

L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique

La **préservation de la sécurité publique incombe principalement à l'Etat**, qui dispose à cet effet de deux forces, dont c'est une partie des missions : la **police nationale** (majoritairement dans les villes de plus de vingt mille habitants) et la **gendarmerie nationale**, qui se partagent le territoire national en deux zones de compétence distinctes.

De plus en plus, les collectivités territoriales y contribuent aussi, les communes en particulier avec le **développement des polices municipales** et des **systèmes de vidéosurveillance de la voie publique**.

Face à la montée de la délinquance, l'Etat a, depuis le début des années 2000 et jusqu'en 2009, consacré des moyens croissants, budgétaires, technologiques et humains, aux politiques de sécurité publique. Les statistiques du ministère de l'intérieur montrent néanmoins que **les résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance ont été contrastés**, avec un recul des atteintes aux biens mais une augmentation des atteintes aux personnes.

Or, depuis 2009, l'objectif de stabilisation des dépenses de l'Etat renforce sensiblement le défi à relever, puisque **l'exigence d'une plus grande efficacité de la lutte contre la délinquance doit être désormais satisfaite avec des moyens en effectifs et en fonctionnement courant qui diminuent** dans les services de police et les unités de gendarmerie.

Dans ce contexte, **l'organisation et la gestion et d'organisation des forces de sécurité publique revêtent une importance d'autant plus déterminante**. C'est pourquoi la Cour et les chambres régionales des comptes y ont consacré une enquête spécifique, leur première dans le domaine de sécurité publique.

Il ne s'agit pas d'une évaluation d'ensemble la politique de sécurité publique, mais de l'examen de quelques questions clés concernant la gestion et l'organisation des forces, à partir de contrôles opérés dans **quinze départements et une cinquantaine de communes des régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon**, ainsi qu'après des services du ministère de l'intérieur.

Le pilotage des forces de sécurité publique

Le pilotage des forces de sécurité publique repose sur une **gestion par objectifs exprimés en fonction des statistiques de la délinquance**.

Mais, surtout dans la police, cette gestion est centralisée, fortement directive et assortie d'un grand nombre d'objectifs, laissant ainsi peu de marge d'autonomie aux responsables de terrain.

Les objectifs sont excessivement fondés sur les statistiques mensuelles et annuelles de mesure de la délinquance. Ces statistiques présentent des lacunes, des imperfections et soulèvent des difficultés d'interprétation. Dans certains cas, elles ne sont pas pertinentes pour servir de base à **l'activité des services et pour évaluer leur efficacité**.

Ainsi, l'agrégat de délinquance générale est dénué de réelle signification du fait de l'hétérogénéité des rubriques qui le composent. **Les évolutions statistiques** peuvent aussi être **influencées par des changements du mode de comptabilisation des délits**.

Au total, ces instruments de mesure éclairent mal sur l'efficacité des services. De 2002 à 2009, la baisse globale enregistrée dans les statistiques a résulté principalement du recul de deux grandes catégories d'infractions, les vols liés à l'automobile et les destructions et dégradations de biens privés, qui, selon la plupart des analystes, a été surtout dû à **l'amélioration par les constructeurs automobiles des dispositifs techniques de protection contre les vols et les effractions**, et au renforcement des dispositifs de protection des espaces publics et privés (parkings, gares, etc.).

Contacts presse :

Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - dbregman@ccomptes.fr

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - dgettliffe@ccomptes.fr

Le défi de la baisse des moyens

En application de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002, les DDSP ont connu, au cours de la **période 2003-2009, un accroissement de leurs effectifs de policiers de 2,1 %** en métropole à périmètre constant. Au plan national, toutefois, ce renforcement des effectifs de fonctionnaires n'a **pas été suffisant pour compenser la forte baisse du nombre d'adjoints de sécurité (ADS). Le total des effectifs des DDSP a baissé de 2,3 %** au cours de la **période 2003-2009**.

Enfin, **le nombre de fonctionnaires a commencé à baisser en 2010**. En particulier, celui des policiers est retombé à 50 928 au 1er janvier 2011, annulant ainsi plus de la moitié du renforcement opéré au cours de la période 2003-2009. **L'effectif total des DDSP s'est établi à 62 256 agents en baisse de 5,3 % depuis le 1er janvier 2003**. Ce mouvement de baisse se poursuit en 2011.

Globalement, **les dépenses de fonctionnement et d'équipement des DDSP ont été réduites de 2,1 % en 2008**, stabilisées en 2009 et **abaissées de 25 % en 2010**, quand bien même, du fait de la hausse des rémunérations, le montant des crédits a continué à augmenter.

Faute de pouvoir à court terme comprimer les dépenses liées à l'immobilier (loyers, fluides), **l'ajustement se fait sur les moyens nécessaires à l'activité opérationnelle, aux enquêtes judiciaires ou au renouvellement des équipements informatiques** et à la maintenance des locaux.

La nouvelle donne budgétaire renforce encore la nécessité d'optimiser les organisations et la gestion des ressources.

Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines

L'organisation du temps de travail dans la police est coûteuse. En effet, en sécurité publique, près de la moitié des policiers travaillent selon un régime cyclique et bénéficient à ce titre de droits à repos spécifiques. En outre, leur durée du travail est réduite par un **régime de compensation des heures supplémentaires**. Dans la pratique, l'impossibilité pour les policiers, du fait des nécessités du service, de récupérer les temps qui leur sont dus aboutit à **l'accumulation d'une quantité considérable d'heures reportées. Ce stock représentait l'équivalent de 6 700 emplois de policiers à la fin de 2009**.

En 2009, 30 % du potentiel théorique des services de police chargés de la sécurité publique ont été indisponibles pour cause de congés, repos, maladies et autres absences. Les heures passées dans les locaux de police ont représenté 61 % du potentiel restant, employés dans des activités administratives ou judiciaires, de soutien opérationnel ou logistique.

Les heures de présence des policiers sur la voie publique (activités de police de la circulation et de police générale) restent faibles. Elles **occupent en moyenne seulement un tiers du potentiel disponible**.

L'application du **principe de la disponibilité permanente des gendarmes**, liée à leur statut militaire, aménagée par des règles relatives aux temps de repos et de récupération, offre une **capacité de mobilisation rapide d'un surcroît de personnels** en fonction des circonstances dans des **conditions de coût budgétaire mieux maîtrisées**.

D'ailleurs, **le temps de travail effectif annuel des gendarmes** (1 796 heures en 2007) **est supérieur à celui des policiers chargés de missions de sécurité générale** qui varie selon leur régime de travail (de 1 435 heures en régime cyclique de nuit à 1 603 heures en régime hebdomadaire en 2007).

De nécessaires réformes de l'organisation

En dépit d'un mouvement correctif introduit à compter de 2007, la répartition territoriale des effectifs laisse subsister **d'importantes inégalités entre les circonscriptions de sécurité publique**, révélatrices de situations de sur-dotation ou sous-dotation au regard des niveaux de délinquance. En particulier, **l'implantation des services de police, plutôt que des unités de la gendarmerie départementale, dans des circonscriptions de moins de vingt mille habitants où la loi ne l'impose pas**, est peu compatible avec l'ajustement des moyens dans les villes les plus exposées à la délinquance. Dans la gendarmerie départementale, le dimensionnement des unités est arrêté principalement en fonction de la population couverte. **Le nombre de faits de délinquance par gendarme présente ainsi de grandes variations entre les départements**.

Certaines réformes ont connu une mise en œuvre difficile, du fait d'une préparation insuffisante. Ainsi, conçu pour renforcer les effectifs dans les quartiers réputés sensibles, **le plan de déploiement de nouvelles unités de lutte contre les violences urbaines a dû être arrêté (compagnies de sécurisation) ou revu à la baisse (unités territoriales de quartier).**

Enfin, **le partage du territoire national entre les zones de compétences de la police et de la gendarmerie est relativement figé.** L'adaptation des zones de compétences pourrait aller plus loin et prendre la forme d'une **nouvelle partition territoriale permettant notamment à la gendarmerie de prendre en charge, dans des conditions moins coûteuses en effectifs, grâce à son implantation départementale, les communes situées dans les CSP « isolées » de moins de vingt mille habitants.**

Le rôle grandissant des polices municipales

Depuis le vote de la loi du 15 avril 1999 sur les polices municipales, **celles-ci sont devenues plus nombreuses et leurs effectifs ont été renforcés.** En janvier 2010, les effectifs des polices municipales atteignaient 19 370 agents contre 14 300 en janvier 2002, soit une augmentation de 35 %.

Les communes ne recourent pas toutes de la même manière à la large palette de missions qui sont attribuées par la loi aux polices municipales. Si **beaucoup restent cantonnées dans des missions de police administrative et de prévention, d'autres tendent à devenir des forces de substitution de la police nationale.**

En zone de police, le dispositif de coordination aboutit à ce que **les services de l'Etat se retirent des missions de surveillance générale de la voie publique** pour se consacrer davantage aux interventions ciblées de lutte contre la délinquance. L'équilibre ainsi établi prend acte du transfert de la police de proximité sous l'autorité du maire et de la priorité donnée à l'action répressive, depuis la LOPSI de 2002, par les forces de sécurité de l'Etat. **Cette évolution fait ainsi dépendre du choix des élus locaux les conditions de mise en œuvre des politiques de sécurité de l'Etat.**

L'hétérogénéité des doctrines d'emploi des polices municipales ne favorise pas leur professionnalisation. L'extension et la diversification des missions des policiers municipaux appellent un **effort accru de formation initiale et continue.** Enfin, l'action des polices municipales pâtit d'un manque d'évaluation et de contrôle.

La vidéosurveillance de la voie publique

A partir des données rassemblées par les services de police et de gendarmerie, **la Cour estime à environ 10 000 le nombre de caméras de surveillance de la voie publique** fin 2010 (à l'exclusion des caméras destinées à surveiller des bâtiments publics, des lieux ouverts au public ou installées dans les transports publics). **La vidéosurveillance des espaces publics n'est pas moins développée en France** que dans les autres pays industrialisés à l'exception du Royaume-Uni.

L'Etat a engagé un programme de triplement en trois ans (2010-2012) du nombre de caméras de surveillance de la voie publique.

Ce programme représente pour les collectivités territoriales, principalement les communes, un **investissement d'au moins 300 millions d'euros**, subventionné par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et des **dépenses annuelles d'exploitation estimées à 300 millions d'euros.**

L'importance des sommes en jeu justifie que l'efficacité des dispositifs de vidéosurveillance de la voie publique soit évaluée. Elle y invite d'autant plus que **les différentes études conduites à l'étranger, notamment au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Australie, ne démontrent pas globalement cette efficacité.** Or, **la France se caractérise par la quasi-absence d'enquête concluante sur le sujet.** Une seule étude a été menée par le ministère de l'intérieur essentiellement à partir des statistiques de la délinquance. Cependant, ses résultats contradictoires autant que sa méthode ne permettent pas d'en tirer des enseignements fiables.

Au regard des textes en vigueur, **les préfets remplissent imparfaitement leurs missions quand ils autorisent l'installation de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique** sans appliquer les exigences prévues quant à la qualité des personnes habilitées à visionner les images. **Cette pratique favorise une gestion souple** des dispositifs par les communes, notamment celles dépourvues de police municipale, qui y affectent des personnels de leur choix. Elle constitue néanmoins **une infraction à l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995** et au code général des collectivités territoriales.

Les **commissions départementales de vidéosurveillance n'exercent qu'un contrôle formel** sur la conformité des projets présentés aux textes législatifs et réglementaires. **Faute de moyens, elles ne peuvent pas non plus exercer leur pouvoir de contrôle a posteriori** prévu par la loi. La Cour et les chambres régionales des comptes ont constaté un **manque de professionnalisation chez les agents communaux chargés d'exploiter les systèmes de vidéosurveillance** de la voie publique, notamment de visionner les images.

Conclusion

L'organisation et la gestion des forces doivent s'inscrire dans le difficile défi auquel les pouvoirs publics sont actuellement confrontés en matière de sécurité publique : **améliorer l'efficacité de la lutte contre la délinquance, tout en participant à l'effort de maîtrise accrue des dépenses publiques.**

Les effectifs de policiers et gendarmes, après avoir fortement augmenté à la suite du vote de la loi d'orientation de la sécurité intérieure du 29 août 2002, dite LOPSI, ont ainsi commencé à décroître depuis 2009. En 2010, ils étaient moins nombreux qu'en 2006. **Le nombre des policiers affectés dans les services de sécurité publique sera revenu en 2011 à son niveau de 2002.**

La **répartition spatiale de l'ensemble ces forces** devrait être mieux corrélée avec la taille de la population et l'importance de la délinquance constatée. La présence policière étatique apparaît relativement insuffisante dans certains lieux et, à l'inverse, excessive dans d'autres. **Selon les choix des élus locaux, cette présence est complétée**, dans certaines communes, par celles d'agents municipaux. Cumulées, toutes **ces disparités sont susceptibles de compromettre l'égalité de traitement des citoyens au regard de leur droit à la sécurité.**

Des **marges de manœuvres significatives pourraient être trouvées dans le redéploiement des implantations territoriales de l'ensemble des forces de police et de gendarmerie**, sous réserve d'effectuer les aménagements immobiliers indispensables et d'accepter transitoirement certains sureffectifs pour surmonter les réticences des personnels et des élus locaux. Les moyens nécessaires à ces redéploiements devraient être recherchés dans une **meilleure maîtrise de la progression des dépenses de rémunérations** qui a fait défaut ces dernières années.

Les budgets consacrés par les communes et les intercommunalités à leurs missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance ont sensiblement augmenté ces dernières années. Le **développement des polices municipales** recouvre une grande diversité de doctrines d'emploi. Il **appelle un renforcement de la professionnalisation** des personnels, notamment par un effort accru de formation.

Encouragé par l'Etat, le recours croissant à la vidéosurveillance de la voie publique ne peut se substituer à l'action des forces de sécurité étatiques ; il s'y ajoute. La charge financière et la gestion des dispositifs incombent, pour l'essentiel, aux communes. Le **déploiement et l'utilisation de ces dispositifs s'opèrent dans des conditions de régularité mal contrôlées par l'Etat et parfois en infraction à la loi.**

La Cour formule plusieurs recommandations visant à :

- poursuivre l'amélioration du système de mesure de la délinquance
- mieux répartir les policiers et les gendarmes sur le territoire
- améliorer la formation et le contrôle des policiers municipaux
- accroître la disponibilité et optimiser les coûts des forces de sécurité de l'Etat
- mieux encadrer le développement de la vidéosurveillance

[Consulter le rapport et les autres éléments](#)

Contacts presse :

Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - dbregman@ccomptes.fr

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - dgettliffe@ccomptes.fr