



L'ORGANISATION ET LA GESTION DES FORCES DE SECURITE PUBLIQUE

Rapport public thématique

COUR DES COMPTES

SOMMAIRE

Introduction.....	11
Chapitre I Le pilotage des forces de sécurité de l'Etat.....	17
I - Les objectifs des forces de sécurité.....	17
A - Les objectifs annuels de la DCSP	18
B - Les objectifs annuels de la gendarmerie	18
II - La coordination des forces	19
A - Le rôle du préfet.....	19
B - La coordination partagée des services de l'Etat	22
C - Le rapprochement des systèmes d'information sur la délinquance	23
III - Les indicateurs de résultats et d'activité	24
A - Des indicateurs extraits de l'état 4001	25
B - L'évolution de la délinquance mesurée par les services de la police.....	29
C - L'évolution de la délinquance mesurée par les unités de la gendarmerie.....	31
D - Les résultats des services d'enquête	34
E - L'exemple de la lutte contre le trafic de stupéfiants	35
Chapitre II Le défi de la baisse des moyens	39
I - 2002-2010 : une augmentation des effectifs suivie d'une égale diminution	39
A - L'accroissement limité du nombre de policiers	39
B - Un accroissement ciblé sur la région parisienne	40
C - Le retournement de tendance depuis 2009.....	41
II - La baisse des budgets de fonctionnement hors rémunérations.....	43
A - Les services de police	43
B - La gendarmerie départementale	46
Chapitre III Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines.....	49
I - Les attributions limitées des directeurs départementaux de la sécurité publique	49
A - Les recrutements.....	50
B - Un turn-over parfois très élevé.....	50
C - Les mutations	51
D - Une faible marge d'action.....	53

II - L'organisation coûteuse du temps de travail des policiers	53
A - L'absence de durée uniforme du travail.....	53
B - La compensation des services supplémentaires	54
C - L'accumulation des heures supplémentaires.....	55
D - La réduction de la durée du travail	56
E - La responsabilité des gestionnaires locaux	57
III - Les contraintes pesant sur l'activité des policiers.....	59
A - Les heures passées dans les locaux.....	59
B - Les missions périphériques	62
C - Une toujours faible présence sur la voie publique	64
IV - L'organisation spécifique de la gendarmerie	66
A - La gestion des personnels	66
B - L'organisation du temps de travail	67
Chapitre IV De nécessaires réformes de l'organisation	73
I - Une répartition des effectifs à optimiser.....	73
A - Les services de police	73
B - Les services de la préfecture de police de Paris	79
C - Les unités de la gendarmerie départementale	79
D - Les unités des forces mobiles	82
II - Des réformes difficiles souvent inabouties	84
A - Les services territoriaux de la police	84
B - La gendarmerie départementale	91
III - La contrainte du parc immobilier de la gendarmerie	96
A - La faiblesse du parc immobilier propriété de l'Etat.....	96
B - La forte participation des collectivités locales	97
C - Le coût des opérations en BEA.....	97
IV - La nécessité d'un nouveau partage du territoire entre les deux forces.....	98
A - Les caractéristiques de la zone de gendarmerie en voie d'atténuation	99
B - La mise en place laborieuse de la police d'agglomération.	100
C - La perspective repoussée d'une nouvelle partition territoriale	101
Chapitre V Le rôle grandissant des polices municipales.....	107
I - Le développement important des services de sécurité communaux.....	107
A - Le renforcement des polices municipales	107
B - Des effectifs aux contours incertains	109

II - La diversité des doctrines d'emploi.....	111
A - Les polices de proximité et de prévention	112
B - Les polices de proximité et de répression	112
C - Les situations intermédiaires.....	113
III - La coordination avec les forces de l'Etat.....	114
IV - Le besoin accru de formation des policiers municipaux	116
V - L'appréciation de l'efficacité des polices municipales	118
VI - Des inégalités territoriales.....	119
A - Le développement inégal des polices municipales	119
B - L'implication variable des collectivités locales dans la prévention de la délinquance.....	120
C - Un effort financier très inégal des communes.....	122
 Chapitre VI Le développement de la vidéosurveillance.....	 125
I - La couverture croissante du territoire national.....	125
A - Une connaissance approximative du nombre de caméras..	126
B - Une répartition géographique inégale	126
C - Les comparaisons internationales	127
II - Le rôle des services de l'Etat.....	128
A - La mise en œuvre d'une priorité gouvernementale.....	128
B - L'autorisation des systèmes de vidéosurveillance.....	129
III - L'exploitation des systèmes de vidéosurveillance	135
A - L'utilité pour les polices municipales.....	135
B - L'utilité pour les services de la police nationale	136
C - Les personnels chargés de la vidéosurveillance.....	137
IV - Le coût de la vidéosurveillance.....	140
A - Le coût d'exploitation	141
B - Le coût d'investissement.....	142
V - Une efficacité à évaluer	144
A - Une évaluation complexe.....	144
B - Des références étrangères.....	145
C - L'absence d'évaluation en France.....	145
 Conclusion générale	 153
Récapitulation des recommandations.....	155
Glossaire	159
Annexes	161
Réponses des administrations, collectivités et organismes concernés	191

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes, et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr . Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique.

Elle a arrêté sa position au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernées et des réponses qu'elles ont adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, M. Mayaud, conseiller maître en remplacement de M. Picq, président de chambre, M. Pichon, Mme Cornette, M. Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Théron, Briet, Cazanave, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Schwerer, Cazala, Lafaure, Andréani, Dupuy, Mme Morell, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, M. Bernicot, Mme Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Davy de Virville, Sabbe, Valdiguié, Martin (Christian), Ténier, Hayez, Mme Froment-Védrine, MM. de Gaulle Jean, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Piolé, Uguen, Prat, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Baccou, Sépulchre, Antoine, Mousson, Guérault, Mme Démier, M. Clément, Mme Cordier, MM. Léna, Migus, Mmes Esparre, Dardayrol, MM. de la Gueronnière, Duwoye, Jamet, Senhaji, conseillers maîtres, MM. Cadet, Cazenave, Gros, Blairon, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et Mme Auclair-Rabinovitch, chargée de mission, qui l'assistait.

Le rapporteur était M. Martin, conseiller maître.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 30 juin 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes successivement présidée par M. Pichon (jusqu'au 29 novembre 2010), et M. Bayle (à compter du 30 novembre 2010), présidents de chambre, et composée de MM. Ganser, Moreau, Cazanave, Barbé, conseillers maîtres, MM. Schwerer, Bertucci, Prat et Brunner, présidents de chambre régionale des comptes.

Les rapporteurs étaient M. Martin, conseiller maître, M. Michelet, Mme Boutereau-Tichet, conseillers référendaires, Mme Duvillier-Courcol, première conseillère de chambre régionale des comptes.

Introduction

Face à la montée de la délinquance, les pouvoirs publics ont consacré des moyens croissants, budgétaires, technologiques et humains, aux politiques de sécurité publique. Les forces de police et de gendarmerie ont ainsi, durant la période 2003-2007 couverte par la loi d'orientation et de programmation (LOPSI) du 29 août 2002, bénéficié d'un renforcement de leurs crédits et de leurs effectifs pour accomplir leurs missions.

Toutefois, les statistiques du ministère de l'intérieur font apparaître que les résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance ont été contrastés.

Par ailleurs, en raison de l'objectif de stabilisation des dépenses de l'Etat, les services de la police nationale chargés de la sécurité publique comme les unités de la gendarmerie départementale connaissent désormais un mouvement de réduction de leurs moyens, qui, au terme de l'année 2011, aura déjà effacé les créations d'emplois résultant de la LOPSI.

Les forces de sécurité doivent donc impérativement s'adapter à cette nouvelle donne budgétaire en même temps qu'à l'évolution des objectifs de la lutte contre la délinquance.

Consacré à l'organisation et à la gestion des forces de sécurité depuis 2002, le présent rapport examine ces besoins d'adaptation, les réponses apportées et les différents obstacles qui s'élèvent dans le cadre d'une organisation relativement complexe.

La pluralité des forces de sécurité publique

Dans de nombreux pays européens, y compris certains de ceux qui n'ont pas une organisation fédérale, les missions de sécurité publique sont assurées par un ensemble de services relevant d'autorités nationales ou locales.

En France, elles sont principalement confiées à la police et à la gendarmerie nationales qui se partagent le territoire en deux zones de compétence distinctes, avec chacune des modes d'organisation différents.

En milieu urbain, ces missions mobilisent plus de la moitié des effectifs de la police nationale¹, soit environ 63 000 agents en janvier 2010, toutes catégories de personnel confondues, dans les services

¹ 143 000 agents en janvier 2010.

territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP)² et 20 000 agents au sein de la nouvelle direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la préfecture de police de Paris³.

Dans les espaces ruraux et périurbains, les missions de sécurité publique sont assurées par les effectifs régionaux et départementaux de la gendarmerie nationale, soit 80 000 personnels, qui exercent aussi des activités de police judiciaire, de maintien de l'ordre, de renseignement ou de soutien des unités, sans qu'il soit possible de pondérer le partage en raison du principe de polyvalence qui régit l'organisation de la gendarmerie.

Les unités des forces mobiles, les compagnies républicaines de sécurité (CRS) dans la police et les escadrons de gendarmerie mobile (EGM) dans la gendarmerie, sont employées, à côté de leur mission première de maintien de l'ordre, à la sécurisation de centre ville et de quartiers sensibles.

Par ailleurs, de nombreuses communes sont dotées de services de sécurité relativement étoffés, composés principalement de policiers municipaux mais aussi de personnels relevant d'autres statuts. Leurs effectifs s'élevaient au total à environ 28 000 agents à la fin de 2010.

Au cours de la période récente, les collectivités territoriales, essentiellement les communes et leurs établissements de coopération intercommunale, avec parfois le soutien financier des départements et des régions, n'ont cessé d'étendre leurs interventions dans le champ de la sécurité publique, au moyen d'actions de prévention de la délinquance, du développement des polices municipales et dernièrement de l'installation de système de vidéosurveillance de la voie publique.

L'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes

Sans viser l'évaluation globale des politiques de sécurité publique, le présent rapport porte sur l'organisation et la gestion des forces chargées de leur mise en œuvre à l'échelon territorial. Il résulte à titre principal de contrôles menés avec les chambres régionales des comptes dans une quinzaine de départements⁴ appartenant aux régions Ile-de-France,

² La DCSP est l'une des directions opérationnelles de la direction générale de la police nationale (DGPn).

³ La DSPAP, compétente à Paris, a absorbé les services de sécurité publique des départements de la petite couronne lors de la création de la police de l'agglomération parisienne en septembre 2009.

⁴ Les sept départements de la région Ile-de-France, les départements du Rhône, de la Loire, de la Haute-Savoie, des Bouches-du-Rhône, du Var, des Alpes-Maritimes, de l'Hérault et du Gard.

Rhône-Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon. Il ne traite pas de l'action des services de police et des unités de gendarmerie chargés des enquêtes judiciaires ni, par ailleurs, des missions de sécurité routière.

La sécurité publique : une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales

Le droit à la « sûreté » a été reconnu par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789⁵. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), relative à la division du territoire et à l'administration du pays, a mis en place des préfets de département, des commissaires de police dans les villes de plus de cinq mille habitants et une préfecture de police de Paris.

Pourtant, l'Etat ne s'est affirmé que progressivement comme le garant de la sécurité des citoyens. A de nombreuses périodes de notre histoire, celle-ci restera confiée aux polices municipales et placée sous la responsabilité des maires. L'organisation des services de sécurité publique mise en place par la loi du 6 avril 1884, qui a réparti les pouvoirs de police entre les maires et les préfets selon la population des communes, n'a subi que peu d'évolution jusqu'à la seconde guerre mondiale même si plusieurs grandes villes ont connu une étatisation de leur police municipale.

Instituée par une loi du 23 avril 1941, la présence d'une police d'Etat dans toutes les communes de plus de dix mille habitants a été maintenue à la Libération. La direction générale de la police nationale a été créée par une loi du 9 juillet 1966 qui a préservé le statut particulier de la préfecture de police de Paris. En se développant, les services de la police nationale sont devenus de plus en plus spécialisés.

Parallèlement, la gendarmerie nationale, ancienne maréchaussée, s'est enracinée dans les campagnes au XIX^{ème} siècle au point de devenir durablement chargée de la sécurité publique dans l'ensemble du territoire national, hors les villes placées en zone de police d'Etat.

Désormais, la sécurité est reconnue comme un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives que l'Etat a le devoir d'assurer.

⁵ « Article 2 : Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »

Toutefois, s'il doit veiller, sur l'ensemble du territoire de la République, au maintien de la paix et de l'ordre publics, et à la protection des personnes et des biens, l'Etat ne le fait pas seul comme l'a clairement affirmé la loi du 21 janvier 1995 dite d'orientation et de programmation sur la sécurité (LOPS). D'autres acteurs sont associés à la politique de sécurité : les collectivités territoriales ainsi que les représentants des professions, des services et des associations œuvrant dans les domaines de la prévention de la délinquance, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

La Cour des comptes a enquêté auprès des préfetures, des services territoriaux de la police nationale chargés de la sécurité publique (directions départementales et circonscriptions de sécurité publique), des formations compétentes de la gendarmerie nationale (régions et groupements départementaux) et des procureurs de la République. Son contrôle s'est aussi exercé sur les services centraux des directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

A partir d'un échantillon de 52 villes de toutes tailles⁶ quoique comprenant peu de communes rurales, les chambres régionales des comptes, principalement celles des quatre régions précitées, ont procédé au contrôle des actions des communes et intercommunalités en matière de sécurité publique à travers leur participation aux dispositifs de prévention de la délinquance et, pour celles qui en sont dotées, leurs polices municipales et leurs systèmes de vidéosurveillance.

Le contenu du rapport

Le présent rapport examine d'abord les conditions du pilotage des forces de police et de gendarmerie qui se voient assigner par l'échelon central des objectifs de plus en plus nombreux et précis, exprimés le plus souvent au moyen des indicateurs de mesure de la délinquance (chapitre I). Il ne traite pas de l'action de la police aux frontières, de la police judiciaire, de la direction centrale du renseignement intérieur, ni des forces mobiles, sauf en ce qui concerne leur participation aux missions de sécurisation.

Alors que l'évolution de leurs effectifs et de leurs budgets de fonctionnement est désormais orientée à la baisse (chapitre II), le rapport traite des évolutions nécessaires de leur gestion et organisation : d'une part, en matière de gestion des ressources humaines, notamment pour l'organisation du temps de travail (chapitre III) ; d'autre part, s'agissant de la répartition de leurs effectifs, la structuration de leurs unités et leur implantation territoriale (chapitre IV).

⁶ Cf. annexe n°1.

Après les forces nationales, l'analyse porte sur le développement des polices municipales, important mais inégal, en fonction de la volonté des élus locaux (chapitre V).

Enfin, le rapport examine les conditions du développement par les communes des systèmes de vidéosurveillance de la voie publique que l'Etat encourage fortement dans le but de faire reculer le nombre de délits et de faciliter l'interpellation de leurs auteurs (chapitre VI).

L'organisation de la police et de la gendarmerie nationales

Au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN), 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), majoritairement implantées dans les villes de plus de vingt mille habitants. Structurée selon un principe de spécialisation, la DGPN est en effet constituée de directions centrales distinctes, respectivement chargées à titre principal des missions de sécurité publique, de police judiciaire, de contrôle de l'immigration, de maintien de l'ordre, de renseignement intérieur.

En outre, à l'échelle de Paris et des départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), la préfecture de police reproduit une organisation analogue à celle de la DGPN du point de vue de la spécialisation de ses directions opérationnelles.

La gendarmerie nationale est placée depuis 2002 pour son emploi sous l'autorité du ministre de l'intérieur⁷, 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.

⁷ Article 3 du décret n°2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur.

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. La gendarmerie départementale comprend aussi des unités spécialisées en police judiciaire (brigades et sections de recherche) et dans la surveillance des secteurs et créneaux les plus sensibles (pelotons de surveillance et d'intervention) qui interviennent en renfort sans dessaisir les unités de base.

Chapitre I

Le pilotage des forces de sécurité de l'Etat

Chaque année, au début de février, une fois connues les statistiques de la délinquance et les résultats d'activité des services de police et de gendarmerie pour l'année écoulée, le ministre de l'intérieur adresse ses directives aux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ainsi qu'au préfet de police de Paris et à l'ensemble des préfets de département. Elles sont relayées par des instructions des directions centrales composant la direction générale de la police nationale (DGPn), d'une part, et de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), d'autre part, adressées à leurs responsables territoriaux, qui déclinent les objectifs ministériels en fonction de la spécificité des deux forces.

I - Les objectifs des forces de sécurité

La mise en œuvre de la « culture de résultat », instituée par l'instruction ministérielle du 24 octobre 2002⁸ comme mode de fonctionnement quotidien des services de sécurité publique, a conduit à faire prévaloir une gestion des services par objectifs chiffrés.

⁸ Circulaire du 24 octobre 2002 du ministre de l'intérieur aux directeurs départementaux de la sécurité publique, relative à l'adaptation de l'action des services territoriaux au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance.

A - Les objectifs annuels de la DCSP

Au cours de ces dernières années, les instructions annuelles du directeur central de la sécurité publique (DCSP) destinées aux directeurs départementaux (DDSP), sous couvert des préfets, ont été dictées par une volonté de pilotage de plus en plus centralisé.

En 2003, l'instruction a porté sur les « *orientations stratégiques* » de la direction centrale. En deux pages et demi, elle a défini trois objectifs « *majeurs* » : accentuer le recul de la délinquance amorcé en 2002, réussir le redéploiement police-gendarmerie, veiller aux bonnes conditions de mise en œuvre de l'accord sur la réduction du temps de travail (ARTT).

Les années suivantes ont été caractérisées par la multiplication des orientations stratégiques et des priorités d'action assignées aux DDSP. Les objectifs quantitatifs sont devenus plus nombreux, précis et directifs. Des valeurs-cibles ont été fixées pour la baisse de la délinquance générale et de la délinquance de voie publique ainsi que pour l'amélioration du taux moyen d'élucidation des faits constatés. Puis, des objectifs quantitatifs ont été ajoutés pour l'évolution des violences crapuleuses, des violences urbaines et du taux d'occupation de la voie publique. Chaque année, des leviers d'action ont été prescrits pour les atteindre.

En 2010, l'instruction annuelle du DCSP à ses responsables territoriaux a été encore plus précise. En huit pages, elle a détaillé une longue batterie d'objectifs « *dans la lutte contre les différentes formes de délinquance* ». Pour chaque catégorie de délits, elle a fixé aux DDSP à la fois des objectifs quantitatifs et des actions à mener. Des prescriptions ont été ajoutées dans les domaines du renseignement et de la prévention de la délinquance. Au total, les DDSP ont reçu instruction de leur directeur central de mener pas moins de 48 actions « *prioritaires* ».

B - Les objectifs annuels de la gendarmerie

La mise en œuvre des objectifs assignés à la gendarmerie départementale s'appuie sur une organisation pyramidale et intégrée au sein de laquelle les commandants de région bénéficient d'une déconcentration des pouvoirs de gestion supérieure à celle des DDSP dans l'organisation de la police nationale. Ils sont en effet chargés de veiller au maintien de la capacité opérationnelle des unités au moyen de la ventilation des emplois, des crédits et des matériels, ainsi que du contrôle de gestion.

Chaque année, au mois de février, le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) adresse aux commandants des régions de gendarmerie une instruction valant « *programme d'action* », constituée du bilan de l'année passée et de directives sur ses objectifs stratégiques arrêtés en cohérence avec les objectifs annuels définis par le ministre de l'intérieur. Cette instruction annuelle indique aussi aux commandants de région les leviers d'action que doivent utiliser leurs commandants de groupements départementaux pour atteindre les objectifs fixés.

En réponse, les commandants de région doivent adresser au DGGN le programme d'action assigné aux commandants de groupements de leur ressort. En tant qu'échelons de direction opérationnelle, d'organisation administrative et de gestion des moyens, ils disposent d'une certaine latitude pour fixer les modalités d'action et de fonctionnement des groupements départementaux et des unités subordonnées. Ces programmes régionaux ont une portée plus large que les instructions annuelles reçues par les DDSP. Ils concernent les objectifs stratégiques et les leviers d'action à l'échelon local non seulement en matière d'évolution de la délinquance, mais aussi d'organisation et de soutien logistique, de moyens budgétaires et de gestion des ressources humaines.

Il appartient enfin aux commandants de groupement, qui sont surtout responsables de l'activité opérationnelle des unités, d'élaborer un plan d'action départemental susceptible de décliner localement les objectifs définis par leur commandant de région et d'intégrer le cas échéant les objectifs complémentaires fixés par le préfet.

II - La coordination des forces

Du fait de la pluralité des forces en présence, les conditions de leur coordination au niveau territorial déterminent en partie l'efficacité de la politique de sécurité publique de l'Etat. Cette coordination est confiée au préfet de département qui ne l'assure toutefois pas en totalité.

A - Le rôle du préfet

Alors qu'il était déjà chargé de diriger l'action des services de police et de gendarmerie dans les missions de maintien de l'ordre, le préfet de département s'est vu confier par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, la responsabilité d'animer et de coordonner l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, à l'exception des missions de police judiciaire. Le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et

à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, modifié par le décret 16 février 2010, a confirmé cette responsabilité en le chargeant de l'ordre public et de la sécurité des populations et en lui donnant autorité sur l'ensemble des chefs des services déconcentrés (dont le DDSP) et sur le commandant du groupement de gendarmerie départementale. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011 a confirmé ce rôle de coordination des forces de sécurité confié au préfet.

Généralement forte, l'implication des préfets sur les questions de sécurité publique varie néanmoins d'un département à l'autre. Pour remplir leurs missions qui sont de plusieurs ordres, ils sont épaulés par leur directeur de cabinet, qui y consacre une large partie de son temps, et deux ou trois autres collaborateurs, généralement chargés parallèlement d'autres tâches administratives.

Au mois de mars de chaque année, en concertation étroite avec les responsables des forces de police et de gendarmerie, le préfet décline en objectifs départementaux de sécurité publique (et de sécurité routière) les objectifs nationaux notifiés par le ministre de l'intérieur, en tenant compte des spécificités locales et des résultats de l'année écoulée.

Tout au long de l'année, il entretient un dialogue permanent avec les responsables des services de police et de gendarmerie. Dans tous les départements, son rôle de coordination s'exerce par l'animation d'une réunion hebdomadaire qui rassemble autour de lui les responsables des services de l'Etat compétents en matière de sécurité publique : le DDSP, le colonel commandant le groupement de gendarmerie, le directeur départemental de la police aux frontières (DDPAF), le directeur ou le chef d'antenne de la police judiciaire (PJ) et le délégué départemental de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI). En l'absence d'urgence particulière, la présidence peut être assurée par le directeur de cabinet du préfet.

Le préfet de zone et le préfet délégué pour la défense et à la sécurité

Le préfet de zone de défense et de sécurité a trois missions : l'élaboration des mesures non militaires de défense et la coopération avec l'autorité militaire (la circonscription militaire de défense coïncide avec la zone) ; la coordination des moyens de sécurité civile ; l'administration d'un certain nombre de moyens de la police nationale et de moyens des transmissions du ministère de l'intérieur.

Le préfet de zone est le préfet de la région et du département chef-lieu de la zone de défense et de sécurité. A Paris, le préfet de la zone de défense est le préfet de police.

Il existe sept zones de défense en métropole.

Hors le cas de Paris, le préfet de zone est assisté d'un préfet délégué pour la défense et la sécurité. Celui-ci dirige l'état-major de zone et le secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP). Il peut être chargé, pour le département chef-lieu, de la direction et du contrôle des services de police, ainsi que de la coordination opérationnelle de l'ensemble des forces participant à la sécurité : services de police et de gendarmerie nationale.

La réunion hebdomadaire de sécurité permet de suivre les statistiques de la délinquance dans les différents secteurs géographiques, d'évoquer les faits marquants (violences urbaines, mouvements sociaux, occupations de sans-papiers, manifestations lycéennes), les éventuelles difficultés de coordination entre les services territoriaux, la préparation des visites ministérielles (fréquentes en région parisienne et dans les grandes villes) et les événements qu'il importe d'anticiper en matière d'ordre public. Les chefs de service informent le préfet des initiatives en cours. Généralement sur leur proposition, il peut donner des instructions relatives aux moyens adaptés à l'évolution des faits.

Le préfet de département est avant tout le responsable de l'ordre public. Lorsque l'analyse de la situation lui permet de conclure au besoin de forces mobiles, il formule une demande auprès du préfet de zone de défense et de sécurité, qui, après une évaluation par une unité zonale de coordination composée de représentants de la police et de la gendarmerie, peut décider l'envoi d'unités disponibles. En cas d'insuffisance de forces mobiles disponibles dans sa zone, le préfet de zone fait une demande de renfort auprès du ministère de l'intérieur.

B - La coordination partagée des services de l'Etat

En application de l'article 8 du décret du 19 septembre 1996 relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police et la gendarmerie nationales, le préfet de département a la responsabilité de la coordination des actions des deux forces en matière de paix et de sécurité publiques. Toutefois, il n'est pas le seul responsable de la coordination des services de l'Etat chargés de lutter contre la délinquance et la criminalité.

Le préfet préside avec le procureur de la République le comité départemental de sécurité (CDS), composé des responsables des services locaux de police et de gendarmerie ainsi que du chef du groupement d'intervention régional (GIR), du directeur régional des douanes, du directeur départemental des finances publiques et du directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse. Le CDS est chargé de mettre en œuvre les orientations gouvernementales et d'assurer la cohérence de l'action des services de l'Etat en matière de sécurité intérieure. C'est un lieu de dialogue entre les responsables des services de police et le parquet sur la mise en œuvre par ce dernier de la politique pénale.

L'état-major départemental de sécurité est une instance plus restreinte réunissant mensuellement, à l'initiative du préfet, le procureur de la République, l'inspecteur d'académie, les directeurs des services fiscaux et des douanes et les responsables des forces de sécurité. Créé en septembre 2009 à l'initiative du Président de la République pour remédier « *aux cloisonnements, aux querelles de chapelle et à l'absence de communication* » entre les services de l'Etat confrontés aux formes de délinquance relevant à la fois des violences urbaines et du banditisme classique, il doit être l'organe opérationnel du CDS et introduire une plus grande continuité d'action de l'autorité préfectorale et de l'autorité judiciaire.

La présence des procureurs au sein des états-majors de sécurité doit leur permettre d'informer les autres services de l'Etat sur le traitement judiciaire apporté aux infractions élucidées et à la mise en cause de leurs auteurs. Pour l'heure, cependant, à défaut de disposer d'un système d'information statistique performant, ils ne peuvent guère communiquer que des données globales, sans distinguer les différents types d'infractions, ni fournir une lecture territorialisée des réponses pénales.

Le préfet n'assure pas en totalité la coordination des forces de police et de gendarmerie dans son département. Il n'exerce pas celle des

services d'enquêtes de la police ou de la gendarmerie dont la mission est de constater les infractions pénales, recueillir les preuves et rechercher leurs auteurs, sous la direction du procureur de la République au stade de l'enquête préliminaire, ou d'un magistrat du siège chargé de l'instruction. L'organisation des services d'enquêtes est complexe ainsi que les règles de leur saisine en fonction de la nature des délits constatés. Il en résulte des risques de dysfonctionnement, notamment de concurrence entre services, ne relevant pas de l'autorité du préfet.

Dans une large partie des départements, les procureurs de la République animent, hors sa présence, un ou plusieurs groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD). Ces formations restreintes, instituées par circulaire de la chancellerie pour trouver des réponses policières et pénales à des faits de délinquance graves et répétés commis dans les quartiers sensibles, ont fait la preuve de leur efficacité. Outre le procureur, elles sont généralement composées du commissaire, du maire, du chef de la police municipale et du représentant du bailleur social, et doivent normalement être dissoutes une fois leurs objectifs atteints.

C - Le rapprochement des systèmes d'information sur la délinquance

La coordination des appareils statistiques utilisés par le ministère de l'intérieur pour enregistrer la délinquance constatée par ses services et par celui de la justice pour en suivre le traitement judiciaire reste attendue depuis de nombreuses années⁹. Fin 2001, la mission parlementaire dite « Caresche-Pandraud » a formulé des préconisations concernant un rapprochement entre la délinquance « constatée » par la police et la gendarmerie nationales et la délinquance « traitée » par les services judiciaires. La mise en œuvre de ce projet s'est notamment heurtée à l'absence de concordance des nomenclatures relatives aux délits et à la difficile mise en relation des différents systèmes informatiques : le *STIC*¹⁰ pour la police nationale, *JUDEX*¹¹ pour la gendarmerie nationale et *CASSIOPEE*¹² pour la justice. La modernisation et la refonte des applications *STIC* et *JUDEX*, engagées en 2005, ont néanmoins débouché sur la création d'un système commun de traitement des procédures judiciaires (TPJ) alimenté, pour la police nationale, par les logiciels de

⁹ Elle faisait l'objet de la première des 105 recommandations contenues dans le rapport remis en juillet 1977 au Président de la République par le comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, présidé par Alain Peyrefitte.

¹⁰ STIC : Système de traitement des infractions constatées.

¹¹ JUDEX : Système judiciaire de documentation et d'exploitation

¹² CASSIOPEE : Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédures pénales et enfants.

rédaction des procédures de la police nationale (LRP-PN) et de la gendarmerie nationale (LRP-GN). La mise en concordance des codes « NATINF » de la justice et des index de « l'état 4001 » avec les items de ces deux logiciels devrait permettre des échanges avec *CASSIOPEE*. Toutefois, l'expérimentation de ce dispositif n'a pas encore eu lieu.

III - Les indicateurs de résultats et d'activité

En 2010, selon les données statistiques publiées par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) les services de police et les unités de gendarmerie ont enregistré 2 184 460 atteintes aux biens – vols, destructions, dégradations - et 467 348 atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (AVIP). Au cours de la période 2002-2010, le reflux continu des premières a atteint 28,6 %, dont 1,9 % en 2010, alors que les AVIP ont augmenté de 21,2 %, dont 2,5 % en 2010 en France métropolitaine.

L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

L'ONDRP est un département de l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), qui est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du Premier ministre.

Il a notamment pour mission de recueillir les données statistiques relatives à la délinquance auprès de tous les départements ministériels et organismes publics ou privés ayant à connaître directement ou indirectement de faits d'atteinte aux personnes ou aux biens. Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'ONDRP est également chargé de centraliser les données sur le prononcé, la mise à exécution et l'application des mesures et sanctions pénales.

Il organise la communication des résultats de ses études à l'ensemble des citoyens par des publications régulières et leur mise en ligne sur le site Internet de l'INHESJ : rapport annuel sur la criminalité en France, bulletin mensuel sur les faits de délinquance constatés au cours des douze derniers mois, collection « *Grand angle* » portant sur l'étude d'un phénomène particulier réalisée à partir de données issues des enquêtes de victimation, de l'état 4001 ou d'un travail qualitatif spécifique.

Il peut formuler toute proposition utile au développement de la connaissance des phénomènes criminels, de l'activité des services de police, des unités de gendarmerie ou des réponses pénales et à l'amélioration des performances des politiques publiques en matière de prévention, de réinsertion et de lutte contre la récidive.

L'ONDRP est doté d'un conseil d'orientation chargé d'assurer l'indépendance de ses travaux, composé de six membres nommés en qualité d'élus nationaux ou locaux et de dix-neuf membres nommés en qualité de personnalités qualifiées sur proposition des ministères intéressés ainsi que de l'INHESJ, du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances et du Conseil national des barreaux. En outre, sont membres de droit du conseil d'orientation le directeur général de la police nationale, le directeur général de la gendarmerie nationale, le directeur des affaires criminelles et des grâces, le directeur de l'administration pénitentiaire, le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, le directeur général des douanes et droits indirects, le secrétaire général du ministère de la justice et le délégué interministériel à la sécurité routière.

La Cour a analysé l'évolution de la délinquance dans les zones de compétence des services de la DCSP, d'une part, et de la gendarmerie nationale, d'autre part, qui représentent respectivement 53 % et 29 % de la délinquance enregistrée en France métropolitaine.

A - Des indicateurs extraits de l'état 4001

Créé en 1972 pour mesurer l'évolution de la délinquance et de la criminalité, l'état 4001 recense les crimes et délits constatés par les services relevant de la DGPN, de la DGGN et de la préfecture de police de Paris, portés à leur connaissance par le dépôt d'une plainte ou découverts par eux. La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) en assure la consolidation au niveau national. L'état 4001 comprend 107 index correspondant à une catégorie de faits. A chaque index, il mentionne aussi les faits élucidés et un taux d'élucidation par rapport aux faits constatés. Il comporte enfin des informations synthétiques sur les personnes mises en cause.

1 - L'utilisation étendue de l'état 4001

Les données issues de l'état 4001 ont été utilisées de façon croissante comme instrument de mesure de la délinquance, mais aussi de définition des objectifs d'activité des services et d'évaluation de leur efficacité. Au sein du ministère de l'intérieur, les statistiques mensuelles et annuelles de la délinquance sont devenues des outils de pilotage des services territoriaux. Ce pilotage s'appuie aussi sur la main courante informatisée qui retrace précisément l'activité quotidienne des services.

Depuis plusieurs années, les objectifs annuels assignés par la DCSP à chaque directeur départemental ont été déclinés par

circonscription de sécurité publique (CSP) au moyen de tableaux de bord hebdomadaires et mensuels, permettant de suivre localement l'évolution des indicateurs de délinquance générale, de délinquance de proximité, de violences urbaines, d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes. Ces tableaux de bord comprennent aussi des indicateurs d'activité des services d'enquêtes : taux d'élucidation de délinquance générale, taux d'élucidation de délinquance de proximité, infractions révélées par l'action des services (IRAS), nombre d'interpellations réalisées par les brigades anti-criminalité (BAC), nombre de personnes mises en cause, nombre de gardes à vue. Il s'y ajoute généralement des indicateurs de mise en œuvre des moyens de police technique et scientifique (signalisations au fichier automatisé des empreintes digitales et à celui des empreintes génétiques, taux de déplacements sur les cambriolages et les véhicules volés).

Dans le cadre de son rapprochement avec la police nationale, la gendarmerie a eu progressivement recours aux mêmes indicateurs chiffrés, montrant parfois une plus grande conscience des limites de l'approche statistique de la lutte contre la délinquance. Ainsi, le programme d'action régional de Rhône-Alpes pour 2009 débutait par cette mise en garde : *« La politique de résultats ne doit pas se traduire par une « dictature » des chiffres, car cela pourrait entraîner certains vers une « course aux numéros » et fatalement conduire à une altération de la relation de la population envers ses gendarmes ».*

2 - Les faiblesses de l'état 4001

L'état 4001 présente des lacunes et des imperfections ; il soulève des difficultés d'interprétation souvent relevées et analysées par de nombreux experts dont ceux de l'ONDRP. Il comptabilise seulement les faits portés à la connaissance des services de police ou de gendarmerie sur dépôt d'une plainte ou sur constatation à leur initiative, ce qui exclut ceux mentionnés sur le registre de la main courante ou révélés par une plainte auprès des services judiciaires. Il ne prend pas en compte les délits routiers, pas même les atteintes par imprudence à la vie humaine commises lors d'accidents de la circulation. Il n'inclut pas les contraventions des cinq classes, notamment celles pour violences volontaires ou pour destructions et dégradations légères. Il agrège des faits disparates qui n'ont pas tous le même impact statistique sur l'évolution d'ensemble de la délinquance, car leur unité de compte (nombre de victimes, d'infractions, d'auteurs ou de procédures) varie selon les délits. Enfin, il est très sensible aux conditions d'accueil des personnes désireuses de déposer une plainte.

Les faits enregistrés dans l'état 4001 ne correspondent qu'à une partie de la délinquance. Tant en matière d'atteintes aux biens que de violences aux personnes, des différences existent entre la délinquance enregistrée par les forces de sécurité et la délinquance vécue. Aussi l'ONDRP a-t-il mis en place depuis 2007, en association avec l'INSEE, un dispositif d'enquêtes annuelles de « victimation » ou enquêtes « *Cadre de vie et sécurité* », dont les résultats sur l'année civile sont publiés au mois de novembre suivant, visant à évaluer l'écart entre la mesure statistique et la réalité.

3 - L'agrégat de délinquance générale

Jusqu'en 2009, les objectifs assignés aux forces de sécurité, à l'échelon ministériel comme dans les directions départementales de sécurité publique ou les groupements de gendarmerie, ont été formulés en tout premier lieu au moyen d'un indicateur global, l'agrégat de délinquance générale, correspondant à la totalisation des 107 index de l'état 4001, c'est-à-dire à l'ensemble des faits de délinquance non routière, enregistrés en France métropolitaine par les services de police et de gendarmerie. Cet indicateur est passé de 3 825 442 en 2004 à 3 521 256 en 2009, soit une baisse de 7,9 %.

Toutefois, comme l'a rappelé l'ONDRP depuis plusieurs années, cet indicateur, abondamment utilisé tant pour le pilotage des services territoriaux que la communication externe du ministère de l'intérieur, résulte d'un calcul non pertinent en raison de son hétérogénéité. « *Ce n'est pas un chiffre utile dans l'analyse des phénomènes de délinquance. Son utilisation comme chiffre unique, surtout lorsqu'il est assimilé à "la délinquance", est une simplification grossière qui induit en erreur. Le projet même de mesurer en un seul chiffre "magique" la délinquance est illusoire, surtout si on s'en tient à la seule délinquance enregistrée sans tenir compte de données de victimation.* »¹³

4 - L'adaptation du système d'information

Par une circulaire du 12 février 2010, le ministère de l'intérieur a procédé à une adaptation du système d'information utilisé pour mesurer l'évolution de la délinquance et guider l'activité des services de sécurité publique. Ce système continue cependant de reposer essentiellement sur l'état 4001, mais de nouveaux tableaux de bord nationaux et

¹³ Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Bulletin pour l'année 2009, janvier 2010.

départementaux sont utilisés par les services territoriaux de police et de gendarmerie.

Désormais jugés peu significatifs du fait de l'hétérogénéité des rubriques qui les composent, les agrégats de délinquance générale et de délinquance de proximité en ont été retirés. Conformément aux recommandations de l'ONDRP, l'évolution de la délinquance doit désormais être analysée à travers les quatre agrégats plus homogènes d'atteintes aux biens, d'atteintes à l'intégrité physique des personnes (AVIP), d'infractions économiques et financières (IEEF) et d'infractions relevées par l'action des services (IRAS).

Par exemple, l'évolution de l'ensemble des vols pourra être analysée au moyen de l'agrégat des atteintes aux biens qui intègre les vols simples, notamment ceux commis dans des établissements ou lieux publics, ce qui paradoxalement n'était pas le cas de l'agrégat de délinquance de proximité. En outre, le suivi de ces agrégats principaux est complété par des indicateurs ciblés sur certaines catégories de délits comme les cambriolages ou les violences crapuleuses. Le taux moyen d'élucidation par catégorie d'infraction continue d'être utilisé comme indicateur de résultats. Les délais d'intervention nocturne des services devraient en outre être évalués.

Enfin, le suivi séparé, plus qualitatif et diversifié, des IRAS, composées essentiellement des infractions à la législation sur les stupéfiants et à la législation sur les étrangers, constitue aussi un progrès. Il devrait permettre d'éviter à l'avenir que la part du potentiel disponible, consacrée à une démarche proactive des services, joue le rôle de variable d'ajustement pour améliorer les résultats annuels. Jusqu'alors, les services avaient tendance, en tant que de besoin, à moins constater d'IRAS pour réduire l'agrégat de délinquance générale ou, au contraire, à en constater plus, pour améliorer le taux d'élucidation¹⁴.

Ces adaptations sont de nature à améliorer les conditions de pilotage des services territoriaux de la DCSP. Il est à noter, toutefois, que le ministère de l'intérieur continue d'utiliser, à l'échelon central, l'indicateur de délinquance générale en dépit de son défaut de pertinence désormais reconnu. Ainsi, lors de la publication par l'ONDRP des résultats de l'année 2010, la communication ministérielle a notamment

¹⁴ La caractéristique des IRAS est que la constatation de l'infraction est simultanée de l'interpellation des personnes mises en cause. Le taux d'élucidation est donc systématiquement de 100 %. La constatation, à l'initiative des services, d'un plus grand nombre de ces infractions permet d'améliorer mécaniquement leur taux moyen d'élucidation. En contrepartie, elle alourdit l'agrégat de la délinquance générale.

porté sur la baisse la délinquance générale pour la huitième année consécutive.

B - L'évolution de la délinquance mesurée par les services de la police¹⁵

1 - La baisse de la délinquance de proximité

L'agrégat de délinquance de proximité, en vigueur jusqu'en 2010 inclus, composé uniquement des vols à main armée et vols avec violence sur la voie publique, des cambriolages, des vols touchant les véhicules et des destructions et dégradations, a diminué de 34 % au cours de la période 2002-2009. Cette baisse a entraîné celle de la délinquance générale qui, avec un total de 1 868 000 faits constatés en 2009, avait diminué en zone de police de 338 000 depuis 2002, soit une baisse de 15,3 %.

Le recul de 42 % des vols liés à l'automobile et aux deux-roues, soit 245 000 faits, a représenté les trois-quarts de la baisse globale. Les vols d'automobiles proprement dits ont été divisés par plus de deux. Les vols à la roulotte ont baissé de 38 % et les vols d'accessoires de 43 %.

En baisse de 35 % de 2002 à 2009, soit 133 000 faits, les destructions et dégradations de biens constituent la deuxième catégorie d'infractions à l'origine du recul de la délinquance générale. Cette baisse a touché les destructions et dégradations de véhicules et autres biens privés davantage que celles des biens publics.

Le recul spectaculaire de ces deux seules grandes catégories d'infractions, les vols liés à l'automobile et les destructions et dégradations de biens privés (- 378 000 faits au total) est supérieur à la baisse globale de l'ensemble de la délinquance en zone de police de 2002 à 2009 (-338 000). Toutefois, selon la plupart des analystes et la direction générale de la police nationale elle-même, il a été dû principalement à l'amélioration par les constructeurs automobiles des dispositifs techniques de protection contre les vols et les effractions, et au renforcement des dispositifs de protection des espaces publics et privés (parkings, gares, etc.).

En outre, au-delà des données statistiques, la réalité du reflux des destructions et dégradations de biens privés doit être relativisée.

Ainsi, le nombre d'actes de vandalisme, estimé à partir des réponses des ménages interrogés lors des enquêtes « *Cadre de vie et*

¹⁵ Il s'agit ici des services de la police chargée de la sécurité publique.

sécurité » réalisées par l'ONDRP, est resté stable entre 2007 et 2009 pour ceux visant la voiture et a augmenté pour ceux concernant la résidence principale. La baisse des faits enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie n'est donc pas confirmée en tendance par les résultats des enquêtes annuelles de « victimation ». Une partie croissante des actes de vandalisme se serait traduite non par le dépôt d'une plainte par les victimes, mais par l'enregistrement d'une simple contravention non comptabilisée dans l'état 4001¹⁶.

D'autres catégories de délits ont aussi affiché des baisses significatives en pourcentage et en nombre (de plus dix mille infractions) : les cambriolages (- 28 %), les vols de particuliers commis dans des locaux ou lieux privés (- 10 %), les falsifications et usage de chèques volés (- 49 %). D'autres baisses numériquement moins importantes méritent d'être signalées : les vols à main armée (- 25 %), les vols avec violence avec arme blanche (- 40 %), les vols à la tire (- 14 %).

2 - L'aggravation des autres formes de délinquance

La période 2002-2009 se caractérise par la déconnexion entre l'évolution statistique de la délinquance de proximité (855 000 faits en 2009) et celle des autres formes de délinquance (612 00 faits en 2009) qui ont globalement progressé de 12 % dans la zone de compétence de la DCSP.

Les atteintes à l'intégrité physique des personnes (AVIP) ont connu une hausse de 20 %, soit 44 000 faits supplémentaires, due aux violences physiques non crapuleuses telles que les coups et blessures volontaires en augmentation de 51 %, les menaces ou chantages dans d'autres buts que l'extorsion de fonds, les atteintes à la dignité et les violences intrafamiliales. Selon la qualité de la victime ou la nature des faits, ces dernières sont enregistrées par les services de police sous une quinzaine d'index statistiques qui ne leur sont pas réservés si bien que, du fait des nomenclatures de l'état 4001, il est impossible de mesurer, à partir de cet état, la part, dans la progression sensible des AVIP, des comportements violents au sein de la sphère familiale.

L'augmentation de 52 % des « infractions relevées par l'action des services » (IRAS), soit 54 000 faits, a été due pour près des trois-quarts aux infractions liées aux stupéfiants et, pour le reste, à celles relatives au séjour des étrangers, multipliées par 2,4 de 2002 à 2009.

¹⁶ Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Bulletin pour l'année 2010, janvier 2011, et rapport annuel 2010 sur « La criminalité en France ».

Par ailleurs, dans la catégorie des escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF), les escroqueries et abus de confiance ont augmenté de 65 % en raison notamment de la montée des fraudes commises sur internet.

3 - Une évolution atypique en 2009

Marquant une inflexion par rapport au reflux plus important de 2007 (8,6 %) et 2008 (7,1 %), la baisse de la délinquance de proximité a été de 2,1 % en 2009, principalement du fait du retour à la hausse des vols avec violence sur la voie publique et des cambriolages, qui étaient en diminution depuis plusieurs années. Corrélativement, l'agrégat de délinquance générale a baissé de 0,5 %.

En fait, en 2009, seule la stabilisation des EIEF, en progression continue depuis 2005, a permis d'éviter la reprise à la hausse de la délinquance générale. Cette évolution statistique favorable s'explique principalement par la propension des services de police (et de gendarmerie), en application des directives écrites de leurs parquets respectifs, à s'abstenir en 2009 d'enregistrer les plaintes des victimes d'escroqueries commises par l'utilisation frauduleuse de cartes bancaires à distance, au motif que les banques, qui prennent en charge le préjudice financier, étaient les seules victimes de ces infractions.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces a dû rappeler, dans une note de 17 février 2010 aux procureurs généraux près les cours d'appel, que le non enregistrement de ces plaintes était irrégulier. Les titulaires de cartes bancaires utilisées frauduleusement restent fondés à se prévaloir d'un préjudice matériel ou moral distinct de celui indemnisé par les banques, au titre duquel ils conservent juridiquement un intérêt à agir en qualité de victimes. De surcroît, le refus de recevoir les plaintes constitue un manquement aux dispositions de l'article 15-3 du code de procédure pénale et porte atteinte à la libre appréciation par les parquets de l'opportunité des poursuites.

C - L'évolution de la délinquance mesurée par les unités de la gendarmerie

1 - Des évolutions parallèles à celles de la zone de police

Au cours de la période 2002-2009, l'agrégat de délinquance générale a baissé en zone de gendarmerie presque au même rythme qu'en zone de police (14,2 % au lieu de 15,3 %), de même que celui de délinquance de proximité (36,7 % au lieu de 34,5 %).

Les vols liés à l'automobile ont marqué un recul de 46 % comparable à celui observé en zone de police (42 %), confirmant le rôle des améliorations techniques apportées par les constructeurs aux dispositifs de protection des véhicules. L'impact de ce recul a été plus important car cette catégorie d'infractions représentait en 2002 un tiers de la délinquance générale en zone de gendarmerie contre un quart en zone de police. Avec 169 000 faits évités, il suffit à expliquer la totalité de la baisse de la délinquance dans la zone.

Pris globalement, les autres faits de délinquance sont restés stables de 2002 à 2009. Les destructions et dégradations ont baissé de 24 %, moins vite qu'en zone de police (35 %) et les cambriolages exactement au même rythme (27 %). La gendarmerie a aussi enregistré une forte hausse des violences physiques non crapuleuses, non limitée aux violences intrafamiliales. Dans sa zone, les AVIP ont même progressé plus rapidement qu'en zone de police (de 26 % au lieu de 20 %), particulièrement les coups et blessures volontaires (de 58 % au lieu de 51 %). Les EIEF ont augmenté exactement au même rythme (12 %) et les IRAS un peu moins vivement (43 % contre 52 %), notamment les infractions relatives aux stupéfiants.

La baisse de la délinquance de proximité s'est arrêtée en 2009 du fait de la recrudescence des cambriolages, comme en zone de police. Le reflux des infractions économiques et financières, ainsi que des infractions relatives aux stupéfiants constatées sur initiative des unités, a permis à l'agrégat de délinquance générale de baisser de 2,1 % après la hausse de 3,3 % l'année précédente.

2 - Des évolutions discontinues mal expliquées

Les statistiques départementales présentent parfois une grande instabilité qui peut faire douter de leur fiabilité. Ainsi, en 2009, celles de la délinquance de proximité ont connu des inversions de tendance de grande ampleur, comme dans le Haut-Rhin où une baisse de 12,2 % en 2008 a laissé place à une hausse de 14,6 % l'année suivante. Ce phénomène a été observé en Gironde, dans la Manche, le Morbihan, l'Orne, l'Oise, l'Ain, en Ile-et-Vilaine, Haute-Corse, Haute-Savoie.

Inversement, d'autres départements qui avaient subi une forte hausse en 2008 ont connu en 2009, contrairement au mouvement national, une baisse d'amplitude équivalente. L'ampleur de l'inversion a parfois été remarquable avec, par exemple, des taux de signe opposé de 6,1 % et 9,2 % dans les Bouches-du-Rhône ; 16,7 % et 11,1 % en Ariège ; 13,4 % et 16,6 % en Haute-Vienne ; 18,1 % et 9,6 % en Haute-Saône.

Pour expliquer ce phénomène, la DGGN fait référence à la conjonction de délits commis par des équipes itinérantes ou à l'incarcération de récidivistes. Ces faits peuvent justifier de fortes fluctuations statistiques à l'échelle locale, mais non départementale. Au plan national, la DGGN n'est pas davantage en mesure d'expliquer le mouvement irrégulier de certaines catégories de délits comme les violences sexuelles qui ont régressé de 6,8 % en 2009 après avoir augmenté de 10,7 % l'année précédente.

3 - Des éléments de différenciation partiellement inexpliqués

a) Les vols simples

Les vols simples (sans effraction ni violence) ont connu une hausse en zone de gendarmerie au lieu d'une baisse en zone de police. Notamment, les vols de particuliers dans les lieux publics ou privés ont augmenté de 23 % dans la première et reculé de 10 % dans la seconde.

La DGGN explique l'évolution constatée dans sa zone de compétence par la systématisation du dépôt de plaintes par les victimes de vols simples, y compris pour de faibles préjudices, en vue d'une indemnisation par leur compagnie d'assurance. En particulier, les vols de téléphones portables ont suscité l'engagement de travaux entre la police, la gendarmerie et les opérateurs de téléphonie mobile pour mettre en œuvre une procédure visant à dissuader les usagers de déclarer abusivement le vol de leur portable. Alors que ce facteur de hausse a été également présent dans sa zone, la police nationale attribue la baisse observée des vols simples de particuliers dans des lieux publics et privés à l'intensification de la sécurité privée (gardiennage, vidéosurveillance, équipements de détection).

b) Les « autres délits »

Les « autres délits » (index 107 de l'état 4001), catégorie fourre-tout qui regroupe de nombreux types d'infractions sans cohérence d'ensemble, présente aussi une grande différence d'évolution entre les deux zones.

Selon la DGGN, la forte diminution (43 %) constatée dans sa zone de compétence serait due à la meilleure fiabilité des données statistiques obtenue par des contrôles systématiques visant à enrayer un recours abusif à l'index 107 pour enregistrer des infractions relevant normalement d'une autre classification. Elle a accompli un effort de formation des enquêteurs et des militaires chargés localement des tâches de saisie

statistique et de contrôle pour que celles-ci soient réalisées conformément aux règles édictées par un guide méthodologique.

L'index 107 a connu une évolution exactement inverse en zone de police avec un accroissement de 43 % que la DGPN attribue à la création par des réformes législatives successives de nouveaux délits (regroupement illicite dans les halls d'immeubles, pénétration dans une enceinte sportive malgré une interdiction, infraction à la législation sur les chiens dangereux), non prévus dans les rubriques existantes et commis plus fréquemment dans les zones urbaines sensibles. L'évolution de l'index 107 aurait aussi été confortée par la multiplication des infractions de dénonciation de délits imaginaires (vols de téléphones portables). La faible importance numérique de ces délits, notamment des occupations illicites de halls d'immeubles, au regard des 13 000 faits supplémentaires enregistrés à l'index 107 entre 2002 et 2009, conduit à relativiser fortement cette explication qui, en outre, devrait s'appliquer aussi en zone de gendarmerie où sont implantés un quart des quartiers réputés sensibles.

D - Les résultats des services d'enquête

L'efficacité des services d'enquête constitue un autre domaine de différenciation des deux forces. De 2002 à 2009, pour l'ensemble de la délinquance générale, le nombre de faits élucidés a augmenté plus fortement en zone de police (28 %) qu'en zone de gendarmerie (8,5 %). Compte tenu de l'évolution à la baisse des faits constatés, le taux moyen d'élucidation a progressé de 23 % à 35 % en zone de police et de 32 % à 41 % en zone de gendarmerie, restant plus élevé dans cette dernière. Selon la DGPN, cette situation s'expliquerait par le poids de l'anonymat, facteur d'impunité, dans les grandes agglomérations¹⁷.

En matière de délinquance de proximité, en revanche, la progression du taux d'élucidation a été moins importante en zone de police (de 7,9 % à 11,7 %) qu'en zone de gendarmerie (de 10,3 % à 17,1 %). Elle a surtout résulté de la baisse du nombre de faits constatés et non de l'évolution des faits élucidés qui ont diminué de 3,6 % dans la première et augmenté de seulement 2,1 % dans la seconde. Ainsi, légèrement inférieur à quinze mille en 2009, le nombre de cambriolages élucidés par les services de la DCSP n'a pas progressé au cours de la période sous revue alors que leur taux d'élucidation (9,6 %) s'est amélioré du fait du recul de 28 % du nombre de faits constatés.

¹⁷ Ainsi le taux d'élucidation moyen dans les circonscriptions de moins de 25 000 habitants est environ deux fois supérieur à celui enregistré dans celles de plus de 500 000 habitants.

Le nombre de personnes mises en cause annuellement pour l'ensemble des actes de délinquance a connu un accroissement identique dans les deux zones (28 %), mais nettement plus rapide, en zone de gendarmerie, que celui des faits élucidés. L'explosion du nombre de gardes à vue (82 %) y a été plus forte qu'en zone de police (45 %). Les services de la DCSP en ont néanmoins effectué en 2009 deux fois plus (272 000) que ceux de la gendarmerie (124 000). De même, le pourcentage des personnes mises en cause placées en garde à vue y est resté plus élevé (42 % contre 30 %).

Le nombre de mineurs mis en cause pour des faits de délinquance en zone de police a augmenté de 15,5 %, soit presque deux fois moins rapidement que le total des personnes mises en cause si bien que leur part dans ce dernier a baissé de 22,9 % à 20,6 %.

E - L'exemple de la lutte contre le trafic de stupéfiants

1 - Une priorité récente des DDSP

Jusqu'en 2010, les DDSP n'ont pas été fortement impliquées dans la lutte contre le trafic de stupéfiants dont il paraît pourtant acquis de longue date qu'il alimente diverses formes de délinquance, notamment dans les quartiers réputés sensibles. Dans les instructions annuelles de la DCSP, ce domaine d'action n'a pas été qualifié d'objectif prioritaire. De fait, il a plutôt constitué une variable d'ajustement de l'activité des services aux objectifs chiffrés, notamment à travers l'indicateur des « infractions relevées par l'action des services » (IRAS).

Ainsi, de 2003 à 2006, l'instruction annuelle du DCSP aux DDSP a désigné, en tant que priorités opérationnelles, selon les années, la lutte contre les violences urbaines, celle contre l'insécurité routière ou la prévention des violences aux personnes. L'enjeu n'est vraiment apparu qu'en 2007 dans l'instruction du DCSP : « *Le démantèlement des trafics de stupéfiants et des réseaux qui alimentent l'économie souterraine de certains quartiers est également un objectif qui doit s'appuyer sur un travail transversal associant les GIR¹⁸* ».

En 2008, la lutte contre les trafics de stupéfiants est réapparue, sous la rubrique « divers », à la fin de l'instruction annuelle du DCSP demandant aux DDSP de poursuivre leur « *effort dans (...) les trafics et usages de stupéfiants, notamment des infractions à usage local, c'est-à-dire des trafics à l'échelle des secteurs et des quartiers* ». Un objectif de progression de 5 % des IRAS leur a été fixé.

¹⁸ GIR : groupement d'intervention régional.

Ce sujet a été traité en 2009 comme un enjeu non prioritaire. A la fin de son instruction annuelle, le DCSP a ajouté : « *En dehors de ces objectifs principaux, l'effort portera dans la lutte contre le trafic de produits stupéfiants et l'économie souterraine avec une progression de + 10 % des affaires de revente réalisées et une collaboration plus étroite avec les GIR* ».

Il a fallu attendre l'année 2010 pour que la lutte contre le trafic de produits stupéfiants soit érigée en objectif prioritaire dans l'instruction annuelle du DCSP. Elle devait s'orienter principalement vers la répression des micro-réseaux de distribution de drogue et l'organisation de contrôles renforcés des établissements ou des lieux festifs (établissement de nuit, lieux de « rave-party »). L'identification des revendeurs devait être privilégiée par rapport à l'interpellation des simples consommateurs.

2 - Le pilotage statistique de la lutte contre le trafic de stupéfiants

L'action des services de sécurité publique au cours des dernières années en matière de produits stupéfiants a été marquée par la priorité accordée, dans une approche essentiellement statistique, à la répression de la consommation. Les indicateurs de résultats suivis dans les DDSP ont été le nombre de faits constatés et accessoirement de personnes mises en cause et de garde-à-vue prononcées.

Pour améliorer leurs résultats quantitatifs notamment en matière d'élucidation, les services ont accordé une priorité croissante à la constatation de l'infraction la moins lourde, l'usage simple de produits stupéfiants sans revente, au détriment de la recherche et de l'interpellation des auteurs d'usage-revente et indirectement du démantèlement des réseaux de trafiquants. Ainsi, entre 2002 et 2009, la constatation des infractions par les services de la DCSP a connu une progression de 76 % pour l'usage simple, 30 % pour l'usage avec revente et seulement 8 % pour le trafic. Celle des placements en garde à vue a été encore plus contrastée avec des taux de 91 %, 42 % et 3 % respectivement. En 2009, plus d'un tiers (39 %) des personnes interpellées pour consommation de stupéfiants sans revente ont été mises en garde à vue.

De nombreux départements ont enregistré un doublement voire un triplement des infractions pour usage simple qui, par exemple, ont représenté 92 % des infractions constatées en matière de stupéfiants dans les Yvelines ou le Var en 2009. Selon la DGPN, l'interpellation des usagers peut permettre d'obtenir des renseignements utiles sur les revendeurs puis les trafiquants. Toutefois, cette priorité donnée à la répression de la consommation s'est souvent accompagnée d'une baisse sensible des indicateurs relatifs aux infractions d'usage-revente et de

trafic, comme dans le Rhône (- 50 % depuis 2002) et les Yvelines (- 52 % depuis 2006).

Certains départements font exception à ce constat. En Seine-Saint-Denis, les infractions pour trafic, deux fois plus nombreuses que celles pour usage avec revente, ont augmenté de 76 % de 2006 à 2009. La hausse a été de 169 % dans l'Essonne depuis 2002. La stratégie choisie a consisté à employer davantage les services de sécurité publique, notamment la sûreté départementale, pour poursuivre au niveau local l'action en profondeur engagée contre les réseaux et filières par les services de la police judiciaire et les groupements d'intervention régionaux (GIR). Des opérations de contrôle sont organisées régulièrement, à la recherche de flagrants délits dans des lieux de revente notoire, grâce à l'emploi d'unités telles que les groupes de sécurité de proximité (GSP) et les brigades de criminalité (BAC).

La direction générale de la gendarmerie nationale a amorcé la même évolution. Ainsi, son programme national d'action pour 2009, concernant la lutte contre les stupéfiants, demandait que soit privilégiée l'approche patrimoniale : « la lutte contre les trafics doit systématiquement primer par rapport aux façons de procéder, peu efficaces, visant à multiplier les procédures concernant les usagers ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le pilotage des services territoriaux de la DCSP est assuré au moyen d'objectifs chiffrés assignés à leurs responsables, objectifs de plus en plus nombreux et précis au fil des années, complétés par une batterie de leviers d'action pour les atteindre. La marge d'initiative et la capacité d'arbitrage des DDS sont donc restreintes. La participation de leurs services à la lutte contre le trafic de produits stupéfiants, érigée tardivement au rang d'objectif prioritaire, illustre les travers de ce pilotage statistique. Elle a en effet été orientée principalement vers l'interpellation des consommateurs sans amélioration significative des résultats en matière de revente ou de trafics. Elle a joué le rôle de variable d'ajustement pour rehausser le taux moyen d'élucidation.

La détermination des objectifs annuels assignés à la gendarmerie départementale présente des différences notables avec le dispositif appliqué dans les services de la DCSP, qui tiennent à l'existence d'un échelon régional de déconcentration de la gestion et de coordination de l'emploi des unités. La relation entre les résultats d'activité attendus et l'évolution des moyens des forces est davantage explicitée.

La mise en cohérence de l'action locale des services de l'Etat engagés dans la lutte contre la délinquance est assurée par le préfet et le

procureur de la République qui animent ensemble plusieurs instances de coordination. Leur tâche est délicate compte tenu du défaut d'objectifs communs assignés par les ministères de l'intérieur et de la justice, du manque de maîtrise des moyens budgétaires et humains à l'échelon local et de l'absence de système d'information mettant en relation les faits élucidés par les services de police ou de gendarmerie et le traitement des affaires « poursuivables » par l'autorité judiciaire.

Les statistiques du ministère de l'intérieur sur la délinquance enregistrée par ses services montrent une baisse sensible des atteintes aux biens, que les enquêtes de « victimation » conduite par l'ONDRP conduisent à relativiser, et une hausse symétrique des atteintes aux personnes. De manière générale, la DGPN et la DGGN sont rarement en mesure de relier les évolutions statistiques des principales catégories de délits aux actions engagées par les forces de sécurité. L'abandon en 2010 des agrégats de délinquance générale et de délinquance de proximité qui, en dépit de leur manque de pertinence, étaient depuis 2002 les indicateurs-clés retenus pour le pilotage des services territoriaux, constitue un progrès. Toutefois, le système d'information utilisé reste basé sur l'état 4001 qui comporte de nombreuses faiblesses intrinsèques.

En conséquence, en vue d'améliorer le pilotage des services territoriaux chargés de la sécurité publique, la Cour recommande les évolutions suivantes :

- rapprocher le système d'enregistrement de la délinquance utilisé par le ministère de l'intérieur de l'appareil statistique du ministère de la justice afin d'établir des liens entre l'élucidation des délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie et leur traitement par les services judiciaires ;

- poursuivre l'adaptation du système de mesure de la délinquance en comptabilisant les délits sur le lieu de leur commission et non de leur enregistrement ;

- concernant l'évolution de la délinquance, limiter les objectifs chiffrés assignés aux responsables territoriaux à des agrégats statistiques ou des catégories de délits homogènes et cohérents ;

- développer en collaboration avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) des analyses sur la relation entre l'évolution statistique des faits de délinquance et les actions des forces de sécurité.

Chapitre II

Le défi de la baisse des moyens

Les forces de police et de gendarmerie ont pu, durant la période 2003-2007 couverte par la loi d'orientation et de programmation (LOPSI) du 29 août 2002, tabler sur un renforcement de leurs crédits et de leurs effectifs. L'enquête de la Cour montre toutefois que l'accroissement de ces derniers, dans les services territoriaux de la DCSP, a été limité voire inexistant selon les indicateurs considérés. L'orientation à la baisse de l'évolution des moyens de deux forces, ensuite décidé en vue de stabiliser les dépenses de l'Etat, a commencé à être perceptible en 2009 et surtout en 2010 dans les services de police et les unités de gendarmerie chargés des missions de sécurité publique.

I - 2002-2010 : une augmentation des effectifs suivie d'une égale diminution

A - L'accroissement limité du nombre de policiers

Les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) de métropole étaient dotées d'un effectif de 51 523 policiers fonctionnaires au 1^{er} janvier 2010, en hausse de 2,1 % au cours de la période 2003-2009, soit 1 037 agents¹⁹. Le nombre total de fonctionnaires, y compris les agents administratifs, scientifiques et techniques, a augmenté de 3,3 %.

¹⁹ Données de la sous-direction des ressources humaines de la DCSP à périmètre constant, c'est-à-dire hors services départementaux de l'information générale (SDIG)

Cependant, les DDSP ont connu une déflation forte de leurs effectifs d'adjoints de sécurité (ADS) de 9 120 au 1^{er} janvier 2003 à 5 676 au 1^{er} janvier 2010. En conséquence, le nombre total de leurs policiers (fonctionnaires et ADS) a reculé de 4 % et le total de leurs effectifs, toutes catégories de personnel confondues, de 2,3 %, soit 1 483 agents, pour s'établir à 62 967 agents au 1^{er} janvier 2010.

B - Un accroissement ciblé sur la région parisienne

1 - Un effort inégalement réparti selon les départements

Entre le 1^{er} janvier 2003 et le 1^{er} janvier 2009, l'ensemble des DDSP de la région Ile-de-France a été doté de 903 fonctionnaires supplémentaires (policiers, personnels administratifs, techniques et scientifiques), soit près des trois quarts de l'accroissement enregistré en métropole (1 251 fonctionnaires) au cours de cette période. Le renforcement a été de 4,8 % en banlieue parisienne au lieu de 0,7 % dans le reste du territoire métropolitain.

Plus de la moitié de cet effectif supplémentaire est allé au département de Seine-Saint-Denis qui a bénéficié d'un accroissement de 12 %. En contrepartie, les effectifs des Hauts-de-Seine sont restés quasiment stables et ceux du Val-de-Marne ont baissé de 3,5 %.

En tenant compte du mouvement général de déflation des ADS, le total des effectifs de sécurité publique affectés en Ile-de-France a augmenté de 2,2 % au cours de cette période alors qu'il a baissé de 2,2 % sur l'ensemble du territoire métropolitain. Le nombre total de policiers (fonctionnaires et ADS) a crû de 1,3 %, soit 247 personnels supplémentaires.

Par département, l'évolution des effectifs totaux a été contrastée avec un renforcement sensible en Seine-Saint-Denis (8,8 %) et dans l'Essonne (8 %), une faible hausse en Seine-et-Marne (2,2 %), dans le Val-d'Oise (1,3 %) et surtout les Yvelines (0,7 %), et une baisse non négligeable dans les Hauts-de-Seine (- 3,0 %) et le Val-de-Marne (- 4,4 %).

En Seine-Saint-Denis, l'accroissement des effectifs de sécurité publique, de 376 agents toutes catégories confondues (policiers personnels administratifs, techniques et scientifiques et ADS) entre le 1^{er} janvier 2003 et le 1^{er} janvier 2009, a concerné principalement les unités départementales de la DDSP, passées de 818 à 1 055 agents, et une

créé en juillet 2008 et hors départements de la petite couronne parisienne placés en septembre 2009 sous l'autorité du préfet de police de Paris.

compagnie de sécurisation créée en 2008. Les 21 circonscriptions de sécurité publique (CSP) du département n'ont bénéficié globalement que de 24 agents supplémentaires.

2 - Une évolution globalement favorable à Paris

Le total des effectifs de la préfecture de police est passé à 31 733 agents au 1^{er} janvier 2010 du fait de l'intégration des DDSP de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), sous l'effet de l'instauration de la police d'agglomération en septembre 2009, au sein de la nouvelle direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP). Les effectifs parisiens sont restés stables entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2010 avec 20 394 agents à cette date tandis que ceux de la police nationale ont diminué de 1,6 % au cours de la même période.

La DSPAP représente désormais 63 % des effectifs de la préfecture de police au lieu de 48 % pour ceux de l'ex-DPUP (direction de la police urbaine de Paris). Au cours de la période 2006-2009, cette dernière a bénéficié d'un traitement relativement favorable puisque ses effectifs ont globalement crû de 3,1 %, mais cette évolution a résulté essentiellement du regroupement en son sein de la totalité des agents de surveillance de Paris (ASP) qui, quoique affectés dans les commissariats d'arrondissement, n'ont pas le statut de policier²⁰.

C - Le retournement de tendance depuis 2009

L'évolution des effectifs des services de la DCSP et des unités de la gendarmerie départementale, s'inscrit dans le cadre de celle de la police et de la gendarmerie dans leur ensemble, retracées par le tableau ci-dessous.

²⁰ Au nombre de 2 330 à la fin 2009, les agents de surveillance de Paris (ASP) sont des fonctionnaires territoriaux soumis au statut des personnels des administrations parisiennes. Ils sont principalement affectés au contrôle du stationnement même si les textes relatifs à leurs missions leur reconnaissent une certaine polyvalence comparable à celle de policiers municipaux.

Effectifs rémunérés (comptés en équivalent temps plein travaillé)

	2006	2010	Evolution 2010/2006
Police nationale	146 561	144 218	-1,6%
Gendarmerie nationale	99 546	96 179	-3,4%
Ensemble de la mission Sécurité	246 107	240 397	-2,3%

La réduction de l'effectif des deux forces s'est poursuivie en 2011. Selon les prévisions de la loi de finances, la police nationale dans son ensemble (pas seulement les services de sécurité publique) doit participer à l'effort de réduction des emplois publics à hauteur de 712 emplois et la gendarmerie à hauteur de 96 emplois.

Dans les services de sécurité publique, le mouvement de hausse du nombre de fonctionnaires s'est inversé en 2010. En particulier, le nombre de policiers fonctionnaires dans les DDSP de métropole est retombé à 50 928 au 1^{er} janvier 2011, annulant ainsi plus de la moitié de l'accroissement constaté au cours de la période 2003-2009. L'effectif total des DDSP s'est établi à 62 256 agents à cette date.

Dans la gendarmerie départementale, le renforcement des effectifs s'est interrompu plus tôt que dans la police. Toutes catégories confondues (officiers, sous-officiers, gendarmes volontaires, ouvriers et personnels civils), le total des effectifs placés sous l'autorité des commandants de région hors gendarmerie mobile, représentant environ 80 % des emplois de la gendarmerie nationale, est passé de 81 259 en 2006 à 80 649 en 2009, soit une baisse de 0,75 %. La réduction s'est d'abord portée sur les fonctions support, notamment la formation, avec la fermeture de quatre écoles. Les unités opérationnelles ont commencé à être touchées en 2010 et 2011, notamment par la suppression d'escadrons de gendarmerie mobile.

La diminution du total des effectifs n'a pas été uniforme. Certaines régions ont connu en 2009 une baisse non négligeable : Aquitaine (-2,2 %), Lorraine (- 2,9 %), Midi-Pyrénées (- 1,3 %), Nord-Pas-de-Calais (- 3,1 %), Ile-de-France (- 1,8 %). D'autres ont bénéficié d'une augmentation : Rhône-Alpes (1,4 %), Loire (2,2 %), Languedoc-Roussillon (1,5 %). Certains groupements départementaux, confrontés à un niveau de délinquance plus élevé, peuvent bénéficier d'un renforcement de leurs effectifs permanents comme, par exemple, celui de

l'Isère qui a reçu 27 emplois supplémentaires en 2009 et 20 en 2010. Au total, 750 postes auront été déployés à ce titre entre 2009 et 2011

II - La baisse des budgets de fonctionnement hors rémunérations

Les moyens du budget général de l'Etat consacrés à la sécurité publique représentent une partie, difficile à chiffrer, de ceux de la mission *Sécurité*, qui se compose des programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*.

La période 2006-2010 se caractérise par une réduction des dépenses de fonctionnement mais avec une hausse des dépenses de rémunérations, en dépit de la baisse des effectifs.

Dépenses de la mission Sécurité en M€ (2006-2010)

	2006	2010	Evolution 2010/2006
Police nationale			
Dépenses de rémunération	6 821	7 820	14,6 %
Autres dépenses	1 155	1 037	- 10,2 %
Total des dépenses	7 977	8 858	11,0 %
Gendarmerie nationale			
Dépenses de rémunération	5 864	6 295	7,4%
Autres dépenses	1 486	1 222	-17,8%
Total des dépenses	7 350	7 518	2,3%
Mission Sécurité			
Dépenses de rémunération	12 685	14 013	10,5%
Autres dépenses	2 642	2 362	-10,6%
Total des dépenses	15 327	16 375	6,8%

A - Les services de police²¹

1 - La baisse des dépenses de fonctionnement courant

A périmètre constant, les dépenses de fonctionnement et d'équipement, hors loyers budgétaires, des DDSP de métropole et d'outre mer, après avoir augmenté de 7,8 % en 2007, ont été réduites de 2,1 % en

²¹ Les services territoriaux chargés de la sécurité publique.

2008, puis stabilisées en 2009 et réduites à nouveau de 25 % en 2010 à 139,7 M€.

A l'intérieur de cet ensemble, la consommation des crédits globaux de fonctionnement et d'équipement (CGFE) qui avait continué de s'accroître de 8,5 % de 2006 à 2008, a reculé de 6,2 % en 2009 puis de 26 % en 2010 à 81,4 M€.

Les CGFE sont attribués aux services de police en fonction d'un montant forfaitaire par agent, fixé par la DRCPN, qui a été abaissé en 2010 de 1 299 € à 1 107 € par ETPT. De plus, l'octroi aux DDSP de « mesures nouvelles » a été supprimé, y compris pour couvrir des dépenses supplémentaires induites par la création, sur décision ministérielle, de nouvelles unités spécialisées ; de même que l'allocation de CGFE « spécifiques » destinés à tenir compte du coût de fonctionnement plus élevé de certains services.

Trois des cinq principaux postes de dépenses ont été orientés à la baisse avant 2009 : les frais de téléphonie²², les dépenses d'entretien et de réparation des véhicules²³, les achats de carburants²⁴. Pour le reste, les frais de transport et de déplacement, qui s'étaient alourdis, ont été abaissés en 2010 de 9,2 M€ à 1,2 M€. De même, tandis que les consommations d'énergie, que les DDSP ne maîtrisent guère puisque les contrats d'abonnement sont négociés et conclus au niveau zonal par les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), avaient eu tendance à augmenter, elles ont été réduites de 15 % en 2010.

2 - La sous-estimation des besoins dans les dotations initiales

Les DDSP de nombreux départements, comme ceux du Rhône, Bouches-du-Rhône, Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis, ont été dotées en 2009 d'un budget initial insuffisant pour couvrir les besoins de leurs services jusqu'à la clôture de l'exercice, même au prix d'une réduction sensible de leurs dépenses. Les gestionnaires locaux ont souvent été dépourvus de marges de manœuvre et rendus tributaires des rallonges budgétaires, concédées en cours d'exercice par l'administration centrale ou les SGAP. Ce mode de réduction de crédits dont la gestion, de surcroît, ne relève plus à partir de 2010 des DDSP, peut avoir un effet déresponsabilisant.

²² Grâce à la passation de deux marchés publics sur appel d'offres alors qu'auparavant les contrats de télécommunications étaient directement signés par les SGAP (téléphonie fixe) ou les DDSP (téléphonie mobile).

²³ Elles ont été ramenées en fin de période à leur niveau de 2006 grâce au renouvellement de 2 500 véhicules dans le cadre du plan de relance.

²⁴ Du fait du retournement des prix en fin de période.

L'analyse des données nationales relatives au budget consolidé des DDSP confirme cette observation. La contraction des dépenses a été obtenue en 2010 comme en 2009, en fixant les crédits initiaux à un niveau fortement inférieur à celui des crédits consommés l'année précédente. Ce niveau a ensuite été dépassé en exécution, tout en permettant néanmoins une baisse sensible des dépenses constatées. Ainsi, les crédits ouverts au titre des CGFE, arrêtés en 2009 et 2010 à des niveaux inférieurs de 8,9 % et 29 % aux crédits engagés l'année précédente, ont été dépassés de 3 % et 7,7 % respectivement.

Sur certains postes, les dépenses ont excédé en 2010 les crédits initiaux de manière particulièrement nette : les achats de consommables informatiques (3,3 M€ au lieu de 3 M€), les frais d'entretien et de réparation des véhicules (13,1 M€ au lieu de 11,6 M€), les consommations d'énergie (13,2 M€ au lieu de 12,6 M€), l'achat de matériels pour la police scientifique (1,8 M€ au lieu de 1,6 M€).

Ces dépassements ont varié selon les départements. Ainsi, alors qu'ils sont calculés dans les budgets primitifs de façon strictement proportionnelle aux effectifs de policiers, les CGFE se sont établis en 2009 à des niveaux très différents dans des DDSP, contrôlées par la Cour, comme celles du Rhône (1 253 €/agent), des Bouches-du-Rhône (1 501 €), du Var (1 561 €), de l'Hérault (1 638 €) et surtout dans les départements de la petite couronne parisienne : les Hauts-de-Seine (1 785 €), la Seine-Saint-Denis (2 092 €) et le Val-de-Marne (2 105 €).

Selon la DGP, ces écarts résultent du poids variable du poste de l'immobilier au sein des budgets zonaux et départementaux : plus il est élevé, plus la part consacrée aux CGFE est faible. Ceux-ci jouent donc le rôle de variable d'ajustement.

3 - Des variables d'ajustement liées à l'activité opérationnelle

En raison du poids grandissant des dépenses peu compressibles à court terme, notamment des loyers (22 M€ en 2010 hors loyers budgétaires), les ajustements induits par des budgets en forte baisse ont porté sur les acquisitions de matériels et sur les travaux de maintenance des locaux.

Au sein des CGFE, certains postes, de volume moins important que ceux déjà cités, ont connu des évolutions qui pourraient ne pas être sans risques pour l'efficacité de l'action des services, à organisation inchangée.

Les acquisitions de moyens de protection et d'intervention ont été comprimés de 1,8 M€²⁵ en 2008 à 790 000 € en 2010, les achats de fournitures pour la police technique et scientifique (PTS) de 4,2 M€²⁶ à 3,6 M€, en contradiction avec la priorité ministérielle affichée en faveur de la PTS.

Parmi les dépenses hors CGFE, les achats de véhicules, qui ont d'abord bénéficié d'un effort budgétaire notable, passant de 18,8 M€ en 2006 à 20,5 M€ en 2007, et 21,0 M€ en 2008, ont été ramenés à 9,9 M€ en 2010. Les DDSP n'ont pas bénéficié en 2009 de la traditionnelle « seconde tranche » de fin d'année, en raison d'un renouvellement partiel du parc automobile grâce aux crédits dépensés, en dehors de leurs budgets, dans le cadre du plan de relance. Les acquisitions de matériels informatiques et de télécommunications, remontées de 5,7 M€ à 8,4 M€ en 2007, sont retombées à 3,1 M€ en 2010. La part des prestations de travaux, destinée à l'entretien des locaux, a chuté de 15,7 M€ en 2007 à 8,7 M€ en 2010.

Faute de pouvoir à court terme comprimer les dépenses liées à l'immobilier (loyers, fluides), l'ajustement se fait sur les moyens nécessaires à l'activité opérationnelle (matériels de protection et d'intervention), aux enquêtes judiciaires (matériels d'analyse et de détection pour la police technique et scientifique), ou au renouvellement des équipements informatiques et à la maintenance des locaux. Ainsi, alors que le ministère de l'intérieur a fixé à 19 €/m² carré la norme d'entretien des locaux de police, les services de la zone de défense et de sécurité du sud-est ne disposent en moyenne que de 7 €/m².

La DGPN n'a pas été en mesure de préciser à la Cour les mesures d'organisation prévues pour réduire ses dépenses de fonctionnement sans compromettre les capacités d'intervention de ses unités.

B - La gendarmerie départementale

La DGGN a identifié huit postes de dépenses (hors charges de personnel) : les loyers, l'entretien immobilier, les carburants, l'entretien automobile, les changements de résidence, les frais de déplacement, les systèmes d'information et de communication (SIC) et les fournitures de bureaux. Elle établit des ratios de coûts unitaires (par agent, mètre carré, etc.) actualisés selon les indices spécifiques de l'INSEE. Des « modules »

²⁵ Les moyens pour la petite couronne étant estimés à 100 000 € (au vu des données de 2009).

²⁶ Les moyens pour la petite couronne étant évalués à 600 000 € (au vu des données de 2009).

sont appliqués à ces ratios pour prendre en compte les caractéristiques des régions au regard de l'état de leur parc immobilier, des frais de changement de résidence, des frais de déplacement, des crédits d'entretien automobile, de fournitures de bureau et de SIC.

Il appartient aux commandants de région de ventiler entre leurs groupements les dotations qui leur sont attribuées. La plus grande partie est allouée aux formations subordonnées. D'une part, une dotation de fonctionnement courant (DFC) est déléguée aux groupements de gendarmerie dont les commandants ont en principe le libre emploi (entretien immobilier, entretien des matériels, achats divers). D'autre part, ceux-ci bénéficient de droits de tirage sur une enveloppe régionale (téléphonie, frais de déplacement, relations publiques).

Hors région Ile-de-France, le total des budgets consommés par les régions de gendarmerie a baissé de 11 % entre 2007 et 2010, soit de 167 M€ à 148 M€. Certaines régions (Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie) ont vu leurs dépenses baisser de plus du quart. Dans d'autres, (Bourgogne, Franche-Comté), elles se sont maintenues ou ont légèrement augmenté (Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Corse). Ainsi, l'allocation des moyens budgétaires aux unités de gendarmerie implantées en région s'est accompagnée d'une certaine redistribution.

De surcroît, les unités subordonnées aux groupements bénéficient d'une dotation financière des unités élémentaires (DFUE) dont le montant est fixé par la DGGN en fonction du type d'unité et des effectifs, destinée aux dépenses d'entretien des locaux, d'amélioration des conditions de travail, d'accueil du public et de vie collective. Les montants en cause, répartis uniformément entre les unités, sont faibles. L'enveloppe globale des DFUE a diminué de 6,7 % en 2010, de 15 M€ à 14 M€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sous l'effet de la LOPSI de 2002, les services territoriaux de la police nationale chargés de la sécurité publique (DCSP) ont bénéficié au cours de la période 2003-2009 d'un accroissement de leurs effectifs de policiers fonctionnaires de 2,1 % en métropole à périmètre constant, principalement ciblé sur la région parisienne. Plus de la moitié de cet accroissement a été effacé dès 2010 par la diminution générale des emplois dans la police nationale qui s'est poursuivie en 2011. Compte tenu de la forte baisse du nombre d'adjoints de sécurité, l'effectif total de policiers (fonctionnaires et ADS) a reculé de 5,3 % au cours de la période 2003-2010.

En outre, la réduction des crédits de fonctionnement des services territoriaux de la DCSP n'a pas été suffisamment pilotée. Faute de pouvoir à court terme comprimer les dépenses liées à l'immobilier, l'ajustement se fait sur les moyens nécessaires à l'activité opérationnelle et aux enquêtes judiciaires, au renouvellement des équipements informatiques et à l'entretien des locaux, sans évaluation de l'impact sur les capacités d'intervention des unités.

Dans la gendarmerie nationale, les effectifs régionaux ont commencé à baisser en 2010 après avoir stagné (- 0,75 %) de 2006 à 2009. La gestion des crédits de fonctionnement courants de la gendarmerie départementale a été partiellement déconcentrée au niveau régional. Toutefois, la réduction des budgets a amputé la marge de manœuvre des commandants de région et des commandants de groupement. Son impact sur les capacités opérationnelles n'est pas davantage évalué que dans la police.

Au total, la Cour recommande l'évolution suivante :

- anticiper, dans les services de la police, comme de la gendarmerie, l'impact de la réduction des crédits de fonctionnement et d'équipement sur l'activité opérationnelle des services afin d'adapter leurs objectifs en conséquence.

Chapitre III

Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines

Compte tenu de la réduction amorcée de leurs effectifs et de leurs budgets de fonctionnement, le maintien des capacités opérationnelles des forces de sécurité publique exige un effort accru d'amélioration des conditions de gestion de leurs moyens, notamment de leurs ressources humaines.

I - Les attributions limitées des directeurs départementaux de la sécurité publique

En application du décret modifié du 6 novembre 1995, la gestion des gradés et gardiens, fonctionnaires de catégorie C, a été déléguée, en métropole, aux préfets de zone, sous l'autorité desquels sont placés les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) et, dans les départements d'outre-mer, aux préfets responsables des services administratifs et techniques de la police (SATPN).

Les DDSP ont le pouvoir de notation. En matière d'avancement, ils ont la responsabilité de formuler des propositions en vue de la préparation des commissions administratives paritaires (CAP) nationales ou interdépartementales selon les corps. Les classements qu'ils établissent des agents du corps d'encadrement et d'application (gardiens et gradés) sont rarement remis en cause au niveau national. Quoique dans une

moindre mesure, ils sont souvent suivis pour la promotion des officiers. En matière disciplinaire ou déontologique, ils disposent du pouvoir d'appliquer les sanctions du premier groupe (blâme et avertissement) et de proposer pour les autres la saisine du conseil de discipline.

Enfin, la prime de résultats exceptionnels à titre individuel est un outil supplémentaire de management mis à la disposition des DDSP. La liste des bénéficiaires est arrêtée par l'administration centrale à partir de leurs propositions dans une enveloppe financière déterminée en fonction des effectifs. Toutefois, cette prime, dont le montant varie de 500 € à 1 000 €, n'a concerné en 2009 que 8,9 % des agents. Le pourcentage a été de 18,7 % pour la prime à titre collectif, dont la procédure d'attribution est entièrement centralisée puisqu'elle consiste, au vu d'un classement des circonscriptions établi par la DCSP en fonction de critères de performances, à attribuer une prime au taux unique de 600 € aux fonctionnaires de tout ou partie de leurs unités.

Les DDSP se plaignent de manquer de liberté de choix en matière de gestion de leurs effectifs. Ils n'ont en effet presque aucun pouvoir pour décider du service d'affectation des fonctionnaires nommés dans leur département (hormis les gardiens sortis des écoles de formation) ou redéployer des fonctionnaires en service.

A - Les recrutements

Au cours des dernières années, les recrutements se sont raréfiés. Le nombre de postes offerts aux gardiens sortis des écoles a baissé de 4 665 en 2006 à 3 153 en 2009. En outre, l'évolution irrégulière des mouvements de sortie d'écoles constitue une contrainte d'autant plus perturbante, pour le fonctionnement des unités, qu'ils permettent de pourvoir aux postes les moins demandés lors des mouvements nationaux de mutation. L'absence de phasage entre ces différents mouvements crée d'importantes vacances de postes frictionnelles. Dans la plupart des CSP, les effectifs connaissent des oscillations auxquelles le fonctionnement des équipes doit s'adapter. Ainsi, dans l'ensemble de la police nationale, l'écart était en 2009 de 1 936 ETPT entre les mois de janvier et de septembre autour d'une moyenne annuelle de 145 669²⁷.

B - Un turn-over parfois très élevé

Les effectifs des services de sécurité publique comprennent en Ile-de-France une proportion élevée de policiers débutants, faiblement

²⁷ Source : DEPAFI-DAPN.

expérimentés, qui restent peu longtemps sur les postes occupés. Il en résulte des difficultés accrues de « management » des services, notamment d'encadrement, dans des villes où le niveau de la délinquance est plus élevé et les conditions de travail plus difficiles.

Au lieu de 16 ans au plan national, l'ancienneté moyenne dans la police nationale était en 2009 de 10,4 ans dans la région Ile-de-France et même de 8,5 en Seine-Saint-Denis et 9,2 dans le Val-d'Oise. Elle était encore plus courte dans certaines CSP : 4,9 ans à Garges, 5,4 à Deuil-la-Barre, 5,7 à Bezons, 6,3 à Massy, 6,6 à Sarcelles ou 6,8 à Houilles.

Ces personnels font rapidement des demandes de mutation. Ils se renouvellent à un rythme rapide. En Seine-et-Marne, par exemple, 21,7 % des effectifs de sécurité publique (hors service de l'information générale) étaient arrivés dans l'année. Cette proportion était de 22,4 % dans les Yvelines, 24 % dans l'Essonne et 17,1 % dans le Val-d'Oise. Le problème est le plus aigu en Seine-Saint-Denis où 70 % des effectifs ont moins de cinq d'ancienneté dans leur service.

Ce phénomène est également observé dans les services de sécurité publique de certaines villes de la « troisième couronne » parisienne (Orléans, Dreux, Vernon, Creil), dans les départements de l'est de la France ou du Massif central ainsi que dans ceux où le coût du logement est particulièrement élevé (Alpes-Maritimes, Var, Haute-Savoie). Les effectifs ne peuvent y être maintenus au niveau requis que par le flux de sortie des écoles de police.

Différentes mesures statutaires ou indemnitaires ont été adoptées sans parvenir à ralentir ce « turn-over » trop rapide²⁸. Un nouveau dispositif de fidélisation était en cours d'élaboration à la fin de 2010, visant à allonger la durée moyenne d'activité des policiers dans la région Ile-de-France.

C - Les mutations

En ce qui concerne les gradés et gardiens, deux mouvements nationaux de mutation sont organisés chaque année, au lieu de trois jusqu'en 2008, pour pourvoir aux postes vacants. Tandis que les textes donnent la priorité aux mouvements internes aux ressorts des commissions paritaires interdépartementales (CAPI), la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) est peu favorable à cette procédure qui dispense de publier les vacances de postes au plan national et sert souvent à entériner des affectations décidées

²⁸ Cf. annexe n°2.

localement. Poussés par l'urgence, les DDSP ne peuvent généralement attendre, pour muter un agent avec son accord, la tenue de la CAPI qui ne se réunit qu'une fois par an, en vertu d'une instruction du 6 juin 2008. Ils s'en remettent donc au mouvement national le plus proche et à l'avis de la commission administrative paritaire nationale (CAPN).

Les mutations des officiers obéissent à des règles différentes. Dans le passé, leur affectation au sein d'une CSP pouvait procéder d'une simple note de service. Désormais, ils sont nommés, sur proposition de la CAPN, par arrêté, sur des postes « nomenclaturés ». Comme pour les commissaires, une nomenclature des emplois définit en effet l'ensemble des postes réservés aux officiers, classés en fonction d'indicateurs représentatifs du niveau de responsabilité (effectifs, nombre de faits constatés, faits élucidés, etc.)²⁹. Les DDSP disposent d'un pouvoir d'appréciation sur les candidats aux postes nomenclaturés et, selon le ministère, leur préférence serait presque toujours suivie par les CAPN ».

Le « nomenclaturage » des postes a été étendu aux brigadiers-chefs et brigadiers-majors. L'un des principaux syndicats de police a même obtenu en 2009 qu'il le soit aussi aux gardiens de la paix nommés dans un service départemental d'information générale (SDIG) ou dans une sûreté départementale. Au-delà d'une période probatoire de six mois, le DDSP n'a plus le pouvoir de les affecter dans un autre service même si le besoin opérationnel s'en fait sentir.

Enfin, un nombre croissant d'arrêtés de nomination sont dits « fléchés » ou « profilés ». Ils définissent non seulement la CSP mais aussi le service d'affectation rendant ultérieurement impossible tout mouvement interne au-delà d'une courte période probatoire. Cette pratique souhaitée par les organisations syndicales est appliquée aux mutations de tous les officiers ainsi qu'à celles des gradés et gardiens dans les SDIG.

Ces règles de mutation et de nomination introduisent une grande rigidité dans la gestion des effectifs. La capacité des DDSP à remodeler leurs unités en procédant à des redéploiements au sein d'une CSP est étroitement limitée. Leur pouvoir d'affecter dans les services de leur choix les fonctionnaires nommés dans leur département ou de modifier ultérieurement leur affectation est très faible pour tous les postes à responsabilités et quasiment nul pour ceux réservés aux officiers.

²⁹ En 2009, les services territoriaux de la sécurité publique, hors information générale, comptaient 3 517 postes réservés à des officiers dont 619 de niveau 5, 609 de niveau 4, 1 055 de niveau 3, 962 de niveau 2 et 199 de niveau 1.

D - Une faible marge d'action

La seule latitude dont disposent les DDSP consiste, au sein de l'effectif global alloué par la direction centrale, à moduler l'importance des services mutualisés au niveau départemental par prélèvement sur les CSP. Ce choix peut s'exercer lors de la détermination des EDFA. On constate ainsi une tendance au renforcement du poids des unités départementales des DDSP au regard des CSP. Dans le département du Nord, par exemple, les effectifs (ADS compris) ont diminué de 4 939 au 1^{er} janvier 2004 à 4 671 au 1^{er} janvier 2009, mais ceux non affectés dans les CSP ont augmenté de 92 à 301.

Il n'est pas rare que les DDSP décident, avec l'accord des intéressés, la mutation de fonctionnaires à l'intérieur du département selon une procédure informelle de mise à disposition, sans en informer préalablement la DRCPN afin d'échapper au mouvement national. Les personnels sont intéressés par une affectation dans un service départemental dont les missions sont plus motivantes et souvent assurées selon des cycles hebdomadaires. Les DDSP y voient le moyen d'étoffer des unités spécialisées au moyen de fonctionnaires testés dans les commissariats de circonscription. Enfin, les services centraux de la DCSP, conscients qu'ils ne peuvent interdire tout levier de « management » local, choisissent de laisser cette latitude aux responsables locaux.

Cette pratique qui consiste à dissocier la résidence administrative et l'affectation opérationnelle est la source d'erreurs de comptabilisation des effectifs des CSP. Le tableau des effectifs alloués dont dispose la DCSP ne correspond pas à la situation réelle des circonscriptions. Une proportion non négligeable des effectifs en principe affectés aux CSP n'y est en réalité pas employée.

II - L'organisation coûteuse du temps de travail des policiers

A - L'absence de durée uniforme du travail

Les principaux régimes horaires de travail sont définis dans le règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN) et dans l'instruction générale relative à l'organisation du travail (IGOT).

La règle commune à toute la fonction publique civile des 1 607 heures de travail annuelles (hors heures supplémentaires) s'applique aux

policiers en fonction de la spécificité de leurs missions. Plusieurs régimes horaires coexistent : le régime hebdomadaire dit en 5/2 (avec « petite » ou « grande » semaine permettant une présence renforcée le samedi) et des régimes cycliques appliqués indépendamment du déroulement de la semaine civile et des jours fériés. Les principaux sont le 4/2 (quatre jours de travail suivis de deux jours de repos), utilisé par les unités en tenue (unités de roulement, brigades anti-criminalité, groupes de sécurité de proximité) et le 3/3 (trois jours de travail suivis de trois jours de repos), comportant des vacances prolongées (onze heures).

Près de la moitié (47 %) des policiers affectés en sécurité publique travaillent selon un régime cyclique³⁰. Ils bénéficient de droits à repos liés à la pénibilité de cette organisation du travail. Le dispositif du « crédit férié » vise à compenser l'impossibilité de bénéficier des jours fériés. Les repos de pénibilité spécifique ou « temps compensés », quant à eux, sont la contrepartie du travail cyclique effectué de nuit ou le dimanche.

Cette organisation complexe rend difficile toute comparaison de la durée de travail des policiers avec celle des gendarmes qui obéit à d'autres spécificités. Dans l'exercice des missions de sécurité générale, la durée annuelle de travail des policiers variait en 2007 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, au lieu de 1 796 heures dans la gendarmerie nationale³¹.

B - La compensation des services supplémentaires

Outre les dispositions précitées inhérentes à la nature atypique du régime horaire, la durée du travail est réduite par un régime de compensation des services supplémentaires que sont, d'une part, la permanence, le rappel en service et le dépassement horaire de la vacation et, d'autre part, l'astreinte.

La compensation des heures supplémentaires est effectuée sous forme d'absence du service. Pour les gradés et gardiens, elle se calcule avec un coefficient variant de 100 % à 200 % selon le régime de travail et l'origine des heures supplémentaires (repos légal, repos compensateur, service de nuit, etc.). Par ailleurs, la règle est de rémunérer les astreintes mais, l'enveloppe budgétaire attribuée chaque année par la DAPN étant

³⁰ Précisément, au 1^{er} janvier 2010, 28 986 fonctionnaires et agents (dont 25 800 policiers) travaillaient en régime cyclique, sur un total de 67 182 fonctionnaires et agents, selon l'application GEOPOL utilisée par la DCSP, et 38 196 en régime hebdomadaire (dont 29 388 policiers).

³¹ Rapport du groupe de travail intérieur-défense « *Police-gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* » (mars 2008).

inférieure aux besoins, une partie d'entre elles est compensée sous forme de temps. Par exemple, les crédits (4,3 M€) alloués à la DCSP pour l'indemnisation des astreintes effectuées du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009 n'ont permis de couvrir que 72 % des besoins. Ce taux de couverture est passé à 79 % en 2010.

Ces règles d'organisation du temps de travail, applicables à toute la police nationale et plus particulièrement aux services de sécurité publique du fait de leur fonctionnement continu 24 heures sur 24, aboutissent à compenser la disponibilité des policiers par des temps de repos largement supérieurs aux temps de travail supplémentaires qui leur sont imposés.

C - L'accumulation des heures supplémentaires

Dans la pratique, l'impossibilité pour les policiers, du fait des nécessités du service, de récupérer les temps qui leur sont dus aboutit à l'accumulation d'une quantité considérable d'heures reportées. Le stock d'heures supplémentaires restant dues n'a cessé de croître dans la plupart des départements et circonscriptions. Au niveau national, pour l'ensemble des agents de la DCSP, il a connu un gonflement de 80 % en six ans, de 7 millions d'heures au 31 décembre 2002 à 12,6 millions d'heures au 31 décembre 2008. Il a encore augmenté de 0,8 % à la fin de 2009, à 10,8 millions d'heures à périmètre constant, déduction faite des services de la petite couronne parisienne.

La réforme du corps des officiers, désormais soumis à un statut de cadre³², a permis de stabiliser provisoirement ce stock. Seuls les travaux supplémentaires relatifs aux permanences et aux astreintes leur ouvrent encore droit à compensation, mais plus les dépassements horaires de la journée de travail ou de la vacation ainsi que les rappels au service (hors et sur astreinte). Les jours de repos hebdomadaires travaillés (samedi et dimanche) font l'objet d'un report.

En revanche, le stock d'heures supplémentaires des gradés et gardiens, qui constituent 75 % de l'effectif global, a continué de croître en régime cyclique comme en régime hebdomadaire. Au total, le nombre d'heures restant dues représente une charge de plus en plus difficile à résorber. Au 31 décembre 2009, elle équivalait à 6 699 ETPT, dont 5 665

³²En application d'une instruction du 17 avril 2008 relative au nouveau régime de travail des officiers qui a modifié l'IGOT du 18 octobre 2002, les permanences des officiers sont désormais compensées temps pour temps, c'est-à-dire à 100 % de la durée de travail au lieu de 125 % le samedi et 175 % le dimanche, auparavant. Les astreintes qui constituent une quatrième catégorie de service supplémentaire restent compensables sur la base d'un forfait financier ou en temps. La seule modification en la matière concerne l'absence de récupération des rappels effectués sur astreinte.

pour les gradés et gardiens, soit 15,7 % du potentiel annuel disponible³³. Elle constituait un report de charge, se traduisant par le départ anticipé à la retraite d'un nombre croissant de policiers. De surcroît, à ces droits s'ajoutent ceux des « comptes épargne-temps » (CET), soit 442 248 jours au 1^{er} janvier 2010, en hausse de 26 % en 2008 et 25 % en 2009, qui correspondaient à 2 202 ETPT, dont 1 523 pour les gradés et gardiens.

D - La réduction de la durée du travail

A la suite du protocole de 22 octobre 2008 sur la revalorisation indemnitaire et l'organisation du temps de travail, signé entre le ministre de l'intérieur et l'un des principaux syndicats de police, l'IGOT du 12 octobre 2002 a été modifiée en mettant un terme à l'application aux gradés et gardiens du principe coûteux et source de nombreux abus, de l'heure non sécable en vertu duquel toute heure commencée était due. Le dépassement de la durée réglementaire de la journée de travail ou de la vacation est désormais pris en compte pour sa durée réelle dans le calcul des compensations horaires dont le volume annuel devrait s'en trouver réduit de 1 066 ETPT selon l'estimation forfaitaire du protocole.

Ce dernier est aussi à l'origine de la réduction de la vacation des gradés et gardiens. Pour ceux soumis au régime hebdomadaire, la durée du travail est passée de 40 heures 30 à 39 heures 25 au 1^{er} juillet 2010. En contrepartie, ils doivent travailler cinq jours de plus dans l'année, le nombre de leurs jours d'ARTT ayant été réduit de 30 à 25. Pour les fonctionnaires soumis au régime cyclique de type 4/2, la durée hebdomadaire de travail a été abaissée de 39 heures à 38 heures 7 minutes sans réduction des droits à ARTT. Selon les termes de l'accord, ces deux mesures devaient procurer un accroissement de la capacité opérationnelle des services, évalué à 1 401 et 543 ETPT respectivement.

Les justifications fournies par la DRCPN montrent que l'estimation de ces gains prévisionnels repose sur des calculs sommaires et contestables. Pour les gradés et gardiens en régime 5/2, elle ne prend en compte que la réduction du nombre de jours d'ARTT³⁴ et non celle de la durée hebdomadaire de travail de 1 heure 5 minutes. Pour ceux en régime 4/2, aucune justification n'a été fournie à la Cour par la DRCPN³⁵.

³³ Sur la base d'une durée annuelle de 1.607 heures utilisée comme référence dans la police nationale.

³⁴ $57\,750 \text{ agents} \times 5 \text{ jours ARTT travaillés} \times 39 \text{ heures} / 5 \text{ jours} / 1\,607 \text{ heures annuelles} = 1\,401 \text{ ETPT}$

³⁵ « Cette mesure concerne les agents en régime cyclique. Il serait opté pour une durée de 38 heures et 7 minutes au lieu de 39 heures actuellement. Cette mesure

La sous-direction des ressources humaines de la DCSP, quant à elle, a produit à la Cour une estimation différente pour les agents en régime 4/2, se basant sur la diminution des repos de pénibilité spécifique (RPS) induite par celle de la durée hebdomadaire³⁶. Elle aboutit à un gain potentiel de 288 ETPT, inférieur de moitié à celui prévu par le protocole et qui passe par pertes et profits l'abattement de 53 minutes de la durée hebdomadaire du travail.

Parallèlement, le protocole d'accord du 22 octobre 2008 a prévu la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP), attribuée aux gradés et gardiens par un décret du 17 janvier 2002. Le taux de cette indemnité a été relevé de 24 % à 26 % au 1^{er} juillet 2010, pour un coût en année pleine d'environ 34 M€, après avoir déjà été relevé en 2003 de 20 % à 24 %.

En définitive, si la suppression de la règle de l'heure non sécable constitue indéniablement un progrès, le protocole a été aussi à l'origine de mesures de réduction de la durée hebdomadaire de travail, censées paradoxalement accroître les capacités opérationnelles des gradés et gardiens, en vertu d'estimations que l'administration centrale est aujourd'hui dans l'incapacité de justifier. Alors que les fonctionnaires concernés ont en outre bénéficié de revalorisations indemnitaires, la DGPN n'a pas été en mesure d'indiquer à la Cour le bilan en année pleine des gains en ETPT et des coûts salariaux supplémentaires engendrés par ces mesures.

E - La responsabilité des gestionnaires locaux

L'administration s'est dotée d'outils adaptés à la gestion des différents régimes horaires de travail. L'application *OCTIME*, implantée depuis 2004 à la DRCPN, a été conçue pour gérer les horaires et les congés des agents. Dans les directions actives, le logiciel *GEOPOL* sert à la gestion individuelle des restitutions et des compensations horaires accordées sur la base des dispositions réglementaires applicables (RGEPN et IGOT).

consiste à faire passer les vacations horaires du régime 4/2 de 8 h 21 à 8 h 10. Elle génère un accroissement de capacité opérationnelle estimé à 512 ETPT. »

³⁶ Les vacations plus courtes permettraient de diminuer les repos de pénibilité spécifique (RPS) calculés au taux de 0,1 pour les heures de nuit ou de 0,4 pour les heures travaillées le dimanche. Les premiers passeraient de 50 à 49 mn et les seconds de 200 à 196 mn ce qui, rapporté au nombre de vacations travaillées par les membres du CEA dans l'année (163 jours ou nuits en semaine et 28 dimanches en moyenne par agent), aboutirait à un gain indirect de 288 ETPT.

1 - L'adaptation de l'organisation du travail

L'adaptation du régime horaire des différents services et unités constitue l'un des leviers sur lesquels peuvent agir les DDSP et les chefs de CSP. Ils disposent désormais d'outils informatiques efficaces tels que la main courante informatisée (MCI) qui analyse et mesure l'activité des agents. Sur cette base, ils peuvent faire évoluer les horaires de travail et moduler les effectifs soumis au régime cyclique ou au régime hebdomadaire en fonction des exigences des diverses missions, opérationnelles ou de soutien. Leur objectif doit être d'assurer la continuité du service 24 heures sur 24 en disposant d'effectifs adéquats lors des pics d'activité, en fin d'après-midi et en soirée, pour intervenir sur la voie publique ou assurer le traitement des plaintes dans les locaux de police.

Il leur revient aussi de vérifier que l'organisation des services ne crée pas un excès d'heures supplémentaires. En particulier, le recours à l'astreinte, à la permanence ou au rappel inopiné au service, notamment lors des fins de semaine, doit découler d'une nécessité avérée (note du DCSP du 31 janvier 2005). L'équilibre entre ces options réglementaires doit être inspiré par des besoins opérationnels et des objectifs d'économie. L'analyse de la fréquence des rappels de fonctionnaires sous astreinte doit permettre de s'en assurer.

A l'occasion de ses contrôles, le service de la DCSP chargés des audits et de l'assistance vérifie systématiquement l'adaptation du dispositif policier aux créneaux de la délinquance. Afin d'améliorer cette dernière, des services de commandement de nuit ont été créés à l'initiative de la direction centrale, dans le but de densifier l'encadrement opérationnel au niveau départemental pour améliorer les modalités d'intervention des policiers, la coordination avec les forces mobiles et le contrôle de l'activité judiciaire. Ces structures ont permis de remplacer des permanences, voire des astreintes, par une présence effective de la hiérarchie et de mutualiser à l'échelle de plusieurs CSP la fonction de commandement nocturne, coûteuse en personnels.

2 - Le contrôle local des compensations horaires

L'article 1.3.3 de l'IGOT prévoit ainsi que les services supplémentaires ne sont susceptibles d'être compensés que sur accord ou instruction de la hiérarchie. Selon l'article 1.3.4 du même texte, seuls devraient rester dus les repos compensateurs, non versés au compte épargne-temps, qui n'ont pu être liquidés par l'agent « *en raison des nécessités de service* ». Les repos compensateurs issus des permanences et astreintes doivent être récupérés dans la semaine qui suit. En vertu de

l'article 1.4, les policiers doivent avoir épuisé, avant toute mutation, les repos compensateurs de services supplémentaires qui leur sont dus.

Par ailleurs, l'article 113-31 du RGEPN permet de reporter le repos hebdomadaire si l'intérêt du service l'exige, et l'article 113-39 de réaliser des économies sur les récupérations horaires, en évitant la confusion entre les reports de repos (compensés à 100 %) pour des événements prévus à l'avance avec les rappels au service (compensés quant à eux à 200 %). Enfin, une note du DCSP du 22 décembre 2006 rappelle les catégories de repos qui ne se reportent pas d'une année sur l'autre.

La DCSP a engagé un travail de sensibilisation des directeurs départementaux, visant à rationaliser le recours aux astreintes et à tendre ainsi vers une entière indemnisation des fonctionnaires. Il apparaît cependant, de façon générale, que les textes réglementaires sur l'organisation du travail (IGOT) et l'emploi de la police nationale (RGEPN) pourraient permettre aux responsables des services territoriaux d'exercer un contrôle plus rigoureux du recours aux compensations horaires.

III - Les contraintes pesant sur l'activité des policiers

Le pilotage des services des DDSP est soumis à diverses contraintes de gestion qui obèrent la part des effectifs disponibles pour les missions opérationnelles, notamment de présence sur la voie publique.

Selon les données collectées en 2009 grâce à la main courante informatisée (MCI)³⁷, 30 % du potentiel théorique des services, c'est-à-dire du nombre d'heures susceptibles d'être travaillées par l'ensemble des effectifs, ont été indisponibles pour cause de congés (15,8 %), repos (8,9 %), maladies (4,3 %) et autres absences. Ce pourcentage varie peu d'un département à l'autre ou selon la taille des CSP.

A - Les heures passées dans les locaux

Le temps passé dans les locaux est, au moins en partie, indissociable des missions de sécurité. L'activité des unités dites de voie publique, par exemple, se traduit par le regroupement des effectifs dans

³⁷ Etat 1.3.1, « test d'emploi des personnels, approche IGPN : occupation de la voie publique ».

les locaux pour la prise des consignes en début de vacation, les pauses réglementaires, la rédaction de procédures suites à des interpellations ou des séances de formation. En moyenne nationale, les heures passées dans les locaux de police ont représenté 61 % du potentiel disponible en 2009, employés dans trois types d'activités participant aux missions de sécurité :

- les activités administratives et judiciaires (26 %) : accueil du public et prises de plaintes, activités procédurales à caractère judiciaire, tenue de fichiers et registres, enquêtes administratives, police technique et scientifique, activités procédurales liées au code de la route ;
- le soutien opérationnel (24 %) : activités de commandement, centre d'information et de commandement, formation, sports et tir, garde des locaux, gardes à vue ;
- le soutien logistique (11 %) : activités de gestion, techniques et de maintenance, syndicales et sociales.

Des variations sont observées d'un département à l'autre. Dans les Yvelines, par exemple, les heures passées dans les locaux ont pesé plus lourdement (65 %) au regard du soutien opérationnel (29 %) et surtout du soutien logistique (16 %).

1 - Les tâches administratives

Une partie des heures de service passées par les policiers dans les locaux est consacrée à des tâches administratives. En Seine St-Denis, par exemple, 165 agents occupaient des postes administratifs au 31 décembre 2009 (96 dans les commissariats et 69 au siège de la DDSF) dont 128 gradés et gardiens, soit 3,2 % de leur effectif départemental, et 37 adjoints de sécurité (ADS). Ils assuraient la gestion des moyens budgétaires et logistiques, des systèmes informatiques et de télécommunications ou des archives ainsi que le secrétariat, l'accueil du public, la tenue du standard ou la maintenance.

L'affectation de policiers à des postes administratifs permet notamment d'employer ceux qui sont frappés d'une interdiction de voie publique (IVP), c'est-à-dire d'une inaptitude reconnue à titre provisoire ou définitif. On en dénombrait 76 dans les Yvelines en avril 2009, dont 68 gradés et gardiens, soit 3,2 % de leur effectif.

2 - La mise en œuvre tardive et incomplète d'un plan de substitution

La LOPSI du 29 août 2002 avait prévu de réduire les emplois administratifs occupés par des policiers afin de réaffecter ces derniers sur des postes opérationnels. Au moins mille de ces emplois devaient être transférés à des agents administratifs.

Cependant, un effort trop modeste a été conduit pour mettre en œuvre cette disposition puisque l'effectif des agents administratifs en poste en métropole dans les DDSP est passé, selon les données de la sous-direction des ressources humaines de la DCSP, de 5 283 au 1^{er} janvier 2003 à 5 480 au 1^{er} janvier 2009. L'année suivante, hors départements de la petite couronne parisienne, placés sous la compétence de la préfecture de police, et hors SDIG, cet effectif a baissé de 5 056 au 1^{er} janvier 2009 à 5 005 au 1^{er} janvier 2010. A cette date, 1 053 postes administratifs (hors emplois de formateurs) étaient encore occupés par des policiers dans les services territoriaux de sécurité publique de métropole.

Ainsi, en Seine-Saint-Denis, aucun effort n'a été consenti jusqu'en 2009 pour favoriser la substitution de personnels administratifs à des policiers. Les effectifs d'adjoints administratifs ont même baissé de 180 en 2006 à 156 en 2008, avant de remonter à 186 au 1^{er} décembre 2009. Après l'annonce de l'affectation de cent adjoints administratifs supplémentaires par le ministre de l'intérieur, dans le cadre du « pacte de cohésion », 87 avaient pris leur poste en décembre 2009, permettant de redéployer 36 policiers en unités opérationnelles.

En février 2010, le 3^{ème} rapport d'étape de la « révision générale des politiques publiques » a prévu l'accroissement du potentiel opérationnel des forces de sécurité *« notamment par la substitution de personnels administratifs aux policiers et aux gendarmes qui exercent des activités non opérationnelles »*.

Toutefois, les perspectives d'affectation d'agents administratifs supplémentaires dans les services territoriaux de sécurité publique sont désormais limitées par la réduction des emplois budgétaires, ceux des personnels non policiers devenant une variable d'ajustement. Ces perspectives sont en outre obérées par la mise en place, au niveau des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), des plateformes zonales *CHORUS qui nécessite des renforts administratifs*.

B - Les missions périphériques

1 - Le poids des activités d'assistance

Une part non négligeable des personnels actifs des services de sécurité publique travaillant en dehors des locaux de police est affectée à des tâches autres que la surveillance de la voie publique. En 2009, selon les données issues de la MCI³⁸, les activités dites d'assistance exercées par les services de sécurité publique (non comprises celles au profit d'autres services de police) ont représenté en moyenne 3,7 % du potentiel disponible au plan national, soit l'équivalent de 3 800 policiers à temps plein, mobilisés par les extractions, escortes et présentations de détenus, la garde de bâtiments administratifs, la police des audiences et les reconstitutions judiciaires, la garde de détenus hospitalisés et, plus marginalement la garde des dépôts.

Le poids de ces activités est variable selon les circonscriptions de sécurité publique puisqu'il atteignait en 2009 seulement 1,6 % du potentiel disponible dans les CSP de moins de 25 000 habitants, mais 4,8 % dans celles de 100 000 à 250 000 habitants et 4,6 % au-delà. Dans les grandes villes ou les chefs-lieux de département, il résulte surtout des sujétions inhérentes à la présence simultanée d'un tribunal de grande instance (TGI), d'un centre hospitalier et d'un centre pénitentiaire, génératrice de nombreux mouvements de détenus. En outre, la présence d'une préfecture, voire de consulats, accentue le poids de la garde de bâtiments administratifs qui atteint 1,3 % du potentiel disponible dans les CSP de plus de 250 000 habitants contre seulement 0,2 % dans celles de moins de 25 000 habitants.

Dans certaines villes, voire certains départements, ces missions périphériques constituent une contrainte particulièrement lourde pour la gestion des services, notamment des unités de voie publique, dont elles obèrent les capacités opérationnelles, comme dans les Yvelines où elles représentent l'équivalent de 74 policiers à temps plein, affectés essentiellement aux missions d'assistance au ministère de la justice³⁹.

³⁸ Etat 1.3.1, « test d'emploi des personnels, approche IGPN : occupation de la voie publique ».

³⁹ En Seine-Saint-Denis, en raison de la présence de la maison d'arrêt de Villepinte et du TGI de Bobigny, elles mobilisent l'équivalent de 55 policiers. De surcroît, un effectif identique est nécessaire en moyenne pour les diverses missions de garde et d'escorte, dont dix policiers pour la garde de la préfecture et des sous-préfectures. A Lyon, une unité du service d'ordre public et de sécurité routière (SOPSR) est dédiée à la prise en charge des missions d'assistance qui mobilisent en moyenne 196 agents, dont une cinquantaine pour la garde statique permanente de bâtiments administratifs.

2 - De faibles améliorations jusqu'en 2010

Selon la LOPSI de 2002, les gardes statiques assurées par des policiers et des gendarmes devaient être réduites au strict minimum en faisant appel à leur externalisation et aux moyens techniques de surveillance. Une réflexion devait être lancée sur le transfert à l'administration pénitentiaire de la charge des extractions et des transfèvements de détenus ainsi que de la surveillance des détenus hospitalisés. Pourtant, huit ans plus tard, faute d'évolution significative, le 3^{ème} rapport d'étape de la « révision générale des politiques publiques » a dû prévoir à nouveau « *la réduction des missions périphériques de la police et de la gendarmerie (missions de gardes statiques, motorisées et protections individuelles)* ».

Afin de réduire le nombre de policiers affectés aux gardes statiques, des moyens financiers ont été dégagés par le ministère de l'intérieur, dont 6,2 M€ en 2009, pour équiper les préfectures de systèmes de vidéosurveillance. Ce dispositif, auquel les préfets ont inégalement adhéré, devait s'appliquer sur une trentaine de sites en 2010, permettant de redéployer l'équivalent de 64 emplois de policiers à temps plein. Des instructions ont été adressées par le secrétaire général du ministère si bien qu'en avril 2010, une quarantaine de préfectures n'étaient plus gardées par des forces de police.

Le ministre a donné instruction au DGPN et au DGGN de limiter en 2010 l'assistance à l'administration pénitentiaire, lors des extractions et transfèvements de détenus, aux « *seules situations mettant en évidence des risques sérieux de troubles à l'ordre public* ». De premières mesures ont été prises comme le transfert de deux unités hospitalières de sécurité interrégionales, celles de Marseille et de Toulouse, sous la coupe de l'administration pénitentiaire, qui devait permettre de redéployer respectivement 30 et 27 policiers au sein des unités de voie publique. Dans la région pénitentiaire de Strasbourg, une expérimentation de plates-formes dédiées aux extractions de détenus devait être lancée.

Le ministère de la justice a engagé l'extension de la visioconférence afin de limiter les transfèvements des détenus. La totalité des TGI ont été équipés ainsi que 85 % des établissements pénitentiaires. La baisse du nombre de transfèvements, de 6,4 % en 2009, devait se poursuivre en 2010 et permettre de dégager l'équivalent de 120 agents.

A Evry, où la présentation de détenus au TGI entraîne la suppression d'une patrouille sur tout ou partie des vacations au préjudice parfois de police-secours, la garde des bâtiments administratifs continue d'être assurée par des policiers. A Toulon, la préfecture continue d'être gardée 24 heures sur 24, sept jours sur sept, par une unité de quatre policiers, malgré l'existence d'un système de vidéo-protection.

3 - Un plan de transfert de charges à compter de 2011

Les travaux conduits entre les deux ministères ont permis à la fin de 2010 d'arrêter un plan de suppression des « charges indues judiciaires » pesant sur les forces de sécurité. Le ministère de la justice doit prendre en charge progressivement de 2011 à 2013 les missions de transfèrements judiciaires (à partir de la mise sous écrou), moyennant le transfert de 800 emplois sur les quelque 1 200 emplois de policiers ou gendarmes mobilisés jusqu'alors par ces missions.

Il devrait aussi assurer, à compter de la même date, la police des audiences, hormis celles présentant des risques particuliers d'ordre public, en recourant à des sociétés privées ou à des réservistes de la police et de la gendarmerie, ce qui permettrait au ministère de l'intérieur de dégager l'équivalent de 530 personnels des forces de sécurité. Ce plan prévoit aussi que soit transférée au ministère de la justice la prise en charge de la protection de ses locaux, des véhicules et des conducteurs attachés à la protection rapprochée des magistrats ainsi que de la garde des unités hospitalières de sécurité interrégionales. Au total, il en est attendu par le ministère de l'intérieur un gain net de plus de mille emplois de policiers et de gendarmes au cours des trois prochaines années.

C - Une toujours faible présence sur la voie publique

1 - Les heures de présence sur la voie publique

Elles occupent seulement un tiers du potentiel disponible (34 % en moyenne nationale en 2009), ce ratio variant peu selon la taille démographique des CSP même s'il est plus élevé dans les plus petites (40 % au-dessous de 25 000 habitants). Elles recouvrent les activités de police de la circulation et les activités dites de police générale qui ne sont pas toutes consacrées à des missions de surveillance. Tous les personnels des services de la DCSP n'ont pas vocation à travailler sur la voie publique pour des raisons tenant à leur service d'affectation (état-major, accueil du public, cellule de formation, etc.) ou à leur statut (agents administratifs ou techniques, psychologues).

La police de la circulation ne représente qu'une part minime du travail des policiers de sécurité publique (3,5 % du potentiel utilisé en 2009), plus importante néanmoins dans les petites circonscriptions que dans les grandes villes. En revanche, la police générale (30,7 %) mobilise l'essentiel des heures de présence sur la voie publique à travers les patrouilles motorisées, les patrouilles et opérations anti-délinquance et les interpellations, interventions et constatations. Elle comprend aussi des

activités plus marginales : les enquêtes, la surveillance, les patrouilles non motorisées, le service d'ordre, le maintien de l'ordre sur la voie publique.

Le poids des activités de police générale décroît légèrement en fonction de la taille démographique des circonscriptions. Les villes chefs-lieux de département bénéficient en outre, en matière de lutte contre la délinquance ou d'ordre public, d'unités spécialisées au siège de la DDSP (BAC départementale, compagnie départementale d'intervention).

D'un département à l'autre, la part du temps d'activité des policiers consacrée à la présence sur la voie publique connaît des variations limitées. En 2009, toutefois, elle a été inférieure à la moyenne nationale dans les Yvelines du fait de celle des activités de patrouilles qui fluctuait de 14 % dans la CSP de Marly-le-Roi à 21 % dans celle de Vésinet.

2 - Le taux d'occupation de la voie publique

Un autre indicateur de la présence sur la voie publique est fourni par le pourcentage de l'effectif de policiers occupés à un moment donné par ce type d'activités. En moyenne, ce taux s'élevait en 2009 à 5,5 % dans l'ensemble des DDSP et 6,3 % dans celles de plus de 700 000 habitants. Il était de 5,9 % dans les services de sécurité publique de la préfecture de police de Paris (direction de la police urbaine) où les repos (dont les repos compensateurs) représentaient une part plus importante du potentiel théorique que dans les DDSP (12,4 % au lieu de 8,9 %).

Au niveau départemental, l'effectif moyen présent sur la voie publique s'est élevé à 155 agents en 2009 dans le Rhône (population de 1 055 000 habitants) et 75,6 dans le Var (569 000 habitants), mais à seulement 31 dans les Yvelines (1 181 000 habitants). Dans ce département, la présence policière sur la voie publique était particulièrement faible dans certaines villes : 2,3 policiers à Marly-le-Roi (34 000 habitants), 12 à Mantes-la-Jolie (112 000 habitants), 11,4 à Versailles (130 000 habitants).

En Seine-Saint-Denis, le taux moyen d'occupation de voie publique (5,3 %) a été proche en 2009 de la moyenne nationale au prix de larges fluctuations entre les 23 circonscriptions, de 4,2 % à Pantin, à cause de la faiblesse relative des patrouilles anti-délinquance et des patrouilles motorisées, à 6,3 % à Gagny grâce à un effort au contraire très marqué sur les secondes. L'effectif moyen présent sur la voie publique variait de 4,7 agents à Pantin ou 6,3 à Drancy jusqu'à 16,1 à St-Denis ou 17,2 à Aulnay-sous-Bois.

Le taux d'occupation de la voie publique est suivi par les services centraux et les responsables territoriaux. Il s'est d'ailleurs amélioré de 10 % (0,5 point) de 2005 à 2009. Lorsqu'elles sont repérées par le service de la DCSP chargé des audits, les anomalies observées localement peuvent donner lieu à des mesures de réorganisation qui laissent toutefois subsister d'importantes disparités.

IV - L'organisation spécifique de la gendarmerie

A - La gestion des personnels

Le directeur général de la gendarmerie nationale est responsable, de la gestion des personnels militaires et assimilés de la gendarmerie, sauf les officiers généraux (article D 3122-6 du code de la défense).

1 - Les attributions des commandants de région

Toutefois, un grand nombre d'attributions sont déconcentrées à l'échelon des commandements de région. Pour les officiers, elles se limitent principalement à la gestion administrative des dossiers et à la formulation des avis préalables aux décisions prises à l'échelon central, notamment en matière de mutation au titre de la région d'origine ou de destination. Le commandant de région est le notateur juridique des officiers de son ressort.

Ses attributions sont nettement plus étendues pour toutes les autres catégories de personnels, sous-officiers, civils, personnels de réserve ainsi qu'agents des corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie (CSTAGN). En particulier, en vertu d'un arrêté du 30 décembre 2009, les commandants de région ont délégation de pouvoirs du ministre de l'intérieur en matière de mutation au sein de leur formation administrative des militaires non officiers de la gendarmerie. Ils ont le pouvoir d'accepter ou de refuser les demandes de mutation présentées par des sous-officiers en poste dans leur région ou dans une autre région.

a) Les mutations

Moins élevée qu'au grade d'officier⁴⁰, la fréquence des mutations des sous-officiers est relativement rapide, notamment par rapport à la

⁴⁰ 2.555 officiers de gendarmerie ont fait l'objet d'un ordre de mutation, sur 6.037 ETPT (soit 42 %) dont 1.619 avec changement de résidence.

police nationale⁴¹. En 2007, au total 16 721 sous-officiers (soit 21 %) ont fait l'objet d'un ordre de mutation, dont les deux tiers avec changement de résidence et seulement 14 % pour convenance personnelle.

La mobilité des personnels de la gendarmerie est toutefois limitée par les capacités de logement et la dotation budgétaire prévue pour couvrir les frais de changement de résidence, géré par le commandant de région. En Rhône- Alpes, ces crédits qui ont atteint 930 000 € en 2009 (y compris les abondements opérés pour accompagner les restructurations décidées par l'administration centrale) n'ont prévus qu'à hauteur de 607 700 € en 2010.

2 - Le recrutement et la formation

Le commandant de région intervient dans le recrutement des officiers, à travers l'organisation matérielle des centres d'examen, et plus activement dans celui des sous-officiers et des gendarmes volontaires dont il organise les sessions de sélection, la correction de certaines épreuves, la prospection et le recueil des candidatures. Il assure aussi le recrutement des personnels de gestion.

Le commandant de région est aussi le principal responsable de la formation individuelle et collective des personnels placés sous son autorité, y compris la formation d'OPJ. En matière disciplinaire, il détient les pouvoirs d'autorité militaire de 2^{ème} niveau à l'égard de tous les militaires des formations territoriales placées sous son commandement.

Les commandants de groupement, quant à eux, se voient confier un rôle essentiellement opérationnel. Hormis leur pouvoir de notation ou de sanction disciplinaire des sous-officiers placés sous leur autorité, ils sont consultés par leur commandant de région sur l'élaboration du tableau d'avancement des officiers et émettent un avis sur toutes les demandes de mutation de leurs personnels subordonnés.

B - L'organisation du temps de travail

La gendarmerie nationale est soumise à des objectifs similaires à ceux assignés à la police nationale. Elle obéit cependant à une doctrine d'emploi différente dont les principes ont été rappelés par la circulaire

⁴¹ Hormis les commissaires et à l'exception des mutations disciplinaires ou dans l'intérêt du service, les mouvements interviennent dans la police à la demande des fonctionnaires. En 2007, 276 mutations de commissaires (dont 186 avec changement de résidence), 819 d'officiers (dont 60% avec changement de résidence) et 7.069 de gradés et gardiens, soit une proportion de 7 % en moyenne dans chacun de ces corps.

n° 100 000 du 16 juin 2009 relative à l'emploi et à l'organisation des unités de base.

1 - Le principe de la disponibilité permanente

L'obligation de disponibilité, à laquelle sont soumis les militaires en application des articles L. 4111-1 et L. 4121-5 du code de la défense, représente l'engagement à être prêt, en permanence et sans préavis, à servir en tout temps et en tout lieu. Elle a pour condition la dévolution d'un logement pour nécessité absolue de service. Il n'existe pas de quotité d'heures légales à accomplir au sein de la gendarmerie nationale. La notion d'horaires normaux de service n'est pas définie. Toutefois, des temps de disponibilité réduite et des positions de repos réversibles sont définis (permissions de droit, autorisations d'absences, repos hebdomadaire, quartiers libres, mesures de récupération physiologique).

Dans ces conditions, la « *ressource employée* » comprend les militaires désignés pour exécuter les missions opérationnelles, à l'extérieur comme à la brigade (missions d'accueil du public, administratives et logistiques) ou placés à la disposition immédiate du commandement dans le cadre d'une permanence opérationnelle (« premiers à marcher », OPJ et gradés de permanence, etc.). La ressource employée représente en moyenne 54 % des personnels affectés aux unités (31 860 gendarmes sur un total de 59 390 en 2009).

Les militaires, dont le lien avec leur unité est temporairement rompu, composent la « *ressource non employable* ». Il en est ainsi des personnels détachés (participation à une opération extérieure, séjour en école, etc.) ou en position de non-activité (congé maladie, congé parental, etc.). Ils représentaient 1 403 981 jours-gendarmes en 2009, soit l'équivalent de 3 800 agents et 6,5 % des effectifs de la gendarmerie départementale.

Entre les deux, le commandement peut faire appel à la « *ressource complémentaire* » qui comprend les gendarmes non désignés pour exécuter un service ou être de permanence, mais en position d'astreinte sous délai. Il s'agit par exemple de ceux bénéficiant d'un temps de préparation ou d'une mesure de récupération physiologique. Ils doivent intervenir rapidement en cas de nécessité. Enfin, la « *ressource différée* » est composée des militaires qui bénéficient d'un quartier libre, d'un repos, d'une autorisation d'absence ou d'une permission. Ils ne sont pas dégagés de leurs obligations professionnelles et peuvent être rappelés au service si les circonstances l'exigent.

Cette organisation offre à la gendarmerie une capacité permanente de montée en puissance pour faire face à des pics d'activité et à des

événements nécessitant un surcroît rapide de personnels (opérations de maintien de l'ordre, mise en œuvre des plans de secours, recherche de personnes disparues).

2 - La répartition du temps de travail

Les unités élémentaires de la gendarmerie départementale travaillent environ cent millions d'heures par an⁴². La répartition de leur activité confirme leur polyvalence. Les deux tiers du total des heures effectuées sont occupés par la sécurité générale (32 % en 2009) et l'activité judiciaire (34 %). Le reste se répartit entre la circulation routière (12 %) et les autres tâches (accueil du public, soutien opérationnel et logistique, contacts divers, participation à des réunions) à hauteur de 23 %.

67 % de ce temps de travail sont effectués en activité à l'extérieur, soit une part beaucoup plus élevée que dans les services de la sécurité publique où seulement 39 % du potentiel disponible en moyenne sont consacrés à des activités en dehors des locaux de police. L'écart le plus manifeste est atteint pour les activités de sécurité routière dont la part ne s'élève qu'à 3,5 % dans l'ensemble des CSP.

3 - La durée moyenne du travail

Au vu des données de 2008⁴³, la durée quotidienne de travail effectif dans les unités de la gendarmerie départementale a atteint, en moyenne, 8 heures 37 minutes par gendarme et 15 heures 51 minutes, en comptabilisant les heures de permanence opérationnelle exigeant une disponibilité immédiate (notion de « ressource employée »). La durée de travail hebdomadaire s'est élevée en moyenne à 43 heures 8 minutes⁴⁴. Le temps de travail effectif annuel des gendarmes départementaux (208 jours par an) a été en moyenne en 2008 de 1 792 heures, supérieur à ceux enregistrés dans la police nationale. Toutefois, les différences d'organisation et de statuts des deux forces conduisent à relativiser la comparaison du temps d'activité des gendarmes avec celui des policiers qui est de surcroît variable selon le régime de travail, hebdomadaire ou cyclique.

⁴² En 2009, les unités élémentaires de la gendarmerie départementale ont réalisé un total de 99 658 000 heures d'activité au lieu de 100 032 000 en 2008, soit une légère baisse de 0,4 %.

⁴³ Les 100 032 000 heures d'activité comptabilisées en 2008 par les unités de gendarmerie départementale ont correspondu à 11 619 000 jours-gendarmes.

⁴⁴ En sus, la durée hebdomadaire de la « sujétion », comprenant les permanences opérationnelles et les astreintes sous délai, étaient de 51 heures 55 minutes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que les services territoriaux de la DCSP et les unités de la gendarmerie départementale sont entrés dans une phase de contraction de leurs effectifs et de leurs crédits de fonctionnement, le maintien de leurs capacités opérationnelles nécessite d'améliorer les conditions de gestion de leurs ressources humaines et budgétaires.

Les services territoriaux de la DCSP sont soumis à d'importantes contraintes de gestion. Les directeurs départementaux n'ont en pratique qu'une faible maîtrise de l'affectation des personnels occupant des postes de responsabilité au sein de leurs services. Les règles complexes d'organisation du temps de travail, adoptées pour assurer une activité continue, 24 heures sur 24, sept jours sur sept, entraînent une grande rigidité de gestion des équipes, qui laisse peu de latitude aux responsables locaux pour répondre aux fluctuations de l'activité. En particulier, l'accumulation d'un stock considérable d'heures dues aux agents, provoquée par le système coûteux de compensation des services supplémentaires, constitue une lourde contrainte que l'administration paraît incapable de lever.

Ces contraintes de gestion, aggravées par la prise en charge de tâches administratives par des policiers ou l'accumulation ancienne d'activités périphériques, telles que l'assistance aux services judiciaires ou les gardes statiques, non directement liées aux missions de sécurité, sont à l'origine d'un faible taux de présence sur la voie publique, très variable néanmoins selon les circonscriptions. Malgré l'exhaustivité et la précision des indicateurs permettant désormais d'en assurer le suivi cette situation n'a pas suscité une action correctrice suffisante de la part des responsables de la police nationale.

Dans la gendarmerie, les commandants de région, responsables de l'atteinte des objectifs de lutte contre la délinquance, disposent de pouvoirs déconcentrés leur permettant d'optimiser les capacités opérationnelles des unités subordonnées. L'application du principe de disponibilité permanente des gendarmes, liée à leur statut militaire, aménagée par des règles relatives aux temps de repos et de récupération, offre une capacité de mobilisation rapide d'un surcroît de personnels, en fonction des circonstances, dans des conditions de coût budgétaire qui qui sont mieux maîtrisées. En outre, les gendarmes consacrent aux activités extérieures à leurs locaux une part de leur temps de travail plus importante que les policiers.

Au total, la Cour recommande les évolutions suivantes :

- poursuivre la sensibilisation des chefs de services territoriaux de la DCSP à la nécessité de contrôler plus rigoureusement le*

recours aux compensations horaires et de rationaliser le recours aux astreintes ;

- leur fixer un objectif pluriannuel d'amélioration du taux de présence sur la voie publique ;*
 - faire précéder les modifications de l'organisation du travail des policiers d'études d'impact sur les coûts et avantages en termes de disponibilité des agents et d'évolution des dépenses de rémunération et les faire suivre d'une évaluation ex post de leurs effets.*
-

Chapitre IV

De nécessaires réformes de

l'organisation

La Cour a examiné les réformes en cours de l'organisation des forces de police et de gendarmerie chargées des missions de sécurité publique. Elles paraissent insuffisantes au regard de l'objectif de maintien, voire de renforcement, de leurs capacités opérationnelles dans une période de baisse de leurs moyens de fonctionnement.

I - Une répartition des effectifs à optimiser

A - Les services de police⁴⁵

Les 351 CSP (hors départements de la petite couronne) sont d'une grande diversité. Leur importance démographique est extrêmement variable puisqu'elle va de 12 000 habitants dans la CSP de Foix jusqu'à 930 000 dans celle de Lyon. Implantées, selon les cas, en cœur de ville, en banlieue, en zone périurbaine ou isolées dans un environnement rural, elles présentent des situations très différentes en matière de délinquance. Optimiser la répartition entre ces circonscriptions des 62 000 emplois de

⁴⁵ Il s'agit ici des services de police chargé de la sécurité publique.

fonctionnaires et ADS des services territoriaux de la DCSP⁴⁶ est donc complexe.

1 - Une procédure centralisée

La procédure de répartition entre les DDSP et les CSP est confiée non à la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), mais à la direction opérationnelle concernée, la DCSP, précisément à sa sous-direction des ressources humaines et de la logistique. Jusqu'à une date récente, les modalités de répartition étaient empiriques, opaques, dépourvues d'une méthode globale et de critères clairs.

Une instruction ministérielle du 14 novembre 2005, adressée aux préfets et DDSP de métropole et d'outremer, a prescrit la mise en place des « *Effectifs départementaux de fonctionnement annuel* » (EDFA) établis en fonction d'une batterie de dix paramètres, dont la taille de la population et le niveau de la délinquance, pondérés par leur importance respective⁴⁷.

Entré en vigueur en 2007, ce dispositif constitue un progrès en tant que méthode d'objectivation de la répartition de l'enveloppe territoriale des ETPT notifiée par la DRCPN. La référence aux EDFA pour pourvoir aux vacances de postes créées par les mutations et les départs en retraite a permis de commencer à lisser les disparités observées dans la répartition des gradés et gardiens de la paix. La même méthode de répartition a ensuite été appliquée aux officiers et commissaires de police, et enfin aux adjoints de sécurité.

2 - Une réforme partielle

Il est regrettable que le système des EDFA ne soit pas appliqué globalement à l'ensemble des effectifs territoriaux de la DCSP, mais séparément à deux groupes de départements : les seize départements où la délinquance est supérieure à quarante mille faits constatés par an et les 76

⁴⁶ Déduction faite de 11 000 emplois après la création en 2009 de la police d'agglomération parisienne.

⁴⁷ Outre la population couverte, les dix paramètres prennent en compte le niveau de la délinquance générale (nombre total de faits constatés) ainsi que son profil (nombre de violences urbaines, part de la délinquance de voie publique dans la délinquance générale), des éléments d'activité des services (nombre d'interventions de police-secours, nombre total de faits élucidés), des facteurs représentatifs des sujétions particulières imposées aux services (nombre d'heures-fonctionnaires consacrées à l'ordre public et aux gardes statiques, nombre d'heures-fonctionnaires consacrées aux charges parajudiciaires).

autres départements⁴⁸. Toute redistribution éventuelle entre ces deux groupes est opérée en dehors du système. La répartition des effectifs entre les départements les plus touchés par la délinquance et les autres, non fondée sur des critères objectifs connus, continue de manquer de transparence⁴⁹.

En outre, la confidentialité qui, jusqu'en 2010, a entouré la détermination des EDFA a empêché d'en faire un outil de management. L'objectif de responsabilisation des gestionnaires locaux, pourtant affiché par la circulaire de 2005, a été ignoré. Sur instruction du cabinet du ministre, les EDFA validés chaque année par l'administration centrale n'étaient pas notifiés aux DDSP, ainsi privés d'explication sur les facteurs d'évolution des effectifs de leurs services. Loin d'être ouvert et partagé, le dispositif est resté réservé au seul usage de l'administration centrale, par crainte de devoir affronter des demandes itératives des directeurs départementaux, des organisations syndicales et des élus locaux.

Finalement, une circulaire du DCSP du 6 avril 2010 relative à la rationalisation des moyens mis à la disposition des services extérieurs a prévu que *« les directeurs départementaux de la sécurité publique bénéficieront désormais d'une vision prospective des moyens mis à leur disposition, par la communication des plafonds annuels d'emplois, des EDFA, des possibilités de recrutement d'ADS ainsi que de l'importance de leur parc automobile central »*.

Enfin, l'affectation de certains emplois a lieu indépendamment des EDFA. Tel a été le cas, à hauteur d'un millier d'emplois, pour l'implantation des nouvelles unités spécialisées dans la lutte contre la délinquance dans les quartiers sensibles et pour d'autres décisions plus ponctuelles. Par exemple, les 35 emplois de gradés et gardiens libérés par la fermeture de l'école de police de Vannes ont été réaffectés au commissariat de cette ville, déjà en sureffectif, afin d'y muter ses titulaires.

3 - Le maintien de grandes disparités entre les CSP

Selon le ministère de l'intérieur, l'application progressive des EDFA permet de rapprocher les effectifs alloués des objectifs à atteindre. Toutefois, la Cour a constaté que des circonscriptions comparables par

⁴⁸ Les départements de Paris et de sa petite couronne sont placés sous la compétence de la préfecture de police.

⁴⁹ La circulaire du 14 novembre 2005 indiquait simplement que les effectifs de chaque catégorie de départements sont déterminés *« dans le cadre de choix stratégiques globaux de la direction générale de la police nationale en fonction des effectifs budgétaires attribués à la direction centrale de la sécurité publique »*.

leur population connaissent des effectifs analogues pour des taux de délinquance (nombre de faits constatés pour mille habitants) sensiblement différents.

a) Les grandes villes

Alors que le taux de délinquance était très différent en 2008 dans les villes de Lille, Toulouse, Rouen, Toulon, Bordeaux, Montpellier, Strasbourg et Lyon, la densité de policiers, mesurée au 1^{er} janvier 2009, y prenait des valeurs relativement voisines⁵⁰, comprises entre un policier pour 398 habitants à Strasbourg et un pour 341 à Lyon⁵¹.

Avec un taux de délinquance nettement plus élevé, les villes de Nice et Marseille connaissent une densité de policiers à peine supérieure. Le nombre de fonctionnaires des services de sécurité publique (actifs, administratifs, techniques et scientifiques) a d'ailleurs baissé à Marseille, notamment en 2009, contrairement à la tendance nationale, alors que les résultats de la lutte contre la délinquance étaient insuffisants⁵². D'autres grandes villes, quoique moins bien dotées comme Tours ou Aix-en-Provence après une baisse sensible de ses effectifs⁵³, connaissent une délinquance comparable, voire plus importante que les premières citées.

Des villes de taille comparable avaient des effectifs de policiers équivalents en dépit d'une délinquance nettement plus basse : Nancy, Dijon, Orléans et Reims dont la CSP paraît avoir bénéficié d'un traitement particulier ; la réduction du nombre de ses ADS, a, en effet, été plus que compensée par l'accroissement du nombre de ses fonctionnaires si bien que les effectifs totaux ont été légèrement renforcés, contrairement au mouvement national⁵⁴.

⁵⁰ Cf. annexe n°3.

⁵¹ Certaines particularités locales mobilisent des effectifs indépendamment de toute considération relative à la délinquance comme le centre d'information Schengen à Strasbourg ou Interpol à Lyon.

⁵² Le nombre total de fonctionnaires dans la CSP de Marseille est passé de 2 470 au 1^{er} janvier 2003 à 2 304 au 1^{er} janvier 2010. Le nombre total de fonctionnaires dans les services de sécurité publique à Marseille (CSP et DDSP ensemble) est passé de 2 764 au 1^{er} janvier 2003 à 2 655 au 1^{er} janvier 2010. En incluant les ADS, la CSP a perdu 9,2 % de ses effectifs au cours de cette période.

⁵³ Le nombre de fonctionnaires de la CSP d'Aix-en-Provence a baissé de 294 au 1^{er} janvier 2003 à 278 au 1^{er} janvier 2010. Y compris les ADS, le total des effectifs est passé de 357 à 309 au cours de la même période, soit une baisse de 13 %.

⁵⁴ Le nombre de fonctionnaires de la CSP de Reims a augmenté de 341 au 1^{er} janvier 2003 à 366 au 1^{er} janvier 2010. Y compris les ADS, le total des effectifs est passé de 401 à 399 au cours de la même période.

b) La banlieue parisienne

Au 1^{er} janvier 2009, certaines villes paraissaient mal dotées au regard de leur niveau élevé de délinquance, notamment celles qui avaient moins d'un policier pour 400 habitants alors que leur taux de délinquance était supérieur ou égal à 90 ‰ : Juvisy-sur-Orge et Massy (Essonne), Le Blanc-Mesnil, Epinay-sur-Seine, Aulnay-sous-Bois, Les Lilas et Montreuil-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), Ivry-sur-Seine (Seine-et-Marne), Sarcelles (Val d'Oise). Les Mureaux (Yvelines), Rosny-sous-Bois et Villepinte (Seine-Saint-Denis) avaient même moins d'un policier pour 500 habitants. Bondy, Clichy, Stains et Pantin avaient moins d'un policier pour 400 habitants avec un taux de délinquance supérieur à 100 ‰, de même qu'Aubervilliers avec un taux de 136 ‰. Or, pour beaucoup, ces villes ont subi une baisse de leurs effectifs au cours de la période sous revue : Aubervilliers (- 1,8 %), Epinay-sur-Seine (- 2,0 %), Le Blanc-Mesnil (- 9,5 %), Les Lilas (- 2,0 %), Montreuil (- 4%), Pantin (- 9,5 %), Rosny-sous-Bois (- 2,8 %), Stains (- 3,4 %).

Au contraire, avec une délinquance de 70 à 80 ‰, d'autres villes de banlieue bénéficiaient de plus d'un policier pour 400 habitants, comme Etampes (Essonne), Gennevilliers et Puteaux (Hauts-de-Seine), Le Raincy (Seine-Saint-Denis), Choisy-le-Roi (Seine-et-Marne), Trappes (Yvelines), ou même de plus d'un policiers pour 300 habitants comme Villeneuve-la-Garenne (Hauts-de-Seine). La CSP de La Garenne-Colombes (Hauts-de-Seine) avait une densité policière de 1/384 pour une délinquance de seulement 43 ‰.

c) Les villes moyennes et petites hors région parisienne

Hors l'Ile-de-France, les villes moyennes présentent un niveau de délinquance à la fois plus bas et plus homogène, mais une densité de policiers assez variable, pour partie en raison du contexte local, notamment du poids des sujétions liées à la présence d'un TGI ou d'un centre de détention. Cependant, certaines situations paraissent paradoxales.

Des villes de 40 000 à 60 000 habitants présentent une densité policière inférieure à la moyenne de leur groupe (1/470) mais une délinquance supérieure à celle-ci (66 ‰) : à Aubagne, Compiègne, Annemasse, Freyming-Merlebach, Vitrolles, Alès. Des villes sont dotées d'effectifs de police équivalents au regard de leur population mais exposées à des niveaux de délinquance très différents : Forbach, Bruay-la-Bussière, Blois, Alès, Vitrolles. Malgré une délinquance deux fois plus importante, Dreux n'est pas mieux dotée que Vannes, Bourg-en-Bresse ou Mâcon.

La plus forte densité de policiers se constate dans les petites villes. Presque toutes celles qui bénéficient de plus d'un policier pour trois cents habitants ont des populations comprises entre 10 000 et 20 000 habitants. Cette situation résulte au moins partiellement d'un effet de seuil lié au volume minimum des effectifs exigé par la continuité du service. Compte tenu des règles inhérentes au temps de travail, l'ouverture d'un commissariat 24 heures sur 24 implique un effectif minimum de 23 agents pour la seule brigade de service général chargée de l'accueil du public, des dépôts de plaintes, de la surveillance des gardes à vue et du secours aux personnes. Par ailleurs, certaines villes sont dotées d'effectifs élevés au regard de leur population résidente en raison d'une forte activité de tourisme (Agde, Honfleur, Le Touquet) ou de pèlerinage (Lourdes).

Toutefois, des CSP de dix à vingt mille habitants, c'est-à-dire d'une population inférieure au seuil de compétence de la police nationale, connaissent des densités policières parmi les plus élevées, souvent supérieures à un policier pour deux cents habitants, tout en bénéficiant de taux de délinquance remarquablement bas, de l'ordre de 50 ‰ voire nettement moins : Privas, Port-Saint-Louis-du-Rhône, Mende, Guéret, Tulle, Héricourt, Castelnaudary, mais aussi Briançon, Ussel, Pamiers, Guebwiller, Marles-les-Mines et Graulhet.

4 - Des disparités non justifiées

Certaines des disparités relevées doivent être relativisées. Si les besoins des CSP sont estimés prioritairement au regard des niveaux de délinquance et de population, ces deux paramètres sont complétés par d'autres, relatifs en particulier au volume de l'activité consacrée à l'assistance judiciaire et au service d'ordre. Toutefois, les activités dites d'assistance, si elles sont contraignantes, ne représentent qu'une faible part du potentiel disponible (en moyenne 3,7 % en 2009 dans l'ensemble des CSP). Leur seule prise en compte n'est donc pas de nature à expliquer totalement les disparités précitées, observées entre villes en situation comparable, par exemple, de chef-lieu de région, dotées à ce titre des mêmes structures judiciaires, administratives et pénitentiaires.

La comparaison des effectifs à l'échelon départemental laisse aussi apparaître d'importantes disparités territoriales. Ainsi, le ratio des faits constatés par agent (toutes catégories confondues, hors SDIG⁵⁵) qui était en moyenne de 30 au 1^{er} janvier 2009, dans l'ensemble du territoire métropolitain hors Paris, variait à l'intérieur d'une fourchette ouverte de 14,5 en Ariège à 38 dans les Alpes-Maritimes, sans compter la Lozère et

⁵⁵ Les SDIG sont les services départementaux d'information générale qui ont succédé aux services des renseignements généraux.

la Creuse (10). L'activité des services était la plus faible dans les départements ruraux et la plus forte dans les départements urbains ou fortement touristiques.

B - Les services de la préfecture de police de Paris

La préfecture de police, qui est compétente sur les départements de Paris ainsi que de la petite couronne depuis la mise en place de la police d'agglomération en septembre 2009, se distingue par l'absence de système d'allocation de ses emplois. Elle n'a pas adopté, en effet, un mode de détermination de ses besoins en effectifs sur la base des EDFA mis en place par la DCSP, dans le reste du territoire national, au motif que les fortes spécificités de la capitale en termes d'ordre public ou de moyens spécialisés y excluaient leur application. Cependant, aucune autre méthode rationnelle, prenant en compte les particularismes parisiens, n'a été mise au point.

Les effectifs ont été arrêtés, en 2003, sur des bases historiques sans indicateurs précis. Chaque année, des ajustements sont effectués par rapport à un socle d'emplois (fixé à 25 905 emplois pour les gardiens de la paix) qui, considéré comme nécessaire à l'exécution des missions, relève d'un partage empirique des moyens entre la préfecture de police et les directions de la DGPN.

Selon le nombre de départs et de recrutement, la préfecture de police bénéficie d'un « droit de tirage » permettant de reconstituer chaque année le socle de ses emplois autorisés. Ainsi, son effectif réel reste-t-il voisin de l'effectif-cible.

L'intégration en septembre 2009 des DDSP de la petite couronne parisienne auxquelles était déjà appliqué le système des EDFA plaide pour l'application d'un tel dispositif à l'allocation des emplois de la préfecture de police pour la mettre en cohérence avec les règles en vigueur sur le reste du territoire national. Une réflexion est en cours pour mettre en œuvre le système des EDFA à la DSPAP.

C - Les unités de la gendarmerie départementale

L'ajustement des effectifs de la gendarmerie départementale résulte de l'action conjuguée de la direction générale, des commandants de région et des commandants de groupements départementaux qui recueillent les demandes des commandants d'unités territoriales. Chaque année, les services centraux de la DGGN examinent les propositions de création ou de suppression d'emplois dans les unités de base formulées par les commandants de région.

1 - Le dimensionnement des unités

Les effectifs des communautés de brigades (COB) et des brigades territoriales autonomes (BTA) sont calculés en appliquant à la population couverte un ratio exprimé en nombre de militaires par habitant, de 1/800 quand l'unité a reçu un classement périurbain et de 1/1000 dans les autres cas. Il s'y ajoute ceux résultant de charges spécifiques, notamment des missions de transfèvements des détenus sur la base d'un gendarme pour 1 200 heures de transfèrement. Le besoin total ainsi identifié est confronté à l'effectif minimum nécessaire au fonctionnement de l'unité, fixé à 12 gendarmes pour une BTA et à 14, 18 ou 24 gendarmes pour une COB selon qu'elle compte deux, trois ou quatre unités. D'autres critères s'appliquent aux brigades de recherches (BR) et aux pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG).

Pour chaque type d'unités de la gendarmerie départementale, un tableau précise les effectifs autorisés dans les différents grades d'officiers et de sous-officiers. Une COB est commandée par un officier, généralement un capitaine, sauf les plus petites. Le nombre de ses gradés varie de deux à dix, selon le nombre de ses brigades territoriales et leur effectif total.

2 - Le tableau des effectifs autorisés

Le commandant de région établit un tableau des effectifs autorisés (TEA) qui, après avoir été arrêté par le DGGN, fixe les plafonds des emplois dans chaque département. Il conduit un dialogue de gestion régulier avec les commandants de groupement. Il peut, à la demande de l'un d'entre eux, après avoir épuisé les solutions de redéploiement interne au département concerné, augmenter à la marge ses emplois en prélevant sur les autres départements de la région. La décision est arrêtée par le DGGN en cohérence avec les priorités nationales d'action. Toutes catégories confondues (officiers, sous-officiers, gendarmes volontaires, ouvriers et personnels civils), le total des effectifs inscrits dans les TEA régionaux représente environ 80 % des emplois de la gendarmerie nationale (hors unités de gendarmerie mobile).

3 - La prise en compte des variations saisonnières d'activité

Les TEA ne couvrent pas la totalité des besoins en personnels des unités de la gendarmerie départementale. Dans les départements connaissant une forte activité saisonnière, notamment touristique, la charge pesant sur les effectifs permanents est allégée par le recours temporaire aux unités de gendarmerie mobile, aux élèves-gendarmes et

aux réservistes. Les gendarmes mobiles sont employés sous la forme de détachements de surveillance et d'intervention (DSI) à des missions de sécurité générale. Des crédits spécifiques peuvent être débloqués pour financer les frais de déplacement des gendarmes départementaux appelés en renfort.

Pour la saison estivale 2009, le dispositif était constitué de 1 688 gendarmes mobiles et 680 élèves-gendarmes, renforcé à hauteur de 50 157 journées de réservistes. Ainsi, dans le Gard, 48 gendarmes mobiles, appartenant aux escadrons de Perpignan, Bron, Aurillac, Drancy et Dijon, ont été affectés en renfort en juillet et août, ainsi que 38 élèves-gendarmes des écoles de Montluçon, Châteaulin et Chaumont, dans le cadre de leur stage d'application en brigade.

La contribution des gendarmes mobiles aux renforts saisonniers a été réduite en 2010 en raison de la plus faible disponibilité des unités de gendarmerie mobile, induite par la dissolution de huit escadrons et un fort engagement extérieur en Haïti et en Afghanistan, le désengagement de la garde des centres de rétention administrative n'ayant commencé qu'en septembre. Seulement 1 360 gendarmes mobiles ont été affectés en renfort, du 1^{er} juillet au 31 août, à la surveillance des zones d'affluence saisonnière. Leur nombre a été fortement réduit, par exemple, dans les départements des Bouches du Rhône (de 92 à 73 gendarmes) et du Var (de 124 à 78). Cette réduction a été largement compensée par un recours accru aux réservistes de la gendarmerie (86 195 journées réserves dédiées en 2010 contre 50 157 en 2009).

4 - De fortes disparités

En 2009, en moyenne départementale, le nombre d'habitants par gendarme variait d'un minimum de 390 en Corse-du-Sud à un maximum de 1 227 en Vendée. Hors région parisienne, le taux de délinquance s'échelonnait de 13 ‰ (Cantal) à 63 ‰ (Hérault). En raison des critères pris en compte pour répartir les effectifs, notamment la taille des départements et l'importance plus ou moins grande des zones rurales ou périurbaines, il n'y a pas de relation directe entre le nombre d'habitants par gendarme et le taux de délinquance.

Dans la vingtaine de départements qui ont un niveau de délinquance proche de la médiane (28 ‰), les effectifs sont très dispersés. Des départements aux taux de délinquance quasiment identiques ont un nombre d'habitants par gendarme variant du simple au double et parfois davantage. Il en était ainsi en 2009 de l'Ardèche et du Morbihan qui, avec un taux de délinquance de 32 ‰ en 2009, présentaient un taux de couverture de respectivement 1/776 et 1/1189. Dans le Maine-et-Loire et

la Côte-d'Or, celui-ci était de respectivement 1/879 et 1/1218 pour un taux de délinquance de 25 ‰.

Le rapport entre les faits constatés et les effectifs des brigades territoriales est très différent selon les départements. Ce ratio variait en 2009 de 7 faits constatés par gendarme dans le Cantal à 54 dans l'Hérault. Dans les départements les moins peuplés, les effectifs paraissent relativement nombreux par rapport au faible niveau de la délinquance. Moins de 20 faits par gendarme étaient enregistrés dans 21 départements pour une moyenne nationale de 27 faits.

L'analyse effectuée à partir des effectifs départementaux, qui intègrent aussi les unités rattachées aux compagnies et aux groupements intervenant en appui des unités de base, traduit le même phénomène. Le nombre de faits constatés par gendarme variait de 5 dans le département de Lozère à 34 dans celui de l'Hérault.

Les tentatives de rééquilibrage en fonction de l'intensité de la délinquance se heurtent à l'opposition des élus locaux. Ainsi, le remplacement des policiers par des gendarmes, effectué quasiment nombre pour nombre, à leur demande, dans les 41 CSP transférées en zone de gendarmerie entre 2003 et 2006, a conduit à sur-doter temporairement certaines unités dans des zones rurales pourtant relativement calmes.

Les ratios élevés enregistrés dans les départements de l'arc méditerranéen et ceux de montagne peuvent résulter d'une forte fréquentation saisonnière liée au tourisme, prise en charge au moyen de renforts, composés principalement de gendarmes mobiles et d'élèves-gendarmes, qui n'apparaissent pas dans les effectifs des groupements. Toutefois, cela n'explique pas la totalité des disparités observées ni leur amplitude.

D - Les unités des forces mobiles

Les moyens humains des forces de sécurité de l'Etat engagés dans la lutte contre la délinquance ne se limitent pas aux effectifs permanents de la DCSP, de la préfecture de police de Paris ou de la gendarmerie départementale. En particulier, il est fait appel de façon croissante, pour remplir des missions de sécurisation dans les quartiers réputés sensibles, aux forces mobiles de la police nationale de la gendarmerie nationale.

L'usage croissant des forces mobiles dans des missions de sécurisation qui ne relèvent pas de leur cœur de métier soulève la question du juste dimensionnement de ces unités.

1 - Les compagnies républicaines de sécurité

Sur les 60 CRS implantées dans les huit zones de sécurité et de défense, les missions de sécurisation ont mobilisé en moyenne en 2010 l'équivalent de 18,6 unités/jour (2 230 policiers), soit largement plus que les missions de maintien de l'ordre et de service d'ordre (12,6 unités/jour). L'Ile-de-France et la zone Sud, avec notamment les agglomérations de Marseille et Nice, ont été les plus consommatrices. Les missions de sécurisation y ont représenté respectivement 36 % et 47 % de l'emploi total des unités implantées dans la zone ou venues en renfort. En Ile-de-France, en particulier, le volume des besoins en sécurisation correspond presque à celui des unités implantées (sept CRS) alors qu'en outre, les missions permanentes de garde statique mobilisent en moyenne plus de cinq unités et que d'autres besoins doivent également être satisfaits (maintien de l'ordre, plan Vigipirate, formation, temps de repos) aboutissant, au prix d'importants renforts venant d'autres zones, à un total de 17,7 unités/jour en moyenne.

2 - Les escadrons de gendarmerie mobile

Dans la gendarmerie nationale, l'emploi des escadrons de gendarmerie mobile (EGM) dans des missions de sécurité générale s'est élevé, en 2009, en moyenne à 12,9 unités/jour sur un total de 53,7 unités « employables »⁵⁶, soit une part près de deux fois supérieure à celle consacrée au maintien de l'ordre (7,5 unités/jour). L'Ile-de-France qui absorbe, en moyenne annuelle, un tiers des disponibilités en EGM, notamment à cause du poids élevé des gardes statiques de bâtiments publics, en est faiblement consommatrice au titre de la sécurisation. En revanche, dans les zones Sud-ouest (Bordeaux), Sud-est (Lyon) et Sud (Marseille), cette dernière représente la moitié de l'emploi des EGM.

Le maintien de l'ordre qui était originellement le cœur de métier des forces mobiles n'est plus systématiquement prioritaire. Ainsi, quand elle doit répartir la charge des renforts hors zone, des opérations outre-mer et des opérations extérieures⁵⁷, la DGGN évite de solliciter les régions les moins dotées en EGM et connaissant des besoins plus marqués en sécurisation, du fait d'une délinquance élevée. Ces mêmes zones sont préservées ou même renforcées durant les périodes d'affluence saisonnière.

⁵⁶ Soit la différence entre les 123 EGM implantés dans les sept zones et les temps de repos et d'activités de soutien (mouvements opérationnels, préparations).

⁵⁷ OPEX : les escadrons de gendarmerie mobile peuvent être envoyés en opération à l'étranger. Tel a été le cas, par exemple, en Afghanistan ou à Haïti.

Par exemple, la DGGN tient compte du fort engagement des EGM de la zone Sud-est pendant la période hivernale et diminue de moitié sa contribution aux missions permanentes nationales. Au contraire, les unités des zones Ouest et Est sont plus systématiquement mobilisées pour faire face à ces missions. Cette répartition de la contribution des zones aux missions nationales permet, selon les termes de la DGGN, de « sanctuariser » l'emploi des EGM pour des missions de sécurisation. En fait, dans la gendarmerie, outre les renforts saisonniers, les départements les plus sensibles sont renforcés par l'emploi de forces mobiles en « zonalisation » toute l'année.

En Ile-de-France, une partie des unités de forces mobiles (CRS et EGM) est employée de façon permanente en sécurisation, par exemple, sur certains sites comme les Halles ou le Champs-de-Mars. Dans bon nombre de cas, cependant, cette mission pourrait relever, à défaut d'effectifs disponibles dans les commissariats, des unités spécialisées de la préfecture de police, les compagnies de sécurisation de la DSPAP et les compagnies d'intervention de la DOPC⁵⁸.

La Cour relève l'absence d'évaluation par le ministère de l'intérieur des conséquences de l'emploi important des forces mobiles de la police et de la gendarmerie, en termes de disponibilité des unités et de coûts budgétaires liés à leurs déplacements.

II - Des réformes difficiles souvent inabouties

Ne pouvant plus compter dans l'immédiat sur le renforcement de leurs moyens, les forces de sécurité de l'Etat sont confrontées à l'impérieuse nécessité d'améliorer la structuration de leurs services et unités. Les réformes en la matière se font attendre, surtout dans la police.

A - Les services territoriaux de la police

L'organisation des DDSP est étroitement encadrée par des normes nationales et un contrôle central.

⁵⁸ Direction de l'ordre public et de la circulation.

1 - De rares mesures d'initiative locale

a) L'organisation des services

En vertu de l'article 252-7 du règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN), l'organisation des CSP doit être conforme à un organigramme de référence arrêté par l'administration centrale, en fonction de leur importance démographique et du diagnostic local de sécurité. Les CSP sont structurées en services de sécurité de proximité (SSP), d'ordre public et de sécurité routière (SOPSR) et brigades de sûreté urbaine (BSU) chargées des enquêtes judiciaires. Dans les départements les plus urbanisés, la DDSP comporte une sûreté départementale dotée de compétences judiciaires en matière de petite et moyenne délinquance.

De fait, les mesures de réorganisation adoptées à l'initiative des responsables locaux, directeurs départementaux ou chefs de circonscription de sécurité publique, sont relativement rares. Le fonctionnement des services étant fortement normé et les moyens de plus en plus contraints au regard des missions, les marges de manœuvre des gestionnaires locaux, notamment pour adapter les cycles de travail des équipes aux rythmes journaliers et hebdomadaires de la délinquance, sont relativement faibles, particulièrement dans les petites CSP. Dans les circonscriptions importantes, des travaux d'audit engagés par les services centraux de la DCSP⁵⁹ peuvent déboucher sur la mise en œuvre de réformes significatives, préparées et validées avec les DDSP. Ainsi, certains d'entre eux ont engagé un travail de mutualisation d'unités ou de moyens, d'autres ont saisi la direction centrale d'études sur la réorganisation de leurs services.

Dans les Bouches-du-Rhône, une réforme de grande ampleur a été engagée par le DDSP en septembre 2009, afin de redresser des résultats insuffisants, sans moyens supplémentaires, par des mesures de mutualisation de l'action des services, de renforcement du commandement opérationnel et de rationalisation du traitement judiciaire. La même année, dans les Yvelines, à l'initiative du DDSP, de nouvelles formes de mutualisation ont été trouvées entre les services. Les permanences de fin de semaine ont été réorganisées dans chaque district.

⁵⁹ Au sein de la DCSP, la sous-direction de l'évaluation et de la prospective comprend une division des audits et de l'assistance aux services territoriaux qui, au moyen d'un réseau de treize commissaires divisionnaires répartis sur le territoire national, réalise notamment des audits au moment de la nomination des DDSP.

Les différentes BAC de nuit, locales et départementales, ont été refondues à ce niveau à Saint-Germain-en-Laye et Elancourt, à l'image du dispositif existant déjà à Versailles.

Les DDSP sont souvent à l'origine d'aménagements limités comme la création de cellules spécialisées au sein des unités existantes. Dans les Alpes-Maritimes, le DDSP a créé en 2005 une brigade de répression des activités violentes (BRAV), dotée de véhicules à deux-roues rapides et d'équipements de surveillance perfectionnés, acquis grâce aux subventions apportées par le département. Elle a permis de faire reculer fortement les vols à la portière qui avaient connu une brutale envolée, particulièrement à Nice. Sa mission a ensuite été étendue à la répression des vols à la tire, vols par la ruse, vols avec violences ainsi qu'à la surveillance de certains supporters, lors des matchs de football réputés à risques.

b) La délicate réduction des implantations immobilières

Les mesures décidées à l'initiative des DDSP sont encore plus rares en matière de rationalisation des implantations immobilières. Pourtant, le maintien d'un maillage territorial trop fin engendre des coûts excessifs de fonctionnement et d'investissement. Il immobilise des personnels nécessaires à l'accueil du public au détriment de la présence policière sur la voie publique. La réduction des effectifs des services de sécurité publique accroît l'urgence d'un effort de rationalisation.

Des DDSP reconnaissent que certaines circonscriptions de leur département disposent, au regard de leur niveau d'activité, d'un nombre excessif de commissariats de secteur ou de points de police de proximité. Cette contrainte de gestion est difficilement soutenable en période de réduction sensible des crédits globaux de fonctionnement et d'équipement et de ceux destinés aux travaux d'entretien immobilier. Dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, la CSP d'Aix-en-Provence est dans cette situation.

La réduction des implantations immobilières des services de sécurité publique est rarement intégrée dans les orientations de schémas pluriannuels stratégiques immobiliers (SPSI), centrés sur les immeubles de bureaux. Elle se heurte à la réticence des élus locaux et à l'absence d'initiative des préfets faute d'instruction de l'administration centrale. Des bureaux de police peu actifs sont ainsi maintenus et, même des commissariats « subdivisionnaires » transformés en commissariats de plein exercice comme celui de Draveil (Essonne), dont la compétence territoriale a été définie par emprise sur ceux de Montgeron et de Brunoy. L'engagement par les chefs de services territoriaux d'une négociation

avec les élus locaux en vue de la fermeture de certains bureaux de quartier est rendue difficile par l'absence totale de norme, édictée par l'administration centrale en matière de superficie des locaux au regard de l'activité des services.

Par une note de service du 4 février 2010, le directeur central de la sécurité publique a demandé aux directeurs départementaux de lui faire parvenir un rapport sur les possibilités de réorganisation des services territoriaux. Leurs propositions devaient porter notamment sur le développement de mutualisations administratives, opérationnelles et logistiques à l'échelle des districts, la pertinence du maintien de certaines structures déconcentrées et les éventuelles fusions de circonscriptions permettant d'optimiser l'emploi des personnels. Il apparaît, en l'absence de réponse apportée à la Cour par le ministère de l'intérieur sur les résultats de cette consultation, qu'aucune stratégie de rationalisation des implantations immobilières des services de sécurité publique n'a encore été élaborée.

2 - Des mesures d'initiative nationale mal préparées

Les mesures de restructuration prises par l'administration centrale en vue de renforcer les capacités opérationnelles des services territoriaux se sont souvent traduites par la création de nouvelles unités spécialisées. Certaines, comme les services départementaux de nuit, ont visé à assurer une meilleure coordination des forces en place, d'autres à répondre plus précisément à la montée de certaines formes de délinquance, comme les brigades de protection de la famille en matière de violences intrafamiliales.

a) De nouvelles unités de lutte contre les violences urbaines

La création des unités territoriales de quartier (UTeQ) et des compagnies de sécurisation a été annoncée le 8 février 2008 par le président de la République lors de la présentation du plan « *Espoir Banlieues* ». En trois ans, quatre mille policiers spécialisés devaient renforcer la sécurité dans les départements les plus exposés aux violences urbaines.

1° - La mise en place désordonnée des unités territoriales de quartiers

Après la création expérimentale des premières UTeQ en 2008 dans trois départements (Seine-Saint-Denis, Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne), la ministre de l'intérieur a annoncé le 22 janvier 2009, la mise en place de cent unités de ce type avant la fin de 2011. A la fin de 2009,

35 UTeQ étaient implantées dans 21 départements (certains en ayant plusieurs). Un an plus tard, il n'en subsistait que 29 dans 18 départements.

La doctrine d'emploi des UTeQ⁶⁰, composées d'un effectif d'une vingtaine de policiers dédiés à un territoire circonscrit et organisées en patrouilles pédestres ou portées, devait consister à mener trois types d'intervention : l'identification et l'interpellation des auteurs de faits de délinquance, de violence et de trafics au besoin avec le renfort d'autres unités de la sécurité publique ; la recherche de renseignements opérationnels destinés aux services d'enquêtes judiciaires ; la restauration d'un lien de confiance entre la police et la population.

Alors que les UTeQ devaient venir en « renfort », leurs effectifs ont souvent été prélevés sur ceux des départements d'affectation, voire même des commissariats des communes directement concernées, comme dans le Rhône.

En janvier 2010, un rapport d'évaluation de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) a souligné le manque de diagnostic et de concertation avec les responsables locaux avant l'implantation des UTeQ. Il a préconisé pour l'avenir qu'elles soient réservées aux zones réellement difficiles, et employées en veillant à une bonne articulation avec les autres services.

2° - La naissance avortée des compagnies de sécurisation

Début 2008 en même temps que la création des UTeQ, a été annoncée la création de 23 compagnies de sécurisation d'une centaine de fonctionnaires qui devaient être prélevés sur les effectifs des compagnies républicaines de sécurité (CRS). Ces nouvelles unités avaient pour mission prioritaire⁶¹ de renforcer l'action des UTeQ ou d'autres services territoriaux de sécurité publique. Elles devaient être spécifiquement dédiées à la lutte contre la délinquance de voie publique et les actes de violences urbaines, ainsi qu'à l'assistance dans le domaine de l'investigation judiciaire.

Toutefois, le nouveau dispositif s'est rapidement écarté du schéma initial. Les compagnies de sécurisation n'ont vu le jour que dans sept départements (Seine-Saint-Denis, Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Essonne, Bas-Rhin, Yvelines, Val d'Oise). Bien qu'officiellement annoncée, la création de plusieurs autres, comme celle destinée à l'hôtel de police de Montluc dans le Rhône, a été abandonnée. Les effectifs n'ont

⁶⁰ Note du DCSP du 18 avril 2008.

⁶¹ Note du DCSP du 16 octobre 2008.

pas toujours été redéployés aux niveaux prévus. Certaines compagnies de sécurisation ont été dotées de nettement moins de cent fonctionnaires. Les personnels ont été en partie prélevés sur les unités existantes.

Dans les départements fortement urbanisés, dotés de compagnies départementales d'intervention (CDI), chargées de la lutte contre les violences urbaines, l'articulation de leur action avec celle des nouvelles compagnies de sécurisation est apparue ambiguë du fait d'une frontière mal définie entre les missions de sécurisation et de maintien de l'ordre. Les risques de doublon n'ont pas été évités par leurs doctrines d'emploi respectives.

Du fait de ce partage peu clair des missions, le rapport précité de l'IGA et de l'IGPN a préconisé en janvier 2010 l'arrêt du développement des compagnies de sécurisation. Le directeur général de la police nationale a décidé de les fusionner avec les compagnies départementales d'intervention et les brigades anti-criminalité départementales, à l'instar du préfet de police de Paris dans les départements de la petite couronne après la création de la police d'agglomération en septembre 2009.

Au total, l'échec de ce plan de déploiement de nouvelles unités de lutte contre les violences urbaines illustre la difficulté de la DCSP à ajuster les capacités opérationnelles de ses services territoriaux en fonction de la carte de la délinquance, dans le cadre de ses procédures traditionnelles de répartition des effectifs.

b) La mise en place difficile des SDIG

La réforme des services de renseignement a conduit à la création, le 1^{er} juillet 2008, de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) qui s'est substituée à la direction de la surveillance du territoire (DST), en absorbant une grande partie des effectifs de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG), laquelle a été supprimée. De fait, les 1 500 policiers de la DST et les 3 500 de la DCRG ont été répartis, en inversant ces ordres de grandeur, entre la DCRI et une nouvelle sous-direction de la DCSP chargée de l'information générale, c'est-à-dire de la recherche, la centralisation et l'analyse des renseignements destinés aux Gouvernement et aux préfets, dans les domaines institutionnel, économique, social, des violences urbaines et de l'ordre public.

Le rattachement des services départementaux d'information générale (SDIG) aux DDSP a eu pour objectif de favoriser l'exploitation opérationnelle des informations, recueillies localement, grâce aux contacts réguliers avec les policiers en poste dans les commissariats et les équipes intervenant sur la voie publique. Toutefois, la mise en place des

SDIG a été particulièrement difficile, comme l'a aussi relevé un rapport d'audit de novembre 2009 de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'inspection de la gendarmerie nationale (IGN).

1° Des effectifs mal calibrés au regard des missions

Au moment de la réforme, le choix des fonctionnaires des anciennes directions départementales des renseignements généraux (DDRG) s'est exercé en faveur des services territoriaux de la DCRI et au détriment des nouveaux SDIG. En particulier, ceux qui travaillaient en « milieu fermé » ont craint de devoir abandonner leur « cœur de métier » s'ils étaient affectés à la « sécurité publique ». Les SDIG ont été dotés d'effectifs amputés bien au-delà des missions retirées. Dans de nombreux départements, comme la Seine-et-Marne, l'Essonne ou les Yvelines, ils ont été réduits de moitié. Les anciennes équipes des renseignements généraux se sont trouvées privées, dans les domaines les plus sensibles, d'une grande partie de leurs spécialistes et de leurs archives. Dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, une partie des agents qui avaient la mémoire des dossiers relatifs à l'Islam, partis à la DCRI, ont été remplacés par des policiers sans expérience du renseignement.

Les SDIG ont dû tenir les mêmes implantations que les anciennes DDRG avec des fonctionnaires moins nombreux et moins expérimentés, dont le champ d'activité a été réduit dans certains domaines, essentiellement le renseignement sur le terrorisme confié intégralement à la DCRI, mais étendu dans d'autres, notamment les violences urbaines dans les quartiers sensibles⁶².

Alors que l'effectif « plafond » initialement fixé pour l'ensemble de la SDIG était de 840 personnels, celui des fonctionnaires de police en poste dans les DDSP a dû être sensiblement renforcé en 2009, sans compenser toutefois l'hémorragie de juillet 2008. Selon les données de la sous-direction des ressources humaines de la DCSP, il est passé de 1 044 au 1^{er} janvier 2009 à 1 204 au 1^{er} janvier 2010, soit une hausse de 15 %. Les affectations supplémentaires sont réalisées progressivement au moyen de mutations, mais aussi de recrutements de fonctionnaires sortis des écoles de police.

2° - Une communication délicate avec la DCRI

La réforme a suscité de fortes tensions entre les SDIG et les services territoriaux de la DCRI, du fait de l'absence de décisions claires, prises en temps opportun sur les modalités de leurs relations. La frontière entre leurs champs d'investigation respectifs ne peut en effet être

⁶² Cf. annexe n°7

totalement étanche. Dans plusieurs domaines (islamisme radical, mouvements d'extrême-droite et d'extrême-gauche, sectes), le travail d'enquête des fonctionnaires de la SDIG peut les conduire à identifier des individus relevant de mouvements terroristes ou intégristes. Deux ans après le lancement de la réforme, un protocole de coordination a fini par être conclu le 2 juin 2010 entre la DCRI et la DCSP, qui prévoit un échange d'informations et des réunions régulières au niveau local.

3° - Une collaboration difficile avec la gendarmerie nationale

La mise en œuvre de la réforme du renseignement et de l'information générale au sein de la police s'est accompagnée d'une relance de ces missions dans la gendarmerie nationale. En l'absence de coopération, les SDIG et les cellules de renseignement, chargées auprès des commandants de groupement d'exploiter les informations remontant des unités, ont transmis aux préfets des notes d'information distinctes sur les mêmes problèmes ou événements locaux, après avoir enquêté sans mise en cohérence des informations collectées. A l'échelon central, ces difficultés ont motivé quatre rapports du sous-directeur de l'information générale à son autorité hiérarchique. En définitive, une instruction ministérielle du 23 février 2010 adressée au DGPN, au DGGN et aux préfets de départements, a reconnu à chaque SDIG un rôle de centralisation des informations émanant de la police et de la gendarmerie. Des affectations croisées de personnels ont été opérées en 2010 entre la SDIG et la DGGN. Au total, 120 gendarmes ont été affectés au sein de la SDIG, à l'échelon central ou dans les services départementaux.

B - La gendarmerie départementale

Si les caractéristiques de la zone de compétence de la gendarmerie nationale tendent par endroits à se rapprocher de celles de la police sous l'effet de l'extension et de la densification des espaces périurbains, les deux forces de sécurité continuent de remplir leurs missions, selon une organisation et une doctrine d'emploi foncièrement différentes.

1 - L'évolution du maillage territorial

a) La mise en place des communautés de brigades

Une communauté de brigades (COB) se définit comme le commandement unique, dans une brigade « chef-lieu », de plusieurs brigades territoriales de proximité. L'objectif de la création des COB était d'optimiser le fonctionnement des petites unités par la mutualisation de leurs moyens. Les brigades qui disposaient d'une circonscription

cohérente et d'effectifs suffisants pour fonctionner sans soutien externe ont été conservées en tant qu'unités indépendantes et ont été appelées des brigades territoriales autonomes (BTA). Les autres ont été rassemblées au sein de COB.

La réforme a pour but de redéployer une partie des ressources en personnels en faveur du travail d'initiative, notamment sur trois types de missions : les enquêtes judiciaires et de surveillance, le contact avec la population et la recherche du renseignement. Echelonnée de 2003 à 2007, elle a concerné 93 groupements de gendarmerie départementale, à l'exclusion de Paris et de la petite couronne.

Les brigades autonomes sont désormais la minorité. Au 31 décembre 2010, en métropole, il y avait 1 051 COB et 631 BTA. Cette répartition est néanmoins variable. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les 199 brigades de gendarmerie ont été remplacées en 2003 par 87 BTA et 45 COB (intégrant 98 brigades de proximité). Outre-mer, on compte seulement sept COB pour 137 BTA.

b) La mutualisation de l'accueil du public

Les gains de la nouvelle organisation résident principalement dans la diminution des effectifs consacrés à l'accueil du public et à l'enregistrement des plaintes. Dans les brigades territoriales de proximité autres que celle du siège de la COB, la durée d'ouverture des bureaux est réduite. Il appartient à chaque commandant de COB de proposer à son commandant de compagnie les horaires d'ouverture et de fermeture, en tenant compte des attentes de la population et des élus. En vertu de la circulaire n° 100 000 du 16 juin 2009, l'accueil physique n'a plus été assuré que quelques demi-journées par semaine, par exemple, les lundi et mercredi de 8 à 12 heures, jeudi de 16 à 20 heures, samedi de 9 à 13 heures et dimanche de 10 à 12 heures. En réalité, certaines brigades territoriales de proximité ont des amplitudes horaires d'ouverture encore plus étroites, comme la brigade d'Argentan (Orne) qui n'ouvre que trois demi-journées par semaine ou celle de Saint-Jean-d'Aulps (Haute-Savoie) qui n'accueille plus le public.

En revanche, un accueil plus large est garanti par la brigade chef-lieu de la COB vers laquelle les appels téléphoniques sont transférés. Ainsi, à Sallanches (Haute-Savoie), l'accueil du public est assuré du lundi au vendredi, de 8 à 12 heures et de 14 à 18 heures, les samedis, dimanches et jours fériés, de 9 à 12 heures et de 15 à 18 heures. De nombreuses brigades restent ouvertes jusqu'à 19 heures les jours de semaine, mais elles observent la pause méridienne durant laquelle le

planton répond aux sollicitations par le report de la ligne téléphonique de la brigade à son domicile.

De la fermeture des bureaux en fin de journée jusqu'à leur réouverture le matin, les appels téléphoniques sont renvoyés au centre opérationnel et de renseignement de la gendarmerie (CORG)⁶³, implanté au siège du groupement départemental, qui renseigne l'appelant, déclenche si nécessaire une intervention ou fait assurer l'accueil à la brigade en faisant appel à un gendarme mobilisable. En cas d'absence de gendarme disponible à la brigade, le CORG invite l'appelant à se présenter à la brigade chef-lieu ou fait intervenir la patrouille des « premiers à marcher » en fonction de l'urgence de la sollicitation.

En conséquence, même si la circulaire n° 100 000 a rappelé le caractère prioritaire de l'accueil et du traitement des demandes du public, l'ouverture des services n'est plus fondée sur le principe de la continuité, contrairement aux commissariats de police, ouverts 24 heures sur 24, sept jours sur sept, mais plutôt sur les permanences de gendarmes disponibles immédiatement.

c) Des résultats mal évalués

Aucun rapport d'évaluation d'ensemble de cette réforme importante n'a été communiqué à la Cour.

La DGGN a conclu à sa réussite au vu de la baisse de la délinquance et de l'amélioration du taux d'élucidation en zone de gendarmerie, entre 2003 et 2007. Toutefois, il serait hâtif d'affirmer que ces évolutions statistiques, communes à l'ensemble du territoire national, résultent de la nouvelle organisation territoriale mise en place au cours de cette période. Ainsi, le département des Bouches-du-Rhône, par exemple, dont le groupement est composé de 36 BTA, sans aucune COB, a vu son niveau de délinquance reculer de 9,7 % en zone de gendarmerie, entre 2002 et 2009, et son taux d'élucidation progresser plus vite qu'au niveau national, de 22,1 % à 35,7 %.

Par ailleurs, la DGGN fait état de la stabilité du délai de réponse aux appels de la population mesuré, au moyen du taux d'interventions nocturnes, réalisées dans un délai supérieur à trente minutes⁶⁴. Cependant,

⁶³ Les CORG résultent de la transformation en 2006 des centres opérationnels de la gendarmerie (COG) dont la création remonte à 1990.

⁶⁴ Cet indicateur, inscrit dans le projet annuel de performance (PAP) annexé à la loi de finances, est défini comme le rapport entre « le nombre d'interventions nocturnes supérieures à deux fois le délai moyen calculé au sein de chaque département (soit deux fois quinze minutes) » et le nombre d'interventions nocturnes. Son calcul résulte

la signification de cet indicateur est ambiguë. Entre le cas d'une brigade en zone périurbaine et celui d'une autre implantée au fond d'une vallée de montagne, le délai moyen d'intervention recouvre, y compris au sein d'un même département, des situations difficilement comparables. La réduction ou la stabilité de la proportion des interventions, qui présentent un écart important par rapport à la durée moyenne départementale n'indiquent pas nécessairement que cette dernière s'améliore. Le lissage des situations atypiques peut s'accompagner de la détérioration de la qualité moyenne du service rendu.

Enfin, plusieurs responsables de la gendarmerie ont eux-mêmes souligné une évolution dans les relations entre les gendarmes et la population qui conduit à une intégration moindre des militaires dans le tissu social local. Un risque de désengagement peut résulter de la nouvelle organisation territoriale, qui tend à différencier le lieu de domicile des gendarmes et leurs zones d'action opérationnelle, d'une part, et à centraliser la gestion des appels au chef-lieu du département, d'autre part. D'ailleurs, les efforts de communication de la gendarmerie pour démontrer que les regroupements de brigades n'ont pas distendu sa relation de proximité avec la population n'ont pas toujours emporté l'adhésion des élus.

2 - Un mouvement continu mais de faible ampleur

La gendarmerie nationale continue de chercher à optimiser l'emploi de ses effectifs dans les zones les plus touchées par la délinquance. Dans cette perspective, interviennent des ajustements locaux de l'implantation des unités.

a) La création de nouvelles COB

Ainsi, en Rhône-Alpes, l'ajustement régulier des COB a conduit à prendre, depuis 2005, une dizaine de décisions de réorganisation du maillage territorial, parfois liées à des projets immobiliers. En Haute-Savoie, par exemple, où la plupart des COB ont été constituées en 2003, quelques ajustements sont intervenus. Une COB a été créée à Douvaine en 2008, recouvrant les brigades de Douvaine et Bons-en-Chablais, et une autre à Meythet en 2009, dont la brigade a été associée à celle de La Balme-de-Sillingy, la commune de Seynod restant dotée d'une BTA.

des informations transmises par les CORG. Avec un taux de 2,7 % en 2009 au plan national, contre 2,8 en 2007 et 2,7 en 2008, l'objectif-cible de 3 %, fixé dans le PAP de 2009, a été atteint même s'il n'en est pas de même dans toutes les régions et départements (2,91 % en PACA, 1,34 % dans les Yvelines, 2,35 % Val d'Oise).

Enfin, la construction d'une nouvelle caserne à Scionzier, dont la livraison était prévue pour la fin de 2010, devait s'accompagner de la fusion de la brigade territoriale de cette commune avec celle de Cluses, distante de seulement trois kilomètres.

b) La création ou la suppression d'unités

Les mesures visant à rationaliser l'implantation territoriale concernent les zones jugées les moins prioritaires parmi celles couvertes par les 4 392 unités départementales. Les mouvements de suppression concernent plusieurs types d'unités : les compagnies de taille modeste (une suppression en 2009), les pelotons de surveillance et d'intervention, les brigades de recherches et les petites brigades territoriales (neuf suppressions). Pour les unités de recherches (deux suppressions), la réorganisation consiste à opérer des regroupements pour former des entités mieux dimensionnées (effectif minimum de six gendarmes au lieu de trois ou quatre). Inversement, des brigades territoriales peuvent être créées, comme à Pégomas (Alpes-Maritimes), pour adapter le maillage territorial à l'urbanisation et à la progression de la délinquance.

c) Le désengagement des zones sous compétence de la police

N'est maintenu dans ces zones que l'effectif strictement nécessaire. Dix unités ont ainsi été dissoutes à ce titre au 1^{er} juillet 2009. Une partie des moyens dégagés est redéployée localement. Les groupements de gendarmerie de Paris et des départements de la petite couronne ont été dissous en 2010 et remplacés par un groupement de gendarmerie interdépartemental (GGID), comprenant un état-major et les brigades territoriales autonomes de Paris-Exelmans, Nanterre, Bobigny et Créteil. Le nombre total d'ETPT devait passer de 499 à 109, le solde ainsi dégagé devant être redéployé dans les unités de la grande couronne ou contribuer à la réduction globale des effectifs de la gendarmerie.

Ainsi, l'adaptation du maillage territorial de la gendarmerie départementale est un processus d'ajustement qui se poursuit désormais par petites touches afin d'optimiser les capacités opérationnelles disponibles.

III - La contrainte du parc immobilier de la gendarmerie

L'adaptation du maillage territorial de la gendarmerie à l'évolution spatiale de la délinquance est soumise aux contraintes de gestion de son parc immobilier. Le logement des gendarmes par nécessité absolue de service, à proximité immédiate de leur lieu d'emploi, rappelé par la loi du 3 août 2009, constitue en effet l'une des conditions de leur disponibilité, indissociable de leur statut militaire.

A - La faiblesse du parc immobilier propriété de l'Etat

Au 1^{er} janvier 2010, le parc immobilier de la gendarmerie en métropole et outre-mer était composé de 4 135 casernes comprenant 64 832 logements. On compte seulement 746 casernes domaniales (18 % du total), qui regroupent légèrement plus de logements (33 103) que les 3 389 casernes dites locatives (31 729). De surcroît, en raison de l'insuffisance du parc disponible en caserne, 14 097 logements sont pris à bail hors caserne, portant à 78 929 le total des logements concédés par nécessité absolue de service.

De façon constante, l'effort de construction est nettement plus dynamique dans le secteur locatif. Ainsi, sur les 2 371 équivalents-unités-logements (EUL)⁶⁵ livrés en 2010, seulement 699 ont relevé d'opérations domaniales, dont 405 en maîtrise d'ouvrage directe et 294 sous la forme d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT).

En dépit de situations très contrastées, le parc domanial dont 72% des logements ont plus de vingt-cinq ans se caractérise globalement par sa vétusté. L'insuffisance récurrente des crédits explique l'essentiel des retards subis dans la construction et la réhabilitation des casernes. Alors que la LOPSI intégrait un plan de sauvetage de l'immobilier de 519 M€ en autorisations d'engagement (AE) sur la période 2003-2007, seulement 268 M€ d'AE ont été ouverts.

En fonction d'une durée de vie moyenne de trente ans pour une caserne n'ayant pas bénéficié d'une maintenance conforme aux standards du marché, la gendarmerie estime qu'elle devrait consacrer annuellement 160 M€ à la construction domaniale. Or, seulement 122 M€ par an en moyenne ont pu être dépensés à ce titre, de 2003 à 2008, et 92 M€ en 2010 pour l'ensemble des investissements immobiliers.

⁶⁵ L'équivalent-unité-logement (EUL) comprend un logement nu pour 75% et une quote-part de locaux de service et techniques pour 25%.

B - La forte participation des collectivités locales

Les collectivités locales (communes, communautés urbaines, syndicats de communes, départements, régions, collectivités d'outre-mer) participent de manière importante à l'investissement immobilier de la gendarmerie nationale. 2 164 casernes, soit 64 % des casernes locatives, sont prises à bail par l'Etat auprès des collectivités locales. Les 18 880 logements situés dans ces casernes représentent 24 % du total des logements de la gendarmerie. La part des loyers versés aux collectivités territoriales (177 M€ en 2009) correspond à 40 % de l'ensemble des loyers annuels. Ainsi, dans certains départements, les casernes en propriété domaniale sont devenues l'exception. Par exemple, il n'y en a que trois dans le département de la Loire contre six appartenant au département et 23 aux communes.

Les collectivités locales peuvent assurer la construction des locaux de service et des logements en application du décret du 28 janvier 1993 qui leur permet de recevoir une subvention de l'Etat couvrant une partie de l'investissement. Toutefois, le volume des opérations livrées dans ce cadre a baissé de 477 EUL en 2005 à 381 en 2010. En part relative, il est passé de 43 % à 16 %.

C - Le coût des opérations en BEA

Afin de diminuer leur engagement financier, les collectivités territoriales ont préféré recourir au dispositif du bail emphytéotique administratif (BEA) introduit par la LOPSI du 29 août 2002. Le volume des opérations livrées via ce dispositif est passé de 25 EUL, en 2005, à 1 067 en 2009, et 993 en 2010, soit 42 % des opérations livrées. Ainsi, le conseil général des Alpes-Maritimes a voté en janvier 2006 un programme de construction de treize casernes en BEA⁶⁶.

Au plan national, sur les 66 opérations livrées en 2009, le loyer annuel, ainsi mis à la charge de l'Etat en 2009, s'est élevé au total de 15,2 M€, soit une moyenne de 14 206 € par EUL, avec de fortes variations entre un minimum de 10 360 € et un maximum de 17 900 €.

Le coût de location des casernements ainsi réalisés est largement supérieur à celui des opérations conduites dans le cadre du décret du 28 janvier 1993. En 2009, le coût unitaire moyen de l'EUL a été évalué à 13 579 € dans le cadre du BEA et à 10 666 € dans celui du décret de

⁶⁶ Mandelieu, Saint-Martin-du-Var, Saint-Paul-de-Vence, Puget-Théniers, Gilette, Levens, Villeneuve-Loubet, Peymeinade, Pégomas, Menton, Vence, Carros, Saint-Vallier-de-Thiery.

1993. Cependant, la livraison sur quelques années de nouveaux ensembles immobiliers en recourant aux BEA a permis de relancer les constructions immobilières locatives, destinées aux unités de gendarmerie départementale et d'améliorer significativement les conditions de travail et de vie des gendarmes et de leurs familles.

Dans son programme d'action pour 2009 destiné aux commandants de région, le DGGN indiquait que « *les ressources seront concentrées sur les programmes qui restaurent les conditions de vie et de travail des gendarmes et de leurs familles. Cet effort doit privilégier les projets élaborés sous le régime du décret de 1993 qui prend mieux en compte l'impératif de maîtrise des coûts* ». Toutefois, le nombre prévisionnel d'EUL, mis en chantier en 2010 dans le cadre du décret de 1993, en hausse par rapport à l'année précédente (291 EUL au lieu de 177), représentait encore moins de la moitié de celui de 2005 ou 2006.

La forte contraction des crédits d'investissement immobilier impose désormais à la gendarmerie de réduire considérablement le volume de ses constructions domaniales nouvelles. Alors que 306 EUL en 2009 et 405 en 2010 ont été livrés dans le cadre d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage directe, seulement 165 et 49 ont été mises en chantier au cours de ces deux années. La priorité est donnée à la préservation du parc existant, à travers la réalisation de travaux de mise en sécurité des bâtiments ou rendus obligatoires par les diagnostics techniques effectués. Certains projets sont toutefois conduits en recourant aux montages alternatifs à la maîtrise d'ouvrage permis par la LOPSI de 2002⁶⁷.

IV - La nécessité d'un nouveau partage du territoire entre les deux forces

La répartition territoriale des attributions de la police et de la gendarmerie nationales a été définie par deux décrets d'application de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995. En vertu du décret n° 96-828 du 19 septembre 1996, chaque force est seule responsable dans sa zone de compétence de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques. Selon l'article R.2214-2 du CGCT qui définit les conditions d'application du régime de la police d'Etat, la population de la commune ou de l'ensemble de communes,

⁶⁷ La LOPSI (article 3) a anticipé sur une réforme ultérieure du code des marchés publics en prévoyant que l'Etat peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationales.

appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, doit être supérieure à vingt mille habitants. Les caractéristiques de la délinquance doivent être celles des zones urbaines.

Après bien des années d'études et de tergiversations, un premier mouvement de redéploiement, impulsé par la LOPSI de 2002, a cherché à mettre en cohérence les implantations territoriales de la police et de la gendarmerie. Les opérations menées de 2003 à 2006 se sont traduites, d'une part, par la reprise par la gendarmerie de 41 CSP et deux postes de police, couvrant 106 communes peuplées de 630 192 habitants, et d'autre part, par le transfert de 218 communes et 847 555 habitants vers la zone de police nationale, soit un transfert net de 217 363 habitants de la gendarmerie vers la police nationale.

A - Les caractéristiques de la zone de gendarmerie en voie d'atténuation

La répartition des missions de sécurité publique entre police et gendarmerie nationales ne peut plus se fonder seulement sur la distinction traditionnelle entre territoires urbains et ruraux. Au demeurant, la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale en a pris acte dans son article 1^{er} : « *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 de la zone de compétence de la gendarmerie ne sont plus aussi marqués. L'écart de population avec la zone de police, encore important, se réduit. Du fait de l'extension et de la densification des espaces périurbains, la zone de la gendarmerie connaît une forte croissance démographique (environ 1,3 million d'habitants supplémentaires, à périmètre constant, de 2010 à 2012), contrastant avec la stabilité de la population en zone de la police. Aussi, tout en couvrant des territoires ruraux, parfois en voie de désertification, elle se caractérise surtout par sa grande diversité de situation.

Par exemple, dans les Alpes-Maritimes, les gendarmes sont confrontés à un taux de délinquance en moyenne deux fois plus faible que les policiers (57 ‰ contre 102 ‰ en 2008). Leur zone de compétence couvre 29 % de la population, mais seulement 19 % de la délinquance. Toutefois, elle représente 94 % de la superficie du département et 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 l'Essonne, la zone de gendarmerie totalise à peine plus de 20 % des faits de délinquance constatés dans le département, mais la population, qui a augmenté de 8,5 % entre 1999 et

2009 pour s'établir à 349 000 habitants, a un caractère rural particulièrement avéré au nord du département.

B - La mise en place laborieuse de la police d'agglomération

La police d'agglomération parisienne a été instaurée le 14 septembre 2009. Le préfet de police de Paris s'est vu confier l'autorité sur les 33 000 fonctionnaires chargés de la sécurité des habitants de Paris et de la petite couronne. Cette chaîne de commandement unifiée doit permettre une plus grande efficacité dans la lutte contre la petite et moyenne délinquance.

Dans le prolongement de cette réorganisation territoriale, l'instauration d'une police d'agglomération autour des villes de Lille, Lyon et Marseille a été mise à l'étude dans le but de renforcer la continuité des zones d'intervention de la police nationale. Les préfets concernés ont reçu pour instruction de formuler des propositions, en concertation avec les responsables locaux des deux forces de sécurité, visant à adapter l'organisation des services de police et de gendarmerie aux contours des bassins de délinquance et des axes de circulation. Des décisions étaient prévues avant décembre 2009, mais elles ont tardé à être prises alors qu'au titre de la « révision générale des politiques publiques », « *la poursuite du processus de réajustement police-gendarmerie* » est explicitement prévue (3^{ème} rapport d'étape, février 2010).

Une opération de redéploiement devrait avoir lieu en 2011 dans l'agglomération de Lille par le transfert à la police des communes de Hersin-Coupigny et Marck, et à la gendarmerie de la CSP de Fourmies⁶⁸. Dans celle de Lyon, l'intégration à la CSP des communes de Rillieux-la-Pape, Feyzin, Chassieu et Ecully devrait être équilibrée, également dans le courant de l'année, par le passage en zone de gendarmerie, des CSP d'Annonay⁶⁹ (Ardèche), Montbrison⁷⁰ (Loire) et Graulhet (Tarn).

Dans les Bouches-du-Rhône, le redéploiement consisterait à faire passer en zone de police une douzaine de communes⁷¹ situées entre l'Etang-de-Berre, Marseille et Aix-en-Provence. Il s'agit notamment

⁶⁸ Incluant également les communes de Glageon et Wignehies.

⁶⁹ Incluant également la commune de Davezieux.

⁷⁰ Incluant également la commune de Savigneux.

⁷¹ Septème-les-Vallons, Bouc-Bel-Air, Cabriès, Berre, Rognac, Saint-Chamas, Cassis, Carnoux-en-Provence, Carry-Le-Rouet, Sausset-Les-Pins, Ensues-La-Redonne, Le-Rove.

d'améliorer la coordination des forces de sécurité dans la zone commerciale de Plan-de-campagne, l'une des plus grandes de France, partagée entre les zones de police et de gendarmerie. En échange, la DGGN aurait obtenu l'intégration des communes de Port-Saint-Louis-du-Rhône (Bouches-du-Rhône) et Pertuis (Vaucluse), mais pas celle de Briançon (Hautes-Alpes) également envisagée.

Au-delà de ces trois grandes villes, la réflexion s'est aussi portée sur la création d'une police d'agglomération autour de Bordeaux, Toulouse et Grenoble.

C - La perspective repoussée d'une nouvelle partition territoriale

Pour qualifier ses missions de sécurité publique, la DGGN a défini la notion de « *police des territoires* », qui poursuit, en dehors des grandes aires urbaines, le même objectif que la police d'agglomération, en visant à mieux répondre aux besoins de la population, sédentaire ou de passage, de sécurisation des territoires et des axes de circulation. Elle insiste sur sa capacité 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 aussi que le modèle de la gendarmerie est applicable dans des villes moyennes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants, en s'appuyant sur le dispositif des communautés de brigades.

En contrepartie de la création ou de l'extension de CSP dans le cadre de la police d'agglomération, la DGGN souhaite intégrer dans sa zone de compétence certaines petites villes aujourd'hui situées en zone de police. Des réflexions ont été engagées en 2009 avec la DGPN sur des échanges compensés, permettant d'atteindre un équilibre en termes de population, d'activité et d'effectifs.

En particulier, la DGGN a étudié l'intégration de CSP « isolées », d'une population inférieure à 50 000 habitants⁷², enclavées au sein d'une vaste zone de gendarmerie, c'est-à-dire situées à plus de 50 km ou 45 minutes de route de la CSP la plus proche. Cette définition a abouti à un ensemble de 156 CSP sur un total de 351 sur le territoire métropolitain (hors départements de la petite couronne), dont près d'un tiers (50) ont une population inférieure au seuil de 20 000 habitants qui définit la compétence territoriale de la police nationale. Dans la région Midi-Pyrénées, par exemple, outre Toulouse, seules les villes d'Agen et Montauban, ne sont pas visées.

⁷² Le seuil de 50 000 habitants a été fixé par la RGPP1 pour tenir compte des évolutions démographiques.

Dans cet ensemble, le transfert de 48 CSP, dont quinze de villes chefs-lieux de département⁷³, a été jugé prioritaire par la DGGN. Certains départements à dominante rurale, sans grand pôle urbain (Creuse, Drôme, Gers, Haute-Loire, Lot, Lozère, Nièvre), où la police n'est présente que dans une seule CSP, pourraient être placés intégralement sous la responsabilité de la gendarmerie, de même que ceux (Alpes de Haute-Provence, Ariège, Cantal, Hautes-Alpes, Haute-Marne, Jura, Meuse) où n'existent que deux CSP, isolées l'une de l'autre.

Dans les départements dotés de grands pôles urbains, les redéploiements envisagés renforceraient la cohérence territoriale des zones de police et de gendarmerie. Dans le Rhône, par exemple, le transfert de la CSP de Villefranche-sur-Saône, isolée par rapport à celles de Lyon et Givors, permettrait de concentrer la police sur le sud du département en plaçant le reste en zone de gendarmerie.

Cette liste d'opérations de transfert de la zone de responsabilité de la police vers celle de la gendarmerie nationale représenterait un accroissement de cette dernière de 984 000 habitants, compensé en tout ou partie par l'extension de la zone de police en périphérie de quelques grandes agglomérations urbaines. Elle pourrait être du même ordre que la vague de redéploiements, opérés de 2003 à 2006, qui avaient intégré 41 CSP et 630 192 habitants en zone de gendarmerie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu de la réduction des moyens, le maintien des capacités opérationnelles des forces de sécurité publique de l'Etat appelle une adaptation de l'organisation de leurs services territoriaux, qui ne paraît pas encore suffisamment engagée.

En ce qui concerne la police nationale, en dépit d'un mouvement correctif introduit à compter de 2007, la répartition territoriale des effectifs de sécurité publique laisse subsister des inégalités importantes entre les circonscriptions, révélatrices de situations de sur-dotation ou sous-dotation au regard des niveaux de délinquance. En particulier, la présence des services de la DCSP, plutôt que des unités de la gendarmerie départementale, dans des circonscriptions de moins de vingt mille habitants où la loi ne l'impose pas, est un facteur de déséquilibre au détriment des villes les plus exposées à la délinquance.

⁷³ Foix (09), Mende (48), Privas (07), Guéret (23), Digne-les-Bains et (04) pour les CSP de moins de 20.000 ; Bar-le-Duc (55), Auch (32), Lons-le-Saunier (39), Chaumont (52), Cahors (46) et Vesoul (70) entre 20.000 à 30.000 habitants ; Le Puy-en-Velay (43), Aurillac (15), Gap (05) et Nevers (58) entre 30.000 à 40.000 habitants.

Alors que près du quart des effectifs territoriaux de la police nationale, chargés de la sécurité publique, relèvent désormais de la préfecture de police de Paris, la façon dont ils sont alloués déroge à la méthode utilisée pour le reste du territoire et ne procède pas d'une évaluation rationnelle des besoins.

Dans la gendarmerie départementale, le dimensionnement des unités est arrêté principalement en fonction de la population couverte. Le nombre de faits de délinquance par gendarme présente ainsi de grandes variations entre les départements, qui tendent à montrer que la répartition des effectifs est largement perfectible.

De surcroît, tant la police que la gendarmerie utilisent leurs unités de forces mobiles pour remplir des missions de sécurisation, de manière régulière voire permanente, à Paris et dans des départements réputés sensibles, en renfort des services de proximité ou des unités spécialisées prévues à cet effet. Ces missions occupent dans l'emploi de ces unités une place largement supérieure à celle du maintien de l'ordre.

L'emploi croissant des unités des forces mobiles dans des missions (sécurisation ou garde statique) qui ne relèvent pas de leur cœur de métier pose la question de leur juste dimensionnement. Il entraîne inmanquablement un surcoût sensible, par rapport à l'emploi d'unités classiques, dû aux contraintes inhérentes au déplacement et au logement des CRS ou des EGM, ainsi qu'une réduction de leur disponibilité globale, peu compatible avec leur fonction première de forces de réserve, notamment en cas de nécessités de maintien de l'ordre.

Concernant la structuration des services territoriaux de la DCSP, certaines réformes ont connu une mise en œuvre difficile, du fait d'une préparation insuffisante, comme le plan de déploiement de nouvelles unités spécialisées dans la lutte contre les violences urbaines ou la création, dans le cadre de la réforme du renseignement, des services départementaux de l'information générale (SDIG). Par ailleurs, aucune stratégie d'ensemble n'a encore été définie pour rationaliser les implantations immobilières dans les circonscriptions de sécurité publique, qui en comptent un nombre excessif.

La gendarmerie départementale, en revanche, a réalisé une importante réforme de son maillage territorial en mettant en place des communautés de brigades, dans le but d'affecter une part plus importante des effectifs des unités de base aux activités extérieures (surveillance générale, enquêtes judiciaires, recherche du renseignement) plutôt qu'aux missions d'accueil du public dans leurs locaux. Toutefois, elle ne s'est pas dotée d'un outil fiable d'évaluation de l'impact de cette réforme sur la qualité du service rendu à la population.

Des mesures d'ajustement de l'implantation territoriale de la gendarmerie, par création et suppression d'unités, continuent d'être prises annuellement en nombre très limité, mais l'amplification de ce nécessaire mouvement d'adaptation se heurte à la faiblesse des investissements immobiliers, réduits pour l'essentiel à la maintenance d'un parc domanial souffrant de vétusté. L'insuffisance récurrente des dotations budgétaires consacrées à la construction de casernes domaniales a placé la gendarmerie en situation de dépendance à l'égard des collectivités locales et l'a conduite, ces dernières années, à recourir à des modes de financement plus coûteux de ses immeubles.

Enfin, le partage du territoire national entre les zones de compétences de la DCSP et de la gendarmerie départementale semble relativement figé. L'application du concept de police d'agglomération à quelques grandes villes (Lyon, Marseille, Lille) devrait se traduire par l'échange croisé de quelques communes à l'issue d'un processus de décision, rendu laborieux par la difficulté de parvenir à une compensation territoriale équilibrée entre les deux forces, à une échelle compatible avec la mobilité géographique des personnels.

L'adaptation des zones de compétences pourrait aller plus loin et prendre la forme d'une nouvelle répartition territoriale permettant notamment à la gendarmerie de prendre en charge, dans des conditions moins coûteuses en effectifs, grâce à son implantation départementale, les communes situées dans les CSP « isolées » de moins de vingt mille habitants. Il en résulterait un meilleur emploi des capacités opérationnelles des deux forces.

Cependant, comme la première vague de redéploiement mise en œuvre dans les années 2003-2006, celle-ci nécessiterait la création momentanée de postes en surnombre et l'engagement de dépenses immobilières⁷⁴. Or, ces conditions paraissent plus difficiles à réunir en phase de déflation des effectifs et des crédits. Aussi, par manque de marge de manœuvre budgétaire, le ministère de l'intérieur paraît avoir renoncé à cette réforme, pourtant génératrice d'économies et de gains d'efficacité à moyen et long terme.

⁷⁴ Dans la gendarmerie départementale, les opérations de redéploiement arrêtées avec la police nationale au cours de la période 2003-2006, ont provoqué la cession de bâtiments et la résiliation de baux, et l'extension ou la construction de locaux de services pour les unités créées ou renforcées, ainsi que la prise à bail de logements supplémentaires pour les militaires, affectés en renfort dans l'attente de la réalisation de nouveaux casernements.

La Cour recommande les évolutions suivantes :

- *amplifier le mouvement de rééquilibrage des effectifs policiers en gommant les situations de sur-dotation ou sous-dotation relative au regard des niveaux de délinquance ;*
- *élaborer une méthode de détermination des effectifs de la préfecture de police de Paris qui s'inspire de celle des EDFA appliquée aux CSP, tout en tenant compte des besoins particuliers de sécurité publique dus au statut de capitale de la ville de Paris ;*
- *dans la gendarmerie, réduire les écarts observés entre les départements dans la répartition des effectifs des unités de base au regard des taux de délinquance ;*
- *évaluer les conséquences en termes de coût et de disponibilité de la part importante des missions permanentes de sécurisation qui sont confiées aux unités des forces mobiles ;*
- *engager, dans les services territoriaux de la police, un mouvement de rationalisation du réseau des bureaux annexes et des points de contacts en définissant des critères objectifs d'ouverture et d'occupation des locaux en fonction de l'activité des services ;*
- *relancer un mouvement de redéploiement entre zones de police et de gendarmerie visant en particulier à transférer à cette dernière les communes « isolées », situées dans des CSP de moins de vingt mille habitants.*

Chapitre V

Le rôle grandissant des polices municipales

Compte tenu de la composition de l'échantillon de communes, en grande majorité urbaines, retenu par les chambres régionales des comptes en vue de la présente enquête, les observations suivantes sur la diversité des doctrines d'emploi des polices municipales et l'articulation de leurs missions avec celles des forces de sécurité de l'Etat concernent essentiellement les communes situées dans la zone de compétence de la police nationale.

I - Le développement important des services de sécurité communaux

L'importance des effectifs des forces de sécurité de l'Etat ne peut être correctement appréciée sans tenir compte de celles des communes, composées de policiers municipaux mais aussi d'agents relevant d'autres statuts.

A - Le renforcement des polices municipales

Particulièrement depuis la loi du 15 avril 1999 qui a étendu leurs attributions, les polices municipales sont devenues plus nombreuses et leurs effectifs ont été sensiblement renforcés. Hors Paris et la petite

couronne, on ne dénombre désormais que quatre villes de plus cinquante mille habitants sans policiers municipaux (Brest, Le Mans, Saint-Nazaire et Arles). Directement confrontés aux besoins de la population, les maires se sont efforcés de répondre ainsi à la demande croissante de sécurité.

En septembre 2010, la DCSP dénombrait 1 026 polices municipales dans les communes situées en zone de compétence de la police nationale, hors Paris qui n'en possède pas⁷⁵. En novembre 2010, la direction générale de la gendarmerie nationale en comptabilisait 2 468 dans sa zone de compétence, dotées en majorité d'effectifs très modestes. Au total, le nombre de polices municipales sur le territoire national s'élevait à 3 494 contre 3 027 en 1998, soit une progression de 15 % en douze ans.

Ce développement est plus fort en termes d'effectifs. Selon les mêmes sources, le nombre de policiers municipaux était, en septembre 2010, de 11 770 en zone de police nationale hors Paris⁷⁶ et de 7.600 en zone de gendarmerie. Au total, les effectifs des polices municipales atteignaient 19 370 agents contre 14 300 au 1^{er} janvier 2002, soit une augmentation de 35 % au cours des huit dernières années.

Si l'on ajoute les gardes-champêtres (environ 1 450 agents) relevant également de la filière « police municipale », dont la mission est loin d'être négligeable, notamment en matière environnementale, les agents de surveillance de la voie publique (environ 5 180 ASVP), qui assurent notamment des missions de contrôle du stationnement, et les agents de surveillance de Paris (2 330 ASP), les services de police municipale représentent environ 28 300 agents, soit 11 % des effectifs cumulés, de la police et de gendarmerie nationales.

Toutefois, dans l'ensemble des communes situées en zone de police, hors Paris et la petite couronne, ils représentent 25 % des gradés, gardiens de la paix et adjoints de sécurité de la DCSP. A Cannes, ce rapport culmine à 47 %, avec 191 policiers municipaux pour 219 policiers nationaux ; de 2003 à 2009, le nombre de policiers municipaux a augmenté de près de 16 %, tandis que celui des policiers nationaux n'augmentait que de 0,9 %.

⁷⁵ Plus précisément, la DCSP, qui ne suit plus le nombre et les effectifs des polices municipales des départements de la petite couronne parisienne depuis la mise en place en septembre 2009 de la police de l'agglomération, comptabilisait 948 polices municipales en septembre 2010. Ce nombre doit être majoré par celui des polices municipales des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, soit 78 au 1^{er} janvier 2008.

⁷⁶ Les données communiquées par la DCSP en septembre 2010 font état de 10 889 policiers municipaux en zone de police hors Paris et la petite couronne. Au 1^{er} janvier 2008, cette dernière en comptait 885.

B - Des effectifs aux contours incertains

Les policiers municipaux⁷⁷ constituent généralement la partie centrale des personnels des communes dotées d'un service de sécurité. Fonctionnaires territoriaux nommés par le maire, ils reçoivent un double agrément du préfet et du procureur de la République et prêtent serment devant le tribunal d'instance dans leur ressort.

La direction des services n'est pas toujours exercée par des fonctionnaires appartenant aux corps des chefs de service et des directeurs de police municipale, pourtant créés à cet effet. L'encadrement des policiers municipaux comme la responsabilité des services sont assurés dans des conditions très disparates. Certaines communes ont décidé de confier la direction de leurs services de sécurité à un attaché administratif. Quelques grandes villes, comme Nice ou Lyon, ont recruté un commissaire de police en détachement, ce qui facilite la collaboration avec les services de la police nationale.

La proportion de policiers municipaux dans les services chargés de la sécurité est assez variable, majoritaire dans les communes de Rhône-Alpes et de PACA, au vu de l'échantillon de l'enquête des juridictions financières, mais minoritaire en Ile-de-France. La période récente montre une forte croissance des effectifs des agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Leur recrutement se poursuit alors que certaines communes ont interrompu celui des policiers municipaux.

Au fur et à mesure que les policiers municipaux voient leur activité s'enrichir, les ASVP constituent une force d'appoint utilisée dans des proportions variables. Le contenu de leurs missions et leur situation statutaire sont hétérogènes. En raison de la souplesse de gestion pour les communes (20 % d'entre eux étant recrutés sur des contrats à durée déterminée) et de leur coût plus faible que celui des policiers municipaux, ils sont parfois employés à d'autres tâches que celles prévues par les textes : sécurisation générale et îlotage, patrouilles avec des policiers municipaux⁷⁸. Souvent équipés d'une tenue comparable, ils sont difficiles à distinguer de ces derniers.

⁷⁷ Les policiers municipaux et les gardes-champêtres constituent les deux cadres d'emploi de la police municipale. Parmi les premiers, on trouve les agents de police municipale (90% des effectifs), les chefs de service de police municipale et les directeurs de police municipale.

⁷⁸ Cette pratique a aussi été constatée par le rapport de la mission de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGGN sur « *Le rôle et le positionnement des polices municipales* » (décembre 2010).

Les missions des ASVP prévues par les textes

Les ASVP sont des agents communaux, titulaires ou contractuels agréés par le procureur de la République et assermentés par le juge d'instance. Ils n'appartiennent à aucun cadre d'emplois spécifique ce qui rend leur fonction quelque peu précaire. Ils sont munis d'une carte professionnelle, mais n'ont pas qualité d'agent de police judiciaire adjoint et ne suivent pas de formation obligatoire. Ils ne peuvent pas porter d'armes de 4^{ème} et 6^{ème} catégories.

En principe, les ASVP sont chargés de la verbalisation des infractions aux règles d'arrêt et de stationnement des véhicules (articles L.130-4 et R.130-4 du code de la route). Ils peuvent constater les contraventions relatives au défaut d'apposition du certificat d'assurance sur les véhicules et les contraventions aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des voies et espaces publics (article L211-21-5 du code des assurances et article L.1312-1 du code de la santé publique). Ils peuvent également être désignés par le maire pour rechercher et constater les infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage (article 412-49 du code des communes).

Par ailleurs, selon les communes, voire au sein d'une même commune, les mêmes fonctions (tâches administratives, sécurisation des sorties des écoles, médiation, surveillance des parcs et espaces publics) peuvent être confiées à des personnels de statut différent (fonctionnaires, contractuels ou vacataires), parfois répartis dans plusieurs directions de la collectivité. Cette diversité complique l'évaluation de l'impact des forces de sécurité communale.

De même, le rôle croissant des collectivités en matière de lutte contre les incivilités et de prévention de la délinquance s'accompagne d'un développement de leurs services de prévention et de tranquillité publique. Des agents de médiation et de prévention sont chargés d'une action de veille dans les espaces publics et de réguler les conflits par le dialogue. A Aix-en-Provence, les 19 agents de médiation et de sécurisation (AMS) sont fonctionnaires titulaires et assurent des missions de tranquillité et de sécurité publiques, de surveillance des espaces et équipements publics ainsi que la sécurisation des établissements scolaires.

II - La diversité des doctrines d'emploi

Des textes de loi successifs ont élargi et diversifié le champ d'action des polices municipales. En mars 2011, le Conseil constitutionnel a mis un frein à cette évolution en censurant certaines dispositions de la LOPPSI⁷⁹. Toutefois, les communes n'utilisent pas toutes de la même manière la large palette des missions autorisées par la loi.

Dans l'ensemble, les polices municipales partagent un socle commun d'activités, marquées par une dimension de proximité, consistant à assurer une présence rassurante sur la voie publique et le respect des arrêtés municipaux. Les services de sécurité de certaines communes agissent essentiellement dans cette optique préventive. D'autres appliquent une doctrine d'emploi plus interventionniste et répressive, qui tend à leur faire jouer un rôle d'appoint, voire parfois de substitution, aux services de sécurité de l'Etat.

Une typologie peut être définie au regard de plusieurs critères de différenciation, tenant au champ d'intervention des services de police municipale (activité judiciaire, opérations conjointes avec la police nationale), à l'organisation (travail de nuit, spécialisation des services) et aux moyens (armement des policiers, système de vidéosurveillance)⁸⁰.

Ainsi, le nombre de policiers municipaux dotés d'armes est très variable d'une région à l'autre. En zone de police nationale (hors Paris et petite couronne), 39 % étaient équipés d'armes de 4^{ème} catégorie à la fin de 2010, 86 % d'armes de 6^{ème} catégorie et 7 % d'armes de 7^{ème} catégorie. Les communes des régions de PACA et Languedoc-Roussillon présentent les proportions les plus élevées de policiers municipaux dotés d'armes de 4^{ème} catégorie, soit 75 % et 81 % respectivement contre 18 % dans la grande couronne parisienne et 17 % en Rhône-Alpes. De même, en zone de police, la moitié des polices municipales travaillent la nuit en PACA et en Languedoc-Roussillon contre 20 % en Ile-de-France, hors petite couronne et 18 % en Rhône-Alpes.

⁷⁹ Le texte de la LOPSSI voté par le Parlement autorisait l'ensemble des agents de police judiciaire adjoints, notamment les policiers municipaux, à opérer des contrôles d'identité alors que seuls peuvent actuellement y procéder ceux qui sont des fonctionnaires des services actifs de la police nationale. En outre, la LOPSSI donnait aux directeurs de police municipale le statut d'agent de police judiciaire alors qu'ils n'ont qu'un statut d'APJ adjoint. Le Conseil constitutionnel a censuré ces deux dispositions (décision du 10 mars 2011).

⁸⁰ Cf. annexe n°8

Chaque commune définit librement les priorités de ses forces de sécurité en fonction du niveau local de la délinquance et du sentiment d'insécurité de la population, mais aussi de l'appréciation portée par les élus, d'une part, sur la place et le rôle que doit occuper leur police municipale au regard des missions normalement dévolues à la police nationale et, d'autre part, sur les moyens financiers mobilisables pour atteindre ces objectifs. L'environnement socio-économique influe sur la définition de cette doctrine d'emploi. Les polices municipales ne sont pas confrontées aux mêmes formes et niveaux de délinquance et d'incivilités dans des communes touristiques, des villes moyennes de province, des centres urbains importants ou dans des banlieues.

A - Les polices de proximité et de prévention

Dans de nombreuses communes, la police municipale continue à être utilisée de façon limitée. Ses missions restent cantonnées à la surveillance générale de l'espace public, la verbalisation du stationnement irrégulier et du stationnement payant, le contrôle de la circulation routière, des actions de police administrative et de surveillance des abords des écoles, le dialogue et l'assistance aux personnes. L'ilotage est organisé à des fins préventives et ne conduit pas à des interpellations. Le seul armement dont, le cas échéant, sont dotés les policiers relève de la 6^{ème} catégorie. Ils ne travaillent pas la nuit. Les polices municipales de Boulogne-Billancourt, Rueil-Malmaison, Bondy, Savigny-le-Temple, Argenteuil, Vanves, Vitry-sur-Seine, Aix-les-Bains et La Ciotat entrent dans cette catégorie.

Certaines municipalités comme celle de Fontaine ont développé leur police municipale pour lutter contre l'occupation délictueuse de l'espace public ou le bruit et le tapage, en considérant que les délits tels que la vente de stupéfiants, les vols et les violences aux personnes doivent relever directement de la police nationale au titre de sa mission de sécurité publique. De même, les municipalités de Vanves et de Bron situent leur action uniquement dans le champ de la prévention de la délinquance et du respect de la tranquillité publique, considérant que la politique globale de sécurité relève de la compétence régaliennne de l'Etat. Pour ce même motif, Ivry-sur-Seine n'a pas recruté de policiers municipaux bien que le taux de délinquance y soit sensiblement supérieur à la moyenne départementale.

B - Les polices de proximité et de répression

A l'opposé, des polices municipales ont une doctrine d'emploi clairement orientée vers la lutte contre la délinquance dans une relation de

complémentarité assumée avec la police nationale. Ces polices municipales interventionnistes sont situées notamment dans le sud-est de la France. Les missions traditionnelles de prévention, de proximité et de verbalisation du stationnement irrégulier ne sont pas délaissées, mais au contraire renforcées.

Parallèlement, ces forces de sécurité communales ont fortement développé leurs capacités d'intervention, y compris en flagrant délit. A la façon des services de la police nationale, elles se sont structurées en brigades spécialisées en fonction des infractions ou des incivilités qu'elles sont chargées de réprimer. Elles disposent d'un poste de commandement opérationnel et éventuellement d'un centre de vidéosurveillance. Certaines unités interviennent 24 heures sur 24. Les policiers municipaux sont équipés d'armes de 4^{ème} catégorie. Ils travaillent la nuit en complément ou en renfort des brigades anti-criminalité (BAC) de la police nationale. La police municipale est représentée au sein du poste de commandement de la police nationale.

L'utilisation croissante de la vidéosurveillance par les policiers nationaux renforce leurs liens avec les policiers municipaux qui deviennent leurs auxiliaires lors du signalement de comportements suspects repérés par les caméras, des interpellations avec remise à officier de police judiciaire (OPJ) et du tri des images enregistrées aux fins d'enquêtes judiciaires.

Ainsi, la ville de Cannes a fait de la lutte contre la petite et moyenne délinquance l'une de ses priorités. Les interpellations en flagrant délit avec remise à OPJ ont augmenté de 12,4 % entre 2007 et 2009, de 1 425 en 2007 à 1 602 en 2009, et sont trois fois plus nombreuses qu'à Lyon pour un nombre de policiers inférieur. Les villes de Nice et Aix-en-Provence déploient une stratégie comparable. Ces communes mettent en avant l'insuffisance des effectifs de la police nationale au regard de leurs spécificités démographiques et touristiques pour justifier les missions étendues de la police municipale.

C - Les situations intermédiaires

Les villes de Toulon, Colombes, Corbeil-Essonnes, Antibes, Cagnes-sur-Mer, Hyères, Nîmes ou Saint-Fons sont dotées de polices municipales dont la doctrine d'emploi obéit à une définition intermédiaire, d'ailleurs pas toujours clairement formulée, entre celles des polices de prévention et des polices de répression.

Même si, parfois, tout ou partie de leurs agents sont armés et procèdent occasionnellement à des interpellations en flagrant délit, ces

polices municipales sont surtout chargées d'occuper le terrain de manière visible sans se substituer aux forces de sécurité de l'Etat. Elles ne travaillent généralement pas la nuit. Leurs activités répressives visent principalement à lutter contre les incivilités et la petite délinquance (excès de vitesse, mise en fourrière véhicule et animaux, stationnement).

La police municipale de Lyon peut être classée dans cette catégorie intermédiaire, la ville refusant de la laisser devenir une force de substitution de la police nationale à vocation répressive. Elle s'est structurée en développant des services spécialisés sans trop s'écarter, néanmoins, de ses missions traditionnelles. Les policiers municipaux ne sont pas équipés d'armes de 4^{ème} catégorie et n'interviennent pas au-delà de minuit.

La municipalité de Saint-Etienne tient également à ce que la police municipale continue d'exercer ses missions dans une vocation de prévention des incivilités et de respect de la tranquillité publique. La direction de la police municipale vient ainsi d'être fusionnée avec celle de la sécurité civile afin de mieux prendre en compte la sécurité des bâtiments et des manifestations.

III - La coordination avec les forces de l'Etat

Tout service de police municipale d'au moins cinq agents doit faire l'objet d'une convention de coordination avec le service territorialement compétent de la police ou de la gendarmerie nationale, conclue entre le maire et le préfet après avis du procureur de la République (article L.2212-6 du CGCT). Un rapport périodique doit être établi, conjointement par les responsables des deux forces de sécurité sur les conditions de mise en œuvre de la convention de coordination, en vue d'être communiqué aux autorités signataires. L'application de la convention doit faire l'objet d'une évaluation annuelle au cours d'une réunion entre le préfet et le maire et éventuellement le procureur de la République. Toutefois, très rares sont les collectivités qui établissent ce rapport périodique ou cette évaluation annuelle.

77 % des communes dotées d'une police municipale en zone de police (hors petite couronne parisienne) ont passé une convention de coordination, majoritairement en 2000, pour une durée de cinq ans tacitement reconductible. Pourtant, près du tiers d'entre elles emploient moins de cinq policiers et la signature de la convention n'est pas obligatoire.

Selon la convention-type prévue par décret, les polices municipales sont chargées de la plupart des missions élémentaires de surveillance de la voie publique dont sont ainsi déchargées les forces de sécurité de l'Etat, mobilisées par les manifestations les plus importantes et le traitement des affaires judiciaires. Sont également prévues des obligations réciproques d'échanges d'informations sur les missions exercées, les personnes signalées disparues et les véhicules volés. Toutefois, les obligations à la charge des polices municipales sont plus détaillées que celles imposées aux services de l'Etat.

Dans les communes où la police municipale est cantonnée à des missions de proximité et de prévention, la convention de coordination reproduit généralement la convention-type. En revanche, elle va au-delà lorsque les policiers municipaux participent fréquemment à des interventions conjointes avec les forces de sécurité de l'Etat. La police municipale devient alors un auxiliaire de la police nationale qui adapte ses missions en fonction des siennes, lui laisse davantage de terrain et concentre ses moyens sur ses propres modes d'action en matière de lutte contre la délinquance.

Dans certaines villes, notamment du sud-est de la France, la coordination entre les deux polices prend ainsi la forme d'une collaboration poussée qui multiplie les interventions conjointes et instaure une certaine unité de commandement. La police municipale devient une force de substitution subordonnée à la police nationale. De leur côté, les policiers municipaux tendent à transférer leurs missions de prévention et de relation quotidienne avec la population à d'autres catégories de personnels, des ASVP ou des agents de médiation.

Cannes est l'une des villes où la coordination avec la police nationale est la plus intégrée, parfois même en dehors du cadre fixé par la convention de coordination. De même, à Aix-en-Provence, la police municipale engage ses effectifs sur le terrain en fonction d'une carte de la délinquance communiquée toutes les semaines par la police nationale afin d'ajuster son occupation du territoire en partenariat avec elle, la police nationale se concentrant sur les secteurs à forte délinquance. De nombreuses interventions coordonnées sont mises en place à l'occasion de braquages et pour l'encadrement de toutes les manifestations.

IV - Le besoin accru de formation des policiers municipaux

Si le code de déontologie, l'uniforme et la signalisation spécifique des équipements participent à la reconnaissance professionnelle des policiers municipaux, la formation en constitue l'élément central. De nouveaux besoins se sont fait jour avec la diversification de leurs missions et le développement du travail de nuit, des interventions en flagrant délits et des opérations conjointes avec les forces de sécurité de l'Etat.

Les policiers municipaux bénéficient d'une formation initiale et d'une formation continue (article L.412-54 du code des communes) assurées par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui perçoit une redevance pour prestations de services, versée par les communes.

Leur formation initiale est souvent considérée comme peu qualifiante par les communes les plus actives en matière de sécurité publique par comparaison avec celle des gardiens de la paix de la police nationale, recrutés au niveau du baccalauréat, qui est plus opérationnelle et deux fois plus longue (douze mois dont trois de stage). Les policiers municipaux sont recrutés avant d'avoir suivi leur formation initiale. L'année de stage qui précède leur titularisation commence par une formation de six mois⁸¹ pendant laquelle ils sont en fonction et rémunérés par leur collectivité, mais ne peuvent accomplir de missions opérationnelles.

Les chefs de service et les agents de police municipale ne sont tenus de suivre qu'une formation continue de dix jours au minimum, respectivement par périodes de trois et de cinq ans. Le parcours de formation combine deux volets : un tronc commun de quatre jours destiné à consolider les connaissances et les savoir-faire professionnels fondamentaux ; des modules spécifiques d'une durée d'un à quatre jours dont le choix est laissé à l'initiative des collectivités. Les textes prévoient une formation préalable à la délivrance de l'autorisation du port d'arme. Pour les armes de 4^{ème} catégorie, elle doit être complétée par deux

⁸¹ D'une durée de quinze mois, le stage des chefs de service est plus long. Il comprend une période de formation de neuf mois (six mois si l'agent est issu du concours interne et a déjà suivi la formation d'agent de police). Enfin, la formation initiale des directeurs de police municipale consiste en une année de stage qui commence par une période obligatoire de formation de neuf mois (six mois pour les candidats ayant suivi antérieurement la formation des agents de police municipale ou les chefs de service de police municipale).

séances d'entraînement par an effectuées dans des stands de tir agréés par le CNFPT, au cours desquelles le policier doit au total tirer au moins cinquante cartouches⁸².

Dans le cadre du protocole national conclu entre l'État et le CNFPT, des formations sont mises en œuvre, par exemple, pour les policiers des unités de maîtres-chiens, motocyclistes, équestres et nautiques. La DGPN et la DGGN participent à la sélection des formateurs afin de labéliser les formations proposées par le CNFPT. Les écoles de la police (Reims, Rouen-Oissel, Fos-sur-Mer) et les écoles et centres de formation de la gendarmerie nationale (Montluçon, Châteaulin, Saint-Astier, Fontainebleau) mettent leurs structures à disposition pour la formation des policiers municipaux.

En revanche, le développement actuel des formations paraît contraint par l'absence d'obligation de résultat à l'issue de la formation initiale qui est préalable à la titularisation des agents, mais postérieure à leur recrutement, si bien que son caractère obligatoire n'est pas suffisant pour assurer l'investissement personnel des agents. Actuellement, les avis de fin de formation des stagiaires émis par le CNFPT sont transmis aux maires concernés mais peuvent être sans effet sur la titularisation des agents que le comité pédagogique du CNFPT estime inaptes à l'emploi.

Par ailleurs, de nombreuses communes financent des sessions de formations au-delà du minimum réglementaire dans des domaines très divers et organisent plus de deux séances annuelles d'entraînement au tir. Ainsi, à Cannes et Aix-en-Provence, les agents suivent en moyenne six séances de tir par an à raison de cinquante cartouches par agent et par séance. Ces deux communes sont favorables à un renforcement de la formation des agents de police municipale jusqu'à la rendre comparable ou même commune avec celle des agents de la police nationale afin de faciliter leur professionnalisation.

L'effort supplémentaire de formation continue devrait aussi concerner les compétences managériales des agents chargés de l'encadrement dont le taux est généralement bas. Le recrutement d'un ou plusieurs commissaires de police dans certaines villes, comme Lyon ou Nice, est le signe d'une prise de conscience de cette nécessité.

⁸² Décret n°2000-276 du 24 mars 2000.

V - L'appréciation de l'efficacité des polices municipales

A l'exception de villes comme Lyon, Saint-Etienne ou Saint-Fons, la majorité des communes n'ont pas défini dans un projet de service les missions assignées à leurs forces de sécurité. De même, une minorité de villes, comme Givors, Lyon, Aix-en-Provence ou Cannes, établissent des bilans d'activité de leur police municipale assez complets et précis. Dans les autres, en revanche, comme Bondy, Colombes, Boulogne-Billancourt, Argenteuil ou Saint-Maur-des-Fossés, il n'y a ni définition claire des missions et des objectifs, ni élaboration d'un projet de service, et les rapports d'activités sont inexistantes ou trop succincts.

De plus, les indicateurs de suivi sont souvent peu exploitables. Le niveau de la délinquance mesuré par les données statistiques de l'état 4001 n'est pas révélateur de l'efficacité des polices municipales. Or, ces dernières ne disposent généralement pas d'indicateurs spécifiques permettant de mettre en relation leurs actions et l'évolution des infractions ou des incivilités visées. Des réflexions sont parfois conduites pour mesurer l'efficacité de l'activité par des indicateurs cohérents avec la réalité des missions. Les villes de Toulon et de Nice, par exemple, se sont récemment dotées de systèmes informatiques permettant d'analyser les données d'activité de leurs forces de sécurité et ont également mis en place un service spécifique d'analyse et de traitement des statistiques.

La plupart des communes ne se sont pas dotées d'un système d'information exhaustif et fiable, permettant de produire un bilan annuel d'activité de leur police municipale et d'évaluer l'efficacité de son action. Cette lacune devient préoccupante alors qu'ont été fortement augmentés les effectifs des polices municipales et étendues leurs missions jusqu'à devenir complémentaires de celles des forces de sécurité de l'Etat.

En application de l'article R.2212-8 du CGCT, le contrôle d'une police municipale peut être réalisé par les services d'inspection générale de l'Etat à la demande du maire, du préfet ou du procureur de la République, mais cette procédure n'a été mise en œuvre qu'une seule fois au cours de la période 2005-2009.

VI - Des inégalités territoriales

A - Le développement inégal des polices municipales

La présence des policiers municipaux sur le territoire national est très différenciée entre les zones les plus urbanisées et les espaces ruraux. Seulement 30 % des polices municipales sont implantées dans les communes situées en zone de compétence de la police nationale, mais elles y concentrent près de 60 % des effectifs de policiers municipaux. En d'autres termes, ceux-ci sont partagés en deux blocs : d'un côté, des villes moyennes et grandes dotées de polices municipales pouvant atteindre plus d'une centaine d'agents et, de l'autre, une écrasante majorité de petites communes ne comptant que quelques policiers municipaux ou gardes-champêtres⁸³.

La répartition des effectifs est inégale aussi au plan géographique. Plus de la moitié sont concentrés dans quatre régions : l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur. La région PACA est celle où la densité de policiers municipaux par rapport à la population est la plus conséquente. La taille moyenne des services de police municipale (38 agents) est beaucoup plus importante que dans les autres régions (11,5 agents). On y compte en moyenne un ratio de 7,7 policiers municipaux pour dix mille habitants au lieu de 4,8 au niveau national.

Dans les communes de l'échantillon retenu par les juridictions financières, n'apparaît pas de corrélation entre l'importance ou l'évolution des effectifs des policiers municipaux et celles des effectifs de policiers nationaux affectés en sécurité publique. Selon le ministère de l'intérieur, le système de répartition des effectifs de policiers nationaux entre les circonscriptions de sécurité publique ne prend pas en compte, parmi ses différents paramètres, l'existence ou non d'une police municipale. Toutefois, le choix d'implantation des 21 nouvelles unités, appelées « *brigades spécialisées de terrain* » (BST), créées en septembre 2010, doit résulter non seulement du niveau local de la délinquance et des effectifs de policiers nationaux, mais aussi de l'implication des municipalités concernées en matière de sécurité publique, attestée notamment par l'existence d'une police municipale coopérant étroitement avec les forces de sécurité de l'Etat. De plus, dans certaines villes au taux de délinquance élevé, comme Cannes, Aix-en-Provence, Lyon, Saint-Etienne, Sète et Nîmes, on ne peut exclure que la mise en place d'une

⁸³ 80 % des polices municipales ont moins de cinq agents.

police municipale aux effectifs conséquents ait été un palliatif à la stagnation ou à l'érosion de ceux de la police nationale.

B - L'implication variable des collectivités locales dans la prévention de la délinquance

Dotées ou pas d'une police municipale, les communes mènent depuis de nombreuses années, avec une intensité variable, des actions de prévention de la délinquance dans divers domaines (insertion des jeunes, emploi, logement, citoyenneté, réussite scolaire, toxicomanies, etc.) en recrutant des agents de médiation à destination des publics concernés et en s'appuyant sur les réseaux associatifs.

1 - Les politiques communales de prévention

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance, le maire « anime » cette politique sur le territoire de sa commune et « coordonne » sa mise en œuvre sous réserve toutefois des compétences du préfet et de l'autorité judiciaire, du département en matière d'action sociale et des autres collectivités publiques et organismes intéressés.

Les maires président les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) qui, à l'échelle du territoire communal ou intercommunal, rassemble les représentants des services de l'Etat, des collectivités locales, des associations, établissements ou organismes concernés par la prévention, la sécurité, l'aide aux victimes, le logement, les transports collectifs, l'action sociale, l'emploi et l'insertion professionnelle.

Les CLSPD jouent essentiellement un rôle d'échange d'informations entre les différents acteurs de la prévention. Peu ont un rôle d'impulsion. D'une ville à l'autre, leur vitalité est inégale, y compris à l'intérieur d'un même département. A côté des plus actifs, certains sont en sommeil, se réunissent rarement ou tournent à vide. Leur rôle est subordonné à la volonté et au savoir-faire de la municipalité. Certaines communes de plus de dix mille habitants n'ont pas créé de CLSPD contrairement à l'obligation prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT)⁸⁴.

⁸⁴ Selon le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), 1 069 CLSPD étaient en place à la fin de 2 010, dont 864 dans des communes de plus de dix mille habitants (sur 930 communes concernées).

L'implication des maires en matière de prévention de la délinquance, qui a été croissante au cours des dernières années, paraît désormais avoir atteint un palier. Fort peu ont recours aux dispositions de la loi du 5 mars 2007 qui leur a octroyé de nouveaux droits à l'information en matière sociale⁸⁵ ou éducative⁸⁶ ainsi que de nouveaux moyens d'intervention. Le secrétariat du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) fait état, sur l'ensemble du territoire national, de seulement 102 conseils des droits et devoirs des familles à la fin de 2010, créés ou en cours de création, contre une trentaine un an plus tôt ; 126 maires pratiquent le rappel à l'ordre et dix la transaction en cas d'incivilité.⁸⁷

2 - L'action incitatrice de l'Etat

Les préfets sont en contact régulier avec les élus locaux, notamment en ce qui concerne les politiques de prévention de la délinquance. Ils participent aux réunions du CLSPD de la ville chef-lieu et les sous-préfets d'arrondissement à celles des autres conseils locaux, tâche qui est prenante dans des départements comme le Rhône, par exemple, qui en compte 33. Ils profitent de leur présence dans ces instances pour expliciter l'action de l'Etat en matière de lutte contre la délinquance.

Le préfet de département a pour mission de veiller à la compatibilité des actions de prévention menées par les communes et intercommunalités avec celles de l'Etat. Il est censé s'acquitter de cette tâche par le biais du conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD) qu'il préside. Il soumet à l'avis de ce conseil un plan de prévention de la délinquance qui fixe les priorités de l'Etat dans le département en conformité avec les orientations nationales définies par le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD). Ce plan s'impose ensuite aux élus. Il constitue aussi la base de référence, notamment pour l'emploi des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

⁸⁵ Le maire peut recevoir des informations confidentielles des services sociaux du département en cas d'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une famille.

⁸⁶ Le maire peut être tenu informé de l'absentéisme scolaire sur le territoire de sa commune. La liste des élèves faisant l'objet d'un avertissement peut lui être adressée par l'inspecteur d'académie. La loi du 5 mars 2007 lui permet de mettre en place un traitement automatisé des données à caractère personnel sur les enfants scolarisés.

⁸⁷ Données de synthèse résultant d'un recensement opéré par l'intermédiaire des préfetures à la suite d'une instruction du ministre de l'intérieur du 22 juillet 2010.

Créé par l'article 5 de la loi du 5 mars 2007, le FIPD est administré par le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPD). L'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACsé) en assure la gestion. Le FIPD est principalement alimenté par un prélèvement, déterminé en loi de finances, sur le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation ». L'administration du fonds par le secrétaire général porte sur les crédits destinés à la prévention de la délinquance, mais pas sur ceux – les plus importants – consacrés à la vidéoprotection.

Le total des subventions ainsi versées à partir du FIPD pour des actions de prévention de la délinquance (autres que la vidéosurveillance) a fortement baissé, de 30,6 M€ en 2007 à 19,6 M€ en 2009, et le nombre de projets aidés de 3 077 à 2 204. Peu nombreuses à l'échelle nationale, ces aides, d'un montant moyen de 8 900 €, sont relativement modestes par rapport aux subventions des collectivités territoriales. En 2010, deux enveloppes non fongibles, de 6,1 M€ et 13 M€, ont été distinguées au sein du FIPD, pour les actions de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes conduites par les collectivités locales, d'une part, et les associations, d'autre part.

Aux subventions provenant du FIPD, s'ajoutent celles versées dans le cadre de la politique de la ville dont le montant global, stable, atteint près de 11 M€ par an. Elles permettent de soutenir un millier de projet par an, soit seulement une dizaine par département, y compris ceux afférents à l'aide aux victimes.

En définitive, l'Etat n'est pas réellement en mesure d'exercer au niveau local une action régulatrice pour éviter le creusement de disparités territoriales dans la conduite des politiques de prévention de la délinquance. Les crédits prévus à cet effet ont fortement baissé du fait la priorité donnée au développement de la vidéosurveillance par les communes.

C - Un effort financier très inégal des communes

Le budget consacré par les communes et intercommunalités à leurs missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance a eu tendance à augmenter sensiblement ces dernières années. Au sein de l'échantillon de l'enquête des juridictions financières⁸⁸, il variait en 2008 de 0,8 % des dépenses totales de fonctionnement à Vitry-sur-Seine (1,5 M€) à 7 % à Cannes (25,7 M€). Au regard de son budget, cette dernière ville a consacré à la sécurité des dépenses près de deux fois plus

⁸⁸ Cf. annexe n°14.

importantes que la ville de Lyon (21,8 M€). En 2008, pour les autres communes de la région PACA, la part des dépenses de sécurité variait de 3 % du budget de fonctionnement à Nice et Aix-en-Provence à 4,7 % à La Ciotat (contre 9 % à Cannes).

L'effort financier est inégal selon les villes. Avec un montant de 30 € par habitant en 2007, la ville de Lyon consacrait à la sécurité 4,4 % de ses dépenses de fonctionnement. A Colombes, un effort de 132 € par habitant correspondait à seulement 3 % du budget communal de fonctionnement. Ces disparités reflètent l'hétérogénéité à la fois des capacités budgétaires des communes et des choix politiques locaux, notamment en ce qui concerne la doctrine d'emploi des polices municipales, le contenu des actions de prévention de la délinquance et le recours éventuel à la vidéosurveillance.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'accroissement au cours de la période 2002-2009 des effectifs des polices municipales a été beaucoup plus important que celui des forces de sécurité de l'Etat. Les services de sécurité communaux ou intercommunaux se sont développés de façon forte mais inégale dans la zone de compétence de la DCSP au point d'y représenter 25 % de ceux de ses gradés, gardiens de la paix et adjoints de sécurité. Ils sont, en outre, d'autant plus visibles que leur taux de présence sur la voie publique est nettement plus élevé.

La mise en œuvre des conventions de coordination entre les forces de sécurité de l'Etat et les polices municipales s'adapte avec souplesse à la grande diversité des doctrines d'emploi des polices municipales. Si beaucoup restent cantonnées dans des missions de police administrative et de prévention, d'autres tendent à devenir des forces de substitution de la police nationale en adaptant en fonction de celle-ci leurs interventions et leurs objectifs de lutte contre la délinquance.

En zone de police, le dispositif de coordination entérine une forme de recul des missions de surveillance générale de la voie publique assurées par les services de Etat pour leur permettre de se consacrer davantage aux interventions ciblées de lutte contre la délinquance.

L'équilibre ainsi établi prend acte du transfert de la police de proximité sous l'autorité du maire et de la priorité donnée à l'action répressive, depuis la LOPSI de 2002, par les forces de sécurité de l'Etat. Cette évolution fait ainsi dépendre du choix des élus locaux les conditions de mise en œuvre des politiques de sécurité de l'Etat.

En outre, l'hétérogénéité des doctrines d'emploi des polices municipales ne favorise pas leur professionnalisation. L'extension et la

diversification des missions des policiers municipaux appellent un effort accru de formation initiale et continue. L'action des polices municipales souffre aussi d'un défaut de dispositif d'évaluation et de contrôle.

Enfin, l'implication très variable des communes dans le champ de la sécurité publique engendre des inégalités territoriales en fonction de l'existence et du rôle des polices municipales et de l'intensité des actions de prévention de la délinquance, voire de la présence d'un système de vidéosurveillance de la voie publique. L'Etat paraît s'accommoder de cette situation au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales, mais surtout faute de moyens pour exercer une action régulatrice.

En conséquence la Cour recommande les évolutions suivantes :

- concernant la formation initiale des policiers municipaux, instaurer la transmission aux préfets (outre les maires) des avis de fin de formation des stagiaires émis par le CNFPT, afin de motiver les décisions d'agrément⁸⁹ ;*
- créer une obligation de formation continue des directeurs de police municipale, à l'instar des autres cadres d'emplois de la filière ;*
- étudier de nouvelles modalités de contrôle des polices municipales par le ministère de l'intérieur, adaptées à l'importance de leurs missions et de leurs effectifs.*

⁸⁹ Proposition également formulée dans le rapport de l'IGA, l'IGPN et l'IGGN sur « Le rôle et le positionnement des polices municipales » (décembre 2010).

Chapitre VI

Le développement de la vidéosurveillance

L'Etat a engagé un mouvement de déploiement rapide par les collectivités locales de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, qui est devenu l'une des priorités de la politique gouvernementale en matière de sécurité publique. Il est attendu de ces systèmes qu'ils soient efficaces dans la prévention de la délinquance et utiles pour les forces de sécurité de l'Etat.

Les contrôles de la Cour et des chambres régionales des comptes ont porté sur les conditions d'installation et d'exploitation des caméras de surveillance de la voie publique à l'exclusion de celles, largement majoritaires, implantées dans les réseaux de transports en commun ou dans les lieux et établissements ouverts au public (commerces, agences bancaires, entreprises).

I - La couverture croissante du territoire national

Depuis une quinzaine d'années, les villes et même les villages recourent de plus en plus à la vidéosurveillance des espaces publics. La densité de caméras par commune peut aller de quelques unités à plusieurs centaines dans quelques grandes villes.

En 2009, le Président de la République a fixé l'objectif de tripler le nombre de caméras de vidéosurveillance de la voie publique en le portant

de 20 000 en 2008 à 60 000 caméras à l'horizon 2011, ensuite reporté en 2012.

A - Une connaissance approximative du nombre de caméras

L'estimation de 20 000 caméras de voie publique en 2008, sur laquelle l'objectif de triplement a été fondé, était approximative.

Le ministère de l'intérieur ne procède pas à une évaluation globale et fiable du nombre de caméras de vidéosurveillance installées sur la voie publique. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) l'a estimé à 33 000 à la fin de 2009, en cumulant les données figurant dans les arrêtés d'autorisation délivrés par les préfets⁹⁰. Cependant, la conversion du nombre de caméras autorisées en nombre de caméras installées est incertaine. Une autorisation peut valoir pour plusieurs systèmes de vidéosurveillance. Elle peut également être délivrée pour un système qui ne sera que partiellement installé.

L'enquête de la Cour, effectuée à partir des données rassemblées par la DCSP, la préfecture de police de Paris et la DGGN, a conduit à une estimation d'environ 10 000 caméras de surveillance de la voie publique à la fin de 2010. S'y ajoutent environ 5 000 caméras installées sur des bâtiments communaux. Si certaines d'entre elles surveillent des espaces publics (parkings), la plupart ne sont pas destinées à observer la voie publique mais, par exemple, les accès à des équipements sportifs ou culturels. Non reliées à un centre de supervision, elles permettent seulement l'enregistrement des images.

Il y a ainsi un écart important entre le nombre de 20 000 caméras de vidéosurveillance de la voie publique en 2008, pris pour référence par le ministère de l'intérieur (soit environ 30 000 en 2009 et 40 000 en 2010) ou celui établi par l'une de ses directions, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (33 000 en 2009) et d'autre part le recensement par la Cour des données provenant des services de la police et de la gendarmerie (environ 10 000 caméras à la fin de 2010).

B - Une répartition géographique inégale

Les données collectées par la DCSP reflètent la grande diversité des situations et l'inégale implantation de la vidéosurveillance de la voie publique. La région PACA possède en zone de police davantage de

⁹⁰ Rapport 2009 de la DLPAJ relatif aux conditions d'application de l'article 10 de la LOPS du 21 janvier 1995.

caméras installées sur la voie publique que les départements de la grande couronne parisienne, soit 959 contre 895. Près des deux tiers des communes (40 sur 62) en sont équipées contre 19 % dans la grande couronne parisienne (63 communes sur 334). Le pourcentage est à peine de 7 % en Seine-et-Marne alors que presque toutes les villes (onze sur douze) sont équipées dans les Alpes-Maritimes.

Les communes du sud-ouest et de l'ouest du pays sont réticentes à se doter de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique. Par exemple, une seule en est équipée en Haute-Garonne (Toulouse, 25 caméras) ou en Ile-et-Vilaine (Rennes, sept caméras), mais aucune dans le Finistère ni dans le Calvados, en dépit d'une forte activité touristique. Ainsi, la commune de Caen a donné la priorité à la présence de policiers municipaux sur la voie publique, de jour comme de nuit.

A Paris, où le réseau de vidéosurveillance de la voie publique ne comprenait jusqu'à présent que 293 caméras⁹¹, technologiquement dépassées et inadaptées à la lutte contre la délinquance, un projet visant à installer 1 007 caméras à compter de 2011 a été engagé sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat et non de la ville.

C - Les comparaisons internationales

La vidéosurveillance des espaces publics n'est pas moins développée en France que dans d'autres pays industrialisés, à l'exception du Royaume-Uni où son développement massif et précoce s'est traduit par une grande hétérogénéité des systèmes mis en place.

Aux Etats-Unis et en Allemagne, le nombre de caméras de surveillance des espaces publics est moindre, proportionnellement à la population. La plus ou moins grande importance du déploiement de la vidéosurveillance est notamment liée à des considérations relatives à la protection des libertés individuelles. Si, par exemple, la vidéosurveillance des espaces privés est très répandue aux Etats-Unis, le nombre de caméras de voie publique dans les trois plus grandes villes américaines (500 à New-York, 200 à Chicago, 80 à Los Angeles) est modeste au regard de la population couverte (15 millions d'habitants).

⁹¹ Non compris les caméras couvrant les réseaux de transports en commun ou celles installées au Parc des Princes, aux abords du stade de France, au Forum des Halles et au Carrousel du Louvre.

II - Le rôle des services de l'Etat

A - La mise en œuvre d'une priorité gouvernementale

Dans le cadre de la politique de sécurité publique, la vidéosurveillance, rebaptisée « vidéoprotection » par la LOPPSI du 14 mars 2011, est considérée, davantage encore en période de baisse des effectifs de policiers et de gendarmes, comme l'un des principaux moyens pour réduire le nombre de délits et améliorer leur taux d'élucidation.

Une commission nationale de la vidéoprotection est placée auprès du ministre de l'intérieur pour donner son avis sur les évolutions techniques et les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéosurveillance. Elle est dotée d'un comité de pilotage stratégique, composé d'experts des différents ministères, chargé de formuler des propositions pour le développement de la vidéosurveillance. En outre, le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) a été chargé, dans un premier temps, d'assurer le suivi administratif et financier de cette politique et de veiller à la coordination des différents acteurs.

Le ministère de l'intérieur a également chargé les préfets de département et les responsables des services territoriaux de la police et de la gendarmerie de promouvoir le développement de la vidéosurveillance. Depuis 2008, les instructions ministérielles aux préfets sur les objectifs annuels de la politique de sécurité intérieure leur ont systématiquement rappelé l'objectif de tripler le nombre de caméras installées sur la voie publique et demandé de mettre en œuvre un « plan départemental de développement de la vidéoprotection » dans les sites les plus sensibles.

Le « *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes* » d'une durée de trois ans (2010-2012), rendu public par le Premier ministre le 2 octobre 2009 à Villeneuve-la-Garenne à l'occasion d'une réunion du CIPD, a consacré quatre de ses cinquante mesures au développement de la « vidéoprotection ». Pour atteindre cet objectif, différents outils d'information ont été élaborés à l'intention des décideurs locaux, notamment un « *Guide méthodologique de la vidéoprotection* », publié en 2009 par les ministères de l'intérieur et de l'écologie, le CIPD et l'Acse à l'intention des collectivités locales et des gestionnaires privés de lieux ouverts au public.

Les préfets de département, avec les sous-préfets d'arrondissement et les DDS, ont engagé une action vigoureuse de sensibilisation des élus locaux sur l'efficacité de la vidéosurveillance dans la lutte contre la délinquance à l'occasion, en particulier, des réunions des CLSD.

B - L'autorisation des systèmes de vidéosurveillance

L'installation et l'exploitation des caméras de vidéosurveillance des espaces publics et des établissements ouverts au public sont placées sous le régime juridique défini par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, complétée par ses décrets d'application et récemment modifiée par l'article 18 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011.

A l'exception des systèmes relevant de la compétence de la commission nationale informatique et libertés (CNIL), elles sont subordonnées à l'autorisation du préfet de département (à Paris, du préfet de police), délivrée pour une durée de cinq ans renouvelable, après avis consultatif d'une commission départementale. Celui-ci doit notamment contrôler que les projets présentés correspondent aux buts définis par la loi. Ainsi, en matière de prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, la vidéosurveillance de la voie publique est réservée d'après les textes aux lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants. Il doit également vérifier le respect des garanties prévues par la LOPS pour protéger les citoyens contre de possibles atteintes aux libertés individuelles.

Comme l'a rappelé le « *Guide méthodologique de vidéoprotection* » publié en 2009 par le ministère de l'intérieur, les systèmes de vidéosurveillance, « *dans le souci de concrétiser la sûreté en sécurisant la liberté d'aller et de venir* » risquent, si des précautions ne sont pas prises, « *de porter une atteinte excessive au respect de la vie privée* ». En conséquence, la décision d'autoriser l'implantation d'un tel dispositif doit résulter d'une appréciation de la proportionnalité entre la réduction de l'insécurité et l'augmentation du risque d'atteinte à la vie privée résultant de chaque dispositif.

1 - Le contrôle formel de la commission départementale

a) Un contrôle administratif sur pièces

La commission départementale de la vidéoprotection, présidée par un magistrat, se borne à vérifier que les engagements écrits, pris par le pétitionnaire, sont conformes à la réglementation. Elle ne se rend jamais sur place. De fait, elle n'a aucune marge d'appréciation et son rôle est exclusivement formel : elle s'assure que le formulaire de demande est correctement rempli et que les pièces exigées sont jointes.

Le respect de l'interdiction de visionner les parties intérieures des immeubles est censé résulter des capacités techniques des systèmes de vidéosurveillance par le truchement d'un mécanisme de « floutage » ou de « flouage » sur les écrans de visualisation. Aucun engagement n'est pris par écrit par les pétitionnaires sur ce point.

Les projets de vidéosurveillance de la voie publique font l'objet d'une concertation préalable entre les communes concernées, le cabinet du préfet et les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie sur le choix des sites retenus, la qualité des images et l'utilité d'un déport d'images vers leurs services. Les maires sollicitent la préfecture sur les possibilités de subventions du FIPD. La décision d'installation ou d'extension du système de vidéosurveillance fait l'objet d'une délibération du conseil municipal avant la demande d'autorisation.

La commission ne se prononce pas sur le bien-fondé du recours à la vidéosurveillance au regard des risques en matière de sécurité publique. Les avis négatifs sont exceptionnels.

b) Un examen rapide des dossiers

En pratique, la commission départementale se réunit généralement une fois tous les deux mois. Son fonctionnement se heurte à des difficultés techniques. Le président, quand il est un magistrat en exercice, parfois même vice-président du tribunal de grande instance, est peu disponible pour exercer sa fonction. La désignation des représentants des maires du département et de la chambre de commerce et d'industrie est généralement délicate, faute de candidats, et ceux-ci sont souvent absents des réunions.

Le nombre de dossiers inscrits à l'ordre du jour de chaque réunion peut être très élevé (près de deux cents dans les Bouches-du-Rhône), du fait des nombreuses demandes des commerces et entreprises de services pour des établissements ouverts au public. L'examen des dossiers

complexes est le plus souvent superficiel et rapide. Les membres de la commission les découvrent sur table. Le secrétariat de la commission n'est pas en mesure d'effectuer un travail préparatoire par manque de temps et de moyens. Ainsi, la demande d'installation de 357 caméras supplémentaires par la ville de Nice, reçue en préfecture le 22 juin 2009, a fait l'objet d'un avis de la commission départementale daté du lendemain.

2 - Le large pouvoir d'appréciation du préfet

Les préfets, chargés par instruction ministérielle de promouvoir auprès des élus locaux les avantages de la vidéosurveillance de la voie publique, sont aussi responsables de délivrer aux communes les autorisations d'installation de tels systèmes, après en avoir contrôlé la conformité aux textes et la nécessité au regard des risques d'insécurité.

Le préfet n'est pas lié par l'avis rendu la commission départementale, qui n'est que consultatif⁹². Même s'ils sont légalement communicables, la réglementation ne prévoit pas de mesure de publicité des avis rendus ni de transmission de ces avis aux pétitionnaires. Dans certains départements, comme la Haute-Savoie, les avis ne sont pas visés par les arrêtés préfectoraux d'autorisation.

La circulaire ministérielle du 12 mars 2009 relative aux conditions de déploiement des systèmes de vidéoprotection a donné instruction aux préfets de considérer que le risque d'insécurité est avéré même si le lieu ou l'établissement à surveiller n'ont pas connu d'agression ou de vol au moment de la demande. Les préfets disposent donc d'une grande marge d'appréciation. Ils accordent des autorisations d'installation de caméras de surveillance de la voie publique dans des quartiers où la délinquance baisse ou dans des communes où son niveau est faible, comme à Baudinard, village du Haut-Var de 146 habitants dont 51 intra-muros, autorisé en 2009 à s'équiper de douze caméras disposées dans la rue municipale, mais aussi devant l'église, le cimetière, au belvédère ou sur les courts de tennis.

3 - Des exigences insuffisantes quant à la qualité des personnes habilitées à visionner les images

En vertu de la loi du 21 janvier 1995, l'autorisation préfectorale doit prescrire « *toutes les précautions utiles, en particulier quant à la*

⁹² Il peut passer outre un avis défavorable. Tel a été le cas pour le système de vidéosurveillance de Corbeil-Essonnes autorisé par un arrêté du 3 avril 2006 portant sur l'installation de 32 caméras sur la voie publique.

qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images et aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi ». Les pétitionnaires doivent désigner toutes les personnes susceptibles d'accéder aux images, y compris les techniciens de maintenance⁹³.

La circulaire du 12 mars 2009 indique aux préfets qu'il leur appartient de prescrire que les personnes chargées de l'exploitation et du visionnage sont tenues de présenter des garanties de déontologie et notamment de souscrire un engagement de discrétion. Elle leur recommande de mentionner dans les arrêtés d'autorisation le nombre maximal de personnes habilitées à exploiter les images ainsi que leur désignation individuelle. « *Ces dernières précautions s'imposent a fortiori pour les personnes habilitées à visionner les enregistrements* ».

Dans la pratique, les arrêtés préfectoraux d'autorisation ne respectent pas toujours ces exigences relatives à l'identité et la qualité des personnes chargées d'exploiter les systèmes et de visionner les images. En 2009, le préfet des Alpes-Maritimes a signé 35 arrêtés de création ou d'extension de systèmes de vidéosurveillance des espaces publics par des communes (aucun refus), quasiment tous établis selon le même modèle. Aucun de ces arrêtés n'a mentionné les « *précautions utiles* », quant à la qualité des personnes chargées d'exploiter les systèmes de vidéosurveillance ou de visionner les images. Ils ont généralement indiqué que la sous-traitance, la maintenance et le traitement des images sont assurés par la police municipale ou le centre de supervision urbain de la commune, sans aucune précision sur l'identité ou la qualité des agents chargés de ces tâches.

Dans certains cas, la formulation retenue mentionne des personnes qui ne peuvent matériellement être celles qui visionneront effectivement les images. Ainsi, les arrêtés préfectoraux concernant les villes de Cannes (228 caméras) et Mandelieu-la-Napoule (68 caméras) indiquent que « *la sous-traitance, la maintenance et/ou le traitement des images* » sont assurés par le directeur de la police municipale. A Berre-les-Alpes (six caméras extérieures), Le Broc (six caméras), Saint-Blaise (quatre caméras), ces tâches sont censées être assurées par le maire ; le maire et l'adjoint responsable de la police municipale à Tourrette-Levens (dix

⁹³ La notice d'explication du formulaire est précise (rubrique 6) : « *Il s'agit de toute personne habilitée par le responsable à accéder aux images et donc susceptible de les visionner (il peut s'agir bien sûr du responsable lui-même mais aussi du technicien de maintenance par exemple). Ce n'est que dans l'hypothèse où plus de 4 personnes sont habilitées à accéder aux images qu'il convient de joindre une liste complémentaire au formulaire de demande.* »

caméras) ; le maire et le premier adjoint à Tournefort (trois caméras) ; le maire et le garde-champêtre à Gourdon (huit caméras).

En Haute-Savoie, un arrêté préfectoral du 3 octobre 2006 a permis à la commune de Cluses d'ajouter à son système de vidéosurveillance 28 caméras supplémentaires dont 22 extérieures sans que l'arrêté ne comporte une indication sur les personnes chargées de l'exploitation de ce dispositif. Un article a seulement indiqué que « *M. le Maire de Cluses est responsable de la mise en œuvre du système de vidéosurveillance* ». Or, dès l'installation des premières caméras en 2003, la commune avait choisi, en infraction avec la loi, de charger une société privée de sécurité, désignée sur appel d'offres, pour visionner les écrans, ce que le préfet ne pouvait ignorer lors de la demande d'autorisation.

4 - Des autorisations d'une régularité contestable

Si certains services préfectoraux, comme ceux du Val-de-Marne, refusaient en 2009 de prendre en compte les demandes de communes dépourvues de police municipale, la faculté, implicite ou explicite, généralement laissée aux communes par les autorisations préfectorales de charger de l'exploitation et du visionnage du système de vidéosurveillance indifféremment des policiers municipaux ou des agents d'un autre statut est contraire aux textes en vigueur.

Il résulte de l'article L. 2212-5 du CGCT que les fonctionnaires de la police ou de la gendarmerie, d'une part, et ceux des polices municipales, d'autre part, sont les seuls à pouvoir accomplir des missions de surveillance de la voie publique. Ce principe de compétence qui porte sur la surveillance tant humaine que par le truchement de systèmes électroniques a déjà été confirmé par le Conseil d'Etat (arrêt commune d'Ostricourt, 1997)⁹⁴.

Par ailleurs, par sa décision du 10 mars 2011, le conseil constitutionnel a annulé les dispositions de l'article 18 de la LOPPSI 2 qui autorisaient des personnes privées à procéder à une surveillance de la voie publique parce qu'elles constituaient « *une délégation à ces personnes de tâches inhérentes à l'exercice par l'Etat de ses missions de souveraineté* » et méconnaissaient « *les exigences constitutionnelles liées à la protection de la liberté individuelle et de la vie privée* ». A ainsi été retirée de la loi votée par la Parlement la possibilité pour l'autorité publique ou toute personne morale de confier par convention

⁹⁴Dans cet arrêt, la haute juridiction, considérant qu'aux termes de l'article L.131-2 du code des communes (« *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* »), un maire ne pouvait confier qu'à sa police municipale les missions de surveillance des voies publiques de sa commune.

l'exploitation de son système de vidéosurveillance de la voie publique à un opérateur public ou privé agréé par le préfet et, le cas échéant, à une société de sécurité placée sous le régime de la loi du 12 juillet 1983 relative aux activités privées de sécurité. Il en a été de même de la disposition qui permettait à des personnes morales de droit privé de mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéosurveillance aux fins d'assurer la protection des abords de leurs bâtiments et installations.

5 - L'absence de contrôle a posteriori

L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 précitée a fait de la commission départementale une instance de contrôle de la conformité des systèmes de vidéosurveillance aux engagements pris dans les demandes d'autorisation.

Saisie par une personne intéressée par des enregistrements qui la concernent, de l'impossibilité d'en vérifier la destruction, ou de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéosurveillance, la commission peut charger un de ses membres de collecter des informations, notamment auprès du bénéficiaire de l'autorisation. En fonction des résultats des contrôles, elle peut émettre des recommandations et proposer la suspension d'un système de vidéosurveillance en cas d'usage anormal ou non conforme à l'autorisation préalable. La LOPPSI a créé un droit de visite des membres de la commission départementale qui ont désormais accès de six heures à vingt et une heures, pour l'exercice de leurs missions, aux lieux, locaux, enceintes, installations ou établissements servant à la mise en œuvre d'un système de vidéosurveillance à l'exclusion des parties de ceux-ci affectées au domicile privé.

Cependant, en l'absence de moyens matériels et humains, les commissions départementales ne peuvent exercer ce pouvoir de contrôle a posteriori.

Or, le régime d'autorisation repose sur un dispositif entièrement déclaratif. On ne peut déduire du faible nombre de contestations enregistrées que les exigences prévues par les textes sont toujours respectées et les contrôles inutiles.

Pour remédier à cette lacune, la circulaire ministérielle précitée du 12 mars 2009 a demandé aux préfets d'établir un plan de contrôle de la conformité des installations. Ces contrôles pourraient, le cas échéant, aboutir à l'abrogation des autorisations dont les prescriptions n'auraient pas été respectées par leurs bénéficiaires (lieux surveillés, finalités de la surveillance, conditions d'exploitation des images, obligation de destruction des enregistrements et tenue du registre afférent, conformité

aux normes techniques de l'arrêté du 3 août 2007). Il serait souhaitable que ces contrôles soient mis en œuvre par les services de police ou de gendarmerie et qu'ils se fassent en coordination avec ceux de la commission départementale.

III - L'exploitation des systèmes de vidéosurveillance

A - L'utilité pour les polices municipales

1 - Les interventions sur la voie publique

En septembre 2010, en zone de police (hors Paris et la petite couronne), 121 communes disposaient d'un centre de supervision urbain (CSU) géré par des personnels communaux. L'utilisation croissante des systèmes de vidéosurveillance s'est traduite dans ces communes par une évolution sensible des missions des polices municipales. Quand les opérateurs du CSU repèrent sur les écrans la commission d'une infraction, un trouble à la tranquillité publique ou de simples incidents, ils peuvent déclencher l'intervention de la police municipale (ou de la police nationale). Inversement, averti de tels faits selon les voies traditionnelles, le service de police municipale peut interroger le CSU avant d'envoyer des agents sur les lieux. La sélection des caméras installées dans le quartier concerné et le visionnage des images permettent de préciser la nature et la gravité des faits et de déterminer de façon adéquate les effectifs à mobiliser.

Dans les deux cas, la vidéosurveillance accroît la rapidité d'intervention des policiers et sécurise leurs conditions d'intervention en améliorant la précision du renseignement donné aux équipages (description des lieux et des personnes impliquées) ou aux unités chargées de l'encadrement des manifestations publiques. Il en résulte une augmentation du nombre des interpellations en flagrant délit et des remises à OPJ, constatée dans les villes qui ont doté leur CSU d'importants moyens humains et matériels.

Ainsi, le CSU de la ville de Nice, en service continu sept jours sur sept, dispose d'un poste de commandement opérationnel qui comprend une salle de supervision, dotée de 14 écrans et six opérateurs, et une salle équipée en géolocalisation de huit écrans (quatre opérateurs), qui peut repérer instantanément plus de 80 patrouilles et mobiliser les plus proches des lieux de commission des infractions. La forte augmentation des interpellations de voie publique avec remise à OPJ (1 841 en 2009) est en

partie liée au développement de la vidéosurveillance. De même, à Nîmes, depuis la mise en place en 2003 d'un système de vidéosurveillance qui comportait 74 caméras en 2008, le nombre des interpellations réalisées sur intervention du CSU est passé de quatre à 163.

2 - La diversification des usages de la vidéosurveillance

Si les objectifs initiaux sont la surveillance de la voie publique, des bâtiments communaux ou encore du trafic routier en vue d'une intervention éventuelle, d'autres viennent progressivement s'y ajouter qui touchent à la gestion urbaine de proximité : le stationnement gênant, la détection des infractions mineures (ivresse publique manifeste), l'assistance aux personnes (victimes de malaises, personnes sans domicile fixe), l'identification d'incidents techniques (pannes d'éclairage, fuites ou usures des réseaux et de la voirie, retard de ramassage des ordures ménagères). Une fois ces événements repérés par les caméras, des agents municipaux sont dépêchés pour y mettre un terme.

Ainsi, depuis la fin de 2009, sur certaines artères de Cannes, les véhicules en infraction, notamment garés en double file, peuvent être photographiés par les caméras et les contrevenants reçoivent un timbre-amende dans les 48 heures. A Nice, en outre, un partenariat a été engagé avec la police nationale, auquel ont participé financièrement la commune et le département, pour mémoriser les plaques d'immatriculation de tous les véhicules entrants et sortants de la ville⁹⁵.

B - L'utilité pour les services de la police nationale

Le ministère de l'intérieur, localement les préfets et les DDSP, incitent les maires à doter leurs communes de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, équipés d'un renvoi d'images vers les commissariats, les brigades de gendarmerie ou les centres d'information et de commandement (CIC), qui peuvent alors utiliser les images transférées en temps réel pour améliorer les conditions de leurs interventions opérationnelles. En septembre 2010, hors Paris et la petite couronne, une centaine de CSU étaient raccordés aux services de la police nationale, ainsi en mesure de visionner en temps réel les images transmises pour leurs besoins opérationnels.

Sauf exception comme à Antibes, les policiers nationaux ne peuvent pas intervenir dans l'exploitation du système de vidéosurveillance, en prenant à distance le contrôle des caméras. Le

⁹⁵ Dispositif dit de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI).

dispositif en place à Nîmes est également particulier puisque la police nationale, comme dans d'autres villes, dispose dans son CIC d'un renvoi d'images assuré par le CSU, mais pas le poste de commandement de la police municipale pour des raisons de confidentialité. Les opérateurs du CSU appellent le CIC pour tout délit en train de se commettre. Ils avertissent néanmoins la police municipale lorsqu'un fait relève directement de sa compétence.

Les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationale sont particulièrement intéressés par le développement de la vidéosurveillance de la voie publique qui peut les aider à piloter l'action des unités chargées des opérations judiciaires, par exemple pour la répression du trafic de stupéfiants. Les caméras permettent la filature de suspects ou d'auteurs d'infractions en flagrant délit ou en fuite. Il est parfois possible de suivre l'itinéraire d'un délinquant depuis la commission des faits jusqu'à son arrestation.

La vidéosurveillance est aussi employée en soutien aux opérations de service d'ordre ou de maintien de l'ordre. Elle fournit un important appui opérationnel pour l'encadrement des manifestations et rassemblements publics de grande ampleur. Elle permet aux responsables de police nationale d'avoir une vision d'ensemble pour, par exemple, traiter les incidents éventuels en queue de cortèges, en complément des informations transmises par radio. Enfin, la vidéosurveillance est devenue, pour les services d'enquête de la police nationale, un outil d'investigation judiciaire d'usage fréquent.

C - Les personnels chargés de la vidéosurveillance

1 - Des effectifs variables

L'effectif des opérateurs chargés de visionner les écrans de contrôle n'est pas corrélé au nombre de caméras installées sur la voie publique. Certains centres ont un fonctionnement continu, 24 heures sur 24. Le travail des opérateurs est alors organisé en trois cycles alternant périodes d'activité et de repos. Dans d'autres villes, il s'interrompt en même temps que le service de la police municipale. Parfois même, il couvre une plage horaire moins large. Selon le « tableau de bord vidéoprotection » mis en place par l'Acsé, le visionnage des images ne s'effectue pas en temps réel pour 37 % des systèmes de vidéosurveillance, financés par le FIPD en 2009.

2 - La diversité des cadres d'emplois

Selon les communes, les agents chargés d'exploiter les systèmes de vidéosurveillance, notamment de visionner les images en temps réel, sont des policiers municipaux en tout (Boulogne-Billancourt, Toulon) ou partie (Saint-Etienne, Cagnes-sur-Mer), mais plus fréquemment des fonctionnaires communaux de catégorie C des filières technique (Aix-en-Provence, Lyon, Saint-Fons, Villefranche-sur-Saône) et administrative (Cagnes-sur-Mer).

En l'absence de filière de la fonction publique territoriale préparant au métier d'opérateur vidéo, les profils des agents sont très différents d'une ville à l'autre : employés communaux changés de service, anciens policiers municipaux, agents de médiation reconvertis, anciens agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Les municipalités ont parfois recours à du personnel reclassé (agents de service, assistantes maternelles, gardiens de musée), à la suite à d'impératifs médicaux ou des raisons de service (mésentente entre collègues, horaires attractifs).

Cette diversité de recrutement est la réponse aux contraintes de gestion pesant sur les communes, qui préfèrent réserver leurs policiers municipaux, plus expérimentés et mieux rémunérés, aux missions d'intervention sur la voie publique. Elle soulève cependant un double problème de formation et de qualification.

3 - L'absence d'assermentation

Quand les opérateurs de vidéosurveillance n'appartiennent pas au corps des policiers municipaux, ce qui est fréquent, ils ne sont ni assermentés ni agréés. Il en est ainsi pour les agents de la filière administrative ou technique ainsi que pour les ASVP qui n'appartiennent à aucun cadre d'emplois spécifique. Ils sont seulement agréés et assermentés pour le contrôle des infractions relatives au stationnement des véhicules, mais non pour une mission générale de surveillance de la voie publique.

Pour autant, les risques de dérives dans l'utilisation des systèmes de vidéosurveillance sont réels, notamment en matière de respect de la vie privée. Les caméras qui peuvent être orientées à distance sont équipées d'un téléobjectif puissant. Les systèmes de vidéosurveillance sont programmables pour « flouter » ou masquer automatiquement les entrées et les fenêtres des immeubles privés, mais ce dispositif ne peut être systématique, sauf à retirer toute efficacité au visionnage de la voie publique. Son paramétrage peut être modifié. Certains personnels peuvent avoir accès aux codes.

Dans certaines villes (Saint-Etienne, Aix-en-Provence), les agents communaux chargés de l'exploitation des systèmes de vidéosurveillance de la voie publique sont présentés au préfet et au procureur de la République.

Le plan départemental de la prévention de la délinquance du Val-de-Marne prévoit que « *les agents d'exploitation qui ne sont pas forcément des policiers municipaux doivent être agréés* ». Cette formalité est toutefois dépourvue de fondement juridique. Les textes ne prévoient aucune procédure d'habilitation ou d'agrément de ces agents, non policiers municipaux, alors que leur activité suppose le strict respect d'une obligation de confidentialité qui, selon l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), « *demeure le talon d'Achille de la vidéo protection* »⁹⁶.

4 - Une formation professionnelle insuffisante

Les textes ne prévoient pas d'obligation de formation de ces agents en vue de s'assurer de leur maîtrise des dispositions législatives et réglementaires, des règles déontologiques et du savoir-faire professionnel, nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Si dans certaines communes, de telles formations n'existent pas, elles ont été mises en place progressivement dans d'autres communes, mais revêtent une importance et une qualité très variables.

A Lyon, chaque agent bénéficie d'une formation initiale d'une vingtaine de jours sur les aspects juridiques, déontologiques, techniques et opérationnels. En cours d'année, des formations complémentaires peuvent être organisées sur des thématiques propres à leur activité. A Saint-Etienne, la formation comporte un module sur les aspects juridiques (trois jours), dispensé par le centre de gestion départemental, et une partie pratique (quatre jours) dans les locaux du CSU. Cependant, quand une formation est dispensée aux opérateurs vidéo, elle est souvent assurée par le bureau d'études mandaté pour la conception du système (formation théorique) ou, comme à Toulon, par l'opérateur choisi pour l'installer et assurer sa maintenance (formation pratique). Sa qualité n'est pas garantie. A Villefranche-sur-Saône, elle se limite au rappel de règles déontologiques et à une démonstration par le fournisseur du fonctionnement du matériel.

⁹⁶ « *Le non respect de la confidentialité demeure le talon d'Achille de la vidéo protection. Une seule dérive en la matière peut ruiner l'image de tout le dispositif. Sourcilleuse des éventuelles atteintes à son image, l'opinion publique pourrait vite changer si des dérapages étaient constatés et médiatisés.* » (Rapport de l'INHES précité).

En effet, peu d'organismes agréés proposent des formations en vidéosurveillance. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a seulement entrepris de créer un module de formation. Avec son concours, la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM) a mis en place une formation d'un mois pour ses opérateurs vidéo. A Cannes, une quinzaine d'opérateurs vidéo ont suivi une formation spécifique dispensée par le GRETA Ouest de Béziers⁹⁷.

5 - Des centres de supervision urbains sans règlement intérieur

Une partie seulement des communes et intercommunalités, comme Cannes, Cagnes-sur-Mer ou la communauté d'agglomération de la Vallée du Montmorency (CAVAM), ont adopté un règlement intérieur définissant le mode de fonctionnement de leur CSU, les modalités d'accès à la salle de vidéosurveillance et l'organisation du travail des opérateurs vidéo. D'autres CSU, comme celui de Corbeil-Essonnes, ne possèdent ni règlement intérieur, ni projet de service, ni instruction ou note du maire définissant leurs missions et responsabilités.

Quelques villes ont choisi de se doter d'une « charte d'éthique de la vidéosurveillance » pour préciser la mise en œuvre des principes d'utilisation des systèmes et de protection des libertés individuelles, définis dans les textes. Certaines vont au-delà notamment en ce qui concerne la professionnalisation des personnels et le rappel de leurs obligations déontologiques, comme à Lyon, où la charte comporte un chapitre sur les obligations s'imposant aux agents chargés de visionner les images, et à Hayange où elle organise le contrôle du respect des règles de confidentialité et de l'accès au centre.

IV - Le coût de la vidéosurveillance

Les rapports administratifs ou parlementaires sur la vidéosurveillance réalisés ces dernières années⁹⁸ ont porté sur son efficacité et non sur son coût.

⁹⁷ Un Greta est un groupement d'établissements publics d'enseignement du ministère de l'éducation nationale qui organise des actions de formation continue pour adultes.

⁹⁸ Rapport sur « *L'efficacité de la vidéoprotection* » de l'IGA, l'IGPN et l'IGN (juillet 2009) ; rapport sur « *La vidéoprotection, conditions d'efficacité et critères d'évaluation* » de l'INHESJ (juillet 2008) ; rapport au nom de la commission des lois du Sénat de MM. Courtois et Gautier sur la vidéosurveillance (décembre 2008).

L'évaluation du coût d'implantation et d'utilisation de la vidéosurveillance est complexe.

A - Le coût d'exploitation

Le coût total de fonctionnement des systèmes de vidéosurveillance, qui comprend les dépenses de rémunération des personnels affectés à leur exploitation, les frais de maintenance et, le cas échéant, les loyers relatifs aux fibres optiques utilisées, notamment pour les transferts d'images, est très différent d'une commune à l'autre. Ces différences sont dues aux caractéristiques techniques des dispositifs et au nombre variable des agents qui y sont affectés, mais aussi à des difficultés de comptabilisation. Dans certaines communes, par exemple, les frais de maintenance ne font pas l'objet d'une comptabilisation séparée ou, dans le cas d'une installation récente, sont encore couverts par l'opérateur en application d'une clause de garantie.

La location de la ligne assurant le raccordement des services de police ou de gendarmerie, territorialement compétents, est financée la première année par le FIPD. Ces services doivent prendre le relais les années suivantes mais, comme ils ne reçoivent pas les crédits correspondants, cette dépense de fonctionnement, pouvant aller jusqu'à 20 000 € par an, est généralement aussi à la charge des communes et intercommunalités.

Au vu de l'échantillon des communes contrôlées par les chambres régionales des comptes, le coût annuel de fonctionnement des systèmes de vidéosurveillance, incluant la rémunération des personnels d'exploitation, les frais de maintenance et éventuellement la location des liaisons numérisées, est très variable en fonction des caractéristiques techniques des dispositifs et du volume des effectifs qui y sont affectés. Il va de 3 600 € par caméra à Cannes (218 caméras en service en 2009) à 19 900 € à Saint-Fons (24 caméras). Il en résulte pour l'échantillon analysé une valeur moyenne pondérée de 7 400 € par caméra et par an.

Sur cette base, le triplement de vingt à soixante mille du nombre de caméras de vidéosurveillance, visé par l'Etat, représenterait une dépense supplémentaire de fonctionnement de l'ordre de 300 M€ par an pour les communes et les établissements intercommunaux, soit l'équivalent de la rémunération d'un tiers (6 500 policiers municipaux) des effectifs actuels des polices municipales.

B - Le coût d'investissement

Les dépenses d'investissement sont de plusieurs sortes. Les opérations de travaux sont généralement précédées d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (rédaction d'un avant-projet définitif, rédaction du cahier de charges avant la consultation des entreprises) et, le cas échéant, d'une étude préalable de faisabilité. Le coût d'installation des équipements dépend de plusieurs facteurs tels que le nombre de caméras, l'aménagement éventuel d'un réseau dédié de fibres optiques, l'importance du centre de supervision, le raccordement éventuel de ce dernier aux locaux des services de police ou de gendarmerie. Le coût d'un dispositif est dû autant aux matériels techniques choisis qu'aux travaux de génie civil et de bâtiment nécessaires à leur installation.

1 - Le coût supporté par les communes et intercommunalités

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont fourni des éléments à la fois physiques et budgétaires sur les investissements consentis par seize communes ou intercommunalités, qui ont permis de dégager un coût global moyen d'investissement par caméra sensiblement plus élevé que les montants généralement cités dans des revues⁹⁹ destinées aux élus locaux. Si dans certaines de ces seize communes, l'installation d'un système de vidéosurveillance de la voie publique est récente (Argenteuil en 2007, Cagnes-sur-Mer en 2008), elle est sensiblement plus ancienne dans d'autres comme Lyon, Nice et Cannes (2001), Colombes (2002), Aix-en-Provence, Nîmes et Toulon (2003) où le système a généralement été étendu après son installation.

Il en ressort un coût moyen par caméra compris entre 11 500 € TTC à Villefranche-sur-Saône et 101 400 € TTC au sein de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency. Sur un ensemble de 1 314 caméras de voie publique, le coût moyen pondéré est estimé à 36 600 € TTC par caméra¹⁰⁰.

Selon le « tableau de bord vidéoprotection » mis en place en 2010 par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) qui gère les crédits du FIPD, le coût des investissements des 533 projets de vidéosurveillance subventionnés en 2009 a été nettement moins élevé, soit en moyenne 136 457 € par projet et 7 570 € par caméra installée. Cet important décalage tient à la prise en compte, dans l'enquête de l'Acsé,

⁹⁹ Le coût global moyen d'installation d'une caméra a été estimé à 20 000 € dans l'étude « Vidéosurveillance et espaces publics » de Tanguy Le Goff.

¹⁰⁰ En rapportant le coût total cumulé des études, de l'installation, du raccordement et, le cas échéant, de l'extension du système au nombre final de caméras installées.

des systèmes de vidéosurveillance installés dans des communes de taille réduite, peu représentées dans l'échantillon des juridictions financières, sans frais de réseaux importants et sans centre de surveillance urbain¹⁰¹.

Sur la base du coût moyen pondéré ressortant de l'enquête des chambres régionales l'objectif gouvernemental de triplement du nombre de caméras installées sur la voie publique entre 2010 et 2012 représenterait un coût de l'ordre de 300 M€.

2 - Les subventions de l'Etat

Objectif prioritaire de la politique de sécurité publique de l'Etat, le déploiement de la vidéosurveillance est directement tributaire de son acceptation par les populations, de la volonté politique des élus locaux, et de la capacité financière des collectivités.

Depuis 2007, ces dernières peuvent bénéficier de subventions de l'Etat par l'intermédiaire du FIPD, dont plus de 60 % des crédits sont réservés à la vidéosurveillance. Le taux de ces subventions va de 20 % à 50 % du coût des études préalables ainsi que des dépenses d'installation de nouveaux systèmes ou d'extension des systèmes existants. Le raccordement des centres de surveillance urbains aux services de police ou de gendarmerie (travaux et équipements) est subventionné à 100 %. Les dépenses de renouvellement des matériels ainsi que les frais de fonctionnement et de maintenance sont à la charge des collectivités propriétaires.

Retirée aux préfets, la sélection des projets a été confiée au comité de pilotage stratégique pour le développement de la vidéoprotection, structure légère installée au ministère de l'intérieur dans les bureaux de la DGPN. Il incombe encore aux services préfectoraux de lancer des appels à projets et d'assurer l'instruction préalable des dossiers.

Les bénéficiaires des financements du FIPD en matière de vidéosurveillance sont principalement des communes et des établissements de coopération intercommunale et, dans une plus faible mesure des organismes HLM, des établissements publics locaux d'enseignement et des sociétés de transport public de voyageurs (6 %).

En 2009, 35 M€ ont été alloués au FIPD par prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires de police et 17 M€ ont été engagés en faveur de projets d'installation et d'extension de systèmes de

¹⁰¹ Cette hypothèse est confirmée par les données de l'Acsé sur le coût médian (50 771 €) des projets financés en 2009, très inférieur au coût moyen ce qui atteste le décalage entre un petit nombre de projets relativement lourds dans certaines villes et la majorité des autres.

vidéosurveillance, de raccordements aux services de police et de gendarmerie et pour la conduite d'études préalables. En particulier, le développement de la vidéosurveillance a bénéficié de 2 M€ de crédits au titre du plan de relance de l'économie, afin de financer l'installation de caméras sur la voie publique et l'équipement d'établissements scolaires du second degré dans les sites jugés sensibles. 45 projets ont ainsi été retenus dans quatorze départements.

En 2010, les moyens du fonds ont été relevés à 50,3 M€¹⁰² et 30 M€ ont été réservés au financement des projets de vidéosurveillance, soit près de 60 % de la dotation initiale du FIPD.

Au cours des dix premiers mois de l'année, le comité de pilotage stratégique a choisi de sélectionner 720 projets représentant 7 698 caméras pour un total de subventions du FIPD de 27,782 M€, soit 3 610 € par caméra. Selon les données de l'Acsé, le taux de subvention des projets a été en moyenne de 44 % en 2009. Les contrôles des chambres régionales des comptes aboutissent à un taux de financement nettement plus faible des systèmes de vidéosurveillance dans les villes de l'échantillon retenu, pour certains antérieurs à la montée en puissance du FIPD.

V - Une efficacité à évaluer

A - Une évaluation complexe

La mesure de l'efficacité de la vidéosurveillance dans les espaces publics est rendue complexe par la pluralité des facteurs susceptibles d'expliquer une hausse ou une baisse de la délinquance. Elle ne peut être fondée sur la seule évolution du nombre de crimes et délits commis dans les zones placées sous le contrôle des caméras. Elle doit prendre en compte d'autres éléments, par exemple, les variations des effectifs de police, de leurs modes d'intervention, un meilleur éclairage public ou un possible déport de la délinquance vers d'autres zones.

Ainsi, ne peut-on considérer que la baisse de la délinquance plus rapide à Nice (- 32 %) qu'à Marseille (- 17 %), au cours de la période 2002-2008, serait due à l'efficacité du système de vidéosurveillance dont la première de ces deux grandes villes du sud-est s'est dotée tandis que la seconde dispose d'installations souvent obsolètes et peu nombreuses (dix

¹⁰² Grâce à l'apport de 13,7 M€ de crédits budgétaires provenant de crédits dégelés sur le programme 147 « *Politique de la ville* » et à 1,6 M€ de report des crédits non consommés en 2009 (plan de relance compris).

caméras pour 850 000 habitants). La présence d'une police municipale très active et largement dimensionnée à Nice, ce qui n'est pas le cas à Marseille, pourrait être un autre facteur explicatif de l'avis des services de l'Etat. En outre, dans certaines communes des Bouches-du-Rhône autres que Marseille, dépourvues de vidéosurveillance de voie publique, la délinquance de proximité a baissé autant qu'à Nice : Aubagne (- 31 %), Arles (- 28 %).

De même, dans la région Rhône-Alpes, de 2003 à 2008, la délinquance de proximité a diminué de 48 % à Villeurbanne, dépourvue de vidéosurveillance, soit plus rapidement qu'à Lyon (- 33 %), pourtant dotée d'un dispositif relativement dense.

B - Des références étrangères

Diverses études ont été réalisées à l'étranger, notamment au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Australie, selon une démarche d'évaluation reposant sur l'analyse globale des tendances dégagées par une pluralité d'enquêtes¹⁰³...

Si ces études ont, dans l'ensemble, conclu à l'absence d'impact statistiquement significatif de la vidéosurveillance sur l'évolution de la délinquance, certaines ont toutefois fait apparaître que les résultats sont plus encourageants dans des espaces clos (parkings) avec un nombre limité d'accès. D'autres ont montré que la vidéosurveillance peut être efficace pour repérer les délits violents (atteintes à la personne) mais inopérante pour prévenir la commission de ces délits.

C - L'absence d'évaluation en France

1 - Un faible intérêt des collectivités locales pour l'évaluation

Très peu de communes ou intercommunalité ont mis en place un dispositif permanent d'évaluation de l'efficacité de leur système de vidéosurveillance. La ville de Lyon mesure chaque année, sur la base des données établies par la police nationale à l'échelle des 57 « îlots » de police, l'évolution comparée de la délinquance de voie publique dans les zones vidéosurveillées et dans celles qui ne le sont pas. De 2005 à 2008, la différence d'évolution a été faible puisque la délinquance de voie publique a baissé de 23,5 % dans les premières et 21,9 % dans les

¹⁰³ Cf. *“What Criminologists and Others Studying Cameras Have Found”*, Noam Biale, Advocacy Coordinator, ACLU Technology and Liberty Program, 2008.

secondes. Cette évaluation est imparfaite parce que les secteurs vidéosurveillés représentent moins de 10 % de la surface des îlots équipés. Une analyse spatiale plus fine serait nécessaire, ciblée sur les catégories de délits commis sur la voie publique¹⁰⁴.

De rares études d'impact sont réalisées par des cabinets privés mandatés par certaines villes. Leurs résultats et surtout leur méthode restent confidentiels. En règle générale, les communes, maîtres d'ouvrage des systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, manifestent peu d'intérêt pour cette démarche d'évaluation. Selon le « tableau de bord vidéoprotection » mis en place en 2010 par l'Acsé, une démarche d'évaluation a été engagée pour seulement 30 % des dispositifs financés par le FIPD en 2009, le plus souvent en interne.

A Nice, par exemple, où le réseau de caméras le plus important de France, hormis Paris, a été mis place depuis 2001, aucune évaluation de son efficacité n'a été réalisée par la ville.

La reconnaissance de l'utilité de la vidéosurveillance repose essentiellement sur des indicateurs d'activité, non de résultats, notamment le nombre de demandes d'extraction d'images par la police nationale. La légitimation de l'outil passe prioritairement par l'évocation d'exemples particuliers d'enquêtes conclues grâce aux indices fournis par la vidéosurveillance. Cependant, les municipalités n'ont aucun retour d'information régulier sur l'usage fructueux fait par les enquêteurs des dépôts d'images par leur CSU ou de la transmission d'images enregistrées sur réquisitions d'OPI.

2 - L'absence d'étude d'impact fiable

Aucune étude d'impact, réalisée selon une méthode scientifiquement reconnue, n'a encore été publiée. Contrairement au Royaume-Uni, la France n'a pas encore engagé un programme de recherche destiné à mesurer l'apport de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité publique.

En juillet 2008, l'INHESJ a publié un rapport sur la vidéo protection, « *Conditions d'efficacité et critères d'évaluation* », qui a porté sur les applications possibles d'une politique de vidéoprotection des personnes et des biens, les conditions pratiques d'exploitation optimale de

¹⁰⁴ La Ville de Lyon a lancé, en partenariat avec l'Université de Lyon 3, l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et l'Université de Lyon 2, un projet de recherche sur le thème « *Surveiller pour prévenir ? Etude et évaluation des effets et pratiques de la vidéosurveillance à Lyon (1999-2010)* ».

cet outil, les critères d'évaluation dont les utilisateurs de la vidéosurveillance pourraient se doter.

En juillet 2009, trois inspecteurs de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGN, ont rendu, à la demande du ministre de l'intérieur, un rapport sur « *L'efficacité de la vidéoprotection* », uniquement ciblé sur l'analyse des statistiques de la délinquance dans un échantillon de communes équipées de caméras de vidéosurveillance.

Selon cette enquête, en zone de police, la délinquance de proximité (antérieurement dénommée délinquance de voie publique) a baissé légèrement plus vite (- 31 %), au cours de la période 2000-2008, dans les villes dotées d'un système de vidéosurveillance de la voie publique que dans celles qui en étaient dépourvues (- 27 %).

Toutefois, l'analyse des statistiques a fait ressortir un impact de la vidéosurveillance plus fort sur les atteintes aux biens ou les atteintes volontaires à l'intégrité des personnes (AVIP), pourtant composées en grande partie de crimes et délits qui ne sont pas commis sur la voie publique. Elle a aussi fait apparaître que, curieusement, l'évolution de délinquance de proximité ou des atteintes aux biens est insensible à la densité de caméras installées, contrairement à celle des AVIP. Toutefois, ces dernières auraient progressé moins vite dans les communes sans vidéosurveillance que dans celles dotées d'une couverture peu dense.

Les résultats contradictoires de cette enquête ainsi que sa méthode, entièrement basée sur l'analyse des statistiques de l'état 4001, ne permettent pas d'en tirer des enseignements fiables.

3 - Les effets sur l'élucidation des délits

a) Des chiffres contradictoires

Le rapport précité de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGN conclut sur ce point que « *le taux d'élucidation global ne progresse significativement que dans les villes où une forte densité de caméras a été installée. Dans les villes équipées de vidéoprotection, les taux d'élucidation progressent plus rapidement que dans les zones équipées que dans les secteurs sans vidéoprotection* ».

Toutefois, cette conclusion ne résulte aucunement de l'évaluation de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, mais des résultats obtenus dans le réseau de la RATP, ainsi que dans les transports en commun de la ville de Lille. Elle est contredite par l'analyse des données statistiques collectées dans l'échantillon retenu de circonscriptions de

sécurité publique (CSP)¹⁰⁵. Au cours de la période considérée, le taux d'élucidation des faits de délinquance de proximité n'a pas davantage progressé dans ces CSP équipées de caméras de vidéosurveillance de la voie publique que dans celles qui ne le sont pas. Pour les faits de délinquance pris globalement, il s'est même davantage amélioré dans les CSP non vidéosurveillées.

Malgré un usage désormais plus répandu, la proportion des faits de délinquance élucidés grâce à la vidéosurveillance de la voie publique est relativement faible. Dans les quinze CSP qui ont pu fournir des éléments pour l'année 2008, le rapport d'enquête en comptabilise 749, soit environ 3 % de l'ensemble des faits élucidés.

Les chambres régionales des comptes ont constaté que les services de police ou de gendarmerie n'adressent aux communes aucun bilan d'ensemble sur l'usage et l'efficacité des services de vidéosurveillance que celles-ci leur fournissent à titre gratuit. Ils ne se sont d'ailleurs dotés, pour leur propre gouverne, d'aucun appareil statistique permettant de comptabiliser les actes effectués grâce aux caméras de surveillance de la voie publique.

Il convient de combler cette lacune afin notamment d'apprécier l'utilité des investissements communaux consentis en matière de sécurité publique.

La direction générale de la gendarmerie nationale a indiqué à la Cour qu'elle s'apprête à déployer un nouvel outil de remontée de l'information statistique (PULSAR), adapté pour évaluer l'apport de la vidéosurveillance dans la conduite des enquêtes judiciaires, et rapprocher le nombre de faits élucidés grâce à cette technologie du nombre de réquisitions judiciaires, réalisées auprès des exploitants de systèmes de vidéosurveillance. Les deux forces de sécurité devraient se rapprocher pour mettre en place un système commun de remontée des informations statistiques.

b) Le rôle de certains facteurs techniques

En temps réel, l'utilisation de la vidéosurveillance peut permettre aux forces de sécurité de procéder à des interpellations en flagrant délit à condition que les actes de délinquance soient commis sous l'objectif des caméras et aussitôt repérés par les agents chargés de la surveillance des écrans de contrôle. L'efficacité du dispositif dépend de la capacité des opérateurs du centre de supervision urbain (CSU) à repérer les éléments délictueux par une approche sélective des images. La visualisation des

¹⁰⁵ CF annexe n°13

infractions en temps réel n'est véritablement possible que par les CSU dotés d'une amplitude horaire importante. L'action des forces de l'ordre « en flagrance » exige qu'elles disposent d'une patrouille disponible à proximité.

En temps différé, les enquêteurs exploitent les images enregistrées par les caméras installées sur la voie publique ou plus fréquemment dans des lieux ouverts au public (commerces, agences bancaires, etc.) pour identifier les auteurs d'une infraction. Elles sont sélectionnées et analysées en vue de collecter des indices, voire d'apporter des preuves (recherche de véhicules, par exemple). Même dans le cas où les auteurs ne peuvent être immédiatement identifiés, les images peuvent s'avérer précieuses pour établir les circonstances d'une infraction (tenue vestimentaire des auteurs, déroulement des faits) et contribuer à l'orientation des recherches. A ce titre, elles peuvent aussi servir à contrôler l'action de fonctionnaires de police soupçonnés de manquements déontologiques. La difficulté majeure réside dans la quantité d'images à analyser. Sauf à visualiser des dizaines d'heures d'enregistrements, les enquêteurs doivent cibler au mieux leurs demandes (créneaux horaires et caméras concernés). Cette recherche est coûteuse en temps d'agent pour les gestionnaires de centres de supervision.

A la différence de ce qui est observé en matière de prévention, la vidéosurveillance peut être utile pour l'élucidation de tous les types de délit, hormis les infractions économiques, les violences intrafamiliales, les agressions sexuelles ou la consommation de stupéfiants dans des lieux privés. Comme l'a rappelé le rapport précité publié en 2008 par l'INHESJ¹⁰⁶, son impact est plus marqué pour les infractions relevant des atteintes aux biens, notamment les destructions de biens privés et publics, les vols à la roulotte et, plus généralement, contre toutes les infractions qui requièrent un peu de temps pour leur commission. Elle peut toutefois s'avérer utile pour élucider des faits commis sur le domaine privé (cambriolages, vols avec violences, viols, homicides) en identifiant les auteurs à l'entrée ou la sortie d'un immeuble.

De manière générale, l'utilisation de la vidéosurveillance est beaucoup moins efficace dans l'espace urbain que dans les transports publics (métro, bus, tramways) où la proximité des caméras rend les images plus aisément exploitables. En outre, l'analyse des situations locales montre que, si le nombre de réquisitions d'images enregistrées par les CSU a fortement augmenté, il reste marginal par rapport au nombre de faits élucidés.

¹⁰⁶ « La vidéoprotection - Conditions d'efficacité et critères d'évaluation », page 15.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Etat a engagé un programme de triplement en trois ans (2010-2012) du nombre de caméras de surveillance de la voie publique, en tablant sur l'efficacité de cette technologie pour prévenir les faits de délinquance et améliorer les capacités opérationnelles des forces de sécurité en matière d'interpellation, d'enquête et de maintien de l'ordre.

Ce programme nécessite un investissement qu'on peut estimer à 300 M€, subventionné, en moyenne, à hauteur de 40 % par l'Etat, au moyen du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) doté de 30 M€ en 2010. Les collectivités territoriales financent 60 % de l'investissement et supportent les dépenses de fonctionnement, de l'ordre de 300 M€ par an.

En conséquence, il aurait été souhaitable, notamment du fait de l'importance des sommes en jeu, qu'une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance accompagne, sinon précède, la mise en oeuvre, de ce plan de développement accéléré.

La France se caractérise par la quasi-absence d'enquête scientifique sur le sujet. Une seule étude a été menée par le ministère de l'intérieur essentiellement à partir des statistiques de la délinquance enregistrées à l'état 4001. Cependant, ses résultats contradictoires autant que sa méthode ne permettent pas d'en tirer des enseignements fiables. Les études menées à l'étranger ne permettent pas globalement de conclure à l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique.

Par ailleurs, les modalités d'autorisation de l'installation des systèmes de vidéosurveillance de la voie publique ne sont pas toujours conformes aux textes en vigueur.

Les préfets remplissent imparfaitement leurs missions quand ils autorisent l'installation de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique sans appliquer de façon rigoureuse toutes les dispositions prévues en ce qui concerne la qualité des personnes chargées de leur exploitation. Cette pratique favorise une gestion souple des dispositifs par les communes, libres d'y affecter le personnel de leur choix, notamment celles dépourvues de police municipale. Elle constitue néanmoins une infraction à l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 et au code général des collectivités territoriales.

Les commissions départementales de vidéoprotection, du fait de leurs conditions de fonctionnement, n'exercent qu'un contrôle formel sur la conformité des projets présentés aux textes législatifs et réglementaires. Faute de moyens, elles ne peuvent pas non plus exercer leur pouvoir de contrôle a posteriori prévu par la loi. Il en résulte qu'en

ce qui concerne le respect de cette conformité, la fiabilité du régime d'autorisation repose entièrement sur la bonne foi des pétitionnaires.

La Cour et les chambres régionales des comptes ont souvent constaté la faible professionnalisation des agents communaux chargés d'exploiter les systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, notamment de visionner les images. La montée en puissance de ces systèmes a été encouragée en l'absence de filière de la fonction publique territoriale susceptible de préparer au métier d'opérateur de vidéosurveillance qui requiert pourtant des compétences techniques et le respect d'obligations déontologiques particulières.

Les agents chargés de visionner les images ne sont pas assermentés quand ils ne sont pas des policiers municipaux, ce qui est fréquent. Ils n'ont souvent pas reçu de formation spécifique sur les obligations déontologiques afférentes à leur fonction.

En conséquence, la Cour recommande :

- de se doter des moyens d'une connaissance exacte du déploiement des systèmes de vidéosurveillance par les collectivités locales en distinguant les caméras affectées à la surveillance de la voie publique, la surveillance des bâtiments communaux, la régulation du trafic routier et les caméras installées dans des établissements ouverts au public permettant de visionner la voie publique ;

- d'engager une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique dans la prévention de la délinquance et l'élucidation des délits, selon une méthode rigoureuse, avec le concours de chercheurs et d'experts reconnus.

- d'organiser l'insertion systématique par les services de police dans les comptes-rendus d'enquête après identification (CREI) et, par suite, dans le STIC-FCE, de la mention éventuelle de l'interpellation de l'auteur en flagrant délit ou de son identification grâce à la vidéosurveillance de la voie publique, conformément à une proposition de l'INHESJ dans son rapport de 2008 sur les conditions d'efficacité et les critères d'évaluation de la vidéoprotection ;

- de mettre en œuvre une mesure analogue dans la gendarmerie nationale ;

- de joindre à l'arrêté préfectoral d'autorisation des systèmes de surveillance de la voie publique la liste nominative, ou au moins fonctionnelle, des personnes habilitées à visionner les images,

régulièrement tenue à jour en fonction des mouvements de personnels au sein des services concernés ;

- de prévoir, parmi les prescriptions contenues dans l'arrêté préfectoral d'autorisation, l'obligation pour les communes de soumettre tous les personnels chargés de l'exploitation de ces systèmes à l'obligation de suivre un programme de formation conforme à un modèle-type arrêté par voie réglementaire ;

- d'inciter les communes à adopter un règlement intérieur du CSU, comportant certaines clauses obligatoires sur des points sensibles comme la désignation des agents autorisés à accéder aux locaux et des opérateurs habilités à visionner les enregistrements pour le compte d'un OPJ, ou à procéder au réglage technique des systèmes (masquage automatique des fenêtres).

Conclusion générale

L'organisation et la gestion des forces doivent s'inscrire dans le difficile défi auquel les pouvoirs publics sont actuellement confrontés en matière de sécurité publique : améliorer l'efficacité de la lutte contre la délinquance, tout en participant à l'effort de maîtrise accrue des dépenses publiques.

Les progrès passent par le pilotage des forces. Les moyens statistiques de mesurer la délinquance présentent encore de nombreuses imperfections. Par ailleurs, le système de gestion par objectifs souffre du manque d'études permettant d'établir des relations de cause à effet, nécessairement complexes, entre telle ou telle action des forces de sécurité et l'évolution d'une forme particulière de délinquance. Cette méconnaissance limite l'efficacité du seul « pilotage par les indicateurs » qui peut d'ailleurs induire certains biais, comme l'a observé la Cour dans le cas de la lutte contre le trafic de drogue. L'évolution de la délinquance ne peut être résumée par un seul indicateur global donnant le même poids aux délits mineurs et aux crimes.

L'adaptation à la nouvelle donne budgétaire est une contrainte essentielle, dont les effets se font davantage sentir depuis deux ans. Les effectifs de policiers et gendarmes, après avoir fortement augmenté à la suite du vote de la loi d'orientation de la sécurité intérieure du 29 août 2002, dite LOPSI, ont ainsi commencé à décroître depuis 2009. En 2010, ils étaient moins nombreux qu'en 2006. Le nombre des policiers affectés dans les services de sécurité publique sera revenu en 2011 à son niveau de 2002. Les effectifs des services communaux de sécurité, qui incluent les policiers municipaux, n'ont, quant à eux, cessé de progresser, et, aujourd'hui, dans la zone de compétence de la police nationale (hors Paris et sa petite couronne), ils représentent environ le quart des effectifs des forces de sécurité publique de l'Etat.

La répartition spatiale de l'ensemble ces forces devrait être mieux corrélée avec la taille de la population et l'importance de la délinquance constatée. La présence policière étatique apparaît relativement insuffisante dans certains lieux et, à l'inverse, excessive dans d'autres. Selon les choix des élus locaux, cette présence est complétée, dans certaines communes, par celles d'agents municipaux, chargés de missions

complémentaires ou analogues. Toutes ces disparités sont susceptibles de compromettre l'égalité de traitement des citoyens au regard de leur droit à la sécurité.

La gestion locale des moyens de la police nationale est fortement contrainte pour l'organisation des services et des temps de travail des agents de même que pour l'affectation de ces derniers au sein des circonscriptions, souvent décidée depuis Paris. Les marges d'autonomie des responsables locaux de la sécurité publique, sous l'autorité du préfet, sont faibles et en diminution du fait des réductions budgétaires intervenues depuis 2009. La gendarmerie nationale est pareillement affectée. La réflexion sur l'optimisation des capacités opérationnelles des forces dans ce nouveau contexte budgétaire, qui succède à l'aisance relative des années 2003 à 2007.

Des marges de manœuvres significatives pourraient être trouvées dans le redéploiement des implantations territoriales de l'ensemble des forces de police et de gendarmerie, sous réserve d'effectuer les aménagements immobiliers indispensables et d'accepter transitoirement certains sureffectifs pour surmonter les réticences des personnels et des élus locaux. Les moyens nécessaires à ces redéploiements devraient être recherchés dans une meilleure maîtrise de la progression des dépenses de rémunérations qui a fait défaut ces dernières années.

Les budgets consacrés par les communes et les intercommunalités à leurs missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance ont sensiblement augmenté ces dernières années. Le développement des polices municipales recouvre une grande diversité de doctrines d'emploi. Il appelle un renforcement de la professionnalisation des personnels, notamment par un effort accru de formation.

Encouragé par l'Etat, le recours croissant à la vidéosurveillance de la voie publique ne peut se substituer à l'action des forces de sécurité étatiques ; il s'y ajoute. La charge financière et la gestion des dispositifs incombent, pour l'essentiel, aux communes. Le déploiement et l'utilisation de ces dispositifs s'opèrent dans des conditions de régularité mal contrôlées par l'Etat et parfois en infraction à la loi. L'absence, en France, de toute évaluation rigoureuse de l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique est une lacune dommageable, notamment au regard du montant des dépenses publiques engagées.

Récapitulation des recommandations

1. Le pilotage des forces de sécurité de l'Etat

1.1 rapprocher le système d'enregistrement de la délinquance utilisé par le ministère de l'intérieur de l'appareil statistique du ministère de la justice afin d'établir des liens entre l'élucidation des délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie et leur traitement par les services judiciaires ;

1.2 poursuivre l'adaptation du système de mesure de la délinquance en comptabilisant les délits sur le lieu de leur commission et non de leur enregistrement ;

1.3 concernant l'évolution de la délinquance, limiter les objectifs chiffrés assignés aux responsables territoriaux à des agrégats statistiques ou des catégories de délits homogènes et cohérents ;

1.4 développer en collaboration avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) des analyses sur la relation entre l'évolution statistique des faits de délinquance et les actions des forces de sécurité.

2. Le défi de la baisse des moyens

2.1 anticiper, dans les services de la police, comme de la gendarmerie, l'impact de la réduction des crédits de fonctionnement et d'équipement sur l'activité opérationnelle des services afin d'adapter leurs objectifs en conséquence.

3. Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines

3.1 poursuivre la sensibilisation des chefs de services territoriaux de la DCSP à la nécessité de contrôler plus rigoureusement le recours aux compensations horaires et de rationaliser le recours aux astreintes ;

3.2 leur fixer un objectif pluriannuel d'amélioration du taux de présence sur la voie publique ;

3.3 faire précéder les modifications de l'organisation du travail des policiers d'études d'impact sur les coûts et avantages en termes de disponibilité des agents et d'évolution des dépenses de rémunération et les faire suivre d'une évaluation ex post de leurs effets.

4. De nécessaires réformes de l'organisation

4.1 amplifier le mouvement de rééquilibrage des effectifs policiers en gommant les situations de sur-dotation ou sous-dotation relative au regard des niveaux de délinquance ;

4.2 élaborer une méthode de détermination des effectifs de la préfecture de police de Paris qui s'inspire de celle des EDFA appliquée aux CSP, tout en tenant compte des besoins particuliers de sécurité publique dus au statut de capitale de la ville de Paris ;

4.3 dans la gendarmerie, réduire les écarts observés entre les départements dans la répartition des effectifs des unités de base au regard des taux de délinquance ;

4.4 évaluer les conséquences en termes de coût et de disponibilité de la part importante des missions permanentes de sécurisation qui sont confiées aux unités des forces mobiles ;

4.5 engager, dans les services territoriaux de la police, un mouvement de rationalisation du réseau des bureaux annexes et des points de contacts en définissant des critères objectifs d'ouverture et d'occupation des locaux en fonction de l'activité des services ;

4.6 relancer un mouvement de redéploiement entre zones de police et de gendarmerie visant en particulier à transférer à cette dernière les communes « isolées », situées dans des CSP de moins de vingt mille habitants.

5. Le rôle grandissant des polices municipales

5.1 concernant la formation initiale des policiers municipaux, instaurer la transmission aux préfets (outre les maires) des avis de fin de

formation des stagiaires émis par le CNFPT, afin de motiver les décisions d'agrément¹⁰⁷ ;

5.2 créer une obligation de formation continue des directeurs de police municipale, à l'instar des autres cadres d'emplois de la filière ;

5.3 étudier de nouvelles modalités de contrôle des polices municipales par le ministère de l'intérieur, adaptées à l'importance de leurs missions et de leurs effectifs.

6. Le développement de la vidéosurveillance

6.1 se doter des moyens d'une connaissance exacte du déploiement des systèmes de vidéosurveillance par les collectivités locales en distinguant les caméras affectées à la surveillance de la voie publique, la surveillance des bâtiments communaux, la régulation du trafic routier et les caméras installées dans des établissements ouverts au public permettant de visionner la voie publique ;

6.2 engager une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique dans la prévention de la délinquance et l'élucidation des délits, selon une méthode rigoureuse, avec le concours de chercheurs et d'experts reconnus.

6.3 organiser l'insertion systématique par les services de police dans les comptes-rendus d'enquête après identification (CREI) et, par suite, dans le STIC-FCE, de la mention éventuelle de l'interpellation de l'auteur en flagrant délit ou de son identification grâce à la vidéosurveillance de la voie publique, conformément à une proposition de l'INHESJ dans son rapport de 2008 sur les conditions d'efficacité et les critères d'évaluation de la vidéoprotection ;

6.4 mettre en œuvre une mesure analogue dans la gendarmerie nationale ;

6.5 joindre à l'arrêté préfectoral d'autorisation des systèmes de surveillance de la voie publique la liste nominative, ou au moins fonctionnelle, des personnes habilitées à visionner les images, régulièrement tenue à jour en fonction des mouvements de personnels au sein des services concernés ;

¹⁰⁷ Proposition également formulée dans le rapport de l'IGA, l'IGPN et l'IGGN sur « *Le rôle et le positionnement des polices municipales* » (décembre 2010).

6.6 prévoir, parmi les prescriptions contenues dans l'arrêté préfectoral d'autorisation, l'obligation pour les communes de soumettre tous les personnels chargés de l'exploitation de ces systèmes à l'obligation de suivre un programme de formation conforme à un modèle-type arrêté par voie réglementaire ;

6.7 inciter les communes à adopter un règlement intérieur du CSU, comportant certaines clauses obligatoires sur des points sensibles comme la désignation des agents autorisés à accéder aux locaux et des opérateurs habilités à visionner les enregistrements pour le compte d'un OPJ, ou à procéder au réglage technique des systèmes (masquage automatique des fenêtres).

GLOSSAIRE

Acsé : agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADS : adjoint de sécurité
AMS : agent de médiation et de sécurisation
APJ : agent de police judiciaire
ARTT : accord sur la réduction du temps de travail
ASP : agent de surveillance de Paris
ASVP : agent de surveillance de la voie publique
AVIP : atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes
BAC : brigades anti-criminalité (police nationale)
BEA : bail emphytéotique administratif
BR : brigade de recherches (gendarmerie nationale)
BST : brigade spécialisées de terrain (police nationale)
BSU : brigade de sûreté urbaine (police nationale)
BTA : brigade territoriale autonome (gendarmerie nationale)
CASSIOPPE : chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédures pénales et enfants
CGFE : coûts globaux de fonctionnement et d'équipement
CAP : commission administrative paritaire
CDI : compagnie départementale d'intervention (police nationale)
CDPD : conseil départemental de prévention de la délinquance
CDS : comité départemental de sécurité
CGCT : code général des collectivités territoriales
CIC : centre d'information et de commandement
CIPD : comité interministériel de prévention de la délinquance
CLSPD : conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
COB : communauté de brigades (gendarmerie nationale)
CORG : centre opérationnel et de renseignement de la gendarmerie
CRS : compagnie républicaine de sécurité
CSP : circonscription de sécurité publique
CSTAGN : corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie
CSU : centre de supervision urbain
DCPJ : direction centrale de la police judiciaire
DCRI : direction centrale du renseignement intérieur
DCSP : direction centrale de la sécurité publique
DDPAF : direction départementale de la police aux frontières
DDSP : direction départementale de la sécurité publique
DGGN : direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN : direction générale de la police nationale
DLP AJ : direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DOPC : direction de l'ordre public et de la circulation
DRCPN : direction des ressources et des compétences de la police nationale
(anciennement DAPN : direction de l'administration de la police nationale)

DSPAP : direction de la police de proximité de l'agglomération parisienne (anciennement DPUP : direction de la police urbaine de Paris)
EDFA : effectifs départementaux de fonctionnement annuel (police nationale)
EGM : escadron de gendarmerie mobile
EIEF : escroqueries et infractions économiques et financières
ETPT : équivalent temps plein travaillé
EUL : équivalent-unité-logement
FIPD : fonds interministériel de prévention de la délinquance
GIR : groupement d'intervention régional
GLTD : groupe local de traitement de la délinquance
IGA : inspection générale de l'administration
IGOT : instruction générale relative à l'organisation du travail
IGPN : inspection générale de la police nationale
INHESJ : institut national des hautes études de la sécurité et de la justice
IRAS : infractions révélées par l'action des services
ISSP : indemnité de sujétions spéciales de police
JUDEX : système judiciaire de documentation et d'exploitation (gendarmerie nationale)
LOPS : loi du 21 janvier 1995 dite d'orientation et de programmation sur la sécurité
LOPSI : loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure du 29 août 2002
LOPPSI : loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011
MCI : main courante informatisée
ONDRP : observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
OPJ : officier de police judiciaire
PAMI : premiers à marcher d'intervention (gendarmerie nationale)
PSIG : peloton de surveillance et d'intervention (gendarmerie nationale)
PTS : police technique et scientifique
RGEPN : règlement général d'emploi de la police nationale
SATPN : service administratif et technique de la police
SDIG : service départemental de l'information générale
SGAP : secrétariat général pour l'administration de la police
SOPSR : service d'ordre public et de sécurité routière
SSP : service de sécurité de proximité
STIC : système de traitement des infractions constatées (police nationale)
TEA : tableau des effectifs autorisés (gendarmerie nationale)
TGI : tribunal de grande instance
UTeQ : unité territoriale de quartier (police nationale)

ANNEXES

ANNEXE N° 1

Echantillon des communes contrôlées par les chambres régionales des comptes

- **Ile-de-France** : Le-Mée-sur-Seine (77), Bailly-Romainvilliers (77), Savigny-le-Temple (77), Corbeil-Essonnes (91), Boulogne-Billancourt (92), Vanves (92), Colombes (92), Rueil-Malmaison (92), Aulnay-sous-Bois Bondy (93), Ivry-sur-Seine (94) Vitry-sur-Seine (94) Saint-Maur-des-Fossés (94), la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM) (95), Argenteuil (95) ;
- **Provence-Alpes-Côte d'Azur** : Cagnes-sur-Mer (06), Antibes (06), Nice (06), Cannes (06), La Ciotat (13), Aix-en-Provence (13), Berre-l'Etang (13), Saint-Rémy-de-Provence (13), Toulon (83), Hyères (83), Bandol (83), La-Seyne-sur-Mer (83) ;
- **Rhône-Alpes** : Le Teil (07), Fontaine (38), Lyon (69), Villefranche-sur-Saône (69), la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (69), Decines-Charpieu (69) Saint-Genis-Laval (69), Saint Fons (69), Toussieu (69), Givors (69), Bron (69), Feyzin (69), Neuville-sur-Saône (69), Aix-les-Bains (73), Albertville (73), Saint-Etienne (42), Cluses (74) ;
- **Languedoc-Roussillon** : Sète, Nîmes, Lunel ;
- **Nord-Pas-de-Calais** : Hem, Hénin-Beaumont ;
- **Basse-Normandie** : Caen, Mondeville, Colombelles et Cormeilles-Le-Royal.

ANNEXE N° 2**Les mesures de fidélisation des policiers dans la région Ile-de-France**

Un décret du 23 décembre 2004 a porté la durée de séjour obligatoire dans la première région administrative d'affectation à cinq ans pour les gardiens, trois pour les brigadiers et deux pour les brigadiers-chefs. Un décret du 14 décembre 2009 a renforcé les mesures de fidélisation des fonctionnaires affectés en Ile-de-France. Les concours déconcentrés de Paris et Versailles ont été supprimés. Parallèlement au concours traditionnel à affectation nationale, sont désormais organisés des concours nationaux à affectation régionale en Ile-de-France assortis d'une condition de maintien portée de cinq à huit ans. De surcroît, les gradés et gardiens affectés en Ile-de-France bénéficient de nouvelles voies d'avancement fondées sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

Peuvent désormais être inscrits au tableau d'avancement pour l'accès au grade de brigadier de police, dans la limite du dixième des promotions de l'année, les gardiens de la paix affectés dans l'un des secteurs ou unités d'encadrement prioritaire ayant satisfait aux obligations d'un examen professionnel et comptant depuis leur titularisation au moins six ans de services effectifs ou quatre ans dont une année au moins dans l'un de ces secteurs ou unités. Des dispositions analogues ont été adoptées pour les avancements aux grades de brigadier-chef et major de police. Les candidats s'engagent, s'ils sont promus, à être affectés dans l'un de ces secteurs ou unités pendant une durée minimale de deux à trois ans selon les grades.

En vertu d'une liste annexée au décret, sont considérés comme affectés en secteur difficile les fonctionnaires actifs exerçant, de façon permanente, quel que soit leur service d'affectation, dans l'un des huit départements de la région Ile-de-France ou dans l'une des circonscriptions suivantes : Marseille, Vitrolles ; Dreux ; Lille, Roubaix, Tourcoing ; Beauvais, Creil ; Lyon, Givors ; Le Havre, Rouen ; Amiens.

Enfin, l'indemnité de fidélisation, créée par un décret 15 décembre 1999 au bénéfice des fonctionnaires actifs affectés en secteur difficiles, a été revalorisée à deux reprises en 2009. Pour les gradés et gardiens, son barème qui s'échelonnait de 202 € la 3^{me} année à 805 € à compter de la 6^{me} année, va désormais jusqu'à 1 005 € la 7^{me} année et 1 205 € à compter de la 8^{me} année, soit une augmentation de près de 50 %.

ANNEXE N° 3

La répartition des effectifs de policiers de la DCSP
CSP avec densité de policiers comprise entre 1/400 et 1/300 habitants
(Source : ministère de l'intérieur)

		Nbre d'hab. par policier au 01/01/09	Nbre de faits pour 1000 hab. en 2008
67	Strasbourg	398	80,28
76	Rouen	397	65,58
92	Gennevilliers	392	84,08
12	Rodez	389	36,98
81	Carmaux	388	31,41
42	Gier	386	52,09
92	La-Garenne-Colombes	384	42,72
94	Choisy-le-Roi	381	82,60
77	Mitry-Mory	380	112,16
61	Argentan	379	38,31
33	Bordeaux	378	71,51
79	Thouars	378	55,18
95	Cergy-Pontoise	378	104,63
30	Nîmes	376	113,64
95	Persan-Beaumont	375	97,61
34	Montpellier	374	77,73
28	Dreux	374	99,70
67	Sélestat	373	74,51
70	Vesoul	373	75,30
56	Vannes	370	52,61
01	Bourg-en-Bresse	369	55,91
93	La Courneuve	369	112,48
83	Toulon	368	70,19
47	Agen	367	47,54
71	Macon	366	58,98
22	Lannion	365	60,41
84	Villeneuve-lès-Avignon	365	119,71
77	Montereau	363	55,78
31	Toulouse	362	63,06
12	Decazeville	361	39,09
59	Bailleul	360	62,20
89	Auxerre	354	90,25
14	Dives-sur-Mer	353	102,57
14	Lisieux	351	80,19
91	Corbeil-Essonnes	350	109,78
27	Evreux	348	93,57
50	Saint-Lô	348	62,85
32	Auch	341	63,61
69	Lyon	341	91,72
39	Lons-le-Saunier	337	88,68
55	Bar-le-Duc	335	70,32
40	Mont-de-Marsan	334	84,63
66	Perpignan	334	100,61
81	Graulhet	333	42,98

92	Puteaux	329	70,05
62	Marles-les-Mines	328	39,29
91	Evry	328	94,29
06	Nice	326	113,29
11	Carcassonne	325	112,60
93	Le-Raincy	325	79,65
91	Etampes	322	81,30
68	Guebwiller	321	46,71
09	Pamiers	319	57,75
93	Saint-Denis	319	164,62
78	Trappes	318	75,49
30	Beaucaire	317	93,76
19	Ussel	306	33,93
05	Briançon	305	54,84
46	Cahors	304	71,30
77	Provins	303	70,81
13	Marseille	301	112,84

ANNEXE N° 4

La répartition des effectifs de policiers de la DCSP

Exemples de CSP de la région parisienne

(Source : ministère de l'intérieur)

CSP	Nbre d'hab. par policier au 01-01-09	Nbre de faits pour 1000 hab. en 2008
78 Les Mureaux	532	96
93 Rosny-sous-Bois	509	99
93 Villepinte	503	89
94 Ivry-sur-Seine	494	93
93 Bondy	486	101
93 Les-Lilas	486	90
91 Massy	483	90
95 Sarcelles	461	90
93 Montreuil-sous-Bois	460	91
93 Aulnay-sous-Bois	459	95
91 Juvisy-sur-Orge	454	93
92 Clichy	450	104
93 Stains	440	100
93 Pantin	432	107
93 Epinay-sur-Seine	427	91
93 Aubervilliers	418	136
93 Le-Blanc-Mesnil	409	92

	Nbre d'hab. par policier au 01-01-09	Nbre de faits pour 1000 hab. en 2008
92 Gennevilliers	392	84
92 La-Garenne-Colombes	384	43
94 Choisy-le-Roi	381	83
92 Puteaux	329	70
93 Le-Raincy	325	80
91 Etampes	322	81
78 Trappes	318	75
92 Villeneuve-la-Garenne	284	73

ANNEXE N° 5

La répartition des effectifs de policiers de la DCSP

CSP comprises entre 40.000 et 60.000 habitants

(Source : ministère de l'intérieur)

		Nbre d'hab. par policier au 01/01/09	Nbre de faits pour 1.000 hab. en 2008
13	Aubagne	622	94,81
49	Cholet	619	68,01
60	Compiègne	602	78,10
03	Vichy	594	58,36
26	Romans	583	65,58
42	Ondaine	580	52,95
54	Longwy	569	53,60
19	Brive-la-Gaillarde	549	68,47
71	Montceau-les-Mines	548	42,60
76	Dieppe	547	60,09
62	Avion	538	53,07
06	Grasse	536	60,18
74	Annemasse	514	87,45
57	Freyming-Merlebach	503	79,88
57	Forbach	502	39,17
62	Bruay-la-Bussière	498	49,34
13	Vitrolles	494	103,76
30	Alès	491	92,33
41	Blois	491	53,83
59	Cambrai	468	61,39
62	Saint-Omer	464	60,94
61	Alençon	454	66,20
64	Saint-Jean-de-Luz	451	52,59
11	Narbonne	437	75,03
06	Cannes	407	80,60
58	Nevers	392	43,90
12	Rodez	389	36,98
28	Dreux	374	99,70
56	Vannes	370	52,61
01	Bourg-en-Bresse	369	55,91
71	Macon	366	58,98
27	Evreux	348	93,57
60	Beauvais	348	70,64
11	Carcassonne	325	112,60
03	Moulins	297	49,97
2A	Ajaccio	297	53,75
2B	Bastia	285	54,24

ANNEXE N° 6

La répartition des effectifs de policiers de la DCSP **Circonscriptions ayant plus d'un policier pour 300 habitants** *(Source : ministère de l'intérieur)*

		Nbre d'hab. par policier au 01/01/09	Nbre de faits pour 1.000 hab. en 2008
2A	Ajaccio	297	53,75
03	Moulins	297	49,97
02	Château-Thierry	291	84,49
31	Saint-Gaudens	289	106,52
50	Coutances	288	66,21
14	Honfleur	286	103,30
2B	Bastia	285	54,24
11	Castelnaudary	283	58,73
22	Dinan	282	74,96
04	Digne	281	51,70
34	Agde	278	95,11
13	Tarascon	276	91,83
70	Héricourt	275	54,73
19	Tulle	264	52,23
23	Guéret	259	40,23
02	Laon	253	84,18
65	Lourdes	238	88,14
48	Mende	230	59,75
13	Port-St-Louis-du-Rhône	222	54,34
07	Privas	216	41,61
62	Le Touquet	118	175,00

ANNEXE N° 7**Les attributions des services départementaux
d'information générale**

Les fonctionnaires des SDIG sont chargés de rédiger des notes d'information pour les services centraux ainsi que les préfets et DDSP, sur les sujets économiques et sociaux (analyse économique, vie des entreprises, secteur public, mouvements sociaux, monde rural, professions indépendantes), institutionnels et sociétaux (dérives sectaires, religions, écologie, racisme et xénophobie, ultra-gauche, extrême-droite) et sur les violences urbaines (quartiers sensibles, économie souterraine, bandes, hooliganisme).

Dans ce dernier domaine, ils ont reçu pour mission en août 2009 d'exploiter des sources humaines et techniques pour obtenir en milieu « fermé » des renseignements en relation avec les phénomènes d'économie souterraine et de trafics de stupéfiants. Dans les départements les plus touchés par les violences urbaines (région parisienne et 27 autres départements), une équipe de deux policiers au minimum a été constituée à cet effet. Depuis 2010, les SDIG doivent alimenter une monographie nationale de 650 quartiers sensibles, mise en ligne sur intranet par leur sous-direction à l'usage des responsables des services centraux et déconcentrés.

Au total, leur charge de travail en matière de renseignement représente environ 90 % de celle des anciennes DDRG. Leur production destinée à l'administration centrale est supérieure, puisqu'elle s'est élevée à 38 045 notes en 2009 contre 34 530 en 2007.

En outre, comme les anciennes DDRG, les SDIG sont chargés d'enquêtes administratives (naturalisation, décorations, concours de la fonction publique, recrutement d'adjoints de sécurité, agrément de sociétés de gardiennage, etc.) demandées par les services de la préfecture.

Ils sont associés à la préparation des déplacements officiels des membres du Gouvernement. Outre la collecte d'informations, notamment sur des risques de troubles à l'ordre public, qui correspond à leur de cœur de métier, ils affectent systématiquement deux à quatre fonctionnaires à la protection rapprochée de ministres en déplacement officiel. Cette tâche est fortement consommatrice de moyens dans les départements de la banlieue parisienne et certaines grandes villes. Elle ne se justifie pas, le service de protection des hautes personnalités (SPHP) étant spécialement chargé d'exercer cette mission à laquelle les fonctionnaires des SDIG ne sont pas formés.

ANNEXE N° 8

Les attributions des polices municipales

Des textes de loi successifs ont élargi et diversifié le champ d'action des polices municipales, notamment la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales qui a modifié leur organisation et leur fonctionnement, la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) marquant le retrait de la police de proximité dans le cadre d'une stratégie d'emploi des forces de sécurité de l'Etat recentrée sur les missions d'investigation et de répression, la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure qui ont accru les missions et les moyens juridiques des polices municipales, et la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance qui a encore élargi leurs prérogatives.

Sans préjudice de la compétence générale de la police ou de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale sont chargés d'exécuter, dans la limite de leurs attributions, les tâches que le maire leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques (articles L.2212-2 et L.2212-5 du CGCT). Ils sont donc susceptibles d'intervenir dans tous les domaines relevant de la police administrative du maire. Au-delà, la lutte contre les incivilités et la préservation du lien social constituent leur champ d'action privilégié.

Une convention de coordination doit être passée entre la commune et l'Etat pour assurer la cohérence des interventions des services de police (ou des unités de gendarmerie) et de la police municipale. Le modèle-type de cette convention prévu par le décret n°2000-275 du 24 mars 2000, la police municipale est chargée de la garde statique des bâtiments communaux, de la surveillance des établissements scolaires, en particulier lors des entrées et sorties des élèves, des points de ramassage scolaire, des foires et marchés, des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune. Elle assure la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules sur les voies publiques et les parcs de stationnement. Elle surveille les opérations d'enlèvement des véhicules et notamment les mises en fourrière, effectuées sous l'autorité d'un OPJ. Par ailleurs, le responsable des forces de sécurité de l'Etat doit être informé du nombre d'agents de police municipale en fonction, des opérations de contrôle de vitesse des véhicules assurées par les policiers municipaux ainsi que des faits observés par ceux-ci dans l'exercice de leurs missions dont la connaissance peut être utile à la préservation de l'ordre public.

En matière de police judiciaire, les attributions des policiers municipaux tendent à s'étendre mais restent limitées à la verbalisation des contraventions aux arrêtés de police du maire et au code de la route ainsi qu'à la verbalisation d'infractions relevant de polices spéciales (législation sur les chiens dangereux, certaines infractions au code de l'environnement). Ils ne peuvent, en aucun cas, effectuer de mission de maintien de l'ordre.

Le chef de police municipale peut décider de l'immobilisation et de la mise en fourrière de véhicules. Les agents de police municipale peuvent se faire communiquer le relevé restreint des mentions figurant dans le fichier des permis de conduire (existence, catégorie et validité du permis de conduire) et procéder au dépistage d'alcoolémie. En outre, le décret du 26 septembre 2007, pris pour application de la loi du 5 mars 2007 a précisé les nouvelles contraventions que les agents de police municipale (et les gardes champêtres) peuvent constater par procès-verbal. Ces dispositions ont été reprises aux articles L.2212-5 et L.2213-18 du CGCT.

En vertu de l'article 21 du code de procédure pénale, ils ont la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) adjoint. A ce titre, ils doivent rendre compte à un officier de police judiciaire (OPJ) de toute infraction dont ils ont connaissance en lui adressant leurs rapports et procès-verbaux. Ils ne peuvent procéder à aucune investigation ni exercer de mesure de contrainte à l'encontre d'un contrevenant (perquisition, fouille, garde à vue).

Dans les faits, ils procèdent de plus en plus fréquemment à des interpellations en vertu du droit que possède tout citoyen assistant à un crime ou un délit d'en appréhender l'auteur et de le conduire devant l'OPJ le plus proche, conformément à l'article 73 du code de procédure pénale. Ils ne peuvent réaliser des contrôles d'identité. Ils peuvent seulement procéder à des recueils d'identité (sans pouvoir exiger la présentation d'un document justificatif) pour toute infraction pénale qu'ils relèvent. Ils peuvent également procéder à des relevés d'identité pour établir les procès-verbaux des contraventions qu'ils constatent.

La liste des armes que les policiers municipaux peuvent être autorisés à porter est fixée par décret n°2010-544 du 26 mai 2010. Il s'agit d'armes de 4^{ème} catégorie (revolvers chambrés pour le calibre « 38 Spécial », armes de poing chambrées pour le calibre 7,65 mm, armes à feu d'épaules, pistolet à impulsion électriques), de 6^{ème} catégorie (matraques de type « bâton de défense » ou « tonfa », générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes, projecteurs hypodermiques) et de 7^{ème} catégorie (armes à feu tirant une ou 2 balles ou projectiles non métalliques).

Les policiers municipaux ont accès aux parties communes des immeubles à usage d'habitation (article L.126-1 du code de la construction et de l'habitation). Ils peuvent procéder à l'inspection visuelle ou à la fouille de bagages à l'accès à une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant au moins mille cinq cents personnes.

ANNEXE N° 9

L'estimation du nombre de caméras de vidéosurveillance de la voie publique

Dans la zone de compétence de la police nationale (hors Paris et la petite couronne), 441 communes étaient équipées d'au moins une caméra de vidéosurveillance selon les données synthétiques communiquées à la Cour en septembre 2010 par la division de l'aide aux victimes et de la prévention de la DCSP, provenant des services territoriaux et des collectivités locales.

Ces dispositifs comportaient un total de 13 782 caméras dont **5 236** installées pour visionner la voie publique, 3 532 caméras extérieures posées sur les bâtiments communaux (mairie, équipements culturels, sportifs, etc.), 1 067 caméras installées par les communes pour faciliter la circulation automobile et 3 947 caméras extérieures installées par d'autres personnes morales sur des bâtiments non communaux (préfectures, etc.). Toutefois, le rapprochement de ces données avec celles collectées par les chambres régionales des comptes montre qu'elles ne sont pas toujours correctement actualisées et minorent parfois l'importance des réseaux installés. Ainsi, elles faisaient mention en septembre 2010 d'un total de 273 caméras extérieures (bâtiments communaux, voie publique, trafic routier) à Nice au lieu de 624 observées sur place, faute d'avoir intégré une récente opération d'extension achevée. Elles ne comptabilisaient que 241 caméras à Cannes au lieu de 261.

A Paris, un projet d'installation de mille caméras a été lancé en 2010 par le biais d'une procédure de contrat de partenariat public privé. Jusqu'en 2010 inclus, la ville de Paris était équipée de moins de trois cents caméras installées sur voie publique, technologiquement dépassées, inégalement réparties entre les quartiers, davantage destinées à la régulation de la circulation, l'encadrement des grands événements d'ordre public et la protection des institutions de la République, qu'à la lutte contre la délinquance. Ne sont pas prises en compte ici les 10 000 caméras couvrant les réseaux de transports (RATP, SNCF) de Paris et sa banlieue, les 119 caméras installées au Parc des Princes, les 22 caméras aux abords du stade de France, les 200 caméras environ au Forum des Halles et la cinquantaine au Carrousel du Louvre.

Quant à la petite couronne, les données transmises par la préfecture du Val-de-Marne, par exemple, faisaient état de 178 caméras de

vidéosurveillance de la voie publique en service en juin 2009 dans ce département.

Dans la zone de compétence de la gendarmerie nationale, 653 communes étaient équipées de systèmes de vidéosurveillance en octobre 2010, avec **3 861** caméras de surveillance de la voie publique ainsi que 1 680 caméras de surveillance de bâtiments communaux (données transmises en octobre 2010 par la DGGN).

Au total, il existait en France à la fin de 2010 environ **10 000** caméras de surveillance de la voie publique. On dénombrait de surcroît environ 5 000 caméras installées sur des bâtiments communaux, mais si certaines d'entre elles surveillent des espaces publics (parkings), la plupart ne sont pas destinées à observer la voie publique mais, par exemple, les accès à des équipements sportifs ou culturels. Non reliées à un centre de supervision, elles permettent seulement l'enregistrement des images.

ANNEXE N° 10

Le cadre juridique de l'autorisation des systèmes de vidéosurveillance

Le régime juridique applicable a été fixé par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 et son décret d'application du 17 octobre 1996 modifié par les décrets n° 2006-929 du 28 juillet 2006 et n° 2009-86 du 22 janvier 2009. Cet article a été récemment modifié par l'article 17 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSSI 2).

Selon la LOPS, la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique au moyen de la vidéosurveillance peuvent être mis en œuvre dans l'un des buts suivants : la protection des bâtiments publics et de leurs abords, la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, la régulation du trafic routier, la constatation des infractions aux règles de la circulation, la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou (depuis la LOPPSI 2) de trafic de stupéfiants. D'autres motifs de recourir à la vidéosurveillance ont été ajoutés : la prévention des actes de terrorisme, la prévention des risques naturels et technologiques, le secours aux personnes et la défense contre l'incendie, la sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction.

La LOPS a prévu des garanties visant à protéger les citoyens contre de possibles atteintes aux libertés individuelles. Les équipements de vidéosurveillance de la voie publique ne doivent pas pouvoir visualiser l'intérieur des immeubles d'habitation ni, de façon spécifique, leurs entrées. Le public doit être informé de manière claire et permanente de l'existence d'un système de vidéosurveillance et de l'autorité responsable au moyen de panneaux comportant un pictogramme représentant une caméra. Hormis le cas d'une enquête judiciaire, les enregistrements doivent être détruits dans un délai fixé par l'autorisation qui ne peut excéder un mois. Toute personne intéressée doit pouvoir accéder aux enregistrements qui la concernent ou en vérifier la destruction dans le délai prévu. Enfin, toute personne peut saisir la commission départementale de difficultés de fonctionnement d'un système de vidéosurveillance sans préjudice du droit de saisir la juridiction compétente.

La demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance de la voie publique doit comporter un rapport de présentation des finalités et des techniques mises en œuvre au regard des risques d'agression ou de vol présentés par le lieu à protéger, un plan de masse permettant de vérifier que l'intérieur des immeubles privés n'est pas visualisé et un plan de détail à une échelle suffisante faisant apparaître le nombre, l'implantation et les zones couvertes par les caméras. Le pétitionnaire doit préciser, en remplissant un formulaire CERFA prévu à cet effet, les caractéristiques du système sur les points prévus par les textes en ce qui concerne le respect des libertés individuelles et sa conformité aux normes techniques prévues par l'arrêté du 2 août 2007¹⁰⁸. En pratique, il suffit au demandeur de mentionner l'identité de l'installateur retenu et son numéro de certification.

Le décret n° 2009-86 du 22 janvier 2009 a fortement simplifié la procédure applicable aux systèmes de dimension modeste (moins de huit caméras) projetés dans des lieux ou établissements recevant du public (parkings, commerces, agences bancaires, par exemple). Le dossier de demande n'a plus à comporter le rapport de présentation, ni le plan de masse (exigé seulement pour la voie publique), ni le plan de détail. L'autorité administrative ne contrôle plus les conditions du visionnage de la voie publique depuis l'intérieur des établissements concernés.

Egalement dans un souci de simplification des formalités administratives, un service de téléprocédure a été mis en place permettant aux pétitionnaires d'adresser en ligne à la préfecture territorialement compétente toutes les informations exigées.

¹⁰⁸ Arrêté du 3 août 2007 du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance.

ANNEXE N° 11

L'importance de la vidéosurveillance de la voie publique à l'étranger

Angleterre et Pays de Galles : le réseau de vidéosurveillance y est le plus dense du monde. Le nombre de caméras installées a augmenté de 40 000 en 2002 à plus de 4,2 millions en 2007, soit l'équivalent d'une caméra pour quatorze habitants. Le centre de Londres, par exemple, est entouré d'un système de vidéosurveillance en réseau (ring of steel) censé permettre aux forces de l'ordre de suivre tous les déplacements dans la ville, d'observer les comportements individuels et de répondre rapidement aux menaces. En moyenne, un Londonien peut être filmé par plus de trois cents caméras chaque jour¹⁰⁹.

La contrepartie de ce déploiement à marche forcée a été l'absence de régulation des normes techniques utilisées. En Angleterre, la police et la justice perdent un temps précieux à convertir tous les enregistrements qu'ils reçoivent. 80 % des images sont de mauvaise qualité et ne permettent pas l'identification des personnes. Les guides d'utilisation régulièrement rédigés par le Home Office sont rendus rapidement obsolètes par l'évolution des matériels. Les caméras, multifonctionnelles, censées à la fois surveiller le trafic des bus, la circulation automobile, les phénomènes de foule et prévenir la délinquance, ne sont pas capables de remplir toutes ces missions avec la même efficacité. Leurs images ne sont pas toujours suffisamment précises pour les investigations policières comme cela s'est produit lors des attentats terroristes à Londres en 2005. Les enquêteurs ont dû recourir à un numéro vert et aux photographies numériques prises par des particuliers au moyen de leurs téléphones portables.

Allemagne : la vidéosurveillance est beaucoup moins développée. La police relève de la compétence des Länder. Une grande sensibilité collective à la préservation des libertés individuelles tend à limiter de façon drastique l'usage des caméras dans l'espace public. Ainsi, les quelques systèmes existants disposent d'un nombre très limité de caméras (six à Munich, Francfort ou Postdam, quatre à Düsseldorf, trois à Nuremberg). Certains Länder interdisent l'identification des auteurs d'infractions, d'autres de filmer les manifestations de voie publique, d'autres encore les logiciels de lecture automatique des plaques d'immatriculation (qui tendent au contraire à se développer en France). De fait, il n'existe au niveau fédéral

¹⁰⁹ Rapport de l'institut national des hautes études de sécurité (INHES), « *La vidéoprotection, conditions d'efficacité et critères d'évaluation* », juillet 2008.

pour les 82 millions d'Allemands que 94 caméras appartenant à la police, à l'aide desquelles les rues et les places publiques de 26 villes sont surveillées¹¹⁰.

Etats-Unis : si les systèmes privés de vidéosurveillance (« closed-circuit television » - CCTV), sont depuis longtemps un outil de sécurisation des galeries marchandes, magasins, parkings, aéroports et hôpitaux, aux Etats-Unis, les systèmes utilisés par la puissance publique sont relativement nouveaux et peu répandus. Leur développement a été beaucoup plus lent et tardif qu'en France malgré de premières expériences dès la fin des années soixante dans quelques villes où les systèmes de vidéosurveillance furent ensuite démantelés car jugés peu efficaces.

Ce développement contrarié de la vidéosurveillance dans les espaces publics s'explique aussi par les craintes exprimées, au nom de la protection des libertés individuelles, par divers intervenants, notamment des constitutionnalistes, au plan national et dans certains Etats comme la Californie. La vidéosurveillance dans les lieux publics a été accusée par ses opposants de violer le IV^{ème} amendement¹¹¹. La Cour suprême a dû débattre de la constitutionnalité de la vidéosurveillance et de son utilisation comme élément de preuve dans les procédures judiciaires.

Sous l'effet combiné des améliorations techniques, de la réduction des coûts de fonctionnement des équipements et des subventions fédérales allouées depuis le 11 septembre 2001 pour la lutte contre le terrorisme, le déploiement de la vidéosurveillance s'est accru. Tel a été le cas notamment dans certaines grandes villes comme Chicago, New York, St. Paul, Madison, Pittsburgh, La Nouvelle-Orléans, Baltimore, San Francisco et Los Angeles. Toutefois, dans les trois plus grandes villes américaines, le nombre de caméras de voie publique (500 à New-York, 200 à Chicago, 80 à Los Angeles) paraît modeste au regard de la population couverte (15 millions d'habitants au total).

¹¹⁰ Non compris les caméras installées dans des espaces publics clos, comme les gares, les parkings ou les stades, dont l'effectif s'élèverait à 150 000 (source : INHES).

¹¹¹ « *Le droit qu'ont les citoyens de jouir de la sûreté de leurs personnes, de leur domicile, de leurs papiers et effets, à l'abri des recherches et saisies déraisonnables, ne pourra être violé.* »

ANNEXE N° 12

Les enquêtes conduites à l'étranger sur l'efficacité de la vidéosurveillance

Au Royaume-Uni

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs dizaines d'études ont été menées par le ministère de l'intérieur ou par des autorités locales avec une double préoccupation de rigueur méthodologique et de publicité. Le Home Office a ainsi commandé des enquêtes scientifiques basées sur la « méta-analyse » qui combine les résultats de plusieurs études utilisant des hypothèses et des critères méthodologiques similaires. Elles ont cherché à évaluer le rôle des systèmes de vidéosurveillance au regard de leurs caractéristiques et implantation et en l'isolant des autres facteurs d'évolution de la délinquance.

L'ensemble de ces enquêtes a montré l'absence d'impact statistiquement significatif de la vidéosurveillance sur l'évolution de la délinquance. L'enquête intitulée « Assessing the impact of CCTV »¹¹², publiée en 2005 par le service de recherche du Home Office, reste l'étude de référence. Ses conclusions se sont appuyées sur l'évaluation de quatorze systèmes de vidéosurveillance implantés dans divers contextes (centres villes, quartiers de banlieue, zones résidentielles, parcs de stationnement, hôpitaux).

Elle a démontré que ces systèmes ne sont généralement pas parvenus à atteindre l'objectif de baisse des statistiques de la criminalité. Selon ses auteurs, « la conclusion la plus évidente à tirer de cette analyse est que la vidéosurveillance est un instrument inefficace si l'objectif est de faire baisser les statistiques globales de la délinquance et d'obtenir que la population se sente plus en sécurité ». Seulement deux des quatorze systèmes de vidéosurveillance évalués ont connu une réduction relative de la criminalité dans la zone sous contrôle, mais dans un cas cette baisse a pu aussi s'expliquer par le jeu d'autres facteurs.

Les résultats de la vidéosurveillance se sont révélés les plus encourageants dans des espaces clos (parkings) associés à un nombre limités d'entrées et de sorties. En outre, la vidéosurveillance agit sur certaines catégories de délits plutôt que d'autres. La commission des crimes dits

¹¹² *Assessing the impact of CCTV*, Martin Gill and Angela Spriggs, Home Office Research, Development and Statistics Directorate (February 2005). <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/cctv2.html>

impulsifs, notamment ceux liés à la consommation d'alcool, est moins susceptible d'être réduite que celle des crimes prémédités. Dans les zones vidéosurveillées, les violences contre les personnes ont continué de progresser et les vols de véhicules de reculer conformément aux tendances enregistrées au niveau national.

L'efficacité de la vidéosurveillance peut être renforcée par d'autres mesures de prévention comme la mise en place d'équipes de gardiens, d'opérations de police, de systèmes de liaison-radio entre les opérateurs de vidéosurveillance et les services de police. En revanche, elle peut être altérée par des faiblesses techniques comme la mauvaise qualité de l'éclairage¹¹³ ou des erreurs dans le choix des caméras (fixes ou mobiles). Enfin, elle dépend aussi de la formation des opérateurs, qui doivent être capables de reconnaître les habitudes et les pratiques des contrevenants, et à leur bonne coopération avec les policiers.

Aux Etats-Unis

Jusqu'à présent, aucune des enquêtes conduites aux Etats-Unis sur l'évaluation des systèmes de vidéosurveillance n'a mis en évidence un lien significatif entre ces derniers et la réduction de la criminalité. L'enquête « Measuring the effects of video surveillance on crime in Los Angeles »¹¹⁴, réalisée en 2008 pour le compte de l'Etat de Californie (California Research Bureau) dans cette ville équipée d'un réseau de vidéosurveillance actionné en temps réel par les autorités de police (à la différence de San Francisco où les caméras ne permettent que l'enregistrement d'images utilisables par la police) a conclu que « la vidéosurveillance est un outil au service du respect de la loi, mais non la panacée »¹¹⁵. Plus précisément, elle a établi qu'aucune des caméras installées dans les deux grands sites placés sous vidéosurveillance¹¹⁶ n'a eu un effet de réduction significative des statistiques de la criminalité.

En Australie

L'étude « Crime and CCTV in Australia : Understanding the relationship »¹¹⁷ a été réalisée en 2006 dans deux banlieues de Gold Coast dans le Queensland, qui s'étend sur près de 70 kilomètres le long de l'océan Pacifique, Surfers Paradise et Broadbeach, dotés respectivement de 38 et 18

¹¹³ Dans six des systèmes étudiés, les images enregistrées de nuit n'étaient pas utilisables en raison soit d'un manque de luminosité, soit du positionnement des caméras trop près de sources de lumière qui avaient un effet éblouissant.

¹¹⁴ « Measuring the effects of video surveillance on crime in Los Angeles »¹¹⁴, School of Policy, Planning and Development (USC), 2008. <http://www.library.ca.gov/crb/08/08-007.pdf>

¹¹⁵ « CCTV is a tool for law enforcement, not a panacea. »

¹¹⁶ Hollywood Boulevard ; Jordan Downs public housing development.

¹¹⁷ « Crime and CCTV in Australia : Understanding the relationship », H.Wells, T.Allard, P.Wilson, Bond University (2006).

caméras placées dans les zones commerçantes à proximité des bars, night-clubs, hôtels-restaurants et parkings, et gérées par un centre de vidéosurveillance appartenant à la municipalité. Elle a également révélé un faible impact de la vidéosurveillance sur la délinquance au regard des statistiques analysées sur la période décembre 1995 – décembre 2002. Les auteurs en ont conclu que *« la vidéosurveillance est efficace pour repérer les délits violents (atteintes à la personne) mais inopérante pour prévenir la commission de ces délits, quelle que soit la couverture assurée par les caméras »*.

ANNEXE N° 13**Les conclusions de l'enquête de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGN sur « L'efficacité de la vidéoprotection » (juillet 2009)**

En zone de police, l'échantillon retenu a été de 49 communes totalisant 2 484 caméras (40 % du parc de caméras de surveillance de la voie publique). En zone de gendarmerie, il a été de 90 communes, situées dans 63 brigades, totalisant 1 257 caméras.

L'impact sur l'évolution de la délinquance enregistrée

Selon cette enquête, en zone de police, la délinquance de proximité (antérieurement dénommée délinquance de voie publique), a baissé légèrement plus vite (- 31,2 %) au cours de la période 2000-2008 dans les villes dotées d'un système de vidéosurveillance de la voie publique que dans celles qui en étaient dépourvues (- 27,2 %). La différence est plus nette pour la délinquance générale (- 13,5 % contre - 6,9 %).

Ainsi, l'agrégat statistique de la délinquance de proximité, composé par convention uniquement de délits commis sur ou bien à partir de la voie publique (vols à main armée, vols avec violence sur la voie publique, cambriolages, vols touchant les véhicules y compris les vols à la roulotte et vols d'accessoires, destructions et dégradations), apparaît moins sensible à la présence des caméras de vidéosurveillance que les autres catégories de délits. Ce résultat paradoxal appelle une explication.

Les atteintes aux biens (vols, destructions et dégradations), constitué pour partie de délits non commis sur la voie publique, a aussi davantage régressé dans les communes équipées de caméras de surveillance de la voie publique (- 26,9 %) que dans les autres (- 20,6 %).

L'écart entre les communes sous vidéosurveillance et les autres est le plus important pour les atteintes volontaires à l'intégrité des personnes (AVIP) avec une progression de 24,1 % dans les premières et de 40,5 % dans les secondes alors que cet agrégat statistique est formé pour une large part de crimes et délits qui ne sont pas commis sur la voie publique (violences physiques non crapuleuses, violences crapuleuses, violences sexuelles, menaces de violences).

L'enquête s'est efforcée de mesurer, dans les communes situées en zone de police, l'impact de la vidéosurveillance en fonction de la densité de caméras installées (inférieure à une caméra pour 2 000 habitants, supérieure à une caméra pour 1 000 habitants ou comprise dans cette fourchette). L'analyse statistique montre que, curieusement, l'agrégat de délinquance de

proximité et celui des atteintes aux biens sont insensibles à la densité de caméras.

Seul l'agrégat des AVIP connaît un taux de d'évolution variable en fonction de cette densité, mais de façon paradoxale puisqu'il paraît avoir progressé plus vite dans les communes dotées d'une densité de caméras supérieure (plus d'une pour mille habitants) que d'une densité intermédiaire (une pour mille à deux mille habitants), soit aux taux respectifs de 25,8 % et 14,3 %. Le rapport d'enquête relève ce paradoxe en affirmant simplement qu'il « renvoie à la qualité de l'installation et aux objectifs poursuivis par le dispositif de vidéoprotection ». Il ne relève pas le fait que dans les communes dotées d'une couverture peu dense (moins d'une caméra pour 2 000 habitants) les AVIP ont progressé encore plus vite (+ 44,8 %) que dans les communes totalement dépourvues de caméras sur la voie publique (+ 40,5 %).

L'enquête conclut également que « l'effet plumeau », c'est-à-dire le report de la délinquance des zones sous vidéoprotection vers les autres secteurs, paraît faible sans omettre de souligner que ce résultat doit être accueilli avec prudence dans la mesure où les outils de localisation géographique de la délinquance à un niveau inférieur à la circonscription de sécurité publique sont imprécis. Il est néanmoins relevé qu'au sein de ces dernières, les zones couvertes connaissent des évolutions plus favorables que les zones non couvertes pour la délinquance de proximité (- 33,8 % au lieu de - 30,5 %) et pour les atteintes aux biens (- 28,1 % au lieu de - 26,1 %).

Au contraire, les AVIP n'ont pas moins augmenté dans les zones couvertes (+ 18,3 %) que dans les autres (+ 17,5 %). Enfin, le différentiel d'évolution, faible pour ces trois agrégats, est nettement plus important pour la délinquance générale (- 19,3 % contre - 13,3 %) ce qui peut aussi surprendre car il n'existe aucune catégorie de délits, quantitativement significatifs, susceptibles d'être commis sur la voie publique, qui ne relèvent pas de la délinquance de proximité, des atteintes aux biens ou des AVIP.

L'impact sur l'élucidation des délits

Au cours de la période sous revue, le taux d'élucidation des faits de délinquance de proximité n'a pas davantage progressé dans les villes équipées de vidéosurveillance (de 7,7 % à 11,3 % : + 3,6 points) que dans celles qui ne le sont pas (de 8,4 % à 11,9 % : + 3,5 points). Il est même demeuré plus faible dans les premières. En délinquance générale, il s'est davantage amélioré dans les CSP non vidéosurveillées (de 23,2 % à 35,2 % : + 12 points) que dans celles qui le sont (de 23,1 % à 32,9 % : + 9,8 points). De même, dans la zone de police dans son ensemble, le taux d'élucidation s'est plus amélioré dans les 256 villes non équipées (où il est d'ailleurs demeuré plus élevé) que dans les 146 qui le sont. En zone de gendarmerie, le taux d'élucidation des faits de délinquance générale calculé dans l'échantillon de 63 brigades dotées de caméras est passé de 20,1 % à 29,6 %

au cours de la période sous revue. Or, dans l'ensemble de la zone de gendarmerie, où il atteint d'ailleurs un niveau supérieur, il a connu la même amélioration, de 32,1 % en 2002 à 41,8 % en 2008.

Il apparaît enfin que, malgré un usage désormais plus répandu, la proportion des faits de délinquance élucidés grâce à la vidéosurveillance de la voie publique est relativement faible. Dans les quinze CSP qui ont pu fournir des éléments pour l'année 2008, le rapport d'enquête en comptabilise 749, soit environ 3 % de l'ensemble des faits élucidés.

ANNEXE N° 14

Le coût des politiques locales de sécurité publique

Le coût des politiques locales de sécurité publique est difficile à établir avec précision. Les activités correspondantes, notamment en matière de prévention de la délinquance, sont souvent exercées par plusieurs services et plusieurs catégories de personnels. En outre, les communes ou intercommunalités ne disposent qu'exceptionnellement d'un système de comptabilité analytique permettant d'établir le coût total de cette politique en n'omettant pas, par exemple, d'intégrer la part relative aux services communs d'administration.

Il apparaît toutefois que le budget dédié par les communes à la sécurité publique est composé essentiellement de dépenses de rémunération des personnels participant à ces missions, dont les policiers municipaux qui bénéficient d'un régime indemnitaire favorable.

I - La structure des dépenses

A - Le part prédominante des dépenses de personnel

Les rémunérations, particulièrement celles des policiers municipaux, représentent environ 90 % des dépenses de fonctionnement consacrées à la sécurité publique par les collectivités. Le régime indemnitaire des policiers municipaux est souvent très généreux.

Les policiers municipaux et les gardes-champêtres ne sont pas soumis au principe d'équivalence avec les corps de l'Etat posé par l'article 1^{er} du décret n°91-875 du 6 septembre 1991. Ils peuvent bénéficier d'un régime indemnitaire spécifique (article 68 de la loi n°96-1093 du 16 décembre 1996). Sous réserve d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité, ils peuvent ainsi bénéficier d'indemnités fondées sur des textes particuliers.

Outre leur traitement indiciaire, le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence (s'ils en remplissent les conditions), les policiers municipaux perçoivent un régime indemnitaire composé d'une indemnité mensuelle spéciale de fonctions (IMSF) allouée fréquemment au taux individuel maximum de 16 % du traitement pour les gardes-champêtres, 20 % pour les agents de police municipale et 22 % pour les chefs de service. Les directeurs peuvent bénéficier d'une part fixe maximale de 7 500 € et d'une part variable de 25 % du traitement. Les agents et les chefs de service de police municipale cumulent cette IMSF avec une indemnité d'administration

et de technicité (IAT). Des critères de modulation individuelle en fonction des résultats sont très rarement prévus.

Comme tous les autres fonctionnaires territoriaux, les agents de catégorie B et C de la filière police peuvent en outre percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) dans la limite de 25 heures par mois. Dans les faits, ces heures supplémentaires sont très souvent rémunérées dans des conditions irrégulières, de façon forfaitaire ou en dépassement du plafond autorisé. Elles peuvent être très onéreuses pour la collectivité comme à **Aix-en-Provence, Antibes, Colombes** ou **Corbeil-Essonnes**.

De surcroît, la plupart des policiers municipaux perçoivent une nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui ne doit normalement être versée qu'aux agents chargés à titre principal de fonctions d'accueil du public, employés dans une zone à caractère sensible ou assumant des tâches d'encadrement assorties de responsabilités particulières. La grande majorité des communes appliquent de manière extensive les règles autorisant le versement de la NBI.

Les policiers municipaux peuvent également percevoir des indemnités liées à des sujétions particulières telles des indemnités des régisseurs d'avances et de recettes, des indemnités d'astreinte et d'intervention ainsi que des indemnités de permanence. Ils bénéficient aussi de la prime de fin d'année versée à tous les agents dans de nombreuses communes.

Enfin, certains d'entre eux bénéficient d'un logement de fonction dans des conditions qui ne sont pas toujours régulières, notamment quand elles ne donnent pas lieu à une déclaration fiscale comme, par exemple, à **Savigny-le-Temple**.

Il est difficile de calculer le coût salarial moyen d'un policier municipal à partir d'un échantillon représentatif. Très peu de communes sont en mesure d'isoler les dépenses de rémunération des policiers municipaux de celles des autres agents des services de sécurité (ASVP, agents administratifs, etc.). En outre, même dans ce cas, les effectifs étant généralement modestes, la pyramide des âges et la structure de l'avancement des fonctionnaires influent beaucoup sur le résultat final.

Toutefois, on peut estimer en moyenne à **45 000 €** par policier municipal la dépense annuelle de rémunération supportée par les communes, y compris les charges sociales¹¹⁸. A titre de comparaison, à l'échelle de l'ensemble de la

¹¹⁸ Antibes : 81 policiers pour des charges de personnel en 2007 de 3,538 M€, soit un coût moyen de 43.677 € ; Berre-l'Etang : 28 policiers pour des charges de personnel en 2008 de 1,187 M€, soit un coût moyen 42.382 € ; Bandol : 16 policiers et 4 ASVP pour des charges salariales en 2007 de 876.200 €, soit un coût moyen de 43.810 € ; La Seyne-sur-Mer : 51 policiers et 15 ASVP

police nationale, la dépense salariale relative aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application (gradés et gardiens) peut être évaluée en moyenne en 2010 à 54 470 € par agent, y compris les charges sociales¹¹⁹. Ces deux moyennes ne sont pas directement comparables car la cotisation de l'employeur pour les pensions est sensiblement plus élevée pour l'Etat (65,05 % en 2010) que pour les collectivités locales (27,3 %).

B - La rémunération de prestataires privés

Il est désormais fréquent que les collectivités territoriales aient recours à des prestataires privés pour assurer des missions de gardiennage. Ce recours paraît toutefois limité aux besoins saisonniers ou liés à la tenue d'événements et de festivités. Il peut avoir un coût élevé et aussi poser un problème de légalité.

Le recours aux sociétés privées de sécurité est assez fréquent à **Lyon** où leur est confiée la surveillance d'équipements communaux pour un budget annuel de l'ordre de 1,5 M€ et la sécurisation d'animations événementielles (environ 300 000 € par an).

La ville faisait également appel à des prestataires privés pour assurer la surveillance des berges du Rhône la nuit en période estivale. De fait, ils assuraient dans ces espaces la surveillance de la voie publique que les textes et la jurisprudence interdisent pourtant de leur déléguer. Suite aux observations de la chambre régionale de Rhône-Alpes, la ville a pris acte de la nécessité de mettre un terme à cette situation. Il appartient donc à la police nationale d'assurer la surveillance des berges du Rhône à compter de minuit quand les unités spécialisées de la police municipale cessent leur activité.

C - Les dépenses d'équipement

La part des dépenses d'investissement est généralement assez faible au sein du budget consacré par les communes à la sécurité publique. Elle varie de façon irrégulière d'une année à l'autre en fonction des projets d'équipements et des subventions de l'Etat ou du département. Elle tend toutefois à s'alourdir dans certaines communes avec le développement de la vidéosurveillance.

pour des charges de personnel en 2007 de 3,107 M€, soit un coût moyen de 47.070 € ; Décines-Charpieu : 10 policiers et 2 médiateurs des charges de personnel en 2007 de 557.010 €, soit 46.417 € par agent en moyenne.

¹¹⁹ Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010.

Le coût des équipements englobe celui des dotations vestimentaires, de l'armement des policiers municipaux, des véhicules, des équipements radioélectrique et informatique ainsi de l'aménagement des locaux, notamment des centres de vidéosurveillance.

Il peut être très différent selon le champ des missions confiées à la police municipale et le degré de spécialisation de ses unités. L'existence d'une brigade cynophile, motocycliste, équestre ou VTT engendre des coûts supplémentaires. L'uniforme réglementaire des policiers peut être adapté à la mission de leur brigade. Ils disposent souvent d'une tenue d'été et d'une tenue d'hiver ainsi que d'une tenue de cérémonie. Le détail de la dotation vestimentaire et le rythme de renouvellement est très variable selon les collectivités.

Le coût de l'armement est aussi très variable. Par exemple, il est très important à **Nice** où la police municipale dispose d'un armement largement comparable à celui de la police nationale.

Enfin, certaines communes prennent en charge, pour des montants non négligeables, le financement d'investissements (travaux immobiliers, acquisition d'équipements) ou de dépenses de fonctionnement pour le compte des forces de sécurité de l'Etat. C'est en particulier le cas des villes de **Nice** et **Cannes**.

II - L'évolution et l'importance variables des dépenses

A - Les dépenses dans les budgets locaux

Les comptes administratifs des collectivités montrent que les dépenses des villes pour la sécurité sont en forte augmentation depuis une dizaine d'années, même si elles sont encore le plus souvent limitées à moins de 5 % de leur budget total.

Au sein de l'échantillon de l'enquête, elle variait en 2008 de 0,8 % des dépenses totales de **Vitry-sur-Seine** (1,5 M€) à 7 % de celles de **Cannes** (25,73 M€). Cette dernière ville a consacré à la sécurité un budget presque deux fois plus important que la ville de **Lyon** (21,8 M€). En 2008, pour les autres communes de la région PACA, la part des dépenses de sécurité dans les seules charges de fonctionnement, allait de 3 % à **Nice** et **Aix-en-Provence** à 4,7 % à **La Ciotat** (contre 9 % à **Cannes**). Dans la région Languedoc-Roussillon, la ville de **Nîmes** consacrait 3,7 % de son budget de fonctionnement à la sécurité.

B - Les dépenses par habitant

En Ile-de-France, parmi les communes contrôlées dont les données ont pu être exploitées, le montant des dépenses consacrées à la sécurité publique fluctuait en 2007 de 14 € à **Vanves** (où elles ont d'ailleurs diminué) à 132 € par habitant à **Colombes** (où elles ont, en revanche, progressé de 78 % en quatre ans). Dans cette ville, ces dépenses qui s'élevaient à 3,635 M€ en 2007 représentaient 3 % du budget de fonctionnement de la commune.

En Rhône-Alpes, dans les six communes ayant communiqué des informations, ce montant oscillait en 2007 entre 20 € par habitant à **Givors** et 153 € à **Saint-Fons** où les dépenses de sécurité ont augmenté de 112 % entre 2003 et 2007. Il était de 30 € par habitant à **Lyon** en 2007, soit des dépenses de fonctionnement de 21,8 M€ représentant 4,4 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune, en augmentation de près de 7 % entre 2003 et 2007.

En PACA, où dix communes ont transmis les données demandées, les dépenses par habitant sont très importantes puisqu'elles s'élevaient en moyenne à 93 € en 2008 contre 42 € en 2007 pour le reste de l'échantillon de l'enquête en Ile-de-France et 50 € en Rhône-Alpes. Si elles étaient limitées à 40 € à **Toulon**, elles atteignaient 358 € à **Cannes**, soit probablement le montant le plus élevé de France même s'il convient de le relativiser en tenant compte de la fréquentation touristique de cette ville.

**REPONSES
DES ADMINISTRATIONS,
COLLECTIVITES
ET ORGANISMES CONCERNÉS**

SOMMAIRE

Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés	195
Ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales	196
Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement	202
ILE-DE-FRANCE	
Président de la communauté d'agglomération Vallée Montmorency (CAVAM)	204
Maire de Bondy	206
Ancien maire de Boulogne-Billancourt	207
Ancien député maire de Boulogne-Billancourt	208
Maire de Colombes	209
Ancien maire de Colombes	210
Maire et ancien sénateur maire de Corbeil-Essonnes	212
Maire de Rueil-Malmaison	213
Maire de Saint-Maur-des-Fossés	214
Maire de Savigny-le-Temple	217
Maire de Vanves	218
Maire de Vitry-sur-Seine	219
LANGUEDOC ROUSSILLON	
Maire de Nîmes	223
Maire de Sète	224
Ancien maire de Sète	225
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	
Maire d'Aix-en-Provence	226
Maire d'Antibes	229
Maire de Cagnes-sur-Mer	230
Maire de Cannes	231
Maire d'Hyères-les-Palmiers	232
Maire de la Ciotat	233
Maire de Nice	236
Maire de Toulon	237

RHONE-ALPES	
Maire d'Aix-les-Bains	238
Maire de Bron	239
Maire de Fontaine	240
Maire de Givors	241
Maire de Lyon	242
Maire de Saint-Etienne	243
Maire de Saint-Fons	244
Ancien maire de Saint-Fons	245
Maire de Villefranche-sur-Saône	246
Ancien maire de Villefranche-sur-Saône	247

**REPONSE DU GARDE DES Sceaux - MINISTRE LE LA
JUSTICE ET DES LIBERTÉS**

*J'ai l'honneur de vous confirmer que ce rapport n'appelle pas
d'observation de la part du ministère de la justice et des libertés, qui ne
souhaite donc pas voir publier de réponse le concernant.*

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

Les observations et recommandations contenues dans ce rapport ont fait l'objet d'une étude approfondie de la part des services du ministère, en dépit d'un délai très contraint. Ceux-ci ont relevé un nombre important d'inexactitudes, d'erreurs d'analyse, d'oublis et d'appréciations manquant parfois d'objectivité, qu'il m'appartient de vous signaler.

Vous trouverez dans un document plus détaillé, les remarques et actualisations qu'appellent de ma part les observations et recommandations de la Cour. Mais je souhaite, d'ores et déjà, vous faire part de mon appréciation sur l'orientation générale de ce rapport.

Manifestement, ses auteurs, au-delà de « l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique » semblent avoir voulu porter une appréciation sur l'efficacité de la politique de sécurité intérieure. Je regrette que leur analyse se soit limitée à la seule période 2002-2009. L'inscription de cette étude dans un temps un peu plus long aurait, très certainement, permis de mieux révéler les contrastes entre les résultats obtenus aujourd'hui et les politiques de sécurité menées antérieurement, afin d'en tirer tous les enseignements utiles en matière de gestion et d'organisation des forces de sécurité publique.

A ce titre, je m'étonne et je conteste l'appréciation portée, dès les premières lignes du rapport, sur le caractère soit disant « contrasté » des résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance depuis 2002. Je note, d'ailleurs, que la Cour reconnaît positivement, dans une autre partie du rapport, que la politique conduite dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure d'août 2002, s'est traduite par huit années consécutives de baisse de la délinquance et ce, alors que la population française dans le même temps augmentait de 3,2 millions d'habitants.

Etablir la comparaison entre le recul très significatif des atteintes aux biens et « l'augmentation d'amplitude presque équivalente » des atteintes aux personnes sur la période considérée ne me semble guère pertinent et procède d'une erreur d'analyse. Sans vouloir minimiser les conséquences des atteintes aux personnes, ce principe de comparaison hâtive laisse penser qu'il s'agirait d'une tendance de la même nature, alors que l'on sait que les atteintes aux personnes représentent moins de 14% de la délinquance constatée, contre plus des deux tiers pour les atteintes aux biens.

Sur le pilotage des forces de sécurité de l'Etat

Plusieurs remarques méritent d'être faites. D'abord, si les imperfections de l'état 4001 ne sont pas contestables – c'est d'ailleurs la raison pour laquelle, depuis la circulaire du 12 février 2010, l'évolution de la délinquance est désormais analysée au travers de quatre agrégats plus homogènes – ces imperfections ne peuvent pas justifier une minoration des résultats obtenus sur le front de la lutte contre la délinquance. A cet égard, si les enquêtes de victimisation constituent un outil d'analyse sociologique qui n'est pas dénué d'intérêt, il est très difficile de les placer sur le même plan que les statistiques de la délinquance constatée par les services de police et de gendarmerie qui reflètent, en dépit de leurs limites, correctement la réalité.

Ensuite, je veux souligner que, contrairement aux allégations des rapporteurs, l'orientation à la baisse de la délinquance générale en zone de compétence de la sécurité publique s'explique principalement par les efforts de mobilisation des services et l'efficacité du travail d'enquête. Ainsi, il faut rappeler que le taux d'élucidation est passé de 26% en 2002 à plus de 37% en 2009. De la même façon, le nombre des infractions révélées par l'activité des services est passé de moins de 200 000 (198 454) en 2002 à plus de 290 000 (291 073) en 2009 soit une augmentation de 46 %. Le choix de porter l'effort sur les IRAS est un choix courageux, qui tend à mettre l'accent sur la révélation puis l'élucidation des problèmes plutôt que poser un voile dessus.

En d'autres termes, vouloir limiter la baisse globale de la délinquance à « l'amélioration par les constructeurs automobiles des dispositifs techniques de protection contre les vols et les effractions » est un raccourci trompeur, d'autant plus qu'une telle affirmation ne fait l'objet d'aucune démonstration sérieuse.

J'ajoute que, dans le même temps où la Cour attribue également un effet déterminant au « renforcement des dispositifs de protection des espaces publics et privés », elle met en doute l'efficacité des systèmes de vidéoprotection, qui sont pourtant très largement utilisés avec succès en France et à l'étranger.

De façon plus générale, les rapporteurs mettent en cause par des formulations abruptes et des sous-entendus contestables certaines évolutions statistiques. Je réfute ainsi l'utilisation d'intitulés parlant de statistiques « atypiques », surtout lorsqu'il s'agit, pour les forces de sécurité, d'appliquer des directives judiciaires. De la même façon, je rejette les doutes sur la « fiabilité » des statistiques départementales de la Gendarmerie, qui dénote un esprit de suspicion sans fondement.

Sur l'évolution contrainte des moyens

Les rapporteurs adoptent une lecture trop systématiquement quantitative des ressources et des moyens disponibles, en omettant la dimension qualitative, qui est pourtant devenue incontournable aujourd'hui.

Contrairement à ce qui est affirmé, la participation du ministère de l'intérieur à l'effort de réduction de l'emploi public « n'annule » pas le renforcement antérieur des effectifs. Pour avoir une vision globale, la présentation de l'évolution des effectifs de fonctionnaires de police, en particulier affectés en sécurité publique, doit également intégrer les efforts constants de réorganisation du travail des policiers.

Il me paraît important de mentionner, à ce titre, que la réforme des forces mobiles qui a été engagée dès 2009 ainsi que les évolutions survenues en matière de doctrine et de modalités d'emploi des forces de sécurité dans les opérations du maintien de l'ordre ont permis de réduire, sans en affecter le potentiel opérationnel, l'équivalent de quatre compagnies républicaines de sécurité.

L'action du Gouvernement, dans les dernières années, n'a cessé de dégager du potentiel opérationnel, en recentrant les forces de sécurité sur leur cœur de métier. Les réductions des charges indues (transfèvements, garde des dépôts, sécurisation de salles d'audience) ou de missions périphériques (convois exceptionnels, gardes statiques devant des bâtiments publics...) permettent ainsi à la police nationale d'offrir le même niveau de service à la population.

La réforme de la police d'agglomération, à Paris, dans un premier temps, puis bientôt dans les agglomérations de Lille, Lyon, Marseille et Bordeaux participe de cette même logique de mutualisation renforcée des moyens humains adaptés à un bassin de délinquance. Les forces de police locales peuvent ainsi mieux réagir, et disposer d'un potentiel opérationnel plus important. Outre la mutualisation, l'action coordonnée des forces de sécurité publique à l'échelle d'une agglomération a permis de résoudre, avec plus d'efficacité, des problématiques opérationnelles transversales qui englobent la sécurité dans les transports comme sur la voie publique.

En ce qui concerne les conséquences de la maîtrise accrue de la dépense publique, qui ne me semble pas pouvoir être raisonnablement remise en cause, et certainement pas par la Cour, je tiens à affirmer avec la plus grande force que les efforts consentis ne se réalisent en aucune façon au détriment de l'activité opérationnelle de la police.

Plus précisément, je m'élève fortement contre la fausse allégation selon laquelle les récentes évolutions budgétaires « pourraient ne pas être sans risques pour l'efficacité de l'action des forces ». Une telle appréciation ne repose sur aucun fondement sérieux.

Sur les difficultés de la gestion des ressources humaines

J'observe que le titre retenu – « une faible présence sur la voie publique » – ne correspond pas à la réalité : celle-ci s'est améliorée de 10% entre 2005 et 2009. Depuis plusieurs années, la présence des forces de sécurité sur la voie publique est une priorité du ministère. C'est elle qui a grandement contribué à faire baisser les chiffres de la délinquance générale depuis 2002. Il a fallu, d'ailleurs, à l'époque, réorganiser les missions des policiers pour faire face à l'impact, non compensé, de la réforme des 35 heures sur la durée du travail, et ainsi rétablir la présence des forces de l'ordre sur le terrain aux heures utiles.

Le lancement récent des « patrouilleurs de la police nationale » participe pleinement à cet objectif de présence et constitue une nouvelle étape dans la politique de sécurisation de l'espace public.

Sur l'organisation à réformer

La Cour insiste sur la nécessité de mettre en œuvre des réformes pour améliorer la capacité opérationnelle des forces de sécurité. Cette observation est pleinement partagée par le ministère. Il n'en demeure pas moins qu'en l'espace de quelques années, des initiatives majeures ont été prises. Peut-être auraient-elles pu davantage être mises en lumière par les rapporteurs, dans un souci d'exhaustivité.

Afin de mieux coordonner l'intervention des forces de sécurité sur l'ensemble du territoire, le Gouvernement dès 2002 a décidé le rattachement fonctionnel de la gendarmerie nationale (hors missions strictement militaires) au ministère de l'Intérieur. Le rattachement organique, consacré par la loi du 3 août 2009, a ouvert la deuxième phase de ce mouvement. Il s'agit d'une évolution majeure de l'architecture de sécurité de notre pays.

Les évolutions des implantations territoriales de la police et de la gendarmerie sont désormais complétées par les coopérations opérationnelles renforcées dans les agglomérations et les territoires (CORAT). Ce concept nouveau repose sur le développement de synergies opérationnelles locales plutôt que sur des redéploiements territoriaux.

D'autres initiatives ont été prises ces dernières années pour adapter et renforcer les capacités opérationnelles des services territoriaux de la police. Certaines n'ont pas été généralisées après une évaluation. Je m'étonne que le rapport considère comme des « initiatives

ministérielles mal préparées » des mesures, qui après évaluation, ont été adaptés et réformées. Il est plutôt de bonne administration que de prévoir, dès le lancement d'une politique publique, les conditions de son évaluation pour en tirer rapidement tous les enseignements utiles.

Je regrette d'ailleurs que la Cour sous-estime des réformes d'ampleur comme la création des communautés de brigades pour la Gendarmerie nationale ou la police d'agglomération pour s'adapter aux bassins de délinquance vécus et non autour d'un découpage administratif dépassé.

Sur le rôle grandissant des polices municipales

Manifestement, tout en prenant acte de la place prise par les polices municipales en France, la Cour semble mésestimer leur rôle et leur importance. Je conteste vigoureusement l'interprétation que font les rapporteurs, ces derniers n'hésitant pas à parler, en ce qui concerne le dispositif de coordination en zone police, d'une « forme de recul » des missions de surveillance générale de la voie publique par l'Etat. Ce n'est, bien entendu, pas le sens des instructions qui sont données aux fonctionnaires de la police nationale. Je précise que le principe de la coordination, qui est sur le point d'être rénové, repose sur une doctrine de complémentarité et non de substitution.

Je m'interroge également sur le sens de l'appel à une « action régulatrice » de l'Etat dans un champ de compétences qui relève avant tout de la libre administration des collectivités territoriales, consacrée par la Constitution et le juge constitutionnel. Je rappelle aussi que la diversité d'implication des municipalités sur le sujet traduit souvent une différence objective de situation territoriale au regard des questions de délinquance et de tranquillité publique, et parfois des choix de nature politique qui engagent les élus locaux vis-à-vis de leurs seuls administrés.

Sur le développement de la vidéosurveillance

Les rapporteurs mettent en doute l'efficacité des dispositifs de vidéoprotection, sans toutefois apporter à l'appui de leur jugement des éléments probants. Ils se contentent de faire état d'études n'arrivant pas à démontrer avec certitude le lien direct entre vidéoprotection et baisse de la délinquance.

Je rappelle que ce sont les attentats de Londres, en juillet 2005, qui ont conduit le ministre de l'intérieur à réfléchir sur l'existant de notre dispositif national. Un rapport de l'inspection générale de l'administration a conclu la même année à un développement insuffisant et une implantation aléatoire des dispositifs les rendant mal adaptés à l'évolution des risques courus par les citoyens.

A l'instar de la plupart de nos voisins européens et sur la base de résultats jugés suffisamment positifs par leurs services de police, le gouvernement français s'est engagé depuis plusieurs années dans une politique dynamique de développement de la vidéoprotection, en particulier sur la voie publique et aux abords de sites considérés comme sensibles (bâtiments officiels, lieux de culte, etc.). Les retours d'expérience et les témoignages d'élus comme des professionnels de la sécurité sont encourageants, tant sur le plan de la dissuasion que de l'élucidation facilitée des crimes et délits. Ainsi, à Paris et en banlieue, grâce au développement de la vidéoprotection des transporteurs (environ 15 000 caméras) qui mettent à la disposition des services de police l'accès aux enregistrements, ceux-ci peuvent résoudre un nombre croissant d'affaires de petite et moyenne délinquance commises dans les réseaux. J'ajoute, qu'outre la résolution des affaires, ces caméras permettent de prévenir régulièrement la commission de multiples délits.

C'est pourquoi je suis décidé à poursuivre cette politique d'aide à l'équipement partout sur le territoire avec pour objectif le déploiement de 60 000 caméras d'ici 2012. Pour ce faire, outre les 35 millions d'euros entre 2007 et 2009, 30 millions d'euros ont été mobilisés sur le fond interministériel de prévention de la délinquance en 2010 et un effort similaire sera effectué en 2011.

Vous l'aurez compris, au travers de mes propos, c'est la présence du service public de la sécurité au plus près de nos concitoyens qui est mon ambition essentielle. Toute l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique ne visent qu'à atteindre cet objectif, et les résultats sont à la hauteur de cette attente.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Je tiens tout d'abord à exprimer ma désapprobation avec votre appréciation selon laquelle les capacités opérationnelles des forces de sécurité auraient été amoindries depuis 2007 du fait d'un contexte budgétaire peu favorable.

D'une part, les schémas d'emplois relatifs à la mission « Sécurité » ont eu pour soubassement des leviers d'optimisation identifiés par la RGPP, permettant le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, sans atteinte au potentiel opérationnel. D'autre part, je tiens à rappeler que ces deux dernières années la mission «Sécurité » a vu ses schémas d'emplois sensiblement assouplis, par rapport aux lois de finances initiales, compte tenu notamment de l'avance prise en début de période dans les réductions d'effectif, notamment au niveau de la Gendarmerie Nationale. Ainsi, en cours de gestion 2010, le schéma d'emplois de la police nationale s'est finalement établi à - 5 ETP¹²⁰, à la suite du recrutement supplémentaire de 1 500 adjoints de sécurité (ADS). De même, en 2011, le recrutement complémentaire de 200 gendarmes adjoints volontaires et de 800 ADS a été décidé, portant le schéma d'emplois de la police nationale à + 88 ETP et celui de la gendarmerie nationale à + 104 ETP. Ces recrutements viennent directement alimenter les forces opérationnelles, de telle sorte qu'il me paraît contestable de parler de réduction de leurs capacités.

De même, si la Cour relève dans son tableau page 39 que les dépenses de fonctionnement ont diminué entre 2006 et 2010 de - 10,2 % pour la police et - 17,8 % pour la gendarmerie, elle observe que les dépenses de rémunérations ont quant à elles crû de respectivement + 14,6 % et + 7,4 %. Les dépenses totales ont ainsi augmenté de + 11 % pour la police et + 2,3 % pour la gendarmerie. Dans le contexte budgétaire actuel très tendu, cette progression témoigne de l'effort consenti par le Gouvernement en ce domaine.

Un retour précis du ministère sur la quantification des gains de productivité et de potentiel opérationnel qui étaient attendus à la suite des revalorisations indemnitaires permettrait d'objectiver les besoins futurs.

¹²⁰ source : RAP sécurité 2010.

Pour mobiliser pleinement les gisements d'efficience, des efforts supplémentaires dans le sens d'une plus grande souplesse de la gestion des ressources humaines et budgétaires seront également nécessaires.

Un dernier point appelle une réponse de ma part.

Vous regrettez, à la page 57 du rapport, l'insuffisante mise en œuvre du plan de substitution des personnels administratifs aux policiers et aux gendarmes qui exercent des activités non opérationnelles. Vous estimez aussi que les perspectives d'affectation d'agents administratifs supplémentaires dans les services territoriaux de sécurité publique sont très limitées, en raison de la mise en place des plateformes zonales CHORUS au niveau des SGAP. Selon vous, ce déploiement nécessiterait à terme 1 000 agents administratifs supplémentaires, sans économie notable de personnels dans les DDSF et les CSP. Je ne partage pas totalement vos remarques sur ce point.

Il convient, en premier lieu, de rappeler que la substitution incomplète de personnels administratifs aux personnels en tenue tient avant tout au choix par les responsables de programmes de privilégier les recrutements de personnels en tenue, même pour effectuer des tâches de nature administrative.

Par ailleurs, les difficultés rencontrées lors du déploiement d'un système d'information financière se résolvent progressivement et contribuent à faire évoluer les procédures et les organisations. Les constats réalisés dans cette phase de montée en puissance n'ont donc qu'un caractère temporaire et partiel : c'est au terme de cette phase qu'on peut porter un jugement éclairé sur la nouvelle organisation mise en place.

Enfin, en tout état de cause, le retour sur investissement de CHORUS repose sur plusieurs éléments. D'une part, il dépend de l'abandon d'applications ministérielles de gestion dont les fonctionnalités sont reprises dans l'outil. Je note à cet égard que le ministère de l'Intérieur a choisi à ce stade le maintien de l'application GIBUS, malgré les recommandations du ministère du budget. D'autre part, il repose sur la mise en place d'une organisation de la chaîne de la dépense fondée sur la professionnalisation des utilisateurs de l'outil et la mutualisation de leur travail dans des organismes dédiés (création des centres de services partagés). Mes services poursuivront le dialogue avec le ministère de l'Intérieur pour aider ce dernier à mieux mobiliser l'ensemble des leviers d'optimisation de l'organisation permis par CHORUS, et atteindre ainsi la cible en effectif correspondante.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION VALLEE MONTMORENCY (CAVAM)**

La Communauté d'Agglomération de la Vallée de Montmorency a été la première intercommunalité de notre pays capable de mettre en œuvre un projet de vidéo protection concerté et partenariat entre les villes agglomérées et l'Etat ; cette réalisation s'inscrit dans les prérogatives issues de la Loi du 5 mars 2007 et a été remarquée par différents prix nationaux en 2010.

C'est fort de cette expérience que je souhaitais, comme vous me le proposez, vous adresser quelques éléments de réponse :

Sur le coût d'investissement de la vidéosurveillance et plus particulièrement au sous-chapitre 1, le coût supporté par les communes et intercommunalités ; vous citez des montants d'investissement dans une fourchette entre 11.500 € TTC et 101.400 € TTC, ce dernier montant étant indiqué comme celui de l'investissement par caméra supporté par notre communauté d'agglomération.

Sur le coût en lui-même, nous avons communiqué à la Chambre Régionale des Comptes lors de son contrôle (page 49 du rapport de la CRC), un investissement de 8.690 K€ TTC pour 94 caméras ; le coût moyen serait donc, arrondi, de 92.450 € TTC par caméra.

Le coût d'investissement, comme vous le précisez, est constitué à plus de 75 % par l'acheminement du débit en fibre optique. Cette qualité des images transportées comme exploitées nous avait été demandée par les forces de Police ainsi que par la magistrature.

Lors de l'appel d'offres, la proposition de réseau opéré par la société Orange a dû se conformer aux directives de l'ART (Autorité de Régulations des Télécommunications) sur la régulation concurrentielle entre opérateurs ; cette obligation a entraîné une plus-value d'environ 40 % de l'investissement en fibre optique. Cette plus-value vient donc augmenter artificiellement le coût d'investissement dont vous faites référence.

De même, l'investissement pour la fourniture des équipements de gestion des flux vidéo comprend la construction et l'équipement du Centre de Supervision Urbain qui fonctionne 24h/24 toute l'année ; je crois savoir que les autres coûts moyens apparaissant dans votre rapport pour d'autres collectivités, n'incluent pas systématiquement la réalisation d'un CSU.

Ces raisons de règles drastiques de l'ART comme de prise en compte d'investissements spécifiques, font qu'il conviendrait peut être de pondérer la notion de coût moyen par caméra par une notion de « toute chose comparable ».

Enfin pour terminer sur ce chapitre des coûts supportés par les collectivités, tant en investissement que pour le fonctionnement, nous voulions témoigner des économies réalisées grâce à la vidéo protection ; c'est ainsi que la Cavam consacrait les années précédentes un budget annuel de détagage de l'ordre de 250.000 €; après de nombreux flagrants délits constatés par le CSU et interventions immédiates des forces de Police, mais aussi l'appui de la Justice pour des condamnations exemplaires, nous avons enrayé ce phénomène de tags sur nos huit villes. En 2008 comme en 2009 la facture de détagage se limite à environ 80.000 €. Nous constatons donc une économie annuelle quantifiable de l'ordre de 170.000 €. S'ajoutent les économies dues aux tiers identifiés lors des accidents et détérioration de mobilier urbain ; nous avons aussi constaté une diminution des préjudices sur les bâtiments communaux.

Tels sont les éléments dont nous souhaitons vous faire part sur la formation des opérateurs, les coûts d'investissement et les économies réalisées sur le budget de fonctionnement grâce à la vidéo protection.

REPONSE DU MAIRE DE BONDY

J'ai pris connaissance du projet de rapport avec attention et n'ai aucune observation particulière à y apporter.

**REPONSE DE L'ANCIEN DEPUTE MAIRE DE BOULOGNE-
BILLANCOURT**

(1995-2007)

Je trouve ce rapport très intéressant, et je souhaite vous présenter trois observations :

En premier lieu, concernant Boulogne-Billancourt, la présentation négative de l'efficacité de la police municipale me paraît infondée. En effet, plutôt que d'établir des documents complexes, ou de réaliser des rapports d'activités trop succincts, j'ai préféré mieux coordonner l'action de la police municipale et celle de la police nationale en organisant des stages pour les policiers municipaux auprès du commissariat central du district de Boulogne-Billancourt. Tous les policiers municipaux ont effectué au moins une semaine de stage. Ce fut plus efficace que la rédaction de directives forcément incomplètes.

Deuxième observation : le travail de nuit des polices municipales impose de les doter d'un armement adéquat. Comme je n'ai jamais jugé utile d'armer ces agents municipaux, leur temps de travail s'achève donc à 22h. L'évolution de la délinquance à Boulogne-Billancourt n'a jamais imposé le travail de nuit de la police municipale.

Troisième observation : la vraie difficulté que j'ai rencontrée pendant mes douze années d'exercice de mes fonctions de maire a été la réticence des différents procureurs de la République qui se sont succédé à autoriser les maires à développer des actions de prévention ou de rappel à la loi pour les jeunes primo-délinquants. De mon point de vue, ce cloisonnement entre le monde judiciaire et les élus locaux marque un échec dans la politique de sécurité publique. Je regrette que la synthèse des rapports des chambres régionales des comptes n'en fasse pas mention.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE BOULOGNE-BILLANCOURT*(2007-2008)*

Ce document n'appelle aucune observation de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE COLOMBES

Ce rapport n'apporte aucun commentaire de ma part.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE COLOMBES*(2001-2008)*

En premier je voudrais rappeler que « l'organisation des services de sécurité publique fait partie des pouvoirs régaliens de l'Etat, qui doit assurer le maintien de l'ordre public ».

1° La Police municipale

Face à la montée de la délinquance et du sentiment d'insécurité des populations, les pouvoirs publics ont été amenés à répondre à l'attente de certaines municipalités qui souhaitaient améliorer la sécurité publique sur leur territoire. Ce fut le cas de la ville de Levallois-Perret dans les années 1983, qui a créé une des premières polices municipales de l'Ile de France.

La loi du 15/04/1999 a renforcé les attributions des polices municipales, qui sont devenues plus nombreuses et constituées essentiellement de policiers municipaux et d'ASVP (agent de surveillance de la voie publique qui sont sous la responsabilité des maires).

Les quartiers sensibles de nos banlieues sont très souvent des zones de non-droit qui ne peuvent pas rester seulement sous la responsabilité de la police nationale, et la création des polices municipales fut une aide certaine.

C'est la raison qui m'a amenée dès mon élection à la Mairie de Colombes à créer une police municipale sous mon autorité, soutenue par un service de vidéosurveillance de 48 caméras passé à 61 caméras par la suite. De ce fait, j'ai pu faire exécuter un arrêté municipal interdisant aux jeunes de moins de 13 ans de sortir sans leurs parents après 23 heures pendant la période estivale, à l'identique de celui d'Orléans. J'ai également pu constater que les policiers municipaux sur le terrain sont la première arme dissuasive.

Je me félicite que les textes de lois aient élargi et diversifié le champ d'action des polices municipales et je regrette que certaines municipalités, sous l'emprise de l'idéologie, continuent à utiliser la police municipale de façon limitée, refusant de faire appliquer une doctrine plus interventionniste aux bénéfices de leurs administrés.

Dans les villes comme Colombes, où nous devons lutter contre les incivilités, les vols, le trafic de drogue, l'occupation des halls d'immeubles et la destruction ou la dégradation des voitures, c'est essentiellement la nuit que ces opérations ont lieu.

Par conséquent, il est quasi indispensable que la police municipale et le centre de vidéo protection fonctionnent nuit et jour, 7/7 jours, et restent en coordination avec la police nationale ou la police d'agglomération.

II° La coordination avec les forces de l'Etat

La police municipale doit participer à des interventions conjointes avec les forces de sécurité de l'Etat. Elles ne doivent surtout pas être concurrentes, mais complémentaires. C'est la seule façon de lutter efficacement contre la délinquance, c'est comme cela que nous fonctionnions.

Il va de soi que la formation des policiers municipaux est primordiale. Elle devrait dépendre des missions et des engagements pris au travers de la « convention de coordination » signée avec les forces de sécurité de l'Etat.

Dans cette hypothèse, la formation pourrait être prise en charge par l'Etat et non par la commune qui voit ses charges de fonctionnement augmentées régulièrement.

III° La prévention

En tout premier lieu, il est indispensable qu'une politique de prévention précède une éventuelle politique de répression. De nouveaux instruments sont mis à la disposition des Maires qui malheureusement ne sont pas toujours utilisés. S'il est important que les maires président les CLSPD en présence du Préfet, des services de l'Etat et des collectivités locales tels le Conseil général et la ville, ainsi que des organismes concernés, pour impliquer l'ensemble des acteurs par une volonté commune dans une même direction, il est également important que chacun des acteurs respecte les textes et tout particulièrement « le conseil des droits et devoirs des familles » dans son intégralité.

Néanmoins dans une ville comme Colombes, il y a pléthore de dispositifs (CLS, CLSPD, CUCS et la réussite éducative), qui se cumulent et qui complexifient les actions.

Voici, en quelques lignes, mes réponses apportés aux textes que vous proposés.

**REPONSE DU MAIRE ET DE L'ANCIEN SENATEUR MAIRE DE
CORBEIL-ESSONNES**

(1995-2009)

Au premier mai 2011, les effectifs de la police municipale de Corbeil-Essonnes étaient les suivants :

- 25 agents de police municipale ;*
- 5 nouveaux agents récemment recrutés mais non encore affectés ;*
- 19 ASVP ;*
- 4 agents administratifs.*

La police municipale de la commune constitue, avec le service prévention des risques, le service prévention de la délinquance et la cellule vidéoprotection, la direction de la sécurité. Celle-ci est dirigée par un commandant honoraire de la police nationale.

La doctrine d'emploi de cette police municipale a été clairement déterminée par l'exécutif municipal ; elle est scrupuleusement appliquée par le directeur de la sécurité. Elle se caractérise principalement par l'exercice de missions complémentaires à celles de la police nationale et prévue par la convention de coordination entre le préfet de l'Essonne et le maire de Corbeil-Essonnes. Cette convention précise que « Sous l'autorité du maire, les agents de police municipale exécutent les missions de police administrative et judiciaire relevant de sa compétence en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publique. Dans ce cadre, ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés du maire et de constater, par procès-verbaux, les contraventions auxdits arrêtés et aux dispositions qui relèvent de leur compétence ».

La police municipale de Corbeil-Essonnes comprend des équipes diurnes et des équipes nocturnes. Celles-ci assurent une vacation allant de 17 heures à 2 heures du matin.

Enfin, les policiers municipaux sont équipés d'armes au poing de 4^{ème} catégorie et bénéficient, de ce fait, d'une formation initiale dispensée par la police nationale et d'une formation continue assurée par le CNFPT.

REPONSE DU DEPUTE MAIRE DE RUEIL-MALMAISON

A la lecture du rapport public thématique intitulé « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique », celui-ci n'appelle aucune observation de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-MAUR-DES-FOSSES

Contrairement à ce qui est écrit dans le chapitre concernant l'appréciation de l'efficacité des polices municipales, les missions assignées aux forces de la police municipale de Saint-Maur-des-Fossés sont claires et il y a régulièrement des rapports d'activité.

Appréciation de l'efficacité des polices municipales

1) Les missions assignées aux forces de police :

Sur les définitions claires des missions et des objectifs :

A- La police municipale assure :

- une présence dissuasive à forte visibilité sur les voies publiques adaptée aux secteurs et créneaux horaires sensibles ;*
- une réponse aux demandes des particuliers relatives à la sécurité, la médiation et la prévention lorsqu'elles ne relèvent pas de la police nationale exclusivement ;*
- la police de la circulation et du stationnement ;*
- l'application des arrêtés de police administrative pris par le maire ;*
- la direction et le fonctionnement du dispositif de vidéo-protection (auquel la police nationale a accès via le raccordement au commissariat) ;*
- la surveillance des points écoles, des marchés et des manifestations locales ;*
- la gestion de la procédure des enlèvements de véhicules en stationnement prolongé ou en état d'épave ;*
- la surveillance de "l'opération vacances tranquilles": la police municipale participe à l'opération tranquillité vacances mise en œuvre par la Police nationale en coordination avec cette dernière, à travers une surveillance exercée aux abords des domiciles signalés inoccupés par leurs propriétaires ou locataires ;*
- l'îlotage sur les différents quartiers et les zones commerçantes ainsi que le recueil des doléances et informations auprès des habitants.*

Les pouvoirs en matière de police judiciaire peuvent être schématisés sous trois rubriques :

- verbalisation des contraventions aux arrêtés de police du maire ;
- verbalisation des infractions à un certain nombre de polices spéciales ;
- verbalisations aux contraventions au Code de la route : les verbalisations se limitent à des infractions relevant du domaine contraventionnel. Dans le domaine de la prévention et de la sécurité routière, des interventions conjointes avec la police nationale sont organisées dans les différents établissements scolaires (collèges et lycées).

La police municipale peut être amenée à prêter son concours dans des missions de circulation et de barriérages autour d'un dispositif de maintien de l'ordre public relevant exclusivement des compétences de la police nationale.

Pour l'exécution de leurs missions, les agents de police municipale peuvent être dotés, sous réserve des qualifications nécessaires, des armes suivantes de 6ème catégorie : bâton de défense TONFA et aérosols lacrymogènes.

B - Dans le cadre de sa mission générale de sécurité, d'ordre public et de protection des personnes et des biens, la police nationale assure :

- une présence visible sur la voie publique dans un objectif de dissuasion et d'interpellation des délinquants ;
- les interventions de police secours en réponse aux appels du 17 ;
- les enquêtes judiciaires suite à des faits constatés ou des plaintes recueillies ;
- le maintien de l'ordre et la police d'intervention anti-criminalité.

C – Une coopération étroite et encadrée

Les polices nationale et municipale travaillent en étroite collaboration dans leurs attributions qui leur sont propres. Elles s'échangent mutuellement toutes informations utiles pour permettre une complémentarité des actions toujours dans le respect de leurs compétences propres. Une convention de coordination bipartite définit cette étroite collaboration.

Axée sur un travail de proximité, la police municipale a vocation à assurer la prévention, la surveillance, la tranquillité et la sécurité sur toute la ville. De jour comme de nuit, 7/7 jours, les 89 agents (un responsable, 19 gradés, 37 gardiens, 26 ASVP, 1 agent administratif et 6 opérateurs vidéo) interviennent sur différents terrains en étroite

collaboration avec la police nationale, la RATP et les polices municipales des collectivités environnantes.

2 – Le Projet de service

Le projet de service est fixé tous les ans. Ce projet est défini selon l'étude :

- des besoins nécessaires internes au service ;*
- de tous les points sensibles sur le territoire amenant l'adaptabilité et la mobilité des agents ;*
- des besoins d'investissements en matériel et formation de tous les agents ;*
- des besoins des services de la ville nécessitant une présence de police de proximité ;*
- des attentes et besoins de la population : exemple de la mise en place de la brigade équestre et cynophile répondant à la géographie du territoire (nombreux espaces vert – bords de Marne longeant tout le territoire de la commune).*

3 - Les bilans d'activités

Les bilans d'activités sont mensuels et reflètent l'intégralité de l'activité de la police municipale.

Un rapport annuel récapitulatif est transmis à la hiérarchie : au DGS, au Directeur de cabinet, à l' élu délégué et au maire.

CONCLUSION

Dans aucun cas, la police municipale se substitut à la police nationale. Un lien étroit existe entre elles, matérialisé par la signature d'une convention de coordination bipartite.

Il existe une autre convention tripartite mise en œuvre dans le cadre de la signature du CSLPD, gérant les compétences et interventions des polices municipale, nationale et de la RATP.

REPONSE DU MAIRE DE SAVIGNY-LE-TEMPLE

La lecture du rapport et le rappel affiché du principe de complémentarité entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la politique de sécurité m'amènent à vous faire part de la remarque suivante.

La création et l'activité du service de police municipale à Savigny-le-Temple s'inscrivent dans une dimension de proximité consistant à assurer une présence sur la voie publique et le respect des arrêtés municipaux.

Or, dans le contexte actuel de révision générale des politiques publiques et de stabilisation, voire de diminution des dépenses de l'Etat, et notamment ceux consacrés à la sécurité quotidienne, le rôle de la police municipale a évolué vers une substitution de fait, aux services de l'Etat, et ce d'autant plus dans une zone urbanisée, comme peut l'être la ville de Savigny-le-Temple.

Cette évolution est préoccupante car elle conduit à faire jouer à la police municipale des missions de répression pour lesquelles elle n'a ni la formation, ni les compétences juridiques, ni les moyens.

Or, comme il est indiqué dans le rapport, la police municipale doit pouvoir travailler en complémentarité avec la police nationale et non se substituer à elle.

Je vous remercie donc de bien vouloir prendre en considérations ces remarques dans l'élaboration de la version définitive du rapport public «L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique ».

REPONSE DU MAIRE DE VANVES

Je n'ai pas d'observation à formuler sur le rapport.

REPONSE DU MAIRE DE VITRY-SUR-SEINE

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du rapport public sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique que vous m'avez transmis. Dans la diversité des modes d'organisation et de gestion des forces de polices municipales que vous exposez, j'y retrouve d'une façon générale, assez fidèlement tracée, l'expérience de Vitry.

La lecture de ce rapport appelle plus largement de ma part les réflexions suivantes :

A Vitry, notre budget est significatif d'une politique sociale ambitieuse. Pour ne citer que quelques chiffres, la contribution à l'action éducative en faveur de l'enfance et de la jeunesse constituait 28,95 % des dépenses du budget 2010, avec 56,1 millions d'euros, la contribution à la vie culturelle, sportive et associative constituait 14,18 % des dépenses en 2010, avec 27,5 millions d'euros, la santé et l'action sociale 13,5 % avec 25,5 millions d'euros, l'environnement et le cadre de vie 11,08 % avec 21,5 millions d'euros ...

Nous allons bien souvent, et parfois de longue date, au-delà de ce qui relève des responsabilités attribuées aux collectivités locales, et ce dans de nombreux domaines : santé, culture, logement, éducation, loisirs, soutien à la vie associative, aux personnes en difficulté ... Toutes ces actions contribuent à la satisfaction des besoins des Vitriots, et nombre d'entre elles contribuent également à la prévention de la délinquance.

Dans ce domaine, sensible au sentiment d'insécurité de mes concitoyens, j'ai engagé la ville dès 1998 dans un Contrat Local de Sécurité. Je constate, à ce jour, qu'en tant que maire j'y ai rempli, même au-delà de ce qui y était inscrit, tous les engagements municipaux : la ville a créé de nouveaux équipements de proximité, notamment en direction des enfants et des jeunes, recruté 5 emplois jeunes dans le domaine culturel, 8 dans celui de l'aide aux familles, 32 agents locaux de médiation sociale, 5 agents polyvalents médiateurs de quartier. L'instruction des cartes d'identité a été prise en charge par la ville pour permettre au commissariat de se concentrer sur d'autres missions.

Cela est beaucoup moins évident de ce point de vue pour ce qui concerne la pérennisation des engagements de l'Etat, au nombre desquels, par exemple, il convient de rappeler la création de 4 postes d'ilotage, dont la moitié n'a jamais vu le jour, et l'autre a depuis disparu. La rénovation des locaux du commissariat, permettant d'améliorer l'accueil du public, considérée à l'époque déjà comme une préoccupation majeure, se fait attendre.

Certes, les statistiques indiquent que, pour Vitry, une ville de près de 85 000 habitants, située aux portes de Paris, dans un territoire en pleine mutation, le niveau de criminalité reste inférieur à la moyenne départementale. Vitry se classait ainsi en 2008 en 83ème position pour le taux de criminalité sur 137 circonscriptions comprises entre 50 000 et 100 000 habitants.

Pour autant, ces bons résultats ne sauraient masquer l'augmentation du taux de criminalité : de 55 faits pour 1 000 habitants en 1997, il est passé à 63,3 faits pour mille habitants en 2009.

Vous signalez que les pouvoirs publics en 2002 ont été amenés à consacrer des moyens croissants à la lutte contre la montée de la délinquance, et que les forces de police et de gendarmerie ont bénéficié d'un renforcement de leurs crédits et de leurs effectifs.

Pour ce qui concerne Vitry, je me dois d'indiquer que les excellentes relations et le travail partenarial quotidien, dans l'intérêt des Vitriots, que nous entretenons localement avec nombre d'institutions, au premier rang desquels les forces de police, ne sauraient masquer que, depuis la signature du Contrat Local de Sécurité en 1998, le commissariat local n'a manifestement pas vu ses effectifs évoluer positivement.

La création de la police territoriale « du grand Paris », la mutualisation sur les trois départements de la Petite Couronne et de la Capitale des forces de sécurité de l'Etat me semblent sur le papier tout à fait cohérentes, encore resterai-je vigilant pour que les inégalités de « couverture » de ce désormais vaste territoire ne se creusent pas, et surtout pour que cela ne se fasse pas au détriment de la connaissance de la ville qu'ont aujourd'hui les agents du commissariat en raison de la proximité développée avec les habitants.

Pour ce qui concerne la commune, à la suite du Contrat local de Sécurité signé en 1998, elle a entre autres actions pérennisé les postes et renforcé les missions des agents locaux de médiation sociale, des agents polyvalents médiateurs de quartiers, recrutés initialement dans le cadre du dispositif emploi-jeunes ainsi que des agents de surveillance de la voie publique, chargés du respect du stationnement et leur encadrement. Ce sont en tout 50 postes qui ont été créés à cette période au sein de la ville, ce n'est pas rien.

En mars 2003, après consultation de la population, le service de police municipale a été créé par le Conseil Municipal. Ce service est fort aujourd'hui de 51 postes, dont la grande majorité sont des policiers.

D'emblée, et même si les missions de la police municipale découlent des compétences du maire en matière de « prévention et surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques », des missions prioritaires ont été clairement définies et ont fixé un cadre strict pour ses interventions, pour beaucoup essentielles au quotidien mais, peu à peu, au fil des ans, désertées par la police nationale, appelée sur d'autres missions : points-écoles, respect du stationnement réglementé, des emplacements handicapés, circulation, cadre de vie (dépôts clandestins de détritus, épaves, graffitis, affichages sauvages, occupations du domaine public, police des marchés, nuisances sonores, conflits de voisinages...), encadrement des manifestations culturelles et sportives, surveillance générale de l'espace public ...

Pour ma part, je constate tous les jours combien ces questions sont au cœur des préoccupations de mes concitoyens, combien s'y attaquer, apporter une réponse concrète aux interrogations et aux inquiétudes peut contribuer à faire disparaître le sentiment d'isolement et d'abandon.

Cette conception préventive de la police municipale, que je revendique pour ma part, ne saurait pour autant amener à considérer que son action est limitée : elle participe au mieux vivre ensemble ; par ailleurs, la police municipale de Vitry, comme les autres, procède le cas échéant à des interpellations ; prévenir et sanctionner ne sont pas pour moi, loin de là, des réponses incompatibles.

En plus de la police municipale, la ville assure le suivi du Conseil local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance. Cela représente une activité non négligeable. Pour en rester à cette seule mission, 3 cadres consacrent une partie importante de leur temps à faire vivre la coordination des acteurs et le partenariat.

Cela fait donc un effectif peu différent de 52,5 postes qui sont consacrés directement à la sécurité et à la prévention de la délinquance, pour un total de 2 000 employés communaux, soit un poste pour 1 600 habitants. Le ratio du nombre d'agents rattachés aux services de police rapporté à la population me semble être pour le coup un ratio pertinent. Contrairement à ce que laisse penser votre rapport sur l'effort financier consenti par les communes, l'effort de Vitry, même s'il reste inférieur à 1 % des dépenses totales de fonctionnement, représentait toutefois près de 1,7 million d'euros en 2010. C'est loin d'être négligeable, dans un contexte de gestion maîtrisée de la masse salariale, mais également dans un contexte où la suppression de la taxe professionnelle et la poursuite de la baisse des compensations de l'Etat pèsent sur la capacité de développement des services publics locaux.

Enfin, je souhaiterais indiquer que, si l'organisation de la filière « police » de la fonction publique territoriale, quoiqu'encore jeune, a déjà évolué ces dernières années, certaines questions doivent, ceci étant, faire l'objet d'évolutions, qu'il s'agisse de la formation, que vous citez à juste titre dans votre rapport, de la reconnaissance du travail des agents qui passe aussi par l'amélioration des rémunérations (au-delà du régime indemnitaire, je veux bien sûr évoquer la question de la revalorisation du traitement indiciaire), aux réelles possibilités d'application du décret du 21 avril 2011 concernant les voies de promotion interne pour des brigadiers chefs principaux et chefs de police parfois depuis des années en charge de l'encadrement des agents, pour accéder au cadre d'emploi des chefs de service. Un personnel qualifié, formé, correctement rémunéré contribue là aussi à un service public rendu de qualité.

Il n'y a, pour conclure, que dans la claire répartition des missions entre la police municipale et la police nationale, et la prise en compte de l'action de l'ensemble des services municipaux que l'on trouvera les moyens d'une efficacité dans la lutte contre l'insécurité publique, dans la rénovation des rapport sociaux, pour la tranquillité.

REPONSE DU MAIRE DE NIMES

Je souhaitais vous confirmer par la présente que l'analyse pertinente de la situation n'induit de ma part aucun commentaire particulier.

REPONSE DU MAIRE DE SETE

Pour ce qui concerne la commune de SETE, je souhaite apporter une précision. Les faits de délinquance de voie publique sont en baisse de 17,2 % en 2010 par rapport à 2009.

En parallèle, les faits élucidés connaissent une hausse avec un taux de résolution de 16,6 % contre 12,5 % pour la moyenne nationale.

Le déploiement de la vidéosurveillance par la municipalité a joué, sans nul doute, un rôle primordial dans l'obtention de ces résultats.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE SETE

- Introduction 1^{er} paragraphe :

La suppression d'un fonctionnaire sur deux concerne aussi les effectifs de Police. Il n'est pas vrai de dire que les forces de Police ont bénéficié d'un renforcement.

Redéploiement ne signifie pas augmentation notamment dans les quartiers où a disparu la police de proximité.

- A – Dernier paragraphe (Certaines municipalités.....)

Je partage cet avis.

- B – Dernier paragraphe de la page (l'utilisation croissante....) :

Pas évident le nombre de personnel nécessaire 24 h/24 h pour rendre efficient le dispositif n'est pas mis en place.

- 1^{er} paragraphe :

Très réservé sur cette évolution. L'état doit assumer pleinement ses missions régaliennes renforcer les effectifs et rétablir la police de proximité.

- A – Dernier paragraphe :

(Et celles des effectifs policiers municipaux nationaux affectés en sécurité publique.....)

L'état se décharge de ses compétences, il doit assurer l'égalité de moyens sur tout le territoire.

(De plus, dans certaines viles au taux de délinquance.....)

C'est bien en effet le cas ! Je confirme.

- 1^{er} paragraphe :

C'est la marque évidente d'un désaccord avec les mesures gouvernementales.

REPONSE DU MAIRE D'AIX-EN-PROVENCE

La ville d'Aix-en-Provence avait déjà eu l'occasion de répondre à un rapport plus circonstancié et détaillé concernant son seul territoire, ce présent projet étant plus générique appelle moins de réponses, mais malgré tout quelques observations :

I/ Pour ce qui est de la ville d'Aix-en-Provence, la force de l'arrêt du Conseil Constitutionnel sur l'article 91 de la LOPSSI et son argumentation ont un impact certain. En effet, si la ville d'Aix-en-Provence a été amenée à élargir son action préventive et répressive de façon à palier des difficultés de présence de la Police Nationale comme le rappelle le rapport de la Cour des Comptes, cet élargissement s'est fait dans un esprit de coordination et de cohérence avec les actions de la Police Nationale et non dans un esprit de subordination.

L'arrêt du Conseil Constitutionnel vient donc renforcer cette approche de la ville d'Aix-en-Provence qui s'inscrira dans le strict respect des compétences institutionnelles pour la rédaction de la prochaine convention de police, le principe de ces conventions n'étant pas une subordination comme le rappelle le Conseil Constitutionnel mais une coopération formalisée pour un meilleur résultat de l'ensemble des forces institutionnelles présentes sur la voie publique.

La ville d'Aix-en-Provence sera donc particulièrement attentive à ce qu'il ne soit pas possible de considérer la coopération entre la Police Nationale et la Police Municipale comme une mise à disposition des policiers municipaux aux officiers de police judiciaire.

Nous ne pouvons dans cet esprit qu'être en désaccord avec le rapport de la cour des comptes qui dans sa page 16 utilise la coopération aixoise entre les forces de police pour illustrer le propos suivant :

« Dans certaines villes, notamment du sud-est de la France, la coordination entre les deux polices prend ainsi la forme d'une collaboration poussée qui multiplie les interventions conjointes et instaure une certaine unité de commandement. La police municipale devient une force supplétive et subordonnées à la police nationale. »

La coopération, y compris lorsqu'il s'agit de répartir des effectifs sur des territoires et des heures, ne signifie pas subordination et unité de commandement. La Police Municipale d'Aix-en-Provence reste sous l'autorité de son Maire, de son Adjoint Délégué et sa hiérarchie administrative afin de remplir les missions confiées par le Code Général des Collectivités Locales. Mais cela devra sans aucun doute apparaître

plus clairement dans les prochaines formalisations de la politique de coproduction de sécurité publique à Aix-en-Provence.

• II - Sur la formation des agents

La ville d'Aix-en-Provence ne peut que partager les préoccupations du rapport sur les faiblesses des formations initiales ou continues et les difficultés pour les villes de gérer la simultanéité de l'emploi et de la formation initiale.

Sur ce point la ville d'Aix-en-Provence se félicite que le rapport de la Cour des Comptes ait souligné les particularités de la ville d'Aix-en-Provence, notamment :

- La formation continue avec notamment des séances de tirs nombreuses et régulières.*
- L'évaluation des activités et l'établissement de bilans complets et détaillés.*
- Le principe de présentation au Préfet et au Procureur des agents qui visionnent les images de vidéo protection de la ville, bien que cela ne soit pas exigé par la loi.*

Dans la poursuite de ces particularités, des efforts supplémentaires seront menés à Aix-en-Provence pour améliorer encore le professionnalisme de nos équipes, policiers municipaux, ASVP, agents techniques ou administratifs et développer ainsi une présence efficace de proximité. Comme le souligne le rapport, l'un des sujets cruciaux de ces dispositifs de formation continue et d'évaluation d'activité sera ainsi le développement des capacités de management de nos agents d'encadrement.

• III – Sur l'évaluation des dispositifs de sécurité publique municipaux

Tout en saluant le travail d'évaluation de l'activité du service de Police Municipale, le rapport souligne les faiblesses structurelles de l'évaluation des dispositifs de vidéo protection en France.

Pour la ville d'Aix-en-Provence, dans la prolongation des propos du rapport, l'évaluation isolée d'un des outils de la chaîne de sûreté n'a pas beaucoup de sens, mais il convient bien mieux de s'inscrire dans une approche d'évaluation des activités des services d'une part et des résultats de la politique de sûreté de la ville et de ses partenaires d'autre part.

La seule évaluation d'activité ou de rentabilité financière d'un dispositif n'a pas non plus beaucoup de pertinence, tant le sujet de la

rentabilité sociale est prégnant sur ces problématiques : à combien de morts ou de femmes violées pourrait-on fixer la rentabilité d'un système de vidéo protection ou d'une équipe de police municipale ?

La Ville d'Aix-en-Provence s'est donc d'ores et déjà engagée dans une démarche de bilan et d'évaluation de l'activité, mais au-delà, elle souhaite structurer les moyens de pilotage et de suivi des résultats de la politique municipale de sécurité publique.

Ainsi, la ville s'est engagée suite au rapport de la Cour des Comptes et à l'évolution de la doctrine de l'Etat, notamment au travers de l'arrêt du Conseil Constitutionnel sur la LOPSSI dans une démarche de redéfinition, de formalisation et d'évaluation de la Politique Municipale de sécurité et de tranquillité publique qui s'appuiera sur les axes suivants :

- Formalisation d'une politique municipale de tranquillité publique faisant l'objet d'un débat public et d'un vote d'une délibération cadre par le Conseil Municipal.*
- Formalisation d'un projet de service qui comprendra une meilleure professionnalisation des équipes municipales de tranquillité publique et de leur encadrement (policiers municipaux, ASPVP, agents administratifs et techniques) et de leur parfaite organisation avec l'ensemble des Services Municipaux (Gestion de l'Espace Public, Circulation...).*
- Réorientation des actions de Police Municipale vers plus de proximité et de présence en centre-ville et villages en coopération avec les actions spécialisées de la Police Nationale dans le prolongement de l'arrêt du Conseil Constitutionnel sur la continuité intangible de la chaîne de police judiciaire.*
- Rééquilibrage des rapports avec les forces de l'Etat au travers notamment d'une nouvelle convention de police et de partenariats institutionnels renouvelés et ravivés (CLSPD, CIPD, etc....), là encore dans le prolongement de l'arrêt du Conseil Constitutionnel.*
- Mise en place de dispositifs d'évaluation et de pilotage de la sécurité publique municipale.*

Espérant que vous serez sensible à la démarche volontariste de la Ville d'Aix-en-Provence, notamment en matière d'évaluation et de contrôle de sa politique préventiviste et sécuritaire menée par la Police Municipale, je vous serai extrêmement reconnaissante de bien vouloir prendre en considération les observations ci-énoncées et vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en l'expression de ma très haute considération.

REPONSE DU DEPUTE MAIRE D'ANTIBES

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que le rapport de la
Cour n'appelle pas d'observation particulière de la Ville d'Antibes.*

REPONSE DU MAIRE DE CAGNES-SUR-MER

Je n'ai pas de remarque particulière sur le contenu de cette analyse.

REPONSE DU MAIRE DE CANNES

*Après une lecture attentive, je ne souhaite émettre aucune
remarque particulière sur ce projet de rapport.*

REPONSE DU MAIRE D'HYERES-LES-PALMIERS

En réponse, j'ai l'honneur de vous faire savoir que ce rapport n'appelle, de la part de la Commune d'Hyères, aucune observation particulière.

REPONSE DU MAIRE DE LA CIOTAT

En préalable, je dirais que la réduction des effectifs de la police nationale et de la gendarmerie est préjudiciable à la sécurité territoriale et au bon fonctionnement des institutions, aussi il semble fondamental que l'état continue à investir pleinement et prioritairement ses devoirs régaliens.

Conscient des évolutions de la délinquance de ces dernières années, le législateur a cependant dû prendre des mesures pour lutter contre une criminalité devenue multiforme.

Malheureusement cette succession de textes couplés à une inévitable réduction budgétaire ne permet plus de répondre efficacement aux problèmes d'insécurité rencontrés par l'ensemble de nos concitoyens et le maire en première ligne de ces problématiques se trouve de plus en plus esseulé face aux réponses à apporter.

Pour exemple, il est cité dans le rapport que :

«... la police municipale devient alors un auxiliaire de la police nationale qui adapte ses missions en fonction des siennes ... »

Ou bien encore :

«... que la police municipale devient une force supplétive et subordonnée à la police nationale ... »

Alors que cette dernière dans ce domaine ne dispose ni de la formation ni des prérogatives requises pour assurer dans le respect des droits fondamentaux l'ensemble de ces missions.

De plus, pour ce qui est des prérogatives propres au maire en matière de prévention de la délinquance, le législateur a encore accru la compétence des EPCI dans le champ de la prévention de la délinquance avec la loi du 5 mars 2007. Le partage des responsabilités n'est aujourd'hui pas suffisamment clarifié, sans parler de la difficulté technique et juridique de la qualité d'officier de police judiciaire qui est octroyé au maire par son mandat électif alors que le président d'un EPCI en revanche n'est pas détenteur d'un mandat électif.

Et si le transfert de compétence entre une municipalité et un EPCI dans le domaine de la prévention de la délinquance reste compliqué, il semblerait que l'exercice de la loi du 5 mars 2007 au sein d'une commune soit plus aisé. Or il n'en est rien, car au regard de cette loi, l'application des nouveaux pouvoirs de police du maire restent complexes.

La législation donne la possibilité au Maire pour des faits susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publique portés à sa connaissance par l'Education Nationale, par un référent social municipal ou par la Police Municipale, d'effectuer un rappel à l'ordre, de prononcer une mesure d'accompagnement parental ou proposer une transaction au contrevenant. Ces mesures interviennent en remplacement des peines contraventionnelles prévues par le Code pénal.

S'il n'existe pas de difficultés particulières pour le rappel à l'ordre, en revanche pour l'accompagnement parental et la transaction une vigilance s'impose.

Pour l'accompagnement parental, il sera primordial de fixer les limites et les conditions de cette formule en accord avec le Conseil Général.

Par contre, il faut bien insister sur le fait que dans le cas de la transaction qui intervient pour de la petite dégradation, alors qu'en droit français les véritables mesures « de réparation » sont perçues par les victimes, en l'occurrence la Commune, la mesure dite de « de réparation » est perçue par le trésor public au profit de l'état sans retour possible vers la Commune.

La Mairie ne peut donc être indemnisée au titre de son préjudice et le dommage reste à sa charge. Il semblerait que des députés aient déposé une proposition de loi visant à rectifier ce qui s'apparente à une erreur.

En attendant, il faudra arbitrer entre la nécessaire indemnisation de la commune victime et la mise en œuvre de ces pouvoirs à visée pédagogique et politique.

La deuxième possibilité offerte au Maire est la réparation du préjudice en nature, par un travail. Au regard de la loi le travail non rémunéré est codifié au même titre que les TIG. Mais ce régime juridique suppose une décision de justice. En l'état, si nous étions amenés à devoir l'utiliser, il conviendrait de l'aborder par une mesure citoyenne et non sous l'angle du travail.

N'étant pas sous couvert de justice la Mairie devra porter une attention toute particulière en cas de recours à cette mesure au regard de ses assurances (responsabilité civile pour les accidentés) et s'interroger sur le respect des dispositions du Code du travail quant aux règles relatives à la durée du travail (âge et maxima).

Nonobstant toutes ces difficultés, la commune de la Ciotat depuis plusieurs années s'investit en matière de sécurité et de prévention de la délinquance en développant une politique volontariste basée sur trois

axes, prévention, dissuasion, sanction, en impliquant un nombre important d'acteurs et de professionnels.

En conclusion

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, le maire est désormais le chef d'orchestre de la politique de prévention de la délinquance dont il anime et coordonne la mise en œuvre sur le territoire de la commune. Cette loi qui élargit les compétences du maire en matière de bon ordre, de tranquillité, de sécurité et de salubrité publique et qui consolide la place du Conseil local de Sécurité et de prévention de la délinquance au sein de l'organisation municipale, ne pourra à elle seule restaurer l'autorité publique, sans un engagement fort de l'Etat.

En effet le respect de l'autorité publique ne pourra pas être restauré sans moyens humains techniques et financiers. Il faudra donc un véritable engagement de l'ensemble des acteurs œuvrant dans le domaine de la justice et de la sécurité aux côtés des élus locaux. Sans véritable synergie entre les forces régaliennes et les élus territoriaux, l'objectif ne saurait être atteint.

Souhaitant que ces différentes réflexions et constatations vous permettent d'apporter un éclairage supplémentaire à l'élaboration de votre rapport public sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, je vous prie d'agréer, Monsieur Le Premier président de la Cour des comptes, l'assurance de ma très haute considération.

REPONSE DU DEPUTE MAIRE DE NICE

En préambule, il convient de souligner la grande précision des données contenues dans ce rapport. Il présente une excellente photographie de la police municipale et pose le débat de façon très claire.

Quelques points méritent néanmoins un éclairage complémentaire.

Les ASVP peuvent aussi verbaliser en application du règlement sanitaire départemental.

1/ La fonction d'APJ n'est pas vraiment souhaitée car elle entraînera inévitablement un transfert de tâches vers la police municipale. Cette fonction peut par contre constituer une garantie supplémentaire pour l'utilisation de la vidéo protection par la police municipale.

2/ La convention de coordination de Nice a fait l'objet d'une évaluation annuelle en 2010.

3/ Il est normal que la police municipale reste subordonnée à la police nationale dans l'exercice des missions judiciaires.

4/ Il n'est pas question de transférer les missions de prévention aux ASVP, elles sont assumées à Nice par les policiers municipaux et les îlotiers en particulier.

Il convient d'ajouter au sujet de la prévention de la délinquance, le rôle éminent de l'éducation nationale et du Conseil Général.

Les outils du rappel à l'ordre et de la transaction en cas d'incivilités ne peuvent être fructueux que si le Procureur les valide et les soutient ; ce n'est pas le cas à Nice.

REPONSE DU SENATEUR MAIRE DE TOULON

La Police Municipale de Toulon ne travaille pas en règle générale la nuit, sauf de début juin à mi septembre en raison des spécificités de la période estivale sur Toulon et de la nécessité d'assurer une présence policière notamment sur les plages durant cette période.

Un dossier est en cours d'élaboration pour étendre la plage journalière horaire jusqu'à 24h00 pour accroître la qualité d'offre de service de la Police Municipale en collant au plus près aux réalités des difficultés rencontrées par nos concitoyens et par là même lutter plus efficacement contre l'insécurité, la petite délinquance et les nuisances liées aux bruits et aux animaux errants ou dangereux.

La ville de Toulon assure la formation aux outils du CSU et à leur évolution à travers les missions confiées au prestataire choisi pour installer le dispositif et en assurer la maintenance, mais le choix qui a été fait de confier aux seuls policiers municipaux les missions d'opérateurs représente une garantie notamment en matière de déontologie.

REPONSE DU DEPUTE MAIRE D'AIX-LES-BAINS

Je partage largement l'ensemble des éléments que contient ce rapport et j'ai eu l'occasion d'apporter des informations et des précisions à la chambre régionale des comptes de Lyon, lors de son dernier examen de gestion de la Commune d'Aix-les-Bains.

Je n'ai pas de commentaire complémentaire à faire par rapport aux éléments qui sont proposés dans le rapport.

La Ville d'Aix-les-Bains a pour sa part une police municipale proportionnée à la situation de la commune qui vit dans un large sentiment de sécurité malgré son surclassement touristique. Par ailleurs, la Municipalité a engagé depuis 2001 une action de prévention de la délinquance en accord avec les partenaires sociaux et les services de l'Etat.

Tels sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance.

REPONSE DU MAIRE DE BRON

Je n'ai pas d'observation à formuler sur le rapport.

REPONSE DU MAIRE DE FONTAINE

Je n'ai pas d'observation à formuler sur le rapport.

REPONSE DU MAIRE DE GIVORS

Après lecture attentive du projet de rapport, j'ai l'honneur de vous faire savoir que la municipalité ne souhaite pas formuler en retour de remarque ou commentaire particulier en la matière.

REPONSE DU SENATEUR MAIRE DE LYON

*Ce rapport qui a retenu toute mon attention n'appelle pas de
remarques particulières de ma part.*

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-ETIENNE

Une réflexion est en cours sur l'élargissement de l'usage de la vidéo surveillance afin qu'elle serve également à repérer les incidents liés au trafic ou les contraventions aux règles d'hygiène sur le domaine public et permet, par la même, d'optimiser l'intervention des différents services qui concourent à l'entretien et au bon ordre sur l'espace public. Ces évolutions se feront dans le cadre d'un dialogue avec le Comité d'éthique sur la vidéo surveillance créé au début de mon mandat.

REPONSE DU SENATEUR MAIRE DE SAINT-FONS

Le greffe de la Cour me demande de faire parvenir mes éventuelles observations ou, à défaut, de faire savoir que ce projet de rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

Si je ne peux vous transmettre d'observations, je ne peux pas pour autant écrire que ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

En effet, j'aurais souhaité apporter des éléments de réponse, notamment sur les points à propos desquels notre collectivité est mentionnée, mais le caractère très parcellaire des éléments de cet extrait de rapport ne le permet pas.

Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, il est indiqué que notre commune présente le coût de fonctionnement annuel le plus élevé pour son système de vidéosurveillance (19 900 € par caméra). Cette constatation mériterait sans doute des commentaires, mais l'absence d'éléments quantifiés sur les autres communes de l'échantillon ne permet pas d'argumenter une réponse pertinente.

Je regrette sincèrement que le caractère parcellaire du document qui m'a été adressé ne me donne pas la possibilité de vous transmettre les éléments argumentés que l'importance du sujet traité mériterait.

Soyez assuré que je ferai une lecture attentive de la version finale et exhaustive du rapport public de la Cour sur ce sujet.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE SAINT-FONS

(2001-2008)

Celui-ci n'appelle de ma part aucune observation.

REPONSE DU MAIRE DE VILLEFRANCHE-SUR-SAONE

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport public thématique intitulé «l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique», qui retrace avec exactitude le développement des polices municipales en effectifs et compétences.

**REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE VILLEFRANCHE-SUR-
SAONE**

(1989-2008)

*Ce rapport n'appelle de ma part aucun commentaire et je vous
en donne acte.*

Egalement destinataires du projet d'observations de la Cour, les maires de Boulogne-Billancourt, d'Argenteuil, d'Ivry-sur-Seine, les anciens maires d'Argenteuil, de Saint-Maur-des-Fossés et de Saint-Etienne, ne lui ont pas adressé de réponses.
