



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

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

Tome 1

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

Octobre 2011

SOMMAIRE

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

II - Le processus de décision	59
A - Les propositions conjointes de la DGPN et de la DGGN	59
B - L'apparition de désaccords	61
C - Les propositions des préfets de région	62
D - Les positions de la DGPN et de la DGGN	69
E - Les décisions ministérielles	77
III - La mise en œuvre des opérations de redéploiements	83
A - L'extension de la zone de police	83
B - L'extension de la zone de gendarmerie	93
C - Le coût global des opérations de redéploiement	103
CHAPITRE III : LES PERSPECTIVES DE NOUVEAUX REDEPLOIEMENTS	111
I - La situation actuelle	111
A - L'atténuation des critères objectifs de distinction entre les deux zones	112
B - Un partage territorial encore inadapté	113
C - Doctrine d'emploi et organisation territoriale des forces	114
II - Lignes directrices et contraintes des redéploiements futurs	118
A - Deux lignes directrices	118
B - Les contraintes	121
CONCLUSION GENERALE	133
ANNEXES	135

Avertissement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Résumé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recommandations

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

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

Introduction

Au sein de la 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).

A l'échelle de Paris et des départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-St-Denis, Val-de-Marne), la préfecture de police reproduit une organisation analogue à celle de la DGPN du point de vue de la spécialisation de ses directions opérationnelles¹.

La gendarmerie nationale est placée depuis 2002 pour son emploi sous l'autorité du ministre de l'intérieur², chargé d'en définir les missions autres que celles relatives à l'exercice de la police judiciaire. Elle a été rattachée organiquement au ministère de l'intérieur par la loi du 3 août 2009 et incluse dans son administration par un décret du 23 décembre 2009. Cette réforme a été mise en œuvre sans modification, au niveau territorial, de son organisation ou des conditions de coordination de ses unités avec les services de la police nationale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre I

Les redéploiements résultant de la

LOPSI (2003-2006)

La question du partage des zones de compétence de la police et de la gendarmerie en matière de sécurité publique est restée continuellement ouverte pendant une trentaine d'années³ avant que la LOPSI du 29 août 2002, permette d'engager pour la première fois depuis des années un mouvement global de redéploiement des unités de police et de gendarmerie.

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

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

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

³ Cf. annexe 1.

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

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

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

L'évaluation *ex post* de la portée, de l'efficacité et de l'efficience de ces redéploiements doit être rapportée à ces objectifs et principes, qui ont été inégalement explicités. En effet, aucun objectif quantitatif ni géographique précis n'a été attaché au redéploiement lancé par la loi : aucun scénario de mise en œuvre n'a été officiellement arrêté au niveau ministériel⁴, aucune liste de circonscriptions à redéployer n'a été rendue publique, aucune estimation préalable des effectifs susceptibles d'être redéployés n'a été entreprise. Le mouvement lancé par la LOPSI relevait d'une déclaration de principe dont la mise en œuvre a ensuite emprunté une voie pragmatique, chaque hypothèse de transfert de communes d'une zone à l'autre faisant l'objet d'une étude locale au cas par cas, avant décision du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur voire du ministre.

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

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

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

Ces redéploiements ont concerné 66 départements et se sont traduits :

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

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

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

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

A - Les critères et les travaux des années 1990

1 - Le décret du 19 septembre 1996

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

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

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

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

Un second décret du même jour est venu préciser la répartition des attributions, en affirmant le principe d'exclusivité de compétence, ainsi que les modalités d'organisation de la coopération entre la police nationale et la gendarmerie nationale⁵.

2 - Le rapport Carraz-Hyest de 1998

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

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

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

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

⁶ Trois critères étaient alors proposés : la continuité de l'agglomération urbaine, une densité de population supérieure à 500 habitants par km², et un taux de criminalité supérieur à 67 faits pour mille habitants.

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

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

3 - Les suites données

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

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

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

A la suite d'une réunion conjointe entre les ministères de l'intérieur et de la défense en juin 1999, quelques opérations étaient validées : transfert à la gendarmerie nationale de six CSP⁷, quatre transferts dits de compensation en zone police⁸, transferts dits d'harmonisation inter-zones de police et de gendarmerie dans 29 communes (21 devant passer en zone de gendarmerie, 8 en zone de police).

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

B - Les principes et les objectifs des redéploiements

La LOPSI du 29 août 2002 ne comportait que l'énoncé du mouvement de redéploiement qu'elle engageait. Elle en fixait les principes directeurs, mais sans objectif opérationnel précis, ni objectif budgétaire d'économies, tandis qu'elle programmait une croissance des moyens alloués aux deux forces⁹. A travers des énoncés génériques, deux principes directeurs devaient gouverner le mouvement de redéploiement.

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Le principe d'un redéploiement « équilibré »

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

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

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

Cet objectif de neutralité en termes d'effectifs constitue une différence marquée avec le scénario de redéploiement présenté dans le rapport Carraz-Hyest de 1998, qui impliquait explicitement une réduction, il est vrai peu importante, des effectifs de la police au profit de ceux de la gendarmerie¹⁰.

II - La mise en œuvre des redéploiements

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

A - La méthode

1 - Les instructions nationales : une approche concertée

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

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

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

la diversité des situations locales. La concertation et le dialogue guideront votre démarche avec un souci pédagogique de nature à assurer chacun de la justesse des choix proposés au regard de l'intérêt général. A la différence des plans de réorganisation antérieurs, les redéploiements que vous conduirez seront conçus et mis en œuvre par vos soins, en liaison étroite avec les directeurs départementaux de la sécurité publique et les commandants de groupements de gendarmerie. (...) Les élus locaux et l'autorité judiciaire seront informés, en toute transparence, de la méthodologie choisie pour la gestion de ce dossier et des propositions que vous aurez arrêtées ».

Au niveau national, les propositions des préfets devaient être examinées par des groupes de travail tripartites réunissant cabinet du ministre de l'intérieur, DGPN et DGGN, chaque opération faisant ensuite l'objet d'une fiche destinée au directeur de cabinet du ministre de l'intérieur pour préparation des décisions.

Un calendrier très rapide était imposé aux préfets puisque leurs premières propositions, issues elles-mêmes de la phase de concertation prescrite, devaient être communiquées au ministre de l'intérieur avant le 15 novembre 2002, soit dans un délai global de sept semaines. Cette instruction ministérielle a été dédoublée par deux notes du DGPN et du DGGN à leurs responsables départementaux, des 1^{er} octobre et 27 septembre 2002, qui rappelaient notamment les critères du décret du 16 septembre 1996.

La note du DGPN, notamment, réitérait le principe suivant lequel *« il n'existe aucune liste officielle ou officieuse, destinant à l'avance telle commune ou telle circonscription à un transfert de compétence, les représentants du personnel doivent en être très clairement et largement informés¹¹ ».*

2 - La reprise des scénarios de 1998

Le maintien des critères issus du décret du 19 septembre 1996 et l'identité des objectifs implicites attendus des redéploiements avant comme après 2002 font qu'en pratique, les préfetures et les états-majors départementaux des deux forces de sécurité ont tous ressorti les dossiers élaborés en 1998 pour procéder à leur actualisation. Logiquement, les

¹¹ Le surlignage en gras est d'origine.

inquiétudes et oppositions qui s'étaient manifestées cinq ans auparavant se donc réveillées en des termes comparables¹².

La brièveté des délais laissés aux préfets ne leur a pas permis de mener une concertation approfondie, ni même (mais cela ne leur avait pas été demandé) d'enquête publique auprès des habitants des communes ou du réseau associatif. La phase de dialogue a en fait pris la forme d'une série d'entretiens bilatéraux avec les élus concernés, parfois *de visu*, parfois téléphoniques, complétés dans certains cas par une ou deux réunions collectives¹³.

Les autorités judiciaires compétentes ont été consultées par les préfets dans le cadre d'entretiens, certains procureurs ayant pris la peine de formuler par écrit leurs avis (surtout les avis négatifs).

D'après les quelques dossiers départementaux complets que la Cour a pu consulter, presque tous les préfets ont proposé au ministre de l'intérieur¹⁴ des scénarios « conservateurs », en retrait, à l'échelle de leurs départements, de ce qui avait été étudié en 1998.

Dans la Meuse, par exemple, les deux CSP « transférables » qui avaient été étudiées en 1998 (la CSP de Bar-le-Duc, en tant que CSP-préfecture, n'étant pas concernée par un transfert mais seulement par une éventuelle extension) ont fait l'objet des propositions suivantes :

- s'agissant de la CSP de Verdun (26 000 habitants) : « *La suppression a été écartée compte tenu de l'importance démographique de la circonscription et de la présence d'une délinquance caractéristique des zones urbaines, ce qui la place*

¹² Le préfet de la Meuse, écrivait ainsi, le 25 octobre 2002, au ministre de l'intérieur : « *Avant la remise de mon rapport complet d'ici le 15 novembre prochain, je souhaite, d'ores et déjà, appeler votre attention sur un dossier sensible, celui de l'éventuelle suppression du commissariat de Commercy, ceci pour deux raisons. D'une part, je fais d'ores et déjà l'objet de sollicitations fortes des syndicats de police (SNPT et SYNERGIE) auxquels j'ai indiqué que mes propositions sont réservées en priorité au Ministre. D'autre part, le député-maire de Commercy (...) s'est trouvé à la pointe du combat contre le projet de redéploiement de 1998, en s'opposant ouvertement aux Ministres de la Défense et de l'Intérieur de l'époque, en prenant la tête de la fronde des députés socialistes contre même la position de son groupe* ».

¹³ Cf. propositions des préfets de la Nièvre et de la Meuse aux ministres de l'intérieur et de la défense, en date respectivement des 14 et 15 novembre 2002.

¹⁴ Bien que les deux ministres de l'intérieur et de la défense aient été cosignataires de la circulaire du 26 septembre 2002, les propositions des préfets n'ont été adressées formellement qu'au seul ministre de l'intérieur, à l'attention de son directeur de cabinet.

dans la champ d'application du décret n° 96-828 du 19 septembre 1996. (...) C'est donc l'hypothèse d'une modification marginale des périmètres, conjointement proposée par la police et la gendarmerie, qui est avancée : la commune d'Haudainville (300 hab) serait rattachée à la zone police. Une telle évolution devrait toutefois être accompagnée d'une augmentation des effectifs de la circonscription de police de Verdun » ;

- *s'agissant de la CSP de Commercy (9 010 habitants) : « (...) c'est donc la suppression de la circonscription de police de Commercy au profit d'une brigade territoriale autonome de gendarmerie qui est proposée, en dépit des obstacles évoqués dans ma note du 25 octobre 2002 (...) ».*

Dans la Nièvre, les études de 1998 et l'application des critères de 1996 ne débouchaient que sur une seule hypothèse, celle du transfert à la gendarmerie de la CSP de Cosne-sur-Loire (12 000 habitants). Dans ses propositions au ministre de l'intérieur, le préfet de la Nièvre, tout en reprenant ce scénario, recommandait pourtant plutôt le *statu quo* :

« Le seul échange de responsabilité entre police et gendarmerie concevable dans la Nièvre :

- *ne me paraît pas pouvoir obéir à une amélioration des logiques d'organisation territoriale de la police et de la gendarmerie ;*
- *présente le risque de se traduire par l'aggravation des difficultés rencontrées à Nevers pour maîtriser la délinquance, dont le niveau est élevé, sauf à y consacrer des renforts d'effectifs tels qu'ils priveraient l'opération de tout réel intérêt global ;*
- *impliquerait la réalisation d'investissements immobiliers importants sans que la collaboration des collectivités locales soit garantie ;*
- *se heurterait, sans bénéfice évident dans l'efficacité des forces de sécurité, à une opposition ferme des élus locaux, toutes tendances confondues.*

Au total, je considère que l'échange ici étudié présenterait plus d'inconvénients que d'avantages ».

3 - Le rôle du ministère de l'intérieur dans le choix des opérations

Dans un nombre limité de cas, le ministère de l'intérieur est allé au-delà de l'approche prudente, pragmatique et consensuelle évoquée par la loi et les circulaires de l'automne 2002 qui avait été celle des préfets.

A titre d'exemple, en dépit de la proposition de *statu quo* du préfet évoquée ci-dessus, le ministre de l'intérieur a décidé à la fin de l'année 2002 de transférer les communes de la CSP de Cosne-Cours-sur-Loire en zone de gendarmerie et en a informé les élus concernés en février 2003. Cette situation est toutefois exceptionnelle, le ministère n'ayant que rarement « repêché » un transfert identifié en 1998 mais non proposé en 2002 par le préfet concerné.

a) L'accord des communes concernées

La suppression ou l'instauration du régime de la police d'Etat nécessite un arrêté ministériel en cas d'accord du conseil municipal concerné et un décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

L'analyse des actes pris permet d'établir que, sur les 121 communes transférées en zone de gendarmerie de 2003 à 2006, 36 l'ont été contre l'avis de leur conseil municipal et 85 avec l'accord de ce dernier.

En sens inverse, parmi les 219 communes transférées en zone de police, 34 l'ont été contre l'avis de leur conseil municipal et 185 avec l'accord de ce dernier.

Avec environ un cinquième des transferts opérés contre la volonté des assemblées délibérantes, l'affirmation du ministère de l'intérieur selon laquelle « *les transferts de compétence ont été mis en œuvre de 2003 à 2006 dans 66 départements de métropole et d'outre-mer, et très peu d'entre eux ont fait l'objet de réactions négatives* », ¹⁵ est donc contestable.

Sans qu'un bilan chiffré précis ait pu être dressé dans les 66 départements affectés par les redéploiements en rapportant les réalisations aux propositions initiales des préfets, il apparaît que le ministère, d'une façon générale, n'ait décidé de passer outre à l'avis négatif des conseils

¹⁵ Fiche « Redéploiements des zones de compétences entre la police et la gendarmerie nationales » communiquée à la Cour lors de son contrôle. Le surlignage en gras est d'origine.

municipaux concernés que dans les cas jugés indispensables ou faciles par les préfets.

A titre d'exemple, dans la Nièvre, la circonscription de police de Nevers aurait dû être étendue, en 2003, à la commune de Varennes-Vauzelles (10 210 habitants), qui fait partie de la communauté d'agglomération de Nevers, compte tenu de la continuité urbaine et commerciale entre les deux villes. En 2003, le conseil municipal de Varennes-Vauzelles était très opposé à cette hypothèse pour des raisons de principe. Mais le préfet du département s'était montré tout aussi réticent, en estimant, dans son rapport au ministre, que l'extension de la CSP de Nevers exigerait un renfort conséquent en personnels qu'il ne lui était pas possible de demander. Bien que dans le même temps, la suppression de la CSP de Cosne-sur-Loire (déconseillée par le préfet) ait libéré des effectifs policiers, le ministère a choisi de ne pas transférer Varennes-Vauzelles, et a utilisé le transfert de Cosne-sur-Loire pour compenser d'autres transferts unilatéraux au niveau national dans le cadre de la compensation globale entre les deux forces.

b) *Les contentieux*

Les recours contentieux introduits par les communes contre les décrets de transfert ont été rares : la Cour n'a trouvé que deux décisions du Conseil d'Etat sur de tels recours. La première porte sur le transfert en zone police des communes de Boé et Bon Encontre (Lot-et-Garonne)¹⁶, la seconde sur le transfert en zone gendarmerie de la commune de Marmande (également dans le Lot-et-Garonne)¹⁷. Ces deux affaires ont donné l'occasion au juge administratif de préciser les conditions d'appréciation des critères de 1996.

Dans sa décision rejetant le recours formé par la commune de Bon Encontre à l'encontre du décret du 28 août 2006 y instaurant le régime de la police d'Etat, le Conseil d'Etat a estimé que la croissance démographique de la commune, la présence de zones artisanales et commerciales, la continuité périphérique avec la ville d'Agen et l'existence d'une communauté d'agglomération étaient autant d'indices qu'il existait un « *ensemble urbain* » au sens du décret du 16 septembre 1996. Mais surtout, le Conseil d'Etat a constaté que l'« *imbrication accrue entre la délinquance observée à Agen et dans les communes périphériques telles que Boé et Bon Encontre ainsi que la commission dans ces dernières communes de délits de dégradations et destructions*

¹⁶ Cf. CE, *Commune de Bon Encontre*, 16 janvier 2008.

¹⁷ Cf. CE, *Commune de Marmande*, 16 janvier 2008.

volontaires plus fréquemment observés dans les zones urbaines » remplissait le deuxième critère exigé par le décret, c'est-à-dire celui d'une délinquance caractéristique des zones urbaines : cette formulation met l'accent sur la continuité territoriale de la délinquance générale, entraînant celle de l'action des forces.

En 2001, dans une décision relative à la suppression du régime de la police d'Etat sur la commune de Vitry-le-François¹⁸, le Conseil d'Etat avait caractérisé ce critère réglementaire à partir des caractéristiques intrinsèques de la délinquance, en relevant notamment la part de la délinquance de voie publique et de la délinquance des mineurs dans la délinquance générale pour en apprécier le caractère urbain.

De façon moins innovante, la décision par laquelle le Conseil d'Etat a rejeté le recours formé par la commune de Marmande contre son transfert en zone gendarmerie a permis au juge administratif de préciser qu'indépendamment de l'aire urbaine à laquelle appartient géographiquement une commune ou un ensemble de commune, seule la population des communes soumises au régime de la police d'Etat (c'est-à-dire constituant une CSP) doit être prise en compte pour apprécier le critère des 20 000 habitants.

B - Des redéploiements entourés de plusieurs garanties

Afin de prévenir ou modérer les diverses oppositions qui avaient cristallisé en 1998, les redéploiements opérés dans le cadre de la LOPSI ont été entourés de multiples garanties offertes aux directions générales, aux élus et aux personnels.

1 - Des garanties d'équilibre entre les deux forces

Vis-à-vis des deux directions générales, l'objectif d'équilibre, à savoir qu'aucune des deux forces ne devait perdre des effectifs du fait des redéploiements, au plus petit niveau territorial possible, était présent dans la LOPSI.

Quoique non explicite dans la loi, un second critère d'équilibre, auquel les directions générales et départementales attachaient et attachent toujours le plus grand prix, est rapidement apparu : celui de la population couverte par chacune des deux forces. Dans sa circulaire du 27 septembre 2002, le DDGN écrivait ainsi : « *Les transferts qui seront réalisés doivent être appréciés à l'intérieur d'un département sur la base du principe de*

¹⁸ Cf. CE, *Commune de Vitry-le-François*, 30 novembre 2001.

*l'échange compensé de population*¹⁹ fixé par la LOPSI ». En réalité, la loi elle-même ne mentionnait que « *l'échange compensé* », et non « *l'échange compensé de population* », a fortiori à l'échelle départementale, ce qui permettait en principe davantage de souplesse.

Dans les faits, la question était suffisamment sensible pour que les préfets se soient efforcés de proposer des scénarios équilibrés en termes de population couverte, quitte à faire jouer à certaines communes le rôle de « monnaie d'échange » sans enjeu opérationnel évident.

Ces compensations n'ont cependant pas été systématiques, soit qu'elles n'aient pas été retenues par le ministère malgré la proposition du préfet (comme dans le cas de la Nièvre, évoqué ci-dessus), soit, plus rarement, que le préfet ait de lui-même proposé un scénario à l'avantage d'une des deux forces (comme dans le cas des Alpes-Maritimes).

Le bilan présenté au point II ci-dessous montre que ce critère n'a pas été respecté au niveau national, la police ayant bénéficié d'un « solde net » de 190 814 habitants à l'issue des transferts des années 2003-2006.

2 - Des garanties destinées aux élus : le maintien des effectifs et de la qualité des services

L'objectif de maintien des effectifs se posait sous un jour différent au niveau de chaque commune et, en termes aigus, dans les cas des transferts de la police à la gendarmerie.

En effet, les transferts de la gendarmerie à la police ne portaient que sur des communes de petite taille situées dans la continuité urbaine immédiate de CSP importantes. Ces communes ne bénéficiaient souvent que de petites brigades de gendarmerie, voire plus souvent, dépendaient d'une brigade cantonale sans implantation sur leur territoire. Conformément au concept d'emploi de la police, ces communes ont été prises en charge par le commissariat le plus proche. Dans les quelques cas de communes importantes, des postes de police ont toutefois été ouverts, avec un fonctionnement de quatre ou cinq jours sur sept et de 8 heures à 18 heures. Dans le Puy-de-Dôme, par exemple, la création des CSP de Cournon et de Gerzat s'est accompagnée de l'ouverture de bureaux de police dans les communes limitrophes de Lempdes, de Cendre et de Cébazat, qui dépendaient auparavant de brigades territoriales localisées ailleurs.

¹⁹ Le surlignage en gras est d'origine.

Les élus locaux inquiets étaient davantage ceux concernés par des transferts de la police vers la gendarmerie, avec suppression de CSP et donc de commissariats. Dans une lettre adressée au secrétaire général d'une organisation professionnelle de policiers, le ministre de l'intérieur devait ainsi préciser le 29 octobre 2002 : « *C'est un service de même niveau, ouvert chaque jour de l'année, avec une présence nocturne qui sera mise en place par la gendarmerie nationale. (...) A la différence de 1998, il n'est pas question de substituer à un commissariat doté de 40 fonctionnaires une brigade de gendarmerie de 12 ou 16 militaires mais une brigade d'un effectif voisin de celui d'un commissariat.* » Un peu plus tard, cet engagement était repris dans une circulaire générale aux préfets adressée en avril 2003 : « *Il s'agit là d'un fait sur lequel il convient d'insister auprès des élus locaux qui demandent a minima le **maintien des effectifs de police ou de gendarmerie**. Ils demandent également et fort logiquement **une permanence des services de nuit** dont ils ont le sentiment qu'elle est mieux assurée par les services de police que de gendarmerie. L'objet même de cette réforme est notamment de garantir cette disponibilité nocturne. C'est pour cette raison que j'ai pris l'engagement devant l'Assemblée Nationale de la maintenir en tout état de caus.* ».

En pratique, le maintien des effectifs dans les cas de transferts de la police à la gendarmerie a été obtenu par deux moyens :

- parfois, en acceptant pour les nouvelles brigades territoriales un effectif supérieur à celui qui aurait résulté de l'application des ratios nationaux de référence pour établir leur tableau d'effectifs autorisés (TEA) ;
- mais surtout, en localisant dans la commune affectée des unités ayant une compétence sur l'ensemble de la communauté de brigade (COB), l'arrondissement voire le département.

Dans ce dernier cas, le plus fréquent, l'engagement rappelé ci-dessus de mettre en place des brigades « *d'un effectif voisin de celui du commissariat* » n'a pas été respecté, le maintien des effectifs étant obtenu autrement qu'avec la seule création de brigades territoriales se substituant aux commissariats.

L'exemple de Commercy, dans la Meuse (cf. annexe n°3), avec ses 61 gendarmes présents, dont 24 pour la brigade territoriale proprement dite, contre 41 policiers auparavant, ne constitue pas un cas isolé. Le dispositif mis en place par la gendarmerie pour remplacer deux CSP supprimées dans le Puy-de-Dôme montre aussi comment le « calibrage » des brigades appelées à succéder aux commissariats a permis de respecter

en apparence le maintien des effectifs sur place tout en rationalisant les dotations au regard du nombre d'habitants et du niveau de la délinquance.

Tableau n° 1 : Constitution des nouvelles brigades du Puy-de-Dôme

ISSOIRE	Effectifs	Ratios (2002 / 2004)	
Police	44	1 policier / 312 habitants	1 policier / 12,5 faits constatés par an
Gendarmerie	44	1 gendarme / 864 habitants	1 gendarme / 30 faits constatés par an
<i>Brigade territoriale d'Issoire</i>	24		
<i>Peloton de surveillance et d'intervention (PSIG)</i>	14		
<i>Brigade de recherches</i>	6		

Source : préfecture du Puy-de-Dôme, novembre 2002

THIERS	Effectifs	Ratios (2002 / 2004)	
Police	44	1 policier / 296 habitants	1 policier / 20 faits constatés par an
Gendarmerie	51	1 gendarme / 592 habitants	1 gendarme / 34 faits constatés par an
<i>Brigade territoriale de Thiers</i>	29		
<i>Peloton de surveillance et d'intervention (PSIG)</i>	16		
<i>Brigade de recherches</i>	6		

Source : préfecture du Puy-de-Dôme, novembre 2002

Cette gestion habile des opérations de transfert a sans doute été facilitée, dans la plupart des départements, par les augmentations d'effectifs programmées par la LOPSI. C'est ainsi que les groupements ont pu, comme dans le cas de Thiers ci-dessus, dépasser le référentiel national appliqué par la DGGN qui était alors fixé à un gendarme pour 1 000 habitants dans les brigades non périurbaines, un pour 800 habitants dans les brigades périurbaines très sensibles (PU 1), un pour 900 dans les brigades périurbaines sensibles (PU 1) ainsi que dans les autres brigades périurbaines (PU 3).

La qualité des services, quant à elle, notamment la nuit, a été pensée dans le cadre du concept d'emploi de chacune des deux forces. La gendarmerie n'a pas expérimenté l'ouverture nocturne, mais a simplement appliqué aux communes transférées la disponibilité nocturne en usage.

C'est donc surtout l'organisation de la présence sur la voie publique qui a été mise en avant par les deux forces au titre de la qualité des services. Dans les communes transférées de la police à la

gendarmerie, la localisation d'un peloton de surveillance et d'intervention (PSIG) a souvent permis d'accroître la quantité des patrouilles diurnes et parfois nocturnes, mais à l'échelle du canton et non pas des seules communes où la présence policière avait été supprimée. Il en a été ainsi, par exemple, à Commercy, Cosne-sur-Loire ou Vence. Symétriquement, les renforts d'effectifs dans les CSP principales en provenance des CSP supprimées ont fréquemment permis de créer ou renforcer les brigades anti criminalité (BAC).

3 - Les garanties offertes aux personnels

Dans les deux forces, les mutations géographiques rendues nécessaires par les redéploiements ont été gérées via un système de recueil de vœux et, dans les quelques départements examinés par la Cour, ce système s'est révélé suffisant pour gérer la quasi-totalité des situations individuelles.

En vertu du principe de l'échange compensé, le « solde net » des fonctionnaires ou des militaires appelés à quitter le département ou à s'éloigner significativement de la commune où ils étaient affectés a été réduit dans la plupart des cas, notamment parce que plusieurs CSP principales ont conservé pendant plusieurs années après 2003 un effectif supérieur à leur effectif théorique. La circulaire du 30 avril 2003 destinée à préciser aux préfets et aux DDSP les modalités pratiques des redéploiements avait en effet prévu un droit d'accès à la CSP la plus proche, qui était souvent la CSP « centre » dans le cas de suppressions de petites CSP : *« Les gradés et gardiens de la paix auront la possibilité de formuler trois choix de nouvelle affectation. Ils pourront obtenir, prioritairement et sans condition, leur mutation dans la circonscription de sécurité publique la plus proche de leur actuelle résidence administrative ou personnelle. Les autres choix ne seront satisfaits qu'après un examen individuel de chaque demand ».*

Le dispositif de mutation mis en place par la gendarmerie, conformément à ses règles, était plus directif, au moins dans les textes, puisqu'aucun droit n'a été formellement garanti, la circulaire du 27 septembre 2002 du directeur général énonçant simplement : *« Les mutations seront prononcées dans l'intérêt du service après examen attentif des souhaits exprimés par les personnels. Des sureffectifs de gestion pourront être momentanément autorisés en cas de nécessité avérée ».*

a) La police nationale

Dans sa lettre précitée du 29 octobre 2002 au secrétaire général d'une organisation professionnelle de policiers, le ministre de l'intérieur annonçait la mise en place d'une série de mesures exceptionnelles destinées à accompagner les personnels affectés par les redéploiements.

Il existait déjà une liste et un barème des différentes indemnités destinées aux policiers affectés par les redéploiements entre zones de police et de gendarmerie, fixés par un arrêté du 28 mars 2002. Et ce sont d'abord les montants fixés en mars 2002, avant la LOPSI, qui ont été repris dans la circulaire du 30 avril 2003. Ces montants ont ensuite être doublés par un arrêté du 20 janvier 2004 :

Tableau n° 2 : Indemnités destinées aux policiers affectés par un redéploiement

	Arrêté du 28 mars 2002	Arrêté du 20 janvier 2004
Changement de résidence familiale		
- célibataire et marié sans enfant	4 573 €	9 147 €
- avec au moins 1 enfant à charge	5 335 €	10 672 €
Pas de changement de résidence familiale et nouvelle résidence fixée à		
- entre 20 et 39 kms	1 372 €	2 745 €
- à 40 kms et +, célibataire sans enfant à charge	3 049 €	6 098 €
- à 40 kms et +, autre cas	4 573 €	9 147 €

En sus de ces indemnités pécuniaires, la circulaire du 30 avril 2003 a instauré un dispositif exceptionnel d'avancement :

Tableau n° 3 : Mesures exceptionnelles de promotion et d'avancement dans la police nationale

Gardiens de la paix	<ul style="list-style-type: none"> - promotion de droit à l'échelon exceptionnel pour les plus de 45 ans, l'année suivant le redéploiement ; - avancement au grade brigadier sur un contingent réservé sous réserve d'accepter un poste dans le ressort de la commission administrative paritaire interdépartementale ; - promotion à titre social six mois avant la retraite pour les non-titulaires des unités de valeur.
Brigadiers	<ul style="list-style-type: none"> - avancement au grade de brigadier-major sous réserve d'accepter un poste vacant dans le ressort de la commission administrative paritaire interdépartementale ou dans une région déficitaire en gradés ; - promotion à titre social six mois avant la retraite pour les non-titulaires des unités de valeur.
Corps de commandement et d'encadrement	<ul style="list-style-type: none"> - avancement aux grades de capitaine et de commandant moyennant « un examen particulièrement attentif des candidatures aux postes vacants »

Source : circulaire du 30 avril 2003.

b) La gendarmerie nationale

Les gendarmes en poste dans les unités dissoutes n'ont bénéficié d'aucune mesure particulière de déroulement de carrière. Les mouvements de mutation ont été traités au niveau régional en veillant à concilier les souhaits fonctionnels et géographiques des intéressés avec l'intérêt du service (postes vacants dans la région de gendarmerie, profils et compétences des militaires).

En matière de droits à solde, ceux-ci ont bénéficié du dispositif de droit commun, à savoir l'attribution des compléments (taux dégressifs en fonction du temps passé dans la précédente affectation) et suppléments (à compter de la sixième mutation pour les officiers et de la troisième pour les sous-officiers) de l'indemnité pour charges militaires, prévus par le décret n°59-1193 du 13 octobre 1959. Cependant, tandis que ces deux avantages ne sont normalement pas cumulables, le décret n°2003-1042 du 31 octobre 2003 a autorisé leur cumul en faveur des gendarmes concernés par les redéploiements.

En ce qui concerne les frais de déménagement, ces personnels ont été traités selon la règle de droit commun en vigueur à l'époque. Ils ont bénéficié de la prise en charge de leurs frais de changement de résidence sur la base des frais réellement exposés dans la limite d'un volume transporté autorisé tenant compte des charges de famille et du grade du gendarme.

Le ministère de l'intérieur n'a pas été en mesure de communiquer à la Cour un bilan financier des mesures indemnitaires et de déroulement de carrière appliquées par la DGPN et la DGGN aux personnels mutés à l'occasion des redéploiements police-gendarmerie des années 2003-2006. L'ignorance du coût global de ces dispositifs d'accompagnement constitue une lacune problématique pour éclairer les choix à venir en la matière.

Pour reconstituer ce coût, la Cour aurait eu besoin de disposer de la liste nominative des personnels concernés, alors qu'elle n'a même pas eu connaissance de leur nombre exact. En outre, s'agissant de la police, le coût du dispositif exceptionnel d'avancement ne peut être estimé que par une simulation entre la carrière des agents concernés et celle qu'ils auraient eu sans cet avancement exceptionnel. Enfin, l'acceptation de surnombres transitoires dans certaines CSP, pour des raisons sociales, ou dans certaines unités de gendarmerie, pour répondre aux engagements pris vis-à-vis des élus locaux a un coût, non identifiable, qui ne peut-être négligé.

III - Le bilan des redéploiements

Si le mouvement initié par la LOPSI a globalement repris les mêmes critères, quoique sans formalisation particulière, il s'est en revanche révélé plus modeste que les scénarios de la fin des années 1990.

Ces scénarios étaient en effet fondés sur des échanges à peu près équilibrés commune par commune, ce qui les conduisait à ne prendre en compte que les communes d'une taille significative²⁰. Or, dans un grand nombre de départements, les redéploiements effectués au titre de la LOPSI ont manifestement été élaborés en partant de la nécessité de supprimer de petites CSP, les transferts symétriques en zone police, visant à un « équilibre », identifiés dans un second temps, portant sur des petites, voire très petites communes situées dans la continuité des CSP existantes. Dans d'autres départements, moins nombreux, l'approche inverse a pu dominer : les préfets se sont efforcés de dessiner de nouvelles CSP cohérentes par extension ou restructuration des circonscriptions existantes, les transferts en zone gendarmerie venant dans un second temps équilibrer le mouvement.

²⁰ Le rapport Carraz-Hyest limitait lui-même ses évaluations aux « *commune d'une certaine taille* » susceptibles de passer en zone police.

Le tableau n°4 ci-après compare les redéploiements opérés entre 2003 et 2006 aux divers scénarios antérieurs.

Tableau n° 4 : Comparaison des scénarios de la fin des années 1990 et des redéploiements au titre de la LOPSI

	Communes transférées de ZPN en ZGN	Communes transférées de ZGN en ZPN	CSP supprimées	Population couverte
Rapport Roussot – Nouaille de la Gorce, 1995	nd	29	100	Nd
Scénario commun DGPN / DGGN, 1995	29	Nd	23	Nd
Rapport Carraz-Hyest, 1998	193	38	89	Croissance nette de la population gendarmerie
Scénario DGPN – hypothèse basse	nd	38	61	+ 430 000 police + 870 000 gendarmerie = + 410 000 gendarmerie
Scénario DGPN – hypothèse haute	nd	92	89	+ 1 072 000 police + 1 288 000 gendarmerie = + 216 000 gendarmerie
Bilan des redéploiements LOPSI²¹	121	219	41	+ 973 523 police + 782 709 gendarmerie = + 190 814 police

S'agissant de la métropole, le calendrier prévu a été respecté (étape 1 : 55 opérations du 1^{er} mai 2003 au 31 décembre 2003 ; étape 2 : 48 opérations du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2004 ; étape 3 : 32 opérations du 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} septembre 2005). Au 31 octobre 2004, 85 % des dissolutions, 75 % des resserrements, 75 % des échanges de communes et 80 % des extensions avaient été réalisés. Au 31 mars 2005, il ne restait plus qu'une CSP à fermer (celle de Guingamp programmée au 1^{er} septembre 2005). La quatrième étape devait s'achever en 2006.

²¹ Les données mentionnées ici sont fondées sur le dénombrement des arrêtés portant instauration ou suppression du régime de la police d'Etat publiés au Journal officiel.

A - Les redéploiements de communes

1 - Les transferts vers la zone de police

Au total, 219 communes ont été transférées en zone police entre 2003 et 2006. Il s'agit là d'un nombre très supérieur à ceux des scénarios des années 1990, lié au fait que l'approche des redéploiements a été différente de celle qui présidait implicitement aux études antérieures.

Ces basculements ont pris la forme, dans leur très grande majorité, d'extension des CSP existantes à des communes limitrophes. Ainsi, 82 CSP ont été étendues, 10 restructurées, et seulement trois créées : les CSP de Cournon et de Gerzat dans le Puy-de-Dôme, et la CSP de Guilhaud-Grange dans l'Ardèche.

L'exemple du Puy-de-Dôme, où a été suivie une démarche visant à dessiner de nouvelles CSP cohérentes par extension ou restructuration des circonscriptions existantes, est intéressant à cet égard avec la création *de facto* d'une « police d'agglomération » compétente sur l'espace urbain et périurbain situé autour et entre les villes de Clermont-Ferrand et Riom, anticipant ainsi dès 2002 l'objectif des redéploiements ultérieurs.

En revanche, l'outil créé par la LOPSI que devaient constituer les circonscriptions de sécurité publique interdépartementales, destinées à réunir dans une unique CSP des agglomérations cohérentes au-delà des frontières départementales, n'a pas été utilisé, sauf dans un cas, avec la circonscription couvrant les communes d'Avignon dans le Vaucluse et des Angles et de Villeneuve-lès-Avignon dans le Gard, créée par décret du 27 avril 2006.

Signe de la réticence des préfets vis-à-vis de cet outil, la création de la CSP de Guilhaud-Granges dans l'Ardèche était justifiée par le préfet, en 2002, par l'ouverture prochaine d'un second pont sur le Rhône qui allait renforcer la continuité entre la ville et l'agglomération de Valence. La configuration géographique était donc proche de celle d'Avignon, mais le préfet, tout en évoquant une « *approche concertée avec la Drôme* », n'avait pas mentionné l'hypothèse d'une CSP interdépartementale²².

²² Proposition du préfet de l'Ardèche au ministre de l'intérieur, 14 novembre 2002.

Pour être exhaustif, le bilan d'ensemble comporte aussi la suppression de trois CSP par fusion avec une autre circonscription du même département²³, mais ces opérations, bien que mises en œuvre à l'occasion du redéploiement des forces entre zones, relèvent de la réforme de l'organisation territoriale de la police nationale.

2 - Les transferts vers la zone de gendarmerie

Au terme du mouvement, 121 communes dont 67 communes relevant de 41 CSP fermées et 54 communes sans fermeture de CSP ont été transférées à la gendarmerie entre 2003 et 2006.

Ce nombre est sensiblement inférieur aux 100 CSP identifiées par le rapport Roussot-Nouaille de Gorce en 1995, aux 89 CSP du rapport Carraz-Hyest, et même aux deux listes de respectivement 61 et 89 CSP des scénarios envisagés par la DGPN à la fin des années 1990.

La modestie du nombre de ces transferts s'explique notamment par le fait que les circonscriptions transférées comptaient toutes entre 5 000 et 16 000 habitants²⁴, alors que les scénarios antérieurs comprenaient des communes de 20 000, voire 25 000 habitants, la police et le ministère de l'intérieur ayant fait prévaloir une interprétation restrictive du critère réglementaire des 20 000 habitants.

Ainsi, la police a bénéficié *in fine* d'un surcroît de population dans sa zone de compétence avec un solde de 190 814 habitants au terme des redéploiements 2003-2006.

Enfin, à l'exception de Saint-Tropez, qui a retrouvé ses gendarmes, peu de « vitrines »²⁵ ont été transférées de la police à la gendarmerie parmi celles qui figuraient sur la liste de 1998. A titre d'exemple, les CSP de Pamiers, de Castelnaudary, de Port-Saint-Louis-du-Rhône, de Tarascon, d'Ussel, de Dinan, de Bagnols-sur-Cèze, de Beaucaire, de

²³ On compte une fusion-absorption de la CSP de Villefranche-sur-Mer par celle de Nice, dans les Alpes-Maritimes, ainsi que deux opérations de fusion de petites circonscriptions dans la Meurthe-et-Moselle (Briey et Joeuf) et dans la Moselle (Hagondange et Moyeuve-Grande).

²⁴ Dans les faits, quelques communes transférées à la gendarmerie comptaient en 2008 (date du dernier recensement général) plus de 16 000 habitants, soit que leur population ait crû entre les deux recensements, soit qu'elles aient constitué des exceptions (Joigny, avec 21 771 habitants, Pierrelatte, avec 20 529 habitants, Autun, avec 18 187 habitants).

²⁵ Terme utilisé par les services gestionnaires.

Bagnères-de-Bigorre, d'Albertville, de Carmaux ou de Mazamet sont demeurées en zone police.

B - Le bilan en termes d'effectifs

1 - Le bilan dans la police

Le ministère de l'intérieur a communiqué à la Cour les effectifs de la police nationale déployés dans les 41 CSP (en fait, 40 CSP et un commissariat subdivisionnaire) fermées de 2003 à 2006 pour cause de transfert en zone de gendarmerie des 67 communes correspondantes. Ces effectifs (gardiens et gradés, personnels techniques et scientifiques, agents administratifs) sont estimés à 1 872 personnels au total.

Cependant, malgré les demandes de la Cour, le ministère n'a pas été en mesure de lui communiquer les données exhaustives relatives aux effectifs déployés en raison des opérations d'extension ou de création de CSP liées à l'intégration de 219 communes en zone de police de 2003 à 2006.

Lors de l'enquête menée en 2011, le ministère n'a pas complété et validé les données partielles obtenues par la Cour en 2005 lors d'une enquête sur la DCSP qui comprenaient le bilan provisoire rappelé ci-dessous :

Tableau n° 5 : Effectifs redéployés dans la police (2003-2005)

	Nombre de CSP concernées	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Postes créés ou supprimés	
				Actifs	Administratifs
Création	3	+ 9	+ 63 267	+ 143	+ 9
Extension	77	+ 174	+ 712 232	+ 1.489	+ 47
Echange	12	+ 31 - 28	+ 73 215 - 84 032	+ 128	+ 3
Suppression	39	- 64	- 502 181	- 1.638	- 117
Resserrement	9	- 12	- 56 078	- 41	- 1
Totaux	140	+ 110	+ 206 423 (*)	+ 81	- 59

Source : Enquête Cour des comptes en 2005 – Retraitement des données du bureau Organisation de la DGPN

(*) L'accroissement net de la population couverte par la zone de police, mentionné dans ce tableau, diffère de celui (190 814) mentionné dans le tableau n°5, car les sources sont différentes et la totalité de la période de redéploiement (2003-2006) n'est pas couverte. De même le nombre de CSP supprimées (39 ci-dessus) diffère de celui mentionné dans le tableau 4 (41) pour les mêmes raisons.

Ce bilan tendait à montrer que les opérations de redéploiement avaient pu être menées jusqu'en 2005 à effectifs pratiquement constants. Localement, elles étaient fréquemment équilibrées. Elles ont le plus souvent consisté en l'extension territoriale de la CSP de la ville chef-lieu de département et la fermeture d'une petite CSP dans le même département. De fait, les créations de nouvelles CSP ont été l'exception.

Ce bilan indiquait aussi que ces opérations avaient favorisé une adéquation globalement plus rigoureuse des effectifs à l'activité. Le taux de couverture de la population s'établissait en moyenne, compte tenu des postes ouverts, à un policier pour 478 habitants dans les communes transférées à la sécurité publique, au lieu d'un policier pour 307 habitants dans les 39 CSP supprimées.

Ces dernières couvraient de petites villes (parfois des regroupements de communes) d'une population moyenne de 13 000 habitants. Presque toutes étaient dotées d'un effectif, compris entre 40 et 45 agents actifs, important au regard de la population. Toutefois, l'éventail des populations concernées était relativement large si bien que le rapport entre les moyens en personnel et l'activité de chaque circonscription était variable. En effet, 13 CSP avaient une population inférieure à 11 000 habitants et 13 une population supérieure à 14 000 habitants.

Les redéploiements ont eu pour effet de faire disparaître des situations notoires de mauvaise répartition des moyens comme, par exemple, dans les cinq circonscriptions de 8 000 habitants : Le Teil en Ardèche (39 policiers actifs), St Jean-d'Angely en Charente (39), Guingamp en Côte-d'Armor (51), Pezenas dans l'Hérault (44), Mourenx dans les Pyrénées-Atlantiques (41). Dans le même temps, des circonscriptions comportant des populations deux à trois fois plus nombreuses avaient des effectifs à peine équivalents : La Flèche dans la Sarthe (39 policiers actifs pour 17 000 habitants), Vire dans le Calvados (43 pour 18 000 habitants) ou Joigny dans l'Yonne (46 pour 23 000 habitants).

Il est dommageable pour la conduite ultérieure d'opérations analogues que le ministère de l'intérieur n'ait pas dressé et conservé un bilan exhaustif des mouvements d'effectifs opérés de 2003 à 2006 au sein de la police nationale dans le cadre des redéploiements territoriaux avec la gendarmerie nationale.

2 - Le bilan dans la gendarmerie

Selon le ministère de l'intérieur, la couverture par la gendarmerie des 67 communes, représentant une population totale de 504 000 habitants (recensement de 1999), transférées dans sa zone de compétence en raison de la fermeture de 41 CSP (en fait, 40 CSP et un commissariat subdivisionnaire) de 2003 à 2006 est assurée aujourd'hui grâce à un effectif total de 1 019 gendarmes, dans les brigades ou communautés de brigades concernées, sans compter ceux venus renforcer d'autres unités de la gendarmerie départementale. La Cour n'a pas eu communication des effectifs affectés dans les 54 communes transférées sans fermeture de CSP.

En sens inverse, les effectifs rendus disponibles par les transferts des 219 communes en zone de police se sont élevés à 1 544 personnels et ont représenté 62 % des effectifs redéployés dans le contexte de la LOPSI.

Le rapprochement des données précédentes fait apparaître que, dans les 41 CSP fermées au cours de redéploiements opérés entre 2003 et 2006, le taux de substitution des gendarmes aux policiers précédemment en poste peut être évalué *a posteriori* à 54 %.

Ce pourcentage est différent du taux moyen de 70 % généralement avancé par la DGGN, mais il ne tient pas compte du renforcement des unités dites d'environnement, notamment de la brigade de recherches (BR) et du peloton d'intervention (PSIG) dans chaque compagnie de gendarmerie qui étend sa couverture à une ou plusieurs communes supplémentaires.

IV - Une évaluation difficile et peu conclusive de l'efficacité des redéploiements

L'évaluation de l'efficacité des redéploiements se heurte à une difficulté de principe, mais surtout à deux obstacles de méthode dirimants.

La difficulté de principe est – comme il a déjà été indiqué – l'absence d'objectifs précis assignés au mouvement considéré dans son ensemble et à chaque opération de redéploiement prise isolément, et portant sur l'évolution des principaux indicateurs de la délinquance (taux

de délinquance, taux d'élucidation²⁶) comparée à celle observée dans le reste du territoire.

Le premier obstacle de méthode est général. Il tient à au fait que l'évolution globale du nombre de faits de délinquance constatés et l'évolution du taux d'élucidation résultent d'une multitude de facteurs, parmi lesquels il est impossible de déterminer ce qui serait imputable, au sein de ces évolutions, aux redéploiements qui n'ont concerné qu'à peine plus de 1 % de la population.

Le second, si l'on s'intéresse aux seuls territoires et populations concernés par les transferts, tient au fait que l'analyse avant puis après transfert des nombres de faits délictueux et partant des taux d'élucidation, montre que la saisie et la qualification des faits font l'objet de traitements différents entre police et gendarmerie, différences rompant la continuité des séries statistiques.

Enfin, dans la police, les indicateurs d'activité des services issus de la main courante informatisée (MCI) (taux de présence sur la voie publique, effectifs disponibles, etc.) ne sont devenus fiables et homogènes qu'à la fin des années 2000, si bien qu'il serait hasardeux de les utiliser rétrospectivement pour mesurer cet aspect de l'efficacité des redéploiements.

Ce qui est certain, c'est que la concomitance des redéploiements avec l'augmentation des moyens en personnels des deux forces a permis à chacune d'elles d'optimiser son organisation et de créer ou renforcer plusieurs services ou unités. Par exemple, les effectifs policiers « gagnés » grâce au transfert de CSP à la gendarmerie ont permis, dans plusieurs départements, de constituer des brigades anti-criminalité (BAC) ou de renforcer les BAC existantes.

Au-delà des statistiques de la délinquance, l'analyse des situations locales peut permettre de cerner l'intérêt et les insuffisances des redéploiements menés à bien comme dans les départements de la Meuse, de la Nièvre et des Alpes-Maritimes (cf. annexe n°3).

A - Les critères d'évaluation

La LOPSI, dans son annexe 1, donnait comme objectifs aux redéploiements, l'amélioration de la qualité de service et l'amélioration

²⁶ De 2002 à 2009, le nombre de faits de délinquance élucidés a augmenté en zone police (28 %) comme en zone gendarmerie (8,5 %). Le taux moyen d'élucidation a quant à lui progressé de 23 % à 35 % dans l'une et de 32 % à 41 % dans l'autre.

de la performance, cette dernière appréciée avec le taux d'élucidation des crimes et délits, seul indicateur quantitatif cité : « *Cet effort de rationalisation aura pour objectifs d'assurer une meilleure qualité du service offert à la population et d'améliorer les performances des deux forces, notamment s'agissant du taux d'élucidation des crimes et délits.* ».

Pour apprécier la performance, la LOPSI ne mentionnait pas le taux de délinquance, à côté du taux d'élucidation. Deux ans plus tard, dans le cadre des premiers projets et rapports annuels de performance préparés en application de la LOLF, les deux taux seront systématiquement retenus ensemble comme indicateurs de l'objectif n° 1 des programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*, à savoir « *Réduire la délinquance générale (du point de vue du citoyen)* ».

De fait, par la suite, ce sont les deux taux qui ont été placés côte à côte dans les tableaux destinés à suivre les effets des redéploiements, et qui ont été au cœur de la communication gouvernementale sur le mouvement (par exemple, dans les réponses aux questions parlementaires). Celle-ci semble même avoir privilégié le taux de délinquance sur le taux d'élucidation : « *En terme de délinquance, cette réorganisation des forces de sécurité a contribué à l'amélioration de la lutte contre la délinquance sur l'ensemble du territoire, ainsi, on constate une baisse du nombre de faits constatés tant en zone police nationale qu'en zone gendarmerie* »²⁷.

B - L'évolution du nombre de faits constatés

1 - Dans les communes transférées de la police à la gendarmerie

Dans la grande majorité des communes des anciennes CSP transférées par la gendarmerie entre 2003 et 2006, une baisse des faits constatés a été enregistrée l'année suivant le transfert. Mais dans de nombreux cas, cette baisse a atteint des proportions incompatibles avec le seul effet du transfert, même conjugué à la baisse du nombre de faits constatés au plan national, et relève nécessairement de différences de pratiques d'enregistrement d'une force à l'autre, voire d'anomalies statistiques.

²⁷ Réponse à une question parlementaire, communiquée par la DGPN à la Cour.

Tableau n° 6 : Faits constatés dans les CSP transférées à la gendarmerie en 2003

Communes	Faits constatés en 2002	Faits constatés en 2004	Evolution N-1 / N+1
Romilly-sur-Seine (10)	924	697	- 24 %
Villefranche-de-Rouergue (12)	715	607	-15%
Châteaurenard (13)	1 174	824	-30%
Saint-Jean-d'Angély (17)	896	607	-32%
Saint-Amand-Montrond (18)	745	637	-14%
Sarlat-la-Canéda (24)	740	632	-15%
Bernay (27)	1 360	921	-32%
Pézenas (34)	933	862	-8%
Issoudun (36)	929	605	-35%
Mayenne (53)	755	836	11%
Commercy (55)	558	401	-28%
Caudry (59)	1 291	685	-47%
Issoire (63)	526	873	66%
Oloron-Sainte-Marie (64)	817	553	-32%
Mourenx (64)	467	94	-80%
Le Tréport (76)	1 002	524	-48%
Albert (80)	783	505	-36%
Saint-Tropez (83)	1 374	969	-29%
Fontenay-le-Comte (85)	1 034	668	-35%
Total	16 099	11 803	-27%

Source : données DGGN communiquées en cours d'instruction

Parmi les 19 CSP transférées en 2003, seules deux ont vu le nombre de faits constatés augmenter (dont une dans des proportions elles aussi anormales), tandis que toutes les autres connaissaient des baisses sensibles. Dans dix cas, cette baisse était supérieure à 30 %, ce qui n'apparaît guère plausible en l'espace de deux ans.

Le constat n'est guère différent dans les 14 CSP transférées en 2004, où l'évolution de la délinquance a été encore plus accusée à la hausse comme à la baisse.

Tableau n° 7 : Faits constatés dans les CSP transférées à la gendarmerie en 2004

Communes	Faits constatés en 2003	Faits constatés en 2005	Evolution N-1 / N+1
Le Teil (07)	355	527	48%
Limoux (11)	645	586	-9%
Vire (14)	649	670	3%
Pierrelatte (26)	764	1033	35%
Saint-Claude (39)	647	416	-36%
Figeac (46)	853	465	-45%
Avranches (50)	706	472	-33%
Neuves-Maisons (54)	1374	440	-68%
Pontivy (56)	1237	736	-41%
Cosne-sur-Loire (58)	748	560	-25%
Thiers (63)	795	522	-34%
Tarare (69)	563	478	-15%
La Flèche (72)	934	552	-41%
Joigny (89)	2372	1631	-31%
Total	12642	9088	-28%

Source : données DGGN communiquées à la Cour

Finalement, seuls les sept transferts effectués en 2005 et 2006 témoignent, en deux ans, d'une évolution du nombre de faits constatés compatible avec les tendances nationales.

Tableau n° 8 : Faits constatés dans les CSP transférées à la gendarmerie en 2005

Communes	Faits constatés en 2004	Faits constatés en 2006	Evolution N-1 / N+1
Tournon-sur-Rhône (07)	836	748	-11%
Guingamp (22)	1058	769	-27%
Douarnenez (29)	811	726	-10%
Lure (70)	585	622	6%
Autun (71)	626	670	7%
Paray-le-Monial (71)	393	409	4%
Total	4309	3944	-8%

Communes	Faits constatés en 2005	Faits constatés en 2007	Evolution N-1 / N+1
Marmande (47)	1 483	1 314	-11%

Source : données DGGN communiquées à la Cour

Plusieurs hypothèses sont avancées par les services pour expliquer ce phénomène de baisse très sensible du nombre de faits constatés après le passage sous compétence gendarmerie.

Tout d'abord, certains responsables avancent l'hypothèse que les commissariats figurant sur la liste de 1998, se sachant menacés, auraient eu tendance à partir de cette date à enregistrer systématiquement tous types de faits sur l'état 4001, y compris certains qui, dans la pratique usuelle des CSP, ne sont portés que sur la main courante, afin d'afficher un niveau d'activité le plus élevé possible. Cette pratique aurait eu pour effet d'augmenter le nombre de faits constatés en 2001 et 2002²⁸.

Par ailleurs, l'absence d'équivalent de la main courante dans les services de gendarmerie conduirait paradoxalement les brigades à être plus restrictives dans l'enregistrement des faits, qui correspondraient strictement à ceux ayant débouché sur une procédure, tandis que l'enregistrement des faits par la police serait plus fluctuant entre main courante et état 4001. Par exemple, pour les escroqueries portant sur de petits montants, la gendarmerie appliquerait le seuil national recommandé de 300 € pour enregistrer une plainte, tandis que la police enregistrerait toutes les plaintes.

2 - Dans les communes transférées de la gendarmerie à la police

Les incertitudes sur la fiabilité des statistiques issues de l'enregistrement des faits constatés évoquées ci-dessus, ont été relevée en janvier 2005 par la DCSP, lorsqu'elle a essayé d'étudier l'évolution de la délinquance dans 21 circonscriptions ayant été transférées de la gendarmerie vers la police, et représentant au total 361 955 habitants²⁹. Opérant un constat en miroir de celui relatif aux transferts de la police vers la gendarmerie, cette étude a conclu à une progression importante des faits de délinquance, qui seraient passés pour l'échantillon retenu de

²⁸ En 1997, le nombre de faits constatés dans la CSP de Commercy s'élevait à 372. De fait, c'est partir de 1998 que celui-ci s'est brutalement accru, ce qui, d'après les responsables locaux, ne correspond pas à une évolution « socio-économique » marquée dans une aussi petite circonscription d'à peine 9 000 habitants. Cela étant, le périmètre des faits pris en compte n'est pas toujours homogène : l'agrégat « Faits constatés – délinquance générale » affichait 414 faits en 2001 dans le tableau de bord de la délinquance établi par la DDSP de la Meuse en octobre 2002, vraisemblablement en ne tenant pas compte des infractions relevées par l'action des services (IRAS).

²⁹ L'étude a porté sur 21 circonscriptions de sécurité publique affectées par la réforme, soit 15 où le redéploiement a eu lieu en septembre 2003 pour 227 410 habitants, cinq en janvier 2004 pour 90 756 habitants et la circonscription de Toulouse où il a été effectué en février 2004 pour 43 789 habitants. La comparaison est établie sur huit mois pour les quinze premières CSP, sur un an pour les suivantes et sur onze mois pour la circonscription de Toulouse.

16 277 infractions enregistrées par la gendarmerie en 2003 à 19 635 enregistrées par la police en 2004, soit une augmentation de 20,6 % d'une année sur l'autre. Selon la DCSP, une aussi forte progression en l'espace d'une année ne peut s'expliquer que par des méthodes d'enregistrement par les brigades de gendarmerie, si ce n'est des anomalies, conduisant à une minoration importante des faits constatés.

De façon plus générale, certains responsables rencontrés, notamment au sein de l'autorité judiciaire, estiment que le changement de philosophie dans l'usage des « chiffres de la délinquance » dans les années 2001-2004 a induit des ajustements de pratique dans l'enregistrement des faits dont les effets sont suffisamment forts pour ôter toute pertinence aux comparaisons avant transfert et après transfert.

Le nombre des faits constatés sur les années 2003-2010 peut donc difficilement être utilisé comme indicateur de l'efficacité des redéploiements, la LOPSI mettant au demeurant l'accent sur le taux d'élucidation.

C - Les résultats : le taux d'élucidation

1 - Dans les communes transférées de la police à la gendarmerie

La gendarmerie nationale n'a pas communiqué à la Cour les taux d'élucidation mesurés par la police nationale dans les communes dont elle avait la responsabilité avant leur transfert. Il n'est donc pas possible de dresser une comparaison des situations entre avant et après transfert. Au demeurant, les ruptures statistiques évoquées ci-dessus quant au nombre de faits constatés, qui sert de dénominateur au taux d'élucidation, auraient créé un biais dans cette comparaison.

L'objectif de la LOPSI peut être interprété comme visant à améliorer à moyen terme le taux d'élucidation grâce à une meilleure adéquation des forces et de leurs doctrines d'emploi aux caractéristiques des territoires et surtout à une plus grande continuité dans le ressort des forces.

Les données communiquées permettent ainsi de comparer les taux d'élucidation mesurés en 2010 avec ceux mesurés au cours de la première année suivant les transferts. Sur une période de trois à six ans, selon les cas, l'évolution du taux d'élucidation est loin d'être systématiquement positive, comme les tableaux suivants le montrent.

Tableau n° 9 : Evolution du taux d'élucidation dans les CSP transférées à la gendarmerie

Communes transférées en 2003	Taux d'élucidation en 2004	Taux d'élucidation en 2010	Evolution en points
Romilly-sur-Seine (10)	43,0 %	45,2 %	+ 2,2
Villefranche-de-Rouergue (12)	55,2 %	61,1 %	+ 5,9
Châteaurenard (13)	35,6 %	26,3 %	- 9,3
Saint-Jean-d'Angély (17)	37,6 %	49,2 %	+ 11,6
Saint-Amand-Montrond (18)	36,7 %	39,5 %	+ 2,8
Sarlat-la-Canéda (24)	34,8 %	40,4 %	+ 5,6
Bernay (27)	41,0 %	48,1 %	+ 7,1
Pézenas (34)	28,5 %	39,5 %	+ 11,0
Issoudun (36)	50,9 %	67,2 %	+ 17,3
Mayenne (53)	43,2 %	47,8 %	+ 4,6
Commercy (55)	69,8 %	45,7 %	- 24,1
Caudry (59)	59,3 %	60,7 %	+ 1,4
Issoire (63)	49,4 %	35,4 %	- 14,0
Oloron-Sainte-Marie (64)	46,5 %	48,8 %	+ 2,3
Mourenx (64)	30,9 %	64,6 %	+ 33,7
Le Tréport (76)	36,5 %	37,3 %	+ 0,8
Albert (80)	57,4 %	60,0 %	+ 2,6
Saint-Tropez (83)	29,7 %	40,7 %	+ 11,0
Fontenay-le-Comte (85)	50,7 %	31,5 %	- 19,2
Moyenne	43,3 %	45,7 %	+ 2,4

Communes transférées en 2004	Taux d'élucidation en 2005	Taux d'élucidation en 2010	Evolution en points
Le Teil (07)	24,5 %	28,1 %	+ 3,6
Limoux (11)	54,8 %	46,8 %	- 8,0
Vire (14)	62,4 %	52,9 %	- 9,5
Pierrelatte (26)	54,6 %	37,8 %	- 16,8
Saint-Claude (39)	54,3 %	56,5 %	+ 2,2
Figeac (46)	49,0 %	36,1 %	- 12,9
Avranches (50)	45,3 %	47,9 %	+ 2,6
Neuves-Maisons (54)	45,0 %	45,8 %	+ 0,8
Pontivy (56)	62,5 %	50,7 %	- 11,8
Cosne-sur-Loire (58)	49,3 %	48,3 %	- 1,0
Thiers (63)	33,9 %	52,3 %	+ 18,4
Tarare (69)	43,5 %	27,4 %	- 16,1
La Flèche (72)	40,6 %	47,7 %	+ 7,1
Joigny (89)	39,6 %	43,6 %	+ 4,0
Moyenne	47,0 %	45,6 %	- 1,4

Communes transférées en 2005	Taux d'élucidation en 2006	Taux d'élucidation en 2010	Evolution en points
Tournon-sur-Rhône (07)	42,4 %	43,9 %	+ 1,5
Guingamp (22)	62,2 %	53,7 %	- 8,5
Douarnenez (29)	54,8 %	43,3 %	- 11,5
Lure (70)	63,2 %	52,7 %	- 10,5
Autun (71)	46,7 %	53,3 %	+ 6,6
Paray-le-Monial (71)	62,3 %	57,6 %	- 4,7
Moyenne	54,6 %	50,3 %	- 4,3

Commune transférée en 2006	Taux d'élucidation en 2007	Taux d'élucidation en 2010	Evolution en points
Marmande (47)	72,6 %	49,1 %	-23,5

Source : données DGGN communiquées à la Cour.

L'une des explications courante de ces cas fréquents de baisse du taux d'élucidation tient à la baisse du nombre des infractions révélées par l'action des services (IRAS) qui présentent structurellement un taux d'élucidation proche de 100 % dès leur enregistrement puisqu'elles donnent en principe automatiquement lieu à des actes de poursuite. Dès lors, moins elles sont nombreuses dans le total des faits constatés moins le taux d'élucidation est élevé. A l'inverse, dans la Meuse, par exemple, le nombre d'IRAS de la zone gendarmerie est passé de 480 à 539 entre 2009 et 2010, soit une hausse de 12,3 % qui explique presque à elle seule la croissance, entre les deux mêmes années, du taux d'élucidation de 2,6 points (de 49,54 à 52,12 %).

Or, les deux directions générales et les directions départementales, voire les parquets, ont pu avoir au cours des dernières années des politiques très différentes et variables dans le temps vis-à-vis des IRAS (par exemple en matière de simple consommation de stupéfiants).

2 - Dans les communes transférées de la gendarmerie à la police

L'évolution des taux d'élucidation dans les communes transférées de la gendarmerie à la police n'a pas été analysée.

CONCLUSION

L'importance des redéploiements effectués de 2003 à 2006 a été modeste au regard des scénarios élaborés à la fin des années 1990. Ils n'ont conduit à réaliser que la moitié environ des transferts de « petites » CSP envisagés en 1998, alors qu'au contraire, les communes transférées en zone de police ont été beaucoup plus nombreuses qu'il n'avait été envisagé cinq ans plus tôt. Il en résulte qu'en termes de population, le mouvement a étendu la zone de compétences de la police nationale.

Il est difficile de mesurer le degré de réussite de cette réforme en matière de lutte contre la délinquance, faute d'objectifs explicites et d'indicateurs pertinents affichés lors de son engagement. Toutefois, même si les nombreuses incertitudes affectant les statistiques de la délinquance empêchent d'évaluer l'impact sur l'action des services de chaque transfert pris isolément, aucun cas d'inadaptation manifeste des choix opérés voici sept ans n'est à relever.

En matière de ressources humaines, la mise en œuvre des opérations de redéploiement a été facilitée dans la police par un ensemble de mesures indemnitaires et de déroulement de carrière ainsi que par l'acceptation de surnombres temporaires dans les unités d'accueil des personnels mutés.

Le ministère de l'intérieur n'a pas procédé à l'estimation du coût de cet accompagnement social.

De plus, il n'a pu fournir à la Cour un bilan précis et complet de l'ensemble des mouvements d'effectifs opérés au cours de cette première vague de redéploiements mis en œuvre de 2003 à 2006 entre la police et la gendarmerie. Il n'est donc pas possible de s'assurer a posteriori que ceux-ci ont permis un meilleur emploi des effectifs de policiers et de gendarmes, notamment au regard des densités de population et des niveaux de délinquance.

Il ressort néanmoins du rapprochement des données obtenues par la Cour que, dans les 41 CSP fermées au cours de redéploiements opérés entre 2003 et 2006, le taux de substitution des gendarmes aux policiers précédemment en poste peut être évalué a posteriori à 54 %.

Ce pourcentage établi a posteriori est différent du taux moyen de 70 % généralement avancé par la DGGN, mais ne tient pas compte du renforcement des unités dites d'environnement, notamment de la brigade de recherches (BR) et du peloton d'intervention (PSIG) dans chaque compagnie de gendarmerie qui étend sa couverture à une ou plusieurs communes supplémentaires.

Les redéploiements ont été menés parallèlement à des réorganisations internes aux deux forces au niveau départemental (surtout dans la gendarmerie) portant sur leur réseau territorial et sur la répartition des moyens entre leurs unités de base. Ces réorganisations, marquées notamment par la création des communautés de brigades (COB) ou la fermeture de postes de police peu occupés au profit des commissariats principaux, sont à l'origine d'une rationalisation de l'emploi des moyens qui n'aurait peut-être pas été conduite sans la « mise en mouvement » déclenchée par les redéploiements.

Chapitre II

Les redéploiements issus de la RGPP

I - Les buts poursuivis

A - Une orientation de la RGPP

1 - Les CMPP de 2007 et 2008

Le premier conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), qui s'est tenu le 12 décembre 2007, a constaté que les conditions d'emploi des forces de sécurité n'étaient pas optimales. Pour y remédier, il a arrêté trois orientations de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au titre de la politique de sécurité publique :

- mieux organiser la complémentarité des forces de sécurité, en particulier de la police et de la gendarmerie ;
- adapter les modalités d'intervention et la répartition des forces sur le territoire pour mieux répondre aux attentes et aux besoins réels des citoyens ;
- améliorer l'organisation et l'efficacité des fonctions support dans les forces de police et de gendarmerie, notamment en développant leur mutualisation et l'utilisation d'outils de financement innovants.

Dans un premier temps, l'éventualité d'une modification du partage du territoire national entre la police et la gendarmerie n'a pas été directement évoquée. La décision d'adapter « *la répartition des forces de sécurité sur le territoire* » n'a pas précisé si cette mesure devait s'appliquer aux deux forces considérées séparément ou globalement.

La « *poursuite du processus de redéploiement police-gendarmerie* » a été décidée par le deuxième CMPP, le 4 avril 2008. Les zones respectives d'intervention des deux forces devaient être adaptées afin que la police puisse exercer ses compétences sur des ensembles urbains plus vastes et cohérents et la gendarmerie sur les autres espaces. Cette mise en cohérence devait s'inscrire dans une perspective à plus long terme en vue d'une présence plus efficace des forces de sécurité.

Cette mesure, parmi d'autres concernant l'organisation du ministère de l'intérieur ou la politique de sécurité publique, sera rappelée en ces mêmes termes et sans davantage de précision dans le relevé de décisions du CMPP du 11 juin 2008 et les rapports d'étape de mai 2009³⁰ et de février 2010.

Conformément au premier CMPP du 12 décembre 2007, la loi du 3 août 2009 a placé la gendarmerie nationale sous l'autorité fonctionnelle du ministre de l'intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes, alors qu'elle ne relevait de l'autorité du ministre de l'intérieur, depuis 2002, que pour son « emploi ». La gendarmerie nationale a été incluse dans l'administration centrale du ministère de l'intérieur par un décret du 23 décembre 2009.

2 - Les CMPP de 2010 et 2011

Le CMPP du 5 juin 2010 est revenu sur les mesures prise par le ministère de l'intérieur depuis décembre 2007, en application de la RGPP, en vue d'adapter la présence des forces de sécurité sur le territoire national aux évolutions de la délinquance : la police d'agglomération inaugurée le 14 septembre 2009 en région parisienne, la création de 34 unités territoriales de quartier (UTeQ)³¹. Au titre des mesures nouvelles,

³⁰ « L'amélioration de l'efficacité de la politique de sécurité a été renforcée par le transfert de la gendarmerie sous l'autorité du ministère de l'intérieur (...). L'adaptation de l'organisation territoriale des forces de sécurité à l'évolution de la délinquance (brigades de gendarmerie, répartition territoriale police/gendarmerie) renforce également l'efficacité de la politique de sécurité publique ».

³¹ La décision sera ensuite prise en 2010 d'arrêter la mise en place des cent UTeQ prévues et de les remplacer par 36 brigades spécialisées de terrain (BST).

la décision a alors été prise d'étendre la police d'agglomération à d'autres grandes villes comme Lille, Lyon ou Marseille « *tandis qu'une plus grande cohérence des zones d'intervention respectives de la police et de la gendarmerie sera recherchée en dehors des zones d'agglomération* ».

Enfin, le CMPP du 5 mars 2011 a réaffirmé l'orientation visant à adapter les forces de sécurité aux évolutions de la délinquance par une meilleure couverture du territoire. Après l'instauration d'une police d'agglomération en 2009 en région parisienne et en 2010 à Lille, la décision a été annoncée de déployer, avant la fin 2011, les polices d'agglomération de Lyon, Marseille et Bordeaux.

En définitive, au fur et à mesure de l'avancement des travaux de la RGPP et des réunions des instances de décision, une fois passé le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur en 2009, l'extension de la zone de police autour de quelques grandes agglomérations a pris progressivement le pas, parmi les mesures visant une meilleure répartition des forces, sur l'objectif général d'un redéploiement territorial police-gendarmerie énoncé en avril 2008. Ce dernier n'a plus figuré que comme une conséquence de l'extension de la police d'agglomération qui, au titre de l'équilibre à respecter entre les deux forces, appelait en contrepartie le transfert en zone de gendarmerie de certaines circonscriptions de sécurité publique.

B - Police d'agglomération et police des territoires

1 - La police d'agglomération dans les grands bassins de délinquance

Dans une lettre cosignée le 21 avril 2009, portant sur les priorités gouvernementales en matière de sécurité publique, le Président de la République et le Premier ministre ont demandé au ministre de l'intérieur d'engager une réforme de l'organisation des forces prenant en compte la nécessité d'une unité de commandement au niveau de l'agglomération. Cette réforme devait, dans un premier temps, concerner l'agglomération parisienne dans la logique du « Grand Paris » puis s'étendre aux autres agglomérations sur la base d'une analyse des bassins de délinquance. Il a ainsi été demandé au ministre de l'intérieur de procéder aux expérimentations nécessaires et de présenter ses propositions d'ici la fin de l'année 2009.

a) L'exemple de la police de l'agglomération parisienne

- **Un exemple peu transposable**

La police d'agglomération parisienne a été inaugurée le 14 septembre 2009. Le préfet de police de Paris s'est vu confier l'autorité sur 33 000 policiers chargés de la sécurité des 6,4 millions d'habitants de Paris et des départements de la petite couronne. Cette chaîne de commandement unifiée à l'échelle de Paris et des départements de la petite couronne doit permettre un meilleur emploi des moyens disponibles et une efficacité accrue de l'action des services en matière de maintien de l'ordre et de lutte contre la délinquance.

A une échelle différente, cette logique a été transposée à d'autres agglomérations urbaines. Au cours des dernières décennies, les transformations de l'espace urbain des grandes agglomérations, la multiplication des équipements collectifs et des réseaux de transport, l'amplification des flux de population entre les métropoles régionales et leur banlieue ont dessiné de nouveaux bassins socio-économiques. Les nouvelles facilités de déplacement bénéficient également aux délinquants dans leurs entreprises délictueuses. Pour en tenir compte, les services de sécurité doivent s'adapter en intégrant la logique d'agglomération.

Les mesures étudiées ont visé à renforcer la continuité des zones d'intervention de la police nationale, contrariée par un découpage des CSP devenu obsolète. Dans les agglomérations concernées, l'extension de la zone de compétence de la police doit dégager des marges de manœuvre en vue d'une mutualisation accrue des services et de leurs moyens. L'objectif est aussi d'unifier le dispositif de commandement dans chaque grand bassin de délinquance.

Toutefois, la comparaison entre l'instauration de la police d'agglomération dans de grandes villes de province avec la réforme mise en œuvre dans l'agglomération parisienne a une portée limitée. Cette dernière en effet a consisté à unifier, à l'échelle de Paris et des départements de la petite couronne, le commandement des services de police chargés de la sécurité, sans opérations de redéploiement territorial avec la gendarmerie, même si elle s'est traduite par une rationalisation des implantations de cette dernière en Ile-de-France.

- **La réorganisation de la gendarmerie**

Bien que n'étant pas territorialement compétente en matière de sécurité publique à Paris et dans la petite couronne, la gendarmerie y disposait de groupements départementaux. Elle a procédé à la dissolution des quatre groupements, des brigades de recherches de Paris et des

départements de la petite couronne et de onze brigades territoriales. A la place, elle a créé été un groupement de gendarmerie « interdépartemental de Paris » (GGIP), disposant d'une seule brigade territoriale par département (Paris-Exelmans, Nanterre, Bobigny et Créteil). Prise dans le prolongement de l'instauration de la police d'agglomération parisienne, cette mesure de rationalisation a permis de redéployer 342 emplois (ETP).

b) La notion de bassin de délinquance

A partir du constat établi par la RGPP selon lequel l'utilisation et la répartition des forces de sécurité sur le territoire n'étaient pas optimales, il a été prévu d'adapter, à l'horizon 2012, les zones respectives d'intervention de la police et de la gendarmerie. L'idée directrice consistait à permettre à la police d'exercer ses compétences sur des ensembles urbains plus vastes et plus cohérents, intégrant les zones périurbaines, et de réserver à la gendarmerie la couverture des autres parties du territoire, alors que les précédents redéploiements avaient eu pour principal objectif de mettre un terme à des anachronismes territoriaux avec des échanges compensés.

Dans cette optique, la priorité a été donnée à l'intégration en zone de police des communes formant le prolongement naturel d'agglomérations importantes et appartenant à un même bassin urbain. A l'inverse, quand cette condition n'était pas remplie et que le type dominant de la délinquance ne correspondait plus aux modes d'organisation et de fonctionnement de la police nationale, le transfert de certains territoires en zone gendarmerie pouvait être envisagé.

Une étude cartographique menée par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) en mars 2009, a permis de distinguer les bassins de délinquance les plus significatifs en s'appuyant sur les données statistiques relatives au taux de délinquance pour mille habitants de l'année 2008 et à la population française (hors Corse et outre-mer) résultant du dernier recensement de 2006.

D'une part, l'étude a fait ressortir l'existence de quatre grands bassins de délinquance : l'arc méditerranéen, les régions du Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Ile-de-France. D'autres, plus restreints sont apparus aux abords des grandes agglomérations comme Bordeaux et Toulouse. Dans ces bassins, le taux de délinquance cumulé des deux forces était compris entre 60 ‰ et 120 ‰ pour une moyenne nationale estimée à 55,9 ‰, soit 77,6 ‰ en zone de police et 32,2 ‰ en zone de gendarmerie.

D'autre part, à partir de la base nationale STIC³², la DCPJ a procédé à une analyse des lieux de résidence des auteurs d'infractions commises au sein des CSP du département chef-lieu de ces régions dans le but de déterminer la part de délinquance importée³³ en provenance de la zone de gendarmerie ou d'autres CSP et la part de la délinquance exportée³⁴. L'étude en a conclu que les auteurs d'infractions demeurent le plus souvent près des lieux de commission des faits, à l'exception notable de Paris où 39 % des auteurs d'actes résident ailleurs en Ile-de-France (68 % dans la petite couronne et 32 % dans la grande couronne).

2 - La police des territoires en zone de gendarmerie

L'objectif pour la gendarmerie a été, en contrepartie de l'extension de certaines grandes CSP, de modifier les contours de sa zones de compétence pour la rendre plus cohérente, moins dispersée, gommer certaines discontinuités et créer ainsi un contexte plus favorable à la mise en œuvre du nouveau concept de « police des territoires » dans les espaces périurbains ou ruraux et le long des axes de communication.

La police des territoires poursuit, en dehors des grandes aires urbaines, le même objectif que la police d'agglomération. Elle vise à mieux répondre aux besoins de la population sédentaire ou de passage en matière de sécurisation à la fois des territoires et des flux.

La DGGN insiste sur sa capacité éprouvée à s'adapter à des flux importants de population, par exemple, sur la côte méditerranéenne l'été ou en zone de montagne l'hiver. Elle estime que le modèle de la gendarmerie est aussi applicable dans des villes moyennes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants en s'appuyant sur le dispositif des communautés de brigades.

Parallèlement à l'extension de la zone de compétence de la police dans quelques grandes aires urbaines, la gendarmerie pourrait reprendre des CSP de petite taille, isolées au sein de sa propre zone de compétence, voire des CSP chefs-lieux de département remplissant ces conditions. Des réflexions ont été engagées en ce sens en 2008 entre la DGGN et la DGPN pour proposer des échanges compensés en matière de zone de compétence qui permettraient d'atteindre un équilibre en termes de population, d'activité et d'effectifs.

³² STIC : système de traitement des infractions constatées par les services de police.

³³ Localisation du lieu de domiciliation des auteurs d'infractions.

³⁴ Localisation du lieu de constatation d'infractions commises par des mis en cause en ZPN.

II - Le processus de décision

La Cour a analysé les conditions de la prise de décision concernant l'extension de la police d'agglomération dans certaines capitales régionales et les opérations de redéploiement police-gendarmerie associées. Cette analyse vise à comprendre l'écart entre les objectifs initiaux et les mesures finalement décidées.

A - Les propositions conjointes de la DGPN et de la DGGN

À la demande du cabinet du ministre de l'intérieur, la DGPN et la DGGN ont travaillé à partir de la mi-2007 à un nouveau projet de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie. Il s'agissait d'élaborer des hypothèses géographiques et calendaires d'échanges croisés de communes, sans en référer à ce stade aux échelons locaux (préfecture, DDSF, groupement départemental de gendarmerie).

A la suite de travaux menés entre leurs états-majors respectifs, les deux directeurs généraux se sont accordés lors d'une réunion du 21 octobre 2008 sur une « proposition de calendrier pour la 2^{ème} vague de réajustement des services territoriaux de la police et de la gendarmerie nationales » qui, en cinq étapes, s'échelonnait du premier semestre 2010 au premier semestre 2012.

Les opérations proposées à l'issue des travaux préparatoires ont été déterminées dans le respect d'une contrainte d'équilibre, au plan national, entre les effectifs dégagés et les effectifs redéployés par chacune des deux forces. En revanche, l'échange compensé de population n'a été recherché à aucun niveau, national, régional ou départemental.

Le choix a été fait de travailler prioritairement sur les « plaques urbaines » des agglomérations de **Lyon, Toulouse, Grenoble, Bordeaux et Mulhouse**. La DGPN a proposé d'intégrer en priorité dans ses CSP des communes formant des entités urbaines celles déjà couvertes et présentant un taux de délinquance proche afin de permettre la continuité de ses missions³⁵. La DGGN a proposé que soient transférées dans sa zone de compétence des CSP « isolées », d'une population inférieure à vingt mille habitants, en vue « d'une mise en cohérence des zones responsabilités au sein de certaines régions ».

³⁵ Article 8 du décret n°2005-1642 du 26 décembre 2005 portant création des circonscriptions interdépartementales de sécurité publique.

Tableau n° 10 : Propositions conjointes du DGPN et du DGGN (janvier 2009)

Extension de CSP	Transferts de CSP
1^{er} semestre 2010	
<p>Toulouse (31) : Villeneuve-Tolosane, Saint-Jean, Ramonville-Saint-Agne, Portet-sur-Garonne, Plaisance-du-Touch, La Salvetat-Saint-Gilles, L'Union, Cugnaux, Balma</p> <p>Saint-Brieuc (22) : Plérin</p>	<p>Saint-Gaudens (31) : Saint-Gaudens, Valentine, Miramont-de-Comminges</p> <p>Pamiers (09)</p> <p>Castelsarrasin (82)</p> <p>Graulhet (81)</p> <p>Dinan (22)</p>
2^{ème} semestre 2010	
<p>Bordeaux (33) : Saint-Médard-en-Jalles, Le Haillan, Eysines.</p>	<p>Castelnaudary (11)</p> <p>Thouars (79) : Thouars, Saint-Jean-de-Thouars, Saint-Jacques-de-Thouars, Sainte-Verge</p>
1^{er} semestre 2011	
<p>Lyon (69) : Tassin-la-Demi-Lune, Saint-Genis-Laval, Rillieux-la-Pape, Genas, Francheville, Ecully, Chassieu.</p> <p>Nœux-les-Mines (62) : Hersin-Coupigny</p>	<p>Château-Thierry (02)</p> <p>Ussel (19)</p> <p>Coutances (50) : Coutances, Saint-Pierre-de-Coutances</p> <p>Sarrebouurg (57) : Sarrebouurg, Buhl-Lorraine, Imling, Reding</p> <p>Argentan (61)</p>
2^{ème} semestre 2011	
<p>Mulhouse-Wittenheim (68) : Rixheim, Richwiller, Illzach.</p>	<p>Héricourt (70)</p> <p>Guebwiller (68)</p>
1^{er} semestre 2012	
<p>Grenoble (38) : Sayssinet-Pariset, Sassenage, Saint-Egrève, Meylan, Le-Pont-de-Claix</p>	<p>Albertville (73)</p> <p>Briançon 05)</p> <p>Pertuis (84)</p>

A la demande de la DGPN, les CSP placées dans cette situation mais ayant leur siège dans une ville chef-lieu de département n'ont pas été concernées par ces propositions de transfert. Enfin, l'existence de projets de construction de casernes, devenus irréversibles, a conduit à ne pas retenir l'intégration des communes concernées en zones de police.

Ce travail a abouti en octobre 2008 à un accord des deux directeurs généraux sur des propositions conjointes (tableau n°10, ci-dessus) qu'ils ont transmises au ministre de l'intérieur par une lettre cosignée, datée du 19 janvier 2009 et demeurée sans suite.

Compte tenu des objectifs, critères de choix et contraintes respectives des deux forces, ces travaux ont permis de définir cinq groupes d'opérations se traduisant principalement par l'extension de la zone de police dans les agglomérations de Toulouse, Bordeaux, Lyon, Mulhouse et Grenoble.

Le projet, moins ambitieux que la vague de redéploiement des années 2003 à 2006, représentait tout de même le transfert de 17 CSP à la gendarmerie et l'intégration en zone de police de 29 communes à des CSP existantes.

A ce stade, les directeurs généraux n'ont fait aucune proposition pour une « police d'agglomération » à Marseille et à Lille ; il est vrai que le DDSP du Nord préparait la fusion de la CSP de Lille avec celles de Roubaix, Tourcoing et Armentières, fusion intervenue en février 2009 (*cf. infra*).

B - L'apparition de désaccords

La réflexion a repris au vu de l'étude réalisée par la DCPJ sur les « bassins de délinquance » à la demande du DGPN (*cf. supra*). Cette notion renvoyait à des zones dont les caractéristiques de la délinquance sont proches et au sein desquelles on observe une relative mobilité des auteurs.

A la demande du DGPN, le directeur du cabinet du nouveau ministre de l'intérieur a réuni des représentants des deux directions générales le 22 avril 2009 autour de la possibilité, à partir des analyses sur les flux de délinquance de l'étude de la DCPJ, de développer une police d'agglomération à **Lyon, Toulouse et Marseille**. A l'issue de cette réunion, les contreparties exprimées en termes de CSP transférées en zone de gendarmerie ont paru insuffisantes à la DGGN.

Le 15 mai 2009, le directeur du cabinet du ministre a présidé une nouvelle réunion élargie aux préfets de région concernés ainsi qu'aux préfets délégués à la sécurité. Cette réunion n'a pas permis de lever les points de désaccord portant en particulier sur l'importance réelle des flux de délinquance dite « importée » ou « exportée » entre la ville-centre et les communes périphériques susceptibles d'être intégrées en zone de gendarmerie. La DGGN a mis en cause la démonstration développée par la DGPN. De même, le préfet de la région Rhône-Alpes a exprimé un avis défavorable sur l'extension de la CSP de Lyon arguant que la délinquance enregistrée en zone de gendarmerie n'alimentait pas celle constatée à Lyon. Le préfet de la région PACA a proposé que la CSP d'Arles (comptant 53 058 habitants) soit transférée à la gendarmerie.

A l'issue de cette réunion, il a été demandé aux trois préfets de région de produire, le 15 juillet 2009 au plus tard, un rapport sur la mise en œuvre d'une police d'agglomération à **Lyon, Marseille, Bordeaux et Lille**, précisant la démarche et le périmètre géographique retenus. Le directeur de cabinet a en outre confié une mission conjointe à un représentant de chaque force afin d'examiner plus précisément, par des visites sur place dans les départements concernés, les contraintes, notamment immobilières, des opérations envisagées.

Après l'envoi dans plusieurs ministères par un haut fonctionnaire détaché auprès du DGPN d'une note du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur sur les réflexions en cours, des données confidentielles ont fait l'objet d'une fuite auprès de la presse et, par suite, des élus locaux concernés, suscitant leurs vives réactions et interrompant l'avancement des travaux pendant six mois.

C - Les propositions des préfets de région

Des réunions de travail se sont tenues localement au second semestre de 2009 sous l'égide des préfets afin de déterminer le périmètre pertinent des polices d'agglomération dans les grandes villes retenues et d'envisager les redéploiements nécessaires entre les zones de police et de gendarmerie. Les préfets ont proposé le transfert de plusieurs communes de la zone de compétence de la gendarmerie à celle de la police nationale afin de définir un périmètre de police d'agglomération adapté aux caractéristiques locales de la délinquance et, en contrepartie, le transfert de CSP dans la zone de compétence de la gendarmerie.

1 - La région Rhône-Alpes

Dans une note au ministre du 13 juillet 2009, le préfet de région a fait des propositions (cf. annexe n°4) alimentées par des échanges avec le DDSP du Rhône et le commandant du groupement départemental de gendarmerie, pour mettre en place une police d'agglomération « ambitieuse », interdépartementale, avec une première étape pouvant être engagée « très rapidement ».

Ces propositions formaient un projet de redéploiement relativement ambitieux, notamment par le nombre de communes dont l'intégration au sein de la police d'agglomération de Lyon était proposée, neuf à court terme, dont quatre transferts (Rillieux-la-Pape, Ecully, Feyzin, Chassieu) ne présentant pas de difficultés apparentes et cinq plus délicats (Jonage, Irigny, Saint-Genis-Laval, Tassin-La-Demi-Lune, Francheville) en raison d'investissements immobiliers récents ou en cours.

Ce projet ne se contentait pas de répondre à une sollicitation de court terme sur l'extension des polices d'agglomération, mais avait aussi une dimension prospective en proposant, par exemple, le rattachement à terme de la zone de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry à la police d'agglomération de Lyon.

Enfin, il ne manquait pas d'audace en proposant le transfert en zone de gendarmerie d'une CSP de 50 000 habitants (Villefranche-sur-Saône) alors que le seuil d'instauration du régime de police d'Etat restait fixé à 20 000 habitants par le décret de septembre 1996. Ce transfert présentait en effet l'avantage de permettre un équilibre local, en termes d'effectifs, des opérations de redéploiement entre police et gendarmerie, facilitant ainsi leur mise en œuvre en matière de ressources humaines.

2 - Les propositions du préfet de la région PACA

Les 3 et 25 juin 2009, le préfet de région a tenu deux réunions associant le préfet délégué pour la sécurité et la défense de la zone Sud, les représentants de la DGGN et de la DGPN, le DDSP des Bouches-du-Rhône, le général commandant la région de gendarmerie PACA, le colonel commandant le groupement de gendarmerie des Bouches-du-Rhône, les représentants des préfectures du Gard et du Vaucluse.

A l'issue de cette concertation, il a transmis au ministre par une note du 7 juillet 2009, un projet de police d'agglomération dans le département des Bouches-du-Rhône. Ce projet (cf. annexe n°5), largement inspiré par le nouveau DDSP nommé en 2009, s'établissait en deux volets portant sur l'aire urbaine de Marseille et le secteur ouest du

département. Il tenait compte des caractéristiques des bassins de délinquance (zones de résidence des auteurs de délits et axes routiers favorisant la mobilité des délinquants). Il avait un caractère départemental et même au-delà puisqu'il s'étendait du nord de Marseille jusqu'à Pertuis et se prolongeait vers l'ouest autour de l'étang de Berre. Il proposait d'intégrer quinze nouvelles communes en zone de compétence de la police nationale des Bouches-du-Rhône: quatorze transférées de la zone de compétence de la gendarmerie dans les Bouches-du-Rhône et une de la zone de police dans le département du Vaucluse.

L'un des principaux enjeux de la police d'agglomération était le passage des secteurs de Plan-de-campagne et de l'Etang-de-Berre en zone de police. Dans la zone commerciale de Plan-de-campagne, située pour un tiers en zone de police et pour deux tiers en zone de gendarmerie, la coordination des deux forces était jugée non satisfaisante. Lors d'un récent conflit social dans la zone commerciale, chaque force avait envoyé des effectifs supplémentaires, mais un pilotage commun avait fait défaut. Au minimum, il aurait fallu créer une implantation commune aux deux forces, à la tête d'un dispositif mixte, mais cette proposition du DDSP n'avait pas abouti.

Ainsi, le projet de police d'agglomération mis au point par le préfet de la région PACA, sans analyse préalable à l'échelon central (Marseille ne faisant pas partie des agglomérations étudiées en 2008 par la DGPN et la DGGN) était encore plus ambitieux que celui du préfet de Rhône-Alpes.

Il avait en effet un caractère départemental et même au-delà puisque, en référence à la logique des bassins de délinquance, il visait à étendre le territoire couvert par les services de la DDSP, le long de chacun des axes d'urbanisation ou de déplacement autour de la ville-centre, en y ajoutant quinze communes d'une population totale de 137 000 habitants : vers l'est en direction d'Aubagne (Cassis et Carnoux), vers les quartiers nord et la zone commerciale de Plan-de-Campagne (Septèmes-les-Vallons, Cabriès et Bouc-Bel-Air), dans la direction d'Aix-en-Provence et des Alpes (Puy-Sainte-Réparate, de Venelles et de Pertuis), autour de l'étang de Berre (Rognac, Berre-l'Etang et Saint-Chamas) et, vers l'ouest, le long de la Côte Bleue (Sausaies-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne et du Rove). Il était ainsi projeté d'accroître de 17 % la population de la zone de police marseillaise.

Parallèlement à la mise en place d'une police d'agglomération autour de Marseille, le préfet de région proposait, en vue de contrebalancer en partie la forte extension de la zone de police, de transférer en zone de gendarmerie la CSP d'Arles, ce qui ne pouvait manquer de soulever quelques objections : d'une part, cette

circonscription de police avait un taux de délinquance plus élevé que la moyenne enregistrée dans cette zone ; d'autre part, sa population était nettement supérieure à 20 000 habitants.

3 - Les propositions du préfet de la région Aquitaine

Dans un courrier du 6 juillet 2009, le préfet de région a estimé que deux principes devaient sous-tendre le projet : d'une part, le renforcement de la cohérence opérationnelle de la répartition des compétences entre les deux forces et, d'autre part, l'opportunité de rationaliser les implantations de la gendarmerie à Libourne à l'occasion de la fermeture de l'école des sous-officiers de la gendarmerie (ESOG).

En conséquence, il a proposé le transfert de la commune de Libourne (24 200 habitants) en zone de gendarmerie car *« le maintien de cette ville en ZPN ne se justifie plus par les caractéristiques de la délinquance locale et surtout un tel schéma constitue un scénario idéal de réaffectation de l'ESOG »*.

Cette proposition pouvait se justifier par le relatif isolement géographique (32 km de Bordeaux à Libourne) de la CSP de Libourne, constituée d'une seule commune, connaissant une délinquance essentiellement locale mais non négligeable (taux de 73 ‰ en 2008). Cet isolement des autres services de sécurité publique dans le département ne permettait pas à la DDSP de répondre, dans des conditions satisfaisantes, à ses demandes occasionnelles de renforts, en matière de lutte contre la délinquance ou l'insécurité routière. Outre les temps de trajets, l'efficacité opérationnelle des policiers envoyés en renfort souffrait d'une connaissance limitée de la ville.

Par ailleurs, afin d'assurer une prise en compte plus cohérente et unifiée de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), le préfet de région a proposé d'intégrer dans le zone de police nationale les communes d'Eysines (19 200 habitants), Le-Haillan (8 400 habitants), Artigues-près-Bordeaux (6 500 habitants) et Bouliac (3 100 habitants).

Ces quatre communes ont connu une extension de leurs zones d'habitat, industrielles et commerciales dans la continuité des villes de l'agglomération bordelaise. La commune de Bouliac est limitrophe de Floiriac déjà située en zone de police. Son transfert, associé à celui d'Artigues-près-Bordeaux, devrait permettre de faire coïncider, à l'est, les limites de la CUB avec celles de la zone de police et d'y inclure toute la rocade bordelaise. De même, le transfert des communes d'Eysines et du Haillan permettrait, à l'ouest, d'étendre la zone de police en y incluant toute la rocade bordelaise.

La commune de Bouliac a connu en 2009 un taux de délinquance de 40,8 ‰. La BTA de Latresne à laquelle cette commune est rattachée y consacre d'ailleurs une partie importante de son activité. Les taux de délinquance d'Artigues-près-Bordeaux (38,7 ‰) et du Haillan (40,6 ‰) sont voisins de celui de Bioulac ; celui d'Eysines est inférieur (28,9 ‰).

Dans trois des ces quatre communes, le taux de délinquance était en 2009 plus élevé que le taux moyen constaté dans le département de Gironde au sein de la zone de gendarmerie (36,1 ‰). Il paraissait néanmoins relativement faible par comparaison avec ceux de Bordeaux (84,9 ‰), Cenon (75,4 ‰), Bègles (72,8 ‰) ou, par ailleurs, de la CSP de Libourne (72,9 ‰) pourtant retenue pour être transférée en zone de gendarmerie.

Le 16 juillet 2010, un an après l'envoi de son projet de redéfinition des zones de compétence, le préfet de région a saisi à nouveau le cabinet du ministre en insistant sur le fait que la fermeture de la brigade de gendarmerie d'Eysines n'impliquait pas une implantation immobilière de la police en lieu et place. Au contraire, cette dernière « *contredirait toute la politique, mise en place localement, de fermeture des implantations immobilières pour accentuer la présence sur la voie publique et capterait des effectifs supplémentaires* ». Le préfet insistait sur le regroupement des unités de gendarmerie à Libourne (compagnie, BTA, BR, PSIG, logements) dans l'ancienne ESOG.

Dans la région Aquitaine, la formulation par le préfet de propositions de développement de la police d'agglomération paraît avoir été plus longue et difficile qu'en Rhône-Alpes ou PACA. Celles-ci ont répondu davantage à une logique géographique que de bassins de délinquance. Elles ont visé, en effet, à faire mieux coïncider les limites de la zone de police bordelaise avec celles de la rocade encerclant la ville en y intégrant quatre communes, d'une population totale de 41 200 habitants, marquées par un plus faible taux de délinquance. Par ailleurs, comme les propositions formulées par les préfets de Rhône-Alpes et de PACA, elles ont retenu, principalement pour un motif d'opportunité immobilière (fermeture de l'école des sous-officiers), le transfert à la gendarmerie d'une commune, Libourne, dotée d'une population (24 200 habitants) supérieure au seuil fixé par le décret de 1996.

Au total, ces propositions étaient quelque peu contradictoires avec les objectifs assignés à la police d'agglomération puisqu'elles impliquaient un accroissement de 17 000 habitants de la population

couverte par les services de la DDSP mais une légère baisse, d'environ 300 faits³⁶, de la délinquance enregistrée dans leur zone de compétence.

4 - Les propositions du préfet de la région Nord-Pas-de-Calais

a) La mise en place antérieure de la police d'agglomération de Lille

Décidée par arrêté du 13 février 2009, la fusion le 1^{er} mars 2009 des CSP de Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières a conduit à la création de la CSP Lille-Agglomération. L'objectif d'une telle fusion était de corriger les conséquences préjudiciables au plan opérationnel du morcellement et de la superposition des services dans l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières, qui se traduisait par une chaîne de commandement distendue, freinant le processus de décision, et engendrait des charges de structure et de fonctionnement élevées. Cette réforme de la structuration des services de sécurité publique à l'échelle de l'agglomération devait permettre de mutualiser plus facilement l'emploi des unités en fonction des besoins et de renforcer la présence policière sur le terrain.

Le DDSP du Nord est devenu le commissaire central de Lille-Agglomération, en mesure d'exercer un commandement unifié et d'harmoniser les pratiques et les procédures au sein des nouvelles divisions de Lille, Roubaix et Tourcoing, organisées selon une architecture identique. Un nouvel hôtel de police regroupe désormais les services de la DDSP, précédemment répartis sur plusieurs sites. Cette réorganisation a été réalisée à effectifs constants. Des agents des anciennes CSP ont été redéployés vers des structures départementales³⁷ qui interviennent dans toute la circonscription de Lille-Agglomération, petites communes comprises.

b) Les propositions de mesures nouvelles

Le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais a présenté au ministre de l'intérieur, dans un courrier du 10 juillet 2009, un projet d'organisation de la police d'agglomération portant sur l'ensemble de la région.

³⁶ 1759 faits de délinquance ont été enregistrés en 2009 à Libourne et 1 463 dans les quatre communes d'Eysines, Le-Haillan, Artigues-près-Bordeaux et Bouliac.

³⁷ Le CIC départemental de 120 fonctionnaires a ainsi absorbé les 80 éléments du CIC de Lille, la sûreté départementale est passée de 40 à 82 fonctionnaires principalement issus de la sûreté de Lille, un service départemental de nuit (SDN) de 47 fonctionnaires.

Ce projet partait du constat selon lequel la continuité urbaine n'est pas encore une réalité à l'échelle du Nord et du Pas-de-Calais, la dynamique de la métropolisation ne justifiant pas dans l'immédiat la création d'une zone de police commune aux deux départements. Il existe des entités correspondant à des réalités sociologiques, économiques et urbaines distinctes : le pôle lillois, en continuité de la frontière belge, et le sillon du bassin houiller, orienté selon un axe est-ouest, à cheval sur le Nord et le Pas-de-Calais. Certes, les grandes infrastructures de transport se sont fortement développées entre les principaux bassins de vie régionaux, renforçant la relation, selon un axe nord-sud, entre l'agglomération lilloise et le bassin minier. À ce jour, cependant, la réalité de la délinquance dans l'agglomération lilloise est davantage conditionnée par la proximité de la Belgique. Seulement 6 % des délinquants interpellés au premier semestre de 2009 dans le bassin de Lens provenaient de l'agglomération lilloise.

En conséquence, le préfet de région s'est borné à formuler les quatre propositions suivantes :

- évaluer la création en février 2009 d'une police d'agglomération à Lille à partir de la fusion des quatre CSP de Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières ;
- compléter l'effort de mutualisation en intégrant à la CSP de Lille la circonscription de Bailleul, rattachée au district de police de Dunkerque, dans le but d'améliorer les délais d'intervention ;
- engager une démarche de fusion des CSP constituant les districts de l'ancien bassin houiller : comme dans le cas de Lille, ces fusions permettraient d'optimiser les fonctions administrative et d'état-major, l'organisation des permanences et astreintes, et d'améliorer les capacités opérationnelles sur ces territoires ;
- procéder à une extension à la marge de la CSP de Lille en résorbant l'enclave constituée par cinq communes (Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghien, Verlinghem et Warneton), situées à proximité d'Armentières, représentant 13 000 habitants, soit un peu plus de 1 % du total de la population de la circonscription : cette opération ne pourrait être mise en œuvre que dans le cadre d'un échange compensé avec la gendarmerie qui recevrait la CSP de Fourmies dans sa zone de compétence.

Au total, l'exemple du département du Nord montre que la réorganisation des forces de sécurité publique selon une logique de police d'agglomération peut passer tant par des opérations de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie que par une mutualisation plus poussée au sein même de la DDSP. Ainsi, la fusion de quatre CSP (Lille, Roubaix, Tourcoing, Armentières), regroupant plus de deux millions d'habitants, a permis notamment la mise en place d'une BAC à cette échelle, une souplesse accrue dans l'affectation des personnels et la suppression de certains doublons relatifs en particulier aux fonctions support.

Compte tenu de la nouveauté de cette réforme de réorganisation, le préfet de région n'a proposé en juillet 2009 que des mesures limitées de modification du partage territorial entre la police et la gendarmerie.

D - Les positions de la DGPN et de la DGGN

1 - La position du directeur général de la police nationale

Le directeur général de la police nationale a fait connaître son avis sur les propositions des préfets de région, à la fin 2009 dans un courrier commun concernant les agglomérations de Lyon, Marseille et Lille, et à la mi-2010 en ce qui concerne celle de Bordeaux.

a) L'extension de la zone de compétence de la police nationale

L'agglomération de Lyon

Le DGPN a approuvé la proposition du préfet de la région Rhône-Alpes visant à intégrer neuf communes en zone de police (Rillieux-la-Pape, Saint-Genis-Laval, Ecully, Tassin-la-Demi-Lune, Francheville, Feyzin, Chassieu, Irigny et Jonage), d'une population totale de 130 400 habitants, au motif qu'elles présentent pour la plupart « *des caractéristiques de nature urbaine* ». Par exemple, Rillieux-la-Pape qui compte près de 30 000 habitants présente un taux de délinquance de 55 %.

Sur les neuf communes envisagées, six avaient d'ailleurs fait l'objet d'un accord de transfert avec la DGGN dans le cadre du projet commun de redéploiement transmis au cabinet du ministre le 19 janvier 2009³⁸.

L'agglomération de Marseille

Le DGPN a aussi approuvé l'intégration en zone de police de quatorze communes (117 800 habitants) des Bouches-du-Rhône ainsi que celle de Pertuis (18 900 habitants) rattachée à la DDSP du Vaucluse. Il a motivé son avis pour plusieurs d'entre elles : Rognac partage son tissu urbain et industriel avec la ville de Vitrolles situé en zone de police ; Cassis est située dans la continuité urbaine des CSP de Marseille, Aubagne et La Ciotat ; Pertuis, bien située dans le département du Vaucluse, appartient à la communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence, toute son activité administrative et économique est tournée vers les Bouches-du-Rhône et elle est régulièrement renforcée par des effectifs de police d'Aix-en-Provence en raison d'éloignement d'Avignon (une heure de route).

Le DGPN a également exprimé un avis très favorable sur le projet de création d'une circonscription interdépartementale de sécurité publique recouvrant les communes de Beaucaire (Gard) et de Tarascon (Bouches-du-Rhône). Cependant, alors que le préfet des Bouches-du-Rhône souhaitait le rattachement de cette nouvelle entité au département du Gard, le DGPN a proposé son intégration à la DDSP des Bouches-du-Rhône pour des raisons opérationnelles : en cas de renfort, ce sont essentiellement les moyens des Bouches-du-Rhône et non du Gard qui sont mobilisés.

L'agglomération de Lille

Le DGPN a également marqué son accord pour l'intégration en zone de police, proposée par le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, de cinq communes de l'agglomération lilloise (Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghien, Verlinghem, Warneton) d'une population totale de 13 600 habitants. Il a relativisé le caractère modeste de ces propositions de transfert au vu du caractère très urbanisé du département et de la mise en œuvre déjà bien avancé d'une police d'agglomération

³⁸ En fait, la lettre commune du DGPN et DGGN, prévoyait l'extension de la CSP de Lyon à sept communes : Rillieux-la-Pape, Saint-Genis-Laval, Ecully, Tassin-la-Demi-Lune, Francheville, Genas et Chassieu, soit les neuf communes proposées par le préfet moins Feyzin, Irigny et Jonage, et plus Genas.

avec la fusion de quatre circonscriptions (Lille, Roubaix, Tourcoing, Armentières).

L'agglomération de Bordeaux

Le DGPN a exprimé un avis favorable, dans un courrier du 13 août 2010, sur le projet du préfet de la région Aquitaine, notamment sur « *l'inutilité de créer une structure immobilière dans la commune d'Eysines* ». Toutefois, il a relevé que le transfert de la commune de Libourne à la gendarmerie risquait de créer un précédent au regard des critères du décret du 19 septembre 1996 puisque la CSP couvrirait une population de 24 200 habitants, supérieure au seuil de 20 000 habitants.

b) Le transfert de CSP en zone de gendarmerie

En revanche, le DGPN a formulé un avis très défavorable sur les propositions de transfert en zone de gendarmerie des CSP de Villefranche-sur-Saône dans le Rhône et d'Arles dans les Bouches-du-Rhône, formulée par les préfets de région en compensation de l'extension des zones de police d'agglomération.

La CSP de Villefranche-sur-Saône

En ce qui concerne Villefranche-sur-Saône, le DGPN a motivé cet avis défavorable en trois points :

- Alors que les communes de Gleize (7 800 habitants), Limas (4 400 habitants) et Arnas (3 200 habitants) avaient été intégrées au sein de cette CSP en 2004 lors des opérations de redéploiement réalisées entre la police et la gendarmerie, il pouvait apparaître relativement incohérent, notamment aux yeux des élus locaux concernés, de faire revenir ces trois communes dans la zone de compétence de la gendarmerie.
- Le taux de délinquance de la CSP de Villefranche-sur-Saône (73 ‰ en 2008), nettement supérieur à la moyenne nationale (55 ‰) est plutôt caractéristique des zones urbaines.
- La mobilité de la délinquance ne plaiderait pas pour transférer cette circonscription en zone de gendarmerie. La délinquance « importée » dans la CSP était de 40 % dont 15 % en provenance de la ville de Lyon ; 57 % de la délinquance « exportée » (habitants de la circonscription ayant commis au moins une infraction à l'extérieur) concernait la ville de Lyon. Par conséquent, selon le DGPN, l'enclavement de Villefranche-sur-Saône en zone de gendarmerie mis en avant par le préfet du Rhône, était sans doute réel d'un point de vue strictement

géographique mais nettement moins en termes de flux de délinquance.

La CSP d'Arles

Le DGPN a employé des arguments analogues pour rejeter la sortie de cette circonscription de sa zone de compétence.

- En application d'un protocole du 23 juillet 1986, les services de la sécurité publique prennent en charge 98 % de la population résidant en secteur urbain et la gendarmerie, qui couvre la partie rurale de la commune, seulement 2 %.
- La CSP d'Arles connaît un taux de délinquance (73 % en 2008) caractéristique des zones urbaines.
- L'étude de l'origine des auteurs d'infractions commises à Arles montre que ceux-ci provenaient en grande partie (50 % de la délinquance importée) des autres CSP du territoire et que la commune d'Arles est donc plutôt située dans un bassin de délinquance urbain.

Le seuil d'instauration du régime de police d'Etat

Le DGPN a exprimé sa vive opposition à la proposition formulée par la DGGN de relever à 50 000 habitants le seuil d'instauration du régime de police d'Etat, mesure de portée générale nécessaire pour transférer les CSP d'Arles (53 000 habitants) et de Villefranche-sur-Saône (49 600 habitants dont 34 600 dans la seule commune-centre). Il a détaillé les difficultés soulevées selon lui par la modification des dispositions du décret du 19 septembre 1996 qui subordonne l'instauration du régime de la police d'État à deux conditions cumulatives : les caractéristiques de la délinquance des zones urbaines et populations communales supérieures à 20 000 habitants.

La position de la DGPN repose sur les arguments suivants :

- la part importante des CSP de moins de 50 000 habitants, environ 40 %, soit 167 sur 418³⁹ ;
- la mise en concurrence de la police et de la gendarmerie nationales pour la prise en charge de la police d'agglomération

³⁹ Nombre total de CSP intégrant celles des départements de la petite couronne parisienne transférés sous l'autorité du préfet de police de Paris en septembre 2009. La gendarmerie n'exerce plus aucune mission de sécurité publique dans ces départements.

si la gendarmerie venait à être compétente dans les communes de plus de 50 000 habitants ;

- le risque que l'article 1^{er} du décret de 1996, selon lequel les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État, soit lui aussi remis en cause dans la mesure où beaucoup de ces communes ont moins de 50 000 habitants (et même moins de 20 000 habitants comme Foix, Mende, Privas, Guéret, Tulle, Digne-les-Bains) ce qui aurait pour conséquence potentielle de placer vingt-six départements dans le champ unique de la gendarmerie nationale ;
- le statut des officiers du ministère public : la loi n'a pas prévu l'intervention d'un officier de gendarmerie pour remplir la fonction d'officier du ministère public ;
- la remise en cause de la compétence nationale reconnue à la DCSP en matière d'information générale : les services départementaux de l'information générale (SDIG), qui sont rattachés aux DDSP, assurent leur mission d'information sur toute l'étendue du département et, à l'échelon central, la sous-direction de l'information générale est chargée de le faire pour l'ensemble du territoire ;
- enfin, la disparition du caractère national de la police si elle n'est plus présente dans l'ensemble des départements.

c) La compensation non nécessaire des échanges entre les deux forces

Selon le DGPN, les transferts de CSP en zone de gendarmerie, proposés dans le cadre de l'accord conclu entre les deux directeurs généraux à la fin de 2008, pouvait permettre de compenser intégralement les opérations d'extension de la zone de police dans les agglomérations de Lyon, Marseille et Lille. Ces dernières engendraient un accroissement de 261 000 habitants de la population prise en charge par la police nationale, répartie dans 28 communes. La population totale des 17 CSP, dont le transfert en zone de gendarmerie avait été proposé par les deux directeurs généraux dans leur lettre commune de janvier 2009, s'élevait à environ 236 000 habitants.

Cependant, la recherche d'une compensation équilibrée des échanges croisés entre les deux forces ne devait pas constituer, selon le DGPN, un facteur de blocage des opérations de redéploiement. En l'absence d'équilibre national, il lui apparaissait cohérent de transférer des emplois de la DGGN à la DGPN compte tenu de la suppression programmée de 8 000 ETPT d'ici la fin de 2011.

En résumé, le directeur général de la police nationale a exprimé un avis favorable sur les propositions formulées par les préfets d'extension de la zone de compétence des services de la sécurité publique dans la périphérie des agglomérations de Lyon, Marseille et Bordeaux, y compris quand elles avaient un caractère ambitieux au regard du nombre de communes visées.

En revanche, il a exprimé sa réticence (Libourne) ou sa franche hostilité (Arles, Villefranche-sur-Saône) sur les opérations de redéploiement touchant des CSP de plus de 20 000 habitants au nom d'un strict attachement au seuil de population prévu par les textes en vigueur pour l'instauration du régime de police d'Etat.

2 - La position du directeur général de la gendarmerie nationale

Le DGGN a fait connaître par une note au ministre du 28 août 2009 son avis sur les propositions transmises par les préfets des régions Rhône-Alpes, PACA et Nord-Pas-de-Calais relatives à la mise en œuvre de la police d'agglomération autour des villes de Lyon, Marseille et Lille. Son avis sur le projet d'agglomération de Bordeaux dont l'élaboration a été plus longue n'est venu qu'en juillet 2010.

Le DGGN a approuvé l'économie générale des propositions des préfets, cohérentes, selon lui, avec les concepts de police d'agglomération et de police du territoire. Il a jugé que ces réorganisations, envisagées à court ou moyen terme, répondaient au besoin de rationaliser l'action de la police nationale à l'intérieur de périmètres plus larges correspondant au bassin de délinquance. Toutefois, l'objectif premier était pour lui d'obtenir des dispositifs plus homogènes tant en zone de police qu'en zone de gendarmerie.

Le DGGN a donc défendu, dans sa note au ministre, la nécessité de préserver les « *grands équilibres* » entre la police et la gendarmerie en termes d'effectifs, de population et d'activité, et donc d'aller au-delà des propositions formulées par les préfets. Il a ainsi prôné la prise en charge par la gendarmerie des CSP « isolées » et éloignées de toute capacité de renforcement. Ses propositions ont visé une meilleure compensation par la reprise complémentaire de CSP, y compris de certaines dépassant le seuil de 20 000 habitants. Sur ce point, il a d'ailleurs rappelé au ministre les travaux menés en commun avec le DGPN en 2008 qui avaient conduit les deux directeurs généraux à lui proposer de nouveaux redéploiements par lettre commune du 19 janvier 2009.

De plus, le DGGN a affirmé que les propositions des préfets de confier à la gendarmerie nationale les missions de sécurité publique dans des villes moyennes telles que Villefranche-sur-Saône et Arles

confirmaient pleinement son analyse selon laquelle « *il est désormais nécessaire de faire évoluer vers 50 000 habitants le seuil d'établissement du régime de police d'Etat prévu par le décret [du 19 septembre 1996]. Cette évolution ne présente pas de difficulté particulière pour la gendarmerie* ».

Enfin, l'équilibre entre les opérations de redéploiements favorables à la police ou à la gendarmerie, selon les cas, devait être envisagé au niveau régional afin de faciliter, au sein de chaque force, les mouvements des personnels et de leur famille.

a) La police d'agglomération de Lyon

Le DGGN a émis un avis favorable au transfert à la police nationale des communes de Chassieu, Rillieux-la-Pape, Feyzin et Écully, en vue de mettre en place de la police de l'agglomération lyonnaise, accompagné, comme proposé par le préfet de la région Rhône-Alpes, de la reprise par la gendarmerie de la CSP de Villefranche-sur-Saône (49 000 habitants).

Dans l'hypothèse envisagée par le préfet où l'opération porterait en outre sur cinq autres communes (Jonage, Francheville, Tassin-la-Demi-Lune, Irigny et Saint-Genis-Laval), représentant une population totale de 63 800 habitants, le DGGN a proposé, dans le but de remédier aux déséquilibres qui en résulteraient entre les deux forces, le transfert complémentaire des CSP isolées de Voiron (20 700 habitants), Montbrison (18 100 habitants) et Albertville (18 000 habitants), rassemblant au total 56 800 habitants.

b) La police d'agglomération de Marseille

Le DGGN a approuvé douze des quatorze transferts de communes en zone de police (Cassis, Carnoux-en-Provence, Septèmes-les-Vallons, Cabriès, Bouc-Bel-Air, Rognac, Berre-l'Étang, Saint-Chamas, Sausset-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne et le Rove) proposés par le préfet de la région PACA, représentant une population totale de 104 200 habitants. Il a néanmoins appelé l'attention du ministre sur l'urgence d'une décision concernant la commune de Berre-l'Étang où le projet de construction d'une caserne de gendarmerie était engagé, le choix de l'architecte devant avoir lieu en septembre 2009.

En revanche, il a émis un avis défavorable au transfert en zone de police des communes de Venelles et Le-Puy-Saint-Réparade en extension de la CSP d'Aix-en-Provence au nord pour faire jonction avec la CSP de Pertuis au motif que la « *physionomie* » de ces communes s'inscrivait en

cohérence avec la zone de gendarmerie. Il a repris sur ce point les termes du rapport du préfet selon lequel Le-Puy-Sainte-Réparate (5 200 habitants) « *présente les caractéristiques d'une commune rurale* » tandis que Venelles (8 400 habitants) « *est considérée comme la banlieue d'Aix-en-Provence et tend à se développer* ». En outre, la commune du Puy-Sainte-Réparate se situe sur l'itinéraire spécial destiné à transporter les composants du projet ITER pour lequel le commandement unique des opérations relève du commandant du groupement de gendarmerie des Bouches-du-Rhône. Le DGGN a aussi observé que cette opération allait à l'encontre des travaux conjoints formalisés par sa lettre commune avec le DGPN du 26 janvier 2009.

Enfin, le DGGN a approuvé le projet de transfert de la commune d'Arles (52 400 habitants) en zone de gendarmerie.

Toutefois, il a noté que le projet du préfet n'était globalement pas compensé, au détriment de la gendarmerie, en termes de population, d'activité et de répartition des effectifs. En conséquence, il a proposé que celle-ci se voie transférer deux autres CSP, celles de Pertuis (18 900 habitants) et de Manosque (21 200 habitants) également identifiées comme « *isolée* » par rapport aux autres services territoriaux de la DCSP.

La reprise par gendarmerie des CSP d'Arles, Pertuis et Manosque, regroupant au total 92 500 habitants, équilibrerait les échanges entre les zones de police et de gendarmerie.

c) La région Nord-Pas-de-Calais

Concernant les opérations envisagées pour 2010, le DGGN a émis un avis favorable à la reprise de la CSP de Fourmies en compensation de l'intégration à la CSP de Lille des communes de Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghien, Verlinghem et Warneton, situées à proximité d'Armentières.

Comme cette opération de redéploiement provoquerait un déséquilibre en termes d'effectifs, il a proposé en outre le transfert en zone de police de la commune de Hersin-Coupigny (6 300 habitants), dans le Pas-de-Calais, par extension de la CSP de Nœux-les-Mines. Cette extension figurait déjà dans les propositions conjointes de redéploiement adressées au ministre le 19 janvier 2009 par le DGGN et le DGPN.

À l'échéance d'une dizaine d'années, le DGGN a aussi émis un avis favorable au transfert en zone de police nationale des 93 communes situées dans l'aire interstitielle entre les CSP de Lille, Lens et Valenciennes, rassemblant une population totale de 210 500 habitants. Toutefois, afin de se rapprocher de l'objectif de compensation

quantitative des effectifs et des populations transférés entre les deux zones, il a proposé que soient reprises par la gendarmerie les circonscriptions de Cambrai (48 300 habitants) et de Saint-Omer (48 900 habitants) en sus de celles de Bailleul (13 600 habitants), Hazebrouck (21 100 habitants), Le Touquet (5 500 habitants) et Berck (19 100 habitants), l'ensemble représentant une population totale de 156 600 habitants.

d) La police d'agglomération de Bordeaux

Le 5 juillet 2010, le DGGN a donné son accord sur le projet proposé par le préfet de la région Aquitaine, mais a attiré l'attention du ministre sur le fait que la réinstallation de la gendarmerie à Libourne sur le site de l'ESOG qu'elle venait de quitter exigerait des financements importants (25 M€ au titre des logements pour l'ensemble des gendarmes y compris ceux déjà sur place et 1,4 M€ pour les locaux de service).

En résumé, le DGGN n'a que peu contesté les propositions initiales d'extension de la zone de police autour des agglomérations de Lyon, Marseille et Bordeaux. Toutefois, il a plaidé, au nom de la recherche d'une plus grande continuité territoriale, pour le transfert dans sa zone compétence de CSP de plus de 20 000 habitants, et même de plus de 50 000 habitants, dès lors qu'elles sont isolées et éloignées de toute capacité de renforcement. Il a également défendu le principe d'une compensation au niveau régional plutôt que national des mouvements de population entre les deux forces.

E - Les décisions ministérielles

Après la transmission au ministre de l'intérieur, en juillet 2009, des propositions des préfets de région de Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine, une réunion présidée par son directeur de cabinet s'est tenue le 3 novembre en leur présence ainsi que celle du DGPN et du DGGN. Par la suite, le ministre leur a fait connaître par des notes datées du 30 novembre 2009 la « première série de décisions » tirées de ces travaux.

1 - L'agglomération de Lyon

Le ministre a entériné la proposition du préfet de région de rattacher à la CSP de Lyon les quatre communes limitrophes de Feyzin, Rillieux-la-Pape, Chassieu et Ecully, « totalement parties prenantes du bassin de délinquance du grand Lyon », soit un accroissement de seulement 6 % de la population couverte par les services de police. Les

compensations pour la gendarmerie devaient en être trouvées dans la région Rhône-Alpes avec, notamment, le transfert des CSP de Voiron (Isère), Montbrison (Loire) ou Albertville (73).

Ces opérations de redéploiement étaient présentées comme une première étape. « *Sans nécessairement préjuger de l'avenir, cinq autres communes (Jonage, Irigny, Saint-Genis-Laval, Francheville, Tassin-la-Demi-Lune) pourraient, à terme, s'inscrire dans cette logique d'agglomération.* » Dans cette perspective, le ministre a donné instruction au préfet de lui transmettre des propositions en vue de renforcer rapidement la coopération opérationnelle entre les CSP de Lyon et les brigades de gendarmerie de ces communes.

En fait, il apparaît *a posteriori*, que l'exclusion de certaines communes dont l'intégration en zone de police avait été initialement envisagée a été justifiée par des raisons matérielles, comme la construction en projet de nouvelles casernes de gendarmerie à Francheville, Irigny et Saint-Genis-Laval, alors qu'il n'était pas prévu d'implanter un commissariat ou même une antenne de proximité dans ces communes.

2 - L'agglomération de Marseille

Le ministre a validé l'intégration de douze communes situées en zone de gendarmerie sur les quatorze de l'aire marseillaise figurant dans les propositions du préfet de région : Cassis, Carnoux-en-Provence, Septèmes-les-Vallons, Cabriès, Bouc-Bel-Air, Rognac, Berre-l'Étang, Saint-Chamas, Le Rove, Ensues-la-Redonne, Carry-le-Rouet, Sausset-les-Pins. Cette importante extension de la zone de police devait permettre « *d'assurer une véritable continuité territoriale dans l'action menée à l'échelle du bassin de délinquance, tant le long de la Côte Bleue que sur le pourtour de l'Étang de Berre* ».

Dans une même logique de continuité territoriale au-delà des frontières administratives, il a été décidé la fusion des CSP de Tarascon (Bouches-du-Rhône) et de Beaucaire (Gard).

Le ministre a limité les transferts en zone de gendarmerie aux CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône, au sud-est d'Arles, et de Pertuis dans le département du Vaucluse. Cette décision s'est écartée fortement des propositions du préfet : la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône n'y figurait pas ; quant à celle de Pertuis, il avait proposé de la maintenir en zone de police tout en la rattachant à la DDSF des Bouches-du-Rhône.

Comprise dans l'arrondissement d'Arles, Port-Saint-Louis-du-Rhône (8 500 habitants) est située à l'embouchure du Rhône et constitue également la limite ouest du Grand Port Maritime de Marseille. Du fait de sa situation géographique, elle est totalement isolée des autres zones urbaines placées sous la compétence de la police nationale. Avec 416 faits recensés en 2007 par la police nationale, soit un taux de délinquance de 48 ‰, elle se situe dans la moyenne de la zone de gendarmerie nationale des Bouches-du-Rhône. Curieusement, alors que le transfert de la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône répondait aux critères habituellement employés, le préfet ne l'avait pas proposé.

Enfin, le ministre n'a pas approuvé le transfert de la CSP d'Arles. Sans être définitif, il a indiqué qu'il suggérait de « *maintenir le statu quo mais de revoir les limites de compétences entre la police et la gendarmerie* », une enclave située en zone de gendarmerie au nord de la commune pouvant être intégrée en zone de police.

La gendarmerie ne trouvant pas, au niveau régional, une exacte compensation en termes d'effectifs, le ministre a demandé au préfet d'expertiser d'autres possibilités, « *tout en retenant d'ores et déjà, le transfert à la gendarmerie de la CSP de Briançon (Hautes-Alpes)* ».

Par une note du 14 avril 2010, le préfet de région a attiré l'attention du ministre sur l'incompréhension suscitée par le projet d'agglomération parmi les élus. Les maires restaient attachés à leur interlocuteur (police ou gendarmerie) en matière de sécurité publique et croyaient discerner dans les opérations envisagées la volonté de réduire les moyens prévus sur le territoire de leur commune. Du côté des responsables des services de police, le projet était apprécié, mais il était ressenti comme un désaveu du côté de ceux de la gendarme départementale.

Ainsi, le préfet de région a proposé de réduire le projet de police d'agglomération au seul transfert des communes de Septèmes-les-Vallons, Cabriès et Bouc-Bel-Air. Il a ajouté le basculement de la commune de La Ciotat en zone de gendarmerie pour assurer une continuité de compétence malgré la construction du nouveau commissariat de La Ciotat en cours à cette époque. Le 3 mai 2010, le cabinet du ministre a informé le préfet de région que sa proposition d'intégration de La Ciotat n'était pas retenue.

Dans sa réponse au ministre, datée du 12 mai 2010, le préfet de région a pris acte de la réduction du projet de police d'agglomération de Marseille au basculement des communes de Cabriès et Septèmes-les-Vallons. Il l'a informé que l'intégration des sept communes de la Côte bleue ne présentait pas un grand intérêt, nécessitait des gros moyens et

suscitait une ferme opposition des élus. De plus, deux projets de casernes de gendarmerie, dont le plus avancé à Berre-l'Etang posait un problème.

Le 23 juillet 2010, le ministre a demandé au préfet de région une étude complémentaire approfondie sur les avantages et inconvénients du transfert en zone de police de la commune de Bouc-Bel-Air. Par note du 12 novembre 2010, il a informé le DGPN, le préfet de région et le général commandant la région de gendarmerie PACA de sa décision de la maintenir en zone de gendarmerie.

Le préfet de région a indiqué au ministre par une note du 6 décembre 2010 que le transfert en zone de police des communes de Cabriès et Septèmes-les-Vallons ne suscitait plus, selon lui, de réaction négative des élus locaux. La réussite de cette opération ne tenait plus désormais qu'à l'attribution de moyens suffisants en effectifs, estimés à soixante gradés et gardiens de la paix, et en crédits de fonctionnement et d'équipement, évalués à 1,3 M€

3 - L'agglomération de Lille

Dans une note du 30 novembre 2009 au préfet de région, le ministre lui a indiqué qu'il écartait sa proposition, pourtant approuvée par le DGPN et le DGGN, d'intégrer dans la CSP de Lille-agglomération les communes de Verlinghem, Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghien et Wartenon. En revanche, il a décidé l'absorption par la CSP de Lille de la circonscription de Bailleul qui dépendait du district de Dunkerque.

En outre, il a adopté des mesures de rationalisation des implantations territoriales de la DDSP du Nord : fusion des CSP de Dunkerque et Gravelines ; fusion des CSP de Maubeuge, Aulnoye-Aymeries et Jeumont ; transformation en CSP du district de Douai (CSP de Douai, Somain et Aniche) et du district de Valenciennes (CSP de Valenciennes, Denain, Condé-sur-Escault et Saint-Amant-les-Eaux).

Les seules décisions relatives au partage territorial entre police et gendarmerie, ont concerné le transfert en zone de gendarmerie de la CSP de Fourmies, isolée au sud du département du Nord, et l'extension de la CSP de Nœux-les-Mines (Pas-de-Calais) à la commune de Hersin-Coupigny (6 265 habitants), cette mesure faisant partie des propositions communes des deux directeurs généraux du 19 janvier 2009.

Afin de mettre en œuvre l'ensemble de ces décisions dès le début de l'année 2010, le ministre a demandé aux préfets d'engager sans tarder la concertation avec les élus locaux concernés ainsi qu'avec les autorités judiciaires.

Le directeur de cabinet a notifié au DGPN par une note du 14 juin 2010 l'instruction d'engager les opérations de transfert de la CSP de Fourmies (Nord) et d'intégration en zone de police celles de Hersin-Coupigny ainsi que de Marck également située dans le Pas-de-Calais.

4 - L'agglomération de Bordeaux

Le 8 novembre 2010, le ministre de l'intérieur a validé les propositions préfectorales relatives à l'agglomération de Bordeaux. La population supplémentaire intégrée en zone de police représente 15 000 habitants, soit seulement une extension de 1,3 %.

5 - Une réforme finalement d'ampleur limitée

L'année 2010 s'est donc traduite par une forte réduction de l'ampleur des projets de police d'agglomération de Lyon, Marseille et Lille, formulés par les préfets de région et approuvés par le DGPN et le DGGN. Les décisions ministérielles ont finalement porté, pour les quatre agglomérations concernées, sur le transfert en zone de police de seulement douze communes. Ces transferts devaient intervenir entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} septembre 2011.

Tableau n° 11 : Transferts de la zone de gendarmerie à la zone de police

	Communes intégrées en zone de police	Nombre d'habitants	Date de mise en œuvre
Région Nord-Pas-de-Calais	HERSIN-COUPIGNY	6 300	01/07/11
	MARCK	9 000	
Agglomération de Lyon	FEYZIN	9 500	03/01/11
	RILLIEUX-LA-PAPE	29 600	01/08/11
	ECULLY	18 200	01/07/11
Agglomération de Marseille	CHASSIEU	9 300	01/07/11
	SEPTEMES-LES-VALLONS	10 400	01/08/11
Agglomération de Bordeaux	CABRIES	8 300	
	ARTIGUES-PRES-BORDEAUX	6 500	01/09/11
	LE HAILLAN	8 400	
	BOULIAC	3 100	
EYSINES	19 200		
Population totale intégrée en zone de police		138 000	

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

En contrepartie, les communes de sept CSP devaient être transférées en zone de gendarmerie.

Tableau n° 12 : Transferts de la zone de police à la zone de gendarmerie

Départements	CSP transférées en zone de gendarmerie	Nombre d'habitants	Date de mise en œuvre
Nord (59)	FOURMIES	13 900	19/04/11
Loire (42)	MONTBRISON	14 600	01/08/11
Ardèche (7)	ANNONAY	17 500	01/08/11
Vaucluse(84)	PERTUIS	18 900	01/08/11
Bouches-du-Rhône (13)	PORT-SAINT-LOUIS-DU-RHONE	8 500	01/08/11
Gironde (33)	LIBOURNE	24 200	01/09/11
Tarn (81)	GRAULHET	12 600	01/08/11
	Population totale intégrée en zone de gendarmerie	110 000	

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

Le refus de transférer à la gendarmerie nationale les CSP d'Arles et de Villefranche-sur-Saône, CSP de plus de 20 000 habitants, répond au critère traditionnel de la population. Néanmoins, le ministre a décidé de transférer la CSP de Libourne (24 200 habitants). Par rapport à un autre critère traditionnel, celui de l'intensité de la délinquance, la CSP de Pertuis a été également transférée, en dépit d'un taux de délinquance élevé (72 ‰) au regard du niveau moyen enregistré en zone de gendarmerie.

Divers autres critères ont dû être pris en compte pour écarter certaines propositions : la construction récente ou programmée de casernes de gendarmerie sans utilité dans les communes susceptibles d'être intégrées en zone de police ; l'opposition de certains élus ; la difficulté de trouver un nombre suffisant de CSP transférable en zone de gendarmerie pour parvenir à la compensation, au plan national, des mouvements, internes à chaque force, des effectifs et des populations couvertes.

Cependant, s'agissant de l'opposition assez fréquente des élus locaux concernés par les opérations de redéploiement, la concertation dont ont été chargés les préfets a pu conduire, selon les cas, à en tenir compte en renonçant à un grand nombre des opérations envisagées, par

exemple dans les Bouches-du-Rhône, ou bien à poursuivre néanmoins rendant alors nécessaire le recours à un décret en Conseil d'Etat pour passer outre l'avis défavorable des conseils municipaux.

Enfin, les raisons du rejet des propositions d'intégration dans la CSP de Lille des communes de Verlinghem, Quesnoy-sur-Deûle, Deûlemont, Frelinghien et Wartenon demeurent inconnues.

III - La mise en œuvre des opérations de redéploiements

A - L'extension de la zone de police

1 - L'agglomération de Lyon

En juillet 2010, l'intégration en zone de police des communes de Feyzin, Chassieu et Ecully était programmée au 1^{er} janvier 2011 et celle de Rillieux-la-Pape au 1^{er} juillet. De fait, l'extension de la police d'agglomération a été mise en œuvre avec six mois de retard.

Le 30 juillet 2010, en application de l'article R.2214-2 du code général des collectivités territoriales, le ministre de l'intérieur a saisi le ministre de budget en vue d'obtenir son accord sur le projet de décret en Conseil d'Etat instaurant le régime de police d'Etat sur le territoire des trois communes du Rhône (Chassieu, Ecully, Rillieux-la-Pape), instauration sur laquelle les conseils municipaux avaient émis un avis défavorable⁴⁰. Le Conseil d'Etat a été saisi le 25 octobre 2010 pour avis sur ledit projet de décret, mais il n'a pas pu examiner ce texte avant de connaître l'accord du ministre du budget, qu'il n'a donné que le 6 janvier 2011, plus de six mois après avoir été saisi. C'est pourquoi, le transfert en zone de police des communes de Chassieu et Ecully a dû être reporté au 17 juillet 2011, juste avant celle du 1^{er} août programmée pour Rillieux-la-Pape. En revanche, l'opération a pu avoir lieu dès le 3 janvier 2011 à Feyzin dont le conseil municipal avait émis un avis favorable.

⁴⁰ Le ministre du budget a été saisi simultanément d'un projet décret en Conseil d'Etat concernant la commune de Fourmies (Nord) où le conseil municipal a émis un avis défavorable à la suppression du régime de police d'Etat.

a) Les engagements ministériels sur les effectifs

Les décisions ministérielles relatives à l'organisation et aux effectifs sont différentes selon les communes intégrées à la DDSP de Lyon.

Le rattachement de la commune de **Rillieux-la-Pape** (29 600 habitants) à la CSP de Lyon, programmé au 1^{er} août 2011, devait donner lieu à la création d'un commissariat subdivisionnaire. La commune **d'Ecully** (18 200 habitants) devait être dotée d'un commissariat de secteur, rattaché au commissariat subdivisionnaire du 9^{ème} arrondissement de Lyon (division Ouest)⁴¹. De même importance démographique, les communes de **Feyzin** (9 500 habitants) et **Chassieu** (9 300), quant à elles, ne devaient bénéficier d'aucune implantation immobilière et être rattachées respectivement au commissariat subdivisionnaire de Vénissieux (division Centre) et au commissariat subdivisionnaire de Bron (division Est).

Le ministre de l'intérieur a informé chaque maire concerné, par courrier du 6 juillet 2010 des effectifs supplémentaires alloués à la DDSP pour étendre ses missions au territoire de sa commune. Du fait des divers modes de couverture adoptés, l'importance et la nature des effectifs diffèrent d'une commune à l'autre.

Selon la décision du ministre, **62 agents** devaient être affectés à **Rillieux-la-Pape** pour assurer le fonctionnement du nouveau commissariat ouvert 24 heures sur 24 : un commandant, deux officiers, cinquante gradés et gardiens, six adjoints de sécurité et trois agents administratifs.

Seulement dix agents étaient prévus au nouveau commissariat de secteur d'**Ecully**, en fait une antenne de proximité ouverte en semaine de 8 heures à 19 heures : un brigadier-major, six gradés et gardiens et trois adjoints de sécurité. En outre, le commissariat du 9^{ème} arrondissement de Lyon devait voir son effectif accru de quinze agents supplémentaires afin de mettre en place une patrouille d'intervention présente à Ecully 24 heures sur 24 et sa brigade de sûreté urbaine (BSU) devait aussi être renforcée de huit policiers supplémentaires afin de faire face au traitement des procédures judiciaires et à la conduite des enquêtes sur le territoire d'Ecully. A ces **33 agents** « *spécifiquement dédiés à Ecully* » selon les termes du ministre devaient enfin s'ajouter **cinq** policiers du

⁴¹ Au titre de la police d'agglomération, les services territoriaux de la CSP de Lyon ont été répartis en trois divisions (division Ouest, division Centre, division Est).

groupe de sécurité de proximité (GSP) de la division Ouest dont dépend le commissariat du 9^{ème} arrondissement.

Pour assurer la couverture du territoire de la commune de **Chassieu** (respectivement de **Feyzin**), quinze personnels supplémentaires étaient prévus au commissariat de Bron (respectivement de Vénissieux) pour permettre la présence continue d'une patrouille du type police-secours 24 heures sur 24, sept jours sur sept. De surcroît, l'effectif de la BSU du commissariat de Bron (respectivement de Vénissieux) doit être augmenté de cinq policiers. Pour Chassieu comme pour Feyzin, à ces **vingt policiers** de tous grades « *spécifiquement dédiés* » à la couverture du territoire communal devaient s'adjoindre **cinq** policiers du GSP de la division Centre.

Enfin, au titre de l'extension de la CSP de Lyon à une population supplémentaire de 66 600 habitants au total, la DDSP du Rhône devait recevoir **25 policiers** supplémentaires pour renforcer ses unités départementales : la compagnie départementale d'intervention (CDI), la brigade anti-criminalité et la sûreté départementale.

Au total, un renfort de **175 agents**, toutes catégories confondues, dont 102 gradés et gardiens a donc été annoncée par le ministre de l'intérieur en juillet 2010 pour l'extension de la police d'agglomération à Lyon, y compris les équipes des groupes de sécurité de proximité des divisions Ouest et Centre.

Cet effectif supplémentaire paraît avoir été déterminé assez largement. Par rapport à la population supplémentaire intégrée en zone de police, il correspond à une densité relativement élevée (387 habitants par policier) de policiers affectés dans ces communes périphériques, équivalente à celle de la ville de Lyon. Comme l'un des objectifs assignés à la police d'agglomération est un meilleur emploi des forces grâce à leur mutualisation, on aurait pu s'attendre à ce que la couverture des communes intégrées en zone de police soit assurée avec des effectifs marginalement moins importants que dans la moyenne de la CSP de Lyon. C'est le contraire qui a été décidé.

Le dispositif prévu par le DDSP en juin 2011 était encore plus étoffé. Il comprenait ainsi, pour la commune de Chassieu, un effectif global de 30 agents et non de 25, au nom d'un effort plus marqué de présence de proximité⁴². De même, l'organigramme prévu pour le

⁴² Les cinq agents supplémentaires (trois gardiens de la paix, deux ADS) doivent assurer une patrouille de 9 heures à 18 heures, du lundi au samedi, destinée à rester au contact de la population et à assurer des prises de plaintes à domicile, en cas de besoin exprimé par des personnes empêchées de se déplacer

commissariat de Rillieux-la-Pape comportait 70 agents (au lieu de 62) dont 52 gradés et gardiens (au lieu de 50) et 12 ADS (au lieu de 6).

b) Les mouvements de personnels

Le directeur central de la sécurité publique (DCSP), dans sa réponse datée du 1^{er} juin 2011 aux demandes du DDSP du Rhône, relayées par des interventions écrites du préfet de région, sur les mouvements de personnels nécessaires au regard de l'organisation mise en place dans les communes intégrées en zone de police et des engagements pris auprès des élus locaux, a rappelé que ces engagements portaient sur l'affectation de 102 agents du corps d'encadrement et d'application (CEA), 59 adjoints de sécurité et six personnels administratifs, soit un total de 167 personnels. Ce nombre est légèrement en recul par rapport aux engagements du ministre de juillet 2010.

Selon les données communiquées à la fin août 2011 par le ministère de l'intérieur, le bilan des mouvements de personnels consécutifs aux commissions paritaires et aux sorties d'école de juin et septembre 2011 s'est traduit par le renforcement des effectifs de la CSP de Lyon à hauteur de 117 fonctionnaires du CEA (au lieu de 102).

Pour le reste, le respect des engagements ministériels dépend du nombre d'ADS recrutés et affectés à Lyon.

2 - L'agglomération de Marseille

a) Les ressources humaines

Par lettre du 18 février 2011, le DGPN a indiqué au préfet de région qu'il avait décidé d'affecter 66 fonctionnaires et adjoints de sécurité, parmi lesquels une majorité de gradés et gardiens, pour permettre la mise en place de la police d'agglomération dans les Bouches-du-Rhône l'été 2011. Cet effectif supplémentaire devait être obtenu grâce au redéploiement des personnels de Port-Saint-Louis-du-Rhône et de Pertuis.

Cet effectif supplémentaire devait être réparti de la façon suivante :

- 36 policiers affectés à la création du groupe de sécurité de proximité (GSP) dans les locaux de l'ancienne caserne de gendarmerie de Septèmes-les-Vallons, rattaché à la CSP de Vitrolles, qui fonctionnera en régime cyclique du type 4/2 l'après-midi en soirée et assurera ses missions dans la zone tampon entre Aix-en-Provence et Marseille, prioritairement sur

le territoire des communes de Cabriès, Les Pennes-Mirabeau et Plan-de-Campagne ;

- 12 policiers affectés à la création du point de contact de police de proximité (PCPP) ouvert du lundi au samedi en régime hebdomadaire ;
- 18 au renfort de la BAC nord qui va couvrir le territoire des deux communes nouvellement intégrées.

Le ministère de l'intérieur a précisé à la Cour à la fin août 2011 que la CSP de Marseille a bénéficié au total d'un accroissement de ses effectifs de 100 ETP pour la prise en charge de Septèmes-les-Vallons et Cabriès, y compris les personnels autres que les gradés et gardiens, notamment les ADS. Compte tenu de la population de ces deux communes (10 400 et 8 300 habitants respectivement), cet effectif supplémentaire correspond à une densité élevée d'un policier pour 187 habitants.

En ce qui concerne les mouvements de personnels effectivement réalisés, le solde des arrivées et des départs consécutifs aux commissions paritaires et aux sorties d'école de juin et septembre 2011 s'est traduit par le renforcement des effectifs de la CSP de Marseille à hauteur de 74 fonctionnaires du CEA (au lieu de 66).

La CSP de Pertuis, transférée à la gendarmerie, était dotée au 1^{er} janvier 2010 d'un effectif de 45 personnels (46 au 1^{er} janvier 2009), composé de 2 officiers, 32 gradés et gardiens, 4 agents administratifs et 7 ADS, soit une densité d'un policier pour 461 habitants. Elle ne comptait plus que 38 personnels au 1^{er} juin 2011, huit départs en retraite n'ayant pas été remplacés.

Au moment de son transfert à la gendarmerie, la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône, rattachée au district de Martigues, comptait officiellement un effectif de seulement 30 agents : 4 officiers, 24 gradés et gardiens, 2 agents administratifs et aucun ADS. L'effectif réel n'était en fait que de 28 puisque deux agents étaient mis à disposition de la CSP d'Arles (un officier) et de celle de Martigues (un brigadier). Il était inférieur à l'effectif minimum, généralement évalué entre 40 et 45 agents, nécessaire pour assurer le fonctionnement d'un commissariat de police ouvert 24 heures sur 24. L'effectif de la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône a en effet été fortement réduit dans les deux ans précédant son transfert à la gendarmerie nationale puisqu'il était encore de 39 agents dont deux ADS et deux agents administratifs au 1^{er} janvier 2009, soit à l'époque une densité policière très élevée d'un policier pour 230 habitants.

Globalement, le bilan en effectifs de l'extension de la zone de police autour de Marseille est équilibré puisque celle-ci nécessite l'affectation de 66 fonctionnaires du CEA alors que la dissolution des CSP de Pertuis et Port-Saint-Louis-du-Rhône en a libéré 55 (moins en réalité du fait des départs en retraite non remplacés).

A l'échelle du département, en revanche, ce bilan fait apparaître un déficit de plus de **43** fonctionnaires du CEA dans la mesure où peu d'agents du commissariat de Port-Saint-Louis-du-Rhône ont émis le souhait d'être réaffectés dans les Bouches-du-Rhône.

b) Les moyens budgétaires

L'intégration en zone de police des communes de Septèmes-les-Vallons et Cabriès a nécessité l'affectation d'un budget supplémentaire de 640 067 €, soit 390 247 € au titre des crédits de fonctionnement à caractère structurel et 249 820 € au titre des travaux immobiliers préalables à l'occupation d'une partie des locaux de l'ancienne caserne de gendarmerie de Septèmes-les-Vallons.

Le transfert à la gendarmerie des CSP de Pertuis et de Port-Saint-Louis-du-Rhône devrait engendrer une économie de 113 210 € au total, équivalente à leurs coûts de fonctionnement de 37 544 € (dont un loyer annuel de 7 355 €) et 75 666 € respectivement.

Le coût de la création de la CSP interdépartementale de Beaucaire-Tarascon devrait être nul, l'opération étant équilibrée par un transfert de crédits de la DDSP du Gard à la DDSP des Bouches-du-Rhône.

Au total, l'extension de la zone de police dans les Bouches-du-Rhône devrait se traduire par un accroissement des dépenses annuelles de fonctionnement des services de police évalué à 277 037 €.

3 - L'agglomération de Bordeaux

La mise en place d'une police d'agglomération dans le département de la Gironde devait se traduire par l'extension le 1^{er} septembre 2011 de la CSP de Bordeaux à quatre communes périphériques.

a) Les ressources humaines

Les communes du **Haillan** et d'**Eysines** sont rattachées à la division de Mérignac. Contrairement aux propositions initiales du préfet validées par le DGPN au mois d'août 2010, une antenne de police devait être ouverte à Eysines dans les locaux libérés de la brigade de

gendarmerie, ouverte du lundi au vendredi, de 8 heures à 12 heures et de 14 heures à 18 heures. Il a en effet été décidé que, compte tenu de la vétusté et de l'exiguïté (6 m² par poste de travail) de ses locaux actuels, le commissariat de Mérignac ne pouvait accueillir 29 fonctionnaires supplémentaires, destinés à renforcer la division. Le projet de relogement du commissariat, envisagé par la DGPN, est à l'étude avec la ville de Mérignac mais ne saurait se réaliser avant trois ans. Le DGPN a donc donné son accord le 18 février 2011 à la mise aux normes de l'ancienne caserne pour un montant de 180 000 €

L'effectif prévu dans cette antenne d'Eysines était de 9 fonctionnaires auxquels la DDSP a ajouté, par redéploiement interne, un officier et un major. Une brigade de police-secours, travaillant en cycle 4/2, rattachée au commissariat de Mérignac doit assurer des missions de patrouille 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 avec un effectif de 12 fonctionnaires. Un renfort de deux fonctionnaires était prévu au profit de la brigade anti-criminalité (BAC) et de l'unité cynophile légère (UCL). Par ailleurs, les services judiciaires de la division sont renforcés de six fonctionnaires pour faire face à l'augmentation prévue des plaintes à enregistrer, des instructions du parquet à exécuter et des enquêtes à diligenter. Au total, l'effectif des fonctionnaires mobilisés pour ces deux communes est de **31**, y compris l'officier et le major prélevés sur les affectifs actuels de la DDSP.

Les communes d'**Artigues-près-Bordeaux** et **Bouliac** sont rattachées à la division des Hauts-de-Garonne et au commissariat de police de Cenon. Une implantation immobilière n'a donc pas été prévue. Une patrouille supplémentaire « police secours » de 15 fonctionnaires doit assurer une activité jour et nuit sur un cycle 4/2 et une patrouille du groupe de sécurité de proximité de 5 fonctionnaires de 12 heures à 20 heures. L'UCL doit être renforcée de deux fonctionnaires et le service des délégations judiciaires de trois. Au total, **25** fonctionnaires supplémentaires ont été prévus à l'échelle de la division des Hauts-de-Garonne.

Selon le DDSP de la Gironde, compte tenu des régimes de travail et des absences de ces fonctionnaires, les renforts pour la BAC ou l'UCL ne pourront être opérationnels que grâce aux effectifs déjà existants de 60 pour l'une et 25 pour l'autre qui facilitent ainsi la mutualisation des moyens. La mise en place de fonctionnaires supplémentaires dans les quatre communes doit se comprendre avec la mutualisation des services d'appui existants de la DDSP, qui interviendront à leur profit, BAC, UCL et groupe de sécurité de proximité (GSP).

De plus, deux autres services se voient adjoindre neuf policiers supplémentaires pour pallier le surcroît d'activité, soit sept fonctionnaires au service d'ordre public et de sécurité routière (SOPSR) de la DDSP afin de permettre la réalisation de deux contrôles routiers par semaine et deux fonctionnaires à l'unité d'enquête criminalistique afin de ne pas réduire le taux de couverture de recherche de traces et indices dans le cadre de la lutte contre les cambriolages.

Au vu des engagements ministériels initiaux, la mise en place de la police d'agglomération à Bordeaux par l'intégration de quatre communes en zone de police devait donc s'appuyer sur un effectif supplémentaire de **63** fonctionnaires dont 49 gradés et gardiens.

En se limitant aux 54 personnels affectés aux missions de sécurité publique, cet effectif supplémentaire, rapporté à la population des communes concernées, correspond à une densité d'un policier pour 689 habitants par policier, beaucoup plus faible que celle ressortant des opérations analogues mises en œuvre à Lyon ou Marseille.

Toutefois, selon les données communiquées par l'administration centrale à la fin août 2011, le solde des mouvements de personnels effectivement réalisés faisait apparaître un renforcement des effectifs de la CSP nettement supérieur puisqu'il s'élevait à 75 fonctionnaires du CEA.

Il est à noter que le transfert de la commune de Libourne en zone de gendarmerie devait libérer 70 fonctionnaires, mais seuls deux officiers et 14 gradés et gardiens en poste dans cette CSP ont accepté d'être mutés dans celle de Bordeaux.

b) Les moyens immobiliers et logistiques

Les dépenses liées aux travaux d'aménagement de la caserne d'Eysines, les transferts et acquisitions de mobiliers et la location à la société nationale immobilière (SNI) d'un des quatre bâtiments de la caserne d'Eysines s'élèvent, selon le SGAP, à la somme de 180 000 €. D'autre part, au-delà du transfert de véhicules de Libourne, quatre véhicules supplémentaires ont été prévus, pour un montant de 148 000 €.

En année pleine, le bâtiment d'Eysines appellera un loyer annuel de près de 30 000 €. En matière de dépenses de fonctionnement (eau, énergie, téléphone, etc.), le SGAP estime qu'elles seront quasiment identiques à celles du commissariat de Libourne.

4 - La région Nord-Pas-de-Calais

Dans le département du Nord, la police d'agglomération à Lille ne s'est pas faite par extension de circonscriptions de sécurité publique ou intégration de communes situées en zone de gendarmerie, mais par réorganisation des CSP existantes à périmètre constant.

Dans le département du Pas-de-Calais, un renfort de neuf personnels de police (un CEA, huit ADS) devait être alloué pour l'intégration, le 1^{er} juillet 2011, des communes de Hersin-Coupigny par la CSP de Nœux-les-Mines et de Marck par celle de Calais.

La fermeture de la CSP de Fourmis a permis à la DGPN de redéployer 54 emplois, toutes catégories confondues.

5 - Le bilan en termes d'emplois pour la police

Le bilan des opérations de fermeture et d'extension de CSP fait apparaître que celles-ci ne devraient pas constituer, en termes d'emplois, une charge pour la police nationale (tableau n°13). Le ministère de l'intérieur évalue à 16 emplois le solde net des besoins engendrés par ces opérations de redéploiement.

Il apparaît toutefois que ce solde est quasiment équilibré si l'on prend en compte les effectifs des CSP de Pertuis et Port-St-Louis-du-Rhône au 1^{er} janvier 2009, c'est-à-dire avant le mouvement de baisse amorcé dans la perspective de leur dissolution.

Ces opérations de développement de la police d'agglomération et les transferts associés de CSP en zone de gendarmerie ont donc conduit les services de sécurité publique à prendre en charge une population supplémentaire de quelque 28 000 habitants avec des effectifs quasiment constants.

Cette évolution vers un meilleur emploi marginal des effectifs est due au dimensionnement relativement rigoureux des renforts alloués aux CSP de Lille et Bordeaux par rapport à ceux attribués aux CSP de Lyon et Marseille.

Tableau n° 13 : Bilan des opérations de redéploiement pour la police nationale en termes d'emplois

Départements	Reprises GN	Reprises PN	ETP PN affectés ou retirés
69		Communes de Feyzin, Chassieu, Rillieux-la-Pape et Ecully	+ 167
7	CSP d'Annonay		- 41
42	CSP de Montbrison		- 50
81	CSP Graulhet		- 38
13		Communes de Septèmes-les-Vallons et Cabriès	+ 100
84	CSP Pertuis		- 40 (*)
13	CSP de Port-St-Louis-du-Rhône		- 31 (*)
33		Communes d'Artigues, Le Haillan, Bouillac et Eysines	+ 63
33	CSP Libourne		- 69
62		Communes de Hersin-Coupigny et Marck	+ 9
59	CSP de Fourmies		- 54
(*) Ces effectifs sont ceux enregistrés par le ministère de l'intérieur avant la fermeture de ces deux CSP. Des effectifs supérieurs étaient en poste au 1 ^{er} janvier 2009 et au 1 ^{er} janvier 2010.			+ 16

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

B - L'extension de la zone de gendarmerie

1 - Les opérations liées à la police d'agglomération de Lyon

L'intégration en zone de police de la commune Rillieux-la-Pape a permis à la région de gendarmerie de redéployer **52** emplois de gendarmes en reprenant les 42 emplois de la brigade territoriale dissoute et en diminuant, au niveau de la compagnie, de quatre gendarmes les effectifs de la BR et de six ceux du PSIG. Y compris les communes de Feyzin, Ecully et Chassieu, **105** emplois ont pu ainsi être redéployés.

La région de gendarmerie a supporté une dépense ponctuelle de 154 000 € correspondant aux frais de déménagement de l'ensemble des personnels concernés et a réduit ses dépenses annuelles de 683 317 € en renonçant à des locaux et logements pris à bail.

En contrepartie de l'extension de la zone de police autour de Lyon, il a été décidé de transférer à la gendarmerie nationale le 1^{er} août 2011 trois CSP isolées dans d'autres départements : Annonay (07), Montbrison (42) et Graulhet (81).

Le même dispositif que pour le transfert en zone de gendarmerie des autres CSP a été retenu : les effectifs supplémentaires alloués par la DGGN aux régions ont servi à renforcer à la fois de la brigade territoriale et des unités d'environnement (BR, PSIG) de la compagnie territorialement compétente. Ces effectifs supplémentaires ont été de 38 ETP à Montbrison, 38 à Annonay et 32 à Graulhet, soit 106 ETP au total.

Le transfert des CSP d'Annonay et Montbrison a mis à la charge de la région de gendarmerie des dépenses ponctuelles de 430 300 € pour les frais de déménagement, les travaux d'aménagement des locaux et l'achat de matériels. Le paiement des loyers des logements des gendarmes et l'occupation des bâtiments des anciens commissariats représentent une dépense annuelle supplémentaire de 510 648 €.

Ainsi, les opérations de redéploiement territorial de la gendarmerie induites par l'extension de la zone de police autour de Lyon apparaissent équilibrées à compter de 2012 pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement courant de la gendarmerie.

2 - Les opérations liées à la police d'agglomération de Marseille

Comme pour le transfert des communes de Septèmes-les-Vallons et de Cabriès à la police nationale, la date de transfert à la gendarmerie des CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône (Bouches-du-Rhône) et de Pertuis (Vaucluse) a été fixée 1^{er} août 2011.

La gendarmerie nationale a dû réaménager son dispositif territorial autour des communes de Pertuis, Port-Saint-Louis-Rhône et Septèmes-les-Vallons, dans le souci d'assurer une prestation de sécurité de même niveau que celle exercée précédemment.

a) Les ressources humaines

La totalité des gendarmes précédemment en poste au sein de la brigade de Septèmes-les-Vallons ont été reçus en « dialogue de gestion » au mois de mars 2011 afin d'anticiper leur départ. Certains ont bénéficié de plusieurs entretiens. Ils ont tous obtenu satisfaction de leur vœux d'être mutés dans le département des Bouches-du-Rhône ; un seul a été muté dans une autre région (Midi-Pyrénées), mais à sa demande. Les mutations internes devraient être prononcées entre le 1^{er} et le 31 juillet.

Le transfert de la CSP de Pertuis

Pour prendre en charge cette commune supplémentaire, la gendarmerie a réorganisé son dispositif territorial dans le sud du Vaucluse en :

- renforçant la brigade territoriale de proximité de Pertuis à hauteur de 19 militaires ;
- créant une BR à Pertuis à l'effectif de 8 militaires ;
- créant un PSIG à Pertuis armé de 12 personnels ;
- déplaçant le groupe de commandement de la compagnie d'Apt à Pertuis (6 militaires) tout en le renforçant d'un personnel.

Au total, la décision a été prise de déployer **46** gendarmes, soit un effectif strictement équivalent à celui du commissariat de Pertuis avant sa fermeture, en renfort des 15 gendarmes déjà en place au titre de la communauté de brigades.

La région de gendarmerie n'a pas rencontré de difficulté majeure pour armer les unités de Pertuis, même si elle a dû tenir compte de la mise à disposition des logements nécessaires. Toutes les affectations ont été prononcées entre le 1^{er} mai et le 1^{er} août 2011 en fonction des disponibilités immobilières.

La BT de Pertuis a été armée conformément au tableau des effectifs annuels (TEA), sans appel à volontaire, à partir des flux internes et externes en assurant une complémentarité des compétences et expériences professionnelles. En revanche, un appel à volontaires au sein de la région a été nécessaire en vue de compléter les postes spécifiques de

la BR et du PSIG de Pertuis à cause des compétences nécessaires pour armer ces unités.

Le transfert de la CSP de Port-Saint-Louis-du-Rhône

Dans le cadre du redéploiement, la gendarmerie a décidé d'implanter à Port-Saint-Louis-du-Rhône le 1^{er} août 2011 une BTA, avec un effectif de **douze** gendarmes et une circonscription limitée au territoire de cette commune, une brigade nautique fluviale, de **huit** gendarmes, chargée les missions de surveillance générale, police de la pêche et de la navigation, contrôle des flux transitant sur le fleuve. En outre, **deux** gendarmes supplémentaires doivent renforcer la BR d'Arles et **quatre** le PSIG d'Arles stationné dans cette ville. Au total, la prise en charge de la commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône devait se traduire par l'affectation de **26** gendarmes, y compris la nouvelle brigade fluviale dont la mission excède les missions de sécurité publique sur le territoire de la commune.

Alors que la gendarmerie a affecté à Pertuis des effectifs strictement équivalents à ceux du précédent commissariat de police, ils n'en représentent que 59 % à Port-Saint-Louis-du-Rhône, soit 22 gendarmes (hors brigade fluviale) au lieu de 37 policiers (au 1^{er} janvier 2009 hors agents administratifs).

Les difficultés majeures rencontrées dans cette opération de transfert sont venues de l'absence, au moins jusqu'en juin 2011, de délibération favorable du conseil municipal et de la tension sur le marché du logement locatif, qui ont conduit à différer les affectations et notamment le traitement par la région de gendarmerie de certaines demandes de mutation. Le groupement départemental a sollicité directement les agences immobilières par courrier pour élargir les recherches.

Le bilan en termes d'emploi

Les transferts à la police nationale des communes de Septèmes-les-Vallons (10 200 habitants) et de Cabriès (8 300 habitants) ont conduit la gendarmerie à dissoudre la BTA de Septèmes-les-Vallons (19 militaires) et à transférer la commune de Simiane-Collongue (qui était dans la circonscription de la BTA Septèmes-les-Vallons) vers la brigade territoriale de Bouc-Bel-Air qui perdant celle de Cabriès a pu être allégée. Au total, **31** emplois ont été redéployés.

Les effectifs dégagés par cette opération ont servi pour partie à satisfaire les besoins dus à la reprise des CSP de Pertuis et de Port-Saint-Louis-du-Rhône, soit 72 gendarmes. La DGGN a alloué à cet effet 28 emplois supplémentaires (18 de militaires professionnels et 10 gendarmes

adjoints volontaires), les autres effectifs nécessaires (44 personnes) étant trouvé au niveau de la région PACA.

b) Les moyens budgétaires

L'installation à Pertuis

Pour prendre en charge la commune Pertuis, la région de gendarmerie, a adressé à la direction des affaires financières du ministère (DEPAFI) une demande de crédits complémentaires de 200 000 € qui ont été refusés au motif que le financement des travaux d'aménagement sur des casernes louées n'incombent pas à l'Etat, mais à la commune, quitte pour elle, après négociation, à augmenter le loyer. Si l'unité a pu intégrer les lieux sans gros travaux préalables, des financements étaient nécessaires dès 2011 pour mettre en place, par exemple, la signalétique et les moyens de transmission propres à la gendarmerie.

Le montant des dépenses d'installation, actualisé au 15 juin 2011, a été de 240 000 €, partiellement financé sur le budget alloué à la région de gendarmerie, et concernait surtout les travaux d'aménagement de l'ancien commissariat (205 000 €), mais aussi de cinq logements à Meyrargues, des locaux techniques de l'actuelle caserne de Pertuis, de locaux et de logements à Apt. Il s'y est ajouté une somme de 47 750 € prévue pour l'acquisition de mobiliers. Le montant des frais de déménagement s'est élevé à 144 000 €. Au total, les dépenses non récurrentes pour la prise en charge de la commune de Pertuis par la gendarmerie devraient atteindre 336 250 €.

Les dépenses récurrentes de fonctionnement sont évaluées à 410 259 € par an, dont 343 659 € pour la location du commissariat de Pertuis et le reste surtout pour la location des logements des gendarmes.

L'installation à Port-Saint-Louis-du-Rhône

La région de gendarmerie a repris les locaux du commissariat de police, propriété de l'Etat. Elle a adressé à la DEPAFI une demande de crédits de 185 000 € pour réaliser des travaux d'aménagements. Celle-ci a programmé l'opération en deux tranches avec l'installation en 2011 de structures modulaires d'occasion (quatre fois 15 m²) destinées à la brigade nautique pour un montant de 83 246 €, la seconde tranche d'un montant prévisionnel de 105 000 € devant être financée en 2012.

Pour assurer la continuité de service entre le départ de la police et l'installation de la gendarmerie, ces locaux modulaires devaient être installés avant l'été, alors que les policiers étaient encore présents, leur livraison ayant été demandée pour le 1^{er} juillet au plus tard. Dans un premier temps, ils doivent servir de locaux aux personnels de la BT

jusqu'à la réalisation de travaux d'aménagement du bâtiment de l'ancien commissariat de police. L'achat de mobiliers (27 000 €) et les frais de déménagement des personnels et des matériels (123 000 €) s'ajoutent à ces dépenses non récurrentes.

Les dépenses récurrentes supplémentaires sont estimées à 190 412 € par an, à compter de 2012, pour la location du bâtiment de l'ancien commissariat et de la prise à bail des logements destinés aux gendarmes affectés au sein de la nouvelle brigade territoriale, de la nouvelle brigade fluviale et en renfort des services d'environnement (BR et PSIG d'Arles).

Le bilan en termes budgétaires

En sens inverse, des économies de dépenses de fonctionnement résulteront de la résiliation des baux afférents à la caserne de Septèmes-Vallons (- 191 000 €) et de cinq logements à Bouc-Bel-Air (- 80 000 €), soit une économie permanente de 271 000 €

En définitive, les opérations de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie liées à la police de l'agglomération marseillaise devraient se traduire, à compter de 2012, par un surplus de dépenses annuelles de fonctionnement de la gendarmerie évalué à 330 000 €

3 - Les opérations liées à la police d'agglomération de Bordeaux

Dans le département de Gironde, le transfert le 1^{er} septembre 2011 de la CSP de Libourne à la gendarmerie nationale a été décidé en complément de l'extension de la zone de police dans l'agglomération bordelaise.

Le retrait de la gendarmerie des communes Eysines, Le Haillan, Artigues-près-Bordeaux et Bouliac lui a permis de redéployer **41** emplois de gendarmes.

La ville de Libourne compte 24 200 habitants répartis sur des espaces urbanisés, des zones agricoles, viticoles ou naturelles. La gendarmerie nationale assure déjà la sécurité publique de 128 des 129 communes de l'arrondissement de Libourne. La compagnie qui comprend 154 militaires est organisée en un groupe de commandement implanté dans la ville, quatre brigades territoriales autonomes (BTA) et quatre communautés de brigades (COB). Elle apporte en outre, à ces unités de base, l'appui d'une BR, d'un PSIG et d'une brigade motorisée, aussi implantés à Libourne. Dans l'arrondissement de Libourne (hors commune de Libourne), 4 026 faits de délinquance pour 114 994 habitants ont été enregistrés en 2008 par la gendarmerie, soit un taux de 35 ‰. La BTA de Libourne, dotée d'un effectif de 15 gendarmes, assure de façon exclusive les missions de sécurité publique sur une circonscription comprenant sept communes, représentant une population de 12 900 habitants et 423 faits de délinquance enregistrés en 2008, soit un taux de délinquance de 33 ‰. Elle reçoit le soutien d'une BR de 8 gendarmes et d'un PSIG de 18 gendarmes, implantés dans la ville, soit un effectif total de 41 gendarmes avant transfert.

Avec le transfert de la CSP de Libourne, la compagnie d'arrondissement est désormais chargée des missions de sécurité publique sur 125 communes peuplées d'environ 138 000 habitants, avec une délinquance globale de 5 632 faits (données 2008), dont près du tiers dans la seule commune de Libourne. C'est pourquoi, la gendarmerie a renforcé les effectifs des unités déjà implantées de **32** militaires, soit 25 à la BTA, 4 au PSIG et 3 à la BR. Ainsi, la BTA, maître d'œuvre principal de la sécurité publique à Libourne dispose désormais de 40 gendarmes dont plus de la moitié d'OPJ. Cette unité doit assurer l'accueil du public et les interventions 24 heures sur 24, et mettre sur pied, en permanence, deux

patrouilles de surveillance générale, de jour comme de nuit. Elle doit projeter des capacités PTS sur chaque cambriolage⁴³.

Sur le plan immobilier, les unités de gendarmerie déjà présentes sont implantées dans deux casernes en location et 32 militaires sont logés également dans des locaux loués. En raison d'un nombre insuffisant de logements en caserne et dans l'attente d'une construction future, la région de gendarmerie doit louer 32 logements supplémentaires pour un coût de 300 000 €

La gendarmerie a repris les locaux de l'ancien commissariat de Libourne. Une dépense de 141 000 €, pendant l'année de transition (2011), a compris la mise aux normes de l'ancien commissariat, les frais de déménagement administratifs et l'acquisition de mobilier de bureau de la caserne.

En matière de dépenses de fonctionnement, la reprise par la gendarmerie de la commune de Libourne et le départ des quatre communes transférées en zone de police a entraîné une dépense non récurrente de 133 000 € au titre du changement de résidence des militaires. En année courante, les dépenses de fonctionnement devraient s'accroître de 153 000 € (88 000 € pour les nouveaux loyers auquel et 75 000 € environ pour l'entretien et le fonctionnement de la caserne).

4 - Les opérations liées à la police d'agglomération de Lille

Dans le département du Pas-de-Calais, l'intégration en zone de police des communes de Hersin-Coupigny et de Marck a permis à la gendarmerie de redéployer **16** emplois de gendarmes.

Dans le département du Nord, en marge du projet de police d'agglomération lilloise, la CSP de Fourmies a été transférée le 19 avril 2011 à la gendarmerie. La brigade territoriale de Fourmies, devenue autonome, est passée de 7 à 36 gendarmes. Les effectifs de la BR d'Avesnes-sur-Helpe ont été relevés de 9 à 11. La COB de Trelon a rendu

⁴³ Selon l'organisation générale de la gendarmerie, la brigade peut bénéficier, d'une part, de renforts locaux décidés par le commandant de compagnie (BR et PSIG, services mutualisés en matière de police des étrangers, de la police du travail) et, d'autre part, de renforts d'unités spécialisées gérées par le groupement de gendarmerie départementale : la brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires en matière d'identification criminelle, le centre d'opérations et de renseignement de la gendarmerie (CORG) pour la gestion des appels et interventions, la géo-localisation de téléphones portables, les équipes cynophiles stupéfiants et un hélicoptère.

un emploi. Au total, la DGGN a donc mobilisé un effectif supplémentaire de **30** gendarmes pour la reprise de cette CSP.

La gendarmerie n'a pas repris les locaux de l'ancien commissariat de Fourmies et devrait, en phase définitive, occuper une nouvelle caserne en location pour un montant annuel de 341 000 €. Elle ne prendrait à bail que deux logements hors caserne (17 000 € par an) au lieu de 26 logements (174 000 € par an) dans un premier temps.

5 - Le bilan en termes d'emplois pour la gendarmerie

Les effectifs supplémentaires (cf. tableau n°14) affectés par la DGGN pour renforcer la brigade territoriale dans les villes centres de sept CSP reprises à la police nationale et dans les unités dites d'environnement (notamment BR et PSIG) se sont élevés au total à **243** emplois, soit 235 emplois exclusion faite de la brigade fluviale de Port-Saint-Louis-du-Rhône dont la mission n'avait pas d'équivalent au sein de l'ancienne CSP.

Ces ETP affectés dans les communes nouvellement prises en charge ont été pour partie procurés par ceux rendus disponibles dans les communes transférées à la police d'agglomération de Lyon (105 gendarmes), Marseille (31), Bordeaux (41) et Lille (16), soit **193** emplois au total.

Le solde de 50 emplois, selon les données de l'administration centrale, peut être réduit à 42 emplois déduction faite des effectifs de la brigade fluviale de Port-Saint-Louis-du-Rhône qui répondent à de nouvelles missions.

Les effectifs de gendarmes affectés dans les communes nouvellement prises en charge représentent environ 70 % de ceux des policiers en poste dans les CSP concernées, mais le déficit supporté par la gendarmerie atteint la proportion d'un cinquième des ressources redéployées. Les opérations de redéploiement se sont en effet traduites pour la gendarmerie par un besoin net de 42 emplois alors que la population couverte par sa zone de compétence a été réduite de 28 000 habitants. Au contraire, ces redéploiements se sont traduits, pour la police, par une responsabilité étendue à 28 000 habitants supplémentaires à effectifs quasiment constants.

Tableau n° 14 : Bilan des opérations de redéploiement pour la police nationale en termes d'emplois

Départements	Reprises GN	Reprises PN	ETP GN affectés ou retirés
69		Communes de Feyzin, Chassieu, Rillieux-la-Pape et Ecully	- 105
7	CSP d'Annonay		+ 38
42	CSP de Montbrison		+ 38
81	CSP Graulhet		+ 32
13		Communes de Septèmes-les-Vallons et Cabriès	- 31
84	CSP Pertuis		+ 46
13	CSP de Port-St-Louis-du-Rhône		+ 26
33		Communes d'Artigues, Le Haillan, Bouillac et Eysines	- 41
33	CSP Libourne		+ 32
62		Communes de Hersin-Coupigny et Marck	- 16
59	CSP de Fourmies		+ 31
			+ 50

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

Rapportés à l'échelle nationale, ces nombres sont modestes, mais ils montrent, par comparaison avec les données relatives à la première vague de redéploiements, que la gendarmerie, au moins à titre transitoire, a prévu de doter assez largement les CSP dont elle a pris en 2011 la responsabilité. La comparaison de la densité moyenne de policiers ou de gendarmes dans les communes transférées confirme ce constat.

Tableau n° 15 : Transferts de la zone de police vers la zone de gendarmerie

	Population des communes transférées	Effectifs des forces de sécurité	
Avant transfert : compétence de la police nationale	110 000	337	Un policier pour 326 habitants
Après transfert : compétence de la gendarmerie nationale		235	Un gendarme pour 468 habitants

Tableau n° 16 : Transferts de la zone de gendarmerie vers la zone de police

	Population des communes transférées	Effectifs des forces de sécurité	
Avant transfert : compétence de la gendarmerie nationale	138 000	193	Un gendarme pour 715 habitants
Après transfert : compétence de la police nationale		339	Un policier pour 407 habitants

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

La densité de policiers au regard de la population couverte est nettement plus importante dans les communes nouvellement intégrées en zone de police qu'antérieurement dans les CSP fermées. On peut y voir une meilleure utilisation des emplois concernés.

L'évolution inverse est observée dans la gendarmerie : chaque gendarme affecté dans les communes nouvellement intégrées couvre en moyenne sensiblement moins d'habitants que ceux précédemment en poste dans les communes passées en police d'agglomération. La densité d'un gendarme pour 468 habitants paraît élevée au regard des normes appliquées par la DGGN dans les tableaux des effectifs annuels (TEA), soit un gendarme pour 1 000 habitants dans une brigade territoriale et un pour 800 dans une zone urbaine sensible.

C - Le coût global des opérations de redéploiement

1 - L'équilibre global en termes d'emplois

En supposant que les effectifs prévus dans les communes prises en charge par chacune des deux forces soient effectivement mis en place à la hauteur des données communiquées à la Cour par le ministère de l'intérieur, le coût immédiat en termes d'emplois des opérations de redéploiement menées en 2011 devrait être quasiment nul pour la police nationale et représenter pour la gendarmerie une charge supplémentaire de 42 emplois.

2 - Le coût global en termes de crédits hors titre 2

A partir des échanges avec les directions générales et les responsables locaux, le contrôle de la Cour a permis d'obtenir au cas par cas des données sur tout ou partie des dépenses supplémentaires induites par les opérations de redéploiement de 2011.

Toutefois, ces données n'étant pas toujours comparables, la Cour a demandé au ministère un bilan global distinguant bien les dépenses non récurrentes (travaux d'aménagement, frais de déménagement, etc.) des dépenses ou économies à caractère permanent, justifié par les données particulières relatives à chaque opération.

En réponse, le ministère n'a fourni que des données globales relatives à la gendarmerie nationale, sans les décomposer par opération.

	Economies annuelles de fonctionnement	Dépenses non récurrentes		Nouvelles dépenses annuelles de fonctionnement
Police	NC	NC		NC
Gendarmerie	1 712 000	Travaux d'adaptation et/ou de réhabilitation des locaux : 418 000 €	Frais de changement de résidence : 522 000 €	1 950 000 €
Totaux	ND	ND		ND

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur

Les économies et dépenses annuelles de fonctionnement correspondent aux résiliations et locations de logements concédés par nécessité absolue de service et aux résiliations de casernes précédemment louées aux collectivités locales. Les dépenses non récurrentes sont les frais de changement de résidence des personnels et le coût des travaux liés aux reprises de locaux de commissariats de police.

En ce qui concerne, le changement de résidence, le dispositif de droit commun a été appliqué aux fermetures d'unités opérées en 2011 dans le cadre des opérations de redéploiement. Toutefois, depuis le décret n°2007-639 du 30 avril 2007, les gendarmes concernés bénéficient d'une meilleure prise en charge, tenant compte notamment de leur ancienneté de service et de leurs charges de famille, toute référence au grade ayant été supprimée. Les droits sont limités en montant, mais un dispositif d'intéressement est appliqué si le militaire déménage pour un coût inférieur au plafond. Il perçoit alors 50 % de l'économie réalisée.

3 - Les dispositifs d'accompagnement social

a) Les règles applicables aux policiers mutés

Un travail de concertation a été mené avec les organisations syndicales et un dialogue a été engagé avec les policiers concernés sur les conditions de leur reclassement en tenant compte de leurs situations individuelles. Les comités techniques paritaires départementaux ont émis un avis sur les opérations envisagées.

b) Des mesures indemnitaires d'accompagnement

Le régime d'accompagnement prévu pour les policiers mutés dans le cadre des opérations de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie résulte désormais du décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 applicable en cas de restructuration d'une administration de l'Etat, de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement public local d'enseignement.

- La prime de restructuration de service est versée en une seule fois au moment de la prise de fonction de l'agent dans la limite d'un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la fonction publique. Son montant peut toutefois être modulé, dans des conditions fixées par arrêté ministériel, en fonction des contraintes supportées par les agents à raison de la restructuration.

- Un agent public bénéficiaire de la prime de restructuration peut se voir attribuer une allocation d'aide à la mobilité du conjoint dès lors que son conjoint ou partenaire d'un pacte civil de solidarité est contraint de cesser son activité professionnelle en raison de la mutation ou du déplacement du bénéficiaire, au plus tôt trois mois avant et au plus tard un an après cette mutation ou ce déplacement. Le montant forfaitaire de cette allocation est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la fonction publique.

Conformément aux textes, un arrêté ministériel du 11 août 2011 désigne l'opération de restructuration des services territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) ouvrant droit à la prime de restructuration de service et l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint instituées par le décret du 17 avril 2008. Un second arrêté ministériel, également daté du 11 août 2011 en fixe les montants.

Le montant de l'indemnisation est différent selon que le changement de résidence administrative s'accompagne ou pas d'un changement de résidence familiale.

Mutation sans changement de résidence familiale, la prime de restructuration de service s'élève à :

- **2 800 €** si la nouvelle résidence administrative est distante de plus de 10 kilomètres et de moins de 40 kilomètres de la précédente ;
- **6 100 €** si l'agent n'a pas d'enfant à charge ou **9 200 €** si l'agent à au moins un enfant à charge quand la nouvelle résidence administrative est distante d'au moins 40 kilomètres de la précédente.

Mutation avec changement de résidence familiale : la prime est de **6 100 €** pour un agent célibataire, **10 000 €** pour un agent célibataire avec au moins un enfant à charge, **7 500 €** pour un agent marié ou lié par un pacte civil de solidarité (PACS) et **15 000 €** pour un agent marié ou « pacsé » avec au moins un enfant à charge.

A titre d'exemple, le montant estimé de l'indemnité de restructuration pour les 70 personnels policiers, administratifs et ADS mutés à partir de la CSP de Libourne devait s'élever au total à près de 445 000 €. Quinze fonctionnaires vont percevoir le maximum prévu de 15 000€.

De surcroît, de manière générale, les agents concernés bénéficient de l'indemnité forfaitaire de changement de résidence prévue par le décret du 28 mai 1990 qui crée un dispositif de droit commun⁴⁴, constitué par la prise en charge du transport des personnes et le remboursement de tous les autres frais au moyen d'une indemnité forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé par arrêté des ministres chargés du budget et de la fonction publique.

En cas de perte ou de diminution de nouvelle bonification indiciaire (NBI) ou de l'allocation de service, le différentiel est pris en charge grâce à la prime de restructuration de service sur douze mois.

c) L'évolution du régime indemnitaire

Lors des opérations de redéploiement de 2003 à 2007, les indemnités de restructuration ont été versées en application du décret n° 2002-443 du 28 mars 2002 portant attribution d'une indemnité exceptionnelle de mutation ou de déplacement d'office lié aux transferts de compétence entre la police nationale et d'autres services de l'Etat. Leurs montants ont été déterminés d'abord par l'arrêté du 28 mars 2002 puis par celui du 20 janvier 2004 qui les a substantiellement revalorisés pour la grande majorité des opérations de redéploiement relevant de cette première vague, du fait de leur calendrier.

En euros	Arrêté du 28 mars 2002	Arrêté du 20 janvier 2004	Arrêté du 17 avril 2008
Changement de résidence familiale			
Célibataire et marié sans enfant	4 573	9 147	6 100 (C) 7 500 (M ou P)
Avec au moins un enfant à charge	5 335	10 672	10 000 (C +1) 15 000 (M ou P +1)
Pas de changement de résidence familiale et nouvelle résidence administrative			
Eloignée de 10 à 39 km	1 372	2 745	2 800
Eloignée de 40 km et plus,	3 049	6 098	6 100

⁴⁴ Décret n° 90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'Etat, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés.

célibataire sans enfant à charge			
Eloignée de 40 km et plus, autre cas	4 573	9 147	9 200

Pour les agents qui n'ont pas à connaître un changement de résidence familiale, le régime indemnitaire actuellement appliqué est du même niveau que celui résultant de l'arrêté de 2004. Dans le cas contraire, il est plus favorable pour les agents ayant au moins un enfant à charge et moins pour les autres.

Le ministère de l'intérieur n'a pas été en mesure de communiquer à la Cour le bilan financier des dépenses engagées dans la police nationale pour l'application des mesures d'accompagnement des mutations des personnels décidées dans le cadre des opérations de redéploiement de 2011.

La Cour ne pourra être en mesure de reconstituer ce coût que lorsqu'elle disposera, en 2012, des données de l'exécution budgétaire 2011 et à condition de disposer de la liste nominative des personnels concernés.

d) Les règles applicables aux gendarmes mutés

Le dispositif applicable aux gendarmes dans les communes précédemment placées en zone de police comprend un ensemble de règles de mutation et de mesures d'incitation financières ou relative à l'avancement.

Conformément aux dispositions de l'instruction n° 6268 relative à la mobilité des sous-officiers de gendarmerie, les mouvements « pour raison de service » relèvent exclusivement de la compétence du commandant de région, chargé de l'accompagnement des personnels concernés (entretiens de gestion avec les intéressés).

Comme lors des opérations de redéploiement de 2003 à 2006, les gendarmes concernés par les opérations menées en 2011 n'ont pas bénéficié de mesures particulières relatives à leur déroulement de carrière. Les seules mesures ayant un impact budgétaire portent sur la prise en charge des frais de changement de résidence (*cf. supra*) et sur les indemnités prévues (droits à solde).

Deux mesures indemnitaires sont susceptibles d'être appliquées aux militaires mutés ou déplacés dans le cadre d'une restructuration :

- La majoration de l'indemnité pour charges militaires (MICM) versée aux gendarmes qui sont chargés de famille : son calcul

est fait au cas par cas en fonction de la situation du militaire dès qu'un changement de résidence est imposé.

Les gendarmes concernés par les fermetures d'unités en 2011 ont bénéficié du dispositif de droit commun relatif au versement des compléments ou suppléments de l'indemnité pour charges militaires. La possibilité de cumuler ces deux avantages sans condition, instaurée lors de la première vague de redéploiements (*cf. supra*), a été supprimée par le décret n°2008-1525 du 30 décembre 2008. Le cumul ne reste possible que si la nouvelle affectation intervient moins de 36 mois après la précédente. Toutefois, ce texte a permis aux gendarmes célibataires de bénéficier de ces avantages.

- L'allocation d'aide à la mobilité du conjoint (AAMC), créée par le décret n°2008-647 du 30 juin 2008, dont le montant est forfaitaire (6100 €) : elle est due dès lors que le militaire atteste que son conjoint ou pacsé est contraint de cesser son activité professionnelle en raison de sa mutation.

La mise en œuvre de ce dispositif est conditionnée par la publication d'un arrêté portant réorganisation des unités d'appartenance des gendarmes concernés et d'un arrêté leur ouvrant droit au bénéfice de ces deux indemnités de restructuration.

Selon le ministère de l'intérieur, les montants alloués en 2011 sont de 161 000 € pour le complément et de 9 600 € pour le supplément de l'indemnité pour charges militaires, ainsi que de 336 000 € pour l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, soit un total de **506 600 €**

CONCLUSION

Les opérations de redéploiement menées de 2003 à 2006 ont été guidées par la volonté d'adapter les périmètres des zones de compétence de la police et de la gendarmerie aux évolutions de l'urbanisation et des phénomènes de délinquance. De fait, son principal objectif a été de remédier à une partie des anachronismes dont souffrait le partage territorial entre les deux forces.

La finalité des redéploiements issus de la RGPP a été différente. Ils ont essentiellement consisté à créer une « police d'agglomération » autour de quelques grandes villes, avec l'intégration en zone de police de communes formant le prolongement naturel d'agglomération importantes. L'objectif était double : donner aux CSP de ces grandes villes des contours collant davantage à ceux des bassins de délinquance en vue d'une plus grande continuité de l'intervention des services ; créer

des possibilités de mutualiser à une plus grande échelle l'emploi d'unités placées au niveau local sous un commandement unique.

Les transferts de CSP à la gendarmerie n'ont été que le corollaire du développement de la police d'agglomération. La nécessité pour la police nationale de dégager les emplois exigés par l'extension des CSP concernées a conduit à examiner les possibilités de transfert de sens opposé, compatibles avec la doctrine d'emploi des unités de la gendarmerie départementale, formalisée sous le concept de « police des territoires ».

Le redéploiement territorial finalement opéré en 2011 s'est révélé modeste au regard des orientations fixées par la RGPP, du projet global élaboré conjointement par le DGPN et le DGGN à la fin 2008 ainsi que des propositions formulées en 2009 par les préfets des régions Rhône-Alpes et PACA.

Le cas des agglomérations de Toulouse, Grenoble et Mulhouse n'a pas été traité. L'extension de la zone de police en termes de population s'élève à seulement 6 % à Lyon, 1,8 % à Marseille et 1,3 % à Bordeaux, et ne concerne pas l'agglomération de Lille. Par rapport au schéma de fin 2008, le nombre de communes intégrées en zone de police à des CSP existantes est passé de 29 à 12, le nombre de CSP transférées en zone de gendarmerie de 17 à 7.

Les critères de choix des CSP transférées en 2011 en zone de gendarmerie n'apparaissent pas toujours clairement parmi l'ensemble de celles peuplées de moins de 20 000 habitants. Si le choix des CSP de Fourmies, Pertuis, Port-Saint-Louis-du-Rhône et Libourne paraît lié à l'extension de la police d'agglomération dans les régions visées, il n'en va pas de même pour les CSP d'Annonay, Montbrison et Graulhet au regard des autres transferts de ce type possibles au plan national.

En termes de population couverte par chacune des deux forces, l'échange est presque équilibré, mais les flux sont faibles par rapport à la première vague de redéploiements. Les transferts de CSP en zone de gendarmerie, subordonnés à l'extension des polices d'agglomération, sont limités en raison du souci de respecter un équilibre entre les mouvements d'effectifs induits au sein de chacune des forces.

A l'issue de ces opérations, la population prise en charge par la police nationale a été accrue de 28 000 habitants à effectifs quasiment constants ce qui montre un meilleur emploi de ses personnels. Au contraire, bien qu'elle ait vu diminuer d'autant la population de sa zone de compétence, la gendarmerie a affecté plus d'emplois dans les communes prises en charge en 2011 que celles transférées à la police n'en ont libérés. Toutefois, le nombre de gendarmes mutés dans ces

communes représente en moyenne 70 % des effectifs de policiers précédemment en fonction dans les sept CSP fermées.

En ce qui concerne l'accompagnement social des mouvements de personnel, le régime indemnitaire dont ont bénéficié les policiers mutés en 2011 n'est globalement pas moins favorable que celui appliqué lors de la première vague de redéploiements. Le ministère n'a pas pu communiquer à la Cour le coût de cet accompagnement qui n'est pourtant pas négligeable. La gendarmerie a appliqué le dispositif de droit commun prévu pour les mutations des gendarmes et a établi le bilan de leur coût pour ces opérations.

S'agissant des dépenses autres que de personnels entraînées par les redéploiements territoriaux (travaux d'aménagement des locaux, frais de changement de résidence des personnels), elles sont suivies globalement dans la gendarmerie nationale, mais pas dans la police nationale qui n'a pu en communiquer aucun bilan à la Cour.

Ces lacunes sont dommageables dans la perspective d'opérations ultérieures.

Chapitre III

Les perspectives de nouveaux redéploiements

Les forces de sécurité de l'Etat doivent améliorer leur efficacité dans la lutte contre la délinquance dans un contexte budgétaire désormais marqué par la baisse des effectifs et des crédits de fonctionnement et d'équipement. Ce défi ne peut être relevé qu'au prix de réformes d'organisation visant à un meilleur emploi des capacités opérationnelles disponibles, notamment par la poursuite du remodelage des zones de compétences des deux forces. Compte tenu des difficultés politiques et organisationnelles que soulèvent les opérations de redéploiement territorial, leur poursuite pourrait s'appuyer sur une définition plus claire de leurs enjeux, objectifs et modalités.

I - La situation actuelle

La répartition actuelle des communes entre zones de police ou de gendarmerie, fruit de l'histoire, a été modifiée par les deux vagues de redéploiement de ces dix dernières années. Elle se réfère notamment aux deux critères, mentionnés dans le décret du 16 septembre 1996 : l'importance démographique et les caractéristiques de la délinquance « urbaine » ou non. Cette répartition reste parfois inadaptée au regard des doctrines d'emploi et modes d'organisation respectifs des deux forces.

A - L'atténuation des critères objectifs de distinction entre les deux zones

La portée des deux critères de distinction entre les deux zones est devenue moins nette.

1 - La distinction entre zones urbaines et zones rurales

La répartition des missions de sécurité publique entre police et gendarmerie nationales était traditionnellement fondée sur la distinction entre territoires urbains et ruraux. Cette distinction a perdu de sa netteté. Au demeurant, la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale en a pris acte dans son article 1^{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 rurale de la zone de compétence de la gendarmerie ne sont en effet plus aussi marqués, en raison de l'extension et de la densification des espaces périurbains. Aussi, tout en couvrant des territoires ruraux, parfois en voie de désertification, la gendarmerie est aussi responsable de plusieurs zones urbaines sensibles. Sa zone de compétence se caractérise par sa grande diversité de situation.

Par exemple, dans le département des Alpes-Maritimes, elle s'étend sur 94 % de la superficie et 29 % de la population. Elle se compose à la fois de zones rurales, d'espaces périurbains et de véritables centres urbains, dont une partie sur la bande côtière où se concentre la population. De même, dans le département de l'Essonne, la zone de gendarmerie, où la population, qui a augmenté de 8,5 % entre 1999 et 2009 pour s'établir à 349 000 habitants, a un caractère rurbain particulièrement avéré au nord du département.

2 - La distinction entre délinquance « urbaine » ou non

L'article R.2214-1 du CGCT, dans sa rédaction issue du décret du 16 septembre 1996, conditionne l'instauration (et non le maintien) du régime de la police d'Etat à un critère d'appréciation matériel de la délinquance, qui doit être « *caractéristique des zones urbaines* ».

Comme il a été indiqué dans la première partie, cette définition tautologique a été précisée en 2001 par le Conseil d'Etat à partir de critères matériels, qui rapportaient la délinquance « *caractéristique des zones urbaines* » à trois conditions non cumulatives mais prises en exemple par le juge administratif : un taux de délinquance générale, une proportion de délinquance de voie publique et une proportion des

infractions commises par des mineurs supérieures à la moyenne nationale. En 2006, le Conseil d'Etat, sans formellement renier ces critères, a insisté plutôt sur la continuité géographique de la délinquance, appelant celle de l'action des forces, comme critère susceptible de justifier le régime de la police d'Etat.

Le caractère urbain de la délinquance a été utilisé pour justifier le maintien en zone de police des circonscriptions de petite taille⁴⁵. Pour autant, la capacité de la gendarmerie à gérer des quartiers sensibles ou des vastes aires commerciales n'est pas contestée, même par la police nationale. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, la DDSP a préféré, en 2003, laisser à la gendarmerie les communes situées autour du quartier de l'Ariane.

D'ailleurs, l'utilisation trop poussée du critère matériel de la « délinquance urbaine » introduirait *de facto* une forme de spécialisation des forces à laquelle elles sont vigoureusement opposées.

B - Un partage territorial encore inadapté

Le rapport de la Cour publié en juillet 2011 sur « *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique* » a montré que, au sein de la zone de compétence de la police ou de la gendarmerie, la répartition des effectifs laisse encore apparaître d'importantes disparités au regard des critères de population et de niveau de délinquance. Ces disparités existent entre de grandes villes, capitales de région, entre des villes moyennes ou encore entre des CSP de la banlieue parisienne.

En particulier, au sein de la police nationale, presque toutes les villes bénéficiant d'une densité élevée de policiers, soit de plus d'un policier pour trois cents habitants, ont des populations comprises entre 10 000 et 20 000 habitants. Certaines de ces petites villes sont dotées d'effectifs élevés au regard de leur population résidente en raison d'une forte activité de tourisme (Agde, Honfleur) ou de pèlerinage (Lourdes). Ainsi, la CSP du Touquet, qui compte seulement six mille habitants permanents, était dotée d'un effectif record d'un policier pour 118 habitants avec il est vrai un taux de délinquance lui aussi record de 175 %. D'autres, villes, dotées d'une présence policière importante par rapport à leur modeste population, connaissent des taux de délinquance largement supérieurs à la moyenne de leur strate démographique. Tel est

⁴⁵ La note élaborée par la DDSP de la Nièvre pour défendre l'idée d'un maintien, voire d'une extension de la CSP consacre de longs développements à démontrer « le caractère urbain » de la délinquance qui y est enregistrée.

le cas de Château-Thierry (84 ‰ en 2008), Tarascon (92 ‰), Laon (84 ‰) ou encore Beaucaire (94 ‰), Cahors (71 ‰) ou Lons-le-Saunier (89 ‰).

Cependant, de nombreuses autres CSP de dix à vingt mille habitants ont des densités policières parmi les plus élevées malgré des taux de délinquance remarquablement bas (de l'ordre de 50 ‰ voire nettement moins) : Privas (un policier pour 216 habitants au 1^{er} janvier 2009), Mende (1/230), Guéret (1/259), Tulle (1/264), Héricourt (1/275), Castelnaudary (1/283), mais aussi Briançon (1/305), Ussel (1/306), Pamiers (1/319), Guebwiller (1/321), Marles-les-Mines (1/328), Graulhet (1/332).

Si l'article R.2214-1 du CGCT dispose que le régime de la police d'Etat peut être institué lorsque « *la population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants* », il n'y interdit pas son maintien si elle a été instituée avant 1996.

Toutefois, au-delà de cet aspect juridique, comme l'indiquent les responsables des deux forces, le critère de population doit être relié à la doctrine d'emploi et l'organisation respectives des deux forces.

C - Doctrine d'emploi et organisation territoriale des forces

1 - L'organisation de la police

Le fonctionnement d'un commissariat de façon continue, 24 heures sur 24, sept jours sur sept, ne permet pas de faire descendre ses effectifs en-deçà d'un minimum nécessaire pour assurer la plénitude de ses missions. Même si elle se caractérise par un faible taux de délinquance et une population de taille modeste, une CSP doit reposer sur trois pôles distincts chargés des missions de police de proximité, d'investigations judiciaires et de sécurité routière. Compte tenu des cycles de travail et des règles de récupération applicables, la constitution des équipes mobilise un effectif incompressible pour assurer leurs missions.

Ainsi, pour assurer le maintien en permanence d'une patrouille sur la voie publique, un commissariat ne peut disposer de moins de 40 fonctionnaires car le règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN) prévoit en particulier qu'une patrouille doit être formée d'au

moins deux policiers⁴⁶. Ce niveau d'étiage est rapidement dépassé s'il est nécessaire de maintenir en permanence deux patrouilles diurnes et une patrouille nocturne. L'effectif minimal de la CSP se situe alors entre 80 et 100 fonctionnaires.

Ces contraintes expliquent la forte densité de policiers atteintes dans les CSP dotée d'une faible population.

2 - L'organisation de la gendarmerie

Les brigades territoriales, unités de base de la gendarmerie départementale, sont déchargées de la plus grande partie des tâches de gestion administrative qui sont assurées à l'échelon de la compagnie et du groupement départemental. Leurs effectifs en sont allégés d'autant alors qu'au sein d'une CSP, des agents administratifs mais aussi des policiers actifs en sont chargés.

Par ailleurs, la concession de logements par nécessité absolue de service est la condition d'une large disponibilité des gendarmes affectés en brigade territoriale. Le régime de travail est notamment régi par deux dispositifs déterminants.

D'une part, après avoir été en service durant des horaires décalés, les gendarmes sont systématiquement placés en position de « repos physiologique » d'une durée de huit heures. Ainsi, ayant cessé leur travail à minuit, ils peuvent en principe le reprendre à huit heures du matin. Dans la police, la continuité du service 24 heures sur 24 est obtenue, dans les unités qui y sont astreintes, grâce au régime cyclique en 4/2 (quatre jours de travail suivi de deux jours de repos) qui est beaucoup plus coûteux en effectifs.

D'autre part, le régime de travail des gendarmes comporte plusieurs positions, caractérisées par leur degré différent de disponibilité en cas d'urgence, qui permettent leur mobilisation graduelle en fonction des nécessités. Ainsi, lorsqu'ils ne sont pas en permission ou en repos, ils peuvent être disponibles 24 heures sur 24 ou bien en régime d'astreinte. Dans ce dernier cas, tout en se trouvant en quartier libre le soir à leur domicile après avoir effectué le nombre d'heures prévues à leur planning, ils peuvent être appelés en cas de besoin.

⁴⁶ Ce chiffre est de trois dans la gendarmerie. Dans le cas des BAC ou des patrouilles nocturnes, les patrouilles à deux fonctionnaires sont très critiquées par les organisations professionnelles qui estiment que trois fonctionnaires constitueraient un minimum.

Les appels sont relayés, au niveau du groupement départemental, par le centre opérationnel de renseignement de la gendarmerie (CORG) qui contacte le logement des gendarmes concernés. Dans chaque brigade, au moins un gendarme est ainsi disponible la nuit et doit descendre de son logement en cas d'appel. Depuis 2009, il existe deux niveaux d'astreinte : le délai laissé aux gendarmes en moment de l'appel et celui de leur départ de la caserne est fixé à dix minutes ou à une heure. Dans le premier cas, le gendarme sous astreinte doit rester impérativement à son domicile. Dans le second, il peut s'en éloigner quelque peu pour faire des courses par exemple.

Au total, la durée du travail est en moyenne plus longue dans les unités de la gendarmerie départementale que dans les services de police chargés de la sécurité publique. La durée annuelle de travail était en 2007 de 1 796 heures dans la gendarmerie nationale⁴⁷ alors que, dans les services de police chargés de missions de sécurité générale, elle variait de 1 435 heures en régime cyclique de nuit et 1 555 heures en régime cyclique de jour à 1 603 heures en régime hebdomadaire.

3 - Des possibilités d'optimiser l'emploi des personnels

Dans les départements où la présence policière est importante, une partie des effectifs est affectés à la DDSP pour venir en renfort des CSP. Toutefois, les CSP géographiquement isolées de la ville chef-lieu en bénéficient rarement ou dans des délais peu compatibles avec leurs besoins. Dans les départements peu peuplés et dotés d'une faible présence policière, ces possibilités de renfort sont limitées et le mode d'organisation de la police est également peu adapté à la situation des petites villes où la délinquance est relativement faible mais non exempte de variations conjoncturelles.

Dans la gendarmerie départementale, les effectifs déployés pour assurer les missions de sécurité publique ne sont pas tous affectés aux unités de base. Une partie est mutualisée au niveau des compagnies ou du groupement départemental. Les unités de base reçoivent en tant que de besoin le soutien d'unités dites d'environnement (BR, PSIG).

Dans les petites CSP, le nombre de policiers par habitant, nombre sans doute difficile à réduire en raison des modes d'organisation de la police, en particulier ses règles de travail, est manifestement supérieur au nombre de gendarmes nécessaires pour remplir les mêmes missions selon

⁴⁷ Rapport du groupe de travail intérieur-défense « *Police-gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* » (mars 2008).

les ratios communément utilisés par la DGGN pour établir ses TEA. Ainsi, dans les petites villes, pour une même intensité de délinquance, la gendarmerie mobilise des moyens nettement moins importants que la police pour assurer les missions de sécurité publique.

Dans les communes concernées entre 2003 et 2006 par les transferts de la police vers la gendarmerie, l'objectif était que, localement, chaque policier soit remplacé par un gendarme, selon la demande des élus locaux concernés. Cet objectif a été atteint de façon habile en localisant dans ces communes des personnels intervenant sur un territoire plus large, comme le montre les cas analysés dans la première partie.

Selon la DGGN, l'expérience a montré que le nombre de gendarmes affectés dans les petites CSP transférées en zone de gendarmerie correspondait en moyenne à environ 70 % de celui des policiers précédemment en fonction. Ce taux de substitution, variable selon les situations locales, s'explique par les différences d'organisation à l'échelon local entre les deux forces.

L'un des scénarios prospectifs de la DGGN concerne les 42 CSP « isolées » de moins de 20 000 habitants. Celles-ci emploient 2 144 fonctionnaires de police et couvrent une population totale de 635 000 habitants, soit un taux moyen d'un policier pour moins de 300 habitants, très supérieur à la moyenne nationale. En appliquant à ces effectifs le taux de réfaction de 70 %, la DGGN estime pouvoir assurer les mêmes missions que la police avec 1 501 militaires, soit une économie de 643 emplois au total.

Le cas échéant, cette économie de 30 % d'emplois ne procurerait pas une économie budgétaire de même proportion. En effet, selon le projet annuel de performances de la mission Sécurité pour 2011, le coût budgétaire moyen d'un emploi⁴⁸ du programme *Gendarmerie nationale* est en moyenne supérieur de 30 % à celui d'un emploi du programme *Police nationale*, cette différence ayant plusieurs causes. Tout d'abord, le taux des cotisations des gendarmes pour le compte d'affectation spéciale *Pensions* est très supérieur à celui appliqué aux policiers. Ensuite, les gendarmes sont logés alors que les policiers ne le sont pas.

⁴⁸ Total des dépenses du programme divisé par le nombre d'ETPT autorisés.

II - Lignes directrices et contraintes des redéploiements futurs

La poursuite des redéploiements reste nécessaire pour progresser vers un partage territorial des zones de compétence, rationnel, plus économe en moyens et adapté aux doctrines d'emploi des deux forces. Dans le respect de ces doctrines, dites de « police d'agglomération » et de « police des territoires », les nouveaux redéploiements pourraient être guidés par deux lignes directrices à articuler dans un cadre contraint.

A - Deux lignes directrices

Ces deux lignes directrices ne sont pas nouvelles : l'approche géographique de la délinquance à travers les « bassins de délinquance », qui met l'accent sur la cohérence et la continuité des zones de compétence et l'unité de commandement opérationnel ; la recherche d'économie de moyens, qui vise à rationaliser les zones, pour ajuster au mieux les effectifs nécessaires aux missions de sécurité publique. Ces deux approches ne sont pas contradictoires.

1 - L'approche géographique : la cartographie de la délinquance

La poursuite du remodelage des zones de compétence respectives devrait s'appuyer sur une réflexion plus aboutie autour de la notion de « bassins de délinquance » dans le prolongement des concepts de « police d'agglomération » et de « police des territoires » qui ont été forgés en 2009 pour accroître l'efficacité de l'emploi des forces.

Il conviendrait d'abord d'affiner l'étude cartographique menée par la DCPJ en 2009, évoquée en partie II, qui a contribué à étayer le concept de « police d'agglomération », pour s'assurer que cette approche est plus pertinente qu'une simple approche géographique fondée sur les bassins socio-économiques et les axes de circulation.

En effet, cette étude a distingué des bassins de délinquance très vastes, qui, à la différence de Paris, ne dessinent pas encore des territoires homogènes susceptibles d'être confiés en bloc à la police en fonction d'objectifs opérationnels. Un travail plus fin pourrait désigner au sein même de ces bassins les périmètres de zones homogènes au regard de caractéristiques de la délinquance.

Par exemple, la DCPJ a désigné l'arc méditerranéen comme l'un des quatre grands bassins de délinquance au niveau national. A l'échelle des Alpes-Maritimes, en particulier, on ne peut en tirer aucune

conséquence pour mieux délimiter les zones de compétence respectives des deux forces et départager la thèse de la police selon laquelle la frange littorale constitue un seul sous-bassin de délinquance sans profondeur de celle de la gendarmerie qui estime que celui-ci se limite en réalité à la continuité Cannes-Nice et qu'un autre sous-bassin doit être distingué au niveau de Menton, avec une profondeur vers le nord.

L'analyse des lieux de résidence des auteurs d'infraction au regard des lieux de commission des faits reste à clarifier, comme d'ailleurs les conséquences à en tirer. Pour justifier le maintien sous le régime de la police d'Etat de la CSP d'Arles comme celle de Nevers, le DGPN a avancé notamment le même critère de « délinquance importée », en dépit de l'importante différence de proportion des auteurs d'infractions originaires des communes environnantes : 50 % dans le cas d'Arles et 7 % dans celui de Nevers. Pour chaque CSP concernée, il conviendrait de préciser si la notion de délinquance « importée » se limite à celle provenant de quelques communes limitrophes ou bien inclut aussi celle provenant d'autres CSP du département.

En corollaire de cette réflexion, les directions générales devraient examiner l'intérêt que leurs zones de compétence s'affranchissent des diverses frontières administratives, notamment départementales.

La LOPSI avait introduit à cet effet la possibilité de circonscriptions de sécurité publique interdépartementales, permettant qu'une même CSP couvre des communes de plusieurs départements, avec une unité de commandement. Mais cette possibilité a été utilisée une seule fois lors des redéploiements 2003-2006, les préfets de département et les DDSP n'y étant guère favorables⁴⁹. La « police d'agglomération » n'a donné lieu qu'à deux propositions de CSP interdépartementales, dont une seule a finalement vu le jour en juin 2011 entre Tarascon et Beaucaire.

Enfin, l'efficacité opérationnelle de cette approche territoriale, en matière judiciaire, supposerait que le ressort des tribunaux soit cohérent avec celui des grandes zones ainsi dessinées, au moins au niveau du ministère public.

⁴⁹ Un décret du 27 avril 2006 a créé la circonscription couvrant les communes d'Avignon dans le Vaucluse et des Angles et de Villeneuve-lès-Avignon dans le Gard

2 - La recherche d'économies de moyens

Le contexte budgétaire implique nécessairement d'assigner au processus de redéploiement un objectif d'efficience qui peut être atteint notamment par des transferts de la police vers la gendarmerie plus systématiques et plus rigoureux.

a) Les économies d'emplois liées au transfert de CSP à la gendarmerie

Les redéploiements effectués dans le cadre de la LOPSI ont été opérés officiellement avec une clé de remplacement d'un gendarme pour un policier, mais en réalité, compte tenu des élargissements de périmètre des zones concernées, la DGGN estime que cette clé a été de 70 % en moyenne. Les redéploiements programmés en 2011 font apparaître, au vu des effectifs annoncés par le ministère de l'intérieur, une clé moyenne de substitution voisine.

En conséquence, selon les simulations étudiées par la DGGN (*cf. infra*), le transfert de toutes les circonscriptions comptant moins de 50 000 habitants⁵⁰, qu'elle ne propose d'ailleurs pas, pourrait procurer un gain potentiel immédiat de 3 141 emplois.

Par ailleurs, une telle économie d'emplois n'est une économie budgétaire que si les coûts initiaux, notamment immobiliers et indemnitaires, ou récurrents, ne viennent pas annuler les gains budgétaires sur les rémunérations. En outre, considérées globalement, les deux forces ne peuvent gagner en efficacité que si les emplois de policiers rendus disponibles par ces transferts sont redéployés là où ils sont le plus nécessaires.

Les gains possibles des transferts en zone gendarmerie ne doivent donc pas être surestimés.

b) Le champ des possibles

Le champ des possibles est plus ou moins large selon qu'est retenue ou non l'hypothèse du transfert de la police à la gendarmerie des CSP isolées de moins de 20 000 habitants situées dans des villes chefs-lieux de département. Dans cette hypothèse, la gendarmerie assurerait seule les missions de sécurité publique dans certains départements où les

⁵⁰ Ces CSP sont au nombre de 147, soit près de la moitié du total des CSP, hors départements de la petite couronne.

services de la DCSP ne sont présents que dans des villes dont la population est inférieure à ce seuil.

De tels transferts ne sont pas indispensables à la poursuite du mouvement de rationalisation des zones de compétence, d'autant qu'ils soulèvent plusieurs difficultés analysées *infra*. Pour autant, ils ne devraient pas, par principe, être écartés de la réflexion.

Par ailleurs, le DGPN, au vu de ses réactions aux propositions avancées par les préfets de région à l'été 2009, souhaite non seulement conserver un certain volant de « petites » CSP de moins de 30 000 habitants, mais s'oppose tant au retrait complet de la police d'un département qu'au transfert de CSP proches des 50 000 habitants.

Enfin, même si ce sujet déborde celui du partage territorial entre police et gendarmerie, l'objectif d'efficacité exigerait de mener à bien une réflexion sur les moyens rares (équipes cynophiles, plongeurs...) et les fonctions spécifiques (secours en montagne, brigades motocyclistes, etc.) pour envisager une attribution à l'une seulement des deux forces.

B - Les contraintes

La poursuite de redéploiements peut être freinée ou même bloquée par trois contraintes de nature différentes.

1 - Le critère de population

a) Le critère réglementaire

L'article R.2214-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le régime de la police d'Etat peut être institué lorsque « *la population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants* ».

Prise à la lettre, cette disposition n'interdirait que le transfert d'une commune ou d'un groupe de communes de moins de 20 000 habitants, population saisonnière comprise, de la zone gendarmerie à la zone police, qui constitue un cas d'école jamais rencontré. En sens inverse, si cette disposition ne crée aucune obligation de transférer à la gendarmerie les communes de moins de 20 000 habitants placées sous le régime de la police d'Etat, elle n'implique pas non plus qu'une commune placée sous la responsabilité de la gendarmerie doive être intégrée en zone de police parce qu'elle aurait dépassé le seuil fatidique de 20 000 habitants du fait de son évolution démographique.

En pratique, le critère réglementaire des 20 000 habitants ne sert que de référence, mais d'une référence très présente dans les analyses par la police des possibilités d'évolution.

Or, cette référence apparaît aujourd'hui dépassée, ne serait-ce parce que la zone de compétence de la gendarmerie nationale comprend déjà quelques communes dont la population est comprise entre vingt mille et trente mille habitants⁵¹.

b) Les réflexions de la DGGN

Confiante dans sa capacité d'appliquer sa doctrine d'emploi et son schéma d'organisation dans des espaces urbains de plus de 20 000 habitants, la DGGN a étudié en 2010 les possibilités de reprise de CSP « isolées », c'est-à-dire coupées de toute capacité de renforcement dans des délais raisonnables d'une CSP voisine⁵². A titre prospectif, elle a établi quatre listes sur la base de quatre seuils possibles : 20 000, 30 000, 40 000 et 50 000 habitants (tableau n°19). Dans cet ensemble, la DGGN a jugé prioritaire le transfert de 48 CSP.

Indépendamment de ces listes, elle dispose aujourd'hui d'au moins trois scénarios formalisés de reprise de communes proches des 50 000 habitants : Arles (51 970 habitants), Villefranche-sur-Saône (49 588 habitants), dont la situation en zone de police a été maintenue par les récentes décisions ministérielles, et Dreux (46 800 habitants) dont la situation n'a pas été récemment examinée.

⁵¹ Saint-Genis-Laval (69), Mandelieu-la-Napoule (06), Gardanne (13), Vertou (44), Gif-sur-Yvette (91), Muret (31), Lunel (34), Saint-Médard-en-Jalles (33), et Rillieux-la-Pape (69) avant son transfert en zone de police en août 2011.

⁵² L'isolement d'une CSP est défini en prenant en compte la distance avec l'agglomération la plus proche. Elle doit se trouver dans une aire urbaine dont la superficie ne dépasse pas les 20 à 35 km² et qui se situe à plus de 50 km ou 45 minutes de route de la CSP la plus proche.

Tableau n° 17 : CSP « isolées » de 20 000 à 50 000 habitants

<i>Avec les villes chefs-lieux de département</i>	Nombre de CSP	Population couverte	Effectifs PN actuels	Effectifs futurs GN (0,7)	Gain théorique en emplois
CSP de moins de 20 000 habitants	42	634 961	2 144	1 501	643
CSP entre 20 et 30 000 habitants	48	1 161 925	2 997	2 098	899
CSP entre 30 et 40 000 habitants	32	1 119 673	2 734	1 914	820
CSP entre 40 et 50 000 habitants	25	1 119 873	2 596	1 817	779
Hypothèse d'un transfert généralisé en deçà de 50 000 habitants	147	4 036 432	10 471	7 330	3 141

<i>Sans les villes chefs-lieux de département</i>	Nombre de CSP	Population couverte	Effectifs PN actuels	Effectifs futurs GN (0,7)	Gain théorique en emplois
CSP de moins de 20 000 habitants	37	549 977	1 807	1 265	542
CSP entre 20 000 et 30 000 habitants	29	965 160	2 419	1 693	726
CSP entre 30 000 et 40 000 habitants	24	819 139	1 965	1 376	590
CSP entre 40 000 et 50 000 habitants	21	944 639	2 129	1 490	639
Hypothèse d'un transfert généralisé en deçà de 50 000 habitants	111	3 278 915	8 320	5 824	2 496

Source : données DGGN, mai 2011

c) L'intérêt des « petites » CSP pour la DGN

La DGN est opposée à de telles perspectives. Elle estime qu'en règle générale, les CSP de plus de 20 000 habitants, voire moins dans le cas des villes-préfectures, doivent rester dans sa zone de compétence. Reste que dans les Alpes-Maritimes, comme il a été indiqué, c'est la DDSP elle-même qui a soutenu un scénario incluant le transfert de la commune de Grasse, qui compte 51 800 habitants.

En réalité, la raison principale de l'opposition de la police à ces perspectives, raison jamais écrite mais reconnue sans difficulté par tous les responsables interrogés, y compris au sein de la police nationale est l'intérêt « social » de conserver des commissariats de petite taille susceptibles d'offrir des conditions de travail moins difficiles que les grands commissariats situés en zones urbaines sensibles.

Cette raison est recevable, mais il serait toutefois souhaitable qu'elle perde en importance avec le développement du dispositif « Passerelle » qui vise à faciliter et amplifier les mobilités de personnels entre les deux forces.

Au total, compte tenu des réflexions en cours et de l'intérêt de transferts plus ambitieux vers la zone gendarmerie, la formulation de l'article R.2214-1 du CGCT, même si elle n'est pas juridiquement un obstacle, pourrait être révisée afin de porter le critère de population à au moins 50 000 habitants et d'en permettre une application souple. Pas plus qu'aujourd'hui, l'instauration de ce nouveau seuil n'aurait pour conséquence d'obliger à transférer à la gendarmerie toutes les CSP dotées d'une population inférieure, mais il faciliterait les transferts jugés pertinents.

2 - Le cas particulier des villes-préfectures

En application de l'article R.2214-1, les villes sièges des préfectures sont obligatoirement placées sous le régime de la police d'Etat. Parmi les 147 CSP de moins de 50 000 habitants identifiées par la DGN comme intéressantes à transférer, en raison de leur isolement, 26 sont implantées dans des villes chefs-lieux de département et représentent 20 % des emplois⁵³ ; parmi les 42 CSP isolées de moins de 20 000

⁵³ Foix (09), Mende (48), Privas (07), Guéret (23), Tulle (19) et Digne-les-Bains (04) pour les CSP de moins de 20 000 habitants ; Bar-le-Duc (55), Auch (32), Lons-le-Saunier (39), Saint-Lo (50), Chaumont (52), Cahors (46), Vesoul (70) et Laon (02) entre 20 000 à 30 000 habitants ; Le Puy-en-Velay (43), Aurillac (15), Moulins, Gap

habitants, six sont sises dans des villes chefs-lieux : Foix, Mende, Privas, Guéret, Tulle et Digne-les-Bains.

Ces situations particulières méritent examen, même si la poursuite des redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie n'exige pas de les remettre en cause.

Les départements où la ville-préfecture ne constitue qu'une « petite » CSP et qui disposent ailleurs d'une « grande » CSP ayant vocation à conserver son régime ne présentent pas d'enjeux de principe. Rien n'interdit juridiquement que la DDSP soit localisée ailleurs que dans la ville chef-lieu de préfecture, une telle localisation ayant pour seul inconvénient de risquer de compliquer l'organisation matérielle des relations entre le directeur et le préfet. Peu de départements présentent cette configuration, mais ce pourrait être le cas de la Marne, où la ville de Reims (181 468 habitants) a vocation à demeurer en zone police, mais où la préfecture, Châlons-en-Champagne (46 138 habitants) figure parmi les hypothèses de transfert. De façon moins évidente, la préfecture de l'Aude, Carcassonne (46 639 habitants), se prêterait davantage à un transfert dans la zone gendarmerie que la CSP de Narbonne.

La configuration qui présente les véritables enjeux de principe est celle qui, par le jeu du transfert de la CSP-préfecture et le cas échéant d'une ou deux autres petites CSP, verrait un département confié dans sa totalité à la gendarmerie, du moins pour les missions de sécurité publique. Cette unicité de compétence, en faveur de la police, est déjà réalisée à Paris et dans les trois départements de la petite couronne.

En matière judiciaire, l'unicité éventuelle de compétence de la gendarmerie dans un département soulève deux questions : celle du libre choix des services enquêteurs par l'autorité judiciaire au niveau départemental et celle du statut de l'officier du ministère public.

a) Le libre choix des services enquêteurs

Les textes

Le principe de ce choix figure est posé par l'article 12-1 du code, créé par l'article 2 de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie

(05), Nevers (58), Alençon (61) et Rodez (12) entre 30 000 à 40 000 habitants ; Auxerre (89), Macon (71), Epinal (88) et Carcassonne (11) entre 40 000 et 50 000 habitants.

nationale⁵⁴ et repris à l'article D2 (partie réglementaire) du même code ainsi rédigé : « *Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire territorialement compétents qui seront chargés de l'exécution de leurs réquisitions ou commissions rogatoires* ».

Cette liberté constitue une prérogative de l'autorité judiciaire qui, dans chaque cas d'espèce, doit pouvoir saisir le service qui lui paraît le plus apte à diligenter les investigations, ou au contraire, dessaisir le service qui ne peut remplir de façon satisfaisante cette mission⁵⁵. Elle contribue à la pleine effectivité du principe à valeur constitutionnelle de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire, résultant de l'article 66 de la Constitution.

Toutefois, ce libre choix s'exerce à l'égard des services territorialement compétents tels qu'ils sont organisés. Il n'y a pas de disposition légale ou de principe général de procédure pénale qui fasse obligation à l'Etat de le garantir à l'autorité judiciaire dans les limites du département ou même du ressort du tribunal de grande instance. En fait, le libre choix ne s'exerce pas seulement dans une logique « horizontale », au niveau du département ou du ressort, mais surtout dans une logique « verticale » à travers le recours aux échelons régionaux et nationaux de la police ou de la gendarmerie.

Cette logique « verticale » figure à l'article D4 du code de procédure pénale : « *Le magistrat fait appel aux officiers de police judiciaire relevant de la direction centrale de la police judiciaire ou de la direction centrale de la police aux frontières ou de la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale dans les cas de nécessité, en tenant compte des possibilités que procurent à l'officier de police judiciaire premier saisi sa rapidité d'intervention, ses sources d'information, sa connaissance de l'affaire et du milieu humain* ».

⁵⁴ « *Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire* ».

⁵⁵ Article D.3 du code de procédure pénale : « *le magistrat compétent apprécie souverainement, dans chaque cas d'espèce, en fonction de la nature et des circonstances de l'affaires, des hypothèses qu'elle autorise et de l'étendue des recherches à entreprendre, s'il y a lieu de dessaisir l'officier de police judiciaire qui a commencé l'enquête ou de lui laisser poursuivre pour tout ou partie les investigations* ».

C'est cette possibilité de choix « vertical » qui fait que l'autorité judiciaire ne voit pas son libre choix interdit à Paris, dans les Hauts-de-Seine, en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne. Symétriquement, il pourrait donc être considéré que le libre choix serait préservé et garanti dans un département où seule la gendarmerie serait compétente en matière de sécurité publique dès lors que l'autorité judiciaire pourrait librement saisir le SRPJ compétent, voire l'une des formations nationales de la DCPJ.

La position du ministère de la justice

La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), consultée par la Cour, souligne les obstacles qui peuvent s'opposer à la saisine du SRPJ compétent, voire de l'une des formations nationales de la DCPJ, pour enquêter sur des faits commis en zone de gendarmerie.

D'une part, la première intervention sur les lieux d'un crime ou d'un délit, dans le cadre d'une enquête de flagrance, ou le recueil des premières informations, dans le cadre d'une enquête préliminaire, constitue un élément essentiel à la détermination du service ou de l'unité qui se voit confier la poursuite des investigations. Il est très rare en pratique, car techniquement complexe et humainement délicat, surtout dans le cadre d'une enquête de flagrance, de saisir un service de la police nationale après qu'une unité de la gendarmerie nationale a procédé aux premières investigations. Ne pouvant jamais procéder à ces actes initiaux dans les départements placés intégralement en zone de gendarmerie, du fait de l'absence de service de sécurité publique, la police nationale ne s'y verrait confier que peu de procédures judiciaires.

En pratique, sur l'ensemble du territoire, le recours à la police ou à la gendarmerie pour mener les enquêtes judiciaires résulte de façon presque mécanique du lieu de commission des faits, en zone de compétence de l'une ou de l'autre force. A cet égard, le principe du libre choix est donc de fait largement formel. Son exercice se limite aux cas exceptionnels où la nature de l'affaire justifie que le magistrat, comme l'y autorise le code procédure pénale, dessaisisse le service à l'origine des premières constatations.

D'autre part, selon la DACG, l'efficacité de l'intervention d'un service d'enquêtes de la PJ (service régional ou direction centrale) ou de la gendarmerie (brigade ou section de recherches) dépend beaucoup du soutien logistique apporté par les enquêteurs locaux. Ainsi, si elle venait à être saisie dans un département situé intégralement en zone de gendarmerie, la police nationale verrait l'efficacité de son intervention fortement amoindrie dans la mesure où elle y serait privée des atouts opérationnels nécessaires à la bonne marche des investigations. Ce risque

doit être nuancé en tenant compte de la coopération nécessaire entre services de police et de gendarmerie en matière judiciaire.

b) Le statut de l'officier du ministère public

Le code de procédure pénale indique dans ses articles 45 et 46 que les fonctions d'officier du ministère public (OMP) peuvent être occupées par un commissaire de police ou, en cas d'empêchement, par un commandant ou un capitaine de police également en poste dans le ressort du tribunal de grande instance. A titre exceptionnel et en cas de nécessité absolue, le procureur de la République peut désigner le maire de la commune où siège le tribunal.

Aucun texte de portée générale ne prévoit la possibilité de confier cette fonction à un officier de gendarmerie. Toutefois, cet obstacle juridique ne paraît pas suffisant pour écarter par principe l'éventualité d'un transfert en zone de gendarmerie des villes chefs-lieux de département.

Selon la DACG, le statut militaire des gendarmes ne prévoit que deux limites à leur intervention dans l'exercice de fonctions judiciaires. L'article L.4122-2 du code de la défense énonce que les militaires ne peuvent réaliser des consultations, expertises et plaidoiries dans des litiges intéressant une personne publique sauf si cette prestation s'exerce à son profit. L'article L.4121-6 reprend l'article 257 du code de procédure pénale sur l'interdiction d'être juré d'assises.

Cependant, si le statut des commissaires (décret n°2005-939 du 2 août 2005) prévoit qu'ils exercent les attributions de magistrat qui leur sont conférées par la loi, cette mention n'apparaît pas dans le statut des officiers de police (décret n° 2005-716 du 29 juin 2005). Ainsi, il ne peut être tiré de conclusions définitives du fait que les fonctions d'OMP ne pourraient être confiées qu'aux fonctionnaires dont le statut le prévoit expressément.

De plus, l'article 811 du code de procédure pénale prévoit qu'outre-mer, un officier de police judiciaire de la gendarmerie peut être désigné pour exercer ces fonctions en cas d'empêchement ou d'absence du commissaire de police au lieu où siège la juridiction de proximité.

3 - La contrainte d'équilibre

D'ampleur différente, les deux séries de redéploiements de la dernière décennie ont été mises en œuvre avec la volonté de respecter le principe de l'échange compensé posé par la LOPSI qui n'en a toutefois pas précisé le sens. Cet équilibre a été interprété comme portant à la fois

sur les effectifs « gagnés » ou « perdus » et sur la population gagnée ou perdue par chaque force lors des transferts. Le territoire de référence (départemental, régional ou national) n'a pas été précisé. Or, plus le territoire est restreint, plus la contrainte est forte.

a) Les transferts des années 2003 à 2006

Entre les années 2003 et 2006, plusieurs exceptions départementales à l'échange compensé de population sont observables et, en dépit de l'engagement pris par le ministre de l'intérieur, ces exceptions n'ont pas été globalement compensées pour parvenir *in fine* à un redéploiement « équilibré » : le solde net des différents mouvements a abouti à transférer un peu de plus de 190 000 habitants en zone police, sans que ce déséquilibre prêle à conséquence.

En revanche, s'agissant des emplois, l'équilibre a été recherché à l'échelon local, pour des raisons sociales et des raisons politiques locales, sans y être toujours trouvé. L'absence de données précises sur les mouvements d'emplois dus à ces transferts ne permet pas de savoir dans quelles proportions chaque force a « gagné » ou « perdu », d'autant que ces transferts se sont accompagnés de réorganisations dans un contexte de croissance globale des effectifs. Ainsi, dans la Nièvre, alors que le transfert à la gendarmerie de la CSP de Cosne-sur-Loire était effectué et qu'il était renoncé au transfert compensatoire à la police de Varennes-Vauzelles, la DDSP a conservé, via des sureffectifs dans la CSP de Nevers, l'essentiel des emplois affectés à Cosne-sur-Loire.

b) Les transferts de 2011

Pour les redéploiements opérés en 2011, le principe d'échanges compensés entre les deux forces s'est moins appliqué à la population couverte qu'aux effectifs redéployés au sein de chacune des forces. L'objectif était qu'au sein de la police comme de la gendarmerie, le solde des mouvements d'emplois soit nul. Selon les décisions ministérielles prises en 2011, cet objectif devrait être atteint dans la police mais non dans la gendarmerie.

Ce principe d'équilibre auquel les deux directions générales attachent une grande importance n'est pas en soi un critère de rationalisation, mais plutôt une contrainte d'exécution. Il a conduit à réduire le nombre et l'importance des transferts de la gendarmerie vers la police, faute de CSP « d'échange », au fur et à mesure que, pour des raisons locales, se restreignaient les possibilités d'extension des polices d'agglomération.

Au vu de la dernière série de redéploiements, la contrainte d'équilibre est pesante. Elle l'est d'autant plus que la compensation est recherchée à un échelon local (départemental ou régional) plutôt que national.

Dans un nouveau contexte de réduction des effectifs, la question des gains ou de pertes d'effectifs prend un tout autre sens, chaque force pouvant désormais trouver intérêt à économiser des emplois pour respecter des plafonds d'emplois en baisse.

4 - Deux autres contraintes

A ces trois contraintes s'en ajoutent deux autres d'ordre différent :

- la contrainte immobilière, dont on a vu qu'elle avait été très présente par exemple dans la réflexion du préfet de la région PACA pour proposer une configuration pour la police d'agglomération de Marseille ;
- l'avis des conseils municipaux concernés : la faible proportion d'avis défavorable (20 %) lors des opérations de redéploiements de 2003 à 2006 témoigne sans doute de la prudence des autorités de l'Etat à aller contre la volonté des élus locaux.

CONCLUSION

Le concept de bassin de délinquance paraît pertinent pour étendre la police d'agglomération dans la mesure où il vise à renforcer l'unité de commandement et les possibilités de mutualisation des moyens au sein d'une CSP élargie. Toutefois, les conditions locales de son application restent à préciser. En outre la constatation au sein d'une CSP d'une importante délinquance « importée » ne peut à elle seule justifier son extension.

Les futures opérations de redéploiement devraient porter particulièrement sur les petites CSP « isolées ». Un premier bilan des opérations de redéploiement mises en œuvre en 2011 montre que la gendarmerie nationale est en mesure de prendre la responsabilité de circonscriptions de moins de vingt mille habitants en y affectant des effectifs inférieurs de 30 % à ceux des policiers précédemment en fonction, grâce à sa doctrine d'emploi et à son modèle d'organisation plus adaptés à de tels contextes que ceux de la police.

Les conditions de mise en œuvre d'un nouveau partage territorial devraient être assouplies. Les critères d'instauration du régime de la police d'Etat, inscrits dans le décret de 1996, seraient à réviser. Le seuil

de population pourrait être porté à 50 000 habitants, voire davantage. La référence au niveau et à la nature de la délinquance doit être enrichie.

Cependant, le ministère de l'intérieur n'envisage pas, au regard de l'expérience des derniers transferts comme de la nécessité d'une forte concertation locale, de modifier les critères d'instauration du régime de la police d'Etat, notamment le seuil de population. Les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales mènent seulement des « réflexions opérationnelles ponctuelles » sur les agglomérations et les territoires dont elles ont la responsabilité. Le transfert à la gendarmerie de la commune de Libourne, d'une population légèrement supérieure à 20 000 habitants, relève de cette démarche, mais doit être considéré comme une exception.

De même, le ministère est défavorable à la remise en cause de la compétence systématique de la police nationale dans les villes chefs-lieux de département dotées d'une population inférieure à 20 000 habitants. En conséquence, les modalités éventuelles de transfert à la gendarmerie de ces villes, où sont implantés ses groupements départementaux et certaines de ses unités territoriales, ne sont pas étudiées et les économies réalisables par la police en termes d'emploi ne sont pas précisément estimées.

En outre, il est souhaitable que, dans la police comme dans la gendarmerie, que la programmation des investissements immobiliers tienne compte de l'éventualité d'opérations de redéploiement dans les communes périphériques des grandes villes ou dans les petites CSP susceptibles d'être concernées par elles, afin d'éviter d'en compromettre la mise en œuvre comme cela a été observé dernièrement.

Enfin, il conviendrait de renoncer à la recherche d'un impact globalement compensé, au sein de chacune des deux forces, en termes de population couverte comme d'effectifs concernés, des opérations d'extension de la police d'agglomération et de transfert de CSP en zones de gendarmerie. Cette contrainte d'équilibre, surtout quand elle est déclinée à l'échelon local, est un facteur important de rigidité comme l'ont montré, lors des derniers redéploiements, les écarts importants entre les propositions initiales et les décisions finales.

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

Conclusion générale

Les deux séries de redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie, opérés de 2003 à 2006 sous l'égide de la LOPSI et en 2011 en application de la RGPP, ont obéi à des logiques différentes mais complémentaires. La première a visé à actualiser la délimitation des zones de compétence des deux forces au regard des évolutions de la population et de la délinquance ; la seconde, d'ampleur modeste, à développer la police d'agglomération.

Hormis quelques situations locales particulières, le ministère de l'intérieur n'a pas prévu de poursuivre ce mouvement de redéploiement en raison des difficultés de tous ordres, en particulier le fréquent attachement des élus locaux au statu quo en ce domaine et l'importance des dépenses d'accompagnement des mutations des personnel et de celles de nature immobilière.

Le coût des opérations menées par la police nationale de 2003 à 2006 et par les deux forces en 2011 aurait dû être rigoureusement évalué.

Un meilleur partage territorial est nécessaire pour optimiser l'efficacité de l'action de l'Etat en matière de sécurité publique en fonction de la densité des populations couvertes et de l'intensité de la délinquance.

Les transferts de communes entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie devraient donc être poursuivis conformément à la doctrine d'emploi et à l'organisation respectives des deux forces.

ANNEXES

Annexe n° 1

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

RÉPUBLI KCC A1010007 CDC
LIBERTÉ 03/12/2010

Le Président

PARIS, le 1^{er} décembre 2010

n° 1080

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

- Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

- Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

- Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

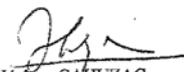
- Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

- Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

- Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

- Les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jérôme CAHUZAC

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 1089

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

KCC A1010798 CDC
30/12/2010

PARIS, le

24 DEC. 2010
24 DEC. 2010

Monsieur le Premier Président,

Le mercredi 22 décembre 2010, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Pierre Bayle, accompagné de magistrats de la Cour, a rencontré successivement trois membres de la commission des Finances afin de cerner l'objet, la méthode et le calendrier de trois enquêtes demandées à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Il me semble utile de vous faire part des conclusions de ces échanges.

...

S'agissant des transferts de zones de compétences entre police et gendarmerie, l'enquête serait centrée sur les années 2000. Selon la méthode envisagée, sous réserve de vérification de sa pertinence, la Cour des comptes s'appuierait sur un échantillon d'une demi-douzaine de départements, correspondant à des situations variées, tant du point de vue du poids de leur population urbaine que de l'évolution récente de la délinquance.

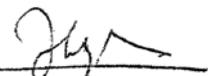
Quant à la mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, sujet vaste et divers, il a été convenu que le rapport d'enquête procéderait à des constats sur l'achat et la gestion des véhicules, l'achat et la gestion des armes et équipements, les transmissions (systèmes Acropol et Rubis) ainsi que sur la police technique et scientifique. L'examen d'autres domaines, comme la formation, ne serait en revanche pas compatible avec une mise à disposition du rapport en temps utile pour contribuer au débat budgétaire.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

- 2 -

Sur ces deux aspects, le rapport pourrait être remis vendredi 30 septembre ou lundi 3 octobre 2011, ce qui permettrait d'organiser l'audition traditionnelle à une date compatible avec le calendrier de la discussion du projet de loi de finances.

En remerciant la Cour des comptes pour l'attention portée aux préoccupations de notre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jérôme CAHUZAC

Annexe n° 2

Les redéploiements avant 1998

La répartition des compétences territoriales entre la police et la gendarmerie a été régie pendant près de soixante ans par la loi du 23 avril 1941. La police nationale était, selon ce texte, chargée de la sécurité publique dans les villes de plus de 10 000 habitants et la gendarmerie dans toutes les autres communes. Ce principe simple a reçu en fait des applications plus complexes. Certaines communes de moins de 10 000 habitants sont restées placées sous la responsabilité de la police nationale. Malgré la compétence de la police nationale, la gendarmerie a conservé un dispositif important dans les grandes villes, notamment dans la petite couronne parisienne. Parfois, le transfert juridique ne s'est pas accompagné de la mise en place de moyens de la police nationale (notamment en outre-mer), la gendarmerie conservant ses missions en application d'un protocole.

L'urbanisation, accélérée à partir des années soixante, et le développement des zones périurbaines ont imbriqué les territoires rendant ainsi les responsabilités plus confuses. La croissance de villes de moins de 10 000 habitants, souvent à la périphérie des agglomérations, n'a pas toujours été suivie d'un transfert de compétences. Il en est résulté une confusion des responsabilités. Dans certaines agglomérations, le découpage pouvait ressembler à une mosaïque. La lutte contre la criminalité et la délinquance était contrariée par des « effets de frontière », la compétence territoriale des policiers étant en principe limitée au ressort de leur circonscription. Pendant ce temps, les délinquants exploitaient cette rupture pour mieux déjouer les actions menées à leur rencontre.

Laborieuse, la redistribution territoriale des forces de sécurité est passée par plusieurs étapes administratives :

- protocole d'accord intérieur-défense du 7 octobre 1983 : recensement et régularisation de situations de compétence de fait non-conformes au droit (prise en compte policière intégrale de 140 communes sur 144 déjà étatisées, désétatisation de 317 communes sur 341 destinées à relever exclusivement de la gendarmerie, et partages de compétences conclus à l'échelon central dans 19 communes), soit un coût en effectifs de police de 363 fonctionnaires ;

- mission de liaison et de prospective sur la police et la gendarmerie en 1988⁵⁶ : reconnaissance de la nécessité d'une simplification de la carte des implantations territoriales (étatisation complète de la police dans les secteurs les plus urbanisés, désétatisation des villes de moyenne et petite importance) et d'une planification concertée des projets correspondants ;
- création à partir de 1990 d'un groupe de travail commun DGPN-DGGN dans le but d'une révision pluriannuelle du partage des zones de compétence territoriales respectives sur la base de critères objectifs de répartition tenant compte de la notion d'unité urbaine de l'INSEE (instauration du régime de la police d'Etat à partir de 20 000 habitants) : prise en charge entre 1990 et 1993 de 4 communes par la gendarmerie, de 13 par la police, soit un coût de 258 fonctionnaires ;
- mission conjointe IGA/contrôle général des armées sur la coopération entre police et gendarmerie en 1995⁵⁷ dans le cadre de la préparation des décrets d'application de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité : proposition de révision du régime de la police d'Etat dans 102 petites circonscriptions de police et de désengagement de la gendarmerie des grandes agglomérations (confirmation du seuil démographique d'étatisation de 20 000 habitants), suivie d'un programme négocié de transfert à la gendarmerie de 53 communes et à la police de 39 communes.

Sur ce dernier programme, seuls ont été opérés, en 1997, les transferts à la gendarmerie de la commune de Corte et à la police de celles de Furiani et de Pietrabugno.

⁵⁶ Mission conduite par M. Cabannes.

⁵⁷ Mission conduite par MM. Roussot Nouaille et De la Gorce.

Annexe n° 3**Liste des CSP redéployées en zone gendarmerie au titre de la LOPSI de 2002**

	Département	CSP	Présent sur la liste de 1998
1 ^{er} mai 2003	Aube	Romilly-sur-Seine	OUI
1 ^{er} juillet 2003	Dordogne	Sarlat	OUI
1 ^{er} septembre 2003	Aveyron	Villefranche-de-Rouergue	OUI
	Bouches-du-Rhône	Chateaurenard	OUI
	Charente-Maritime	Saint-Jean-d'Angely	OUI
	Cher	Saint-Amand-Montrond	OUI
	Eure	Bernay	OUI
	Hérault	Pézenas	OUI
	Indre	Issoudun	OUI
	Mayenne	Mayenne	OUI
	Meuse	Commercy	OUI
	Nord	Caudry	OUI
	Puy-de-Dôme	Issoire	OUI
	Pyrénées-Atlantiques	Mourenx	OUI
	Pyrénées-Atlantiques	Oloron-Saint-Marie	OUI
	Seine-Maritime	Le Tréport	OUI
	Somme	Albert	OUI
Var	Saint-Tropez	OUI	
Vendée	Fontenay-le-Comte	OUI	
1 ^{er} janvier 2004	Jura	Saint-Claude	OUI
	Lot	Figeac	OUI
	Nièvre	Cosne-sur-Loire	OUI
1 ^{er} février 2004	Meurthe-et-Moselle	Neuves-Maisons	NON
1 ^{er} septembre 2004	Ardèche	Le Teil	OUI
	Aude	Limoux	OUI
	Calvados	Vire	OUI
	Drôme	Pierrelatte	OUI
	Manche	Avranches	OUI
	Morbihan	Pontivy	OUI
	Puy-de-Dôme	Thiers	OUI
	Rhône	Tarare	OUI
	Sarthe	La Flèche	OUI
	Yonne	Joigny	NON

1 ^{er} janvier 2005	Ardèche	Tournon	OUI
	Finistère	Douarnenez	OUI
		Landerneau	OUI
	Haute-Saône	Lure	OUI
	Saône-et-Loire	Autun	OUI
Paray-le-Monial		OUI	
1 ^{er} septembre 2005	Côtes d'Armor	Guingamp	OUI
1 ^{er} septembre 2006	Lot-et-Garonne	Marmande	NON

Annexe n° 4
Les redéploiements consécutifs à la LOPSI de 2002
L'exemple de trois départements

1. Premier exemple : la Meuse

Le département de la Meuse a fait l'objet de trois transferts au titre de la LOPSI :

- la CSP de Commercy, comprenant les communes de Commercy (6 446 habitants), Vignot et Lérrouville a été supprimée, ces trois communes étant transférées à la gendarmerie ;
- la CSP de Verdun a été étendue à la commune d'Haudainville (300 habitants) ;
- la CSP de Bar-le-Duc a été étendue à la commune de Longeville-en-Barrois (1 263 habitants), tandis qu'en était sortie la commune de Naives-Rosières (863 habitants).

Ces mouvements ont été menés à bien parallèlement à la constitution des COB au sein du groupement départemental de gendarmerie, sans suppression d'implantations, mais avec une répartition différente des effectifs entre les différentes brigades territoriales. C'est cette réorganisation interne à la gendarmerie, plus encore que la croissance des effectifs programmée par la LOPSI, qui a rendu possible la localisation à Commercy d'un nombre de gendarmes supérieur (61) à celui des policiers de l'ancien commissariat (41).

Ce dernier comptait 38 policiers titulaires, trois adjoints de sécurité et trois agents administratifs, soit 44 personnes au total (dont 41 exerçant des fonctions de police). Les 41 fonctionnaires titulaires ont été affectés ainsi : 16 à la CSP de Bar-le-Duc, ce qui constituait un renfort exceptionnel puisque la CSP n'était dans le même temps que marginalement étendue, cinq à la CSP de Verdun. Les 20 personnels restants ont été mutés en-dehors du département.

Il y avait déjà à Commercy une brigade territoriale autonome (BTA) couvrant 16 petites communes rurales dispersées autour de la ville et peuplées en tout de 3 895 habitants. Cette BTA comptait dix militaires, dont deux gendarmes adjoints volontaires (GAV), et abritait deux unités : une brigade motorisée et un PSIG. A l'issue du transfert, Commercy a été érigé en siège de compagnie ainsi constituée :

Tableau n° 18 : Constitution de la nouvelle brigade de Commercy

Unités	TEA 2002 avant transfert	TEA 2004 après transfert
Brigade territoriale de Commercy	10	24
Brigade mobile opérationnelle (BMO)	6	9
Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG)	6	20 (dont 6 pour Commercy)
Brigade de recherches	nouveau	8
Total	24	61

Source : préfecture de la Meuse, 2003

La parité des effectifs localisés sur place a donc été plus que respectée, avec un surcroît de 20 postes. Mais la nouvelle brigade couvre un territoire beaucoup plus vaste que l'ancienne CSP, puisqu'elle n'a pas abandonné sa compétence sur les 16 communes de l'ancienne BTA, et que la BMO, le PSIG et la BR ont une compétence sur l'ensemble de l'arrondissement.

Au plan immobilier, l'opération a conduit la gendarmerie à récupérer le commissariat neuf dont la construction était en voie d'achèvement. Le logement des 33 nouveaux gendarmes implantés à Commercy a quant à lui emprunté des solutions transitoires de 2003 à 2007, notamment sur les communes voisines, jusqu'à la livraison, en 2007, d'une caserne adaptée aux besoins. La très grande majorité des 61 gendarmes localisés à Commercy est donc désormais logée sur place.

D'après un bilan communiqué au député de la circonscription par le préfet de la Meuse le 22 novembre 2004, au plan opérationnel, cette organisation a permis de tripler le nombre de patrouilles de nuit : alors que le commissariat ne pouvait organiser qu'une seule patrouille permanente de deux policiers, le nouveau dispositif autorise deux patrouilles diurnes et une patrouille nocturne de trois gendarmes, sur un territoire plus vaste il est vrai. Ce dispositif est cependant en retrait par rapport à celui envisagé, puisque le dossier préparatoire au décret en Conseil d'Etat portant suppression du régime de la police d'Etat (nécessaire pour surmonter l'avis négatif du conseil municipal) évoquait quatre patrouilles diurnes⁵⁸.

⁵⁸ Questionnaire relatif au projet de décret rempli par la préfecture de la Meuse le 10 juillet 2003.

Les responsables de la gendarmerie insistent sur cette donnée opérationnelle d'une plus grande présence sur la voie publique pour expliquer la chute brutale des faits constatés au lendemain du transfert. Sans contester cette explication, il n'est pas à exclure que, comme dans la grande majorité des zones transférées à la gendarmerie, les différences de pratique d'enregistrement des faits ont contribué à l'ampleur et l'immédiateté du phénomène.

Tableau n° 19 : L'évolution de la délinquance à Commercy (Meuse)

	CSP Police		Zone gendarmerie	
	2001	2002	2004	2010
Faits constatés	541	558	401	328
Taux de délinquance	58,1	59,9	43,1	35,2
Taux d'élucidation	Non renseigné	Non renseigné	69,8	45,7

Source : extraits état 4001 communiqués par la DGGN

S'agissant de l'évolution du taux d'élucidation, elle est due au taux exceptionnel de 2004 (69,8 %), en raison de l'arrestation des auteurs d'une importante série de cambriolages, tandis que le taux de 2010 (45,7 %) serait, selon les responsables de la gendarmerie, un taux « normal ».

La permanence des équilibres arrêtés en 2003

Au printemps 2010 les réductions d'effectifs demandées dans le cadre la RGPP ont conduit les responsables de la région de gendarmerie de Lorraine et du groupement de la Meuse à envisager la suppression de dix emplois au sein de la compagnie de Commercy. Le député et le sénateur de la circonscription, par lettres du 25 février et du 8 mars 2010, s'en sont inquiétés auprès du ministre de l'intérieur. Ce dernier a décidé, en juin 2009, de geler ce projet.

Incidemment, les trois correspondances illustrent la difficulté de chiffrer avec précision, à l'unité près, les effectifs de gendarmes mis en place dans le cadre du transfert de l'ancien commissariat, indépendamment des unités à compétence plus large simplement localisés à Commercy. Dans sa lettre, le député indique ainsi : « *Je me permets de vous rappeler qu'en 2003, Monsieur Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur de l'époque, s'était engagé maintenir l'effectif de 24 gendarmes pour compenser la fermeture du commissariat de police de Commercy. Avec 24 gendarmes, la brigade devait alors pouvoir prendre*

en charge la zone police. ». Dans sa lettre, le sénateur fait état quant lui de 27 gendarmes. Et dans sa réponse du 9 juin 2010, le ministre de l'intérieur conclut : « (...) *je suis en mesure de vous préciser que, contrairement à ce qui avait été initialement envisagé, les effectifs de la brigade territoriale de Commercy seront maintenus au format actuel de 23 militaires* ».

S'agissant du renfort considérable de la CSP de Bar-le-Duc, dont la nécessité opérationnelle n'était pas évidente, il avait permis en 2004 de créer une BAC. Mais celle-ci n'a pas duré, puisqu'à la suite d'une arrestation nocturne jugée sévèrement par l'inspection générale de la police nationale, elle a été remplacée par un groupe de sécurité de proximité (GSP) de trois personnes, qui constitue une unité d'appui et n'a pas d'activité nocturne.

Les perspectives

Si l'on se réfère aux scénarios de la fin des années 1990, le seul redéploiement qui pourrait encore être mené à bien à droit constant serait le transfert à la gendarmerie de la CSP de Verdun. Celle-ci couvre actuellement la commune de Verdun (20 429 habitants) et quatre communes limitrophes pour atteindre 28 321 habitants au total. Le commissariat de Verdun est doté de 72 emplois, dont 54 officiers et agents de police, 10 personnels administratifs, techniques et scientifiques et huit adjoints de sécurité. Avec un policier pour 393 habitants, il ne s'agit pas là d'une dotation très supérieure à la moyenne nationale en zone police, mais au regard des caractéristiques géographiques assez proches des zones périurbaines de la gendarmerie, ce ratio est en revanche très supérieur à celui usuellement appliqué en zone de gendarmerie (un gendarme pour 800 ou 900 habitants selon la classification).

Cependant aucun des responsables locaux ne plaide aujourd'hui pour un nouveau mouvement⁵⁹, en estimant que les redéploiements LOPSI ont été bien menés et qu'il convient maintenant de travailler aux outils de coordination ou de mutualisation, et, dans le cas de la gendarmerie, d'adapter son maillage territorial, car plusieurs brigades ont moins de six gendarmes, ce qui déroge à son référentiel national.

⁵⁹ Toutefois la gendarmerie, sans le revendiquer, se déclare prête à reprendre la CSP de Verdun si un tel schéma était arrêté au plan national, voire les deux CSP de Verdun et Bar-le-Duc si l'hypothèse de départements « tout gendarmerie » était retenue à l'occasion d'une troisième vague de redéploiements.

2. Deuxième exemple : la Nièvre

Le département de la Nièvre n'a connu qu'un seul transfert : la suppression, en 2004, de la CSP de Cosne-sur-Loire, qui ne comportait que la commune éponyme (11 400 habitants).

Comme indiqué ci-dessus, le préfet avait recommandé en novembre 2002 de n'opérer aucun redéploiement dans le département, en indiquant toutefois que si la suppression de la CSP de Cosne-sur-Loire était décidée, elle devrait être compensée par l'extension de la CSP de Nevers à la commune de Varennes-Vauzelle (9 664 habitants). Cependant, le ministère de l'intérieur a décidé la suppression de la CSP de Cosne-sur-Loire sans étendre la CSP de Nevers à la commune de Varennes-Vauzelle, le conseil municipal y étant opposé.

Comme dans d'autres départements, la gendarmerie a consenti d'importants moyens pour réaliser le transfert dans les meilleures conditions possibles, en faisant de Cosne-sur-Loire le siège de la compagnie d'arrondissement. Une BTA dotée de 30 militaires (dont sept gendarmes adjoints volontaires) a été créée. Parallèlement, un PSIG de neuf militaires d'active et de sept GAV a été créé sur place, tandis que les effectifs de la BR étaient portés à neuf. Avec le groupe de commandement de la compagnie, composé de cinq gendarmes, l'opération a permis de localiser sur place 60 gendarmes en lieu et place des 40 policiers de l'ancien commissariat.

Tableau n° 20 : Constitution de la nouvelle brigade de Cosne-sur-Loire

	Effectifs	Ratios (2003 / 2005)	
Police	40	1 policier / 285 habitants	1 policier / 18,7 faits constatés par an
Gendarmerie	60	1 gendarme / 380 habitants	1 gendarme / 18,6 faits constatés par an
<i>Brigade territoriale autonome de Cosne-sur-Loire</i>	30		
<i>Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG)</i>	16		
<i>Brigade de recherches</i>	9		
<i>Commandement de compagnie</i>	5		

Source : Dossier de transfert de novembre 2002 et présentation de la compagnie de Cosne-sur-Loire à la Cour, juin 2011.

Au plan opérationnel, le commissariat, ouvert 24 heures sur 24, assurait une patrouille nocturne de trois fonctionnaires de police. La nouvelle organisation assure une disponibilité nocturne avec la présence

d'un planton à Cosne même, et trois patrouilles nocturnes ont été mise en place, mais sur le territoire de la BTA, plus étendu que celui de l'ancienne CSP, limitée à Cosne.

La gendarmerie justifie cette organisation par la réduction du nombre de faits constatés, notamment en matière de délinquance de voie publique.

Tableau n° 21 : L'évolution de la délinquance à Cosne-sur-Loire (Nièvre)

	CSP Police		Zone gendarmerie	
	2002	2003	2005	2010
Faits constatés	895	748	560	495
<i>Dont voie publique</i>	<i>482</i>	<i>388</i>	<i>191</i>	<i>203</i>
Taux de délinquance	80,0	66,9	50,1	44,3
Taux d'élucidation	Non renseigné	Non renseigné	49,3	48,3

Depuis 2004, ce dispositif a pu être maintenu, la réduction des effectifs demandée à la compagnie dans le cadre de la RGPP (moins trois emplois de sous-officiers et moins deux emplois de gendarmes adjoints volontaires) ayant été absorbée grâce à la constitution d'une COB entre les brigades de Cosne, de Donzy et de Saint-Amand, qui avait été différée au moment de la reprise pour faciliter la transition.

La BTA de Cosne-sur-Loire avait repris l'ancien commissariat, qui venait d'être construit, et en 2009, une nouvelle caserne de 61 logements est entrée en service pour l'ensemble des gendarmes localisés sur place.

3. Troisième exemple : les Alpes-Maritimes

Le département des Alpes Maritimes n'a connu qu'un seul mouvement au titre des redéploiements 2003-2006 : les communes de Vence (19 479 habitants) et de La Colle-sur-Loup (7 633 habitants) ont été transférées de la police à la gendarmerie avec, corrélativement, la fermeture du poste de police localisé à Vence qui dépendait du commissariat de Cagnes-sur-Mer dans la CSP de Cannes.

Au regard d'autres transferts réalisés ailleurs, ce mouvement n'est pas négligeable en termes de population couverte. Malgré cela, le préfet n'a proposé aucun transfert symétrique de la gendarmerie vers la

police⁶⁰ : le transfert des communes de Villeneuve-Loubet (14 427 habitants) et de quelques communes de petite taille situées autour du quartier sensible de l'Ariane, à Nice, avait été envisagé, mais devant l'opposition des élus dans le premier cas et les réticences de la DDSP dans le second, cette compensation n'a pas été retenue.

En termes d'effectifs, le transfert a été relativement simple : les quinze fonctionnaires de police qui occupaient le poste de Vence ont été réaffectés au sein même de leur CSP de Cannes, tandis que la gendarmerie a mobilisé l'essentiel de son surcroît de moyens lié à la LOPSI (+ 18 emplois entre 2003 et 2005) pour constituer une brigade territoriale à Vence.

Ce transfert paraît s'être accompagné d'une amélioration locale du service. Le poste de police de Vence, puisqu'il ne s'agissait pas d'un commissariat, n'était pas ouvert la nuit, et celui de Cagnes-sur-Mer ne déployait sur le territoire de Vence, entre 18 heures et 8 heures du matin, qu'une unique patrouille de deux personnes. La gendarmerie, conformément à son concept d'emploi, a mis en place une disponibilité de nuit, et met en œuvre, à l'échelle de la COB, deux à trois patrouilles de trois gendarmes.

En 2008, les services de la préfecture et les états-majors des deux forces de sécurité ont évoqué brièvement la possibilité de se porter candidats à la constitution d'une police d'agglomération, mais devant les difficultés repérées pour proposer un schéma territorial cohérent et satisfaisant à une forme d'équilibre entre les deux forces, ils y ont rapidement renoncé.

⁶⁰ D'après l'actuel DDSP, ce choix serait la conséquence « des mauvaises relations du DDSP de l'époque avec le préfet de l'époque ». Quoi qu'il en soit, ce transfert non compensé au profit de la gendarmerie semble avoir laissé un peu d'amertume au sein des services de police.

Annexe n° 5**Propositions de redéploiement du préfet de la région Rhône-Alpes (note au ministre du 13 juillet 2009)**

L'agglomération lyonnaise n'a cessé de croître. Le réseau des transports en commun (TCL) a densifié son maillage et diversifié les moyens de transports mis à disposition des habitants des communes situées à la périphérie de la CSP de Lyon. Ce maillage dense a rapproché du centre-ville des populations délinquantes venues parfois de loin. Pour autant, le département du Rhône ne connaît pas de façon préoccupante des phénomènes de bandes. Leur mobilité interdépartementale est souvent éphémère et peu structurée. Elles sont restées localisées sur des quartiers compris dans la zone de compétence de la DDSP du Rhône (Vénissieux, Vaulx-en-Velin, 5^{ème} arrondissement de Lyon notamment). De plus, l'analyse de la délinquance sur le département n'a pas montré de flux de population délinquante en provenance des grandes agglomérations de la région que sont Grenoble, St Etienne ou Bourg-en-Bresse.

a) Des propositions de court terme

Le département du Rhône a connu en 2005 une opération de redéploiement des forces de police et de gendarmerie qui s'est traduite par la fermeture du commissariat de Tarare et, concomitamment, le rattachement à la CSP de Villefranche-sur-Saône de trois communes (Gleizé, Limas et Arnas) situées en zone gendarmerie. Des réflexions ont ensuite été menées conjointement par la DGPN et la DGGN pour étendre à nouveau la capacité opérationnelle de la DDSP du Rhône qui comprend trois CSP : Lyon (14 communes, 977 000 habitants), Villefranche-sur-Saône (4 communes, 50 000 habitants) et Givors (2 communes, 27 000 habitants).

Selon le préfet de région, neuf communes supplémentaires pouvaient utilement être agglomérées à la CSP de Lyon. L'étude de la délinquance montrait en effet qu'elles émettent des flux de délinquance en direction du centre de Lyon ou de communes déjà situées en zone police. Inversement, des délinquants lyonnais commettent des infractions dans ces villes toutes proches.

Un transfert « rapide » de quatre communes de la gendarmerie à la police :

- Rillieux-la-Pape est une commune importante (29 600 habitants), frontalière de Vaulx-en-Vélin, qui comprend une zone urbaine sensible. Frappée d'une délinquance (taux de 55 %) qui justifie

depuis plusieurs années des mesures spécifiques pour lutter contre les violences urbaines, notamment la présence soutenue d'une unité des forces mobiles en sécurisation).

- Ecully (18 200 habitants) connaît des flux de délinquance depuis et vers le 9^{ème} arrondissement de Lyon et notamment les quartiers frontaliers de Vaise, la Duchère et la Sauvegarde.
- Feyzin (9 500 habitants), qui se trouve dans le même bassin de délinquance que Vénissieux, est dans le prolongement du quartier des Minguettes.
- Chassieu (9 300 habitants) est entourée par les communes de Meyzieu, Decines-Charpieu, Bron et Saint-Priest qui se trouvent en zone de police. Affectées d'un taux de 58 %, elle appartient au même bassin de délinquance que celles-ci.

Chacune de ces quatre communes possédait une caserne de gendarmerie, remontant aux années 1980 mais en bon état, facilement convertible en locaux de police selon le rapport du préfet. Les quatre unités de gendarmerie comptaient 102 personnels. La population concernée s'élevait au total à 66 600 habitants.

Un transfert plus complexe pour cinq autres communes

Au regard de la logique des bassins de délinquance et du principe de continuité de l'action des forces de sécurité, cinq autres communes, selon le préfet de région, pouvaient être utilement agglomérées à la zone de police autour de Lyon. 103 gendarmes y étaient en poste dans ces cinq brigades. Toutefois, ces opérations étaient délicates par leur contexte financier, immobilier et politique.

Dans quatre d'entre elles, les locaux des brigades de gendarmerie avaient bénéficié récemment de travaux de construction ou d'agrandissement. Dans la cinquième, un projet immobilier vient d'être lancé.

- Les locaux de la brigade de **Jonage**, livrés en 2006, se composent d'un bâtiment administratif distinct des logements (neuf villas construites sur le même périmètre). La construction d'un coût de 1,9 M€, réalisée par la commune sans subvention de l'Etat ni du département du Rhône, a fait l'objet d'un bail emphytéotique.
- Les brigades **d'Irigny** (16 villas) et de **Saint-Genis-Laval** (20 villas) sont dans une situation équivalente. Les communes ont construit les bâtiments et en sont propriétaires. A Irigny, l'engagement financier a été de 2,7 M€ pris en charge par un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) avec des subventions de l'Etat et du département. A Saint-Genis-Laval où la

brigade ne couvre qu'une seule commune, cette dernière a engagé une dépense d'investissement de 3,7 M€ avec l'aide de subventions de l'Etat et du département.

- A **Tassin-La-Demi-Lune** où deux des trois bâtiments de la brigade (locaux techniques et quinze logements) datent de 1985 et le dernier (dix logements) de 2005, le propriétaire de la caserne est un SIVU regroupant les communes de Tassin et de Charbonnières. Le montant de l'extension et de la rénovation des bâtiments s'est élevé à 2,55 M€ cofinancé par l'Etat et le département.
- A **Francheville**, la pose symbolique de la première pierre en vue de la construction d'une nouvelle caserne a eu lieu le 20 juin 2009. L'investissement devrait s'élever à 5,3 M€ pris en charge par un SIVU propriétaire des futurs bâtiments, avec les concours financiers de l'Etat et du département.

Ces difficultés inhérentes à des investissements immobiliers récents ou en cours, supportés par les communes et intercommunalités ne pouvaient être partiellement levées qu'au prix d'une étroite concertation avec les élus locaux concernés, probablement rendus dubitatifs par l'inconstance de l'Etat.

Au total, l'intégration de ces neuf communes dans la zone de compétence de la police nationale devait se traduire par le transfert d'une population de 130 400 habitants et permettrait le redéploiement de 205 gendarmes pour les seules brigades territoriales, nombre à majorer des réductions d'effectifs des unités dites d'environnement (BR, PSIG) au pro rata de la population perdue. Le groupement de gendarmerie évaluait donc à 250 gendarmes les moyens humains libérés par l'extension de la police d'agglomération à ces neuf communes.

b) Des propositions de long terme

Anticipant les mouvements d'urbanisation, le préfet a aussi proposé le rattachement à terme de la zone de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry à la police d'agglomération de Lyon, les espaces encore largement ruraux qui séparent Lyon de son principal aéroport étant appelés à se densifier. Ce projet d'extension couvrait une population de 26 100 habitants et englobait cinq communes : Gênas, Saint-Bonnet de Mure, Saint-Laurent-de-Mure et Colombier-Saugnieu, qui ne participent pas à la délinquance lyonnaise, et une commune de l'Isère, Janneyrias.

Les propositions du préfet incluaient aussi la ville de Vienne située dans le département de l'Isère à quarante kilomètres de Lyon. L'urbanisation n'est pas continue entre ces deux villes, mais le rétrécissement de la vallée du Rhône et la présence contiguë de

l'autoroute, des routes principales, du fleuve et des voies ferrées, imposent une liaison facile, déjà largement utilisée en cas de demande de renfort. En effet, en réponse à une demande de renfort, la CSP de police de Vienne ne peut guère compter dans l'urgence sur la DDSP de l'Isère. Elle pourrait constituer une CSP unique fusionnée avec celle de Givors à l'extrémité sud du département du Rhône.

Enfin, le préfet proposait le rattachement à la CSP de Lyon de deux communes de l'Ain, Neyron (2 300 habitants) et Miribel (8 900 habitants) au motif qu'elles forment les limites nord du parc de loisirs Miribel-Jonage implanté à cheval sur les départements de l'Ain et du Rhône. Pendant la saison estivale le parc connaît des problèmes de sécurité liés à ses activités de baignades, nautiques et de loisirs, mais aussi une délinquance propre à ce type de grand rassemblement. Le transfert de ces deux communes, situées en zone gendarmerie, dans la zone couverte par le commissariat de Vaulx-en-Velin serait justifié par l'intérêt d'une unicité de commandement.

c) Le transfert d'une CSP de plus de 50 000 habitants

Le préfet de la région Rhône-Alpes s'est efforcé de contrebalancer les propositions d'extension de la zone de police autour de Lyon par le transfert en zone de gendarmerie d'un nombre suffisant de communes en termes de population et d'effectifs. Son choix s'est porté sur la CSP de Villefranche-sur-Saône dans le département du Rhône.

Depuis son extension en 2004 dans le cadre de la première vague de redéploiement, cette CSP de 50 510 habitants comprend quatre communes : Villefranche-sur-Saône, Gleizé, Limas et Arnas. En 2008, son taux de criminalité la classait au 51^{ème} rang parmi les 131 circonscriptions de 25 000 et 50 000 habitants. Elle employait 102 fonctionnaires. Les bâtiments du commissariat étaient vétustes et peu opérationnels.

L'agglomération de Villefranche-sur-Saône est totalement enclavée en zone gendarmerie. Son bassin de vie englobe notamment Trévoux dans l'Ain, siège d'une compagnie de gendarmerie. La compagnie de gendarmerie de Villefranche-sur-Saône possède déjà des unités couvrant le spectre des missions de sécurité publique (brigade territoriale, brigade motorisée pour la police de la route, BR et PSIG).

Annexe n° 6**Propositions de redéploiement du préfet de la région PACA
(note au ministre du 7 juillet 2009)***a) L'aire marseillaise***Le secteur de Cassis et Carnoux**

La délinquance constatée à Cassis, commune située dans la continuité urbaine des CSP de Marseille, Aubagne et la Ciotat, est fortement liée aux flux de population de l'agglomération marseillaise. De même, Carnoux, commune dortoir, est un axe de liaison routière obligatoire entre les CSP d'Aubagne et de la Ciotat. L'intégration de ces deux villes dans la police d'agglomération marseillaise répondrait à un double objectif de cohérence géographique et d'efficacité opérationnelle.

Cependant, le transfert de Cassis et Carnoux priveraient les communes de Ceyreste et Roquefort-la-Bédoule de leurs brigades de rattachement.

Le secteur de Septèmes-les-Vallons, Cabriès et Bouc-Bel-Air

Septèmes-les-Vallons est une commune totalement intégrée à l'agglomération marseillaise dans la continuité des quartiers nord particulièrement sensibles. Cabriès s'étend sur un tiers de la vaste zone commerciale de Plan-de-Campagne, l'autre partie de la zone étant couverte par le poste de police des Pennes-Mirabeau. Son intégration à la zone de police devrait permettre de créer une cohérence d'action. Bouc-Bel-Air est une commune en voie de densification urbaine dont la population travaille sur l'axe Aix-Marseille.

Le transfert de Septèmes-les-Vallons en zone de police entraînerait l'isolement de la commune de Simiane-Collongues, rattachée à la brigade territoriale de Septèmes-les-Vallons, dont l'intégration ne présente pas d'intérêt pour la police nationale en termes de flux ou d'intensité de la délinquance (44 faits pour mille habitants en 2008). Comme pour Ceyreste et Roquefort-la-Bédoule, cette opération de redéploiement nécessiterait de modifier le territoire des brigades de gendarmerie ; Simiane-Collongues pourrait être rattachée à la brigade de Gardanne mais au prix d'un possible allongement du délai d'intervention.

Le secteur du Puy-Sainte-Réparate, de Venelles et de Pertuis

La CSP de Pertuis (18 900 habitants) relève de la DDSP du Vaucluse, mais la commune appartient à la communauté d'agglomération

du pays d'Aix et ses activités administratives et économiques se développent principalement dans les Bouches-du-Rhône. La délinquance y est relativement forte (72 ‰). En raison de l'éloignement d'Avignon (une heure de route), les effectifs de la CSP sont régulièrement renforcés par des policiers venant d'Aix-en-Provence. Quant à Puy-Sainte-Réparate, commune rurale, et Venelles, considérée comme la banlieue d'Aix-en-Provence, elles sont placées sur l'axe de circulation allant de Marseille à Aix-en-Provence et passant à proximité de Pertuis en direction des Alpes.

Le secteur de Rognac, Berre-l'Etang et Saint-Chamas

La commune de Rognac partage son tissu urbain, commercial et industriel avec celle de Vitrolles. Saint-Chamas constitue avec Miramas une cité populaire et des échanges permanents de population sont constatés entre ces deux communes. Berre-l'Etang est une commune industrielle (port, raffineries) identifiée pour être le lieu de résidence de délinquants actifs dans diverses communes du département. Son intégration en zone de police devrait améliorer la connaissance et le suivi de ce milieu.

En revanche, l'opération envisagée risquerait de priver la gendarmerie de la connaissance dudit milieu qui rayonne notamment sur les communes limitrophes (La Fare-les-Oliviers, Coudoux, Ventabren, Velaux).

La solution proposée pour Berre-l'Etang et Pertuis pouvait aussi interférer avec l'accompagnement du projet ITER par les forces de sécurité en mettant en cause le commandement unique assuré par le groupement de gendarmerie des Bouches-du-Rhône. L'itinéraire spécial déjà arrêté pour le transport des composants de ce site passe en effet uniquement en zone de gendarmerie : les convois doivent arriver à Berre-l'Etang par barge puis être acheminé par la route jusqu'à Cadarache.

Le préfet attirait l'attention du ministre sur l'urgence de statuer sur le possible transfert de Berre-l'Etang car un projet de construction d'une nouvelle brigade de gendarmerie y était alors engagé, avec une dépense de 60 000 € déjà faite pour des études préalables, l'architecte devant être choisi en septembre 2009.

Le secteur de Saussaies-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne et du Rove

D'une faible densité urbaine, ces quatre communes sont néanmoins concernées par de nombreux mouvements de population venant des agglomérations de Marseille (quartiers Nord) et de Martigues, particulièrement en été. Leur rattachement à la CSP de Marseille devrait

permettre la couverture de la Côte bleue par une force unique d'intervention.

Toutefois, il était aussi de nature à compromettre l'existence de la compagnie de gendarmerie d'Istres. Dans ce cas, le commandant du groupement départemental de gendarmerie, désigné comme autorité militaire territorialement compétente, n'aurait plus disposé des effectifs pré-positionnés dans les communes concernées pour garantir un délai d'intervention de moins de trente minutes en cas d'incident.

b) L'ouest du département

En dehors de l'aire marseillaise, le préfet de région a proposé, d'une part, de créer une circonscription interdépartementale de sécurité publique rattachée au département du Gard et composée des communes de Beaucaire (Gard) et Tarascon (Bouches-du-Rhône), et d'autre part, de transférer la CSP d'Arles (52 000 habitants) à la gendarmerie nationale.

Cette commune atypique, la plus grande de France par sa superficie, est dotée d'un protocole d'intervention passé entre la police et la gendarmerie. La première est compétente sur la seule ville, soit 98 % de la population communale, et la seconde sur l'estuaire du Rhône, soit la majeure partie de la Camargue. Ce transfert devrait mettre fin à une situation inconfortable de partage de responsabilité entre la police et la gendarmerie sur la commune d'Arles, particulièrement antagonique tant avec le concept de police d'agglomération ou qu'avec celui de police des territoires.

De surcroît, il impliquerait aussi un renforcement des effectifs de la CSP de Tarascon qui est soumise aux sujétions inhérentes au fonctionnement du tribunal de grande instance et de la maison d'arrêt, et voit ses effectifs régulièrement renforcés par ceux de la CSP d'Arles.

Annexe n° 7
Liste des CSP isolées comptant moins de 20 000 habitants
(Source : DGGN, mai 2011)

Dépt	CSP	population	Effectifs PN	Mise en place GN (0,70)
62	Touquet-Paris-Plage	5 438	46	32
50	Coutances	9 896	44	31
19	Ussel	10 250	46	32
70	Hericourt	10 361	46	32
22	Dinan	11 235	46	32
05	Briançon	11 542	44	31
11	Castelnaudary	11 575	54	38
68	Guebwiller	11 609	40	28
09	Foix	11 726	52	36
14	Dives-sur-Mer	11 731	51	36
48	Mende	12 378	54	38
31	St-Gaudens	12 672	54	38
82	Castelsarrasin	12 740	44	31
14	Honfleur	13 056	47	33
07	Privas	13 489	50	35
79	Thouars	13 530	45	32
59	Bailleul	13 616	49	34
23	Gueret	13 789	60	42
02	Château-Thierry	14 622	58	41
09	Pamiers	14 830	50	35
61	Argentan	14 900	56	39
65	Lourdes	15 265	56	39
81	Carmaux	15 468	45	32
19	Tulle	15 734	57	40
14	Deauville	16 682	58	41
12	Decazeville	16 787	55	39
81	Mazamet	16 854	42	29
57	Sarrebouurg	16 927	50	35
41	Romorantin-Lanthenay	17 572	43	30
04	Digne-les-Bains	17 868	64	45

73	Albertville	18 009	52	36
59	Jeumont	18 393	51	36
30	Bagnols-sur-Ceze	18 545	56	39
54	Villerupt	19 096	43	30
62	Berck	19 128	55	39
59	Aulnoye-Aymeries	19 362	47	33
67	Selestat	19 459	50	35
22	Lannion	19 459	59	41
54	Conflans-en-Jarnisy	19 587	45	32
59	St-Amand-les-Eaux	19 829	51	36
29	Concarneau	19 953	50	35
77	Provins	19 999	79	55
	Total	634 961	2 144	1 501
	Nombre CSP	42		
<i>Gain théorique en emplois</i>				643

Annexe n° 8
Liste des CSP isolées comptant entre 20 000 et 30 000 habitants
(Source : DGGN, mai 2011)

Dépt	CSP	Population	Effectifs PN	Mise en place GN (0,70)
88	Remiremont	20 015	52	36
29	Morlaix	20 401	60	42
38	Voiron	20 672	49	34
55	Bar-le-Duc	20 716	64	45
54	Pont-a-Mousson	21 001	51	36
50	Granville	21 020	55	39
59	Hazebrouck	21 101	50	35
04	Manosque	21 162	65	46
25	Pontarlier	21 183	51	36
34	Agde	21 293	84	59
32	Auch	21 545	72	50
57	Sarreguemines	21 733	67	47
21	Beaune	21 778	48	34
07	Aubenas	21 914	52	36
07	Guilherand-Granges	22 013	46	32
61	Flers	22 349	51	36
39	Lons-le-Saunier	22 561	66	46
54	Toul	22 646	56	39
76	Fecamp	22 682	53	37
54	Luneville	22 872	52	36
02	Tergnier	23 211	48	34
16	Cognac	23 278	55	39
41	Vendome	23 285	47	33
12	Millau	23 620	62	43
59	Gravelines	23 653	52	36
38	Bourgoin-Jallieu	23 659	62	43
35	Fougeres	23 873	52	36
80	Abbeville	24 052	63	44

50	St-Lo	24 582	57	40
08	Sedan	24 601	56	39
52	Chaumont	25 378	78	55
39	Dole	25 621	68	48
46	Cahors	25 652	83	58
84	Cavaillon	25 819	63	44
68	St-Louis	26 233	51	36
17	Saintes	26 531	70	49
70	Vesoul	26 819	81	57
69	Givors	26 931	63	44
14	Lisieux	26 997	67	47
55	Verdun	27 050	73	51
73	Aix-les-Bains	27 375	62	43
18	Vierzon	28 147	73	51
88	St-Die	28 346	76	53
91	Etampes	28 607	95	67
49	Saumur	28 654	70	49
02	Laon	29 512	77	54
84	Orange	29 859	73	51
77	Coulommiers	29 923	76	53
	Total	1 161 925	2 997	2 098
	Nombre de CSP	48		
Gain théorique en emplois			899	

Annexe n° 9**Liste des CSP isolées comptant entre 30 000 et 40 000 habitants***(Source : DGGN, mai 2011)*

Dépt	CSP	population	Effectifs PN	Mise en place GN (0,70)
47	Villeneuve-sur-Lot	30 292	81	57
01	Oyonnax	30 570	65	46
17	Royan	30 768	71	50
27	Vernon	31 306	82	57
52	St-Dizier	31 458	96	67
24	Bergerac	31 713	81	57
13	La Ciotat	32 126	87	61
64	Biarritz	32 304	85	60
71	Le Creusot	32 493	73	51
40	Dax	32 640	77	54
17	Rochefort	33 259	77	54
86	Chatellerault	34 402	84	59
76	Bolbec	34 715	55	39
51	Epernay	34 844	73	51
43	Le Puy en Velay	34 872	84	59
67	Haguenau	34 891	65	46
26	Montelimar	34 938	77	54
89	Sens	35 049	107	75
38	Vienne	35 197	84	59
15	Aurillac	35 411	88	62
95	Persan	36 088	106	74
03	Moulins	36 930	113	79
33	Arcachon	37 064	96	67
05	Gap	37 332	83	58
02	Soissons	37 433	79	55
27	Louviers	37 556	95	67
84	Carpentras	38 155	82	57

40	Mont-de-Marsan	38 401	87	61
58	Nevers	38 496	120	84
61	Alençon	39 453	87	61
12	Rodez	39 639	107	75
71	Montceau-les-Mines	39 878	87	61
	Total	1 119 673	2 734	1 914
	Nombre CSP	32		
	<i>Gain théorique en emplois</i>			820

Source : DGGN, mai 2011.

Annexe n° 10
Liste des CSP isolées comptant entre 40 000 et 50 000 habitants

(Source : DGGN, mai 2011)

Dépt	CSP	Population	Effectifs PN	Mise en place GN (0,70)
13	Salon-de-Provence	40 147	106	74
54	Longwy	40 320	81	57
89	Auxerre	40 667	117	82
85	Sables-d'Olonne	40 898	80	56
62	Avion	41 660	93	65
83	Draguignan	42 400	95	67
71	Macon	42 813	100	70
26	Romans-sur-Isere	43 082	88	62
81	Castres	43 141	93	65
59	Somain	43 376	84	59
64	St-Jean-de-Luz	43 844	98	69
57	Forbach	43 912	108	76
57	Freyming-Merlebach	44 169	122	85
88	Epinal	45 115	111	78
76	Dieppe	45 476	102	71
30	Ales	46 333	120	84
11	Carcassonne	46 639	139	97
45	Montargis	46 676	93	65
28	Dreux	46 800	130	91
59	Armentieres	47 971	93	65
59	Cambrai	48 299	108	76
13	Marignane	48 797	95	67
06	Grasse	48 801	117	82
62	St-Omer	48 949	124	87
69	Villefranche-sur-Saône	49 588	99	69
	Total	1 119 873	2 596	1 817
	Nombre CSP	25		
Gain théorique en emplois			779	

Source : DGGN, mai 2011.

Annexe n° 11
Liste des CSP comptant entre 50 000 et 100 000 habitants
(Source : DGGN, mai 2011)

Code INSEE	CSP	Population (1999)
13054	MARIGNANE	50 355
78586	SARTROUVILLE	50 560
2B033	BASTIA	51 219
59122	CAMBRAI	51 475
19031	BRIVE-LA-GAILLARDE	51 586
13004	ARLES	51 614
47001	AGEN	51 698
91114	BRUNOY	52 584
62765	SAINT-OMER	52 841
85191	ROCHE-SUR-YON	52 947
60159	COMPIEGNE	52 974
83069	HYERES	53 258
06083	MENTON	54 108
91201	DRAVEIL	54 160
82121	MONTAUBAN	54 421
2A004	AJACCIO	54 697
56260	VANNES	54 773
03310	VICHY	55 275
42998	ONDAINE	56 291
49099	CHOLET	56 320
13117	VITROLLES	56 334
60057	BEAUVAIS	57 355
74012	ANNEMASSE	57 619
27229	EVREUX	57 788
95607	TAVERNY	58 007

91421	MONTGERON	58 048
78490	PLAISIR	58 249
83123	SANARY SUR MER	58 384
01053	BOURG-EN-BRESSE	59 396
41018	BLOIS	59 414
34301	SETE	59 513
77243	LAGNY-SUR-MARNE	59 580
81004	ALBI	61 851
77296	MOISSY-CRAMAYEL	62 929
24322	PERIGUEUX	63 078
03185	MONTLUCON	63 120
78208	ELANCOURT	63 869
91021	ARPAJON	64 301
79191	NIORT	64 329
78440	MUREAUX	64 956
95277	GONESSE	65 694
35288	SAINT-MALO	65 904
51108	CHALONS-EN-CHAMPAGNE	67 047
68066	COLMAR	67 163
83126	LA SEYNE-SUR-MER	67 642
08105	CHARLEVILLE-MEZIERES	67 868
42187	ROANNE	68 203
44184	SAINT-NAZAIRE	68 616
13047	ISTRES	68 844
78650	VESINET	68 949
74010	ANNECY	69 640
36044	CHATEAUROUX	69 715
60175	CREIL	69 806
02691	SAINT-QUENTIN	70 007
78551	SAINT-GERMAIN-EN-LAYE	70 212

77108	CHELLES	70 634
06027	CAGNES-SUR-MER	71 459
53130	LAVAL	71 482
71076	CHALON-SUR-SAONE	71 641
95210	ENGHIEN-LES-BAINS	72 128
91549	SAINTE-GENEVIEVE-DES-BOIS	73 022
22278	SAINT-BRIEUC	73 399
78297	GUYANCOURT	73 412
77284	MEAUX	73 638
29232	QUIMPER	74 235
25388	MONTBELIARD	74 809
42999	GIER	75 242
65440	TARBES	76 516
90010	BELFORT	76 538
59172	DENAIN	78 003
78172	CONFLANS-SAINTE-HONORINE	78 769
83061	FREJUS	79 093
34032	BEZIERS	79 463
59392	MAUBEUGE	80 092
62041	ARRAS	80 728
73065	CHAMBERY	80 998
64102	BAYONNE	85 646
91326	JUVISY-SUR-ORGE	86 620
13056	MARTIGUES	87 409
28085	CHARTRES	87 859
91228	EVRY	88 662
77337	NOISIEL	88 737
62193	CALAIS	90 763
77373	PONTAULT-COMBAULT	90 824
78498	POISSY	91 447

50129	CHERBOURG OCTEVILLE	91 717
26362	VALENCE	93 701
62119	BETHUNE	94 304
16015	ANGOULEME	95 532
95585	SARCELLES	97 223
18033	BOURGES	97 579
06004	ANTIBES	99 314
62160	BOULOGNE-SUR-MER	100 017
NB de CSP: 197	Total Population:	9 429 510

Annexe n° 12
Les perspectives de nouveaux redéploiements
L'exemple de deux départements

L'exemple des deux départements donné ci-après, Nièvre et Alpes-Maritimes, montrent, au moins dans ces deux cas, la nécessité de s'abstraire de certains critères traditionnels si l'on entend poursuivre le remodelage des zones de compétences pour accroître l'efficacité opérationnelle des forces et économiser sur leurs moyens.

1. Le département de la Nièvre

Aujourd'hui, le département ne compte plus qu'une seule CSP, celle de Nevers, si bien que les scénarios possibles pour de nouveaux redéploiements ne sont que de deux ordres, sauf inversion du mouvement de 2004.

a. Le scénario d'une extension de la CSP de Nevers

La DDSP a déjà remis au préfet une hypothèse de travail⁶¹ consistant à étendre la CSP de Nevers aux limites de ce qui est considéré sur place comme l'agglomération. Dans un premier temps, il s'agirait d'étendre la CSP à la commune de Varennes-Vauzelles (9 664 habitants) dans la continuité urbaine de Nevers. Dans un deuxième puis un troisième temps, la CSP pourrait s'étendre sur un axe Est-Ouest, puis au Sud, avec l'adjonction des communes de Marzy (3 683 habitants), de Coulanges-Les-Nevers (3 672) et Saint-Eloi (2 102), puis de Challuy (1 732) et Sermoise-sur-Loire (1 724). Toutes ces communes présentent une configuration périurbaine à leur point de contact avec Nevers, mais leur tissu est en majorité tissu rural.

La première opération, la seule étudiée en 2004, porterait la CSP à 49 795 habitants, tandis que les suivantes la porteraient à un peu plus de 63 000 habitants au terme des six transferts.

La DDSP mentionne comme un indice allant dans le sens d'une « agglomération » le fait que 7,55 % des personnes mises en cause à Nevers en 2011 viendraient des communes limitrophes où l'extension de la CSP est envisagée. Cette proportion est assez faible au regard d'autres situations de délinquance « importée ». Il montre surtout, avec 7,55 % des

⁶¹ Note non datée et non signée du DDSP destinée au préfet, communiquée à la Cour pendant son contrôle.

mis en cause venant des communes limitrophes pour 38 % de la population⁶², que ces communes sont sensiblement moins « criminogènes » que la ville-centre.

b. Le scénario d'un transfert de la CSP de Nevers à la gendarmerie

Un tel transfert n'a pas été formellement étudié. En effet, il serait contraire au décret de 1996, puisque Nevers est le chef-lieu du département. Il conduirait à placer tout le département de la Nièvre dans la zone de compétence de la seule gendarmerie.

La DDSP paraît redouter un tel scénario, d'autant qu'elle en voit un signe avant-coureur dans le fait que le SDIG de la Nièvre a été le seul, sur le territoire métropolitain, à être confié à un militaire de la gendarmerie.

2. Le département des Alpes-Maritimes

Aujourd'hui, le département compte 1 931 fonctionnaires de police (dont 153 adjoints de sécurité) répartis entre quatre circonscriptions et 851 gendarmes (dont 11 affectés à l'atelier automobile commun). Chacune des deux forces a des idées, voire des scénarios écrits de redéploiements, mais ils sont incompatibles.

a. Un scénario de la DDSP

Le DDSP a proposé au préfet⁶³ un scénario de constitution d'une vaste zone de police sur la quasi-totalité de la frange littorale, en transférant de la zone de gendarmerie la commune de Villeneuve-Loubet (14 427 habitants), aujourd'hui intercalée entre les CSP d'Antibes et de Nice, les communes situées dans la continuité Est de la CSP de Nice, c'est-à-dire Saint-Jean-Cap-Ferrat (2 085 habitants) et Beaulieu-sur-Mer (3 742), et surtout Mandelieu (21 192), pointe ouest du département et située dans la quasi-continuité urbaine de Cannes (dont elle est toutefois séparée par la Siagne).

⁶² La ville de Nevers compte 39 000 habitants, et les communes limitrophes représentent ensemble 24 000 habitants pour arriver, au total, à une CSP hypothétique de 63 000 habitants.

⁶³ Note du 24 juin 2011 adressée par le DDSP au préfet des Alpes-Maritimes à l'occasion de la visite des rapporteurs de la Cour.

En échange, la police transférerait à la gendarmerie la commune de Grasse (51 580 habitants) qui est une circonscription mono communale séparée de la CSP de Cannes par plusieurs communes moyennes présentant un tissu périurbain situées en zone de gendarmerie.

Ce scénario est fondé sur une logique territoriale claire, qui consiste à unifier sous le régime de la police d'Etat l'ensemble de la bande littorale de 70 kilomètres de long (et de trois à six kilomètres de large au maximum), qui regroupe environ les trois quarts de la population du département et la majorité des 200 000 touristes qui y séjournent en moyenne⁶⁴. Pour la police, il en résulterait un gain d'efficacité, notamment pour la gestion des grands événements fréquents qui se situent presque toujours dans cette zone. Il permettrait également de créer, en partie grâce aux effectifs récupérés à Grasse, une compagnie de sécurisation.

Toutefois ferait exception à l'homogénéité de cette vaste zone le bandeau de l'autoroute A8 qui est placé à qualité sous la responsabilité de la gendarmerie et qui s'intègre globalement dans la frange littorale. En outre, la continuité de la zone resterait interrompue par le maintien en zone de gendarmerie des communes d'Eze (2 961 habitants) et de Cap d'Ail (4 997). Leur topographie est telle que la seule voie de communication entre la CSP de Menton et celle de Nice étendue demeurerait l'A8, en zone de gendarmerie.

L'hypothèse d'un transfert de la ville Grasse n'avait pas été envisagée en 1998. Son transfert à la gendarmerie, s'agissant d'une ville de plus de 50 000 habitants comportant un quartier sensible, romprait avec la position relativement constante du DGPN. En l'espèce, le fait que Grasse comporte un tribunal de grand instance et une maison d'arrêt, ce qui occasionne une importante activité de gardes statiques et de transfèrements (au moins jusqu'à la reprise par l'administration pénitentiaire dans ce dernier cas) n'est sans doute pas étranger à la proposition du DDSP.

b. Les réflexions de la DGPN

La gendarmerie nationale n'a pas communiqué au préfet de scénario formalisé, mais les hypothèses sur lesquelles elle travaille, au niveau départemental ou au sein de sa direction générale, sont radicalement différentes. Elle identifie en effet trois enjeux, fondés sur l'idée que la frange littorale s'arrête en réalité après Nice, et que les axes

⁶⁴ Ce nombre varie en réalité de 50 000 en janvier-février à 600 000 en juillet-août.

nord-sud sont ceux du développement démographique et économiques du département.

Le premier enjeu consisterait donc à unifier une zone de compétence à l'est du département autour de Menton, confiée à la gendarmerie, qui serait chargée de la CSP de Menton. Ainsi serait créée, à l'est de Nice, une zone cohérente au sein de laquelle la montée en puissance (par exemple en cas d'événement à Menton) s'effectuerait depuis la profondeur du département, et non depuis sa largeur. Cette zone aurait par ailleurs l'avantage d'être homogène autour de la principauté de Monaco, alors que le scénario proposé par la DDSP maintient les deux forces en contact avec cette dernière (la police à Beausoleil et la gendarmerie à Cap d'Ail et la Turbie, sans changement).

Le deuxième enjeu tient à l'opération d'intérêt national (OIN) de la plaine de Var, identifiée par le décret du 7 mars 2008. Celle-ci constitue une bande sud-nord d'une profondeur de trente kilomètres, qui traverse le territoire de 15 communes. La gendarmerie n'envisage pas d'exercer sa compétence sur toute la zone puisque les deux communes qui en constituent l'entrée, Nice et Saint-Laurent-du-Var, ont vocation à rester dans la zone de la police. Mais elle estime nécessaire de réfléchir à un concept d'emploi des forces adapté à cette zone, qui est déjà marquée par une forte présence commerciale et d'activité, alors que les communes et les zones d'habitation sont dispersées sur ses hauteurs. De surcroît, la limite des ressorts des tribunaux de grande instance de Grasse et de Nice est précisément le Var, si bien que la zone est partagée à parts équivalentes entre les deux.

Enfin, plus ponctuellement, la gendarmerie estime nécessaire d'unifier en zone de police les abords du quartier de l'Ariane, situé à l'est de Nice, qui constitue une « dent » insérée dans la zone de gendarmerie.

Ces réflexions de la gendarmerie ne portent pas sur les hypothèses de transfert des communes de Mandelieu (de la gendarmerie à la police) et de Grasse (de la police à la gendarmerie), tandis que la livraison en 2012 de la nouvelle caserne de Villeneuve-Loubet, à l'initiative des élus locaux, destinée à devenir la plus importante caserne de gendarmerie du département laisse présager une vive opposition à un transfert en zone de police de cette dernière commune.

A ces données s'ajoute une caractéristique particulière aux Alpes-Maritimes : l'importance des polices municipales.

c. Les polices municipales

Dans la zone de gendarmerie, il y a ainsi 37 polices municipales, comprenant au total 327 agents, soit l'équivalent de 39 % des effectifs

départementaux de la gendarmerie. En zone de police, la proportion est encore plus forte, avec 906 policiers municipaux, soit l'équivalent de 46 % des effectifs de la DDSF.

Il n'y a aujourd'hui aucune doctrine nationale, ni aucun critère formalisé pour prendre en compte la réalité des polices municipales dans l'allocation des effectifs, ni au sein de la gendarmerie, ni au sein de la police. Au niveau départemental, tant les états-majors des forces que la préfecture et le parquet estiment que cette réalité ne peut être ignorée.

Les Alpes-Maritimes constituent donc un laboratoire des réflexions susceptibles d'inspirer une nouvelle génération de redéploiements ou de réorganisations, tant elles doivent faire le partage entre les « vitrines » (comme Mandelieu, le Cap Ferrat ou le périmètre de la principauté de Monaco), les critères administratifs hérités des années 1990 (avec le sort de la ville de Grasse), la problématique des bassins de délinquance (avec la continuité du quartier de l'Ariane et la frange littorale), les enjeux opérationnels liés à la montée en puissance saisonnière ou aux événements, et enfin la question des ressorts judiciaires puisque la réforme de la carte judiciaire n'a pas abouti ici à la création d'un tribunal à ressort départemental.

Glossaire

ADS	: adjoint de sécurité
AVIP	: atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes
BAC	: brigades anti-criminalité (police nationale)
BR	: brigade de recherches (gendarmerie nationale)
BST	: brigade spécialisée de terrain (police nationale)
BSU	: brigade de sûreté urbaine (police nationale)
BTA	: brigade territoriale autonome (gendarmerie nationale)
CGCT	: code général des collectivités territoriales
COB	: communauté de brigades (gendarmerie nationale)
CORG	: centre opérationnel et de renseignement de la gendarmerie
CSP	: circonscription de sécurité publique
DDSP	: direction départementale de la sécurité publique
DCPJ	: direction centrale de la police judiciaire
DCRI	: direction centrale du renseignement intérieur
DDSP	: direction départementale de la sécurité publique
DGGN	: direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	: direction générale de la police nationale
DRCPN	: direction des ressources et des compétences de la police nationale (anciennement DAPN : direction de l'administration de la police nationale)
ETPT	: équivalent temps plein travaillé
IGA	: inspection générale de l'administration
IRAS	: infractions révélées par l'action des services
LOLF	: loi organique sur les lois de finances du 1 ^{er} août 2001
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)
RGPP	: révision générale des politiques publiques
SR	: sections de recherches
TEA	: tableau des effectifs autorisés (gendarmerie nationale)
TGI	: tribunal de grande instance
UTeQ	: unité territoriale de quartier (police nationale)