.

Elle participe à la détermination de la position du ministère de l'intérieur dans le domaine de la coopération policière auprès des instances interministérielles et des enceintes internationales et européennes, en s'appuyant sur les expertises des directions actives de la police et de la gendarmerie. Elle assure un suivi global des négociations et des grands enjeux de sécurité intérieure.

Au plan européen, elle assure le suivi de l'ensemble des travaux des instances européennes Justice / Affaires intérieures (JAF), soit en pilotant elle-même la délégation française au sein des groupes de travail du Conseil, soit en centralisant l'information par une veille active sur l'ensemble des autres groupes dont les directions de la police et de la gendarmerie restent chefs de file. Elle intervient dans la recherche de financements multilatéraux.

La prévention et la gestion des crises extérieures : conception et proposition d'actions ; anticipation des risques et menaces ; formulation de propositions coordonnées de participation des fonctionnaires et militaires de la police et de la gendarmerie à des missions de police civile à l'étranger ; contribution à la restructuration des capacités de sécurité des pays concernés ; évaluation des actions conduites au profit de la sécurité intérieure.

La DCI dispose d'une entité spécialement dédiée à la centralisation des informations relatives aux pays en crise ou en guerre susceptibles de déboucher sur l'engagement du ministère de l'intérieur sur un théâtre extérieur. Elle est chargée de l'évaluation de ces missions et de définir une position commune à la police et à la gendarmerie en vue du déploiement coordonné des unités de chaque force.

En 2010, elle a ainsi été chargée du suivi des neuf missions de l'Union européenne et de cinq missions de l'ONU dans lesquelles 195 personnels du ministère de l'intérieur étaient déployés au 31 décembre. Au cours du dernier trimestre 2010, son effort a porté tout particulièrement sur les théâtres d'Haïti et de la Côte d'Ivoire.

En complément de ses activités de coopération, la DCI a conforté son rôle d'interlocuteur du service diplomatique du ministère des affaires étrangères et européennes, lequel assure la formation des personnels de la police et de la gendarmerie affectés à la sécurité des ambassades, à l'exception des chefs de sécurité opérationnels : 431 gardes de sécurité (dont 282 gendarmes et 149 policiers) sont répartis sur 164 sites.

Au total, plus de 1 170 policiers et gendarmes sont en missions permanentes à l'étranger, auxquels il faut ajouter les renforts temporaires (615 policiers et gendarmes policiers et gendarmes en 2010) et l'envoi des experts dans le domaine de la coopération technique.

**Annexe n° 4 : les ressources humaines****Les ressources humaines****La promotion des carrières**

65 actions communes de promotion des métiers ont été réalisées en 2009. La gendarmerie a été intégrée dans le dispositif baccalauréat professionnel « sécurité prévention » : les élèves peuvent, depuis 2008, suivre des stages en milieu professionnel aussi bien en gendarmerie qu'en police.

Par ailleurs, les différentes administrations du ministère de l'intérieur vont être associées à la journée défense et citoyenneté (JDC) qui remplace l'ancienne journée d'appel de préparation à la défense (JAPD). D'une part, la DGGN garde une contribution active à cette journée (organisation de sessions sur les sites de la gendarmerie) et, d'autre part, un nouveau module relatif à la sécurité intérieure doit être créé. Des clips vidéo réalisés par la direction de la communication (DICOM), la DGPN, la DGGN et la direction de la sécurité civile (DSC) pour présenter les différents métiers de la sécurité intérieure.

**La formation initiale**

Les formations initiales n'ont pas vocation à être mutualisées. Cependant, dans un but de connaissance mutuelle des deux institutions, des échanges croisés ont lieu.

Ainsi, un stage de découverte de deux jours, dans les unités opérationnelles, a été mis en place pour les élèves gendarmes et les élèves gardiens de la paix 670 élèves gardiens de la paix de la 220<sup>ème</sup> promotion ont suivi ce stage en brigades territoriales de gendarmerie entre août et octobre 2009 et 720 élèves gendarmes incorporés à la fin 2009 ont été reçu par les services de police à l'automne 2010.

Les commissaires stagiaires sont accueillis durant une semaine au sein de groupements de groupements départementaux de gendarmerie. Réciproquement, les officiers élèves de l'école d'officier de la gendarmerie nationale (EOGN) sont accueillis dans des commissariats au cours de la dernière phase de leur formation.

**La formation continue**

Allant de la mutualisation d'outils pédagogiques jusqu'à des formations communes, les mutualisations portent déjà sur de nombreuses spécialités au sein des deux forces.

Des **supports pédagogiques communs** (documents vidéos pour la formation des OPJ) ont été élaborés par l'institut national de la formation de la police nationale. Le commandement des écoles de la gendarmerie nationale a également demandé à cette structure de développer des formations pédagogiques auprès des officiers de gendarmerie chargés de former les instructeurs des écoles.

En matière de maintien de l'ordre, des **exercices communs** sont proposés par le centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier. Ce centre a également initié une journée découverte de la gendarmerie mobile lors d'une opération de jumelage entre l'EONG, l'ENSP et l'ENM.

Police et gendarmerie conçoivent ensemble une **formation à distance** sur la nouvelle application FOVES (fichier des objets et véhicules signalés).

Elles échangent des **intervenants**, notamment dans le cadre de séminaires de police judiciaire organisés par la police ou des stages du centre national de formation à la PJ de la gendarmerie à Fontainebleau. Les bénéficiaires sont soit des généralistes dans le cadre de la découverte des deux institutions, soit des spécialistes pour des stages plus ciblés, comme par exemple celui ouvert aux policiers et gendarmes affectés dans les groupes d'intervention régionaux (GIR) organisé à compter de 2010 par la gendarmerie en lien avec la DCPJ.

Des **formations partagées** suivant une répartition géographique sont organisées, comme elles destinées aux instructeurs et moniteurs en secourisme.

Des **formations spécifiques** ont été élaborées. C'est ainsi que la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) forme depuis 2008 des gendarmes à la qualification « d'enquêteurs immigration irrégulière ». 1 100 devrait avoir bénéficié de cette formation d'ici 2011. Inversement, la gendarmerie des transports aériens accueille annuellement dix à quinze fonctionnaires de la PAF dans un stage national sur la sûreté aérienne et un stage pour les inspecteurs de la sûreté aérienne, ainsi que des techniciens de la PTS sur les accidents d'aéronefs.

Des **formations mutualisées** sont proposées. C'est ainsi que, chaque année, trente gendarmes suivent la formation des référents sûreté au CNEF de la police nationale à Gif-sur-Yvette. De même, 25 plongeurs de la police sont formés par le centre national d'instruction nautique de la gendarmerie nationale (CNING) à Antibes, qui doit désormais certifier l'ensemble des plongeurs du RAID.

D'autres mutualisations de formations spécialisées sont encore à l'étude au niveau national (formation motocycliste, cynophile, au renseignement, aux langues). Pour la DGGN, la mutualisation des formations trouve ses limites dans les enseignements utilisant un savoir-faire militaire. La DGPn et la DGGN devaient avant l'été 2011 mettre au point un plan d'action sur l'ensemble des formations mutualisables.

### **La mobilité professionnelle**

Une filière administrative unique a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2010, sous l'égide de la direction des ressources humaines (DRH) du ministère, commune aux 40 000 personnels administratifs des catégories A, B et C de cette filière (administration centrale, préfecture, police, gendarmerie, juridictions administratives). Cette réforme va favoriser la mobilité, fonctionnelle et géographique de ces personnels qui pourra avoir lieu sur simple mutation et non plus par détachement. Une offre mutualisée de formation va se mettre en place au plus près des lieux d'affectation en s'appuyant sur le réseau de formation des trois administrations (secrétariat général, police, gendarmerie).

Des possibilités de détachement et d'intégration de gardiens de la paix dans le grade de sous-officiers de gendarmerie et réciproquement existent désormais dans le cadre du dispositif *Passerelle*. A l'issue de leur formation, une quarantaine de gendarmes et une quarantaine policiers ont été détachés dans l'autre force en septembre 2011.

Une information mutuelle sur l'ouverture des concours est également prévue, dans la mesure où les concours internes d'accès au corps des sous-officiers de gendarmerie et au corps d'encadrement et d'application de la police nationale devraient, à terme, être ouverts tant aux gendarmes adjoints volontaires qu'aux adjoints de sécurité de la police nationale.





## GLOSSAIRE

<b>ACROPOL</b>	: système mobile de radiocommunication utilisé par la police nationale
<b>ADS</b>	: adjoint de sécurité
<b>ARDOISE</b>	: application de recueil de la documentation opérationnelle et d'informations statistiques sur les enquêtes
<b>ARIANE</b>	: application de rapprochement d'identification et d'analyse pour les enquêteurs
<b>AVIP</b>	: atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes
<b>BAC</b>	: brigades anti-criminalité (police nationale)
<b>BDRIJ</b>	: brigade départementale de recherche et d'investigation judiciaire (gendarmerie nationale)
<b>BR</b>	: brigade de recherches (gendarmerie nationale)
<b>BST</b>	: brigade spécialisée de terrain (police nationale)
<b>BSU</b>	: brigade de sûreté urbaine (police nationale)
<b>BT</b>	: base technique (police nationale)
<b>BTA</b>	: brigade territoriale autonome (gendarmerie nationale)
<b>CGCT</b>	: code général des collectivités territoriales
<b>CIBLE</b>	: comparaison et identification balistique par localisation d'empreinte
<b>COB</b>	: communauté de brigades (gendarmerie nationale)
<b>CMPP</b>	: conseil de modernisation des politiques publiques
<b>CNCS</b>	: comité national de coordination et de suivi
<b>CORAT</b>	: coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires
<b>CORG</b>	: centre opérationnel et de renseignement de la gendarmerie
<b>CSAG</b>	: centres de soutien automobile
<b>CSP</b>	: circonscription de sécurité publique
<b>CSPTS</b>	: conseil supérieur de la police technique et scientifique
<b>DACG</b>	: direction des affaires criminelles et des grâces
<b>DDSP</b>	: direction départementale de la sécurité publique
<b>DCI</b>	: direction de la coopération internationale
<b>DCPAF</b>	: direction centrale de la police aux frontières
<b>DCPJ</b>	: direction centrale de la police judiciaire
<b>DCRI</b>	: direction centrale du renseignement intérieur
<b>DDSP</b>	: direction départementale de la sécurité publique
<b>DEPAFI</b>	: direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières
<b>DGGN</b>	: direction générale de la gendarmerie nationale
<b>DGPN</b>	: direction générale de la police nationale
<b>DRCPN</b>	: direction des ressources et des compétences de la police nationale
<b>DRPJ</b>	: direction régionale de la police judiciaire
<b>DSIC</b>	: direction des systèmes d'information et de communication
<b>ECASGN</b>	: établissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale
<b>ECLPN</b>	: établissement central logistique de la police nationale
<b>ETP</b>	: équivalent temps plein
<b>ETPT</b>	: équivalent temps plein travaillé
<b>FAED</b>	: fichier automatisé des empreintes digitales
<b>FNAEG</b>	: fichier national automatisé des empreintes génétiques
<b>FOS</b>	: fichier des objets signalés

<b>FOVES</b>	: fichier des objets et véhicules signalés
<b>FPR</b>	: fichier des personnes recherchées
<b>FVV</b>	: fichier des véhicules volés
<b>IGA</b>	: inspection générale de l'administration
<b>INPS</b>	: institut national de police scientifique (police nationale)
<b>INPT</b>	: infrastructure nationale partagée des transmissions
<b>IRAS</b>	: infractions révélées par l'action des services
<b>IRCGN</b>	: institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
<b>JUDEX</b>	: système judiciaire de documentation et d'exploitation (gendarmerie)
<b>LFI</b>	: loi de finances initiale
<b>LRPPN</b>	: logiciel de rédaction des procédures police nationale
<b>LOLF</b>	: loi organique sur les lois de finances du 1 <sup>er</sup> août 2001
<b>LOPS</b>	: loi du 21 janvier 1995 dite d'orientation et de programmation sur la sécurité
<b>LOPSI</b>	: loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure du 29 août 2002
<b>LOPPSI</b>	: loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011
<b>MCI</b>	: main courante informatisée
<b>ONDRP</b>	: observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
<b>OPJ</b>	: officier de police judiciaire
<b>PAMI</b>	: premiers à marcher d'intervention (gendarmerie nationale)
<b>PTS</b>	: police technique et scientifique
<b>PSIG</b>	: peloton de surveillance et d'intervention (gendarmerie nationale)
<b>RGPP</b>	: révision générale des politiques publiques
<b>RUBIS</b>	: système mobile de radiocommunication utilisé par la gendarmerie nationale
<b>SGAP</b>	: secrétariat général pour l'administration de la police
<b>SRIJ</b>	: services régionaux d'identité judiciaire
<b>SRPJ</b>	: services régionaux de police judiciaire
<b>SLPT</b>	: service local de police technique (police nationale)
<b>STIC</b>	: système de traitement des infractions constatées (police nationale)
<b>STRJD</b>	: service technique de renseignement judiciaire et de documentation (gendarmerie)
<b>ST(SI)<sup>2</sup></b>	: service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure
<b>SR</b>	: sections de recherches
<b>TDM</b>	: tableau de dotation des matériels
<b>TEA</b>	: tableau des effectifs autorisés (gendarmerie nationale)
<b>TGI</b>	: tribunal de grande instance
<b>TICP</b>	: technicien en identification criminelle de proximité (gendarmerie)
<b>TPJ</b>	: traitement des procédures judiciaires
<b>UGAP</b>	: Union des groupements d'achats