

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME XIX

SÉCURITÉ

Par Mme Éliane ASSASSI,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, *secrétaires* ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hiest, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 26) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES QUI DEVIENNENT PRÉOCCUPANTES	8
1. Une baisse importante des crédits affectés à la sécurité publique depuis 2009.....	8
2. Des effectifs toujours en baisse en 2012	9
3. La poursuite de la diminution des budgets de fonctionnement : une menace pour l'efficacité des forces de l'ordre ?.....	12
4. La réforme des transfèvements : une amélioration annoncée qui peine à se traduire dans les faits	14
II. LA DIFFICILE MESURE DE L'EFFICACITÉ DES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE	15
A. LES FAIBLESSES DE L'ÉVALUATION ACTUELLE	15
1. Les limites de l' « état 4001 »	15
2. Le taux d'élucidation	17
3. L'incompatibilité persistante des statistiques de la police et de la gendarmerie avec celles de la justice	17
B. UNE UTILISATION CROISSANTE DES STATISTIQUES COMME OUTIL DE MANAGEMENT	18
C. LES STATISTIQUES DE LA DÉLINQUANCE EN 2011	19
1. Les indicateurs du projet annuel de performance	19
2. Les analyses fournies par l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.....	20
a) Les faits constatés	20
b) Le complément d'information fourni par les « enquêtes de victimation »	21
D. CONCLUSION : LA NÉCESSITÉ D'APPROFONDIR LA CONNAISSANCE DE LA DÉLINQUANCE	22
III. UN DÉVELOPPEMENT À MARCHE FORCÉE DE LA VIDÉOSURVEILLANCE MALGRÉ DES RÉSULTATS MITIGÉS ET UN COÛT ÉLEVÉ	23
A. UNE EFFICACITÉ SUJETTE À CAUTION	24
1. Une absence d'efficacité pour faire baisser la délinquance sur la voie publique	24
2. Des résultats mitigés en matière d'élucidation	26
B. UN CADRE JURIDIQUE SOUVENT MÉCONNU	27
1. Un respect insuffisant des garanties posées par la loi.....	27
2. L'impossibilité de déléguer la vidéosurveillance de la voie publique	28
3. Des personnels insuffisamment formés	29
4. Un coût élevé.....	30
IV. LA RÉINVENTION PERMANENTE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ	31
A. LES TENTATIVES ANTÉRIEURES À 2002	31
B. DES UTEQ AUX PATROUILLEURS	33
1. Les UTeQ : une mise en place insuffisamment préparée	33
2. L'installation chaotique des compagnies de sécurisation	34
3. Les patrouilleurs, ultime avatar de la police de proximité ?.....	36
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Claude Guéant¹, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le 8 novembre 2011, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 23 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné², **sur le rapport pour avis de Mme Éliane Assassi, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2012 à la mission « Sécurité ».**

Mme Éliane Assassi a tout d'abord exposé **les réductions d'effectifs prévues au sein des forces de la police nationale et de la gendarmerie nationale**, en faisant observer qu'elles touchaient des personnels qualifiés et risquaient donc d'entamer la qualité du service rendu par les forces de l'ordre. Elle a également regretté, malgré l'effort accompli dans le nouveau budget pour en limiter les conséquences, **l'ampleur de la réduction des budgets de fonctionnement et d'investissement** au cours des trois dernières années.

Mme Éliane Assassi a par ailleurs fait état des dernières étapes du rapprochement police/gendarmerie. Elle a ainsi évoqué la mutualisation des moyens, les achats groupés ou encore les nouvelles passerelles entre les deux forces. **Elle a toutefois regretté l'absence de perspectives claires sur les objectifs du rapprochement à moyen et long terme.**

Après avoir montré les limites de la mesure de la délinquance par les seules statistiques des faits constatés par les services de police et les brigades de gendarmerie, Mme Éliane Assassi a évoqué les principaux résultats de la dernière enquête de victimation réalisée par l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales et l'INSEE. Elle a également insisté sur la nécessité de modérer la « politique du chiffre » et de **donner des objectifs plus qualitatifs aux forces de l'ordre**, parmi lesquels la satisfaction exprimée par la population.

Mme Éliane Assassi a ensuite souhaité **qu'une étude scientifique soit enfin réalisée en France au sujet de l'efficacité de la vidéosurveillance**, afin de mieux pouvoir évaluer le bon emploi des fonds publics en ce domaine.

Enfin, elle a évoqué les multiples évolutions de la police de proximité au cours des dernières années et estimé que ces changements permanents, difficiles à appréhender pour nos concitoyens, ne pouvaient améliorer la situation dans un contexte de **stagnation à un bas niveau du taux de présence des forces de l'ordre sur la voie publique**, lui-même lié aux réductions d'effectifs.

Ces observations ont conduit la commission des lois à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits dévolus à la mission « Sécurité » par le projet de loi de finances pour 2012.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111107/lois.html#toc6>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

La mission « Sécurité » s'inscrit dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011, dont les moyens correspondent aux crédits prévus par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2013.

Pour 2012, le ministère de l'intérieur, prolongeant des tendances amorcées dès le printemps 2011, a décidé de placer l'action des forces de l'ordre sous le signe de la « visibilité ». Les mesures qui découlent de cette stratégie de « visibilité » sont notamment, pour la police, la généralisation du dispositif des patrouilles, formées de deux policiers assurant une présence se voulant rassurante sur la voie publique, ou encore la commande de davantage de véhicules sérigraphiés, c'est-à-dire arborant l'inscription « Police nationale », et pour la gendarmerie un dispositif de « prévention de proximité ».

Comme les années précédentes, les autres orientations stratégiques sont la poursuite du rapprochement de la police et de la gendarmerie nationales, le développement de la vidéosurveillance, le renforcement de la police technique et scientifique pour accompagner les progrès d'une « culture de la preuve » dans le contexte de la réforme de la garde à vue, enfin la lutte contre l'immigration irrégulière.

Pour atteindre l'ensemble de ces objectifs, la police et la gendarmerie nationale disposeront de crédits globalement en légère baisse (pour les crédits de paiement) ou stables (pour les autorisations d'engagement). La déflation du personnel se poursuivra (le plafond d'emplois diminue de 1720 ETPT pour la police nationale et de 1185 ETPT pour la gendarmerie).

Votre commission pouvait, cette année, s'appuyer sur un rapport thématique de la Cour des comptes analysant l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique. Par-delà quelques critiques sans doute principalement liées à la période retenue par la Cour pour son analyse (2002-2011), ce rapport équilibré fournit une analyse approfondie et nuancée de l'organisation de la police et de la gendarmerie nationales, des polices municipales et de la vidéosurveillance.

Par ailleurs, votre rapporteur s'est attachée à entendre les principales organisations représentatives de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale et celle de la police nationale, afin d'acquérir la vision la plus concrète possible des évolutions en cours.

I. DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES QUI DEVIENNENT PRÉOCCUPANTES

1. Une baisse importante des crédits affectés à la sécurité publique depuis 2009

La police et la gendarmerie nationales sont soumises depuis 2009, comme l'ensemble des services de l'Etat, à la révision générale des politiques publiques. Pour le programme Gendarmerie, l'application des schémas d'emplois au cours de la période 2009-2011 s'est traduite par **la perte de 2 170 ETPT**. Selon le ministère de l'Intérieur lui-même, « *à objectifs de performance égaux, voire fixés à la hausse, cette évolution a nécessité une révision du service de la gendarmerie* ». Pour le programme Police, la mise en œuvre de la RGPP s'est traduite par **la suppression de 3473 ETPT**.

Nos concitoyens se plaignent souvent d'une présence insuffisante de la police et de la gendarmerie dans l'espace public. Ce sentiment reflète donc une réalité : la diminution des effectifs de la sécurité publique dans notre pays depuis plusieurs années.

Ainsi, pour prendre l'exemple de la police, les effectifs des directions départementales de sécurité publique en métropole ont augmenté de 2,1% entre 2003 et 2009 (pour atteindre 51 523 policiers en 2010). Le nombre total de fonctionnaires, incluant les agents administratifs, scientifiques et techniques, a augmenté de 3,3%. Toutefois, parallèlement, le nombre d'adjoints de sécurité des DDSP est passé de 9120 au 1^{er} janvier 2003 à 5676 au 1^{er} janvier 2010. De ce fait, le nombre total de policiers (ADS compris) des DDSP a reculé de 4%.

En revanche, comme le souligne la Cour de comptes dans son rapport¹, **la diminution du nombre de policiers fonctionnaires en métropole à partir de 2009-2010 a effacé plus de la moitié de l'accroissement observé entre 2003 et 2009**. Le nombre de policiers fonctionnaires dans les DDSP de métropole est ainsi retombé à 50 928 au 1^{er} janvier 2011. Cette diminution a également concerné les gendarmes. Ainsi, les effectifs placés sous l'autorité des commandants de région hors gendarmerie mobile, soit environ 80% des emplois de la gendarmerie nationale, sont passés de 81 259 en 2006 à 80 649 en 2009, soit une baisse de 0,75%. La diminution a touché les unités opérationnelles à partir de 2010, avec la suppression d'escadrons de gendarmerie mobile.

¹ « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique », Rapport public thématique, Cour des comptes, juillet 2011, La documentation française.

2. Des effectifs toujours en baisse en 2012

Les crédits de rémunération des personnels sont toujours en hausse pour 2012. Pour la police nationale, ils passent d'environ 8,12 milliards d'euros à environ 8,25 milliards, soit une progression de 0,13 milliard ou +1,6%, tandis que, pour la gendarmerie nationale, ils passent de 6,5 milliards d'euros 6,66 milliards, soit + 0,16 milliard ou 2,5%.

Ainsi, et comme c'était déjà le cas pour les deux derniers exercices budgétaires, l'essentiel de la progression budgétaire est absorbée par la croissance des dépenses de personnel. Les crédits globaux de la mission sécurité passent en effet, en crédits de paiements, pour la police nationale d'environ 9,083 milliards d'euros en LFI 2011 à 9,21 milliards d'euros en 2012 (soit une hausse de 0,127 milliards = 1,4%), et pour la gendarmerie nationale d'environ 7,72 milliards à environ 7,85 milliards (+0,13 milliards = 1,9%)¹.

La police nationale

Comme pour 2009 et 2010, l'augmentation des dépenses de personnel n'est pas le reflet d'une politique d'embauche dynamique. Elle est plutôt l'effet du vieillissement de la population policière, lié en particulier à la suppression des limites d'âge automatiques de départ en retraite des corps actifs de la police nationale, à compter du 1er janvier 2010, ainsi que du financement des mesures catégorielles décidées depuis 2004 (passage à la catégorie B du corps d'encadrement et d'application, revalorisation de certaines indemnités dans le cadre de la parité avec la gendarmerie, prime de fidélisation, etc.)

En 2011, le plafond d'emplois avait progressé de 714 équivalents temps plein travaillé, ce qui constituait une stabilisation après la baisse enregistrée les deux années précédentes. **Toutefois, la baisse reprend en 2012, année pour laquelle est prévue une baisse de ce plafond de 1720 ETPT, le faisant passer de 145 434 à 143 714 ETPT.** Il s'agit ainsi de la plus forte baisse depuis 2009 (1 303 ETPT avaient été supprimés en 2010, 1 432 ETPT en 2009 et de 2 383 ETPT en 2008). Au sein de cette baisse de 1720 ETPT, 147 suppressions résultent cependant d'un transfert vers d'autres programmes ou d'autres missions. Le « schéma d'emploi » du programme (différences entre les entrées et les sorties) devrait connaître quant à lui une réduction de 1 682 ETP, contre une baisse de 712 ETP en 2011.

Cette diminution est encore plus significative si l'on en examine la structure : le plafond d'emploi des corps d'encadrement et d'application de la police nationale connaîtra une diminution de 1886 ETPT tandis que les adjoints de sécurité passeront de 11 115 à 11 793 ETPT, soit une progression de 678 ETPT.

¹ Une partie de cette hausse est due au glissement vieillesse technicité (GVT) pour les montants suivants : le GVT positif est estimé à 1,60%, ce qui représente une progression de la masse salariale, hors CAS pensions, de 67,5 millions d'euros. Le GVT négatif minore la masse salariale de 43,2 millions d'euros. Le GVT solde ressort ainsi à 24,3 millions d'euros.

Votre rapporteur souligne que, comme lors des années précédentes, tous les représentants syndicaux entendus lors de la préparation du présent avis ont regretté cette substitution d'ADS aux membres du corps d'encadrement et d'application. L'argument souvent mis en avant par le ministère de l'Intérieur, s'agissant des ADS, est que leur recrutement d'une part rapproche la police de la société, d'autre part participe à la promotion de l'égalité des chances et de l'accès à l'emploi. Toutefois, si les ADS se substituent aux gradés et aux gardiens de la paix, ces effets bénéfiques seront obtenus au prix d'une précarisation de l'emploi dans la police nationale. **En outre, il convient de rappeler que les adjoints de sécurité ne possèdent pas un niveau de formation et de compétence équivalent à celui des gardiens de la paix et ne devraient pas se substituer à eux, même dans les tâches subalternes des commissariats.**

Enfin, les ADS recrutés en 2012 le seront selon le nouveau régime juridique issu de l'article 112 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI), qui porte la limite d'âge des ADS de 26 à 30 ans et la durée de service de cinq ans à trois ans renouvelable une fois, ce qui constitue une précarisation supplémentaire puisque des contrats pourront ne durer au total que trois ans.

En outre, les syndicats ont exprimé des inquiétudes sur la mise en œuvre de la réforme de la réserve civile de la police nationale, **celle-ci étant désormais ouverte à tous les citoyens et non aux seuls anciens policiers ou gendarmes¹.**

Le budget 2012 offre également plusieurs sujets d'inquiétudes s'agissant d'une part **des personnels de la police technique et scientifique**, d'autre part des personnels **administratifs et techniques**.

Si les premiers voient leur plafond d'emploi augmenter de quelques 83 ETPT, cette augmentation semble très insuffisante compte tenu d'une part de la situation actuelle de ces personnels, soumis à des charges de travail très élevées, d'autre part des priorités affichées dans la LOPPSI votée en mars 2011 (la PTS devant devenir le fer de lance d'une police vouée à la « culture de la preuve »).

En ce qui concerne les emplois administratifs et techniques, il semble difficile d'imaginer comment la politique de substitution entre actifs et personnels administratifs, techniques et scientifiques, vantée depuis plusieurs années par le ministère de l'Intérieur comme essentielle pour redonner du sens aux missions des personnels du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, pourrait trouver une traduction concrète **si le nombre d'emplois administratifs et techniques diminue, comme c'est le cas pour la première fois en 2012.** Cette pratique de la substitution est pourtant

¹ La réforme est issue de la LOPPSI et du décret n° 2011-1372 du 27 octobre 2011 relatif à la réserve civile de la police nationale.

également consacrée par le rapport annexé à la LOPPSI, comme permettant de réaliser de substantielles économies budgétaires. Comme pour la police scientifique et technique, votre rapporteur ne peut que regretter cette incohérence due au caractère simpliste de la RGPP, qui conduit à des diminutions uniformes des effectifs et des moyens sans tenir compte, non seulement des enjeux auxquels sont confrontées les forces de l'ordre, mais aussi des véritables « gisements » d'économies existants.

Enfin, à l'issue des auditions qu'elle a menées et qui lui ont permis d'entendre les principales organisations syndicales de la police, votre rapporteure a exprimé son inquiétude quant à aux critiques exprimées par chaque corps de la police sur les autres, **la solidarité de la profession semblant passer à l'arrière plan des rivalités statutaires et indemnitaires entre les commissaires, les officiers et les gardiens de la paix**. Si ces rivalités sont nécessairement quelque peu exagérées par les organisations syndicales, elles semblent avoir atteint un niveau préoccupant, auquel la situation de restriction budgétaire générale n'est sans doute pas étrangère.

La gendarmerie nationale

Le plafond d'emplois de la gendarmerie sera de 95 883 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2012, **soit une baisse de 1185 ETPT par rapport à 2011**, succédant à une baisse de 957 ETPT en 2011).

Cette diminution résulte pour 1033 ETPT du schéma d'emploi. Par ailleurs, les mesures de transfert ont pour conséquence une baisse de 152 ETPT. Selon le directeur général de la gendarmerie nationale, cette diminution n'entraînera pas de suppression de brigade.

Comme dans la police nationale, la gendarmerie compte recourir davantage aux réservistes, qui peuvent signer des contrats d'une durée de deux mois, ou trois mois en cas de crise.

L'augmentation des dépenses de personnel provient essentiellement du compte d'affectation spéciale des pensions, alors que les crédits de rémunération proprement dits diminuent un peu. Ainsi, les crédits de paiement affectés au CAS pensions passent de 3,17 milliards d'euros à 3,37 milliards d'euros (+6,4 %) tandis que les crédits de rémunération passent de 3,30 à 3,26 milliards d'euros.

Une baisse des effectifs insuffisamment réfléchie

Bien qu'il soit important de maintenir un nombre de policiers et de gendarmes compatible avec la forte demande de sécurité de nos concitoyens, les diminutions de personnel constatées depuis plusieurs années seraient moins dommageables si une série de réformes organisationnelles était menée. Il s'agit de mieux utiliser des effectifs moins nombreux, ce qui suppose d'abord une meilleure connaissance de la cartographie de la délinquance (cf. ci-dessous), mais aussi le retour dans les missions « actives » des personnels qui y ont vocation et qui occupent des emplois administratifs, un emploi plus

rigoureux des forces mobiles (en particulier les compagnies républicaines de sécurité) et une redistribution plus complète des circonscriptions de sécurité entre les deux forces nationales (notamment le transfert à la gendarmerie de petites CSP enclavées).

3. La poursuite de la diminution des budgets de fonctionnement : une menace pour l'efficacité des forces de l'ordre ?

Pour 2012, des moyens supplémentaires hors titre 2 sont prévus par rapport à la programmation triennale de la loi de programmation des finances publiques, afin de maintenir la capacité opérationnelle des services, pour un montant de 284,3 millions d'euros en AE et de 90 millions d'euros en CP. Ils seront consacrés à des opérations et dépenses immobilières (221,5 millions d'euros en AE et 27,2 millions d'euros en CP), à l'acquisition de véhicules supplémentaires (35,3 millions d'euros en AE et en CP), à l'achat de matériel informatique (7 millions d'euros en AE et en CP) et au fonctionnement courant des services (20,5 millions d'euros en AE et en CP).

Votre commission des lois a déjà souligné, à l'occasion des deux derniers exercices budgétaires, que les crédits de fonctionnement de la police et de la gendarmerie nationale étaient les premiers à faire les frais de la révision générale des politiques publiques.

Sur ce point, votre commission est rejointe par la Cour des comptes qui, dans son rapport, pointe la baisse du budget de fonctionnement des forces de l'ordre et la juge préoccupante.

Malgré le « coup de pouce » par rapport à la LPFP, les dépenses de fonctionnement (crédits de paiement) de la police nationale passeront entre 2011 et 2012 de 761 millions d'euros à 744 millions d'euros, soit une diminution de 17 millions d'euros (-2,23%). Pour la gendarmerie nationale, les dépenses passeront de 1054 millions d'euros à 1061 millions d'euros, soit une très faible hausse de 7 millions d'euros (+0,66%).

Analysant les données sur la période 2006-2010, la Cour constate que les dépenses de rémunération ont progressé de 14,6% pour la police et de 7,4% pour la gendarmerie tandis que les autres dépenses (fonctionnement et investissement) **diminuaient de 10,2% pour la police et de 17,8% pour la gendarmerie**, soit au total, pour la mission sécurité, une diminution de 10,6 % des « autres dépenses ».

Pour la police, la diminution des dépenses de fonctionnement courant des DDSP de métropole est particulièrement frappante : après avoir augmenté de 7,8% en 2007, elles ont été réduites de 2,1% en 2008, puis stabilisées en 2009 mais réduites de 25% en 2010. Plus que la diminution elle-même, c'est la manière dont elle a été obtenue qui suscite des remarques de la part de la Cour. En effet, les crédits de fonctionnement attribués aux DDSP de nombreux départements (tels ceux du Rhône, des Bouches-du-Rhône, des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis) étaient en 2009 manifestement insuffisants pour

couvrir des dépenses même fortement comprimées. Dès lors, les DDSP deviennent tributaires des crédits supplémentaires que l'on veut bien leur octroyer. Selon la Cour, *« ce mode de réduction des crédits dont la gestion, de surcroît, ne relève plus à partir de 2010 des DDSP, peut avoir un effet déresponsabilisant »*. La même pratique a été constatée en 2010 ; les crédits initiaux ont été en effet fixés à un niveau fortement inférieur à celui des crédits consommés l'année précédente et ont été dépassés en exécution.

De manière plus précise, ce sont les acquisitions de matériels et les travaux de maintenance des locaux qui ont connus les restrictions les plus fortes. Ainsi, selon la Cour, *« au sein des crédits généraux de fonctionnement et d'équipement, certains postes (...) ont connu des évolutions qui ne pourraient pas être sans risque pour l'efficacité de l'action des services, à organisation inchangée »* : il en est ainsi des **crédits d'acquisition des moyens de protection et d'intervention**, qui sont passés de 1,8 millions d'euros en 2008 à 790 000 euros en 2010, ou encore des **achats de fournitures pour la police technique et scientifique (PTS)** de 4,2 millions d'euros à 3,6 millions d'euros.

Cette dernière baisse est pour le moins paradoxale étant donné l'accent mis depuis plusieurs années sur l'utilisation croissante de la PTS. Ainsi, le rapport annexé à la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) prévoit pour la période 2009-2013 d' *« accroître la modernisation des forces de sécurité en intégrant pleinement les progrès technologiques. Cette modernisation porte également sur la protection des policiers et gendarmes, le renforcement des moyens de police technique et scientifique et le développement des outils d'investigation technique, de recueil et de traitement du renseignement »*.

Il est vrai que, comme l'a souligné le DGPN lors de son audition par votre rapporteur, certaines dépenses pour la PTS effectuées au cours des cinq dernières années ont permis une modernisation dont les bénéficiaires se font sentir actuellement : il en est ainsi de la modernisation du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) ou du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) depuis 2007. Ces dépenses ne sont plus à faire.

Les syndicats de policiers entendus par votre rapporteur ont toutefois bien souligné les difficultés liées à la diminution des moyens de fonctionnement, d'autant que la réforme de la garde à vue est, selon eux, coûteuse en consommables et en espace.

Certains ont en particulier pointé le défaut d'entretien de certains équipements tels que les gilets pare-balles et les véhicules. Pour ceux-ci, il est arrivé que les concessionnaires résilient les contrats d'entretien faute de paiement par l'administration.

La Cour des comptes indique que « *la DGPN n'a pas été en mesure de préciser à la Cour les mesures d'organisation prévues pour réduire ses dépenses de fonctionnement sans compromettre les capacités d'intervention de ses unités* ». Les réponses au questionnaire budgétaire indiquent en revanche que « *chaque fois que possible, des outils technologiques susceptibles de simplifier les processus de travail ont été mis à disposition des unités. Par ailleurs, la perspective de mise en place de moyens modernes laisse supposer des gains résultant des performances offertes par les nouvelles technologies (Procès Verbal électronique, dispositif de Lecture Automatisée des Plaques d'Immatriculation, visioconférence...)*. Un processus de simplification et de rationalisation des fonctions support a été privilégié afin de préserver la performance des services opérationnels. ». Ces éléments restent cependant peu explicites.

Votre rapporteur reprend ainsi à son compte la recommandation suivante de la Cour des comptes : « *anticiper, dans les services de la police, comme de la gendarmerie, l'impact de la réduction des crédits de fonctionnement et d'équipement sur l'activité opérationnelle des services afin d'adapter leurs objectifs en conséquence* ».

4. La réforme des transfètements : une amélioration annoncée qui peine à se traduire dans les faits

En octobre 2010, le ministre de l'Intérieur a annoncé que la charge des transfètements des détenus entre leur cellule et les palais de justice ainsi que les missions d'escorte (hors le cas des détenus signalés comme dangereux) et de garde des détenus hospitalisés dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) **serait transférée au ministère de la justice à compter du 1er janvier 2011**. Selon le ministre, cette opération devait se traduire par un gain net de 400 emplois pour la police et la gendarmerie nationale : en effet, ces missions occupaient selon lui 1200 ETPT et seulement 800 emplois seraient transférés à la justice.

Un décret du 2 septembre 2011 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'exécution des translations et extractions requises par les autorités judiciaires a déjà permis le transfert de ces missions à partir de septembre 2011 au sein des régions Lorraine (Cour d'appel de Metz et Nancy) et Auvergne (Cour d'appel de Riom). Il s'étendra à la Basse-Normandie en décembre 2011 puis aux autres départements en 2012 et 2013. La préfecture de police, afin de rationaliser la prise en compte des transfètements des détenus, a redéfini les compétences de la compagnie des transferts, escortes et protections sur le ressort des quatre départements composant l'agglomération parisienne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). Pour la gendarmerie, la mise en œuvre de la réforme fait l'objet d'une planification triennale de transfert par zone géographique. Ainsi, trois régions de gendarmerie sont concernées en 2011, 14 régions en 2012, les dernières régions procédant au transfert en 2013.

Si la reprise de ces missions par l'administration pénitentiaire s'accompagne effectivement d'un transfert de la mission « Sécurité » vers la mission « Justice » de 800 ETPT, dont 520 ETPT pour la gendarmerie, **les conditions de cette opération sont loin d'être satisfaisantes et ne semblent pas devoir se traduire finalement par des gains d'emplois pour les forces de l'ordre.**

En effet, d'une part l'administration pénitentiaire est censée faire autant avec moins de personnels (même si des gains de productivité sont attendus d'une utilisation plus intensive de la visioconférence, ce qui n'est cependant pas de nature à améliorer la qualité de la justice). Alors que les policiers et les gendarmes sont polyvalents et peuvent reprendre leurs missions habituelles après avoir assuré un transfèrement, l'administration pénitentiaire estime que ces missions devront être assurées par un corps spécial, ce qui implique un temps de mise en application plus long de la réforme. D'autre part, selon les syndicats de police interrogés par votre rapporteur, le gain de postes virtuel pour la police et la gendarmerie est noyé dans la diminution générale des effectifs, d'autant que les forces de police ou de gendarmerie sont pour le moment souvent requises par les magistrats faute de personnel disponible de la pénitentiaire.

Certains syndicats ont par ailleurs prôné devant votre rapporteur le transfert à la justice de la police des audiences au sein des tribunaux.

II. LA DIFFICILE MESURE DE L'EFFICACITÉ DES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE

A. LES FAIBLESSES DE L'ÉVALUATION ACTUELLE

1. Les limites de l' « état 4001 »

L'évaluation de l'efficacité de l'action des forces de l'ordre repose aujourd'hui principalement sur les statistiques des « faits constatés » par la police et la gendarmerie nationales. Ces faits sont consignés depuis 1972 dans l'état 4001, dont les données, classées en 107 index correspondant à une catégorie de faits, sont ensuite collectées auprès des circonscriptions et directions départementales de la sécurité publique (DDSP), agrégées par la direction centrale de la sécurité publique, puis transmis à la direction centrale de la police judiciaire qui les agrège avec les données issues de la police aux frontières, de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité et de la préfecture de police de Paris.

Il ne devrait pas être nécessaire d'insister à nouveau sur les limites inhérentes à ces données mais leur utilisation permanente dans le débat public et médiatique sur la sécurité montre que la conscience de ces limites est encore très insuffisamment partagée. Trop souvent encore, les évolutions des chiffres ou, pire encore, les chiffres eux-mêmes des faits constatés sont présentés comme reflétant directement la délinquance.

Or :

-les faits sont enregistrés au lieu de dépôt de plainte et non au lieu de commission de l'infraction, ce qui empêche de réaliser une cartographie valable de la délinquance et d'adapter en fonction de cette cartographie les effectifs des forces de l'ordre ;

-l'Etat 4001 ne prend en compte que les faits pour lesquels une plainte a été déposée, ou bien ceux révélés par l'action des services, à l'exclusion des faits dont la victime n'a pas porté plainte ;

-les contraventions, dont les violences involontaires et même les violences volontaires les moins graves, ou les infractions au code de la route, ne sont pas comptabilisées ;

-le mode de comptabilisation des faits varie selon le type de délinquance (parfois un fait correspond à plusieurs infractions, parfois à une seule) ;

-l'état 4001 est sensible à la direction donnée à l'activité des forces de police et de gendarmerie (par exemple, une diminution des faits d'usage de stupéfiants peut être due à une diminution des contrôles de police en lien avec cette infraction) ;

-il est également sensible aux conditions de réception des plaintes ;

-il existe des ruptures statistiques lorsque de nouveaux délits sont créés par le législateur qui ont pour conséquence une progression des faits de délinquance constatés alors même qu'il n'y a pas forcément davantage de faits commis : ainsi la création du délit de participation à une bande violente par la loi du 2 mars 2010 ;

-la qualification des faits constatés est provisoire puisque seule l'autorité judiciaire attribuera une qualification définitive ;

-l'état 4001 ne contient aucune indication sur les infractions constatées par d'autres administrations que la police et la gendarmerie nationales (douanes, administrations fiscale, de sécurité sociale, etc.).

Ainsi, en toute rigueur, et comme l'a souligné Alain Bauer, président de l'ONDRP, lors de son audition par votre rapporteur, **il faudrait ne parler que des « faits de délinquance constatés » et jamais de « la délinquance » en tant que telle**. Il est ainsi incorrect de dire que « les violences volontaires ont augmenté sur un an ». La formulation rigoureuse serait plutôt : « les faits constatés de violences volontaires enregistrés par la police et la gendarmerie ont augmenté sur un an ». Cette précaution n'est suivie ni par les médias, ni par les pouvoirs publics, en particulier par le ministère de l'Intérieur.

En revanche, bien questionnés et mis en perspective avec l'aide de données complémentaires, les chiffres de l'état 4001 peuvent fournir des indications utiles. Ainsi, si l'on dispose pour une statistique « nombre de faits constatés d'un certain type d'infractions » de données sur 10 ans pouvant être comparées à l'échelle régionale, un profil d'évolution atypique pour une

région particulière, telle qu'une tendance à la hausse là où, majoritairement, les autres régions affichent des baisses, pourra être considéré comme la conséquence d'une évolution de la délinquance elle-même. Sous certaines conditions, on peut ainsi faire l'hypothèse que les statistiques présentent ainsi une image déformée mais conservant certaines caractéristiques du phénomène de délinquance sous-jacent.

2. Le taux d'élucidation

Les données relatives au taux d'élucidation des faits constatés, qui sont souvent présentées comme le reflet par excellence de la qualité de l'action des services, doivent également être considérées avec la plus grande circonspection.

En effet, mesurer correctement le taux d'élucidation, c'est-à-dire la proportion de faits constatés qui sont élucidés, exigerait la possibilité de déterminer pour un ensemble de faits constatés le nombre exact de ceux qui sont élucidés. Or, un fait élucidé en 2008 peut avoir été constaté en 2008, en 2007, voire encore avant, sans que l'état 4001 puisse refléter ce décalage. En effet, le lien, pour un fait donné, entre constatation et élucidation, ne peut être constitué par l'état 4001. Il est donc impossible en réalité de calculer un taux d'élucidation à partir de l'état 4001.

3. L'incompatibilité persistante des statistiques de la police et de la gendarmerie avec celles de la justice

Il n'existe actuellement pas de continuité statistique entre les faits constatés par les services de police ou les unités de gendarmerie et les faits enregistrés par le parquet lorsque la procédure lui est transmise. En effet, le ministère de la justice se réfère aux qualifications du code pénal à travers la table dite « NATINF » comprenant près de 14 000 entrées et permettant d'identifier les textes qui définissent et répriment un ou plusieurs comportements.

Toutefois, les projets de rapprochements semblent désormais bien avancés. Ainsi, la gendarmerie nationale et la police nationale mettent progressivement en œuvre le traitement « TPJ » (traitement des procédures judiciaires, ex-ARIANE), fichier mutualisé constitué par la fusion des fichiers d'antécédents judiciaires STIC pour la police et JUDEX pour la gendarmerie. Les travaux de réalisation technique du logiciel sont terminés. Toutefois, pour des raisons d'économies, une seule plate-forme fonctionne à Rosny-sous-Bois depuis décembre 2010. La signature puis la publication du décret en Conseil d'État autorisant la mise en œuvre de ce traitement devraient prochainement intervenir, la CNIL ayant déjà rendu un avis favorable¹. L'ensemble des policiers et des gendarmes devraient pouvoir accéder aux données en 2012.

¹ Dans sa délibération n° 2011-204 du 7 juillet 2011.

La mise à jour de certaines données à caractère personnel sera facilitée par la création d'un lien avec le système d'information du ministère de la justice (CASSIOPEE), en cours de déploiement en province avant sa mise en place à Paris et en Île-de-France. Certains de ces échanges d'informations sont déjà mis en place par la gendarmerie nationale depuis le mois de mai 2011. A terme, ces échanges devront permettre la transmission des procédures sous forme numérique en lieu et place des copies conformes.

Les suites judiciaires favorables aux mis en cause et les requalifications judiciaires d'infractions seront alors versées automatiquement dans l'application TPJ. Les condamnations prononcées ne sont pas intégrées dans TPJ afin d'éviter les doublons avec le casier judiciaire.

Les jugements et les mandats délivrés par le ministère de la justice, avec une demande d'inscription au fichier des personnes recherchées (FPR), feront également l'objet d'échanges de données entre CASSIOPEE et le fichier des personnes signalées qui remplacera le FPR.

Parallèlement, selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'Intérieur, des travaux de convergence se poursuivent à la fois dans le cadre du projet de continuum statistique entre ministère de l'intérieur et ministère de la justice, mais aussi avec le nouveau chantier relatif à l'archivage numérique des procédures pénales piloté par le ministère de la justice.

B. UNE UTILISATION CROISSANTE DES STATISTIQUES COMME OUTIL DE MANAGEMENT

Comme le note le rapport thématique de la Cour des comptes, les données issues de l'état 4001 ont été utilisées de façon croissante comme instrument de mesure de la délinquance mais aussi **de définition des objectifs d'activité des services et d'évaluation de leur efficacité.**

Ainsi, des objectifs annuels sont assignés par la DCSP à chaque directeur départemental et déclinés dans chaque circonscription de sécurité publique au moyen de tableaux de bord hebdomadaires et mensuels afin de suivre localement l'évolution des indicateurs de délinquance générale, de délinquance de proximité, de violences urbaines, d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, ainsi que le taux d'élucidation global, celui de la délinquance de proximité, des violences urbaines, les infractions révélées par l'action des services (c'est-à-dire sans dépôt de plainte, par exemple lorsque des policiers appréhendent un consommateur de cannabis), le nombre d'interpellations réalisées par les brigades anti-criminalité (BAC), le nombre de personnes mises en causes et le nombre de gardes à vue. Ces différents indicateurs ont été également adoptés progressivement par la gendarmerie nationale.

Au-delà du débat circonstanciel lancé en septembre 2011 à la suite d'instructions données aux gendarmes pour obtenir une amélioration des statistiques de la délinquance, **force est de constater que le management par objectifs chiffrés présente de grands inconvénients.**

Ainsi, si chaque responsable de circonscription est soumis à un objectif de réduction de 5% des faits constatés dans un laps de temps court, il ne pourra agir que sur la dernière étape du processus, l'enregistrement des faits, et non sur les faits commis, qui ne peuvent être affectés par son action qu'à moyen terme. Il y aura donc un risque de dérives¹. Plus généralement, les agents peuvent être tentés d'améliorer les chiffres au détriment des véritables actions de fond. S'il ne semble pas que la police et la gendarmerie nationales cèdent à cette tentation, en revanche les agents peuvent être relativement démoralisés en constatant que leurs efforts de long terme n'auront pas d'effets sur les chiffres par lesquels on les évalue. Au cours de leur audition par votre rapporteur, les syndicats de police et de gendarmerie ont ainsi fait état de conditions de travail souvent difficiles, dans lesquelles la « culture du résultat » porte une responsabilité certaine.

Ces constatations ne doivent pas amener à conclure que toute utilisation d'objectifs chiffrés est à proscrire. Il convient cependant de diversifier les sources statistiques, en promouvant des données qui reflètent davantage l'activité des services que les faits constatés, sur lesquels les forces de l'ordre ne peuvent pas avoir d'influence à court terme. Ainsi, le temps de présence sur le terrain, le délai d'intervention à la suite d'un appel ou le temps d'attente pour déposer plainte peuvent-ils être utilisés pour améliorer la qualité du service.

Un premier progrès sur cette question serait d'appliquer la recommandation de la Cour des comptes, qui préconise de « *limiter les objectifs chiffrés assignés aux responsables territoriaux à des agrégats statistiques ou à des catégories de délits homogènes et cohérents* ».

C. LES STATISTIQUES DE LA DÉLINQUANCE EN 2011

1. Les indicateurs du projet annuel de performance

Les indicateurs fournis à l'appui du projet annuel de performance 2012 n'échappent pas aux écueils décrits ci-dessus. Certes, la situation s'est améliorée depuis qu'une circulaire du ministère de l'Intérieur du 12 février 2010 a remplacé, dans les tableaux de bord des forces de police comme dans les documents joints à la loi de finance, les agrégats de la délinquance générale et celui de la délinquance de proximité par quatre nouveaux indicateurs : les atteintes aux biens, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, les escroqueries et infractions économiques

¹ L'exemple est donné par Alain Bauer, Cyril Risk et Christophe Soullez dans « *Statistiques criminelles et enquêtes de victimation* », PUF, 2011.

et financières et enfin les infractions révélées par l'action des services. En effet, les deux grands agrégats qui étaient en vigueur avant la réforme de 2009 étaient particulièrement dépourvus de pertinence dans la mesure où ils additionnaient des faits très hétérogènes et comptabilisés de manière très variable.

Toutefois, les nouveaux indicateurs ne peuvent prétendre refléter de manière exacte l'évolution de la délinquance dans notre pays.

2. Les analyses fournies par l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

a) Les faits constatés

En septembre 2011, en comparant les faits constatés sur 12 mois en France métropolitaine (donc en comparant la période septembre 2010 - septembre 2011 à la période septembre 2011- septembre 2012), on peut constater que le nombre d'atteintes aux biens enregistrées est en légère baisse (- 0,8 %, soit - 17 206 faits constatés), que les atteintes volontaires à l'intégrité physique augmentent de 1,6 % (soit + 7 280 faits constatés) et que les escroqueries et infractions économiques et financières sont en hausse de 6,1 % (soit + 21 368 faits constatés).

Les atteintes aux biens

Les faits constatés des atteintes aux biens sont bien orientés depuis un an puisque ces atteintes ont diminué de 0,8 %. Toutefois, la baisse avait été, l'année précédente, de 3,4 %. **Ce ralentissement de la baisse est du à la hausse des faits constatés de cambriolages d'habitation principale, de 17,5 % (+ 28 726 faits constatés).** Cette forte augmentation a eu un impact sur la variation d'ensemble des faits constatés d'atteintes aux biens. Quant aux vols avec violences, les tendances diffèrent selon le type d'arme utilisée : les faits constatés de vols violents sans arme ont augmenté de 5,8 % sur 12 mois (soit + 5 884 faits constatés), tandis que les faits constatés de vols avec arme sont en baisse : - 7,3 % pour les vols à main armée (soit - 459 faits constatés) et - 3,5 % pour les vols avec armes blanches (soit - 327 faits constatés).

Les atteintes à l'intégrité physique des personnes

Au cours des 12 derniers mois, le nombre de faits constatés d'atteintes volontaires à l'intégrité physique a progressé de 1,6 %. Pour 70%, la variation de + 7 280 faits constatés est composée de violences physiques crapuleuses, c'est-à-dire essentiellement de vols avec violences. Leur nombre est en hausse de 4,3 % sur 12 mois (soit + 5 115 faits constatés).

Les autres violences physiques enregistrées sont en hausse de 1 % sur 12 mois (soit + 2 296 faits constatés). Entre octobre 2010 et septembre 2011, 241 810 faits de violences physiques non crapuleuses ont ainsi été constatés. En septembre 2009, il y a 2 ans, ce nombre augmentait de plus de 4,4 % par rapport aux 12 mois précédents. Il se situait alors à 240 000 faits constatés sur

12 mois. **Le rythme de la hausse s'est ralenti progressivement les mois suivants de telle sorte qu'en septembre 2010, le nombre de faits constatés de violences physiques non crapuleuses était en légère baisse sur 12 mois (- 0,2 %). Depuis un an, il varie de façon modérée et s'est stabilisé à un peu plus de 240 000 faits constatés sur 12 mois.**

Une telle période de deux ans de relative stabilité du nombre de faits constatés de violences physiques non crapuleuses contraste avec plusieurs années d'augmentation. Rappelons qu'entre septembre 2007 et septembre 2009, le nombre de faits constatés de violences physiques non crapuleuses était passé de 217 950 à plus de 240 021, soit + 10,1 %.

Les escroqueries et infractions économiques et financières

La collecte des statistiques sur les faits constatés du 3e indicateur de l'ONDRP, les escroqueries et infractions économiques et financières, s'effectue, d'après l'Observatoire, **dans des conditions fluctuantes qui empêchent les comparaisons dans le temps.** En effet, à la suite d'initiatives locales, des infractions de type « escroqueries à la carte bancaire » correspondant à des faits constatés d'« escroqueries et abus de confiance » ou de « falsifications et usages de carte de crédit » n'ont plus été enregistrées en tant que plaintes comme c'était le cas auparavant : si un débit frauduleux avait eu lieu alors que le titulaire du compte bancaire était toujours en possession matérielle de sa carte bancaire, certains juristes, en s'appuyant notamment sur l'article L. 133-19 du code monétaire et financier, ont considéré que le plaignant devait être la banque et non le titulaire du compte qui, sous réserve de remboursement, n'aurait pas à subir le préjudice. L'application de ces principes a eu comme effet, selon l'ONDRP, de ne plus donner suite au souhait de porter plainte des personnes ayant subi un débit sur leur compte bancaire par l'usage frauduleux d'une carte bancaire. Cela a eu un impact majeur sur le nombre de faits constatés d'escroqueries et infractions économiques enregistrés par la police et la gendarmerie. La chancellerie a ensuite transmis aux procureurs généraux une note désavouant cette pratique. Quelques mois plus tard, le nombre de faits constatés est reparti à la hausse.

b) Le complément d'information fourni par les « enquêtes de victimation »

La réalisation d'une « enquête de victimation » est l'un des objectifs qui ont été assignés à l'ONDRP lors de sa création en 2003. Les enquêtes de victimation sont des sondages réalisés auprès d'un panel de ménages sur les atteintes (aux biens et physiques) subies par les membres de ce ménage. **Elles permettent ainsi de mettre en perspective les faits constatés par la police et la gendarmerie et de savoir si une tendance donnée est le reflet d'une évolution réelle de la délinquance** ou le simple effet d'un changement d'attitude dans la manière d'agir des services ou dans le taux de dépôt de plainte.

Après une introduction progressive de questions portant sur la sécurité au sein des enquêtes sur les conditions de vie des ménages réalisées par l'INSEE, celui-ci s'est associé à l'ONDRP pour réaliser en 2007 la première enquête nationale de victimation annuelle, intitulée « **Cadre de vie et sécurité** ». Cette enquête repose sur l'interrogation de plus de 17 000 ménages et personnes de 14 ans et plus.

Cette enquête permet, par exemple, de constater que la tendance à la baisse des faits constatés par la police et la gendarmerie de vols contre les biens des ménages entre 2006 et 2009 apparaît aussi dans les enquêtes de victimation réalisées sur la même période. Toutefois, celles-ci montrent une diminution nettement moins forte. Cette différence peut être reliée au taux de plainte, que les enquêtes de victimation permettent ainsi également d'évaluer, et qui est donc en baisse sur la période.

Inversement, en ce qui concerne les coups et violences subis par les personnes de 15 ans et plus, la hausse de 10% des faits constatés entre 2007 et 2010 n'est pas corroborée par une hausse des atteintes déclarées lors des enquêtes de victimation. Il convient donc d'être prudent quant à l'accroissement des faits constatés par la police et la gendarmerie nationales sur ce point.

En novembre 2011, pour la première fois depuis sa création, l'ONDRP a complété et mis en perspective les statistiques sur les personnes mises en cause par les services de police et les unités de gendarmerie avec des données sur les auteurs d'atteintes personnelles tels qu'ils sont décrits par leurs victimes au sein de l'enquête annuelle de victimation. **Les résultats de l'enquête confirment notamment la part importante (environ 50 %) des mineurs dans les vols violents : en effet, la proportion est très proche dans les statistiques des faits constatés et dans les enquêtes de victimation.**

D. CONCLUSION : LA NÉCESSITÉ D'APPROFONDIR LA CONNAISSANCE DE LA DÉLINQUANCE

Dans son rapport consacré à l'organisation et à la gestion des forces de sécurité publique, la Cour des comptes relève plusieurs dysfonctionnements dans l'utilisation des statistiques par les forces de police et de gendarmerie. Elle constate ainsi que le pilotage des services territoriaux de la DCSP est assuré par le biais d'objectifs de plus en plus nombreux assortis de leviers d'action pour les atteindre, qui réduit beaucoup la marge d'initiative et d'arbitrage des DDSP. Elle note en particulier que la lutte contre le trafic de stupéfiants a été orientée principalement vers l'interpellation des consommateurs « *sans amélioration significative des résultats en matière de revente ou de trafics. Elle a joué un rôle de variable d'ajustement pour rehausser le taux moyen d'élucidation [en effet, en la matière, un fait constaté équivaut à un fait élucidé]* ».

La Cour des comptes constate par ailleurs que « *de manière générale, la DGPN et la DGGN sont rarement en mesure de relier les évolutions statistiques des principales catégories de délits aux actions engagées par les forces de sécurité* ». Cela ne doit pas forcément susciter l'étonnement, au regard de la complexité des phénomènes étudiés. Comme le souligne Alain Bauer dans l'ouvrage précité, il est indispensable que les statistiques soient considérées davantage comme un point de départ vers des études plus approfondies sur la criminalité que comme des indicateurs immédiats de l'efficacité des forces de police et de gendarmerie. L'évolution des faits constatés de violences aux personnes fournit un bon exemple de cette nécessité de recherches plus approfondies : leur nombre augmente depuis 10 ans mais il reste difficile de savoir si un meilleur taux de déclaration n'explique pas une partie de cette hausse ; en outre l'augmentation est-elle davantage celle des violences entre gens sous l'emprise de l'alcool, des violences au sein des couples ? Or, la connaissance de ces éléments est indispensable pour orienter l'activité des forces de l'ordre de manière à obtenir des résultats positifs. Dans le même ordre d'idées, il semble absurde de valoriser de la même manière l'élucidation d'un vol simple et celle d'un trafic de stupéfiants qui aura peut-être demandé plusieurs mois ou années d'enquête.

III. UN DÉVELOPPEMENT À MARCHE FORCÉE DE LA VIDÉOSURVEILLANCE MALGRÉ DES RÉSULTATS MITIGÉS ET UN COÛT ÉLEVÉ

La vidéosurveillance a été rebaptisée « vidéoprotection » par l'article 17 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI). Ce changement de vocabulaire, prévu par le projet de loi initial du gouvernement et confirmé par le Parlement, entendait substituer à un terme jugé vaguement inquiétant et susceptible d'évoquer l'œuvre de Georges Orwell un mot exprimant l'effet bénéfique de cette technologie : à savoir qu'elle protège les citoyens. **Or, si les caméras surveillent toujours (lorsqu'elles fonctionnent), elles ne protègent réellement que sous des conditions relativement difficiles à réunir.**

Avant 2007, l'Etat se tenait encore en retrait vis-à-vis du développement de la vidéosurveillance, se contentant d'en fixer le cadre juridique tandis que les collectivités locales et les personnes privées déterminaient elles-mêmes leurs propres besoins en la matière. Au contraire, **à partir de 2007, le gouvernement a souhaité mettre un accent particulier sur cette technologie.**

A l'été 2007 a ainsi été lancé un plan national de développement de la « vidéoprotection » sous l'impulsion de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, avec comme objectif de passer, en deux ans, de 20.000 à 60.000 caméras surveillant la voie publique. Ce développement devait en

partie être financé grâce aux crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (28 millions d'euros consacrés à la vidéosurveillance). Aux projets financés chaque année sur les crédits de ce fonds a été ajouté en 2009 et 2010 un programme comprenant deux volets. Le premier volet prévoit la mise en place de 75 systèmes municipaux « types » de vidéosurveillance urbaine, se caractérisant par une densité de caméra d'1 pour 1.000 habitants au minimum, l'existence d'un centre de supervision urbain (CSU) et le raccordement de ce CSU aux forces de l'ordre. Le deuxième volet comprend la vidéosurveillance d'au moins cent établissements scolaires classés sensibles. En outre, le Premier ministre, lors de sa présentation du plan national de prévention de la délinquance, le 2 octobre 2009, a notamment annoncé l'extension du déploiement de la vidéosurveillance à d'autres lieux tels que les parties communes des immeubles, les commerces et les transports.

Enfin, l'année 2010 a également vu le début du **développement à grande échelle de la vidéosurveillance à Paris**, avec le lancement du projet dit des « 1000 » caméras de la préfecture de police, qui représente en réalité l'installation de près de 1.300 caméras supplémentaires dans la capitale. Le montant prévisionnel de cet investissement est de 21 millions d'euros par an pendant 15 ans.

A. UNE EFFICACITÉ SUJETTE À CAUTION

L'Etat a fait le choix de développer cette technologie en s'appuyant sur deux éléments : l'acceptation, voire la demande du public d'une part, l'efficacité supposée de la vidéosurveillance d'autre part dans la lutte contre la délinquance.

Concernant cette efficacité, de nombreuses études ont été réalisées, en particulier au Royaume-Uni, pays où le nombre de caméras installées dans les zones urbaines est très élevé, et aux États-Unis.

La plus grande partie de ces études démontre que la vidéosurveillance, telle qu'elle a été jusqu'alors mise en place, ne permet pas de faire baisser la délinquance.

1. Une absence d'efficacité pour faire baisser la délinquance sur la voie publique

On peut notamment citer à cet égard deux méta-analyses¹ (c'est-à-dire des enquêtes faisant le bilan de plusieurs études ayant été menées sur le sujet et présentant des garanties de rigueur suffisantes). La première méta-analyse

¹ M. Gill et A. Spriggs, *Assessing the impact of cctv, Home Office Research Study, n° 292, 2005.*
B. Welsh et D. Farrington, *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review, Home Office Research Study, n° 252, hms0, 2002.* Ces deux analyses sont commentées par Sébastien Rocher dans « La vidéosurveillance réduit-elle la délinquance ? », *Pour la Science, n°394, août 2010.*

couvre 46 études menées aux États-Unis et en Grande-Bretagne, dont 22 ont été jugées d'une qualité suffisante. Les données de 4 d'entre elles n'ont pu être entrées dans la méta-analyse. Neuf études indiquent une baisse de la délinquance dans les zones vidéo-surveillées par rapport à celles qui ne le sont pas, mais les neuf autres ne retrouvent pas cet effet. Il ressort également de l'étude que l'efficacité de la vidéosurveillance pour dissuader la délinquance **varie suivant les lieux et les délits.**

Ainsi, les cinq études qui portent sur les rues de centres-villes, les parties communes des immeubles d'habitation dans les quartiers populaires et les quatre études réalisées dans les transports publics montrent respectivement peu (moins de deux pour cent) ou pas de réduction significative du niveau de délinquance imputable aux caméras. **En particulier, les caméras ont très peu d'effet sur la violence physique.**

En revanche, huit études ciblant des parkings montrent une réduction de 41% des effractions ou vols de voitures.

Il ressort ainsi de cette étude qu'il n'est pas exclu que la vidéosurveillance puisse avoir un effet positif, mais dans des cas très déterminés.

La seconde méta-analyse porte sur 13 des 352 projets d'équipements décidés par le Home Office lors de la seconde phase du programme lancé en 1998 par le gouvernement britannique. La qualité de cette méta-étude est renforcée du fait de l'homogénéité supérieure des études sous-jacentes : les zones étudiées sont uniquement urbaines et situées à trois kilomètres au plus du centre d'une agglomération. La plupart portent sur des centres-villes et des quartiers d'habitation, souvent d'habitat social. L'effet sur la délinquance est mesuré 6, 12 et 24 mois avant et après l'installation, et pour chaque délit répertorié : vol à l'étalage, vol avec effraction, agression, etc.

Enfin, l'étude prend en compte les caractéristiques de chaque système de vidéosurveillance (nombre de caméras, fonctionnement de la salle de contrôle des images, lien permanent ou non avec la police, etc.).

Sur les 13 projets, 6 indiquent une réduction de la délinquance, mais pour 4 d'entre eux, cette réduction n'est pas significative après comparaison avec les zones témoins. Sept indiquent une augmentation de la délinquance sans que la vidéosurveillance en soit logiquement la cause. Dans les zones tests, le nombre de vols à l'étalage, de délits liés aux stupéfiants ou de violences aux personnes ne diminue pas plus que dans les zones témoins.

En outre, même dans les parkings, il n'est pas établi que la vidéosurveillance soit toujours efficace une fois pris en compte les autres paramètres tels que l'éclairage ou la réparation des clôtures. Ainsi, sur les sept études retenues concernant les parkings, seules deux se sont avérées statistiquement significatives. Dans l'une, l'efficacité est explicable par d'autres variables. Elle est en revanche avérée dans une zone de Londres qui

couvre 58 parkings. Dans cette zone, les résultats de l'étude permettent de déduire que la vidéosurveillance est efficace dans les parkings où le risque de vol est important mais non dans les autres.

Par ailleurs, cette étude anglaise montre également que **la présence des caméras ne réduit pas le sentiment d'insécurité de la population** et ne conduit pas les personnes à se rendre dans des lieux dans lesquels elles auraient craint de se rendre avant l'installation des caméras.

En revanche, tant cette étude que les sondages réalisés en France montrent paradoxalement **une large acceptation de la vidéosurveillance par la population**, soit environ les deux tiers des personnes interrogées.

Ainsi, globalement, le premier enseignement que l'on peut tirer de ces études (d'autres études sérieuses vont dans le même sens) est que **la vidéosurveillance, telle qu'elle a été utilisée jusqu'à présent, ne réduit guère la délinquance ni le sentiment d'insécurité dans l'espace public**. En revanche, elle peut avoir une certaine efficacité dissuasive dans les espaces clos tels que des parkings. La Cour des comptes reprend ce constat dans le rapport thématique précité : *« Les études ont, dans l'ensemble, conclu à l'absence d'impact statistiquement significatif de la vidéosurveillance sur l'évolution de la délinquance »*.

Seule une étude réalisée à la demande du ministre de l'Intérieur par les inspections générales de l'administration, de la police et de la gendarmerie nationales (IGA/IGPN/IGN) en juillet 2009 conclut à une relative « efficacité de la vidéoprotection » en se fondant uniquement sur l'analyse des statistiques de l'état 4001 dans un échantillon de communes équipées en systèmes de vidéosurveillance. Toutefois, cette étude n'est pas réalisée selon des méthodes scientifiques et aboutit à des résultats souvent aberrants. Selon la Cour des comptes : *« Les résultats contradictoires de cette enquête ainsi que sa méthode, entièrement basée sur l'analyse des statistiques de l'état 4001, ne permettent pas d'en tirer des enseignements fiables »*.

2. Des résultats mitigés en matière d'élucidation

En revanche, il est possible que la vidéosurveillance, à défaut de réduire le taux de délinquance, puisse améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits. Cependant, en ce domaine, au-delà de quelques faits médiatisés, peu d'études prouvent une amélioration significative des élucidations à l'aide de cette technologie.

Sur ce point, les éléments fournis par la Cour des comptes sont, encore une fois, très décevants. La proportion des faits de délinquance élucidés grâce à la vidéosurveillance de la voie publique serait ainsi relativement faible. Même le rapport d'enquête précité, favorable à cette technologie, établit seulement que 3% de l'ensemble des faits élucidés le seraient grâce à la vidéosurveillance. Ce chiffre peut sembler non négligeable mais il convient de le mettre en regard des dépenses très importantes que la vidéosurveillance implique en investissement et en fonctionnement (cf. ci dessous).

De manière générale, la Cour regrette l'absence de réelle évaluation de cette technologie, tant au niveau de l'Etat qu'à celui des collectivités territoriales. En effet, alors que les communes, incitées par l'Etat, sont les principaux artisans du déploiement de la vidéosurveillance, très peu ont mis en place un dispositif d'évaluation.

Le Cour des comptes conclut à la nécessité d'« *engager une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique dans la prévention de la délinquance et l'élucidation des délits, selon une méthode rigoureuse, avec le concours de chercheurs et d'experts reconnus* ».

Lors de son audition par la commission, la ministre de l'Intérieur a indiqué qu'il avait demandé une nouvelle étude sur le rapport coût/avantage de la vidéosurveillance. Toutefois, votre rapporteur remarque que cette étude a déjà été annoncée à de nombreuses reprises, que le principe en a été voté par la commission nationale de la vidéosurveillance et qu'elle devait être financée par le FIPD (60 000 euros seraient nécessaires). Pourtant, elle n'a toujours pas été lancée.

B. UN CADRE JURIDIQUE SOUVENT MÉCONNU

1. Un respect insuffisant des garanties posées par la loi

L'encadrement juridique de l'utilisation des caméras de vidéosurveillance sur la voie publique et dans les espaces ouverts au public figure à l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995. Il semble inutile de revenir en détail sur un régime juridique dûment exposé ailleurs¹.

Tout d'abord, le contrôle préalable obligatoirement effectué par la commission départementale de la vidéosurveillance est, selon la Cour des comptes, « exclusivement formel ». La commission se borne en effet à constater que le formulaire de demande est correctement rempli et que les pièces exigées sont jointes. Au total, les avis négatifs sont exceptionnels.

Par ailleurs, alors que la vidéosurveillance de la voie publique ou des lieux ouverts au public n'est en principe possible **que s'il y a un risque d'agression ou de vol**², la circulaire ministérielle du 12 mars 2009 relative aux conditions de déploiement des systèmes de vidéoprotection a donné instruction aux préfets de considérer que le risque d'insécurité est avéré même si le lieu ou l'établissement à surveiller n'ont pas connu d'agression ou de vol au moment de la demande. **Il arrive ainsi que des autorisations d'installer des caméras soient données dans des petites communes où la délinquance est très faible.**

¹ Voir le commentaire de l'article 17 du rapport de 1^{ère} lecture du PJJ LOPPSI de Jean-Patrick Courtois : <http://intranet.senat.fr/rap/109-517/109-51721.html#toc154>

² Les autres cas possibles, avant la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 dite LOPPSI, étaient la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, la régulation du trafic routier, la constatation des infractions aux règles de la circulation.

En outre, selon la loi du 21 janvier 1995, l'autorisation préfectorale doit prévoir « *toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images et aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi* ».

Ces exigences se traduisent dans la circulaire du 12 mars 2009, qui demande aux préfets de prescrire que les personnes chargées de l'exploitation et du visionnage **soient tenues de présenter certaines garanties de déontologie et de souscrire un engagement de discrétion**. Il est même recommandé de mentionner dans l'arrêté d'autorisation le nombre maximal de personnes habilitées à exploiter les images et leur désignation individuelle.

Or, selon la Cour des comptes, ces exigences ne sont pas toujours suivies par les préfets, des arrêtés d'autorisation ne fournissant aucune précision sur les personnes habilitées à exploiter le système de vidéosurveillance, tandis que d'autres désignent des responsables de niveau supérieur qui, à l'évidence, n'auront aucune activité de visionnage des images ou des enregistrements.

2. L'impossibilité de déléguer la vidéosurveillance de la voie publique

Il arrive que soit autorisée l'installation d'un système dans lequel le visionnage est assuré par les agents d'une société privée de sécurité, en infraction évidente avec la loi. Sur ce dernier point, la décision du Conseil constitutionnel sur l'article 18 de la LOPPSI constitue d'ailleurs une avancée importante de la jurisprudence relative à la police administrative.

En effet, cet article visait à assouplir le régime de la vidéosurveillance **en permettant que des images prises par un système relevant d'une autorité publique soient visionnées par des agents de droit privé**. Seules les images visionnées en direct étaient visées, et non les enregistrements.

Concrètement, **il s'agissait de rendre possible la création de centres de supervision des images communs à plusieurs personnes publiques ou privées, avec un contrat passé entre ces autorités et des prestataires extérieurs pour l'exploitation de systèmes de vidéosurveillance**, et ainsi de diminuer le coût du développement de cette technologie. Cette création de centres de supervision communs supposait que des agents ne relevant pas de l'autorité ayant obtenu l'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance puissent visionner les images.

Or, la vidéosurveillance de la voie publique se rattache à la définition législative et jurisprudentielle de la police municipale. Le Conseil d'Etat a précisé, dans un arrêt du 29 décembre 1997¹, que la surveillance de la voie publique relevait des pouvoirs de police du maire en vertu de l'article L.2212-2

¹ Arrêt « Commune d'Ostricourt ».

du code général des collectivités territoriales définissant la police administrative et que les délégations par contrat à des personnes morales de droit privé, en l'occurrence des sociétés de surveillance et de gardiennage, n'étaient pas licites en ce domaine. Le tribunal administratif de Nice, dans un arrêt du 22 décembre 2006, a confirmé qu'il n'y avait pas de différence de nature entre la surveillance de la voie publique et la vidéosurveillance de celle-ci, ces deux missions relevant de la police municipale.

Même si ces principes énoncés par le juge administratif semblaient de niveau infra-législatif, **il avait paru nécessaire à votre commission, lors de l'examen en première lecture de la LOPPSI, d'encadrer très précisément la possibilité accordée aux personnes morales de droit privé d'installer des systèmes de vidéosurveillance de la voie publique.** Aux garanties prévues par le texte initial (la convention passée par l'autorité publique avec l'opérateur chargé du visionnage est agréée par le préfet ; cette convention doit être conforme à une convention-type fixée par voie réglementaire après avis de la commission nationale de la vidéosurveillance ; les salariés et agents chargés visionnant les images sont agréés par le préfet), votre commission avait ainsi ajouté, en adoptant un amendement de son rapporteur, le principe d'une soumission des activités privées de vidéosurveillance aux dispositions de la loi du 12 juillet 1983 encadrant les activités privées de sécurité.

Toutefois, dans sa décision du 10 mars 2011, **le Conseil constitutionnel a annulé cette disposition** en estimant que le fait de permettre à des personnes privées de procéder à une surveillance de la voie publique constituait « *une délégation à ces personnes de tâches inhérentes à l'exercice par l'Etat de ses missions de souveraineté* » et méconnaissait par conséquent « *les exigences constitutionnelles liées à la protection de la liberté individuelle et de la vie privée* ». La possibilité pour l'autorité publique ou toute personne morale de déléguer par convention l'exploitation d'un système de vidéosurveillance de la voie publique à un opérateur même agréé par le préfet devient ainsi impossible. Pour les mêmes raisons, le Conseil a annulé les dispositions autorisant les personnes morales de droit privé à filmer la voie publique aux abords de leurs bâtiments et installations (et non aux seuls « abords immédiats », comme le prévoit la loi de 1995).

La décision du Conseil constitutionnel constitue indéniablement un coup d'arrêt au développement plus ou moins bien contrôlé de la vidéosurveillance. Si cette technologie doit continuer à se développer, elle devra désormais le faire dans le respect des prérogatives de la puissance publique en matière de police administrative.

3. Des personnels insuffisamment formés

Le rapport de la Cour des comptes souligne la diversité des personnels qui se voient confier l'exploitation des systèmes de vidéosurveillance : policiers municipaux, personnels de catégorie C des

filières techniques et administrative, anciens agents de médiation, anciens agents de surveillance de la voie publique, agents de service voire assistantes maternelles. **Or, seuls les agents appartenant au corps des policiers municipaux sont assermentés pour une mission de surveillance de la voie publique.** A cet égard, la pratique de certaines communes consistant à faire assermenter par le préfet et le procureur de la République tous les agents communaux chargés de l'exploitation du système de vidéosurveillance devrait sans doute être généralisée.

En outre, la formation professionnelle de ces agents apparaît nettement insuffisante. Si de nombreuses communes ont mis en place des formations, celles-ci privilégient l'aspect technique et ne comprennent que rarement une sensibilisation suffisante au cadre légal et déontologique de la vidéosurveillance. Le CNFPT a toutefois entrepris de créer un module de formation.

Enfin, il n'existe pas toujours de règlement intérieur des centres de supervision urbains qui fixeraient les règles de fonctionnement de ces centres ainsi que les exigences à suivre en matière de déontologie et de sécurité.

4. Un coût élevé

Si la vidéosurveillance, à défaut de faire baisser significativement la délinquance, permet d'améliorer de quelques points le taux d'élucidation des crimes et délits, encore faut-il se demander à quel prix.

Or, il apparaît que la vidéosurveillance est une technologie onéreuse. Selon la Cour des comptes, les coûts d'exploitation sont très variables d'une commune à l'autre, notamment en raison des différences en matière de caractéristiques techniques des systèmes et du nombre d'agents employés. Pour l'échantillon analysé par la Cour, **le coût moyen d'exploitation est de 7400 euros par caméra et par an.** Dans la mesure où l'Etat entend faire passer d'environ 20 000 à 60 000 le nombre de caméras installées sur la voie publique, la dépense supplémentaire prévisible (en fonctionnement) est de l'ordre de 300 millions d'euros par an pour les communes et EPCI, soit l'équivalent de 6500 policiers municipaux (qui sont actuellement environ 20 000 au total).

Par ailleurs, **le coût moyen d'investissement observé par la Cour des comptes est de 36 000 euros par caméra** (comprenant les études de faisabilité, l'aménagement du réseau, le raccordement à la police ou la gendarmerie, etc.).

Il convient de rappeler que les communes peuvent recevoir, pour ces investissements, le soutien du fonds interministériel de prévention de la délinquance, dont 60 % des crédits sont réservés à la vidéosurveillance. Les subventions permettent de régler 20% à 50% des études préalables ainsi que des dépenses d'installation des nouveaux systèmes ou d'extension des systèmes existants. Le raccordement des centres de surveillance urbains à la police et à la gendarmerie est subventionné à 100%.

En 2010, le FIPD a bénéficié de 50,3 millions d'euros dont 30 millions d'euros réservés aux systèmes de vidéosurveillance, soit près de 60 % de l'enveloppe globale.

Au total, l'installation, l'exploitation et la maintenance des systèmes de vidéosurveillance représente une charge financière très importante pour l'Etat et les collectivités territoriales, à mettre en regard d'une efficacité très limitée. Votre rapporteur ne peut que regretter que les efforts publics ne portent pas davantage sur le maintien d'une couverture suffisante du territoire par les forces de la police et de la gendarmerie nationale que sur le déploiement tous azimuts de cette technologie dont l'efficacité dans notre pays reste en grande partie à prouver.

Lors de son audition, le DGPN a en outre indiqué qu'il souhaitait la mise en place à moyen terme d'un fichier de photographies couplé à un logiciel de reconnaissance faciale permettant de mieux exploiter les images prises par les caméras de vidéosurveillance. Cet outil constituerait ainsi un troisième fichier pour la police technique et scientifique, à côté du FNAEG et du FAED. Votre rapporteur estime qu'une telle fuite en avant technologique n'est pas souhaitable compte tenu à la fois d'une efficacité douteuse et d'un risque sans cesse grandissant pour les libertés publiques.

IV. LA RÉINVENTION PERMANENTE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ

A. LES TENTATIVES ANTÉRIEURES À 2002

Les expressions « police communautaire » ou « police de proximité » reflètent des pratiques qui, sous des formes diverses, ont été mises en œuvre dans la plupart des pays occidentaux au cours des dernières années. Elles consistent en une tentative pour allier la prévention, la répression, la coopération avec les habitants et avec les autres institutions, la connaissance du territoire et la qualité du « service rendu », de manière à faire reculer le « sentiment d'insécurité ». Selon les pays, l'accent sera davantage mis sur tel ou tel aspect : ainsi, aux États-Unis ou au Royaume-Uni, la dimension de participation de la population au travail de la police sera mise en avant, tandis qu'elle reste pour l'essentiel étrangère à la conception française du maintien de l'ordre.

En France, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 a, pour la première fois, explicitement mentionné la police de proximité. Cependant, celle-ci a été mise en place entre 1997 (année du colloque de Villepinte) et 2002, avec la création de nouvelles structures déconcentrées, commissariats et postes de police. Cette police devait, par la territorialisation, une présence visible et le développement de partenariats, permettre de prévenir les troubles à l'ordre public et de lutter contre l'insécurité au quotidien. Elle devait en outre contribuer à retisser du lien social et instaurer une relation de confiance avec la population.

Cette politique a été plébiscitée par les maires, ainsi que l'attestent les résultats du questionnaire élaboré à l'occasion de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté, rapportée par notre collègue Pierre André¹ en 2006. Toutefois, il a été mis fin à cette expérience dès 2003 au nom de la politique du résultat, trop rapidement pour que des conclusions puissent en être véritablement tirées. Il était notamment reproché aux nouvelles structures de fixer les policiers sur des lieux déterminés au détriment de leur présence sur la voie publique, les horaires d'ouverture des commissariats et postes de police ne permettant pas d'assurer une présence tardive et nocturne, pourtant indispensable pour contenir la délinquance.

A partir de 2003, une réorientation a donc eu lieu, avec comme mot d'ordre un retour à une politique d'interpellations et d'action judiciaire.

Une des mesures-phares de cette nouvelle politique dans les quartiers en difficulté a été de mettre l'accent sur le travail des brigades anti-criminalité (BAC), composées de policiers en civil circulant dans des véhicules banalisés et censés assurer une présence efficace dans les lieux réputés particulièrement criminogènes. **La BAC s'est vu confier un objectif principal : le flagrant délit.**

Les inconvénients de cette version « dure » de la police de proximité sont peu à peu apparus clairement, comme le montre un ouvrage récent de l'anthropologue Didier Fassin². En effet, ces policiers, qui se voient confier la mission a priori exaltante d'arrêter des malfaiteurs et de « pacifier » des quartiers, sont rapidement confrontés à la rareté tant des appels de la population que des flagrants délits. Dès lors, soumis à la politique du chiffre par laquelle il est exigé d'eux qu'ils réalisent toujours plus d'interpellations et de procédures, **ils sont conduits à mettre l'accent sur les « ILE » (infraction à la législation sur les étrangers et des « ILS » (infraction à la législation sur les stupéfiants)**, qui leur permettent d'augmenter à la fois le nombre de faits élucidés et d'infractions constatées. Ce faisant, ils ne réduisent pas le sentiment d'insécurité mais suscitent de plus en plus la colère de la population des « quartiers », soumise notamment à des contrôles d'identité souvent perçus comme discriminatoires.

Ainsi, depuis 2002, de bons résultats apparents dans la lutte contre la délinquance générale et de proximité (mais sujets à caution du fait des graves défauts des statistiques de la police et de la gendarmerie) coexistent avec une grande difficulté à améliorer sensiblement la sécurité dans les « quartiers difficiles », où les modes opératoires de la police ne semblent pas permettre de traiter les spécificités de la délinquance. Les interventions des forces de police prennent alors essentiellement une forme réactive, passagère, et ces interventions, de par leur caractère ponctuel même, apparaissent de plus en plus arbitraires à la population.

¹ www.senat.fr/rap/r06-049-1/r06-049-1.html

² « La force de l'ordre », Seuil, 2011.

Ces difficultés ont conduit les pouvoirs publics, depuis 2002, à mettre en place plusieurs nouvelles configurations destinées à retrouver à la fois une meilleure efficacité et une plus grande acceptation sociale de la police. Force est de constater que ces configurations se sont succédées à un rythme soutenu sans parvenir à convaincre.

B. DES UTEQ AUX PATROUILLEURS

1. Les UTeQ : une mise en place insuffisamment préparée

Les unités territoriales de quartier (UTeQ) ont été expérimentées à partir de 2008, après avoir été annoncées le 8 février 2008 par le Président de la République lors de la présentation du plan « Espoir banlieues ».

Lors de leur création, le gouvernement a insisté sur la différence entre ces UTeQ et la police de proximité telle qu'elle avait existé avant 2003. **En effet, les nouvelles UTeQ devaient être imprégnées de la même « culture du résultat » que les autres forces de police, culture qui avait permis une amélioration des chiffres de la délinquance.** Elles devaient ainsi exercer un rôle de répression autant que de prévention, arrêter les délinquants et alimenter les procédures judiciaires.

Selon les termes officiels, les unités territoriales de quartiers avaient ainsi pour objectifs de « *lutter contre la délinquance et les violences urbaines, de rechercher le renseignement opérationnel et de développer le lien de confiance entre la police et la population* » pour « *aller au devant des faits ou des événements et y donner des réponses immédiates* », seules ou avec des renforts adaptés et immédiatement disponibles, de manière privilégiée des compagnies de sécurisation (cf. ci-dessous). Elles devaient ainsi lutter contre les faits de délinquance, de violence et les trafics, en identifiant les délinquants ou les auteurs de troubles et en procédant à leur interpellation.

Le « renseignement opérationnel » sur lequel insistait le ministère, devait ensuite être utilisé par les services chargés des enquêtes judiciaires - les brigades de sûreté urbaine ou départementale, les services de la police judiciaire, les groupes d'intervention régionale ou les services départementaux d'information générale.

Ces unités se sont vu assigner des objectifs à partir, notamment, de l'analyse des données fournies par l'état 4001 des crimes et délits et de la main courante informatisée, ou de données qualitatives venant, par exemple, des partenaires, des élus ou des associations présents sur le site. Les UTeQ doivent progressivement développer la connaissance des quartiers et de leur population et y créer des liens de confiance.

Les UTeQ sont organisées en patrouilles pédestres ou portées. Selon les quartiers, chaque vacation est assurée par 8 à 10 policiers, réellement présents sur le terrain, ce qui nécessite l'affectation d'un effectif global de 21 à 24 policiers par UTeQ, tous volontaires. Les policiers des UTeQ doivent

assurer une présence continue selon des plages horaires adaptées aux spécificités locales de la délinquance. Ainsi, elles sont présente le samedi et le dimanche et en soirée. Les UTeQ ne rendent pas nécessaires l'ouverture de nouveaux postes de police. En effet, l'administration ou le suivi des procédures judiciaires ne leur incombent pas, afin qu'elles puissent se concentrer sur la présence effective sur la voie publique.

Toutefois, le rapport thématique de la Cour des comptes souligne que la mise en place des unités territoriales de quartier a été « désordonnée ».

En effet, après l'ouverture des premières UTeQ en 2008 dans le département de la Seine-Saint-Denis, à Marseille et à Toulouse, le ministre de l'Intérieur a annoncé le 22 janvier 2009 la mise en place de 100 unités de ce type avant la fin de 2011. Or, à la fin de 2009, 35 UTeQ étaient implantées dans 21 départements ; à la fin 2010, il n'en restait que 29 dans 18 départements.

Les UTeQ devaient initialement venir en renfort des autres forces de police mais leurs effectifs ont souvent été prélevés sur ceux des départements d'affectation. Ce sont même parfois les commissariats des communes où les UTeQ devaient remplir leurs missions qui ont fourni les effectifs.

L'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la police nationale ont mis en exergue le manque de diagnostic et de concertation avec les responsables locaux lors de l'implantation des UTeQ, et recommandé que ces unités soient désormais réservées aux zones les plus difficiles et bien articulées avec les autres services.

En conséquence, il a été décidé de faire évoluer les UTeQ en Brigades spécialisées de terrain (BST). Les BST ne sont plus rattachées systématiquement à un seul quartier mais déployées dans des zones sensibles au périmètre circonscrit, pouvant comporter un ou plusieurs quartiers au sein d'une agglomération.

Le dispositif a été complété par la création de 9 nouvelles unités : 2 BST ont été créées en novembre 2010 à Toulon/La Seyne-sur-Mer et Perpignan et 7 autres dans l'agglomération parisienne (Belleville et Nord des Hauts-de-Seine en janvier 2011 ; Aulnay-Sevran, Saint-Ouen, Pantin-Aubervilliers, Champigny-sur-Marne, Nanterre au premier semestre 2011).

Par ailleurs, les unités territoriales de quartier devaient recevoir l'appui des compagnies de sécurisation.

2. L'installation chaotique des compagnies de sécurisation

Le maillage territorial des UTeQ connaissant certaines limites en termes d'effectifs dans des zones soumises à des risques de délinquance jugés particulièrement élevés, **la création de 23 compagnies de sécurisation d'une centaine de policiers, annoncée également en 2008, devait permettre de**

compléter leur action. Ces compagnies de sécurisation devaient être prélevées sur les effectifs des compagnies républicaines de sécurité (CRS) et constituer une réserve opérationnelle projetable dans tout le département, placée sous l'autorité du directeur départemental de la sécurité publique, dans des départements choisis en raison de leur taux de criminalité élevé, en particulier sur le plan des violences urbaines.

Les compagnies de sécurisation devaient ainsi se substituer aux forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale (CRS et gendarmerie mobile) dans leurs missions de sécurité publique (par opposition aux opérations de maintien de l'ordre public pour lesquelles ces forces mobiles ont été créées et qui constituent toujours leur vocation première), pour lesquelles elles ne sont pas réellement adaptées. En effet, les CRS et les gendarmes mobiles ne sont pas projetables à la demande en fonction des besoins des unités territorialisées, étant toujours susceptibles d'être mobilisés pour le maintien de l'ordre lors de manifestations, d'événements festifs ou sportifs, etc. En outre, ils ne sont pas formés à l'intervention de sécurité publique dans des conditions difficiles, sur des terrains qu'ils n'ont pas à connaître du fait de leurs missions propres.

Le projet initial de développer 23 compagnies en appui des UTeQ a toutefois rapidement marqué le pas. Certes, une compagnie de sécurisation, composée de 150 policiers, a été installée à Paris le 8 décembre 2008 par le ministre de l'intérieur, au sein de la direction de la police urbaine de proximité, sous la responsabilité du préfet de police. Une compagnie de sécurisation comprenant 113 personnels a également été installée à Bobigny le 30 septembre 2008, dans le cadre du plan de cohésion pour la Seine-Saint-Denis, susceptible d'intervenir également à Rancy, Saint-Ouen, Villetaneuse et Noisy-le-Sec, mais les compagnies de sécurisation n'ont finalement été créées que dans sept départements (Seine-Saint-Denis, Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Essonne, Bas-Rhin, Yvelines, Val d'Oise). La création de plusieurs autres compagnies, pourtant annoncée, a été annulée. En outre, les effectifs ont souvent été très inférieurs aux 100 personnels initialement prévus.

Les compagnies de sécurisation ont en outre eu des difficultés à se situer par rapport aux compagnies départementales d'intervention (CDI), présentes dans les départements fortement urbanisés et chargées de la lutte contre les violences urbaines.

L'IGA et l'IGPN ont préconisé en janvier 2010, compte tenu de ces difficultés, **l'arrêt du développement des compagnies de sécurisation.** Il a en conséquence été décidé de les fusionner avec les CDI et les brigades anti-criminalité départementales.

L'ensemble de ces difficultés illustre les rigidités des procédures classiques de répartition des effectifs par la DCSP, rigidités qui rendent très difficiles l'adaptation à la diversité des phénomènes de délinquance. **Votre**

rapporteur souligne que ces difficultés sont également liées au contexte de réduction des effectifs qui, de toute évidence, supprime les marges de manœuvre nécessaires pour les réformes entreprises.

3. Les patrouilleurs, ultime avatar de la police de proximité ?

Par une circulaire du 27 avril 2011, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a entrepris une réforme de la « couverture » de la voie publique en créant les patrouilleurs, avec l'objectif d'augmenter la visibilité des policiers en uniforme sur la voie publique. Il s'agit ainsi « *d'assurer une présence rassurante de nature à combattre le sentiment d'insécurité* ».

Une patrouille est prioritairement constituée de deux patrouilleurs. Sa doctrine d'emploi ne s'écarte pas des missions de police générale traditionnelle, avec ses objectifs de prévention, de dissuasion et de répression. Les patrouilleurs doivent exercer leurs missions sur un périmètre défini et signalé en raison de difficultés particulières.

Selon le ministère de l'intérieur : « *Ce secteur est défini en tenant compte de l'importance de la délinquance et des actes d'incivilités, du sentiment d'insécurité de la population, de la densité de la population à l'instant « T » ainsi que de la nature et de l'importance des flux de population* ».

Les patrouilleurs peuvent être de circonscription ou de secteur et se déplacent en véhicule, à pied ou en VTT.

Les patrouilleurs de circonscription sont constitués des effectifs actuels du service général. Ils ont compétence sur l'ensemble de la circonscription. Ils assurent les missions de police-secours et répondent à toute demande de la population. Ils « *sécurisent quotidiennement les lieux en fonction de l'évolution de la délinquance* ».

Par ailleurs, **les patrouilleurs de secteur** sont constitués des effectifs actuels des unités de secteurs et des groupes de sécurité de proximité (GSP). Ils exercent leurs missions sur un « secteur à surveillance renforcée » nécessitant une visibilité et une vigilance accrue de la Police.

Les Brigades Spécialisées de Terrain (BST), lorsqu'elles existent, remplissent les missions des patrouilleurs sur leurs secteurs de compétence.

Le dispositif des patrouilleurs a été mis en place, sur quatre sites (Nice, Mantes-la-Jolie, Poitiers et Strasbourg) et sur 17 circonscriptions parisiennes à compter de mai 2011. Il a été généralisé sur le plan national le 1er juillet 2011.

Votre rapporteur s'interroge sur la « philosophie » qui sous-tend la mise en place de ce nouvel avatar de la police de proximité. L'objectif affiché est **d'augmenter la visibilité des uniformes sur la voie publique**, afin, selon

les termes de la circulaire précitée, d' « assurer une présence rassurante », un peu sur le principe des caméras de vidéosurveillance qui, elles aussi, sont censées rassurer. D'autres mesures vont dans le même sens, comme la décision de commander davantage de véhicules sérigraphiés, ou de mettre sur la voie publique des réservistes en uniforme. Il est sans doute préférable en effet, comme le notait M. Alain Bauer lors de son audition par votre rapporteur, de placer deux policiers en patrouille pédestre plutôt que quatre dans un véhicule : cela participera au rapprochement des forces de l'ordre avec la population (mais pas à la diminution de la délinquance). Cependant, pour certains syndicats, un nombre de deux policiers par patrouille automobile est insuffisant pour assurer leur sécurité, à moins que plusieurs voitures ne circulent dans un périmètre suffisamment limité pour pouvoir venir en renfort les unes des autres.

Toutefois, **au-delà de cet affichage, il serait sans doute préférable d'augmenter réellement la présence de la police et de la gendarmerie nationales sur la voie publique.** Or, selon la Cour des comptes, cette présence reste faible. En moyenne en 2009, 5,5% des effectifs de policiers étaient occupés à des activités de voie publique pour l'ensemble des DDSP, 6,3% dans celles de plus de 700 000 habitants. Toutefois, il convient de noter que ce taux assez faible a connu une amélioration de 0,5 points entre 2005 et 2009.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la police nationale (DGPN)

- **M. Frédéric Péchenard**, directeur général
- **M. Gérard Clérissi**, sous-directeur des finances et de la performance à la direction des ressources et des compétences de la police nationale

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- **M. Jacques Mignaux**, général d'armée, directeur général

Observatoire de la délinquance et des réponses pénales

- **M. Alain Bauer**, président du conseil d'orientation

Synergie Officiers

- **M. Mohamed Douhane**, secrétaire général
- **Mme Muriel Lévêque**, conseiller technique

Syndicat indépendant des commissaires de police

- **M. Olivier Boisteaux**, président
- **M. Jean Paul Mégret**, secrétaire national

Unité SGP Police

- **M. Nicolas Comte**, secrétaire général
- **M. Franck Fievez**, secteur communication

Syndicat national des officiers de police

- **M. Bailleul**, secrétaire général adjoint

Fédération professionnelle indépendante de la police

- **M. Choplin**, secrétaire général
- **M. Acoulon**, trésorier

Syndicat des commissaires de la police nationale

- **Mme Sylvie Feucher**, secrétaire générale
- **M. José Razafindranaly**, membre du bureau

Syndicat indépendant des personnels administratifs et techniques (SNIPAT)

- **Mme Valérie Bouclon**, secrétaire générale
- **Mme Gagu**
- **M. Knecht**

Alliance Police Nationale

- **M. Laurent Laclau-Lacrouts**, conseiller spécial auprès du secrétaire général
- **M. Eric Grimbert**, secrétaire général chargé de la formation