

N° 717

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 septembre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes sur les équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation),

Par M. Philippe DOMINATI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
1. <i>La nécessaire remise à plat de la gestion du parc automobile</i>	5
2. <i>Une insuffisance des éléments de comparaison internationale préjudiciable à l'effort de modernisation.....</i>	8
3. <i>Une augmentation bienvenue des dépenses d'équipement au sein des deux forces depuis 2015... ..</i>	9
4. <i>...qui doit être replacée dans le contexte plus général de baisse de la part des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le total des dépenses, laquelle fait courir un risque de paupérisation aux deux forces</i>	10
 TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	15
 ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	31

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

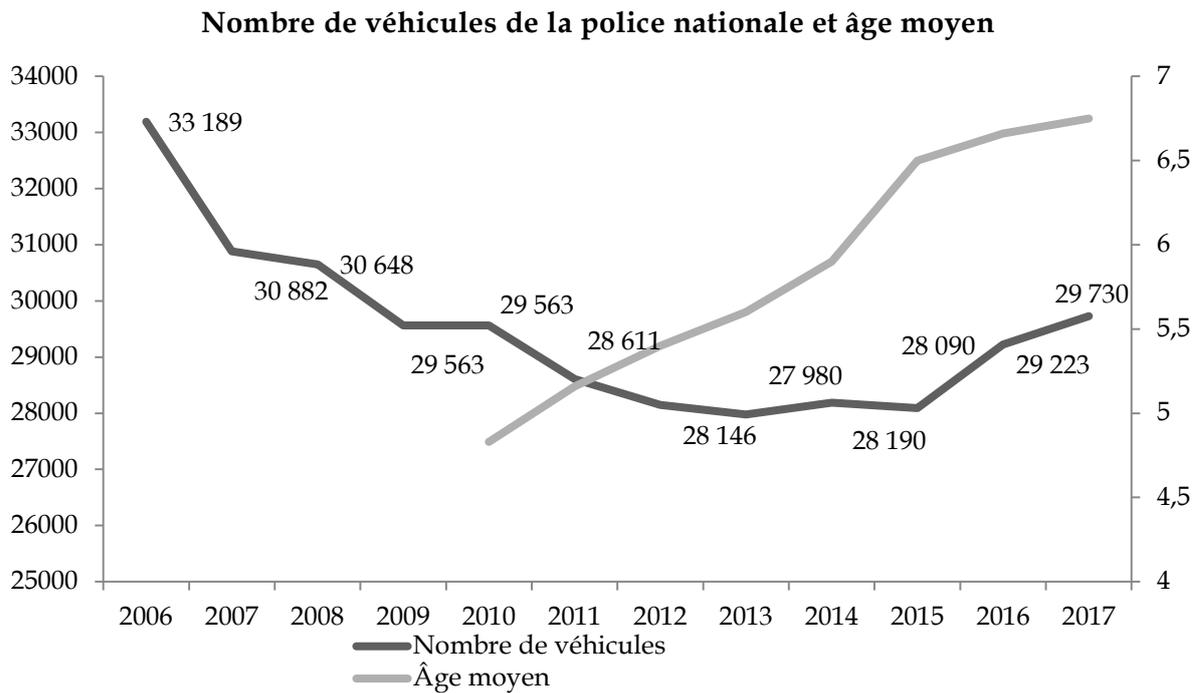
1. La nécessaire remise à plat de la gestion du parc automobile

Les véhicules représentent le premier poste de dépense au sein du périmètre de l'enquête confiée à la Cour des comptes, soit chaque année près de la moitié des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales. Ainsi que l'a indiqué le major général de la gendarmerie nationale Christian Rodriguez lors de l'audition pour suite à donner, **ces derniers revêtent une importance cruciale dans le quotidien des forces** : *« aujourd'hui, 3 100 brigades couvrent 95 % du territoire. La moyenne de la superficie d'une communauté de brigade est supérieure à celle de Paris et il n'y a pas de métro ! La voiture est un vrai besoin. Les gendarmes veillent à être capables de se déplacer. »*

La Cour des comptes confirme ainsi le vieillissement du parc automobile, dont votre rapporteur spécial avait fait état lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018¹.

Le taux actuel de renouvellement du parc, tant en police qu'en gendarmerie, ne permet que de ralentir son vieillissement : le remplacement de moins d'un dixième du volume en véhicules légers conduit, alors que les critères de réforme s'établissent à huit ans, à les faire glisser de fait vers les dix ans. Sur la période 2012-2016, le vieillissement des véhicules est supérieur à deux ans dans la police nationale (l'âge moyen des seuls véhicules légers est passé de 3,65 ans à 5,75 ans au 1^{er} janvier 2017). En outre, de nombreux véhicules remplissant les conditions de réforme sont encore en circulation (de l'ordre de 65 % dans la police nationale).

¹ Philippe Dominati, Rapport général Tome III Annexe 28 Volume 1.



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

Des préoccupations de votre rapporteur spécial, relayées par l'enquête de la Cour des comptes, portent également sur l'inadéquation entre les véhicules en service et les besoins opérationnels. L'absence de concordance entre le matériel retenu et les besoins exprimés peut ainsi venir de divers facteurs :

1/ La contrainte budgétaire. Selon la Cour des comptes, la préfecture de police a ainsi indiqué avoir rencontré des difficultés pour remplacer des véhicules utilisés par les forces de primo-intervention en cas de tuerie de masse. **Leur besoin d'une capacité d'emport plus importante aurait dû conduire à acquérir des véhicules de segment supérieur dont le coût unitaire était d'environ 40 % plus élevé. La préfecture regrette que le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), sans consulter les services, ait commandé des véhicules plus petits ou plus légers, certes moins chers, mais ne correspondant pas aux attentes.**

2/ Une appréciation parfois erratique des besoins. L'exemple de l'armement embarqué dans les équipages BAC est, à cet égard, symptomatique. Des policiers des BAC ont ainsi indiqué à la Cour des comptes et à votre rapporteur spécial avoir rencontré des difficultés pour embarquer les nouveaux équipements acquis dans le cadre des plans de renforcement dans des véhicules acquis antérieurement aux attentats de 2015-2016 : leur définition actuelle n'intègre pas, en fonction de l'unité, la charge totale emportée, compte-tenu du nombre de fonctionnaires embarqués et de leurs équipements (armes, casques lourds, protections, etc.).

Les nouveaux armements et équipements de protection ont, en effet, un poids qui limite les performances des engins et parfois excède leurs capacités. Ainsi, la définition du coffre sécurisé d'emport des fusils HK-G36 a été établie indépendamment du type de véhicule. L'implantation de cette arme lourde stérilise une part importante de leurs coffres, déjà remplis par l'équipement des agents des BAC.

Au total, votre rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire d'entamer une **réflexion d'ensemble sur la consistance du parc (taille du parc et nature des véhicules) et sur sa gestion, notamment en matière d'entretien.**

Différentes pistes visant à assurer une meilleure adéquation du parc au besoin sans en augmenter le coût, comme la location, pourraient à cet égard être envisagées. Au cours de l'audition pour suite à donner, Eric Morvan, directeur général de la police nationale a ainsi indiqué ne pas s'interdire de s'interroger sur *« le dimensionnement [du] parc de 30 000 véhicules. Comparaison n'est pas raison, mais les compagnies aériennes cherchent à réduire au minimum le temps passé par leurs avions au sol pour d'évidentes raisons de coût. [...] Si nous parvenons à trouver un modèle qui permette de garantir le maintien en condition opérationnelle et un âge moyen des véhicules à quatre ou cinq ans, ce sera une bonne option. Il se trouve que La Poste [qui a externalisé sa flotte de véhicules au début des années 2000] a un modèle que nous regardons, sur lequel l'inspection générale de l'administration travaille »*. De telles solutions nécessitent toutefois un **important effort d'anticipation et de collaboration avec les éventuels prestataires**, afin d'assurer la conformité des véhicules loués aux besoins, très spécifiques, des forces de l'ordre.

En matière d'entretien, la Cour des comptes relève les gains attendus grâce au regroupement de certains ateliers. Votre rapporteur spécial souhaite également que la **réflexion soit étendue à l'opportunité d'externaliser ces fonctions**. Le major général de la gendarmerie nationale, Christophe Rodriguez a ainsi reconnu lors de l'audition pour suite à donner que l'organisation actuelle, reposant sur un dispositif d'entretien totalement centralisé, n'était pas nécessairement optimale : *« on peut considérer approximativement que 20 % des effectifs doivent suffire, mais cela mérite d'y réfléchir encore »*. La nécessité de conserver des effectifs dédiés à l'entretien peut se justifier notamment par la nécessité de pouvoir assurer un soutien opérationnel lors des éventuels déploiements dans les collectivités d'outre-mer : *« si le modèle futur tend vers une externalisation du soutien automobile, ce qui peut s'entendre, nous devons préserver une capacité, qu'il faut objectiver : la capacité permettant d'être projeté, par exemple, en Nouvelle-Calédonie. Si nous envoyons près de dix escadrons sur place, il faudra également envoyer le personnel pour entretenir les véhicules. »*

En tout état de cause, **votre rapporteur spécial estime qu'une plus grande externalisation, dont les contours restent à définir, pourrait être source d'économies et d'une meilleure réactivité.** De telles externalisations ont d'ores et déjà été réalisées par le ministère de l'intérieur, par exemple pour le maintien en condition opérationnelle de la flotte aérienne de la sécurité civile, qui se distingue également par un niveau de contraintes et d'exigence élevé (réactivité et disponibilité du prestataire).

2. Une insuffisance des éléments de comparaison internationale préjudiciable à l'effort de modernisation

Dans son enquête, la Cour des comptes indique avoir saisi la direction de la coopération internationale (DCI) du ministère de l'intérieur et un certain nombre d'attachés de sécurité intérieure, et avoir reçu des contributions, mais qui se sont révélées être d'un « intérêt limité ». **Le rapport ne comprend donc que peu d'éléments chiffrés relatifs aux comparaisons internationales.** Il mentionne notamment l'exemple de la police berlinoise et le renouvellement fréquent de son parc de véhicules, à hauteur de 25 % chaque année. Le ratio véhicules/agent au Royaume-Uni est également mentionné et se révèle être sensiblement inférieur au Royaume-Uni et en Allemagne qu'en France, ce qui pourrait s'expliquer « *par une meilleure organisation et une réelle mutualisation, ainsi que, dans le premier pays, par un recours important à la location* ». **Ces éléments de comparaison ponctuels ne sont toutefois pas de nature à alimenter la réflexion sur la structure et le niveau optimal de dépenses.**

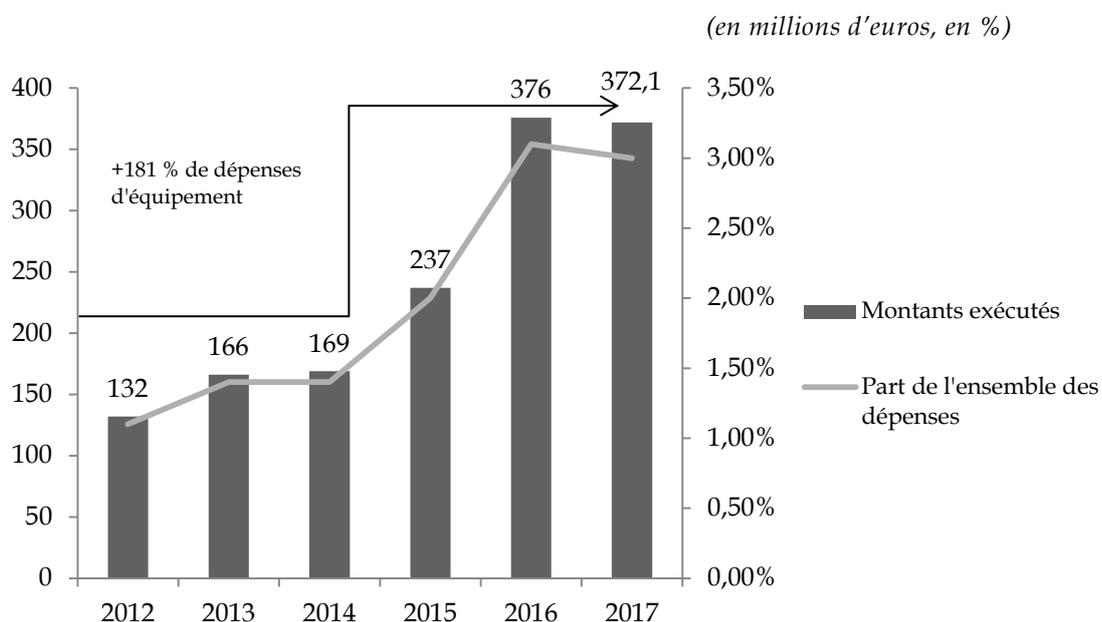
Les difficultés de l'exercice sont bien connues : les États conservent pour l'essentiel une organisation et des caractéristiques spécifiques héritées de l'Histoire. La France dispose de deux forces de sécurité intérieure nationales, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des pays comparables, lesquels ont parfois délégué ces compétences à leurs collectivités territoriales.

Votre rapporteur spécial estime que ces difficultés ne justifient toutefois pas l'absence d'approfondissement en la matière, qui doit constituer un préalable à tout projet de réforme ou de modernisation et devra nécessairement être étudié à l'avenir.

3. Une augmentation bienvenue des dépenses d'équipement au sein des deux forces depuis 2015...

La Cour des comptes relève que les dépenses en équipements et matériels des forces de l'ordre ont progressé très sensiblement entre 2012 et 2017 (+ 181 %). L'augmentation a été particulièrement marquée à partir de 2015 dans le cadre de plans successifs de renforcement (PLAT¹ 1, PLAT 2, Plan migrants, PSP²) pour les quatre catégories d'achats retenues par l'enquête.

Évolution des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales et de leur part dans l'ensemble des dépenses



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport de la Cour des comptes.

Les véhicules représentent le premier poste de dépense au sein du périmètre de l'enquête, soit chaque année près de la moitié des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie. Les autres postes de dépense (habillement, moyens de protection, armes et munitions) ont également fait l'objet d'un effort très significatif entre 2012 et 2017.

¹ Plan de lutte antiterroriste.

² Pacte de sécurité publique.

**Structure des dépenses de la police et de la gendarmerie nationales
prises en compte par l'enquête**

(en millions d'euros, en CP)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
Armes et munitions	12,1	8,4	6,6	19,6	50,4	40,4	+ 232,8 %
Habillement	52,8	68,2	54,3	52,4	67,9	78,2	+ 48,2 %
Moyens de protection	2,2	6,7	3,74	24	74,2	82,7	+3 731 %
Véhicules	65,3	82,7	104,6	140,8	183,3	170,7	+ 161,2 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport de la Cour des comptes

Si elle constitue une évolution positive, cette forte augmentation des dépenses d'équipement doit être replacée dans le contexte plus général de forte augmentation du total des dépenses des deux programmes sur la période retenue par la Cour des comptes (2012-2017), incluant une hausse des dépenses de personnel.

- 4. ...qui doit être replacée dans le contexte plus général de baisse de la part des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le total des dépenses, laquelle fait courir un risque de paupérisation aux deux forces**

La part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses atteint 87,03 % pour les deux forces en 2017. Certes, ce taux a légèrement diminué ; de presque 0,5 point (il s'établissait à 87,5 % en 2012) sur la période retenue, et ceci s'explique en partie par l'augmentation des dépenses d'équipement.

Évolution comparée des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement et d'investissement

(en millions d'euros, en %)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2012-2017
Police nationale	Titre 2	8 269,30	8 421,50	8 568,30	8 692,7	8 837,90	9 174,20	10,94%
	Total	9 205,20	9 345,50	9 467,30	9 702,5	9 957,80	10 311,20	12,01%
	Titre 2 / Total	89,80%	90,10%	90,50%	89,60%	88,80%	88,97%	
Gendarmerie nationale	Titre 2	6 649,50	6 825,90	6 859,40	6 908,6	6 998,10	7 331,60	10,26%
	Total	7 849,30	8 051,50	8 076,50	8 147,3	8 308,30	8 653,60	10,25%
	Titre 2 / Total	84,70%	84,80%	84,90%	84,80%	84,20%	84,72%	
Total	Titre 2	14 918,90	15 247,50	15 427,60	15 601,3	15 836	16 505,80	10,64%
	Total	17 054,60	17 397	17 543,80	17 850	18 266,10	18 964,80	11,20%
	Titre 2 / Total	87,50%	87,60%	87,90%	87,40%	86,70%	87,03%	

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Sur le temps long, la baisse relative des dépenses d'investissement et de fonctionnement est importante. Ainsi, de 2006 à 2017, alors que les dépenses de personnel ont augmenté de plus de 30 %, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont connu une baisse de 6,89 %.

Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses depuis 2006

(en millions d'euros)

	2006	2017	Évolution 2006 / 2017
Titre 2	12 685	16 505,8	30,12%
Hors titre 2	2 641	2 459	-6,89%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Divers éléments expliquent l'augmentation du montant des dépenses visées par la Cour alors même que le ratio dépenses de personnel / dépenses totales (investissement, intervention et personnel), mentionné par votre rapporteur spécial dans ses rapports budgétaires, s'est dégradé.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont plus larges que les seules dépenses d'équipement retenues pour le champ de l'enquête confiée à la Cour des comptes¹.

**L'enquête de la Cour des comptes :
un périmètre circonscrit à certaines dépenses d'équipement**

La Cour a précisé, par un courrier du Premier président du 15 mars 2017, le champ et les modalités de l'enquête, indiquant que « *ceux-ci porteraient en priorité sur [quatre catégories d'achats :] les **moyens mobiles (parc automobile), les armements et munitions, les équipements de sécurité et l'habillement des personnels en tenue**. Ils permettront de mesurer, sur une base pluriannuelle, l'évolution des dépenses qu'y consacre l'État. Ils concerneront l'ensemble de la chaîne « achat – équipement – logistique », de l'expression du besoin à l'acquisition des biens, leur livraison, leur utilisation, leur stockage, leur maintien en condition opérationnelle et leur comptabilisation* ».

Cette enquête a donc été effectuée sans prendre en compte les moyens suivants :

- les moyens mobiles autres qu'automobiles (gendarmerie maritime, hélicoptères) ;
- l'équipement numérique mobile (projets de tablettes numériques à destination des policiers et gendarmes - Néogend et Néopol) ;
- la vidéo-protection et les caméras-piétons ;
- les matériels et équipements spécialisés pour le renseignement et la police technique et scientifique².

Par ailleurs, elles n'incluent pas les dépenses immobilières, qui constituent une préoccupation majeure pour les deux forces, et dont les dépenses ont stagné sur la période étudiée.

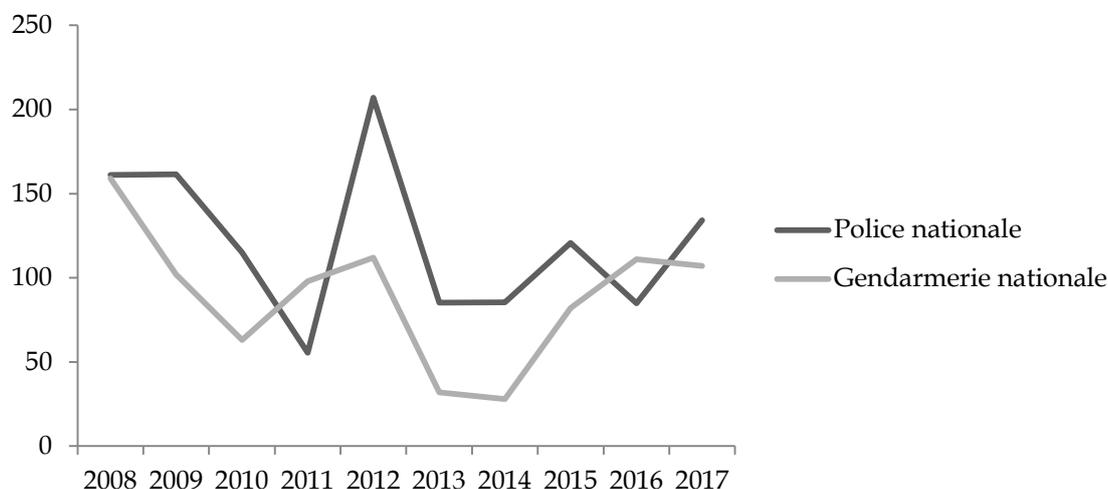
¹ Les dépenses de fonctionnement (titre 3) incluent : les dépenses relatives à la formation, à l'alimentation et aux déplacements des personnels, le carburant, les achats de matériels d'équipements, les effets d'habillement, les matériels informatiques et bureautiques, les loyers budgétaires et de droit commun ainsi que les dépenses d'action sociale.

Les crédits d'investissement (titre 5) regroupent principalement l'acquisition des moyens mobiles (véhicules légers et parc lourd) ainsi que les projets immobiliers et informatiques.

² Ces matériels et équipements ont fait l'objet, en 2017, d'une enquête de la Cour des comptes effectuée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170215-rapport-police-technique-scientifique.pdf>

Évolution des dépenses d'investissement immobilier

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses aux questionnaires budgétaires)

La plupart des dépenses visées sont comptabilisées dans les documents budgétaires comme des dépenses de fonctionnement, même si certaines dépenses, comme l'acquisition des véhicules entrent dans le champ de l'enquête alors qu'elles sont imputées en dépenses d'investissement. Ainsi, les dépenses sous revue par la Cour s'élevaient en 2017 à 193 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour la police nationale, alors que les dépenses de fonctionnement s'élevaient à 903 millions d'euros (et celles d'investissement à 197 millions d'euros) la même année. Pour la gendarmerie nationale, ces dépenses s'élevaient à 178,2 millions d'euros en CP en 2017, pour un montant de dépenses de fonctionnement de 1 302 millions d'euros. Les dépenses retenues ne constituent donc qu'une faible part de l'ensemble des dépenses hors titre 2.

Au total, votre rapporteur spécial estime que malgré la hausse des dépenses d'équipement, l'évolution générale du budget de la police et de la gendarmerie nationales, privilégiant les dépenses de personnel au détriment de l'investissement et des dépenses de fonctionnement, est particulièrement préjudiciable à la capacité opérationnelle des forces qui courent un réel risque de « paupérisation ».

Le contexte actuel ne semble pas propice à une évolution favorable dans ce domaine. Les dépenses de personnel devraient en effet être alimentées, dans les années à venir, par les 10 000 recrutements au sein des forces de sécurité intérieure annoncés par le Président de la République et par le dynamisme préoccupant des dépenses de rémunération, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un récent référé de la Cour des comptes¹, qui devrait

¹ Cour des comptes, référé au Premier ministre du 13 mars 2018 sur les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales.

limiter les marges de manœuvre budgétaires. Au cours de l'audition pour suite à donner, Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour, a d'ailleurs rejoint cette analyse, estimant que « *la double saturation des crédits par les revalorisations salariales et l'augmentation programmée des effectifs risque d'aboutir à un nouveau phénomène d'éviction des crédits d'équipement* » malgré l' « effort » indéniablement consenti ces dernières années.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 19 septembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, sur les équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation).

M. Vincent Éblé, président. – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission des finances en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'équipement des forces de l'ordre.

Nos deux forces de sécurité intérieure, la police et la gendarmerie nationales, ont connu ces dernières années des évolutions importantes qui ont fortement accru leur activité opérationnelle – les attentats terroristes, la crise migratoire ou encore la mise en place de l'état d'urgence. Cette forte mobilisation a entraîné une inflexion voire un changement de leurs missions et la mise en place de différents plans de renforcement : plans de lutte antiterroriste (PLAT), plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC), pacte de sécurité publique.

L'équipement – automobile, protection, armement, habillement – étant central dans l'amélioration de la capacité opérationnelle de nos forces, le budget qui lui est consacré a fortement augmenté, notamment depuis 2015. Mais de nombreuses questions subsistent sur le niveau réel des équipements et sur l'efficacité de la chaîne « achat - équipement - logistique ». C'est pourquoi notre commission a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur les moyens d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales.

M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. – N'ayant pris mes fonctions qu'après la fin de ce travail, je tiens à souligner que tout le mérite en revient aux personnes qui m'accompagnent pour cette audition. L'enquête que je vous présente, dont le contour a été précisé au début de l'année 2017 avec le rapporteur spécial du budget de la mission « Sécurités », M. Philippe Dominati, se présente comme une analyse des processus d'achat des forces de sécurité intérieure.

Elle a mobilisé une équipe particulièrement nombreuse de la Cour des comptes, qui s'est rendue auprès des services compétents pour la réalisation de ces achats, mais aussi dans quatre secrétariats généraux pour

l'administration du ministère de l'intérieur (Sgami), de très nombreuses unités territoriales de police et de gendarmerie et les principaux établissements dépendant du service des achats des équipements de logistique de la sécurité intérieure. Le Centre de recherche, d'expertise et d'appui logistique (Creal) du Chesnay et l'Établissement central logistique de la police nationale à Limoges ont également été visités, ainsi que les principaux fournisseurs des forces de sécurité. L'équipe a travaillé sur des échantillons de marchés, et audité les systèmes d'information permettant de recenser – parfois avec difficulté – les achats réalisés ; enfin, elle a collecté des éléments de comparaison internationale.

L'enquête s'est déroulée dans de très bonnes conditions. Plus qu'un simple déroulé clinique des procédures d'achat, nous en avons retiré des connaissances approfondies sur les besoins de nos forces et les résultats des politiques menées. Nous avons également rencontré les organisations représentatives des personnels de police et des membres d'associations professionnelles de militaires de la gendarmerie nationale.

Vous avez, monsieur le président, rappelé que les attaques de 2015 avaient créé un contexte d'urgence. Deux autres éléments pèsent sur la procédure d'achat : le progrès technologique, qui implique un certain rythme de renouvellement, et les conditions opérationnelles d'exercice qui entraînent des besoins en matériel nouveaux.

Le contexte budgétaire, bien connu de votre commission, est un phénomène d'éviction des dépenses d'équipement, jusqu'au point bas atteint en 2012, où elles représentaient 1,1 % des crédits de la mission Sécurités. Les attaques terroristes de 2015 ont d'abord entraîné un considérable effort de rattrapage, la part des dépenses d'équipement remontant à 3 % en 2017, soit une augmentation de 180 %, de 132 à 372 millions d'euros. La mutualisation des équipements entre la police et la gendarmerie s'est accélérée, incarnée par deux institutions : le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (Saelsi) et les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur.

La Cour des comptes a souhaité évaluer l'impact de ces efforts de rattrapage et de mutualisation et les résultats de l'organisation mise en place en 2014. Elle a pour cela conduit un audit complet de la chaîne d'achat, de la reconnaissance et de l'identification des besoins à la mise à disposition des matériels concernés et au maintien en condition ; avec, entre les deux, la fonction achat proprement dite. Ces trois chaînons sont l'objet des trois principaux chapitres du rapport.

Nous avons circonscrit l'enquête à quatre catégories de matériel : les véhicules, les armements et munitions, les équipements de protection et l'habillement. Si le rapport ne porte pas de jugement sur le niveau d'équipement souhaitable des forces de sécurité et le caractère satisfaisant ou

non de celui-ci, il met en évidence des lacunes persistantes sur lesquelles je reviendrai en conclusion.

Premier maillon de la chaîne, l'identification des besoins est essentielle dans le processus car elle permet la priorisation des achats et les arbitrages. Notre audit montre que ce dispositif a gagné en cohérence, limité les redondances ou différences inutiles entre forces, et permis de progresser dans la recherche délicate d'un équilibre entre la vision nationale des besoins et l'ajustement des équipements des structures territoriales. L'indispensable approche pluriannuelle des projets a progressé avec l'institution en 2016 de revues de projet.

Le dispositif reste néanmoins perfectible. Ainsi, le dialogue entre forces utilisatrices et services d'achat, à travers les retours d'expérience, pourrait être amélioré. Le dispositif d'identification et de remontée est parfois lourd et insuffisamment normalisé. Enfin, le processus d'identification des besoins doit inclure une réflexion sur les conséquences de l'intégration des nouveaux matériels. Ceux-ci doivent s'inscrire dans une doctrine d'emploi, un environnement opérationnel et une configuration des forces qui doivent être pris en compte dès le début. Autre nécessité, un approfondissement de la veille technologique et une association plus systématique du service de prospective, le centre de recherches et d'études des forces de sécurité. Il conviendrait de formaliser davantage le besoin de dotation théorique des unités, la formalisation étant actuellement plus avancée dans la gendarmerie que dans la police. Ainsi, la Cour des comptes recommande que dans le domaine sensible des véhicules, la réflexion soit davantage fondée sur une analyse des besoins que sur la simple logique de renouvellement : nous observons que le ratio entre les effectifs et les véhicules est plus élevé en France que chez nos plus grands voisins.

Deuxième maillon de la chaîne, le dispositif d'achat proprement dit. Dans ce domaine, les voies d'amélioration reposent sur des systèmes d'information fiables permettant de suivre l'état et l'affectation des matériels, pour avoir une vision claire de l'existant. Le traçage reste aujourd'hui difficile. Deuxième problème, l'absence de formalisation d'une stratégie d'achat au niveau ministériel, pourtant prévue dans le cadre de la politique d'achat définie par l'État. Au cours de son enquête et de ses échanges avec le ministère, la Cour s'est interrogée sur l'existence d'un véritable document synthétisant cette stratégie.

Au cours de la période 2014-2017, le rattrapage que j'ai mentionné s'est placé sous l'égide des deux premiers plans de lutte contre le terrorisme, qui prévoyaient un renforcement urgent des moyens. Or, menées dans un tel contexte, les procédures d'achat n'ont pas été mises en œuvre avec la plus grande rigueur. Certes le code des marchés publics prévoit des dérogations dans le cadre de l'« urgence impérieuse », néanmoins, la Cour des comptes a parfois eu des difficultés à retracer les achats conduits pendant cette période. Si l'urgence excuse beaucoup, il convient, plus généralement, de

professionnaliser les achats. Le niveau pertinent d'achat, entre le niveau central et celui des Sgami ou des régions de gendarmerie, mérite d'être précisé. Ainsi l'augmentation constatée, pour la dernière année faisant l'objet de la revue, des achats en région ne s'explique pas entièrement par un souci de répartition rationnelle. Cela a conduit la Cour des comptes à recommander une meilleure identification du niveau d'achat pertinent, en privilégiant, si possible, les marchés nationaux.

L'attention portée à la performance du système mérite d'être accrue. Nous entendons, pour avoir dialogué avec les services concernés, que cette évaluation peut se prêter à des interprétations méthodologiques. Nous concédons volontiers que la marge de négociation est limitée lorsque l'on s'adresse à une centrale d'achat, mais même dans ce contexte, un dialogue plus exigeant avec les fournisseurs est souhaitable. Donnons cependant acte aux services concernés des progrès réalisés à l'occasion des renouvellements les plus récents : ainsi des gilets pare-balles ont été obtenus à 100 euros l'unité, ce qui marque une avancée notable par rapport aux fournitures commandées sous le régime de l'urgence.

Enfin, dans la fonction logistique, l'intégration entre les deux principales forces est moins importante que dans les deux autres maillons de la chaîne. Les systèmes d'information, les procédures d'approvisionnement logistique, le suivi des équipements au sein des forces reposent sur des circuits presque entièrement distincts, à l'exception, notamment, de la livraison des véhicules.

De façon générale, une attention insuffisante est portée à la fonction logistique. Des insuffisances ont été constatées dans l'exécution des marchés et le respect des délais ; ainsi, fin 2016, un tiers des véhicules commandés n'avaient pas encore été livrés. Le suivi de l'état des équipements, comme le kilométrage des véhicules, n'est pas automatisé. Les systèmes d'information sont dans une certaine mesure interfacés avec les systèmes comptables dans la gendarmerie, mais pas dans la police. Cela entraîne parfois un suivi des stocks dans des conditions non réglementaires. Ce problème est également lié à l'état très dégradé de certains locaux de police et de gendarmerie.

La fourniture de certains services indispensables, comme les stands de tir pour l'entraînement des forces, se rattache à la logistique. Ainsi les nouveaux fusils mitrailleurs ne peuvent être utilisés dans les stands existants, ce qui n'avait pas été anticipé lors de la commande. Il est indispensable d'intégrer dans la doctrine les conditions d'emploi des matériels.

En dépit des progrès constatés, la mutualisation reste à approfondir et consolider, sans se limiter à l'achat : il convient également d'harmoniser les doctrines et les méthodes des deux forces. La fonction logistique reste un point d'ombre : les Sgami continuent à travailler, pour l'essentiel, pour la police nationale.

Les systèmes de gestion utilisés méritent d'être remplacés et fiabilisés, notamment pour le suivi des achats et la connaissance de l'existant.

Les fonctions achat et logistique tendent à être négligées dans toutes les organisations dont la finalité est opérationnelle ; or elles nécessitent un niveau élevé de professionnalisation. Il est indispensable de retenir les spécialistes, peu nombreux, et de mettre en place une politique prospective des emplois pour recruter de bons acheteurs et logisticiens.

Enfin, la gouvernance de l'ensemble réclame des améliorations, en particulier l'intégration des Sgami dans le processus de décision de la police et de la gendarmerie.

En conclusion, l'effort de rationalisation doit être poursuivi autour de trois priorités : la définition des équipements des forces qui doit procéder d'une évaluation plus fine et plus complète de leurs besoins opérationnels, une politique d'achat inscrite dans une stratégie pluriannuelle formalisée intégrant les progrès technologiques, une revalorisation de la fonction logistique associée à un renforcement de la gestion des stocks. Je tiens à souligner la qualité des échanges avec les services concernés, qui pour l'essentiel n'ont pas contesté les conclusions de l'enquête.

Un dernier mot sur le contexte budgétaire. La Cour des comptes a alerté à de nombreuses reprises, et dernièrement dans un référé du Premier président sur le temps de travail et la rémunération des forces de police et de gendarmerie rendu public début juin, sur les tensions budgétaires dans la mission « Sécurités ». Vous connaissez bien le problème du mécanisme d'éviction des dépenses hors titre 2, consacrées à l'entretien et à l'investissement. Historiquement, c'est l'augmentation de la masse salariale induite par les plans de valorisation de 2006 qui a créé les conditions budgétaires de la crise des équipements de 2012. Or dans le contexte budgétaire actuel de la mission Sécurités, tous les éléments d'une nouvelle crise sont réunis. Comme la note d'exécution budgétaire 2017 le souligne, la mission Sécurités est déjà sous tension et les prévisions triennales ne sont pas réalistes, compte tenu des efforts déjà consentis sur le plan des rémunérations et des effectifs. La double saturation des crédits par les revalorisations salariales et l'augmentation programmée des effectifs risque d'aboutir à un nouveau phénomène d'éviction des crédits d'équipement. Or l'effort que j'ai évoqué n'épuise pas la question. Ainsi, le renouvellement des véhicules n'empêche pas la poursuite du vieillissement du parc. Il faut de nouveau suivre de très près les trajectoires de dépenses du titre 2 afin de conserver une marge suffisante pour consolider les améliorations intervenues entre 2012 et 2017.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la mission Sécurités. – Je remercie la Cour des comptes pour sa présentation et pour son enquête qui apporte un éclairage intéressant et des analyses précises sur les moyens d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales, même

si certains éléments entrent dans un niveau de détail qui me semble ne pas relever directement du niveau législatif.

L'examen de l'évolution du budget consacré à l'équipement depuis 2012 est un travail important et extrêmement instructif, puisque ces dépenses - automobile, protection, armement, habillement - ne sont pas isolées dans les documents budgétaires, et ne recourent pas la catégorie des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Leur analyse par le Parlement à l'occasion de l'examen des différents projets de loi de finances est donc rendue particulièrement difficile, tout comme leur traçabilité. Selon l'enquête de la Cour des comptes, les dépenses en équipements et matériels des forces de l'ordre ont progressé de 181 % entre 2012 et 2017, soit un triplement. L'augmentation a été particulièrement marquée à partir de 2015 dans le cadre de plans successifs de renforcement - Plans de lutte antiterroriste 1 et 2, Plan migrants, Plan pour la sécurité publique - pour les quatre catégories d'achats retenues par l'enquête.

Cette forte augmentation, très positive, doit être replacée dans un contexte plus général. La part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses atteint 87,03 % pour les deux forces en 2017. Certes, ce taux a diminué de près de 0,5 point sur la période retenue par la Cour des comptes, en partie grâce à l'augmentation des dépenses d'équipement. Toutefois, sur le temps long, on ne peut que déplorer la baisse importante des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Ainsi, de 2006 à 2016, alors que les dépenses de personnel ont augmenté de plus de 30 %, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont connu une baisse de 6,89 %. Cette évolution me semble particulièrement préjudiciable à la capacité opérationnelle des forces qui courent un réel risque de paupérisation.

Le contexte actuel ne me semble pas propice à une évolution favorable dans ce domaine. Les dépenses de personnel devraient en effet être alimentées, dans les années à venir, par les 10 000 recrutements au sein des forces de sécurité intérieure annoncés par le Président de la République et par le dynamisme préoccupant des dépenses de rémunération, objet d'un récent référé de la Cour des comptes. Enfin, cette hausse ne concerne pas les dépenses immobilières, qui ne sont pas dans le champ de l'enquête et constituent également une préoccupation majeure. Elles expliquent la relative stagnation du ratio malgré l'augmentation des dépenses d'équipement.

Cette enquête appelle plusieurs observations. D'abord, la quasi-absence de comparaisons internationales. À la demande de la Cour des comptes, la direction de la coopération internationale (DCI) du ministère de l'intérieur a saisi des attachés de sécurité intérieure dont elle a reçu des contributions d'un intérêt quelque peu limité. Le rapport ne comprend donc que peu d'éléments chiffrés relatifs aux comparaisons internationales - même si l'élus parisien que je suis a pu constater qu'à Berlin, le taux de renouvellement est deux fois plus important qu'à Paris. Cela ne fait-il pas

obstacle à une meilleure identification des besoins et des matériels ? Le ministère de l'intérieur songe-t-il à effectuer une comparaison sérieuse des niveaux de dépenses d'équipement des forces de sécurité intérieures des grands pays européens ?

Le rapport confirme le vieillissement général du parc automobile. Le taux actuel de renouvellement, tant en police qu'en gendarmerie, ne permet que de ralentir son vieillissement : le remplacement de moins d'un dixième du volume en véhicules légers conduit, alors que les critères de réforme s'établissent à huit ans, à les faire glisser vers les dix ans. Sur la période 2012-2016, le vieillissement des véhicules est supérieur à deux ans dans la police nationale ; l'âge moyen des seuls véhicules légers est passé de 3,65 ans à 5,75 ans au 1^{er} janvier 2017. De nombreux véhicules remplissant les conditions de réforme sont encore en circulation, dans une proportion de 65 % dans la police nationale.

Un plan visant à enrayer le vieillissement du parc automobile est-il envisagé par le ministère de l'intérieur ? Une réflexion stratégique sur la consistance souhaitable du parc automobile est-elle prévue ? Les besoins du terrain seront-ils mieux pris en compte par la direction générale de la police nationale ? Ainsi, les véhicules de la brigade anti-criminalité (BAC) ne sont pas toujours compatibles avec la lourdeur de l'armement transporté dans le coffre. Des solutions utilisées à l'étranger, comme le recours à la location au Royaume-Uni, n'engendreraient-elles pas des économies substantielles ?

Pouvez-vous revenir sur le rôle de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) dans l'achat des véhicules ? Une reprise de cette compétence par le Saelsi ne permettrait-elle pas de gagner en efficacité ?

Concernant l'habillement, le système de compte à points permet à tous les personnels actifs de commander des effets d'uniformes, comme des gilets pare-balles ou des chaussures, sur un catalogue prédéfini. Toutefois, malgré les améliorations relevées par la Cour des comptes, de nombreux agents continuent à effectuer certains de leurs achats en dehors du catalogue, ce qui est bien évidemment interdit. Il n'est pas rare de voir autant de paires de chaussures différentes que d'agents au sein d'une même brigade. Ceci s'explique, selon les agents, par le faible nombre de points, par des délais de livraison trop importants et par la mauvaise qualité de certains équipements présents sur le catalogue. Quelles pistes d'amélioration envisagez-vous ?

L'armement de la police et de la gendarmerie a connu des évolutions récentes majeures ces dernières années, et le rapport relève que les conséquences induites, en particulier sur la formation au tir, ont été insuffisamment anticipées. La situation est critique dans la police. En 2017, 51 % des policiers n'avaient pas bénéficié de ces trois séances réglementaires. L'accès aux stands de tir constitue une difficulté récurrente. Quelles mesures sont prévues pour enrayer ce phénomène ? Est-il envisagé de faciliter l'usage

de stands de tir privés en police nationale, en simplifiant leur homologation ?

Enfin, le rapport évoque de nombreuses pistes de mutualisation des achats, soit entre les deux forces, soit avec d'autres administrations comme l'armée ou la douane. Est-il possible de chiffrer les économies potentielles ? Y a-t-il des pistes avancées à moyen terme dans ce domaine ?

M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale. – Je salue la qualité du travail de la Cour des comptes, dont les recommandations nous sont très utiles et constituent pour nous un guide et une référence incontestable, dans les discussions que les forces de sécurité conduisent avec les financiers.

Nous partageons le diagnostic porté sur les trois chaînons de l'achat. Le Saelsi est l'un des deux grands exemples, dans l'histoire récente des forces de sécurité intérieure, de mutualisation réussie, même si des progrès doivent être réalisés dans la logistique. L'autre exemple est le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSISI) qui construit le paysage numérique des deux forces. Cela méritait d'être souligné.

Le ministre de l'intérieur a décidé, précisément dans les domaines de l'achat et la logistique et du numérique, un approfondissement et une professionnalisation de ces missions. L'inspection générale de l'administration conduit en ce moment une mission de réflexion sur la constitution d'une direction du numérique au sein du ministère et d'une direction des achats intégrant les besoins de la police et de la gendarmerie, mais aussi de sécurité civile. C'est un point qui reste en débat, car ces deux grands corps veulent éviter que leur composante métier et leurs exigences opérationnelles ne soient diluées dans une organisation qui éloignerait les décideurs des réalités du terrain ; mais cela montre que la professionnalisation de certaines tâches est prise en compte dans la réflexion.

Depuis sa création le 1^{er} janvier 2014, le Saelsi a dû mettre en œuvre les plans de lutte antiterroriste, contre l'immigration clandestine, le pacte de sécurité, mais aussi le plan de renforcement des Brigades Anti-Criminalité (BAC) de la police nationale et des pelotons de surveillance et d'intervention de la Gendarmerie (PSIG) et le plan pour la sécurité publique. La notion d'anticipation a été évoquée ; mais en 2011, il était difficile d'imaginer que nous serions amenés à commander, par dizaines de milliers, des armes longues dans la police et la gendarmerie, et d'anticiper les conséquences en matière de formation.

La convergence entre les corps de police et de gendarmerie est en marche et s'intensifie à la faveur du renouvellement ; nous disposons désormais d'éléments de protection entièrement communs sur lesquels le badge peut être apposé par un scratch. Il est vrai que nous avons conservé certains éléments de doctrine distincts. Ainsi, dans la police nationale, les

armes portées sur la voie publique sont chambrées, et pas dans la gendarmerie. Tout policier doit considérer que son arme a une cartouche chambrée, même si ce n'est pas le cas. Autre exemple, la gendarmerie admet l'étui de cuisse pour les armes individuelles, au contraire de la police car nous considérons que dans certaines situations, ce positionnement de l'arme peut présenter un danger.

Ces choix ont des conséquences en matière d'équipement et de coût. La gendarmerie s'équipe d'étuis de cuisse ; la cartouche chambrée dans les armes de la police est éjectée au moment du remisage, pour des raisons de sécurité et de fiabilité, ce qui induit un coût assumé par la police nationale.

J'ai noté, monsieur le rapporteur, votre déception vis-à-vis des contributions de la direction de la coopération internationale. Nous partageons également le constat de la Cour des comptes sur l'ampleur du parc automobile et son vieillissement rampant, malgré les efforts de renouvellement. Quant à l'opportunité de continuer à passer par l'UGAP pour les achats, et la pertinence de la location, c'est une vaste question...

M. Jérôme Bascher. – Vaste réponse aussi !

M. Éric Morvan. – On peut aborder la question sous plusieurs angles. Le premier serait la définition d'un référentiel commun dans la police nationale, destiné à établir quels sont les véhicules les plus adaptés aux besoins sans se limiter au renouvellement de l'existant. Ce travail est en cours. Un exemple : avec le renforcement des BAC, les Peugeot 308 se sont révélées inadaptées ; nous sommes donc passés à un modèle supérieur pour embarquer le personnel dans de meilleures conditions de sécurité. Nous réfléchissons aussi aux véhicules de transport des CRS, dont le poids embarqué n'a cessé de croître avec l'évolution des équipements, jusqu'à la limite réglementaire du code de la route.

Je ne m'interdis pas de m'interroger sur le dimensionnement de notre parc de 30 000 véhicules. Comparaison n'est pas raison, mais les compagnies aériennes cherchent à réduire au minimum le temps passé par leurs avions au sol pour d'évidentes raisons de coût. Nos organisations ne nous ont-elles pas conduits à constituer un parc dépassant les besoins ?

Autre sujet d'interrogation, l'entretien des véhicules : nos garages sont insuffisamment mutualisés. La pertinence de l'intégration de la fonction de réparation au sein même des services du ministère doit être évaluée. D'abord, nous peinons à recruter des personnels techniques, peu attirés par la fonction publique pour diverses raisons, notamment de meilleures rémunérations et des garanties sur les rythmes de vie dans le privé. Nous le constatons dans les Sgami comme dans les garages centraux, dont celui de Pantin où de nombreux postes sont vacants.

Ensuite, comme les représentants des syndicats vous l'ont probablement indiqué, il faut parfois conduire un véhicule sur plusieurs centaines de kilomètres jusqu'à son lieu de réparation, et charger deux

personnes de le faire qui, parfois, attendront sur place le temps de la réparation. Les coûts et les pertes de temps opérationnel liés à ces charges sont mal mesurés faute d'outils pour le faire.

C'est pourquoi certaines opérations d'entretien pourraient être externalisées, tout en conservant les compétences nécessaires pour certains véhicules spécialement équipés ou que, pour des raisons de discrétion, nous souhaiterions réparer nous-mêmes. L'inspection générale de l'administration conduit une mission sur ces sujets, avec des éléments de comparaison internationale. En la matière, la police française est l'une des plus centralisées. Nous achetons en pleine propriété, et réparons nous-mêmes nos véhicules. Certains de nos voisins externalisent la réparation, d'autres louent leurs véhicules à des prix que l'on peut juger prohibitifs.

Toutes ces questions, qui sont totalement pertinentes et mettent en cause des choix stratégiques, sont sur la table. J'espère que l'inspection générale de l'administration (IGA) pourra nous éclairer à la fois sur les coûts et les conséquences sociales.

M. Christian Rodriguez, major-général de la gendarmerie nationale. – Je voudrais revenir sur un point que vous avez évoqué, monsieur le rapporteur spécial, et sur lequel je n'ai pas tout à fait le même avis que mon ami Éric Morvan. Il s'agit des véhicules, qui constituent un vrai sujet. L'âge moyen des véhicules a légèrement baissé entre le début de l'année et aujourd'hui, passant de 8,4 à 7,2 ans. Je vous concède que si la baisse pouvait encore s'accroître, on signerait assez vite ! En gros, une fois qu'un véhicule a les pneus lisses, on en change, ce que les lois votées par le Parlement nous permettent de faire plus facilement aujourd'hui. Et nous sommes en train d'investir un petit peu plus sur ce plan.

Si nous parvenons à trouver un modèle qui permette de garantir le maintien en condition opérationnelle et un âge moyen des véhicules à quatre ou cinq ans, ce sera une bonne option. Il se trouve que La Poste a un modèle que nous regardons, sur lequel l'IGA travaille avec les deux inspections générales.

S'agissant de l'habillement, la Cour a évoqué, à un moment donné, un décalage possible entre notre action et les besoins que les personnels peuvent exprimer. Nous tenons un discours constant. Je préside pour ma part chaque année une commission des « tenues » au sein de laquelle siègent des représentants de l'ensemble des régions de gendarmerie de France. Nous travaillons en visioconférence avec les outre-mer et regardons, point à point, l'ensemble des matériels qu'il faut changer ou arrêter. Nous avons supprimé il y a peu la casquette, que les gendarmes ne supportaient pas, la remplaçant par le bonnet de police. Au-delà de l'anecdote, nous allons plus loin sur ce sujet et essayons d'avoir un réel dialogue avec les utilisateurs, qui nous disent de manière très claire ce qu'ils ont à nous dire au sein des commissions diverses et variées. Il s'agit pour nous d'être complètement en adéquation avec les besoins exprimés sur le terrain : nous sommes là non

pour faire fonctionner une direction générale mais pour aider les gens de terrain !

Sur les stands de tir, les armes longues, nous sommes dans l'anticipation, si ce n'est que la construction d'un stand de tir demande un peu de temps. La décision de mettre en place les armes longues, dont nous nous souvenons tous, était liée à un besoin immédiat de nos personnels confrontés à des personnes dotées de ce type d'armes. Nous avons déjà des armes longues mais la demande est aujourd'hui plus importante que l'offre.

Cela étant, pour les armes de poing, notre ambition est non de construire de nouveaux stands de tir, mais de passer des conventions avec les fédérations de tir pour l'utilisation des stands. Nous considérons que c'est de la perte de temps et d'argent que de faire habiliter un stand déjà habilité par la fédération pour le même type de munition. Notre démarche est assez pratique : ce que l'on souhaite concrètement à terme – nous sommes pour l'instant à la moitié du chemin –, c'est permettre à un gendarme de faire ses tirs d'entretien. Il y a une partie de tir en situation que nous prendrons en compte, mais si le gendarme doit tirer 90 cartouches par an, nous souhaitons qu'il puisse le faire au stand de tir de la commune la plus proche de son unité d'implantation et qu'il puisse le faire tout seul. Ensuite, il remplit, sur la base de données personnelles, le tir qu'il a effectué, et pour nous, il aura coché la case ! Cela reposera sur la confiance. Sur des sujets comme ceux-là, les gendarmes sont aussi motivés que nous pour que les tirs puissent être effectués dans les meilleures conditions.

En ce qui concerne les garages, la Cour a relevé avec raison que, dans certains endroits, la situation est très perfectible, mais elle a également relevé que cela fonctionne bien dans d'autres, grâce à de bonnes pratiques. Je pense donc que le premier effort consiste à faire en sorte de les étendre partout, ce qui devrait pouvoir se faire assez rapidement.

Je voudrais enfin appeler votre attention sur un petit point de « désaccord » – le mot est fort. Il y a un sujet de résilience. On l'a vu quand vingt forces mobiles étaient déployées à Calais, on l'a vu avec les trente forces mobiles de Notre-Dame-des-Landes, on l'a vu à Saint-Martin, il arrive un moment où surgit un problème de mécanique que le tissu local ne peut pas prendre en charge. On se rend compte qu'il est indispensable de projeter, au-delà des personnes déployées sur place, une capacité.

Si le modèle futur tend vers une externalisation du soutien automobile, ce qui peut s'entendre, nous devons préserver une capacité, qu'il faut objectiver : la capacité permettant d'être projeté, par exemple, en Nouvelle-Calédonie. Si nous envoyons près de dix escadrons sur place, il faudra également envoyer le personnel pour entretenir les véhicules. Cela ne signifie pas que nous ayons besoin de tous les mécaniciens dont nous disposons aujourd'hui, il suffit d'avoir la taille optimale, laquelle s'objective. On peut considérer approximativement que 20 % des effectifs doivent

suffire, mais cela mérite d'y réfléchir encore. Sans plaider pour demain, je veux dire que les crises sont devant nous, notamment dans les outre-mer, où il faut garder cette capacité de pouvoir répondre rapidement.

Mme Sylvie Vermeillet. – Merci aux intervenants pour la qualité de leurs propos. Une question courte à M. le directeur général de la police nationale et à M. le major-général de la gendarmerie : la réforme annoncée des retraites complique-t-elle les recrutements pour les 10 000 nouveaux postes auxquels notre rapporteur spécial a fait allusion ?

M. Jérôme Bascher. – Je saisis l'occasion de cette audition pour remercier M. le directeur général de la police nationale d'avoir affecté cet été, dans le département de l'Oise, des forces supplémentaires sur la zone de Creil, qui est tout à fait particulière.

S'agissant des véhicules, je constate que les besoins exprimés depuis le terrain sont souvent infinis. Sans avoir de doute sur le caractère raisonnable des uns et des autres, force est de constater que la notion de besoins est parfois un peu compliquée.

Sur les garages, je constate les miracles accomplis par le garage de la gendarmerie, qui parvient à désosser trois voitures pour en faire une opérationnelle. En vérité, je me déssole qu'on soit obligé de désosser trois voitures pour essayer d'en faire une qui marche, et c'est bien là le problème ! C'est là où le bât blesse ! En effet, on parle de véhicules neufs, en oubliant de mentionner qu'on a choisi de couper, peut-être un peu trop, les crédits consacrés à l'entretien, jadis en progression eu égard à l'âge des véhicules. Sous le discours selon lequel « on a des véhicules neufs », il reste que le parc moyen, lui, demeure très vieux et je crains, pour ma part, une grande difficulté opérationnelle. J'en appelle donc aux magistrats de la Cour des comptes et au rapporteur spécial pour veiller à un bon équilibre.

M. Thierry Carcenac. – En matière de mutualisation des achats, le rapport évoque un potentiel à mieux exploiter avec les forces armées et les douanes et il mentionne quelques catégories d'équipement. Au-delà de la direction des achats de l'État, comment envisagez-vous d'aller pour aller plus loin dans le cadre de cette mutualisation ?

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Aujourd'hui, le moral des troupes semble quelque peu atteint dans la police et dans la gendarmerie. Cet élément d'information est, selon moi, assez déterminant dans nos raisonnements et réflexions.

Premier point, vous avez souligné qu'un effort de financement important - presque un triplement - avait été fait depuis 2012, tout au moins, après les attentats ; vous avez indiqué qu'il serait peut-être judicieux de prélever ces moyens de financement sur le titre 2. Il me paraîtrait intéressant, avant de faire des propositions sur la réduction des sommes inscrites au titre 2, de savoir quel serait le montant du financement idéal pour un vrai

renouvellement du matériel. Pour ma part, j'inciterais plutôt à la prudence. Quel serait ce montant selon vous ?

Il reviendrait ensuite au Gouvernement et à la représentation nationale d'établir l'effort nécessaire au sein même du budget de la sécurité nationale ; ou de se prononcer sur la réduction budgétaire d'autres postes. Raisonner uniquement de manière interne n'est pas forcément judicieux.

Deuxième point, il me semble qu'il y a un partage sur le diagnostic élaboré par la Cour des comptes, ce qui est en soi intéressant. J'aimerais savoir si vous partagez les recommandations de la Cour.

Enfin, une question qui est peut-être de simple bon sens : lorsque se posent des problèmes urgents de mécanique dans la police ou la gendarmerie, est-il imaginable de faire appel aux forces armées, qui peuvent avoir des mécaniciens disponibles ? Cette idée vous paraît-elle ubuesque ?

J'ai été surpris par la différence entre les doctrines. S'il existe une telle différence d'appréciation et d'approche, il importe de s'y pencher, au nom de l'efficacité, car il y a manifestement quelque chose à faire : appartient-il aux politiques d'intervenir ?

Pour finir, je regrette, comme le rapporteur spécial, que nous ne puissions pas avoir suffisamment d'éléments de comparaisons internationales, car celles-ci sont toujours utiles. Pour s'inspirer des bons exemples, ou se réjouir de notre exemplarité !

M. Jean-Michel Lair, conseiller maître à la Cour des Comptes. - En effet, en l'absence de comparaisons internationales établies, nous avons essayé de faire au mieux. Les éléments que nous avons recueillis étaient intéressants, mais ils sont tout à fait insuffisants pour produire des enseignements précis. On connaît bien la difficulté de cet exercice. Nous avons en France une police et une gendarmerie, ce qui n'est pas le cas partout. Nous avons des traditions historiques assez fortes. Nous avons une préfecture de police. La Cour des comptes s'aperçoit parfois, lorsqu'elle recueille des informations à l'étranger, que la réalité ne correspond pas tout à fait aux propos tenus par les personnes consultées - en l'espèce, le réseau des attachés de sécurité. Pour obtenir des éléments utiles, il faudrait envoyer sur le terrain des spécialistes capables d'approfondir l'analyse, dans des pays comparables au nôtre dans leur organisation.

J'en viens aux véhicules, point très important compte tenu des enjeux financiers. La Cour des comptes note que de très larges réflexions sont engagées à partir des analyses des missions, pour déterminer les besoins et dégager la meilleure façon d'y répondre, sans aucun tabou, y compris si nécessaire par la location de véhicules.

Monsieur le rapporteur spécial, vous avez évoqué la question de l'UGAP, sujet assez délicat. L'UGAP offre un certain nombre d'avantages. On voit bien, à l'expérience, qu'il y a quelques inconvénients et certains

coûts d'intermédiation : délais de livraison manifestement excessifs et insupportables, absence de visibilité sur le calendrier des livraisons... Le ministère de l'intérieur représente une part extrêmement importante des acquisitions de véhicules. Son retrait du dispositif déstabiliserait l'ensemble du système au détriment des autres acheteurs publics - hôpitaux, administrations... Ce sujet très délicat nécessite une discussion interministérielle.

La question de l'habillement est également abordée sur le terrain. Nous ne pouvons pas savoir exactement l'importance du problème : combien d'agents achètent eux-mêmes une partie de leur équipement ? Ce que nous notons, c'est qu'avec l'amélioration du dispositif du compte à points et les normes de confort unifiées entre la police et la gendarmerie, on devrait aboutir à une plus grande satisfaction des besoins. Pour la police, les habillements - en particulier les chaussures utilisées - avaient été testés par des groupes d'agents qui avaient rendu des conclusions positives. Cela montre bien que les consultations ne sont pas toujours très significatives.

J'aborde maintenant les pistes de mutualisation. Nous mentionnons tout au long de notre rapport de nombreux chantiers sur lesquels il faut progresser. Rien n'est jamais gagné - on le voit bien sur les achats. L'avancée n'est pas linéaire : il y a eu un recul sur certains types de produits. Il faut en permanence consolider ce mouvement.

M. Éric Morvan. - On a évoqué tout à l'heure le fait qu'il faut parfois désosser deux voitures pour permettre à une troisième de fonctionner. En soi, ce n'est pas dramatique, c'est même plutôt vertueux, y compris pour le développement durable. Un problème se pose si les deux épaves ne sont pas remplacées. Nous en revenons à la question du renouvellement automobile.

Sur la réforme des retraites et le recrutement, ce que nous redoutons, c'est que l'annonce d'une réforme des retraites emporte assez souvent un effet d'accélération des départs à la retraite. En effet, les personnes concernées demandent à partir en retraite sur la base du cadre juridique qu'ils connaissent, considérant que le prochain sera moins favorable. Nous redoutons cette situation et nous anticipons le fait que des personnes qui ne souhaitaient pas forcément partir rapidement à la retraite le fassent dès maintenant. La conséquence serait de gonfler nos besoins de recrutement pour être en capacité de remplacer l'excédent générationnel dont nous serons privés. Nous ne pouvons pas procéder à un chiffrage faute de connaître le contenu de la réforme qui sera proposée.

La mutualisation au-delà de la police et de la gendarmerie, c'est une chose que nous faisons déjà avec les douanes, sur l'armement, les protections, les munitions... Nous avons une réflexion pour massifier et obtenir des conditions d'achat plus avantageuses sur un certain nombre d'articles : pourquoi pas avec les polices municipales, sans parler forcément

de l'armement, qui est un sujet de débat plus récent ? La situation est plus compliquée du fait du principe de libre administration des collectivités territoriales, mais nous sommes tout à fait ouverts.

L'UGAP est un vrai sujet. Si l'on est égoïste et que l'on regarde les choses à l'aune du ministère de l'intérieur, à certains égards, on a intérêt à ne pas passer par l'UGAP. Toutefois, nous sommes son premier client. Sortir de ce dispositif poserait un problème à d'autres ministères, qui n'auront pas la même puissance d'achat et profitent de la nôtre. C'est un sujet interministériel. Nous pourrions avoir une approche égoïste et ne plus passer par l'UGAP.

Les différences de doctrines ont été évoquées. Cela n'est pas choquant et cela s'explique par des « terrains de jeux » un peu différents, si vous me permettez cette trivialité. Intervenir dans un tissu urbain peu dense ou dans une cité difficile de la région parisienne n'implique pas les mêmes postures opérationnelles. Cela peut conduire, au-delà de la culture des forces inscrite dans l'histoire, à des doctrines différentes, mais cela n'est pas systématique.

M. Christian Rodriguez a parlé des stands de tir. C'est un vrai sujet, y compris immobilier puisqu'il faut les construire et les entretenir. La police et la gendarmerie n'ont pas les mêmes doctrines en matière d'utilisation des stands de tir privés. Ainsi, la gendarmerie accepte que ses gendarmes tirent dans des stands agréés par la Fédération française de tir, alors que la police nationale exige une double certification, qui fait intervenir une commission spécialisée.

Je pense, comme de M. Rodriguez, que nous aurons besoin de garder une capacité interne d'entretien des véhicules, notamment outre-mer.

M. Christian Rodriguez. – La gendarmerie nationale suit de très près le dossier des retraites. Nous craignons des départs qui nécessiteraient des recrutements. Nous avons nommé un « monsieur retraite », un colonel de gendarmerie qui suit attentivement ces sujets. Il peut être sollicité par qui le souhaite. Nous avons mis en ligne un calculateur de la retraite. La communication est très intense auprès des personnels. Ce sujet est bien évidemment leur première préoccupation.

J'en arrive aux véhicules. Nous avons préservé les niveaux d'entretien. Mais vous n'empêchez pas les gendarmes de bricoler deux voitures pour en faire une troisième. Aujourd'hui, 3 100 brigades couvrent 95 % du territoire. La moyenne de la superficie d'une communauté de brigade est supérieure à celle de Paris et il n'y a pas de métro ! La voiture est un vrai besoin. Les gendarmes veillent à être capables de se déplacer.

M. Éric Morvan a évoqué les éventuelles mutualisations. Au-delà de l'UGAP, on peut se poser la question concernant les véhicules, les hélicoptères, ... Des blindés datant de mai 68, cela commence à dater ! Nous travaillons sur le sujet avec les armées depuis le début des années soixante-

dix. La coopération avec les armées se fait très naturellement, notamment outre-mer. Ce sont les armées qui ont les moyens de projection, on l'a vu au fil des crises successives. En métropole, les bases militaires sont beaucoup moins nombreuses qu'auparavant. Il est compliqué d'obtenir un mécanicien.

Une externalisation plus poussée éviterait de déplacer trop loin les véhicules à entretenir ; il faudrait aussi faire en sorte d'améliorer l'entretien pour les véhicules de gamme classique. Si les réflexions aboutissent à un dispositif plus performant, tant mieux !

S'agissant des polices municipales, je rejoins ce qu'a dit M. Éric Morvan. On a ainsi expérimenté le prêt de postes radios pour garantir une interopérabilité entre des polices municipales et des forces de sécurité. Je crois que cette forme d'interopérabilité peut convenir. Dès lors que dans certains endroits, des polices municipales sont fortes et très équipées, il faut conventionner. Les mentalités sont prêtes. Les personnels travaillent de plus en plus ensemble au quotidien. Cela permettra, de proche en proche, de surmonter les difficultés.

La doctrine est très liée à la culture et aux facteurs d'identification de chacune des forces. L'exemple des armes chambrées ou pas est très intéressant. Sur les armes de poing, on disait auparavant : « Vous allez sur le terrain, votre arme doit être chambrée, c'est-à-dire que vous devez avoir engagé une cartouche. » Il faut savoir qu'en engageant une cartouche, le chien reste à l'arrière et il suffit d'une infime pression sur la détente pour que le coup parte. C'est arrivé, et cela aurait pu être dramatique. Nous avons senti que cette règle mettait les personnes en difficulté. Par conséquent, la consigne a été modifiée. Nous avons opté pour une responsabilisation des utilisateurs, qui apprécient le moment opportun pour tirer.

M. Vincent Éblé, président. – Cette affaire ne renvoie pas seulement à la géographie, mais aux situations et aux contextes des opérations. Si vous êtes dans une situation sensible, vous faites en sorte de pouvoir réagir dans les délais les plus brefs.

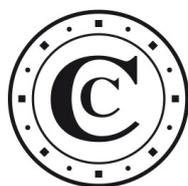
M. Christian Rodriguez. – La doctrine est la conséquence d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels la culture, l'identification à la force, les modes d'action. Ce sont des sujets sur lesquels nous devons converger davantage. La résistance interne a diminué ces dernières années. Il faut continuer à travailler sur le sujet. Faisons confiance aux directeurs généraux s'agissant de la doctrine !

M. Vincent Éblé, président. – Je propose que la commission autorise la publication de cette enquête en application de l'article 58-2 de la LOLF.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Dominati.

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



L'ÉQUIPEMENT DES FORCES DE L'ORDRE

Un effort de mutualisation et de rationalisation
à poursuivre

Communication à la commission des finances du Sénat

Mai 2018

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I DES MODALITÉS ENCORE IMPARFAITES DE DÉFINITION DES BESOINS.....	29
I - DE L'EXPRESSION DES BESOINS À LEUR VALIDATION : UNE CHAÎNE FRAGMENTÉE ET INSTABLE	29
A - Des progrès accomplis en amont des arbitrages budgétaires annuels	30
B - Des processus de dialogue de gestion annuel inégalement aboutis.....	30
C - Un dispositif mis à mal par le contexte sécuritaire et qui n'a pas suffisamment intégré la contrainte budgétaire.....	32
D - L'ébauche d'un processus de décision plus cohérent.....	34
II - UNE CONSOLIDATION IMPARFAITE DES BESOINS	37
A - Une prise en compte insuffisante de l'environnement des matériels	37
B - Un souci de « faire masse » qui peut favoriser une meilleure définition des besoins mais complique la prise en compte des spécificités	39
C - Une vision prospective insuffisamment développée	42
D - Une démarche qui doit se rapprocher encore davantage des utilisateurs	45
III - DES DOCTRINES ET DES PRATIQUES À PRÉCISER ET HARMONISER.....	48
A - Des niveaux de dotation et des doctrines encore imprécis	48
B - Des critères de réforme à compléter.....	51
C - La persistance de différences peu compréhensibles entre forces	53
CHAPITRE II UN DISPOSITIF D'ACHAT À CONSOLIDER.....	57
I - DES OUTILS À METTRE EN PLACE OU À CONSOLIDER	59
A - Une stratégie d'achat à formaliser	59
B - Une organisation du dispositif d'achat à sécuriser et à rationaliser.....	66
C - Une recherche de la performance achat à renforcer	71
II - DES MARGES DE PROGRESSION À EXPLOITER	74
A - Des achats hors SAELSI à rationaliser	74
B - Des marges de progression en matière de mutualisation des achats	82
C - Une performance à renforcer pour les marchés les plus importants.....	89
CHAPITRE III UNE FONCTION LOGISTIQUE INSUFFISAMMENT VALORISÉE QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉE	97
I - UNE CHAÎNE DE DISTRIBUTION À RATIONALISER.....	97
A - Des circuits d'approvisionnement peu mutualisés	97
B - Une démarche de performance embryonnaire dans la chaîne de distribution	101
II - UNE GESTION DES STOCKS LACUNAIRE.....	106
A - Des systèmes d'information logistique anciens et cloisonnés entre la police et la gendarmerie.....	106
B - Une connaissance et un contrôle insuffisant des stocks	110

C - Des conditions de stockage hétérogènes, des normes de sécurité inégalement respectées	112
III - DES CONDITIONS D'UTILISATION ET DE MAINTENANCE À AMÉLIORER DANS LES DEUX SECTEURS	114
A - Armement et munitions : des évolutions insuffisamment anticipées, une mutualisation des contrôles à promouvoir.....	115
B - Les véhicules : une réorganisation à soutenir.....	122
LISTE DES ABRÉVIATIONS	131
ANNEXES	135

Avertissement

Sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la présidente de la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour, par un courrier du 19 décembre 2016, de réaliser une enquête sur « les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation) ». Par une lettre du 11 janvier 2017, le Premier président a confirmé que la Cour serait en mesure de mener l'enquête demandée et de remettre le rapport correspondant en 2018.

Après un échange avec M. Philippe Dominati, sénateur de Paris à l'origine de cette demande, la Cour a précisé, par un courrier du Premier président du 15 mars 2017, le champ et les modalités de l'enquête¹.

L'instruction a été conduite de telle sorte que chaque sujet bénéficie d'éclairages multiples. Elle s'est articulée autour des approches suivantes :

- des questionnaires ont été adressés aux directions générales de la police et de la gendarmerie nationales (DGPN et DGGN), à l'ensemble des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), au service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) et aux régions de gendarmerie. Il convient de souligner les difficultés rencontrées dans le traitement des réponses des SGAMI, dont le système d'information comporte de nombreuses ruptures statistiques ;
- des entretiens (ou contacts) ont été menés :
 - au niveau central du ministère de l'intérieur : SAELSI, DGPN (conseiller budgétaire du DG, DRCPN, DCPJ, DCSP, DCCRS, DCPAF) et DGGN (direction du soutien et des finance - DSF, direction des opérations et de l'emploi - DOE), DEPAFI, délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cyber-menaces (DMIS), CBCM, préfecture de police de Paris (PP), ainsi que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) pour les mutualisations ; la PP n'a pas fait l'objet d'un examen aussi approfondi que le SAELSI car il est apparu que la plupart des équipements contrôlés relevaient de marchés nationaux (en revanche, lorsque cela semblait pertinent et nécessaire, les particularités de la PP ont été évoquées, compte tenu en particulier des montants financiers et de certains achats réalisés en propre) ;
 - avec d'autres ministères : les ministères économiques et financiers (direction des achats de l'État (DAE), direction du budget (DB), direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ainsi que les ministères des armées (mission achats) et de la justice (direction de l'administration pénitentiaire - DAP) pour les mutualisations ;
 - avec des organisations représentatives du personnel de la police et avec l'association professionnelle nationale de militaires (gendarmerie) GENDXXI ;

¹ Les échanges de courrier entre le Sénat et la Cour des comptes figurent à l'annexe n° 1.

- avec les principaux fournisseurs des catégories d'achats contrôlées (dont l'UGAP pour les véhicules et les principaux fournisseurs d'habillement, d'armement et de munitions, à l'exception de la NSPA qui n'a pas souhaité rencontrer la Cour) ;
- des visites de terrain : dans quatre SGAMI (Est, Île-de-France, Nord, Sud), dans des unités territoriales, dans les principaux établissements du SAELSI (Centre de recherche et d'expertise de la logistique – CREL – au Chesnay, Établissement central logistique de la police nationale - ECLPN - à Limoges et Centre national de soutien logistique – CNSL – au Blanc) ; en diverses occasions, des centres de stockage ont été inspectés, dans les magasins centraux comme dans les unités territoriales ;
- des travaux sur des échantillons de marchés, sur place et sur pièces, ainsi que, plus généralement, sur les données relatives à la gestion des équipements. Les rapporteurs ont été confrontés à des difficultés majeures puisque les données disponibles se sont révélées insuffisamment fiables. Concernant les achats, il a fallu un important travail d'extraction de l'application Chorus puis de retraitement d'un flux considérable de données pour obtenir des chiffres précis et utilisables. Le travail d'instruction s'est également heurté à l'insuffisante fiabilité des systèmes d'information utilisés pour la gestion des stocks en raison de leur obsolescence, ainsi qu'à l'absence de statistiques exploitables en matière logistique ;
- des travaux d'expertise sur les systèmes d'information : analyse d'une part, du parc d'outils informatiques mobilisé pour la gestion des matériels et équipements des forces de l'ordre, et d'autre part, des modes de recensement et d'inventaire de ces matériels et équipements, en faisant notamment apparaître les écarts entre inventaires physiques et inventaires comptables ;
- des éléments de comparaisons internationales : à la demande de Cour, la direction de la coopération internationale (DCI) du ministère de l'intérieur a saisi un certain nombre d'attachés de sécurité intérieure ; onze contributions sont parvenues, d'un intérêt limité, en provenance d'Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Slovaquie, Roumanie, Italie, Espagne, Slovénie et Grande Bretagne.

Cette enquête a été notifiée le 19 mai 2017 au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale, au préfet de police de Paris, au contrôleur budgétaire et comptable du ministère de l'intérieur, au directeur général des finances publiques, à la directrice du budget et au directeur des achats de l'État.

Les observations provisoires issues du délibéré de la chambre du 15 février 2018 ont été communiquées le 28 février aux autorités suivantes : secrétaire général du ministère de l'intérieur, directeur général de la police nationale, directeur général de la gendarmerie nationale, chef du SAELSI, contrôleur budgétaire et comptable du ministère de l'intérieur, préfet de police de Paris, préfets des zones Est, Sud-Est, Sud, Sud-Ouest, Ouest, Nord, directrice du budget, directeur des achats de l'État, directeur général des douanes (extraits), secrétaire général pour l'administration du ministère des armées (extraits), directeur général de l'administration pénitentiaire (extraits).

La Cour a reçu des réponses de chacun des destinataires, à l'exception des six préfets de zone de défense et de sécurité, le secrétaire général du ministère de l'intérieur ayant toutefois indiqué que les réponses de ces derniers étaient intégrées dans celles des deux directeurs généraux.

Les réponses ont été suivies le 13 avril 2018 d'auditions à la demande de la Cour, en application des dispositions de l'article L. 140-3-1 du code des juridictions financières. Ont été entendus :

- M. Denis Robin, secrétaire général du ministère de l'intérieur, accompagné de M. Antoine Gobelet, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières, et de Mme Laetitia Cesari-Giordani, sous-directrice des programmes et de l'achat.
- M. Michel Vilbois, chef du SAELSI, accompagné de M. Jean-Michel Riaux, sous-directeur des achats, du colonel Xavier Lejeune, sous-directeur de la logistique et du Colonel Charles Dudognon, secrétaire général.
- La direction générale de la gendarmerie nationale, représentée par le général de corps d'armée Christian Rodriguez, major général de la gendarmerie nationale, accompagné de M. Michel Vilbois, chef du SAELSI, et du lieutenant-colonel Sébastien Thomas, chef du bureau de la synthèse budgétaire à la DGGN.
- M. Eric Morvan, directeur général de la police nationale, accompagné de M. Gérard Clerissi, directeur des ressources et des compétences de la police nationale, de M. Régis Castro, conseiller budgétaire, et de M. Sébastien Daziano, sous-directeur chargé des finances.

En tenant compte de l'analyse des réponses reçues et des auditions précitées, un projet de communication a été délibéré le 26 avril 2018 par la quatrième chambre, présidée par M. Jean-Philippe Vachia, et composée de Mme Evelyne Ratte, présidente de chambre maintenue, M. Christian Martin, président de section, Mme Françoise Saliou, M. François Adam, Mme Mireille Faugère, Mme Sylvie Toraille, M. Jean-Louis Sciacaluga, conseillers maîtres, sur le rapport présenté par M. Jean-Michel Lair, conseiller maître, M. Nicolas Hauptmann, conseiller référendaire, M. Bertrand Saint-Etienne, auditeur, Mmes Marie-Anne Toledano et Christine Bronnec, rapporteuses extérieures, et au contre-rapport de M. Yves Rolland, conseiller maître.

Le projet de communication a ensuite été examiné et approuvé le 15 mai 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani, présidents de chambre, et M. Gilles Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

L'équipement des forces de l'ordre est au cœur des enjeux de sécurité intérieure. Dans un contexte marqué par une activité opérationnelle soutenue et la persistance d'une menace terroriste élevée, il a une incidence directe sur les conditions d'exercice de leurs missions par la police et la gendarmerie nationales.

La problématique à laquelle le ministère de l'intérieur doit aujourd'hui faire face consiste à combler le retard pris dans cet équipement, qui avait cessé de constituer une priorité budgétaire, au risque de fragiliser la capacité opérationnelle des forces. Il lui apporte une double réponse :

- d'une part, les dépenses en équipements et matériels des forces de l'ordre ont progressé très sensiblement entre 2012 et 2017 (+ 180 %). L'augmentation a été particulièrement marquée à partir de 2015 dans le cadre de plans successifs de renforcement pour les quatre catégories d'achats retenues par l'enquête² ;
- d'autre part, la mutualisation entre police et gendarmerie nationales s'est accentuée. En effet, l'administration des fonctions support de la sécurité intérieure a été renouvelée en profondeur au cours de la période sous revue. Des services ont été créés pour mettre en œuvre la mutualisation des fonctions support de la police et de la gendarmerie nationales. Au niveau central, le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) recense les besoins métiers des directions opérationnelles, exerce la fonction achat et assure la logistique nationale des matériels livrés. Au niveau déconcentré, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) ont été créés avec l'ambition de rassembler les fonctions support des deux forces.

Cependant, en dépit des progrès de la mutualisation entre les forces et malgré des moyens budgétaires accrus, la prise en compte des besoins ainsi que l'exercice des fonctions achat et logistique doivent être rendus plus efficaces. L'ensemble de cette chaîne doit progresser dans son organisation et son fonctionnement.

Des modalités de recensement et de validation des besoins à améliorer

Le dispositif de recensement et de validation des besoins mis en place à partir de 2014 a permis quelques avancées. D'inutiles différences entre forces ont été remises en cause, le champ des tests de nouveaux matériels a été élargi et une vision plus large que celle des structures territoriales a été imposée.

Ce dispositif demeure néanmoins lourd, instable et peu transparent ; en pratique, sa logique a, de surcroît, été contrariée par la survenance des plans de renforcement ou par la prise en compte de contraintes budgétaires.

² Véhicules, armements et munitions, équipements de protection et habillement.

L'appréhension des besoins souffre encore d'une connaissance imparfaite de la situation, d'une approche non intégrée et insuffisamment prospective. Le point d'équilibre entre, recherche d'économies d'échelle et prise en compte de certaines spécificités n'a pas encore été trouvée. Les doctrines des deux forces ne sont pas suffisamment précisées, actualisées ou harmonisées.

Ces facteurs expliquent l'absence de concordance entre les besoins exprimés et le matériel finalement acquis mais elle peut aussi procéder de l'absence de réponse ou de faisabilité industrielle.

Dès lors, la définition des besoins n'est pas pleinement satisfaisante. Leur justification devrait se fonder sur les missions exercées plutôt que sur une logique de renouvellement, en particulier pour les véhicules. Toutefois, des initiatives intéressantes ont été prises récemment pour rationaliser la démarche de recensement et d'objectivation des besoins.

Une fonction achat à consolider et à rationaliser

De manière générale, le dispositif d'achat des forces de sécurité doit être mieux encadré, sécurisé et rationalisé. Bien que récent, ce dispositif, après la survenance d'événements terroristes qui l'ont profondément impacté, doit faire aujourd'hui l'objet d'une attention prioritaire.

Or l'absence d'orientations précises pour chacune des grandes catégories d'achat conduit à s'interroger sur l'existence d'une vision stratégique globale des achats métiers des forces de sécurité. La formalisation d'une véritable stratégie paraît aujourd'hui indispensable pour garantir l'efficacité et la performance du dispositif d'achat.

L'insuffisance de son encadrement appelle une formalisation des procédures. Les mécanismes de contrôles interne et de gestion, de même que les outils de pilotage du processus d'achat progressivement mis en place, doivent encore être consolidés.

Un montant important d'achats est réalisé au niveau déconcentré, notamment dans le domaine de la maintenance des véhicules, entraînant une perte de visibilité sur l'ensemble des achats des forces. Si un premier marché national interministériel est prévu en 2018 pour une partie des pièces détachées des véhicules, la question du niveau pertinent d'achat reste toutefois posée pour plusieurs catégories d'achats déconcentrés.

L'attention portée à la performance du dispositif d'achat reste insuffisante. Si la mutualisation des achats a connu des progrès au niveau ministériel comme interministériel, des marges de progression demeurent.

Le recours aux centrales d'achat, premiers fournisseurs des forces de sécurité, a permis de leur faire bénéficier d'économies d'échelle. Néanmoins, celles-ci mériteraient d'être mieux évaluées grâce à un dialogue exigeant avec les acheteurs.

Dans le cadre de la mise en œuvre des plans de lutte contre le terrorisme, les marchés résultant d'une situation d'urgence impérieuse ont pu être conclus selon une procédure négociée, sans publicité ni mise en concurrence. Le compte rendu de ces commandes ne permet cependant pas de s'assurer que chaque achat répondait aux critères de l'urgence impérieuse. D'un point de vue financier, les achats réalisés sous l'empire de ces procédures, par définition peu préparés, ont occasionné de faibles gains à l'achat, voire des pertes.

S'agissant des marchés formalisés les plus récurrents, des gains importants semblent avoir été réalisés lors de récents renouvellements. Ils mettent en évidence une procédure achat plus performante mais interrogent sur les conditions de tarification obtenues au titre des précédents contrats.

Les services doivent désormais mieux s'organiser pour assurer leur mission de conduite des achats sur le long terme.

Une fonction logistique à adapter aux enjeux

La chaîne de distribution des équipements de sécurité intérieure n'est presque pas intégrée entre la police et la gendarmerie. En dépit de la création du SAELSI et des SGAMI, le soutien logistique repose largement sur des circuits séparés entre les deux forces.

Par ailleurs, la fonction logistique fait l'objet d'un suivi et d'une démarche de performance insuffisants, malgré des enjeux opérationnels majeurs. L'exécution des marchés et le respect des délais de livraison ne sont suivis que depuis peu et de manière encore partielle. D'importants retards ont été rencontrés dans les livraisons de véhicules.

L'inadaptation des systèmes d'information logistique (SIL) obère la qualité du contrôle de gestion. L'efficacité du pilotage de la fonction logistique est limitée par le manque de fiabilité des informations fournies par les SIL sur les stocks. La démarche d'inventaire engagée n'est pas encore systématique, varie selon les catégories de matériels et ne permet pas de produire une information exhaustive.

Le stockage des équipements des forces de l'ordre est effectué dans des conditions très hétérogènes compte tenu notamment de l'état du parc immobilier de la police et de la gendarmerie.

S'agissant des infrastructures et services associés aux matériels, les évolutions récentes de l'armement de la police et de la gendarmerie paraissent ne pas avoir été assez anticipées, en particulier sur la formation au tir. Par ailleurs, une mutualisation de l'activité des SGAMI et des régions de gendarmerie permettrait de garantir des calendriers de contrôle régulier des armements sur l'ensemble du territoire.

Concernant les véhicules, malgré un taux de disponibilité qui reste satisfaisant, le vieillissement du parc se poursuit.

Un dispositif en équilibre instable

L'analyse de la chaîne qui va de l'identification des besoins à l'utilisation des équipements et matériels de la police et de la gendarmerie fait ressortir un certain nombre de constats transversaux. Ils traduisent les faiblesses d'une organisation complexe, soumise à une forte pression.

La mutualisation, en progrès sensible pour les achats depuis la création du SAELSI, reste, d'abord, à consolider : elle ne s'est pas étendue à tous les niveaux attendus. L'harmonisation des doctrines des deux forces demeure trop lente, s'agissant tant des besoins que de l'emploi des matériels. Force est aussi de constater la faible mutualisation de la fonction logistique dans la mesure où les services ne font pas vraiment l'objet d'une utilisation conjointe : celle des

établissements relevant du SAELSI n'est pas pleinement partagée, les SGAMI travaillent essentiellement pour la police et les systèmes d'information restent cloisonnés.

La chaîne est, ensuite, marquée par l'absence d'outils de gestion, liée en partie aux faiblesses des systèmes d'information, mais aussi à une formalisation insuffisante des processus : le suivi des achats n'est pas exhaustif, la stratégie n'est pas assez formalisée et il n'y a pas de démarche de performance des circuits logistiques. L'ensemble gagnerait à être piloté au moyen d'objectifs stratégiques et d'indicateurs homogènes, encore trop rares aujourd'hui.

La professionnalisation des ressources humaines est une autre nécessité. Une revalorisation de la fonction logistique, en particulier dans la police nationale, doit intervenir sans délai. Elle devrait se traduire tant dans la gestion des ressources humaines, qu'il s'agisse d'ingénieurs ou de techniciens, que dans la sensibilisation de l'ensemble des personnels. Le niveau de formation reste très insuffisant dans la fonction « achat ».

Enfin, la gouvernance de l'ensemble peut être améliorée. Celle du SAELSI fonctionne, mais dans une transparence assez faible que peut expliquer son rattachement à trois directions générales. Les SGAMI, structures encore récentes, ne sont pas encadrés. Le défaut de pilotage, illustré par le manque de régularité des réunions du comité stratégique, conduit au développement de pratiques dispersées et à une répartition des rôles qui gagnerait à être clarifiée.

Le manque d'information sur les arbitrages budgétaires comme sur l'exécution des marchés contribue à fragiliser la chaîne des acteurs. L'organisation actuelle, telle qu'elle résulte des réformes de 2014, reste inaboutie.

*

**

L'effort budgétaire entrepris à partir de 2015 a permis un relatif rattrapage par rapport aux années antérieures, marquées par l'éviction des dépenses d'équipement au profit des dépenses de rémunération des policiers et des gendarmes. Si le poids des dépenses d'équipement dans l'ensemble des crédits de la police et de la gendarmerie nationales demeure minime (3% en 2017), il a plus que doublé au cours de la période. L'exécution des plans de renforcement s'est traduite par un accroissement du parc automobile des forces de sécurité intérieure, ainsi que par un renforcement conséquent des armements et des moyens de protection des policiers et des gendarmes dans l'exercice de leurs missions. Des progrès ont été parallèlement enregistrés dans la mutualisation des achats.

Toutefois, alors que l'effort budgétaire en faveur des matériels et équipements des forces de sécurité a été significatif ces dernières années, il convient à présent de les doter d'outils permettant d'objectiver leurs besoins et de suivre la performance des différents maillons de la chaîne d'achat. S'il est difficile de mesurer l'apport exact des réorganisations intervenues depuis 2014, il est en revanche certain que l'État ne s'est pas encore doté de tous les outils analytiques et prospectifs indispensables pour répondre aux besoins de ses forces de sécurité.

Le développement de la menace terroriste et l'ampleur de la réponse qu'il a appelée ont empêché le SAELSI de consacrer des efforts suffisants au développement de son organisation interne. Il s'agit désormais d'en faire une priorité et les responsables de programme doivent apporter leur entier concours à la direction de ce service.

La Cour considère que l'effort de rationalisation doit être poursuivi autour des trois priorités suivantes :

- la définition des équipements des forces de sécurité intérieure doit procéder d'une véritable évaluation de leurs besoins opérationnels et rompre avec la logique de renouvellement qui prévaut aujourd'hui ;
- la politique d'achats doit s'inscrire dans une stratégie pluriannuelle formalisée à partir d'une vision prospective ;
- la chaîne logistique doit être revalorisée et la gestion des stocks renforcée.

Recommandations

La Cour formule les recommandations [SB1] suivantes :

Pour améliorer les modalités d'expression et de validation des besoins

1. (DGPN, DGGN, DEPAFI, SAELSI) : stabiliser la procédure et le calendrier de consultation des services de police et, pour les deux forces, renforcer la communication en direction des unités territoriales sur les raisons des choix des matériels et équipements ;
2. (DGPN, SAELSI) : d'ici 2019, achever la définition d'une doctrine sur la consistance souhaitable du parc automobile, compléter ou actualiser les textes relatifs aux autres dotations, enfin élaborer, pour chaque direction centrale de la police, un tableau récapitulatif des matériels mis à la disposition des unités ;
3. (DGPN, DGGN) : poursuivre l'harmonisation des doctrines d'emploi des matériels et équipements de la police et de la gendarmerie.

Pour consolider et rationaliser le dispositif d'achat

4. (DGGN, DGPN, DEPAFI-RMA, SAELSI, SGAMI) : formaliser la stratégie pluriannuelle d'achat des services du ministère de l'intérieur, pour chacune des catégories d'achat concernées, sur la base d'une vision exhaustive et à jour des achats métiers des forces de sécurité ;
5. (DEPAFI-RMA, SAELSI, SGAMI) : mieux formaliser les procédures et doter les services concernés d'outils de suivi et de contrôle plus performants ;
6. (DEPAFI-RMA, SAELSI, SGAMI) : mieux identifier le niveau pertinent d'achat en distinguant les achats déconcentrés de ceux pouvant être satisfaits par les marchés nationaux, tout en privilégiant l'achat mutualisé ;
7. (DEPAFI-RMA, SAELSI, SGAMI) : assigner aux services acheteurs des objectifs chiffrés et en assurer le suivi par des outils adaptés.

Pour valoriser davantage la fonction logistique et mieux adapter sa gestion aux enjeux

8. (DGPN, DGGN, SAELSI) : évaluer les gains liés à la poursuite des mutualisations logistiques et compléter celles-ci par des schémas communs de livraison pour les deux forces ;

9. (DGPN, DGGN, SAELSI SGAMI) : améliorer la performance de la chaîne de distribution en développant des outils de suivi de l'exécution des marchés et de livraison par les services déconcentrés ;
10. (DGPN, DGGN, SAELSI, SGAMI) : systématiser la réalisation des inventaires physiques annuels en l'accompagnant d'une stratégie commune de modernisation et de sécurisation des systèmes d'information logistiques, à consolider avant 2020 ;
11. (DGPN, DGGN, DEPAFI, SAELSI, SGAMI) : déployer un système d'information logistique performant, sécurisé et commun aux deux forces de sécurité intérieure ;
12. (DGPN, DGGN, SAELSI, SGAMI) : renforcer le contrôle interne et la sécurité dans l'ensemble des lieux de stockage en imposant une traçabilité permanente des matériels sensibles, et en relevant systématiquement les conditions de stockage non conformes ;
13. (DGPN, DGGN, DEPAFI, SAELSI) : rapprocher les doctrines des deux forces sur l'usage des stands de tirs en vue d'aboutir à une mutualisation complète de cette fonction ;
14. (SAELSI, SGAMI) : évaluer le fonctionnement des ateliers automobiles mutualisés et les économies attendues des différents projets de regroupement des ateliers.

Introduction

Le maintien à un niveau élevé de la menace terroriste et les revendications exprimées par certains agents des forces de sécurité ont mis en pleine lumière, depuis 2015, des préoccupations quant à l'équipement de la police et de la gendarmerie nationales, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Conformément à la demande de la commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2° de la LOLF, le présent rapport porte sur les quatre catégories essentiels au sens financier et opérationnel : les véhicules, les armes et munitions, les équipements de sécurité et l'habillement des personnels en tenue.

Depuis 2012, l'État a accru les moyens budgétaires du ministère de l'intérieur pour assurer le maintien en condition opérationnelle des équipements des forces de sécurité intérieure, alors que les choix budgétaires antérieurs avaient eu pour effet une réduction continue des crédits d'équipement au bénéfice des dépenses de rémunérations des policiers et des gendarmes. En parallèle, le ministère de l'intérieur a réformé l'organisation interne des fonctions d'achat et de logistique afin d'en améliorer l'efficacité.

L'importance accordée par l'État à l'équipement des forces est illustrée en premier lieu par l'effort budgétaire qui lui est consacré. Les dépenses d'équipement ont très fortement augmenté entre 2012 et 2017, en particulier sous l'effet des plans de renfort successifs décidés dans le contexte des attentats de 2015. La police et la gendarmerie nationales ont ainsi chacune bénéficié d'une augmentation significative de crédits, qui a permis un renforcement sensible de leur équipement.

La période sous revue se caractérise donc par une ample augmentation des dépenses d'équipement des forces de l'ordre, celles-ci passant de 132 M€ en 2012 à 372 M€ en 2017, soit une hausse de plus de 180 % sur la période. Cette hausse, déjà amorcée entre 2012 et 2014, s'amplifie et devient particulièrement marquée à partir de 2015, dans le contexte des plans successifs de renforcement des capacités décidés à la suite des attentats ayant frappé la France.

Tableau n° 1 : évolution des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales

En CP (M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
Montants exécutés	132,4	166,3	169,2	237	376	372,1	+ 181 %

Source : Cour des comptes d'après CHORUS

NB : Ont été retenues pour chacun des programmes 176- Police nationale, et 152- Gendarmerie nationale, les catégories de dépenses suivantes : véhicules sur roues (y compris les pièces détachées), armes et munitions, moyens de protection et habillement.

La Cour a régulièrement souligné l'existence d'un effet d'éviction des dépenses d'équipement en raison du poids des dépenses de rémunération (titre 2) dans les programmes budgétaires 176- *Police nationale*, et 152- *Gendarmerie nationale*, risquant à terme d'obérer le maintien des capacités opérationnelles des forces³. Si ces programmes restent caractérisés par la prépondérance de la rémunération, la part des dépenses d'équipement a néanmoins progressé de manière significative pour s'établir à près de 3 % en 2017.

Tableau n° 2 : part des dépenses d'équipement dans les crédits de la police et de la gendarmerie nationales (hors CAS Pensions)

<i>En CP (M€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
<i>Montants cumulés P 176 et P 152</i>	11 501,6	11 569	11 597,1	11 834,5	12 164,5	12 590,2	+ 9,5 %
Dont dépenses de titre 2	9 365,9	9 419,6	9 480,9	9 586	9 734,5	10 131,2	+ 8,2 %
Part des dépenses d'équipement	1,1 %	1,4 %	1,4 %	2 %	3,1 %	3 %	

Source : Cour des comptes d'après les RAP Sécurités 2012 à 2016

L'effort d'équipement (372 M€) est à rapporter à l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement des deux programmes, soit, en 2017, 2,1 Md€ pour le titre 3 et 361 M€ pour le titre⁴ 5.

L'incidence budgétaire des plans de renforcement des capacités

Cinq plans gouvernementaux de renforcement des capacités des forces de l'ordre expliquent en grande partie la hausse des dépenses d'équipement des forces de sécurité :

- le plan de lutte anti-terroriste (PLAT), plan triennal 2015-2017 mis en place à la suite des attentats de janvier 2015, par un décret d'avance⁵ qui a ouvert 84,5 M€ de crédits hors titre 2 au profit de la police et de la gendarmerie, dont 51,8 M€ pour l'achat de nouveaux équipements. En 2015, le PLAT s'est traduit par des acquisitions à hauteur de 55 M€ (28,7 M€ pour la police nationale et 26,3 M€ pour la gendarmerie nationale) ;
- le plan de renforcement des forces mobiles dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale (« plan migrants⁶ ») annoncé en juin 2015 en réponse à l'intensification des flux

³ Notes d'exécution budgétaires de la mission « Sécurités » des exercices 2011 à 2014.

⁴ À l'exception des acquisitions de véhicules, inscrites en dépenses d'investissement, l'ensemble des dépenses sous revue sont imputées en titre 3.

⁵ Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁶ Le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) n'a donné lieu qu'à un abondement en crédits de titre 2 au PLF 2016.

migratoires et financé par amendement du Gouvernement au PLF 2016. Dans ce cadre, 7,2 M€ de dépenses hors titre 2 ont été prévus. Les dépenses d'équipement exécutées à ce titre représentent 3,8 M€ en 2016, dont 2,7 M€ pour la gendarmerie nationale ;

- le plan « BAC-PSIG »⁷, annoncé par le ministre de l'intérieur en octobre 2015, ne s'est pas accompagné de l'ouverture de crédits supplémentaires. Il vise à renforcer ces services et unités fréquemment mobilisés sur des interventions sensibles. Concernant les équipements, 39,5 M€ ont été exécutés en 2016, à raison de 31,6 M€ pour les BAC et de 7,9 M€ pour les PSIG et PSIG-Sabre⁸ ;
- le « pacte de sécurité » (PDS ou PLAT 2) a été lancé à la suite des attentats de novembre 2015. Cet important plan biennal (2016-2017) constitue une campagne de rééquipement et de renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité intérieure. Hors titre 2, le PLAT 2 a été financé par une majoration du PLF 2016 à hauteur de 93,4 M€. S'agissant du volet équipement, 85 M€ de dépenses ont été exécutées en 2016, soit 32,6 M€ pour la police et 56 M€ pour la gendarmerie ;
- le plan de sécurité publique (PSP) d'octobre 2016 avait pour objet de mieux défendre les forces de l'ordre contre les attaques, comme celle survenue à Viry-Châtillon. L'enveloppe globale annoncée était de 250 M€. Toutefois, seuls 100 M€ ont fait l'objet d'une ouverture de crédits supplémentaires au PLF 2017, dont 60 M€ consacrés à l'équipement de la police et 19 M€ à celui de la gendarmerie. Le reste des abondements correspond à des crédits initialement fléchés sur le pacte de sécurité. Les dépenses exécutées au titre du PSP s'élèvent à 119 M€, dont 58,8 M€ pour la police et 62,9 M€ pour la gendarmerie, soit les montants les plus importants des cinq plans de renforcement.

Tableau n° 3 : montant des acquisitions d'équipements réalisées par le SAELSI au titre des plans de renfort sur les catégories d'achat retenues par l'enquête (2015-2017)

<i>Plan de renfort (en M€)</i>	Police nationale	Gendarmerie nationale	Total
<i>PLAT 1</i>	23,9	31,1	55
<i>Plan migrants</i>	1,1	2,7	3,8
<i>BAC / PSIG Sabre</i>	31,6	7,9	39,5
<i>PLAT 2</i>	28,9	56,0	84,9
<i>PSP</i>	56,8	62,3	119,1
<i>Total</i>	142,3	160	302,3

Source : Cour des comptes d'après SAELSI

Au total, plus de 300 M€ ont été exécutés en faveur de l'équipement des forces de l'ordre au titre des plans de renforcement.

⁷ Brigades anti-criminalité. Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie.

⁸ Unités d'intervention lourde de la gendarmerie, destinées à être appelée en première urgence avant le recours éventuel au groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN).

Le suivi de l'exécution budgétaire des crédits alloués dans le cadre de ces plans reste toutefois perfectible. Si les PLAT 1 et 2 ainsi que le PSP font l'objet d'un axe de suivi spécifique des dépenses (hors titre 2) dans le système d'information financier de l'État, CHORUS, les crédits du PLAT 1 et du PLAT 2 sont globalisés, ce qui nuit à la traçabilité de la dépense.

Par ailleurs, l'exécution budgétaire des PLAT sur le périmètre de dépenses de l'enquête en 2015 et 2016 fait apparaître un écart de 7 M€ au titre des PLAT 1 et 2 par rapport aux données du service de l'achat des équipements et de la logistique de sécurité intérieure (SAELSI), explicable par le fait que ce dernier intègre des dépenses exécutées en 2017. De même, s'agissant du PSP, l'essentiel des dépenses se rattachant à ce plan ont été exécutées en 2017.

Tableau n° 4 : dépenses d'équipement exécutées au titre des plans de lutte anti-terroriste et du plan de sécurité publique

<i>Plan de renfort (en M€)</i>	2015	2016	2017	Total
<i>PLAT 1 et 2</i>	34,1	108,3	50,9	193,3
<i>PSP</i>	/	13,6	130,6	144,2

Source : Cour des comptes d'après CHORUS

De plus, dans le cadre de la mise en œuvre des PLAT, les marchés résultant d'une situation d'urgence impérieuse ont pu être conclus selon une procédure négociée, sans publicité ni mise en concurrence. Cependant, le compte rendu de ces commandes est insuffisant au regard des règles de droit applicables : il ne permet ni de documenter suffisamment la formulation du besoin, sur les plans qualitatif et quantitatif, ni de s'assurer que chaque achat répondait bien aux critères de l'urgence impérieuse. D'un point de vue financier, les achats réalisés sous l'empire des procédures d'exception ont été peu préparés, laissant présumer de faibles gains à l'achat, voire des pertes du fait de l'absence de conditions optimales de négociation.

L'absence de suivi de l'exécution budgétaire des autres plans (« migrants » et « BAC-PSIG ») ne peut qu'être regrettée s'agissant, pour le premier, d'un plan financé par une majoration des ressources adoptée par le Parlement et, pour le second, d'un important redéploiement de crédits en cours de gestion.

Des disparités entre les deux forces dans l'effort d'équipement

L'augmentation des dépenses d'équipement entre 2012 et 2017 est plus prononcée dans la gendarmerie (+ 186 %) que dans la police (+ 176 %).

Tableau n° 5 : évolution comparée des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie

<i>En CP (M€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
<i>Police nationale</i>	70,2	81,7	77,6	108,2	188,4	193,9	+ 176,1 %
<i>Gendarmerie nationale</i>	62,2	84,6	91,6	128,6	187,3	178,2	+ 186,5 %

Source : Cour des comptes d'après CHORUS

De 2012 à 2017, les moyens consacrés à l'équipement dans la police et la gendarmerie nationales ont progressé dans des proportions comparables pour chaque force. Les deux forces ont consacré en 2016 un montant comparable de crédits à leur équipement, soit près de 190 M€ chacune. En 2017, ces montants se stabilisent, à la hausse pour la police et à la baisse pour la gendarmerie.

Rapporté au total de ses crédits, l'effort d'équipement de la gendarmerie apparaît plus important que celui de la police, bien que les contraintes propres à chaque force, conjuguées à des différences persistantes de doctrine, rendent inopérant tout objectif de parité de dépense. Si la part des dépenses d'équipement augmente au sein des programmes 152 – *Gendarmerie nationale*, et 176 – *Police nationale*, entre 2012 et 2016, le ratio équipement/crédits des forces demeure plus élevé pour la gendarmerie.

Tableau n° 6 : part respective des dépenses d'équipement dans les crédits de la police et de la gendarmerie nationales (hors CAS Pensions)

<i>En CP (M€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>P 176</i>	6 626,9	6 632,8	6 644,5	6 838,6	7 045,8	7 281,8
<i>Ratio police</i>	1,06 %	1,23 %	1,17 %	1,58 %	2,67 %	2,66 %
<i>P 152</i>	4 874,7	4 936,2	4 952,6	4 995,9	5 118,6	5 308,4
<i>Ratio gendarmerie</i>	1,3 %	1,71 %	1,85 %	2,57 %	3,66 %	3,3 %

Source : Cour des comptes d'après les RAP 2012 à 2016 et CHORUS

En 2012, la police nationale consacrait 1,1 % de ses dépenses (hors CAS Pensions) à son équipement, contre 1,3 % pour la gendarmerie. En 2017, la part des dépenses d'équipement de la police nationale représente moins de 2,7 % de ses crédits, tandis que l'effort d'équipement de la gendarmerie atteint 3,3 % de ses crédits.

Les dépenses d'équipement rapportées aux effectifs, en augmentation dans les deux forces, restent supérieures dans la gendarmerie au cours de la période, en raison notamment des conditions d'exercice de ses missions, justifiant l'existence d'un parc automobile plus étendu.

Tableau n° 7 : dépenses d'équipement par ETPT de la police et de la gendarmerie nationales

<i>ETPT - €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
<i>P 176 (ETPT)</i>	124 934	123 202	123 325	123 397	124 295	125 442	+ 0,41 %
<i>Ratio police (€)</i>	562,1	663,3	629,1	877,1	1 515,7	1 545,8	+ 175,0 %
<i>P 152 (ETPT)</i>	91 860	91 726	91 760	91 967	92 085	94 470	+ 0,25 %
<i>Ratio gendarmerie (€)</i>	677,2	922,3	998,1	1 176,8	2 034,5	1 886,5	+ 178,6 %

Source : Cour des comptes d'après les RAP 2012 à 2016 et CHORUS

NB : Ont été intégrés dans le périmètre, pour la gendarmerie nationale, les corps des officiers et sous-officiers ainsi que les gendarmes adjoints volontaires ; pour la police nationale, les corps de commandement, de conception et de direction et d'encadrement et d'application, ainsi que les adjoints de sécurité.

La période sous revue est marquée par une augmentation de la dépense moyenne d'équipement par ETPT, hors personnels administratifs et techniques, de plus de 170 % dans la police comme dans la gendarmerie. En 2017, la gendarmerie dépense en moyenne 1 886 € par ETPT pour l'équipement de ses effectifs, contre 1 545 € pour la police.

Un effort financier qui bénéficie aux quatre catégories d'équipement sous revue

La hausse des dépenses d'équipement entre 2012 et 2017 concerne l'ensemble des matériels relevant du champ de l'enquête, mais dans des proportions variables.

Tableau n° 8 : structure des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales

<i>En CP (M€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
<i>Armes et munitions</i>	12,1	8,4	6,6	19,6	50,4	40,4	+ 232,8 %
<i>Habillement</i>	52,8	68,2	54,3	52,4	67,9	78,2	+ 48,2 %
<i>Moyens de protection</i>	2,2	6,7	3,74	24	74,2	82,7	+3 731 %
<i>Véhicules</i>	65,3	82,7	104,6	140,8	183,3	170,7	+ 161,2 %

Source : Cour des comptes d'après CHORUS

Les véhicules représentent le premier poste de dépense au sein du périmètre de l'enquête, soit chaque année près de la moitié des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie. La hausse de plus de 160 % des dépenses d'acquisition de moyens mobiles au cours de la période est imputable en quasi-totalité aux achats de véhicules, ceux de pièces détachés étant restés relativement stables (entre 53 M€ en 2012 et 59 M€ en 2016)⁹.

⁹ Hors le périmètre de l'enquête, les dépenses de carburant de la police et de la gendarmerie représentent en 2016 près de 84 M€.

Il résulte de cette évolution une augmentation du parc des deux forces sur la période.

Tableau n° 9 : parc de véhicules de la police et de la gendarmerie nationales au 1^{er} janvier

<i>Parc Véhicules</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2013/2017
<i>PN</i>	28 146	27 980	28 190	28 090	29 223	29 730	+ 6,2 %
<i>GN</i>	17 193*	31 127	30 529	30 612	30 847	31 603	+ 1,5 %
<i>Total</i>	/	59 107	58 719	58 702	60 070	61 333	+ 3,8 %

Source : Cour des comptes d'après SAELSI

* Seuls les véhicules « opérationnels » de la gendarmerie étaient intégrés au périmètre en 2012. À partir de 2013, la DGGN a pris en compte l'ensemble de son parc de véhicules, à l'instar de la DGPN.

Les autres postes de dépense (habillement, moyens de protection, armes et munitions) ont également fait l'objet d'un effort très significatif entre 2012 et 2017. Les dépenses d'armes et de munitions ont ainsi progressé de près de 230 % entre 2012 et 2017, s'établissant à 40 M€ cette dernière année. Il en résulte une hausse significative de la quantité d'armement détenu par les forces de sécurité intérieure.

Tableau n° 10 : armement détenu par la police et la gendarmerie nationales au 1^{er} janvier

<i>Armes</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
<i>Armes de poing</i>	307 248	307 659	307 181	306 741	307 482	316 020	+ 2,9 %
<i>Dont PN</i>	143 948	144 451	144 436	144 437	144 548	152 071	+ 5,6 %
<i>Dont GN</i>	163 300	163 208	162 745	162 304	162 934	163 949	+ 0,4 %
<i>Armes de force intermédiaire*</i>	13 305	14 425	15 164	17 318	17 461	23 328	+ 75,3 %
<i>Dont PN</i>	7 399	8 346	8 343	8 846	8 843	14 262	+ 92,8 %
<i>Dont GN</i>	5 906	6 079	6 821	8 472	8 618	9 066	+ 53,5 %
<i>Pistolets mitrailleurs</i>	18 294	18 140	18 111	18 074	19 054	20 905	+ 14,3 %
<i>Dont PN</i>	5 614	5 463	5 455	5 419	5 406	5 500	- 2 %
<i>Dont GN</i>	12 680	12 677	12 656	12 655	13 648	15 405	+ 21,5 %
<i>Fusils d'assaut</i>	5 813	5 737	5 909	6 071	6 064	9 469	+ 68,1 %
<i>Dont PN</i>	5 673	5 597	5 578	5 561	5 555	8 545	+ 50,6 %
<i>Dont GN</i>	140	140	331	510	509	924	+ 560 %

Source : Cour des comptes d'après SAELSI

*Pistolets à impulsion électrique et lanceurs divers (grenades lacrymogènes, balles de défense)

NB : Ces données recouvrent l'ensemble des armes toutes positions administratives confondues (en service, en réserve, en cours de transport, en réparation, en excédent ou sans emploi). Ainsi, la proportion élevée d'armes de poing détenues en gendarmerie par rapport aux effectifs s'explique par le nombre significatif d'armes en réserve ou sans emploi (notamment le pistolet automatique MAS G1).

Acquisition revêtant une importance opérationnelle et symbolique forte, compte tenu de son origine militaire, le fusil d'assaut de modèle HK G36 a été introduit au profit des deux forces dans le cadre du plan de sécurité publique, pour les unités de type BAC et PSIG.

Tableau n° 11 : fusils d'assaut (HK G36) détenus par la police et la gendarmerie nationales au 1^{er} janvier

<i>Fusil d'assaut</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2012/2017
<i>HKG36</i>	506	506	705	766	774	4 311	+ 752 %
<i>Dont PN</i>	366	366	374	376	385	3 507	+ 858,2 %
<i>Dont GN</i>	140	140	331	390	389	804	+ 474,3 %

Source : Cour des comptes d'après SAELSI

De nouveaux services pour faire progresser la mutualisation et la qualité des achats

Depuis 2014, le dispositif de la commande publique a été réorganisé à la fois au niveau central, avec la mise en place du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) et, au niveau déconcentré, avec la transformation des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) en secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI).

Le SAELSI au niveau central

Le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure relève du ministère de l'intérieur. Créé par un décret du 12 août 2013 et un arrêté du 6 décembre de la même année, opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2014, il trouve son origine dans la volonté de mutualiser les services de police et de gendarmerie en matière d'achat, d'équipement et de logistique¹⁰.

Placé sous l'autorité conjointe du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), du directeur général de la police nationale (DGPN) et du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le SAELSI a pour principale mission la gestion de la commande publique au sein de la mission « Sécurités ». Ce service d'expertise et de prestation est appelé à coordonner l'ensemble de la chaîne de commande pour les trois directions générales. La conception, la programmation pluriannuelle des marchés et leur exécution relèvent de sa responsabilité.

L'objectif initial assigné à cette nouvelle structure était la rationalisation de la fonction achat afin, d'une part, d'obtenir des gains à l'achat par des commandes groupées et, d'autre part, de mieux répondre aux besoins des utilisateurs. En effet, de nombreux marchés portant sur des équipements relativement similaires, il semblait possible de faire des économies par des volumes de commande plus importants. Une stratégie d'approvisionnement à long terme commune aux trois directions générales devait être définie. La relation avec les fournisseurs devait enfin être améliorée et permettre de nouer des partenariats stratégiques pérennes avec certains d'entre eux.

¹⁰ Les services logistiques de la sécurité civile lui sont également adjoints mais de manière relativement marginale.

Par ailleurs, dès 2015, la montée en puissance de la menace terroriste a conduit à mettre l'accent sur la rapidité des livraisons.

Le SAELSI assume les fonctions achat, équipement mais aussi logistique de la DGPN, de la DGGN et de la DGSCGC. À ce titre, il participe à la définition des besoins en matériels et équipements des forces opérationnelles ; il est la clé de voûte de la commande publique dans le domaine de la sécurité intérieure.

Un audit de l'inspection générale de l'administration (IGA) réalisé en mars 2014¹¹, dès les premiers jours de la création du service, évoquait cependant les risques induits par l'hétérogénéité de la DGPN, de la DGGN et de la DGSCGC.

Plus de 460 agents travaillent au sein des différentes composantes du service :

- le service central, composé de trois sous-directions : achat, équipements et logistique.
- des établissements déconcentrés, notamment l'Établissement central logistique de la police nationale à Limoges (ECLPN), le Centre national de soutien logistique au Blanc (CNSL) et le Centre de recherche et d'expertise de la logistique du Chesnay (CREL). Il dispose, par ailleurs, sur la base d'une convention avec la DGSCGC, des moyens et compétences des Établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL).

Les SGAMI au niveau déconcentré

Les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur, services déconcentrés de ce ministère, ont été créés par le décret du 6 mars 2014. Leurs missions et leur organisation ont été précisées par un arrêté du 6 mars 2014 et une circulaire du 30 avril 2014.

Ils sont devenus opérationnels le 1^{er} mai 2014¹². Les SGAMI trouvent eux aussi leur origine dans la volonté de mutualisation des services de la sécurité intérieure. L'ambition était, selon les termes de la circulaire du 30 avril 2014, de « *faire de l'échelon zonal l'échelon déconcentré de droit commun pour la mise en œuvre des fonctions support de la police et de la gendarmerie nationales et pour certaines tâches de soutien des préfectures (...)* ». Les SGAMI ont remplacé les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) avec, pour objectif principal, d'intégrer la fonction support de la gendarmerie dans le périmètre des anciens SGAP.

Il existe un SGAMI par zone de sécurité et de défense, le secrétariat général étant placé de droit sous l'autorité du préfet de zone. Les missions qui leur sont attribuées sont multiples : ils ont, en effet, compétence obligatoire dans certains domaines budgétaires, d'exécution et de dépense de la recette, des ressources humaines, de la paye, de la logistique, de l'immobilier, des SIC, du contrôle de gestion et du contrôle interne budgétaire et comptable. De manière générale, ils exercent principalement des missions d'accompagnement administratif des services locaux du ministère.

¹¹ IGA, IGPN, IGGN et IDSC, Audit des fonctions achat, équipement et logistique des forces de la sécurité intérieure et de la sécurité civile, mars 2014.

¹² Leurs missions et les modalités de leur organisation interne sont précisées par l'arrêté du 6 mars 2014 et par la circulaire du 30 avril 2014.

Le SAELSI est l'interlocuteur principal des SGAMI dans son domaine de compétence, en particulier pour ce qui concerne la logistique. Cette imbrication entre deux entités de mutualisation est caractéristique de la réorganisation de l'administration de la sécurité intérieure intervenue ces trois dernières années.

**

Les éléments de comparaisons internationales sur l'organisation et la logistique des forces de sécurité apparaissent rares et dispersés. Les États conservent pour l'essentiel une organisation et des caractéristiques spécifiques héritées de l'Histoire. [LJ2]

Quelques illustrations de la diversité des pratiques à l'étranger

Deux chaînes d'approvisionnement et de financement fonctionnent en complémentarité au Royaume-Uni : un financement intégralement privé pour les uniformes, les systèmes d'information et de communication, l'entretien des bâtiments, l'alimentation des agents ; un financement mixte avec recours partiel au secteur privé, notamment pour l'entretien des véhicules sur roues. Les deux tiers des véhicules de la police de Londres sont sous contrat avec une société privée. L'entreprise garantit la disponibilité opérationnelle des véhicules. À la différence de la France, seuls 5 % des policiers britanniques sont armés. Par ailleurs, il n'y a pas de gendarmerie en Grande-Bretagne. La maintenance des armements est réalisée localement ; elle est assurée en deuxième niveau par les fournisseurs de l'État central, qui servent également le marché français (SIG, Glock, HK).

En Italie, pays qui possède comme la France et l'Espagne, des forces de sécurité intérieure à la fois militaires et civiles, les dépenses liées aux équipements et aux matériels sont entièrement financées sur fonds publics. Treize centres logistiques régionaux sont répartis sur l'ensemble du territoire et pilotés par un centre technique national selon une organisation administrative très verticale. Pour la gestion et le suivi des armes, l'Italie a fait le choix d'une organisation centralisée, avec un lieu unique qui assure à la fois le stockage, le contrôle technique et la maintenance, situé dans le sud du pays. Les procédures de mutualisation entre les forces de police et les *carabinieri* sont encore très limitées.

En Espagne, les directions générales de la *Guardia civil* et de la police nationale sont distinctes et aucune mutualisation n'est envisagée.

L'Autriche a fusionné en 2005 sa police et sa gendarmerie. Sa flotte de véhicules sur roues est gérée en *leasing*. Chaque voiture est dotée par le prestataire d'un livre de bord électronique, ce qui permet, au moyen d'une application informatique dédiée, un suivi très fin de l'état du parc. À l'issue de la période de *leasing*, les véhicules sont rendus au prestataire.

En Allemagne, enfin, la police berlinoise se signale par le renouvellement fréquent de son parc de véhicules, à hauteur de 25 % chaque année¹³.

**

La Cour a procédé à une analyse séquentielle de la chaîne d'approvisionnement qui va de l'identification des besoins à l'utilisation des matériels et équipements. Elle a considéré que cette démarche, qui s'est appuyée sur l'organisation actuelle des services concernés, permettait

¹³ Source : préfecture de police de Paris.

de mieux détecter et d'analyser les points de faiblesse afin de proposer des pistes d'amélioration.

En conséquence, le présent rapport procède successivement à l'examen :

- du processus d'identification et de validation des besoins (I) ;
- de la fonction achat assurée par des structures mutualisées des deux forces (II) ;
- de la fonction logistique, depuis la livraison des produits jusqu'à leur utilisation, en passant par leur stockage et leur maintien en condition opérationnelle (III).

Chapitre I

Des modalités encore imparfaites de définition des besoins

La qualité de la phase d'expression puis de validation des besoins conditionne l'efficacité et l'efficience des acquisitions de matériels et d'équipements. Longtemps centralisées, les procédures visent, désormais, à prendre de plus en plus en compte les attentes des gendarmes et des policiers. Cette phase est également dépendante d'une parfaite connaissance de l'état des différents équipements avec des règles précises de renouvellement, ainsi que de doctrines d'emploi clairement harmonisées entre les deux forces de sécurité intérieure. Par ailleurs, compte tenu des enjeux de sécurité intérieure, sans cesse en redéfinition, et des évolutions technologiques, les décideurs doivent développer des instruments de veille technologique.

Si des avancées peuvent être constatées, des progrès restent à accomplir pour améliorer une chaîne qui reste fragmentée, complexe et instable (I) ; pour répondre de façon encore plus satisfaisante aux besoins d'une part, en conciliant mutualisation ou groupement d'achats et prise en compte de la spécificité des besoins, d'autre part, en renforçant la veille stratégique (II) ; et, enfin, pour remédier aux différences de doctrines d'emploi (III).

I - De l'expression des besoins à leur validation : une chaîne fragmentée et instable

La mutualisation des équipements entre police et gendarmerie, notamment pour les armements, a été initiée avant l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Elle a été organisée initialement selon un dispositif dit du « chef de file » consistant en des échanges croisés de services : en matière d'armements ou de véhicules, les services compétents de la police et de la gendarmerie avaient harmonisé l'expression de certains de leurs besoins et mis en place une procédure commune de passation des marchés publics ; l'une des deux forces, chef de file, concluait un accord-cadre, chacune passant ensuite un marché subséquent pour satisfaire ses propres besoins.

La création du SAELSI en 2014 devait conduire à la recherche systématique d'une meilleure harmonisation, y compris au stade de la définition des besoins.

À cet égard, si le SAELSI est parvenu à inscrire cette chaîne dans un cadre pluriannuel (A), il doit composer avec des procédures annuelles disparates (B), bousculées par le contexte

sécuritaire et la contrainte budgétaire (C). Il peine à donner au dispositif toute la cohérence et toute la transparence souhaitables (D).

A - Des progrès accomplis en amont des arbitrages budgétaires annuels

Pour mieux recueillir les besoins, le SAELSI a innové en créant des revues de projets, destinées à anticiper l'évolution des besoins en mode triennal, que ce soit du point de vue des missions ou de celui des évolutions et des innovations techniques. Ces revues conduisent ensuite à sensibiliser le monde industriel aux nouvelles attentes prévisibles, à court et moyen termes, grâce à des demandes d'information formalisées.

Procédé novateur, elles permettent d'identifier les priorités des directions et les besoins en équipements nouveaux : à titre d'exemple, les revues de 2016 et 2017 ont été marquées par les réflexions sur le terrorisme et l'immigration irrégulière.

Elles consistent à échanger avec les représentants de chaque direction fonctionnelle et des directions centrales de la DGPN, de la direction des opérations et de l'emploi de la DGGN et de la sous-direction des affaires internationales, des ressources et de la stratégie de la DSCGC à partir des évolutions des missions telles qu'elles sont envisagées sur les trois années à venir.

En 2016, toutefois, le compte rendu de ces revues, rédigé par le SAELSI, indiquait que l'exercice n'avait « *pas permis de dégager autant qu'espéré une vision prospective sur l'évolution des missions sur les trois années à venir et les besoins correspondants en nouveaux équipements.* » Seules la DCPAF et la DCCRS (DGPN), ainsi que dans une certaine mesure la direction des opérations et de l'emploi (DGGN), avaient présenté des réflexions sur les nouvelles contraintes auxquelles leurs services risquaient d'être confrontés dans un avenir proche. Les autres structures avaient plutôt envisagé la revue de projets comme l'occasion de présenter un catalogue de matériels à acquérir, sans rapport avec le besoin opérationnel.

Les revues annuelles de projets ont été organisées pour la quatrième année consécutive en mai-juin 2017. Les synthèses évoquent l'ensemble des besoins mais aussi les souhaits formulés pour les orientations de la recherche et développement. Selon le SAELSI, cet exercice serait désormais, maîtrisé par les représentants des directions opérationnelles.

B - Des processus de dialogue de gestion annuel inégalement aboutis

Les besoins des prescripteurs sont collectés annuellement par le SAELSI dans le cadre de l'élaboration du budget annuel. Le chef du service mène à son niveau un dialogue de gestion avec l'ensemble des directeurs de service de niveau central, afin d'affiner les besoins par direction. La description détaillée de ces processus figure à l'annexe n° 2 pour la gendarmerie nationale et à l'annexe n° 3 pour la police nationale.

Le processus est centralisé et bien formalisé au sein de la DGGN, la DOE et la direction des soutiens et des finances (DSF) se concertant pour articuler l'approche des besoins et celle des ressources disponibles. Il l'est moins pour la police, compte tenu d'une part, de la variété

des métiers et de leur différentes traditions, d'autre part, de la difficulté à déterminer le bon niveau d'intervention.

1 - Dans la police, une agrégation complexe et des modalités changeantes

Avant 2016, chaque service de police disposait d'une enveloppe compartimentée, mais fongible en cours d'année, sous la forme de droits de tirage centraux (DTC). Il passait ses commandes librement dans le respect de cette enveloppe.

À partir de 2016, le système des DTC a été supprimé et les directions centrales ont indiqué leurs besoins au SAELSI sur la base d'une liste de produits dont le prix, dans un premier temps, ne leur est pas communiqué. Un tableau de recensement des articles proposés a ainsi été diffusé aux directions centrales et à la PP à l'été 2016 pour une remontée au service d'achat au début de l'automne. Son arbitrage, à partir des contraintes budgétaires et des choix stratégiques de la DGPN, a été communiqué aux services en février 2017.

Désormais, au mois de novembre n-1, le responsable de programme (RPROG) notifie au SAELSI un budget n, qui comporte deux enveloppes :

- la première pour les véhicules : déclinaison annuelle du plan de renouvellement automobile (PRA) ;
- la seconde pour les matériels et équipements : déclinaison annuelle du plan d'équipement central (PEC).

Pour ce qui concerne les véhicules ou des équipements, le calendrier de mise en œuvre de ce dispositif a cependant pu varier, ce qui gêne l'expression des besoins.

Pour 2017, le SAELSI a effectué des commandes au titre du PRA plusieurs mois avant l'expression des besoins des directions centrales et de la PP, afin de réduire les délais de livraison. Pour l'exercice budgétaire 2018, la demande de recensement n'a été formalisée, au titre du plan d'équipement central (PEC), qu'en janvier 2018.

Des cadres locaux des CRS se plaignent ainsi de ce que la procédure de remontée des besoins change trop souvent, le SGAMI et la direction zonale exerçant à tour de rôle la fonction d'intermédiaire avant la remontée vers la direction centrale. De son côté, la PP souligne que, depuis la création du SAELSI, la campagne de renouvellement ne s'est jamais ouverte à la même période de l'année.

Par ailleurs, le PRA, auparavant unique, est décomposé aujourd'hui en plusieurs tranches, nécessitant une actualisation en cours d'année des expressions de besoin des directions. Une autre difficulté concerne les délais de réponse qui sont jugés trop courts. Ainsi, le SGAMI Île-de-France estime que la constitution d'un PRA en une dizaine de jours est très délicate au regard des quelque 8 000 véhicules qu'il gère, d'autant que les règles de traitement des PRA, différentes d'une année sur l'autre, sont communiquées tardivement par le SAELSI.

S'il est difficile de déterminer la part de responsabilités des différents acteurs de la chaîne budgétaire dans ces processus erratiques, il est indiscutable qu'une stabilisation du dispositif de consultation et de son calendrier permettrait une évaluation plus sérieuse des besoins de la police.

2 - Une mise à l'écart des SGAMI

Plus proches des unités opérationnelles, les SGAMI prennent, paradoxalement, une part de plus en plus limitée dans l'expression des besoins. Ils n'interviennent pas dans ce processus pour la gendarmerie nationale. S'agissant de la police, leur intervention s'est considérablement réduite à partir de 2012 (en tant que SGAP) puis surtout de 2016. Cette évolution est souvent critiquée par les agents des unités de terrain : ceux-ci considèrent que ces entités, plus proches des utilisateurs, sont plus à même de comprendre leurs besoins. Une analyse par type d'équipement est présentée à l'annexe n° 3.

Jusqu'en 2015, les SGAP puis les SGAMI pouvaient être considérés comme des référents techniques et logistiques pour les services de police implantés dans les zones de défense. Lors de dialogues de gestions annuels consacrés à l'expression des besoins, ils étaient chargés de bien dimensionner les enveloppes budgétaires en droits de tirage centraux. Tel n'est plus le cas désormais, certains SGAMI se résignant mal à cette mise à l'écart.

Toutefois, les modalités de fonctionnement variant d'une zone de défense et de sécurité à l'autre, il n'est pas aisé d'apprécier le rôle exact joué par l'ensemble des SGAMI. À leur demande, un dialogue tripartite directions opérationnelles/SAELSI/SGAMI a été mis en place pour le plan de renouvellement automobile pour 2018. Il conviendra d'en tirer un bilan.

**

Combiné avec le rôle important joué par les SGAP puis les SGAMI, l'ancien dispositif des droits de tirage centraux avait pour avantage, du point de vue des unités territoriales de la police, de laisser l'initiative de l'achat aux services dépensiers. Toutefois, cette gestion budgétaire avait pour inconvénient majeur une dispersion de la dépense, l'acquisition de matériels hétérogènes et des achats en fin d'année pour consommer la totalité des enveloppes (s'agissant en particulier des munitions).

Le dispositif plus centralisé désormais en vigueur au sein de la DGPN permet de réaliser des économies mais aussi d'harmoniser davantage les dotations attribuées aux différentes unités territoriales. Des aménagements doivent cependant être mis en place pour éviter les inconvénients d'une centralisation excessive (cf. chapitre 3).

C - Un dispositif mis à mal par le contexte sécuritaire et qui n'a pas suffisamment intégré la contrainte budgétaire

Ce dispositif complexe et instable a dû, en outre, composer d'une part, avec la succession, à un rythme très rapide, des plans de renforcement et d'autre part, avec des contraintes budgétaires de plus en plus fortes.

1 - Le choc des plans de renforcement : des évaluations sommaires des besoins au prix de quelques distorsions

Ces plans ont permis de fournir, dans les délais les plus courts, les matériels et, à titre principal les effets de protection, les armes et les véhicules, adaptés aux forces de sécurité. Leur détail est exposé à l'annexe n° 5.

Si pour le plan de sécurité publique (PSP) les besoins ont été appréciés de manière extensive, les démarches habituelles (concertations préalables, ciblage des produits etc.) ont été réduites au minimum pour tous les autres afin de permettre, compte tenu du niveau élevé de menace, d'équiper les unités avec des matériels connus, fiables et donc compatibles avec les moyens auparavant utilisés.

Les produits les plus rapidement disponibles ont été privilégiés. Il ne subsiste, en tous cas, aucune trace d'analyses de besoins. Leur évaluation a pu être sommaire, notamment pour le renouvellement des véhicules (remplacement au-delà de 200 000 kilomètres, sans prise en compte d'autres critères).

En outre, les plans successifs ont conduit à équiper prioritairement certaines unités spécialisées ou fractions d'unités. Les autres agents ont pu en éprouver un certain dépit. Toutefois, ils ont aussi souvent bénéficié d'éléments de protection dans le cadre de ces plans.

La nécessité d'agir vite n'aurait pas dû dispenser les acheteurs centraux de véritables échanges avec les unités de terrain ou, *a minima*, avec les experts zonaux des SGAMI.

Les plans ont en revanche eu pour effet de ralentir la validation et la satisfaction des besoins pour des produits non concernés. Dans cette catégorie, la gendarmerie évoque, entre autres, les véhicules de la gendarmerie mobile et les véhicules blindés.

En définitive, un des principaux inconvénients de ces plans a été de mettre sous tension un organisme qui venait d'être créé, le conduisant à négliger les autres sujets ainsi que sa propre organisation (cf. chapitre 3).

2 - Un dispositif d'expression des besoins qui doit mieux intégrer la contrainte budgétaire

Le SAELSI a aussi dû, parfois, faire primer la contrainte budgétaire. Il a ainsi été conduit à modifier la réponse apportée à une partie des expressions de besoin, sans qu'en soient informés les services utilisateurs, et, souvent, sans concertation, pour rechercher une solution qui minimise les insatisfactions.

La PP a ainsi indiqué avoir rencontré des difficultés pour remplacer des véhicules utilisés par les forces de primo-intervention. Leur besoin d'une capacité d'emport plus importante aurait dû conduire à acquérir des véhicules de segment supérieur dont le coût unitaire était d'environ 40 % plus élevé. La préfecture regrette que le SAELSI, sans consulter les services, ait commandé des véhicules plus petits ou plus légers, certes moins chers, mais ne correspondant pas aux attentes.

Les besoins non satisfaits se sont ainsi accumulés au fil des ans. Le SAELSI identifie comme besoins non satisfaits incompressibles pour les cinq années à venir ceux qui concernent le renouvellement du parc roulant et de l'armement individuel.

S'agissant du parc roulant, le taux actuel de renouvellement, tant en police qu'en gendarmerie, ne permet que de ralentir son vieillissement : le remplacement de moins d'un dixième du volume en véhicules légers conduit, alors que les critères de réforme s'établissent à huit ans, à les faire glisser de fait vers les dix ans. Sur le parc « lourd », la situation est encore plus critique : les engins spécialisés (véhicules blindés à roues de la gendarmerie, rames SERVAL¹⁴, autocars de transport en commun) et le parc technique (grues, dépanneuses, engins spéciaux de déblaiement, etc.) sont hors d'âge et leur maintenance est devenue problématique. Le ministère doit donc solliciter des dérogations aux nouvelles règles techniques pour conserver l'usage de ces matériels devenus non conformes (cf. chapitre 4).

L'armement individuel (pour ce qui est des dotations acquises au début des années 2000), commence également à montrer des signes de fatigue avec une augmentation des cas de dysfonctionnement. Le SAELSI a décidé de mettre en place en 2018 une plate-forme de signalement des anomalies de fonctionnement des matériels afin de mieux appréhender les manifestations de vieillissement.

En outre, de nouveaux besoins, induits par les plans de renforcement récents, ne tarderont pas à apparaître. Ils n'ont pas encore été évalués mais conduiront nécessairement à compliquer la hiérarchisation des besoins. Les matériels acquis vont connaître un cycle de vie « classique », comprenant leur maintenance, leur contrôle, leur mise en réforme ou destruction et leur renouvellement, avec des besoins de formation des personnels : certains équipements à la durée de vie limitée (notamment les gilets pare-balles), acquis en quantités importantes lors des premiers plans de renforcement, vont bientôt devoir être remplacés.

D - L'ébauche d'un processus de décision plus cohérent

Des initiatives ont été prises récemment par les responsables de programme et le SAELSI pour donner davantage de cohérence au dispositif. Il est encore trop tôt pour juger de leur efficacité.

1 - De toutes nouvelles structures dans la police pour mieux objectiver les besoins

Un comité des équipements a été mis en place en décembre 2017 pour composer avec les difficultés inhérentes à l'éclatement en directions centrales propre à la police nationale. Définie comme « stratégique », cette instance, présidée par le directeur général, devrait examiner la doctrine d'emploi des matériels, les choix à effectuer pour ces derniers et les besoins connexes en formations. Les revues de projets inter-forces pourront être alimentées sur la base des orientations qui en ressortiront.

Par ailleurs, des groupes de travail, qui semblent avoir existé ponctuellement dans le passé mais devraient à l'avenir être mieux structurés, associeront à partir de 2018 le SAELSI et des

¹⁴ Groupes de camions de gamme militaire à capacité tout-terrain, utilisés outre-mer par la gendarmerie nationale.

représentants des directions centrales. Il s'agira d'exprimer et de classer les fonctionnalités attendues des grandes familles d'équipements ; ceci facilitera ensuite la rédaction des cahiers des charges et limitera la tentation de privilégier les articles disponibles « sur étagère ». La transversalité de ces groupes de travail entre les trois forces n'étant pas une priorité affichée, il y aurait lieu de l'assurer.

2 - Une procédure et un calendrier en voie d'aménagement pour mieux articuler la perception initiale des besoins et la contrainte budgétaire

Des progrès sont manifestement à rechercher dans l'articulation entre la démarche d'identification des besoins théoriques, qui a sa logique propre, et celle de la programmation budgétaire. Les directions générales et leurs directions et services doivent être informées plus en amont des perspectives budgétaires, même si elles sont encore appelées à évoluer ultérieurement, et des critères qui seront pris en compte lors des arbitrages. Une partie des frustrations constatées sur le terrain s'explique par l'insuffisance de cette information.

Les revues de projets étant, depuis 2016, programmées en mai-juin au lieu du troisième trimestre, le calendrier du recensement qualitatif des besoins s'accorde désormais mieux avec le cadencement des autres phases d'élaboration des programmes, en particulier les dialogues de gestion du troisième quadrimestre.

Cette avancée n'est pas suffisante. Un projet de circulaire sera, dès cette année, proposé par le SAELSI aux deux responsables de programme afin de mieux formaliser l'ensemble de la procédure et de préciser le calendrier de l'identification des besoins, des travaux initiaux jusqu'à la fin du dialogue de gestion.

3 - Des progrès encore attendus pour rendre plus transparentes les prises de décision

L'expression des besoins des prescripteurs (les trois directions générales et leurs services) recueillie par le SAELSI est en principe analysée et reformulée par le comité stratégique des achats en plan de charge annuel priorisé, après ajout du stock non traité de l'année N - 1 et prise en compte de la capacité de traitement interne au service. Ce plan de charge est ensuite soumis à la validation des DG.

À ce stade, des arbitrages sont rendus par le SAELSI sur la base de critères peu explicites qui vont, semble-t-il, au-delà de la capacité à rattacher les besoins à un marché. Ce point fait l'objet de fréquentes critiques des agents de terrain. Ni les comptes rendus du comité des achats mentionnant ces reformulations, ni les bilans annuels faisant apparaître les reports des années antérieures n'ont cependant pu être produits à la Cour.

L'identification des besoins en équipements est en définitive réalisée pour les deux directions générales à partir de données d'origines diverses :

- les instructions du ministre ;
- les instructions de chaque directeur général ;

- les expressions de besoins des directions et services centraux (police), de la direction des opérations et de l'emploi (DOE-gendarmerie nationale), de la sous-direction des affaires internationales, des ressources et de la stratégie de la DSCGC ;
- les échanges avec les représentants des personnels (syndicats en police, conseil de la fonction militaire de la gendarmerie) ;
- le suivi des échanges d'utilisateurs sur les forums institutionnels ;
- les réunions ponctuelles réalisées, en tant que de besoins, avec les directions et services centraux de police et de gendarmerie ;
- les échanges informels avec des unités opérationnelles à l'occasion des tests de matériels.

Lorsque, du fait des arbitrages, les articles commandés ne correspondent pas aux souhaits exprimés, il est difficile de déterminer à quel niveau (DG, directions centrales pour la police, SAELSI) la décision a été prise. Ce système ne fait pas apparaître la part prise par les différents intervenants dans les choix effectués, alors qu'il est censé avoir pour avantage de remettre au premier plan les responsables de programme. Il en va de même quand, à la suite de l'incapacité du fournisseur de faire face à la demande, des choix de substitution sont effectués sans retour pour consultation vers les unités de terrain.

Cette absence de circulation de l'information et d'explication des choix finaux est très mal ressentie par les cadres locaux qui n'ont pas la possibilité d'expliquer à leurs subordonnés les écarts entre l'expression initiale des besoins et la livraison de matériel.

Une gestion centralisée nécessite, pour être comprise et acceptée par les services, une véritable transparence sur les critères de priorisation et sur ce qui est attribué *in fine* à chacun, sous peine de nourrir un sentiment d'inégalité de traitement. Les services estiment que le SAELSI, mais aussi les directions générales, doivent, à ce titre, faire un effort très important pour améliorer leur communication. Elle peut éventuellement être relayée localement, par exemple par les SGAMI.

Les deux responsables de programme reconnaissent la nécessité de progresser sur ce point. Le SAELSI a fait savoir à la Cour qu'il informerait mieux les utilisateurs sous forme de « brèves » *via* son intranet mais aussi de courriels aux chefs des directions départementales et aux responsables des organisations syndicales, ainsi que les comités d'utilisateurs sur les résultats des expérimentations.

II - Une consolidation imparfaite des besoins

Si des progrès significatifs sont à mettre au crédit du SAELSI, le processus de décision reste imparfait.

La connaissance des besoins est d'abord tributaire de la connaissance de l'existant, donc de la qualité du suivi des stocks et de l'état des véhicules, des armes et munitions, et de la péremption de certains produits, notamment des consommables. Les services du SAELSI, qui sont censés alerter sur les besoins de renouvellement en véhicules, armes et munitions, équipements de protection et habillements, n'ont cependant qu'une vision partielle des stocks et de l'état des équipements (cf. *infra*).

Cette faiblesse n'est pas la seule : le SAELSI appréhende plus les produits que les missions (A) et gère difficilement les demandes trop spécifiques (B) ; il n'exerce pas encore une véritable veille prospective (C) ; et la consultation des agents de terrain reste insuffisamment organisée (D).

A - Une prise en compte insuffisante de l'environnement des matériels

La division du SAELSI en sous-directions, elles-mêmes divisées en bureaux, correspond à la logique opérationnelle. Néanmoins, la communication entre ces entités reste insuffisante. Deux types de problèmes ont été identifiés : des incompatibilités entre matériels et la prise en compte parfois insuffisante de besoins connexes.

1 - Des incompatibilités entre matériels

Des équipements pris individuellement peuvent répondre à un besoin mais devenir source de difficultés une fois assemblés.

Ainsi, les forces de sécurité dont la vocation est d'intervenir en premier sur le terrain et qui sont qualifiées de « primo-intervenants » (BAC PSIG), ont indiqué avoir rencontré des difficultés pour embarquer les nouveaux équipements acquis dans le cadre des plans de renforcement dans des véhicules acquis antérieurement aux événements de 2015-2016 : leur définition actuelle n'intègre pas, en fonction de l'unité, la charge totale emportée, compte-tenu du nombre de fonctionnaires embarqués et de leurs équipements (armes, casques lourds, protections, etc.) ; les nouveaux armements et équipements de protection ont, en effet, un poids qui limite les performances des engins et parfois excède leurs capacités.

Ainsi, la définition du coffre sécurisé d'emport des fusils HK-G36 a été établie indépendamment du type de véhicule. Son implantation stérilise une part importante de leurs coffres, déjà remplis par l'équipement des agents des BAC. Les gilets pare-balles de troisième type (20 kg) y rentrent eux aussi difficilement. Les agents estiment que des breaks longs seraient plus adaptés, au moins dans certains cas.

Les gilets tactiques se révèlent peu compatibles avec les airbags des motocyclistes qui ne peuvent donc pas les porter. Les gilets épais soulèvent, quant à eux, la question du

rafraîchissement des agents qui les portent dans la durée alors qu'ils sont déjà chargés ; pour le moment, aucune solution technique n'a été trouvée.

Il importe donc que la réflexion soit menée en intégrant mieux l'équipement dans son environnement et dans le contexte des missions assignées aux agents.

2 - La prise en compte parfois insuffisante des besoins connexes

L'acquisition d'un équipement ou de matériels suppose la prise en compte de besoins connexes, d'autant que leur technicité s'accroît : besoin d'information pratique des agents sur l'utilisation du produit ; besoin de formation à leur usage voire d'entraînement régulier ; besoin d'entretien et plus largement de maintien en condition opérationnelle avec, là encore, une formation des agents à prévoir. Le SAELSI parvient difficilement à appréhender l'ensemble de ces besoins et à veiller aussi complètement que nécessaire à leur satisfaction, même s'il déclare intégrer la question de la formation dès le stade de préparation du cahier des charges, par un dialogue avec les directions opérationnelles. Ainsi, les problèmes que pose l'organisation des entraînements au tir ne sont pas parfaitement traités (cf. chapitre 3).

Le SAELSI indique être souvent sollicité pour fournir des conseils et explications au sujet des réglages (par exemple les armes, les gilets), ce qui ne relève pas de ses attributions. Si la disponibilité des agents du service pour répondre à ces demandes est reconnue par les acteurs de terrain, cette situation tend à prouver que la distribution de ces équipements n'a pas été accompagnée au départ des actions pédagogiques nécessaires.

En outre, les conséquences des nouveaux équipements sur l'aménagement des véhicules (création de coffres, de postes informatiques, nécessité d'intégrer des matériaux plus légers, etc.) sur l'activité de l'Établissement central logistique de la police national (ECLPN) ont été insuffisamment anticipées. Faute de capacité à répondre à la demande croissante dans les délais requis, une dérogation jusqu'au 31 décembre 2019 a dû être demandée à la direction de la sécurité routière pour l'installation de ceintures de sécurité dans les cars de CRS¹⁵.

Les conditions de stockage des armes à domicile soulèvent également des difficultés qui n'ont pas encore été résolues par les directions opérationnelles.

3 - Une organisation interne du SAELSI cloisonnée et qui reflète davantage les produits que les missions

Organisme jeune, le SAELSI n'a pas encore rôdé son fonctionnement interne.

Les directions opérationnelles de la police et de la gendarmerie comprennent mal la répartition des rôles entre les trois sous-directions du service, voire entre les différents bureaux de la sous-direction des équipements (SDE). La discussion sur les capacités des coffres (cf. *supra*) les a conduits à discuter avec trois bureaux différents, sans compter l'établissement de Limoges.

¹⁵ Décret n° 2016-697 du 27 mai 2016 relatif aux véhicules d'intérêt général et au parc des autocars de la police et de la gendarmerie.

Des échanges plus structurés entre les bureaux de la SDE permettraient d'appréhender globalement des besoins et d'éviter l'apparition d'incompatibilités entre certains matériels ou équipements. La création d'une plateforme intranet les faciliterait. Le transfert, envisagé par le SAELSI, des protections lourdes du bureau de l'habillement à celui des armes-munitions-protections pourrait lui aussi faciliter la prévention de certains problèmes.

Plus fondamentalement, la définition évoquée *infra* de parcs de référence des matériels, surtout pour les moyens mobiles, devrait permettre de dimensionner les besoins en fonction des effectifs et de leurs missions mais aussi de veiller en amont aux problèmes de compatibilité. La Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) a mis en place, pour sa part, une approche intégrée pour les véhicules sanitaires, partant des missions pour arriver au détail des aménagements et de l'équipement.

B - Un souci de « faire masse » qui peut favoriser une meilleure définition des besoins mais complique la prise en compte des spécificités

Créé avant tout pour dynamiser la mutualisation et donc répartir les principaux besoins en grandes catégories, le SAELSI est une machine assez lourde qui prend difficilement en compte les besoins spécifiques, locaux ou propres à certaines unités ou catégories d'agents ; il se risque parfois à des compromis pas toujours satisfaisants.

1 - Une mutualisation qui a facilité le rapprochement des pratiques et permis de démultiplier les tests de produits

Les expressions de besoins aboutissent dans chaque bureau métier de la sous-direction des équipements (SDE) du SAELSI, quelle que soit leur origine. Avant la création du service, chaque force traitait avec ses propres bureaux métiers et l'agrégation était le fruit de démarches séparées, au risque qu'il n'y ait pas mutualisation des besoins en équipements similaires.

a) Un rapprochement des pratiques

Conformément aux objectifs qui ont présidé à sa création, le SAELSI permet de mutualiser, autant que possible, les achats entre les deux forces de sécurité intérieure dans un but d'économies budgétaires, mais également de cohérence nationale s'agissant des équipements utilisés. Il propose, en fonction des besoins exprimés, d'harmoniser les matériels au sein des deux forces ou entre plusieurs directions centrales de la police nationale.

La recherche du compromis, lorsque les attentes sont différentes, est également facilitée et permet, le plus souvent, de « tirer vers le haut » la solution retenue. Tel devrait être le cas avec les évolutions du marché externalisé de l'habillement, dont la prochaine version reprend les points forts des deux marchés police et gendarmerie nationale en un dispositif unique. De même, les boucliers de maintien de l'ordre, autrefois livrés systématiquement avec deux jeux signalétiques (bandeaux POLICE et GENDARMERIE), seront-ils désormais fournis sans, chacune des forces pouvant être approvisionnée par les réserves d'une autre. Pour les pistolets à impulsions électriques, le nombre de batteries livrées avec chaque arme diffère selon qu'il

s'agit de la gendarmerie ou de la police, pour tenir compte de conditions d'utilisation différentes, mais le matériel est désormais identique.

La massification est, en outre, un réel atout, lorsque la réponse au besoin identifié n'est pas disponible sur le marché et qu'un dialogue avec les industriels doit s'engager.

La mutualisation concerne ainsi aujourd'hui de nombreux équipements individuels, des moyens mobiles, de l'armement, des munitions et des protections.

Une plus forte mutualisation avec les services de la gendarmerie nationale devrait, toutefois, permettre d'accroître encore ces effets positifs. Le SAELSI expérimente de plus en plus des prototypes à la fois dans des unités de la gendarmerie et les services de la police pour faire converger les solutions techniques vers un modèle commun.

Le processus reste néanmoins long, tant en ce qui concerne le recueil des besoins à satisfaire que la rédaction des cahiers des clauses techniques et administratives. La multiplication des parties prenantes fait courir le risque, pour les marchés les plus complexes, d'aboutir dans un délai tel que les choix adoptés se révèlent dépassés au regard des progrès technologiques.

Une mutualisation plus poussée implique donc une vision précise et anticipée des budgets alloués aux programmes d'investissement de chaque acheteur afin que les acteurs puissent être orientés vers une définition raisonnable et partagée des besoins.

b) Une puissance de test démultipliée

Les réflexions préalables et les expérimentations de matériels appelés à devenir communs sont partagées par les deux, voire les trois forces, ce qui permet d'en tirer des enseignements plus complets, leur emploi n'étant pas identique (urbain, mixte ou rural). La démarche est étendue aux autres administrations lorsque c'est le SAELSI qui porte les projets : pour les gilets pare-balles et l'armement, les douanes et l'administration pénitentiaire sont sollicités.

2 - Des besoins spécifiques nombreux qu'il est difficile au SAELSI de prendre en compte

La géographie des territoires influe sensiblement sur les besoins logistiques des forces de sécurité qui diffèrent d'une région à l'autre, en fonction de la topographie, de l'état de la voirie, de la densité de population, du climat, etc.

a) La spécificité de l'outre-mer

Outre-mer, le soutien des services est assuré pour la police par les SATPN (services administratifs et techniques de la police nationale), équivalent locaux des anciens SGAP, et pour la gendarmerie nationale, par le COMGEND (commandement de la gendarmerie outre-mer). Le SAELSI intègre les besoins spécifiques dans le périmètre des marchés nationaux qu'il élabore si ce choix paraît économiquement pertinent. Il s'agit notamment de tenir compte des contraintes liées au coût de transport des fournitures depuis la métropole. Il n'en reste pas moins que les véhicules utilisés outre-mer, spécialement en Nouvelle-Calédonie, souffrent d'une détérioration particulièrement importante due tant aux conditions climatiques qu'aux situations

locales. Dans certains territoires, les véhicules, trop bas de caisse, sont vite détériorés par des chaussées très dégradées. De la même façon, si les véhicules fournis par l'atelier central de Limoges sont équipés d'une double climatisation, les fourgons de la Martinique ne sont pas climatisés.

b) Les demandes spécifiques en matière de véhicules

La synthèse des souhaits des directions en ce qui concerne les véhicules pour 2017 montre leur grande diversité :

- la DCSP et la PP font ressortir un besoin d'adopter une autre approche pour le choix des véhicules opérationnels à partir, non plus de la segmentation traditionnelle, mais des capacités d'emport (poids, volume habitable) ;
- la DCPAF souhaite de petits véhicules de transport de personnes (7/9 places) et le lancement d'une étude d'un véhicule « point de contrôle mobile de la frontière » ;
- la DCCRS rappelle son besoin de renouveler sa flotte de véhicules d'assistance technique (camions-ateliers, cuisines mobiles) ;
- la DGGN entend poursuivre la rénovation des TRM2000-P4¹⁶, la mise à niveau de la protection balistique des VBRG¹⁷ et le lancement du nouveau véhicule de commandement et de transmission ;
- la question des moyens de transport en commun est fortement soulevée par la direction des ressources et des compétences (DRCPN) de la PN.

Du point de vue de certains services, la segmentation de l'offre de véhicules semble manquer de finesse pour satisfaire tous les besoins car les critères à prendre en compte sont nombreux (rapidité, taille, capacité, etc.). Le SAELSI affiche sa volonté d'élargir en 2019 la gamme des véhicules proposés au catalogue.

D'autres sujets d'insatisfaction ont été confirmés sur le terrain lors de l'enquête de la Cour. Les BAC ont été équipées, probablement pour des raisons de coût, de véhicules à motorisation diesel qui manquent d'énergie et sont plus adaptés à d'autres types de missions. La DCPAF a éprouvé des difficultés à faire traiter son besoin en véhicules à neuf places, ou en combinaisons pour ses pilotes d'hélicoptères ; certains SGAMI ont pu l'aider en effectuant des recherches comparatives (achat ou location de véhicules de divers types).

c) Les besoins spécifiques de la PP

La PP souligne que, pour les marchés nationaux mutualisés pilotés par le SAELSI, les différents services ne sont pas systématiquement associés à la définition du besoin en amont, ce qui peut conduire à une signature de marché non utilisable par tous les services.

Les particularités personnelles des agents sont parfois oubliées. La PP indique que les pistolets à impulsions électriques (PIE) ne lui sont livrés qu'avec un étui droitier. Elle doit donc suppléer le SAELSI pour s'approvisionner en étuis pour les gauchers.

¹⁶ Véhicules toutes roues motrices conçus pour les missions de soutien en terrain difficile.

¹⁷ Véhicules blindés à roues de la gendarmerie.

d) Une prise en compte qui se heurte à d'autres impératifs

Le SAELSI assure que la prise en compte des spécificités est possible dès lors qu'elle ne remet pas en cause le suivi des matériels et surtout de leur maintenance, ce qui suppose un socle de standardisation. Selon les responsables de ce service, une prise en compte de besoins multiples génère des besoins de formation pour les personnels affectés dans les ateliers, des besoins coûteux en outillages (comme les malles de diagnostic) et des achats de pièces détachées spécifiques et donc plus chères. Or, sur 40 000 véhicules affectés à la sécurité publique, il existe déjà 4 000 types différents.

Il met également en avant l'exigence de vérification de la qualité des moyens fournis, point essentiel en raison de la dégradation du niveau des contrôles qualité opérés par les fournisseurs sur les produits livrés.

La priorité affichée du SAELSI (la mutualisation des achats) et son éloignement des unités de terrain n'en compliquent pas moins la prise en compte de certains besoins. Certes, les SGAMI peuvent intervenir dans le cas de besoins non couverts par les supports nationaux, ou lorsque les ressources financières centrales sont insuffisantes, ou en cas de besoins urgents, mais, comme cela est exposé *infra*, ces possibilités sont limitées.

C - Une vision prospective insuffisamment développée

Les besoins évoluent de plus en plus vite, en raison de facteurs très divers et souvent peu prévisibles. Il est vital que les forces de sécurité anticipent au mieux ces tendances, mais le SAELSI n'a pas encore une démarche assez prospective.

1 - La multiplicité des évolutions susceptibles de bouleverser les besoins

Les besoins n'évoluent pas de manière linéaire mais par à-coups, en fonction de nombreux facteurs, et de trois en particulier :

- les variations des effectifs influent, en nombre bien sûr (volumes d'effectifs recrutés, que ce soit dans l'active comme dans la réserve opérationnelle, sans compter la montée en puissance de la Garde nationale), mais aussi en spécificités (certaines mesures, telles l'admission des femmes dans la gendarmerie mobile ou la suppression de l'exigence de taille dans les concours de recrutement, ont entraîné une diversification des besoins en habillement) ;
- les forces doivent s'adapter aux modifications des menaces et du contexte sécuritaire, dont la typologie se ramifie ;
- la vague de terrorisme qui a frappé le pays a obligé la police et la gendarmerie (et à la marge, la sécurité civile) à durcir tant leurs moyens d'action que de protection ; l'interopérabilité entre les équipements devient de plus en plus nécessaire, en raison notamment de l'accroissement du nombre de patrouilles mixtes (y compris avec les militaires), par exemple pour les chargeurs de munitions. Le simple maintien de l'ordre devient plus complexe. L'immigration illégale conduit à intervenir sur des sites peu

habituels (bois, landes, montagne) et à utiliser un nombre croissant de véhicules pour transporter les migrants.

Ces évolutions conduisent à faire évoluer la doctrine (avec, par exemple, l'élargissement du concept de primo-intervenant), les modes d'action, les matériels, le niveau de protection des agents sur le terrain, le niveau d'entraînement à l'utilisation des armes (les dotations en munitions par agent ont été sensiblement relevées sur la période récente, afin de faciliter cet entraînement). Un même équipement, davantage utilisé, devra être remplacé plus tôt ; un port permanent du gilet, quelle que soit la température, entraîne une multiplication par trois de son taux d'usure.

L'évolution des techniques peut elle aussi créer des besoins nouveaux pour renforcer l'efficacité des forces. Ainsi, dans les années à venir, les protections balistiques vont sans doute évoluer avec l'émergence de produits polyvalent ou plus ergonomiques.

Du fait, entre autres, de la faiblesse de ses effectifs, le SAELSI est parfois long à mener ses études. Un produit peut être validé alors qu'il est déjà dépassé. Tel est le cas des gilets de protection. Les agents de terrain souhaiteraient que le gilet pare-balles renforcé (obligatoire en application de la doctrine d'emploi du HK G36) soit fusionné avec le gilet tactique (qui permet de fixer des accessoires) afin d'éviter un double port. Or le SAELSI a consacré deux ans de travaux au nouveau gilet après une étude de besoins menée en 2015. Un marché a ensuite été conclu qui rend réticent le service à engager de nouvelles études pour répondre à la demande exprimée par les agents de terrain.

D'autres évolutions techniques se situent dans une perspective un peu plus lointaine : que choisir comme type de motorisation pour les véhicules ? Quels services peuvent rendre les « textiles intelligents » ? Des solutions alternatives à la pyrotechnie (grenades) pour le maintien de l'ordre existeront-elles ? Les forces devront intégrer ces évolutions et procéder à des arbitrages.

2 - La veille technologique : un effort encore peu organisé

Le SAELSI ne se borne pas à identifier des besoins nouveaux mais s'efforce d'assurer aussi une veille technologique. Ainsi, concernant les matériels, des sujets d'importance sont actuellement examinés : étude de vêtements non-feu, mise au point de nouvelles grenades, études menées avec des unités de terrain sur les aménagements des véhicules.

La veille du SAELSI s'articule autour de deux types de démarche :

- des rencontres avec les industriels ont lieu à l'occasion de salons (notamment le salon Euro défense de Satory et le MILIPOL) ou sur rendez-vous à l'initiative du SAELSI ou des commerciaux (200 à 300 rencontres chaque année). D'une importance variable, cette activité est assurée par les agents des bureaux métiers du centre de recherche et d'expertise de la logistique (CREL) et de l'atelier central automobile.
- l'exploitation d'informations à partir d'Internet et de revues spécialisées, en particulier pour suivre la politique des industriels, anticiper les regroupements, l'évolution des capacités industrielles, l'état de la R&D et les projets d'innovation.

a) Le rôle central du centre de recherche et d'expertise de la logistique (CREL)

Le CREL, appuyé par les bureaux métiers, est le garant de la qualité des produits destinés aux forces tant lors des phases d'admission que lors de leur vie opérationnelle. Il s'agit aussi d'un outil de veille technologique. Piloté par la sous-direction des équipements (SDE) du SAELSI, cet établissement joue donc un rôle essentiel dans la recherche des réponses à apporter au besoins. Pourtant, il peine à remplir pleinement son rôle, ainsi que cela est exposé à l'annexe n° 6.

Le CREL ne réalise aucun compte-rendu d'activité. Seul a pu être produit à la Cour un tableau mentionnant les différents travaux effectués (sans aucune date), avec l'énoncé de la commande, la désignation du ou des services demandeurs et le type d'action conduit (études bibliographiques, études de faisabilité, conception de produits, essais en laboratoire, analyse de l'offre des fournisseurs potentiels, rédaction de CCTP, tests, analyses, etc.). Selon plusieurs responsables de laboratoires, certaines évaluations ne sont pas effectuées et cette carence n'est consignée nulle part¹⁸.

Des directions opérationnelles regrettent de n'être aucunement consultées ou informées par le CREL sur sa veille technologique, alors même que leurs agents pourraient apporter des contributions ponctuelles. Le manque de transparence au sein même du ministère peut ainsi être un handicap pour la vision prospective.

L'exemple du Royaume-Uni

La police du Royaume-Uni dispose à Londres d'un centre de recherche appliquée et de technologie (*Center for Applied Acience and Technology*), dépendant du Home Office, où collaborent des chercheurs et des policiers. Il est chargé de piloter et expérimenter les essais techniques ; il contrôle les cahiers des charges des marchés et des contrats, produit des statistiques et évalue les retours d'expérience produits par les services actifs. Sa vocation est donc plus large que celle du CREL, mais suggère une perspective possible pour l'avenir de ce dernier, dès lors que la mutualisation entre la police et la gendarmerie lui permettrait de devenir un pôle scientifique plus étoffé et davantage reconnu.

b) Dans l'ensemble, une veille peu structurée et dispersée entre de nombreux acteurs

Le large recueil d'informations auquel procède la SDE, en propre ou avec le concours du CREL, ne donne pas non plus lieu à la rédaction d'écrits. Les informations sont évoquées verbalement lors de la réunion hebdomadaire avec les chefs de bureau de la SDE et abordées, si nécessaire, par le sous-directeur des équipements lors des comités de direction du SAELSI. Il est donc difficile d'évaluer le temps passé sur cette veille. Surtout il n'apparaît pas que celle-ci repose sur une réflexion portant sur les axes à privilégier, la démarche de collecte ou la manière de retracer et d'analyser les informations recueillies et de les diffuser.

Par ailleurs, plusieurs structures effectuent des recherches prospectives dans le domaine de la sécurité sur des sujets de nature identique ou voisine sans que des liens aient été établis

¹⁸ S'agissant des matériels acquis dans le cadre de la procédure d'urgence impérieuse (gilets pare-balles notamment), l'absence de test est même la règle.

avec le CREL. Ainsi, la DGGN a créé en 2017 son propre conseil scientifique, qui réunit des universitaires, des établissements publics ou encore la direction générale de l'armement, mais auquel le CREL ne participe pas. Une réflexion reste probablement à mener sur les domaines respectifs de ces différentes structures et sur le type de collaborations qu'elles doivent envisager.

Un décret du 23 janvier 2017 a institué, auprès du ministre de l'intérieur, un délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cyber-menaces. Il doit définir des plans d'action au niveau du ministère, initier des partenariats et assurer le dialogue avec les autres ministères impliqués ainsi qu'avec les acteurs publics et privés, dont les industries de sécurité, y compris dans sa dimension internationale. Toutefois, les faibles effectifs à sa disposition ne le mettent pas en capacité d'apporter un soutien réel au SAELSI sur ces sujets.

La direction de la coopération internationale du ministère (DCI) ne semble pas non plus en mesure d'apporter une contribution fondamentale à cette veille technologique, faute d'être régulièrement et précisément renseignée par le réseau des attachés de sécurité intérieure (ASI).

La PP indique de son côté avoir organisé la veille technologique et le parangonnage autour de quelques supports proches de ceux utilisés par le SAELSI, ce qui est susceptible d'engendrer quelques doublons, même si *a priori* les champs ne se recoupent que très peu.

La vision prospective des besoins, exercice très difficile compte-tenu de la multiplicité des facteurs d'évolution, a sensiblement progressé depuis la création du SAELSI, avec notamment les revues de projet évoquées *supra*, mais il est très difficile d'apprécier l'importance et la pertinence de la veille technologique effectuée.

D - Une démarche qui doit se rapprocher encore davantage des utilisateurs

Si les bureaux du SAELSI ont des contacts, peu formalisés, avec des correspondants à la DOE de la DGGN et dans les directions centrales de la DGPN, les points de vue du terrain remontent aussi, de plus en plus, par d'autres canaux.

Ces contacts, qui portent sur la définition de besoins (produits à mettre au point, produits nouveaux à acquérir) ou sur l'adéquation de la réponse qui va ou leur a été apportée (produits à conserver ou à retirer, à améliorer ou à faire évoluer), s'établissent dans le cadre de structures permanentes (comme les instances consultatives de la GN), périodiques (comme les rencontres avec les syndicats) ou ponctuelles (présentations, utilisation expérimentale, signalement d'anomalies). L'ensemble de ces modes d'échanges gagnerait à être rationalisé.

1 - Un élargissement récent de l'objet des consultations par le SAELSI

Les tests ou démonstrations de produits nouveaux ou revus à l'initiative du SAELSI étaient autrefois limités à quelques équipements pour en apprécier l'ergonomie (tenues, gilets pare-balles, motocyclettes). Ils ont été élargis par le SAELSI à d'autres types de matériels pour apprécier l'adéquation des matériels aux missions.

Les échantillons d'utilisateurs sont choisis par les directions et services d'emploi sans que le SAELSI n'intervienne dans ce choix. Les techniciens des SGAMI ne sont pas non plus associés à la plupart des groupes de travail alors que leur expertise serait précieuse compte tenu de leur haut degré de technicité et de leur connaissance des besoins du terrain issus de contacts de proximité quasi-quotidiens.

Toutes ces consultations et expérimentations sont réalisées dans des conditions les plus proches possible de la réalité quotidienne et font systématiquement l'objet d'un recueil d'observations. Les questionnaires sont ensuite récupérés et servent à compléter l'évaluation technique. Des exemples de questionnaires ont été produits par le SAELSI et semblent très complets.

Toutefois, une réflexion sur la durée des phases de test, qui mériterait, selon certains agents du SAELSI, d'être dans certains cas allongée, serait à mener.

Lorsqu'elles interviennent au cours d'appels d'offres, les expérimentations sont évaluées et quantifiées de façon à être incorporées dans les grilles de notation des produits. Un matériel est ainsi acquis en prenant en compte, à titre principal, ses capacités techniques, sa qualité intrinsèque, le retour des futurs utilisateurs de terrain et son prix. Le SAELSI fait observer que des campagnes de tests trop longues peuvent pénaliser certains fournisseurs.

2 - Le dialogue avec les structures représentatives

Le SAELSI a organisé dès 2014 une concertation avec les représentants des personnels de police.

Pour compléter son action vers la gendarmerie, ont été mis en place des « groupes d'utilisateurs référents » (GUR) avec lesquels le service mène des échanges qu'il juge constructifs et sans restriction.

En l'absence de syndicats, incompatibles avec le statut militaire, des mécanismes de concertation spécifiques existent au sein de la gendarmerie.

À l'échelle des compagnies ou des escadrons, des présidents de catégorie, élus par leurs pairs, participent à des réunions régulières qui portent sur les conditions de travail ou de vie des personnels. Ils donnent des avis au commandant d'unité. Au niveau des groupements et des régions, des commissions de participation, composées des présidents de catégorie, se réunissent pour évoquer ces mêmes questions.

Au plan national, au sein du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG), composé de 79 membres volontaires tirés au sort et chargé d'étudier toute question concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail, un groupe de travail logistique est en contact avec les groupes d'utilisateurs référents évoqués *supra*. Cette procédure semble garantir une bonne remontée des problèmes du terrain.

Le SAELSI s'efforce d'utiliser ces structures représentatives pour organiser des rencontres thématiques d'une demi-journée et recueillir ainsi des informations sur l'utilisation des matériels ainsi que les besoins d'évolution. À titre d'exemple, il a réuni en novembre 2017 les représentants des unités motocyclistes dans le cadre d'une table-ronde sur les évolutions de

la tenue de protection avec airbag. Un autre cycle avec les représentants des personnels des deux forces, portant sur l'armement et les moyens de protection, a eu lieu en décembre 2017.

La curiosité de départ s'est transformée du côté des syndicats de police et des militaires de la gendarmerie en véritable engagement et le SAELSI est désormais destinataire de dossiers très documentés (par exemple, sur l'évolution de la tenue moto ou de l'équipement des BAC), dans un esprit jugé constructif. Toutefois, l'achat de polos à la demande des organisations syndicales de policiers, pour remplacer la chemise de service général, a été décidé sans que la DCSP en soit informée. Il convient donc de trouver un bon équilibre entre les contacts directs avec les utilisateurs et le respect de la hiérarchie policière.

3 - Des remontées d'information de plus en plus diversifiées

De manière moins formelle, le SAELSI a également adopté une approche plus pédagogique dans les réponses qui sont apportées par le canal de la *hotline* ouverte à tous les gendarmes. Au moins une dizaine de demandes d'information par semaine y est recensée. C'est par exemple par ce canal que les véhicules *Duster* de Renault ont été plébiscités. La PP suggère que pour la police, dans le même esprit, un espace soit dédié sur G2MPN¹⁹ ou sur un intranet.

Le SAELSI est par ailleurs fréquemment contacté informellement par téléphone ou par courriel par des agents ou des cadres.

Ces diverses formes de contacts avec les utilisateurs de terrain doivent cependant être maîtrisées pour éviter de surévaluer les opinions ainsi manifestées qui ne sont pas forcément représentatives.

Enfin, les SGAMI prennent parfois l'initiative d'autres types de consultation. Le préfet de la zone Nord a ainsi missionné en 2017 le SGAMI à l'effet de mettre en place un comité d'utilisateurs chargés de recueillir, au plus près des acteurs de terrain, les préoccupations en matière d'équipements, de matériels et de logistique, afin d'être force de proposition vis-à-vis des autorités locales ou centrales ; dans ce cadre, une brigade de gendarmerie du Pas-de-Calais a été entendue et a pu s'exprimer sur la qualité de la totalité des matériels mis à sa disposition.

4 - Des marges de progrès subsistent

Le choix de chaque produit résulte du croisement de différents critères : qualité, effet à obtenir, ergonomie, état de la production industrielle, rapport qualité-prix, incluant l'entretien. De plus, au-delà d'effets de mode dont il ne faut pas négliger l'impact, les agents qui se mobilisent le plus sont souvent des passionnés dans leurs domaines de compétence ; il existe des « chapelles » en faveur d'un produit ou d'une marque.

Une synthèse de toutes les observations est parfois difficile, avec le risque de finalement ne satisfaire personne²⁰. Différencier les besoins liés aux missions des besoins exprimés pour

¹⁹ Application de gestion des moyens matériels de la police nationale.

²⁰ Tel est le cas du blouson moto airbag, qui est un nouveau produit : les organisations syndicales se plaignent que cela ne soit pas un gilet amovible alors que le choix du blouson avait été entériné en commission de la tenue. Le modèle unique de chaussures des policiers, dont la qualité est parfois décriée, a été retenu après une série de tests par des utilisateurs potentiels.

le seul confort peut en outre se révéler difficile, même si l'ergonomie est un critère de sélection des matériels.

Tous ces dispositifs ne sont sans doute pas encore parvenus à maturité. Ainsi le bureau des moyens mobiles du SAELSI estime avoir à travailler davantage la relation avec les services clients afin de préciser les besoins. Il regrette d'avoir peu de retours sur les produits validés par le service, si ce n'est *via* la maintenance. Le problème de la capacité de rangement des coffres lui est revenu, sans la moindre alerte préalable. Ce travail supplémentaire n'est pas effectué en raison, estime ce bureau, de l'importance des tâches de gestion (relances des fournisseurs, etc.) qui pourraient probablement être allégées par une meilleure organisation.

Selon le SAELSI, la mise en place prochaine, à son initiative, de « comités des utilisateurs », dans la police dans un premier temps, pour renforcer les échanges consécutifs à des tests avec les directions générales, les directions et services centraux, doit permettre de compléter le dispositif et de mieux appréhender le ressenti de la hiérarchie sur les équipements.

Il conviendra néanmoins de veiller à la bonne articulation de toutes les formes de contact existantes et de s'interroger sur la pertinence du choix des structures qui sont les plus légitimes à recueillir, pondérer et analyser ces informations. La contribution des utilisateurs doit être traçable dans le processus qui conduit à la rédaction des cahiers des charges. En sens inverse, comme cela a déjà été évoqué plus haut, la communication doit être améliorée sur les raisons qui ont conduit le SAELSI à ne pas tenir compte des points de vue exprimés.

III - Des doctrines et des pratiques à préciser et harmoniser

Une bonne appréciation des véritables besoins ne peut qu'être facilitée lorsque les doctrines et pratiques des deux forces sont harmonisées, régulièrement mises à jour et précisées dans leurs prolongements les plus concrets. Des marges de progrès existent en ce domaine, qui relève au premier chef des responsables de programme : des efforts de clarification et de rationalisation sont à entreprendre (A) et les différences d'approche des besoins entre forces doivent être réduites au strict nécessaire (B).

A - Des niveaux de dotation et des doctrines encore imprécis

Les besoins théoriques sont appréciés par les directions générales. Ces dernières interviennent d'ailleurs essentiellement lorsqu'il s'agit de valider un besoin nouveau ou lorsque l'abandon d'un produit est envisagé.

Parmi les causes des insatisfactions exprimées par les utilisateurs de terrain, il faut distinguer ce qui relève de l'erreur d'appréciation des besoins (problème d'analyse) de ce qui procède de la doctrine fixée par les responsables de programme et les directions. En effet, ceux-ci peuvent ne pas souhaiter donner suite aux souhaits de certains personnels pour des raisons de principe qui ne sont pas toujours explicitées. Il en va ainsi du refus de l'étui dit « de cuisine »

par la DGPN, de la dotation en lanceurs multi-coups de balles de défense par la DGGN ou du refus du port de gilets multipoches dits « gilets tactiques » par les deux directeurs généraux²¹.

Actuellement, les syndicats de police réclament des tenues « long feu », dont l'intérêt fait encore l'objet d'un débat qui devra être tranché par le DGPN. De même, un arbitrage devra intervenir pour déterminer s'il serait utile de disposer de véhicules spécialement adaptés aux patrouilles, par définition plus solides et donc plus chers et moins nombreux.

À l'inverse, des produits ont été abandonnés à la demande des responsables de programme. L'exemple le plus emblématique dans la gendarmerie est le retrait du service de la grenade offensive à la suite du décès d'un manifestant à Sivens. Dans la police, le lanceur de balles de défense, mieux connu sous le nom de « *flash-ball* », a été remplacé par un couple lanceur-munition plus précis et apportant un surcroît de sécurité.

Une fois effectués, ces choix doivent être traduits dans les documents qui servent de base à la détermination des besoins de renouvellement et régulièrement mis à jour.

À cet égard, la DGPN semble moins avancée que la DGGN. La sécurité civile se situe entre la gendarmerie et la police : il existe des listes d'équipements de référence considérés comme indispensables aux missions, le reste du matériel en dotation n'étant pas systématiquement inscrit dans un référentiel.

1 - Une approche rigoureuse pour la gendarmerie, doublée d'une décentralisation expérimentale

Dans la gendarmerie, les documents qui précisent les dotations des unités sont le tableau de dotation en matériels (TDM) et le tableau complémentaire (TC).

Ces deux tableaux fournissent les clefs de répartition des équipements et matériels en fonction du type d'unité, de l'effectif de l'unité (tableau des effectifs autorisés) et de certaines spécificités locales.

Considérant que la reconduction de certains équipements est aujourd'hui trop automatique, la DGGN mène depuis le début de l'année 2017 un chantier consistant à réformer le principe de la dotation en matériels des unités, en particulier en gérant au niveau central l'acquisition et la dotation relatives aux matériels fondamentaux du cœur de métier (armement, véhicules, protection et systèmes d'information et de communication) pour une quarantaine d'unités-type et en déconcentrant au niveau des formations administratives (niveau région ou équivalent) la répartition des autres matériels entre leurs unités subordonnées afin de rapprocher le centre de décision des prescripteurs du besoin.

Un système très centralisé (l'administration centrale décidant des dotations de chaque brigade) laisserait ainsi la place à des initiatives locales permettant de mieux adhérer aux besoins, par exemple en choisissant des véhicules plus adaptés aux conditions locale, sur la base d'un catalogue national. Cette évolution permettrait aussi de mieux faire face aux rapides évolutions des missions et des doctrines.

²¹ La doctrine de la DGPN est toutefois en cours d'évolution sur ce gilet tactique.

La composition de la liste des matériels devant intégrer le nouvel outil en matière de dotation devrait être déterminée prochainement, mais un travail restera à mener en 2019 sur la gouvernance du système.

2 - Un effort de clarification à accélérer pour la police

a) Des règles pas toujours claires ni mises à jour dans la police

D'une manière générale, la police nationale n'est pas parvenue encore au niveau de réflexion atteint par la gendarmerie nationale pour préciser les quantités de matériels et d'équipements dont doivent disposer les agents. Les dotations individuelles des agents et les dotations des services sont déterminées par la DGPN puis repris au sein des directions centrales pour diffusion nationale, sous forme de notes. Le SAELSI a produit à la Cour des documents très disparates, conçus notamment dans le cadre des plans successifs par lui-même ou les directions opérationnelles : ils font apparaître des besoins quantifiés, avec parfois un mode de calcul, mais aussi souvent des estimations très globales.

Dans l'ensemble, seul le niveau des dotations en armes est précisé et à jour, sans compter le cas de l'habillement qui obéit à un régime spécifique (cf. *infra*). Concernant les munitions, il existe une note qui détaille la dotation par arme. D'autres notes précisent la composition du reste du matériel de dotation, sans pour autant préciser les quantités. Certains de ces documents datent des années 2000. Le SAELSI a indiqué qu'un bureau doctrine allait être mis en place afin de procéder à l'actualisation des instructions.

Lorsque de nouveaux matériels sont conçus, la doctrine d'emploi est en principe définie avec l'ensemble des services opérationnels et au regard des conditions d'emploi des matériels définies lors de l'établissement du cahier des charges. Le SAELSI participe avec les directions métiers à ce travail itératif.

Des progrès importants sont à réaliser afin de mettre à jour les doctrines d'emploi, notamment quant à la précision des taux de disponibilité à respecter. La DGPN, elle-même, reconnaît que la doctrine n'est pas toujours assez claire, par exemple sur le nombre et le type de véhicules nécessaires (du fait par exemple du port lourd, spécialement pour des CRS). La DCPJ souligne que, pour les BRI, il n'existe aucun écrit précisant le niveau des dotations par agent ou unité.

La formalisation de ces règles pour l'ensemble des équipements et matériels permettrait de mieux évaluer les besoins.

Certes, l'organisation de la police en directions et services centraux ayant leurs propres structures ne permet pas d'appliquer le modèle de la gendarmerie, plus vertical, qui a fait de la direction de l'organisation et de l'emploi (DOE) et de la direction du soutien et des finances (DSF) les points d'entrée pour les relations avec le SAELSI. Toutefois, sans aller jusqu'à formaliser un TDM pour l'ensemble de la DGPN, des tableaux par direction centrale, évolutifs, permettraient une clarification. Un tel travail doit cependant reposer sur une mesure plus objective des besoins.

La création en décembre 2017 d'un comité des équipements, chargé entre autres de définir des doctrines d'emploi, devrait pouvoir favoriser une remise à plat dans ce domaine.

b) Une démarche à poursuivre sur le parc automobile de la police nationale

La démarche d'ensemble pourrait donc être articulée à la réflexion en cours sur le parc automobile.

Cette réflexion, initiée fin 2014, a été interrompue en raison des plans d'urgence 2015-2016 qui ont révélé des besoins prioritaires (des véhicules plus spacieux pour les brigades anti-criminalité) ou non encore identifiés (véhicules blindés pour le RAID). Elle aurait eu, en tout état de cause, une portée limitée, le raisonnement s'effectuant sur des bases « simples », essentiellement le ratio volume de personnel/volume de matériels.

À la demande du nouveau comité des équipements, un groupe de travail a repris la réflexion de manière beaucoup plus ouverte au début de l'année 2018. Il s'agit de partir des besoins caractéristiques des missions pour aboutir à une typologie des véhicules nécessaires et de leur éventuel aménagement, sur le fondement de laquelle, après prise en compte des possibilités de location, d'échanges entre services et du taux de disponibilité, pourra être définie la taille du parc et sa ventilation entre véhicules achetés et véhicules loués. Le parc serait donc plus segmenté et les véhicules aménagés *a minima*. Une expérimentation en ce sens est en cours depuis janvier 2018 au SGAMI Sud.

Selon le SAELSI, le ratio véhicules/agent est sensiblement inférieur au Royaume-Uni et en Allemagne, ce qui pourrait s'expliquer par une meilleure organisation et une réelle mutualisation, ainsi que, dans le premier pays, par un recours important à la location.

**

La DGPN engagera prochainement une réflexion de fond identique à celle menée pour le parc automobile en ce qui concerne la taille des armes et le port des armes hors service. Cette démarche d'objectivation des besoins, qui semble également intéresser la gendarmerie, est à encourager.

B - Des critères de réforme à compléter

Les besoins de renouvellement apparaissent lorsque les matériels sont dégradés, usés (protections balistiques), arrivent à péremption (munitions) ou sont consommés (autres matériels dont munitions utilisées pour la formation).

Or, à ce jour, peu de matériels sont concernés par des critères de réforme formalisés. Quand ils existent, leur respect est tributaire des contraintes budgétaires, parfois au détriment de la sécurité des personnels, priorité pourtant affichée par les deux responsables de programmes.

a) Les critères applicables aux matériel hors véhicules

Pour la plupart des matériels, il n'existe pas de critère systématique pour la réforme (durée, niveau d'usure, etc.). En général, seule la constatation d'une usure avancée, évaluée par un technicien, engendre la réforme du matériel si la réparation n'est pas réalisable. Cette démarche varie selon les services et les produits.

Pour les munitions, des contrôles sont réalisés par les armuriers pyrotechniciens ; cette inspection permet ainsi de prolonger la durée de vie des grenades et de les déclasser à des fins d’instruction.

De façon plus générale, les autres équipements sont entretenus par les utilisateurs et contrôlés régulièrement à l’occasion d’inspections.

La PP a mis en place différentes procédures de contrôle. Par exemple, chaque arme individuelle dispose d’une fiche de tir qui doit être remplie par son possesseur pour connaître le nombre de coups tirés (contrôle théorique tous les trois ans ou tous les 5 000 coups).

Des dotations en matériel de contrôle, la définition de doctrines ainsi que des notices techniques précises amélioreraient sensiblement la qualité des contrôles avec des critères plus objectifs. Une telle politique aurait inévitablement un impact positif sur le suivi, l’entretien (et *in fine* le coût de possession) des équipements, mais aussi sur la connaissance des besoins de renouvellement.

b) Les critères de réforme du parc automobile

S’agissant du parc automobile, les critères reposent sur l’ancienneté et le kilométrage²². C’est sur cette base qu’est bâtie la première esquisse de chaque tranche annuelle du plan de renouvellement automobile (PRA).

Ces critères ne sont pas pleinement satisfaisants. Ils ont évolué pour l’Outre-mer avec une prise en compte des spécificités (humidité, état des routes, conditions climatiques), mais pas pour la métropole. Certains services souhaiteraient que les critères soient élargis ou plus diversifiés. Les véhicules qui circulent le plus ne sont pas forcément ceux qui sont dans le moins bon état ; l’usage effectif des véhicules n’est pas assez pris en compte : ceux des patrouilles s’usent beaucoup plus vite à kilométrage égal. Les défaillances techniques ne semblent pas prises en compte non plus.

Cette mesure imprécise de l’usure réelle, même s’il ne faut pas en exagérer l’importance, est d’autant plus mal ressentie que, comme cela est souligné *infra*, les critères retenus sont plus laxistes, en matière d’âge comme de kilométrage, que les critères applicables depuis 2015 au parc automobile de l’État et de ses opérateurs, qui est généralement utilisé dans des conditions moins éprouvantes pour les véhicules.

Les directions générales indiquent que les contraintes budgétaires qui conduisent à fortement réduire les budgets d’investissement obligent à assurer un maintien en condition opérationnelle des matériels le plus efficient possible. C’est ainsi que toutes les opportunités conduisant à augmenter la durée de vie des matériels, notamment de matériels spécifiques à forte valeur ajoutée, sont étudiées en parallèle à une politique de renouvellement (cf. chapitre 4).

²² 170 000 km (200 000 km depuis 2017) ou huit ans d’âge pour le parc lourd de la police nationale ; 150 000 km (200 000 km depuis 2017) et huit ans d’ancienneté pour les véhicules légers de la gendarmerie nationale.

Toutefois, les critères de réforme des véhicules doivent être évalués dans le cadre d'une analyse en coût total de possession²³ : il ne peuvent plus résulter uniquement d'un arbitrage budgétaire sur la base du coût d'acquisition dès lors que l'allongement de la durée d'utilisation entraîne une augmentation des coûts de maintenance.

La définition de critères de mise à la réforme plus précis permettrait, en tous cas, d'objectiver les besoins, démarche très utile dans un contexte budgétaire qui, faute de données objectives, conduit jusqu'à présent à considérer la mise à niveau du parc automobile comme moins prioritaire que celle d'autres équipements.

C - La persistance de différences peu compréhensibles entre forces

Dans certains domaines, des différences de choix entre police et gendarmerie peuvent être mal comprises des agents. Il en va ainsi d'analyses doctrinales, ou plus simplement, d'approches différentes d'un même besoin.

1 - Des doctrines qui peuvent diverger

Pour que les agents se les approprient plus aisément, il est souhaitable que les doctrines et les pratiques soient harmonisées au mieux. Pourtant, des différences d'appréciation difficilement compréhensibles pour les agents ont été soulignées, comme par exemple pour les étuis de cuisse.

L'arme de poing est traditionnellement portée dans un étui « à port médian déporté ». L'étui de cuisse permet de porter l'arme de poing sans exercer une pression excessive sur la région lombaire. Il semble, en outre, pouvoir répondre aux doléances de certains agents qui éprouvent une gêne à sortir leur arme lorsqu'ils sont revêtus d'un gilet pare-balles à port apparent (gilet porte-plaques apparent ou gilet dit « lourd »).

Une note-express de la gendarmerie a encadré et précisé les conditions nécessaires pour autoriser le port de cet étui pour les personnels qui le souhaitaient. De son côté, le DGPN, à la suite d'une série d'expérimentations qui ont montré la dangerosité de ce dispositif, a interdit le port de l'étui de cuisse pour les fonctionnaires de police.

Il en va de même des différences d'appréciation entre les deux forces pour le nombre de tirs et de munitions jugés nécessaires pour un bon entraînement (cf. *infra*).

En revanche, pour la doctrine d'emploi des gilets pare-balles acquis en commun, la police s'est totalement alignée sur la gendarmerie. Une harmonisation est également intervenue pour des armes de force intermédiaire. À l'avenir, le domaine de l'armement, compte tenu d'un encadrement juridique strict et partagé, semble propice à la recherche de nouveaux rapprochements.

²³ Le coût total de possession représente le coût global d'un bien tout au long de son cycle de vie, en prenant non seulement en compte les aspects directs mais également tous les coûts indirects tels que la maintenance, la gestion, la formation des utilisateurs, l'évolution, le support technique et les coûts récurrents (consommables, etc.).

2 - Pour l'habillement, une approche des besoins à harmoniser

Les personnels reçoivent gratuitement les effets d'uniforme lors de leur incorporation en école. Ils sont ensuite tenus de procéder personnellement au renouvellement des vêtements qu'ils ont reçus. Ils disposent à cet effet d'un droit d'achat annuel valorisé en points qui leur permet de renouveler les effets de leur choix dans la limite du vestiaire dont ils relèvent.

a) Un bilan globalement positif du compte à points

Le bilan du système de compte à points (CAP) en vigueur est plutôt positif. Les dispositifs qui lui préexistaient étaient basés, en gendarmerie comme en police nationales, sur des systèmes indemnitaires ne remplissant que partiellement leurs fonctions : considérés comme un complément indemnitaire, leur utilisation à des fins de renouvellement vestimentaire ne représentait, pour la police, qu'environ 28 % de la somme allouée.

La mise en place du système de compte à points permettant à tous les personnels actifs de commander des effets d'uniformes a ainsi permis de rendre le système vertueux en affectant la dépense à son véritable objet. Chaque agent dispose d'une dotation en points, variable selon ses fonctions, qui lui permet de renouveler sa dotation initiale sur la base d'un catalogue ; ce qui n'est pas consommé dans l'année est reportable à 50 %, dans la limite d'un plafond.

En outre, le suivi de l'utilisation des comptes à points permet de s'assurer de l'efficacité du dispositif. Les données sont ainsi exploitées à différents niveaux :

- suivi de la consommation des points permettant une projection des besoins budgétaires ;
- suivi du type d'effets commandés permettant de contrôler l'efficacité du dispositif et le taux de renouvellement des effets d'uniforme ;
- suivi des retours d'effets demandés par les personnels permettant d'orienter les contrôles qualité au niveau de la confection des effets.

b) Les évolutions envisagées dans le cadre d'un nouveau marché unique

Un marché unique d'habillement, en 2019, devrait permettre de mutualiser un peu plus l'achat d'effets avec un appel d'offre commun pour la police et la gendarmerie mais comprenant deux lots distincts (effets communs et effets spécifiques à chaque force).

L'amélioration du suivi des données est prise en compte dans la préparation de ce futur marché qui doit externaliser, pour la police nationale, la gestion des comptes à points (déjà effective pour la gendarmerie nationale). Cela permettra d'obtenir un nombre d'indicateurs plus important et des suivis d'activité plus variés.

Déjà proches dans leurs finalités, les deux dispositifs font ainsi l'objet d'une plus grande harmonisation dans le cadre de l'écriture du futur marché, au-delà des budgets propres et des spécificités de chaque force.

De nombreux agents, essentiellement dans la police, jugent cependant le dispositif inadapté dans son principe et dans ses modalités car ne permettant pas un renouvellement régulier. Sont contestés le faible nombre de points, qui nécessite une bonne anticipation (il y a 800 points pour le vestiaire général et 1 200 pour le vestiaire spécialisé mais une casquette

d'officier de police en vaut 400 et les chaussures sont également coûteuses), le plafonnement des reports et le caractère insuffisant du paquetage de base que ces points permettent d'acquérir. Ne pouvant pas reporter la totalité de leurs points sur l'année suivante, certains agents tendent à acheter des effets non indispensables avant la fin de l'année au lieu de lisser leurs achats.

La dotation annuelle des comptes à points permet un renouvellement des effets de dotation en fonction de la durée de vie estimée des articles. Cette dotation ne correspond donc pas, chaque année, à la valeur totale de tous les effets portés. Aussi, en l'absence d'anticipation ou lorsque plusieurs achats coûteux doivent être réalisés sur la même année, le montant du CAP peut ne pas être suffisant. Pour répondre à ces situations, le marché d'habillement de la gendarmerie nationale a intégré la possibilité d'étaler sur plusieurs années le montant des acquisitions. Cette disposition devrait être intégrée au futur marché d'habillement de la police nationale.

Des policiers se plaignent aussi de ce que la qualité de leurs chaussures serait moins bonne que celles des gendarmes, approvisionnés par un autre marché. Ces derniers ont, en outre, la possibilité de choisir entre plusieurs modèles alors que les policiers n'en ont qu'un, quel que soit le type d'unité (CRS exceptés). La notice technique du futur marché a été précisée de telle sorte que les éléments de confort soient identiques pour les deux forces.

c) L'importance des achats personnels d'éléments de tenue

Il est d'autant plus nécessaire de traiter correctement ces problèmes que les achats personnels d'éléments de tenue sont nombreux dans les deux forces, et plus spécialement dans la police ; ils concernent aussi, de manière plus marginale semble-t-il, certaines protections individuelles.

Ces achats sont motivés essentiellement par les insatisfactions exposées *supra*, mais aussi par les retards de livraison ou des préférences personnelles sur les modèles (marque, gamme de produits, etc.), d'autant que les articles en question s'achètent facilement sur des sites Internet.

Les chaussures, les blousons, les ceinturons et les gilets tactiques font l'objet très souvent d'un achat personnel. La gamme des produits est un peu plus large que celle du catalogue « officiel » et la livraison beaucoup plus rapide. C'est aussi très fréquent pour les étuis « civils » : l'autorisation donnée aux policiers de détenir leur arme à domicile a entraîné un afflux de commandes auquel le SAELSI n'a pu faire face ; en 2017, selon un syndicat, 50 % seulement des policiers étaient équipés d'un étui civil. C'est aussi le cas des étuis de cuisse (désormais pour les seuls gendarmes). Il en va de même des bouchons de protection auditive ou des masques de protection des lunettes, qui font souvent défaut dans les unités.

Si aucune évaluation de la part des achats faits en propre par les fonctionnaires de police n'a été conduite pour l'instant, tous les interlocuteurs de la Cour les ont présentés comme une pratique courante ; une pratique interdite mais tolérée par la hiérarchie, faute de solution. Ces situations sont porteuses de risques. La fiabilité des produits n'est pas vérifiée par le SAELSI et des incidents sont possibles, ce qui soulève des interrogations sur la responsabilité encourue.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le dispositif de recensement et de validation des besoins mis en place à partir de 2014 a permis quelques avancées. Plus objectif dans son principe, il a conduit à atténuer les différences inutiles et à l'élargissement du champ des tests des nouveaux matériels.

Il s'agit toutefois un dispositif lourd, encore instable, dont la transparence doit être améliorée, et dont la logique a de surcroît été bousculée par la survenance de plans de renforcement successifs.

L'appréhension des besoins souffre encore d'une connaissance imparfaite de l'existant (celle des stocks en particulier mais aussi celle de l'usure réelle des matériels) ; d'une approche non intégrée ; d'une préoccupation massificatrice qui peine à prendre en compte certaines spécificités. Autant de défauts que les progrès des échanges avec les acteurs de terrain, en développement rapide mais aussi en attente d'une mise en cohérence, ne permettent pas encore de corriger. La vision prospective, de plus en plus indispensable, se développe mais gagnerait à monter en puissance et à être davantage commune. Les doctrines et plus généralement l'approche des besoins ne sont pas non plus parfaitement précisées, actualisées ou harmonisées.

Dès lors, l'objectivation des besoins n'est pas complètement satisfaisante. Toutefois, des initiatives intéressantes ont été prises récemment pour rationaliser la démarche de recensement et d'objectivation des besoins. Leur pertinence devra être démontrée par l'expérience

L'absence de concordance entre le matériel retenu et les besoins exprimés peut ainsi tenir à de nombreux facteurs : raisons budgétaires, choix de doctrine, mauvaise appréciation du besoin, mais aussi absence de réponse ou de faisabilité industrielle. Au demeurant, la suite du processus, c'est-à-dire l'exercice de la fonction achat et de la fonction logistique, peut être elle aussi la source de nombreux écarts entre les matériels ou équipements fournis et les besoins validés.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (DGPN, DEPFI, SAELSI) : stabiliser la procédure et le calendrier de consultation des services de police et, pour les deux forces, renforcer la communication en direction des unités territoriales sur les raisons des choix des matériels et équipements ;*
 - 2. (DGPN, SAELSI) : d'ici 2019, achever la définition d'une doctrine sur la consistance souhaitable du parc automobile, compléter et actualiser les textes relatifs aux autres dotations, enfin élaborer pour chaque direction centrale de la police un tableau récapitulatif des matériels mis à la disposition des unités ;*
 - 3. (DGPN, DGGN) : poursuivre l'harmonisation des doctrines d'emploi des matériels et équipements de la police et de la gendarmerie.*
-

Chapitre II

Un dispositif d'achat à consolider

Le présent chapitre s'appuie sur une démarche d'analyse transversale du dispositif d'achat. Il porte sur la stratégie, l'organisation ou la conduite du processus d'achat, ainsi que sur le contrôle et la maîtrise des risques. De cette analyse, ressort que le SAELSI doit se doter d'outils à la mesure des enjeux (I) et exploiter les marges de progression qui subsistent (II).

De la qualité de la chaîne de la commande publique dépend en grande partie la réponse aux préoccupations des utilisateurs de terrain en ce qui concerne la prise en compte de leurs besoins et l'approvisionnement. Le dispositif d'achat présente des enjeux significatifs tant financiers qu'au plan de l'efficacité et de l'efficience du processus d'acquisition et d'utilisation des équipements.

Le tableau n° 12 ci-dessous résume les dépenses d'achat réalisées au niveau central et au niveau déconcentré. En l'absence d'un suivi précis, le périmètre de ces dépenses est toutefois sujet à caution. Les évolutions constatées et les limites de cette présentation sont présentées dans les développements ci-après.

Tableau n° 12 : présentation générale des dépenses exécutées entre 2012 et 2016

<i>En CP (M€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012/2016
Armes et munitions	12,1	8,5	6,6	19,6	50,4	314,7 %
<i>BOP Centraux</i>	9,3	6,8	4,9	18,1	48,9	426,3 %
<i>Dont marchés mutualisés</i>	-	-	14	18,3	18,8	34,7 %
<i>BOP Zonaux</i>	2,7	2	1,7	1,5	1,4	-48,3 %
<i>BOP Outre-mer</i>	0,1	-	-	-	-	-75 %
Habillement	52,7	68,2	54,3	52,4	67,9	28,7 %
<i>BOP Centraux</i>	51,7	67	53,1	51,2	66,4	28,5 %
<i>Dont marchés mutualisés</i>			1,3	1,8	0,6	- 58,5 %
<i>BOP Zonaux</i>	1	1,1	1,2	1,2	1,4	36,3 %
<i>BOP Outre-mer</i>	-	-	-	-	-	- %
Protection	2,8	6,7	3,7	24	74,2	3320,3 %
<i>BOP Centraux</i>	1,3	5,7	2,5	22,8	72,3	5297,8 %
<i>Dont marchés mutualisés</i>			7,7	11,6	31,6	313,2 %
<i>BOP Zonaux</i>	0,8	1	1,2	1,2	1,9	135 %
<i>BOP Outre-mer</i>	-	-	-	-	-	-
Véhicules	65,1	83,1	104,6	141	183,4	181,5 %
<i>BOP Centraux</i>	18,3	37,2	54,7	90,7	132	621,6 %
<i>Dont marchés mutualisés</i>	-	-	64,4	88,4	141,5	119,5 %
<i>BOP Zonaux</i>	42,5	42,3	46,1	46,3	45,7	7,6 %
<i>BOP Outre-mer</i>	4,4	3,6	3,8	3,9	5,7	30,7 %
Total	132,2	166,5	169,2	237	375,9	184,3 %
<i>BOP Centraux</i>	80,6	116,4	115,2	182,7	319,7	296,5 %
<i>Dont marchés mutualisés</i>	-	-	87,4	12019	192,5	120,2 %
<i>BOP Zonaux</i>	47	46,4	50,1	50,3	50,4	7,1 %
<i>BOP Outre-mer</i>	4,6	3,6	3,9	4	5,8	27 %

Sources : Chorus – ; SAELSI pour la part des marchés mutualisés.

I - Des outils à mettre en place ou à consolider

A - Une stratégie d'achat à formaliser

Des progrès significatifs pourraient être obtenus par une amélioration du niveau de connaissance des achats (1), condition indispensable pour bâtir une stratégie d'achat aujourd'hui insuffisamment affirmée (2).

1 - Un niveau de connaissance des achats à améliorer

L'exécution de l'essentiel des dépenses effectuées pour le compte des forces de sécurité sur le périmètre de l'enquête se concentre au niveau central. La responsabilité de la conduite de ces achats relève, en effet, pour la majeure partie du SAELSI. Elle relevait, avant sa création, des services responsables des achats au sein des deux directions générales.

Tableau n° 13 : dépenses d'équipement exécutées au niveau central (2012-2016)

<i>SAELSI en M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012/2016
<i>Armes – Munitions</i>	19,9	10,9	13,2	22,4	49,1	146,7 %
<i>Habillement</i>	51,7	66,4	52,4	51,1	65,7	27,1 %
<i>Moyens de protection-intervention</i>	2,6	6,5	3,4	24,1	72,3	2780,8 %
<i>Véhicules</i>	22,4	61,8	67,2	82,1	120,9	539,7 %
<i>Total</i>	96,6	145,6	136,2	179,7	308	218,8 %

Source : Chorus – Validation des référentiels de programmation et centres financiers par le SAELSI.

L'analyse de ces dépenses, rendue possible sur le plan budgétaire par la nomenclature basée sur les activités ou référentiels de programmation (cf. introduction), est plus complexe du point de vue du suivi des achats, à défaut de document suffisamment précis établi par le SAELSI.

a) Une connaissance des achats focalisée sur les fournisseurs

Pour répondre au besoin de cette analyse nécessaire tant à la programmation qu'à la conduite des achats, le SAELSI n'a été en mesure de fournir à la Cour que des données par fournisseur²⁴.

Ces données s'appuient sur les restitutions des données internes de suivi des achats du service, qui retracent le montant des commandes exécutées auprès des fournisseurs, ainsi que leur part dans l'ensemble des dépenses, les quantités et les catégories d'achats concernées.

²⁴ Le SAELSI est dans l'incapacité de fournir des informations aussi précises concernant la période précédant sa création, de même que la DGPN et la DGGN qui lui ont transféré leurs compétences d'achat au moment de sa création.

Tableau n° 14 : carte des principaux fournisseurs du SAELSI (2014-2016)

<i>Fournisseur</i>	2014 Montant commandé en M€	2015 Montant commandé en M€	2016 Montant commandé en M€	% du montant total des commandes en 2016	Catégorie d'entreprise	Nationalité
<i>UGAP</i>	65,2	84,9	123	34,2 %	Centrale d'achat	France
<i>Paul Boyé tech.</i>	113,9	18,7	38,5	10,7 %	ETI	France
<i>Ineo Support Global</i>	10,1	27,9	33,8	9,4 %	ETI	France
<i>NSPA</i>	15,6	26	22,2	6,1 %	Centrale d'achat	Agence OTAN
<i>Sunrock</i>	n. c.	1,5	19,4	5,4 %	PME	France
<i>GK Professional</i>	6,2	2,4	15,2	4,2 %	PME	France
<i>Rivolier</i>	0,9	4,1	14,2	3,9 %	PME	France
<i>MSA Gallet</i>	n. c.	3,3	12,3	3,4 %	PME (filiale France)	États-Unis
<i>Heckler & Koch</i>	n. c.	2,1	7,6	2,1 %	ETI	Allemagne
<i>TR Equipement</i>	0,5	5,5	4,9	1,4 %	PME	France

Source : SAELSI – Carte des fournisseurs (achats métiers, d'après les engagements juridiques 2016).

Cette répartition des commandes par fournisseurs ne correspond donc qu'à une connaissance partielle qui mériterait d'être complétée par une analyse plus détaillée des différentes catégories d'achat. Elle apporte néanmoins plusieurs informations utiles s'agissant des commandes portées par le SAELSI qui sont développées à l'annexe n° 7.

b) Un suivi des marchés dépourvu de données financières

Les données disponibles dans l'application interministérielle de consultation des annonces des marchés publics de l'État, PLACE²⁵, permettent d'abord de connaître la répartition des achats du SAELSI par nature de procédures. 288 ont ainsi été mises en ligne entre 2014 et 2016, dont 177 formalisées (en augmentation au regard des 75 en ligne en 2016 et des 39 de 2014) et 111 adaptées (29 en 2016, 66 en 2015, 16 en 2014).

Parmi les procédures formalisées, ont été ouverts 101 appels d'offres sur la période (contre 45 en 2016 et 21 en 2014), 13 accords-cadres, 13 procédures négociées sans publicité ni mise en concurrence et six marchés subséquents. Le SAELSI n'a conduit que deux appels d'offres restreints et 11 procédures négociées depuis sa création. Parmi les procédures adaptées,

²⁵ Tout marché supérieur à 25 000 € HT doit être publié dans l'outil de dématérialisation PLACE (plateforme interministérielle pour la publication des annonces de consultation de marchés publics de l'État). Le SAELSI indique que, d'après l'indicateur AIFE établi par le CPFi, 100 % des procédures formalisées du service sont passées par le module PLACE-Chorus.

68 ont dépassé le seuil nécessitant une publicité au Bulletin officiel d'annonces des marchés publics (BOAMP).

L'analyse comme le pilotage des achats du SAELSI s'appuient sur des tableaux retraçant, d'une part, les marchés arrivés à échéance et, d'autre part, les marchés « vivants » au cours de la période sous revue.

Si ces tableaux restituent des données qualitatives relatives aux marchés relevant du SAELSI (type et objet de la procédure, titulaire du marché, date de début et de fin du marché, etc.), ils ne contiennent aucune donnée financière. Ils ne recourent pas non plus la carte des achats par fournisseur et apparaissent incomplets car ils excluent les procédures conduites dans le cadre de l'urgence impérieuse. Le recours aux centrales d'achat ne fait pas non plus l'objet de ce suivi. Le manque d'exhaustivité de ces tableaux réside également dans le fait que ne semble pas y figurer tous les MAPA nécessitant une publicité et une mise en concurrence tandis que certaines données paraissent erronées lorsqu'elles sont comparées à des extractions directes sur Chorus. Une présentation plus détaillée des difficultés liées à l'absence de suivi systématique des informations financières par marché figure à l'annexe n° 7.

c) L'absence de carte précise et fiabilisée des achats

Au vu des documents existants, et compte tenu des montants significatifs en jeu et de la nature hétérogène des commandes qu'il prend en charge, le SAELSI ne dispose pas d'une vue d'ensemble suffisamment précise de ses achats.

Or le service dispose *a priori* des bases de données nécessaires pour effectuer ce travail d'analyse : outre les restitutions issues de Chorus, il dispose d'une nomenclature détaillée de ses achats. Cette dernière lui permet de suivre les dépenses par catégorie homogène et de déterminer les seuils de déclenchement des procédures de publicité et de mise en concurrence, voire des procédures formalisées.

À l'aide de ces données, une carte précise des achats devrait être élaborée afin de recenser et classer l'ensemble des achats par catégories selon des critères spécifiques (nature, montant, fournisseur, procédure, service bénéficiaire du marché, etc.). Elle devrait ensuite permettre d'une part, de mener une analyse précise, par catégorie d'achat, de la nature des achats et des fournisseurs stratégiques ; d'autre part, d'identifier les enjeux des différentes familles d'achat et leurs évolutions, les axes de progrès ainsi que les économies potentielles. La carte devrait, par ailleurs, pouvoir être recoupée avec la liste des marchés.

Cette démarche mériterait, enfin, d'être étendue aux services déconcentrés. Les éléments disponibles n'intègrent en effet ni les montants commandés par les SGAMI sur la base des marchés subséquents zonaux ni leurs commandes passées en propre sur les catégories concernées (cf. *infra*). À ce jour, le SAELSI ne dispose pas du suivi de la computation des seuils réalisés au niveau de chaque SGAMI, tandis que ni le SAELSI ni les SGAMI n'ont une vision exhaustive sur les achats réalisés directement, sous les seuils de passation des procédures adaptées, par les services prescripteurs.

Le SAELSI n'est pas en mesure, parmi les achats effectués au niveau national, de distinguer la répartition des commandes entre zones puis entre services prescripteurs. Sur la période, les SGAMI n'ont pas non plus tenu spécifiquement un suivi des achats réalisés au travers des marchés nationaux portés par le SAELSI.

La multiplicité des budgets opérationnels de programme (BOP) concernés, à laquelle la création du SAELSI n'a rien changé, introduit en effet un niveau important de complexité, renforcée par la problématique de la répartition territoriale des responsabilités. La lisibilité de l'ensemble des achats est rendue encore plus difficile par la variété des modalités de répartition des crédits entre les BOP centraux et zonaux, qui diffèrent entre les forces et, parfois, entre leurs composantes.

Ces difficultés d'ordre budgétaire ne constituent toutefois pas un véritable obstacle à un meilleur partage des informations en matière d'achat qui passe par une harmonisation et une centralisation des nomenclatures et fichiers de suivi par l'élaboration d'une carte unique des achats.

2 - Une stratégie d'achat insuffisamment formalisée

La stratégie d'achat définie par le SAELSI se distingue par le caractère très général de ses orientations, par l'insuffisance de leur déclinaison par catégorie d'achats ainsi que par l'absence de tout suivi.

a) Des orientations stratégiques trop générales

La stratégie d'achat des forces de sécurité repose à la fois sur la stratégie conduite au niveau des achats transverses du ministère de l'intérieur²⁶ et sur celle propre aux achats métiers de la sécurité intérieure. Cette dernière relève essentiellement de la responsabilité du SAELSI, sous l'autorité des responsables de programmes (DGGN et DGPN) et sous la supervision du responsable ministériel des achats (RMA), fonction exercée au sein du secrétariat général par la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI)²⁷.

La stratégie n'est pas formalisée dans un document unique mais dans divers documents épars d'orientation générale (documents budgétaires, directives sur les plans de renforcement, etc.). Le SAELSI a, néanmoins, produit à la Cour une note présentant les déterminants de sa politique d'achat.

Il en résulte ainsi que des échanges menés lors du contrôle que la stratégie des achats métiers de la sécurité intérieure obéit aux cinq principes suivants :

- mettre à disposition des forces les équipements et services associés qui répondent pleinement aux besoins opérationnels exprimés, en les transformant en spécifications techniques et fonctionnelles dans le cadre des procédures de mise en concurrence ;
- faciliter l'interopérabilité en recherchant l'harmonisation des matériels et de leur soutien ;
- rechercher les mutualisations au-delà de la police et de la gendarmerie dans un souci de massification et de réduction des coûts ;

²⁶ Il s'agit notamment de l'insertion des achats des forces de sécurité dans la politique d'achat de l'État, qui est pilotée par le responsable ministériel des achats et fait l'objet d'une analyse dans la partie 3.3.

²⁷ La stratégie d'achat au niveau déconcentré est évoquée dans la partie relative à la politique d'achat des SGAMI (cf. partie 3.2.3.4).

- rechercher la mise en place de filières industrielles concourant à l'approvisionnement des forces en matériel fiable et dans les délais contractuels, en accordant une attention particulière à l'émergence de solutions logistiques intégrées ;
- mettre à disposition des solutions contractuelles assorties de conditions d'exécution visant à faciliter les opérations de commande publique.

Pour mettre en œuvre ces objectifs stratégiques, le SAELSI indique qu'il assure l'analyse de l'offre des fournisseurs potentiels et, en fonction du volume des achats à réaliser sur la catégorie d'achat considérée, propose aux responsables de programme de conduire la procédure d'une manière internalisée, en coopération avec des acteurs extérieurs (douanes, administration pénitentiaire, armées), ou encore d'une manière externalisée (centrales d'achat). Le service précise que les procédures sont, le cas échéant, passées dans le cadre de marchés centralisés pour des raisons de spécificité et d'harmonisation des équipements, notamment pour les matériels de protection individuelle, l'armement, les munitions, l'habillement et les véhicules.

Au regard de ces réponses, comme de la note précitée du 20 mars 2018, le contenu de la stratégie d'achat ne semble pas suffisamment précis et le suivi de l'application des orientations stratégiques en est rendu d'autant plus complexe. Ceci explique notamment l'indication à la Cour, par plusieurs représentants des services prescripteurs, de leurs difficultés à comprendre les déterminants de la politique d'achat du SAELSI.

Le SAELSI doit impérativement approfondir et mieux formaliser sa stratégie d'achat conformément à la circulaire du 19 juillet 2016 sur la politique d'achat de l'État²⁸.

La réflexion stratégique du SAELSI a pu être retardée et compliquée par la mise en œuvre des plans de lutte antiterroriste en 2015 et 2016. Il n'en reste pas moins que la plupart des achats concernés par ces plans vont désormais faire l'objet de procédures formalisées pour lesquelles il convient d'adopter une vigilance toute particulière, dans le cadre de la stratégie d'achat.

b) Une déclinaison par catégorie d'achat et un suivi insatisfaisants

Lors de la phase de préfiguration du SAELSI, la mission d'audit des inspections de mars 2014 avait déjà souligné le caractère indispensable d'une approche par filière car le SAELSI ne pouvait pas forcément être, dès sa phase de montée en puissance, présent et performant sur toutes les catégories d'achat et d'approvisionnement.

Toutefois, il n'existe pas de déclinaison précise de la vision stratégique pour chacune des catégories d'achat sous revue.

Selon le SAELSI, la stratégie d'achat rapportée à chacune des catégories concourant à l'équipement des forces de sécurité intérieure obéit à quatre objectifs majeurs.

²⁸ Selon cette circulaire, les stratégies d'achat ministérielles doivent être établies pour régler : la nature et le périmètre du besoin couvert ; les objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière d'économies achats directes et indirectes, d'achats responsables, d'innovation, d'accès des PME à la commande publique ; les leviers d'achat à mettre en œuvre ; le niveau géographique de contractualisation et la forme juridique des marchés publics à conclure pour les besoins considérés ; le plan d'action, les services concernés, les impacts sur les fonctions financières, budgétaires et en matière d'organisation et de moyens de la mise en œuvre de la stratégie ; la gouvernance et les modalités de suivi de la mise en œuvre de la stratégie d'achat.

La satisfaction des besoins

Le premier objectif concerne la « *recherche de solutions achats qualitativement conformes à l'exigence opérationnelle* » qui porte sur deux catégories plus particulièrement : les solutions de mobilité et l'habillement et la logistique intégrée.

S'agissant de la mobilité, la stratégie est essentiellement basée sur l'externalisation des achats de véhicules auprès de l'UGAP, dont le volume contribue à l'effet de masse réalisé par la centrale et permet d'obtenir des prix d'achat attractifs au bénéfice de l'ensemble des services de l'État. Cette solution d'externalisation est ancienne et s'inscrit dans le cadre d'un partenariat noué avec la centrale d'achat au début des années 2000.

Deux autres solutions d'externalisation sous-tendent la stratégie du SAELSI concernant l'habillement. En moins de dix ans, les forces de sécurité intérieure sont passées d'environ 100 procédures parallèles à deux marchés d'habillement externalisés pour chacune des deux forces. Ces solutions ont permis de mettre à la disposition des forces une procédure de commande en ligne. Pour le SAELSI, ces deux marchés sont stratégiques en termes de consolidation de la filière textile nécessaire à l'équipement des forces. Une procédure mutualisée allotie pour renouveler ces deux contrats est en cours.

La qualité de l'approvisionnement

Le deuxième objectif concerne la sécurisation des approvisionnements, la « *garantie d'un service de qualité associé à la fourniture d'équipements conformes à ses spécifications* » constituant une des priorités de la stratégie des achats selon le service.

À cet effet, le SAELSI indique avoir conduit une opération de grande envergure d'« analyse de l'offre des fournisseurs potentiels » et d'évaluation des capacités industrielles des soumissionnaires des catégories concernées, notamment pour l'armement de petit calibre, les munitions et les équipements de protection individuels.

La performance des achats

Le troisième objectif correspond à la garantie de la performance des achats. Le SAELSI indique rechercher à l'extérieur du ministère des indicateurs lui permettant de suivre la performance achats des marchés qu'il qualifie de « puissants »²⁹.

Dans le cas spécifique de l'habillement, un échange d'information a, par exemple, été établi avec la direction générale des entreprises du ministère de l'économie. S'agissant des gilets pare-balles, le SAELSI cherche à reconstituer les composants du prix de cet équipement afin de contrôler l'évolution des prix dans la durée et leur conformité aux évolutions observées notamment sur les matières premières (kevlar).

La performance des achats découle également d'une politique tendant à l'interopérabilité des matériels. Le SAELSI cherche donc à faire émerger une gamme de matériels et d'équipements aux fonctionnalités multiples à l'instar des casques devant répondre à la fois aux spécificités pare-coups et à celles portant sur la protection balistique.

²⁹ Il s'agit du terme consacré par le SAELSI pour les cadres contractuels répondant notamment à des besoins opérationnels majeurs et qui présentent des volumétries d'achats particulièrement sensibles, eu égard à l'enjeu budgétaire et à l'intérêt qu'ils suscitent auprès des soumissionnaires.

L'accès des PME à la commande publique

Enfin, le quatrième et dernier objectif avancé par le SAELSI concerne l'accès des PME à la commande publique par la diffusion d'information sur les plateformes dématérialisées. Une opération de diffusion du programme des appels d'offres est menée à l'occasion de salons spécialisés. Avec la création de la délégation ministérielle aux industries de sécurité intérieure (DMIS), le ministère cherche également à développer un outil institutionnel de diffusion d'informations, prolongé par les rencontres annuelles du SAELSI avec les entreprises concernées.

Dans un souci d'ouverture de la commande publique, le service indique allouer les procédures, toutes centralisées s'agissant des catégories susmentionnées, pour rechercher la plus large attribution de marchés aux PME. Dans le domaine des équipements de protection balistique, les résultats se traduisent par le nombre positif de soumissionnaires par marchés (8 à 10 par procédure selon le SAELSI). Dans le domaine des munitions, le service indique que ce nombre est appelé à croître. Le petit calibre, du fait de la concentration du secteur, aurait, quant à lui, vocation à rester un marché de niche.

Ces différents axes stratégiques, quelle que soit leur pertinence intrinsèque, sont définis de façon trop sommaire ; ils apparaissent insuffisants pour déterminer la stratégie d'achat du SAELSI sur chacune des catégories. Par ailleurs, la démarche stratégique ne peut se limiter à la stratégie formalisée sur les projets d'achat individuels au moment de la réalisation des procédures³⁰, ni au plan d'action achat demandé par la DAE qui se focalise sur la mise en œuvre de la politique d'achat de l'État.

**

La stratégie globale d'achat devrait être déclinée pour chacune de ces catégories avec des objectifs et indicateurs de suivi précis ainsi qu'une priorisation en fonction des enjeux.

Pour garantir l'efficacité et la performance du processus d'achat, la formalisation de cette stratégie est indispensable. Elle devrait être pluriannuelle et intégrer une réflexion sur le meilleur niveau d'achat, sur les supports et les conditions optimaux d'achat ainsi que sur les enjeux liés à la mutualisation.

De même, la stratégie devrait intégrer plus explicitement les enjeux liés aux solutions alternatives à l'achat en propre des équipements, notamment quant à la pertinence de l'externalisation ou de la location pour certaines catégories d'équipements et de matériels. Le ministère de l'intérieur ne dispose pas à ce jour d'une position claire sur ce sujet et, si le SAELSI indique « *ne s'interdire aucune solution* », les réflexions apparaissent plutôt limitées à ce stade.

Appuyée sur des objectifs et des indicateurs clarifiés, la stratégie contribuerait à améliorer le suivi des orientations générales d'achat ainsi qu'à mieux informer les services prescripteurs sur la politique d'achat conduite au niveau ministériel.

³⁰ Celle-ci est notamment matérialisée par une fiche « *impact* », qui effectue la synthèse de la stratégie mise en œuvre par l'acheteur sur son projet et sa valorisation en termes de performance achat.

B - Une organisation du dispositif d'achat à sécuriser et à rationaliser

Outre le caractère complexe et multipolaire de l'organisation récemment mise en place, les procédures et le contrôle des risques sont encore lacunaires. Un montant encore important d'achats effectués en dehors du SAELSI doit faire l'objet d'une rationalisation.

1 - Une organisation récente, multipolaire et complexe

L'organisation actuelle du dispositif d'achat des forces de sécurité est la résultante des réformes ayant entraîné la création du SAELSI (pour le niveau central) et des SGAMI (pour le niveau déconcentré), ainsi que la définition des compétences d'animation et de pilotage de la fonction achat relevant du responsable ministériel des achats (RMA) et de la direction des achats de l'État (DAE). La présentation détaillée du grand nombre d'acteurs, compliquant d'autant le processus d'acquisition figure à l'annexe n° 8.

Sur les catégories d'achat sous revue, le partage des compétences donne au SAELSI vocation à occuper une place centrale s'agissant de l'élaboration et de la conduite de la politique d'achat métier de la sécurité intérieure.

La coordination et l'efficacité du processus d'achat dépendent de l'existence de procédures précises et sécurisées, de la mise en œuvre d'un système renforcé de contrôle et de maîtrise des risques ainsi que de la définition précise du rôle et des responsabilités de chacun des acteurs du dispositif d'achat.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur reconnaît la nécessité de clarifier les relations entre le SAELSI et ses donneurs d'ordre (DGPN, DGGN) dès l'année 2018. Il s'appuie sur un rapport du cabinet Mazars qui a mis en évidence la nécessité de resserrer l'organisation et le pilotage du processus.

L'instauration d'une gouvernance resserrée consoliderait notamment les relations entre le RMA et le SAELSI ; elle donnerait plus de poids au comité ministériel des achats, appuyé par la DAE dans ses compétences interministérielles.

Dans ces conditions, le secrétariat général a demandé au SAELSI de travailler, en lien avec le RMA et avec les responsables de programme, pour préciser les rôles et les responsabilités des acteurs de la chaîne et procéder à une normalisation des règles et des pratiques entre les deux forces (identifier, formaliser et harmoniser les processus et procédures manquants, fixer des éléments de doctrine d'emploi).

Par ailleurs, il entend accélérer, dans le champ de la sécurité intérieure et au-delà, la nécessaire rationalisation du nombre de responsables du pouvoir adjudicateur (RPA). En effet, l'émiettement des RPA en capacité de passer des marchés, au nombre d'au moins 240 sans qu'il lui soit possible d'en donner un chiffre certain, dont 200 dans les services déconcentrés, l'absence d'autorité fonctionnelle du RMA sur l'ensemble de ces acheteurs, nuisent aujourd'hui à la bonne mise en œuvre de la stratégie achat. Il en découle des pertes d'efficacité, des lenteurs, et une incapacité à réaliser des économies potentielles.

Cette démarche devra toutefois être confirmée. Le DGGN souligne ainsi son attachement à ce que les commandants des régions de gendarmerie restent RPA. Cette qualité serait essentielle, selon lui, pour leur permettre l'achat de matériels et services spécifiques, justifié par la situation opérationnelle (ex. : en cas de catastrophe naturelle), l'éloignement géographique (en outre-mer, notamment), la spécificité des besoins (ex. : l'alimentation des chiens et sécurité des casernes) ou l'absence de marché existant.

2 - Des procédures, un contrôle et une maîtrise des risques à renforcer

L'analyse se concentre ici sur le processus d'achat au sein du SAELSI. Compte tenu des enjeux financiers sur les catégories sous revue, la Cour n'a pas effectué une analyse aussi systématique du processus d'achat des SGAMI (organisation de la chaîne de la commande publique, procédures, contrôle au niveau local). Il fait, le cas échéant, l'objet de mentions en tant que de besoin.

a) Un processus d'achat insuffisamment encadré

Le SAELSI assure à la fois la mise en place des procédures, leur soutenabilité budgétaire et leur administration³¹. Il a adopté, par note interne du 5 février 2014, des « *règles de gestion visant à définir une méthodologie d'organisation apportant des éléments de conduite sécurisée des projets d'achats* ». Un certain nombre de directives ont vocation à constituer un « *guide général des pratiques* » dans plusieurs domaines liés à la passation et à l'exécution des marchés.

La note interne d'organisation et de mise en œuvre de la fonction achat de 2016 revient en partie sur ces différents aspects ; elle rappelle les « *principes devant guider l'exercice de la mission achat* » (transversalité entre les sous-directions, collégialité des décisions, maîtrise des délais des procédures notamment). Le SAELSI dispose par ailleurs de plusieurs schémas ou logigrammes de conduite de la passation et de l'exécution des marchés, ainsi que de plusieurs notes de service sur des sujets particuliers, comme les relations avec les fournisseurs.

Ces documents ne sont toutefois pas unifiés et mériteraient d'être plus détaillés³². Il n'existe notamment pas de guide des procédures du SAELSI ou de guide interne de la commande publique, comme on pourrait toutefois s'y attendre pour une structure de cette dimension et au vu des montants en jeu.

³¹ Pour mémoire, la programmation annuelle est réalisée en amont de la procédure d'achat *stricto sensu* (cf. partie 2). La sous-direction des achats (SDA), outre le volet de la soutenabilité budgétaire, donne un avis sur le lancement des procédures. Une fois le plan de charge annuel priorisé déterminé par le comité stratégique des achats du SAELSI et soumis pour arbitrage aux directions générales, s'enclenche le processus de formulation du besoin avant saisine de la SDA pour conduite du processus d'achat. En amont, la SDA met à disposition la liste des marchés arrivant à terme dans les 18 mois ; en aval, elle porte un avis sur la « *fiche de lancement* » qui comporte les propositions de mode de passation avec les principales informations du marché (montants, quantités), une évaluation sommaire des enjeux et des risques et la date de notification prévisible.

³² La note interne de 2016 concède à cet égard qu'elle a « *vocation à expliciter une manœuvre générale mais pas [...] de régler l'organisation de détail des opérations relevant de chaque acteur dans sa sphère de compétence. Elles ne sauraient donc constituer un frein à l'exécution au regard d'une imprécision ou d'un développement le cas échéant incomplet* ».

Il n'existe pas non plus de documents permettant de comprendre précisément l'organisation de la chaîne de la commande publique à ses différents stades (de l'expression des besoins à la livraison des biens, en passant par la passation et l'exécution, puis le suivi et le contrôle des commandes). L'absence de procédures formalisées ou de guide interne dénote une insuffisante sécurisation des procédures. De la même manière, il existe des marges de progression dans la coordination et l'harmonisation des normes et règles de procédures entre les différents acteurs nationaux et déconcentrés (RMA, SAELSI, SGAMI).

À titre d'exemple interne au SAELSI, les délégations de signature applicables pendant la période contrôlée sont très larges. Elles confient au sous-directeur de l'achat et à son adjoint une délégation particulièrement étendue. Ainsi, délégation leur est donnée en tant que représentant du pouvoir adjudicateur pour signer, au nom du ministre de l'intérieur et « *dans la limite de leurs attributions, tous actes, décisions et pièces comptables* ».

Ces délégations pourraient être accompagnées, au niveau interne, d'un système de contrôle et de validation formalisé en fonction des montants des marchés signés. Pour l'heure, le SAELSI indique qu'en tant que de besoin, les procédures sont validées avant signature par le chef de service, voire les directeurs généraux sur les principaux marchés.

Au-delà de la simple formalisation des procédures, une démarche de type « contrat de service », qui préciserait les responsabilités des différents acteurs de la chaîne de la commande publique et les relations avec les services prescripteurs, pourrait être envisagée pour améliorer la transparence et la confiance dans le processus d'achat. Cette solution a déjà été adoptée par plusieurs SGAMI.

b) Un contrôle interne trop limité s'agissant du processus d'achat

Le SAELSI a mis progressivement en place des mécanismes de contrôle de son dispositif d'achat (système de validation hiérarchique, comité de direction, comité stratégique des achats, commission de proposition de choix et réunions spécifiques pour les procédures les plus sensibles...). Néanmoins, cette démarche doit être consolidée. Une meilleure formalisation des procédures et des comptes rendus des instances de contrôle serait notamment de nature à sécuriser et à améliorer la procédure d'achat. Ces démarches contribueraient à renforcer en partie le contrôle de gestion.

Parmi les indicateurs de celui-ci avancés par le SAELSI, un seul concerne spécifiquement le processus d'achat (au sens strict) et porte sur les délais de passation des procédures. Le contrôle de gestion devrait permettre, plus largement, la production d'informations chiffrées retraçant le fonctionnement du dispositif d'achat et permettant un suivi particulier au travers de cibles spécifiques à atteindre.

Il apparaît donc opportun de compléter le suivi actuel par d'autres outils, fondés sur des référentiels, objectifs et indicateurs précis, voire par un tableau de bord spécifique permettant de suivre plus précisément l'évolution du processus d'achat au sein du SAELSI. La mission

d'audit des inspections de mars 2014 recommandait déjà de définir et promouvoir les outils de contrôle de gestion, aussi bien au plan national que local³³.

Par ailleurs, le contrôle de gestion est censé participer à l'évaluation des procédures d'achats, dans une perspective d'amélioration continue. Au-delà du suivi de la performance, il devrait pouvoir participer à la formalisation des procédures, engager des études sur l'efficacité du processus d'achat et proposer des axes d'amélioration.

Enfin, le contrôle interne financier reste embryonnaire et devrait être développé.

Le SAELSI participe aux réunions du comité de pilotage du contrôle interne financier (CIF) du ministère de l'intérieur. Cette instance apprécie les résultats des actions mises en œuvre en application du plan d'action ministériel (PAM) du CIF. Une thématique portant sur la commande publique est recensée dans le PAM, tandis que le référentiel organisationnel du CIF du ministère de l'intérieur comporte un processus « commande publique », dont la responsabilité est confiée au RMA. La carte agrégée des processus et des risques indique également que, parmi les responsables du risque, figure le SAELSI. Les risques à maîtriser dans le périmètre de l'enquête concernent le respect de la stratégie des achats par les pouvoirs adjudicateurs, la formation et la professionnalisation des acheteurs, la formalisation et la documentation des processus d'achat³⁴.

Le SAELSI dispose ainsi d'une feuille de route du contrôle interne financier pour 2017, qui décline le PAM. Celle-ci énumère un certain nombre d'action à mener, notamment sur la thématique de la commande publique. Le guide du CIF pour 2017 rappelle le rôle du référent du CIF en précisant qu'il est de sa responsabilité d'animer le CIF de sa structure (centrale ou déconcentrée) et de développer ces outils.

Néanmoins, le contrôle interne n'apparaît pas avoir trouvé la déclinaison attendue au niveau du SAELSI. À l'exception d'une note du 5 février 2014 relativement sommaire, le service ne dispose d'aucun document lui permettant de suivre la mise en œuvre du CIF, ni d'assurer la pleine maîtrise des risques liés à la commande publique (organigrammes fonctionnels, cartes des processus et des risques, plans d'action).

c) Des systèmes d'information insuffisants

De manière générale, les systèmes d'information achat disponibles pour le ministère de l'intérieur s'articulent autour de quelques applications, pour certaines interfacées entre elles ou avec l'outil de gestion budgétaire et comptable Chorus. Le périmètre fonctionnel de ces applications actuelles est centré sur la préparation et la passation des marchés publics, sur

³³ Elle indiquait qu'en faisait notamment partie l'activation d'une démarche « impact achat » globale ainsi qu'une indispensable approche par filière car le SAELSI ne pouvait pas forcément être, dès la phase de montée en puissance, présent et performant sur toutes les catégories d'achat et d'approvisionnement.

³⁴ Le PAM 2017 prévoit ainsi plusieurs actions : formaliser et documenter les processus financiers (suivi de la programmation financière, exécution financière des marchés) ; fiabiliser les outils (tableaux de suivi, formulaires types, etc.) permettant d'améliorer la programmation financière ainsi que son exécution ; sécuriser les revues de portefeuille client ; mettre en œuvre le plan de réduction du nombre de pouvoirs adjudicateurs ; suivre et actualiser la programmation 2016-2019 des gains économiques et en présenter le bilan en comité ministériel des achats ; réaliser le bilan du dispositif des avis conformes et l'adapter ; lutter contre la dissidence par rapport aux marchés ministériels ou interministériels.

l'analyse des dépenses, ainsi que sur le suivi des gains et des objectifs de performance achat. En revanche, ni le SAELSI ni les SGAMI ne disposent d'un logiciel parfaitement adapté à la rédaction de leurs marchés.

Plus problématique est l'absence d'un logiciel adapté de gestion des marchés. En amont des procédures, aucun système d'information ne permet notamment de contrôler le suivi de la computation des seuils qui se fait par des modalités *ad hoc*. L'exécution des marchés est, quant à elle, traitée et suivie essentiellement par l'intermédiaire de Chorus. Une base des marchés est tenue *via* un outil interne à partir d'un logiciel tableur, tandis que les dossiers de marchés (contrats, avenants, reconductions, courriers divers) sont mis en ligne sur le serveur du service.

Le SAELSI indique qu'un outil du type « système d'information achat » constituerait certainement un progrès ; il permettrait d'écartier le risque d'erreurs de saisie ou d'omission, et dégagerait du temps de traitement. Il permettrait également d'alimenter la carte des achats, d'identifier plus facilement les catégories d'achat mutualisables et de contribuer à la prévention de l'achat « dissident ».

À l'inverse, selon le DGPN, le SAELSI, dans un souci d'économies, poursuivra en 2018 l'apprentissage des outils déjà mis à disposition par la DAE (ORME, SIAE, Chorus ODA) sans achat « sur étagère » d'un système d'information dédié aux achats. Après expertise et retour d'expérience, le service, en tant que de besoin, s'orientera vers un achat externe de logiciels complémentaires.

La DAE a notamment pour mission de définir, de piloter et de mettre en œuvre le système d'information achat de l'État (SIAE). Le déploiement de nouvelles briques fonctionnelles du SIAE (gestion de l'« analyse de l'offre des fournisseurs potentiels » et du suivi de la relation acheteur-fournisseur, programmation pluriannuelle des achats, suivi de la performance, suivi administratif des marchés), sur une même nouvelle application, est programmé pour 2018-2020 avec, à terme, une intégration forte au sein du système d'information financier Chorus pour permettre un véritable pilotage des projets d'achat tout au long de leur cycle de vie, de leur création à leur exécution finale.

d) Un contrôle du processus d'achat à renforcer, notamment de la part du responsable ministériel des achats

Les achats font l'objet de divers contrôles extérieurs au SAELSI et aux SGAMI, conformément aux directives ministérielles et interministérielles, qui se déclinent dans deux aspects de la commande publique :

- le contrôle du respect de la politique générale d'achat par le RMA ;
- l'examen de la régularité par l'intermédiaire de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), avant lancement de la procédure et avant notification du marché.

Ces contrôles apparaissent essentiels au vu du contrôle interne encore trop limité au sein des services. Ils concernent au premier rang le SAELSI, mais également les SGAMI.

En application du décret du 3 mars 2016 portant création de la DAE et relatif à la gouvernance des achats de l'État, tout projet de marché public d'un montant égal ou supérieur à des seuils définis doit être soumis à l'avis conforme du RMA qui s'assure de sa conformité

au regard des politiques interministérielles et ministérielles des achats. Différents axes de contrôle permettent d'attribuer au projet d'achat une note (100 points portant à la fois sur la performance achat et sur le processus d'achat).

Ce contrôle stratégique constitue un progrès pour encadrer les achats. Néanmoins, un certain nombre de procédures importantes sont exemptées du dispositif : les achats inférieurs au seuil de 350 000 € HT, qui peuvent toutefois être nombreux pour des montants consolidés significatifs au sein du SAELSI ; les commandes réalisées *via* les centrales d'achat ; les projets de marchés subséquents envisagés dans le cadre d'un accord-cadre ayant déjà reçu un avis conforme ; les marchés publics conclus dans le cadre de la procédure d'urgence impérieuse ; les achats de sécurité et de défense relevant du décret.

Par ailleurs, un avis favorable est obtenu dès la note de 50 points sur 100, ce qui semble un étiage relativement bas qui mériterait sans doute d'être relevé. La vulnérabilité juridique croissante à laquelle le ministère se dit exposé, du fait de l'évolution du droit de la commande publique, l'a conduit à renforcer la mission de conseil juridique et de contrôle des marchés publics. La DLPAJ l'exerce de manière différente selon la nature du marché et son montant. Pour les plus importants et les plus sensibles, la saisine est obligatoire dès avant le lancement de la procédure de passation³⁵. Il conviendrait de mieux expliciter et documenter la réalisation de ces contrôles, à l'appui des dossiers de marchés conservés par le SAELSI. Ceux-ci font actuellement uniquement l'objet d'échanges de courriels.

C - Une recherche de la performance achat à renforcer

Le RMA du ministère de l'intérieur est plus particulièrement responsable de l'intégration des achats des forces de sécurité dans la politique d'achat de l'État. Supervisé par le comité ministériel des achats, un plan d'action stratégique est conduit dans les domaines suivants : la performance économique, la performance sociale et environnementale des achats, la part des achats auprès des PME et les achats innovants. Le SAELSI contribue à l'atteinte de la trajectoire ministérielle notamment sous la forme d'un montant cible d'économies d'achats.

Le SAELSI indique assurer la cohérence de ses achats avec la politique interministérielle, y compris pour les achats relevant de la défense et de la sécurité réputés hors champ. L'intégration des achats conduits par le SAELSI dans la politique d'achat de l'État s'articule autour des points suivants : le respect des marchés interministériels, la recherche systématique d'économies d'achats directes et indirectes, les achats responsables, l'innovation.

1 - Une démarche de performance à renforcer

Le RMA fixe chaque année des cibles de gains achats au SAELSI et aux SGAMI, en intégrant la programmation à quatre ans de leurs marchés dans la programmation d'ensemble du ministère qui est transmise à la DAE.

³⁵ Marchés de fournitures et de services supérieurs à 200 000 € HT, contrats dont tout retard risquerait de gêner le bon fonctionnement du service, tout contrat à fort enjeu médiatique, politique ou stratégique.

Cette programmation des achats, prévue par la circulaire du 19 juillet 2016 relative à l'application du décret du 3 mars 2016 créant la DAE et relatif à la gouvernance des achats de l'État, vise plusieurs objectifs et notamment : sécuriser l'application effective des stratégies d'achat et la captation de la performance qu'elles prévoient ; détecter de nouvelles opportunités de mutualisation ; identifier et cadencer par année un potentiel d'économies achats ; identifier les leviers à mettre en œuvre pour d'atteindre les objectifs de performance.

Cette programmation se matérialise dans un tableau comportant des informations sur les projets d'achats (catégories concernées, nouveau besoin ou renouvellement, périmètre et durée envisagés, montant prévisionnel, etc.) et leur déclinaison en termes de performance, notamment d'économies attendues. Du fait des difficultés intrinsèques à cet exercice, par essence prospectif et évaluatif, les montants financiers ne sont toutefois pas renseignés systématiquement, ce qui ne permet pas une anticipation fine de la performance attendue.

2 - Des résultats à améliorer

Si le bilan de la performance du périmètre « sécurité » établi par le RMA pour 2016 et 2017 recouvre un ensemble plus large d'achats du SAELSI et des SGAMI, il permet néanmoins d'effectuer plusieurs observations qui apparaissent établir une performance contrastée en 2016.

S'agissant de la performance économique, la DAE fixe, dans le cadre de l'objectif global souhaité par le Gouvernement (325 M€ en 2016 et 375 M€ en 2017 pour les ministères), un objectif d'économie achat au ministère de l'intérieur (65 M€ pour 2016 et 70 M€ pour 2017). En regard, le secrétariat général du ministère de l'intérieur fixe à son tour un objectif à chaque direction métier (31,3 M€ et 33,8 M€ pour 2016 et 2017 en qui concerne le SAELSI et les SGAMI).

La cible 2016 pour les économies achats n'a été atteinte qu'à hauteur de 51 %, dont 3,9 M€ pour le SAELSI et 11,9 M€ pour les SGAMI. L'objectif global des achats auprès des PME, fixé à 25 % du montant total des achats, a été atteint (26,4 %). Il en va de même pour la part attendue des marchés supérieurs à 90 000 € comportant des clauses sociales (15 %), à la fois pour le SAELSI (24,2 %) et les SGAMI (15,9 %), ainsi que la part des marchés comportant des clauses environnementales (30 %), pour le SAELSI (43,5 %) comme pour les SGAMI (30,3 %). Enfin, les achats référencés dans le domaine de la défense et de la sécurité étant exclus de la comptabilisation par la DAE, le ministère affiche un résultat nul en matière d'innovation par rapport à la cible de 2 % des commandes.

Le bilan provisoire de la performance achat en 2017 est nettement moins positif. En matière de performance économique, la cible était établie à 33,8 M€ et n'a été atteinte qu'à hauteur de 28 %, dont 3,2 M€ pour le SAELSI et 6,2 M€ pour les SGAMI. La part des marchés publics supérieurs à 90 000 € comportant des clauses sociales atteint 14,7 % pour le SAELSI et 16,7 % pour les SGAMI (cible interministérielle de 15 %) et de ceux comportant des clauses environnementales à 22,7 % et 34,2 % (cible de 30 %). Le taux d'avis du RMA pour lesquels le critère d'ouverture aux PME est respecté est de 80 % et celui de ceux pour lesquels des pistes d'innovation ont été explorées est de 55 %.

Le SAELSI conteste toutefois cette faible performance des achats, qui repose selon lui sur la méthode de calcul des économies achats et sur un périmètre trop restreint, qui exclurait les achats liés à la sécurité et ceux réalisés par l'intermédiaire de l'UGAP.

La DAE rappelle néanmoins que la méthodologie élaborée pour la mesure de la performance des achats n'exclut pas en principe les achats précités. L'absence de renseignement des économies achats permises par les achats de sécurité, ainsi que par les achats réalisés *via* l'UGAP, résulterait d'un malentendu sur le périmètre de ces économies et d'une erreur d'appréciation du SAELSI sur leur imputation dans la nomenclature des achats de l'État³⁶.

Une meilleure prise en compte, par le SAELSI, des conditions d'utilisation de l'outil actuel de mesure de la performance apparaît donc nécessaire. Toutefois, au-delà de ces difficultés méthodologiques, le suivi de la performance des achats du SAELSI et des SGAMI et les résultats constatés restent largement insuffisants.

Dans le cadre de la stratégie pluriannuelle de ces services, des indicateurs complémentaires de performance devraient être définis et *a minima* un suivi de fiches « impact » spécifique devrait être établi en parallèle. Outre l'établissement et le suivi d'indicateurs adéquats, la recherche de performance pourrait s'insérer dans la démarche initiée par le RMA autour de l'évaluation et des actions d'amélioration de la maturité-achat³⁷. Cette démarche ne semble toutefois qu'avoir été expérimentée au niveau des SGAMI et mériterait d'être généralisée et étendue au SAELSI.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur indique avoir mis en place, dans le cadre du comité ministériel des achats et à partir de 2018, une action plus ferme en direction des services dans la documentation des gains achats et des gains budgétaires. Au-delà de la programmation ministérielle des achats, élaborée en lien avec la DAE, des cibles achats par SGAMI sont en cours d'élaboration pour la fin du premier semestre 2018, afin de responsabiliser les acteurs de l'achat sur l'optimisation de leurs processus.

Compte tenu de l'impact budgétaire et économique de la politique achat, le ministère de l'intérieur s'est vu notifier un objectif d'économies achats, à hauteur de 210 M€ sur le triennal 2016-2018 qui, au vu des résultats 2016 et 2017 et à organisation inchangée, apparaît ambitieux. Cet objectif représente 10 % de l'effort attendu de l'État et des opérateurs, auquel devront contribuer les achats effectués par le SAELSI.

³⁶ Les arguments contradictoires sont reportés à l'annexe n° 8.

³⁷ La mesure de la maturité-achat, et la recherche de pistes d'amélioration, aborde plusieurs aspects contribuant à la politique d'achat (connaissance de l'offre, circuit financier, processus et contrôle interne, politique d'achat, achat éco et socio-responsable notamment), chacun étant évalué en fonction de sa maturité.

II - Des marges de progression à exploiter

A - Des achats hors SAELSI à rationaliser

Le contrôle de la fonction achat des forces de sécurité sur le périmètre sous revue conduit à s'interroger sur les achats qui ne sont pas assurés par le SAELSI mais effectués directement au niveau déconcentré.

De manière générale, il importe de décloisonner les conduites des achats et d'intégrer l'ensemble du dispositif du SAELSI, des SGAMI et des services prescripteurs (achats directs) dans une stratégie d'ensemble. La bonne articulation de la réforme du SAELSI avec celle des SGAMI est indispensable afin d'assurer la pleine réussite de la fonction achat des forces de sécurité. La promotion du niveau pertinent d'achat, notamment, avait déjà été relevé par la mission des inspections de mars 2014.

1 - La persistance d'achats réalisés au niveau central sans passer par le SAELSI

La vision globale des achats des forces de sécurité exécutés au niveau central est d'abord rendue plus difficile par la persistance d'achats réalisés en propre sur les BOP centraux par certaines directions centrales, sans conduite des procédures concernées par l'intermédiaire du SAELSI.

La plupart de ces dépenses consistent en des achats directs, en-dessous des seuils de procédures adaptées, dont le SAELSI n'a lui-même pas connaissance. Par ailleurs, certaines directions ou services, comme le RAID et le GIGN, conservent une certaine autonomie sur leur budget propre (environ 6 M€), s'agissant de leurs équipements spécifiques. De la même façon que pour les achats déconcentrés (cf. *infra*), le risque d'achat qualifié de « dissident » par le SAELSI reste donc important, tandis que la computation des seuils réalisée par le SAELSI est de ce fait incomplète.

En l'absence d'une carte précise des achats métiers, il n'est pas possible d'isoler ces achats directs et d'en donner le détail sur les catégories concernées par l'enquête. Le tableau n° 15 ci-dessous retrace, pour mémoire, les montants des dépenses imputées sur les centres financiers centraux (un détail figure à l'annexe n° 9, y compris par ailleurs pour les centres zonaux et outre-mer).

2 - Des dépenses déconcentrées significatives

a) Des dépenses d'achat importantes exécutées au niveau zonal

Les dépenses réalisées sur les BOP zonaux des programmes 152 et 176 (hors outre-mer), s'agissant des catégories sous revue, représentent 50,4 M€ en 2016 et sont en augmentation depuis 2012 (+7,2 %).

Tableau n° 15 : dépenses exécutées sur les BOP zonaux, centraux et outre-mer de gendarmerie et de police (2012-2016)

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012/2016
<i>BOP zonaux</i>						
<i>Munitions</i>	2,7	2	1,7	1,5	1,4	-48,3 %
<i>Habillement</i>	1	1,1	1,2	1,2	1,4	36,3 %
<i>Protection-Intervention</i>	0,8	1	1,2	1,2	1,9	135 %
<i>Véhicules</i>	43	42,3	46,1	46,3	45,7	7,6 %
<i>Total</i>	47,5	46,4	50,1	50,3	50,4	7,2 %
<i>BOP centraux (*)</i>						
<i>Armes-Munitions</i>	9,3	6,5	4,9	18	49	426,3 %
<i>Habillement</i>	51,7	67	53,1	51,2	66,4	28,5 %
<i>Protection-Intervention</i>	1,3	5,7	2,5	22,8	72,3	5297,8 %
<i>Véhicules</i>	18,3	37,2	54,7	90,7	132	621,6 %
<i>Total</i>	80,6	116,4	115,2	182,7	319,7	296,5 %
<i>BOP Outre-Mer (**)</i>						
<i>Armes-Munitions</i>	0,1	-	-	-	-	-75 %
<i>Habillement</i>	0,1	-	-	-	-	0 %
<i>Protection-Intervention</i>	0,1	-	-	-	-	-66,7 %
<i>Véhicules</i>	4,3	3,6	3,8	4	5,7	5,7 %
<i>Total</i>	4,5	3,6	3,8	4	5,7	27 %

(*) Centres financiers concernés : CCEG – Commandement central écoles de gendarmerie ; CCSC – Commandement et soutien central ; CDGN – Commandement direction de la gendarmerie nationale ; CDRI – Commandement direction du renseignement intérieur ; DCPAF – Police aux frontières ; CPJC – Police judiciaire et coopération internationale ; Écoles.

(**) : Centres financiers concernés : CGOM – Commandement gendarmerie outre-mer ; COUM – outre-mer.

Source : Chorus Infobud44 sur les programmes 152 et 176, référentiels de programmation validés par le SAELSI.

Les dépenses zonales se concentrent très majoritairement sur les véhicules (environ 45,7 M€, soit 91 % des dépenses zonales en 2016), leur évolution expliquant pour l'essentiel l'augmentation constatée depuis 2012 (+ 7,6 %). Il s'agit, en principe, essentiellement de dépenses liées à la maintenance et à l'entretien des véhicules qui ne font pas l'objet de marchés nationaux (les SGAMI n'acquérant pas de véhicules par eux-mêmes mais par l'intermédiaire du SAELSI). La zone d'Île-de-France consacre à elle seule près de 13,8 M€ à l'entretien automobile, tandis que les six autres zones dépensent 5,3 M€ en moyenne.

Les autres dépenses zonales représentent des montants relativement limités, au total à hauteur de 4,7 M€ en 2016 (dont 1,9 M€ pour la zone Île-de-France et un peu moins de 0,3 M€ en moyenne pour les six autres zones), même s'ils connaissent également une augmentation relative de 3 % sur la même période. Ces dépenses sont réparties entre plusieurs catégories et concernent l'armement et les munitions (1,4 M€ en 2016), l'habillement (1,4 M€) et les matériels de protection et d'intervention (1,9 M€).

b) Une difficile identification des dépenses liées à la commande publique locale

Du point de vue de la commande publique, une partie seulement des dépenses zonales correspond à des achats réalisés directement au niveau zonal, par opposition aux achats réalisés *via* le SAELSI³⁸. Ces achats recouvrent, d'une part, des marchés dépassant le seuil de 25 000 € HT nécessitant une procédure de publicité et une mise en concurrence. Ils relèvent, à ce titre, de la compétence des SGAMI, qui détiennent la compétence zonale de passation des marchés depuis leur création. D'autre part, les achats zonaux recouvrent également des « achats directs » qui, en-dessous du seuil précité, ne nécessitent pas de procédures de publicité et de mise en concurrence. Ceux-ci sont par conséquent exécutés directement par les services prescripteurs.

Hormis la présentation budgétaire globalisée au niveau des BOP zonaux dont ils ne constituent qu'une partie, les achats réalisés directement au niveau déconcentré ne font pas l'objet d'un suivi précis, ni d'une carte préexistante³⁹. La Cour a donc interrogé les sept SGAMI et les formations administratives (régions) de gendarmerie sur le montant des achats réalisés en propre sur les catégories concernées. La mise en commun des données obtenues fait apparaître de nombreuses incohérences qui n'ont pas toutes pu être corrigées ; elles ne permettent pas un rendu plus détaillé que la présentation budgétaire ci-dessus.

Pour la grande majorité des dépenses, qui concernent la maintenance des véhicules, les achats traduisent en réalité la quasi-absence de marchés au niveau national. À quelques dépenses près liées à l'exécution de marchés subséquents dans le cadre d'accords-cadres conclus par le SAELSI, l'essentiel de la dépense imputée sur les BOP zonaux de police et de gendarmerie constitue donc des achats déconcentrés. À titre d'exemple, dans la zone Ouest, ces achats s'établissent en moyenne annuelle à hauteur de 2,7 M€ pour la police et de 1,9 M€ pour la gendarmerie (avec pour cette dernière un point haut à 2,6 M€ en 2015⁴⁰).

Concernant les dépenses d'armement et munitions, d'habillement et de matériels de protection et d'intervention, les conclusions sont plus difficiles à tirer du fait de l'hétérogénéité des informations fournies qui font douter de leur précision et exhaustivité. Quelques exemples figurent à l'annexe n° 9.

c) Des taux significatifs d'achats « hors marchés »

Le taux d'achats zonaux réalisés sans publicité ni mise en concurrence, sauf quelques exceptions, est de 100 % pour les dépenses sur les catégories de l'armement et de munitions, de l'habillement et des moyens de protection et intervention.

L'analyse est rendue plus complexe s'agissant des véhicules pour lesquels les SGAMI ont passé des marchés spécifiques. Les SGAMI, comme les régions de gendarmerie, ne sont pas non plus toujours en mesure, de façon systématique et précise, de restituer les dépenses qui ne relèvent toujours pas de ces marchés.

³⁸ Les achats sur marchés subséquents sont imputés sur le BOP du SGAMI, de même que certains crédits délégués, le cas échéant, par le SAELSI.

³⁹ Comme au niveau central, il n'est pas effectué de carte fine des achats, tandis que la fourniture de listes de marchés présente également des difficultés s'agissant des montants financiers associés.

⁴⁰ Le montant des achats diminue fortement à partir de 2016, par suite du marché mutualisé de pièces automobiles notifié par le SGAMI en septembre 2015.

La mise en place des marchés zonaux de pièces détachées (cf. *infra*) a toutefois contribué à faire diminuer le taux d'achats directs. À titre d'exemple, ce taux atteignait quasiment 100 % pour les véhicules de gendarmerie de la zone Ouest, avant de décroître en 2015 sous l'effet de la mise en place du marché zonal (moins de 10 % en 2016). Toutefois, dans la zone Nord, environ 60 % des achats de la police demeuraient hors marchés en 2015⁴¹. Après avoir atteint des niveaux supérieurs à 90 % en 2012 et 2013, les dépenses hors marchés de la police dans la zone Sud-Est ont diminué mais se maintiennent également à hauteur de 75 % en 2015 et 2016.

La plupart des formations administratives de gendarmerie ont par ailleurs confirmé ne plus passer ni suivre de marchés à leur niveau, comme prévu en principe depuis la création des SGAMI. Si certaines procédures trouvent encore leur origine dans la période précédant la création des SGAMI, il demeure néanmoins plusieurs exceptions à cette règle qui devront être supprimées à mesure de l'arrivée à échéance des marchés⁴². Le recours au SGAMI doit à présent devenir systématique pour toute passation de marché public, comme le prévoit l'instruction ministérielle du 5 mai 2015 relative à la politique des achats dans les SGAMI.

3 - Une déconcentration des achats automobiles remise en question⁴³

L'importance des achats déconcentrés s'explique essentiellement par l'absence, à ce jour, de couverture par des marchés nationaux des besoins en pièces détachées automobiles. Dans une moindre mesure, les SGAMI acquièrent également, par eux-mêmes, diverses fournitures pour l'entretien des véhicules (peinture pour la carrosserie, parebrises et vitrages automobiles...) ainsi que divers outillages pour les ateliers, voire, dans certains cas, externalisent certaines réparations ou le contrôle technique⁴⁴.

À la suite de l'extinction progressive des marchés passés avant leur création, l'achat des pièces détachées est actuellement organisé dans le cadre de procédures conduites par les SGAMI. Les marchés sont allotis, le cas échéant, par marques, par zones géographiques ou par types d'approvisionnement (consommables, carrosserie, etc.). Il en résulte un grand nombre de

⁴¹ Les dépenses de véhicules hors marchés peuvent relever de logiques de diversification de l'approvisionnement, de réponse à une réparation urgente ou de petite externalisation de réparation au niveau local. Dans d'autres cas, les défaillances dans la passation de marchés peuvent conduire les SGAMI à fonctionner plusieurs mois hors marchés dans l'attente de l'attribution du marché ou des lots infructueux.

⁴² À titre d'exemple, la région de gendarmerie de Picardie dispose notamment d'un marché public relatif au contrôle technique automobile sur la période 2016-2018 (46 000 € prévus). La région de gendarmerie de Haute-Normandie a quant à elle indiqué effectué des achats dans le cadre d'un marché propre s'agissant des trousseaux de secours. La région Auvergne-Rhône-Alpes a récemment passé ses propres marchés relatifs au traitement des déchets des ateliers, ainsi que des fontaines de nettoyage. La région de gendarmerie d'Île-de-France présente la particularité d'avoir conclu certains marchés avec la préfecture de région d'Île-de-France. La date plus récente de création du SGAMI Île-de-France, au 1^{er} janvier 2016, conduit au maintien d'un nombre important de procédures le temps de leur arrivée à échéance.

⁴³ Il convient de préciser que cette situation est historique et ne résulte pas d'une décision précédente de déconcentration des achats automobiles du niveau national vers les régions. Il s'agit d'une évolution progressive d'une situation d'achats dispersés des garages vers un regroupement au niveau zonal.

⁴⁴ Dans le cas des réparations, les SGAMI doivent en principe recourir au marché de la DAE pour l'entretien et la réparation de leurs véhicules. Il n'y a pas d'équivalent pour le contrôle technique qui peut représenter des montants importants (par exemple, marché 2012-2016 du SGAMI Île-de-France avec un minimum à 280 000 €).

lots qui entraînent une lourdeur procédurale importante⁴⁵. Certains lots peuvent en outre rester infructueux posant alors des problèmes de gestion, tandis que l'allotissement ne protège pas toujours les PME face aux fournisseurs les plus importants qui peuvent candidater à de nombreux lots

Dans l'ensemble des zones, les marchés sont progressivement mutualisés au profit de la gendarmerie et la police nationales, ce qui constitue une avancée importante. La question du niveau d'achat adapté pour l'acquisition des pièces détachées automobiles apparaît néanmoins sensible s'agissant de la couverture des besoins exprimés (part de dépenses demeurant hors marchés), de leur niveau de performance pour les tarifs (les remises accordées seraient actuellement de l'ordre de 18 à 20 %) ainsi que de la qualité des pièces détachées et de leur approvisionnement.

La DAE s'est saisie du sujet pour envisager un marché national qui porterait sur les pièces de rechange automobiles des véhicules quatre roues. La réflexion s'est d'emblée orientée vers les conditions de réalisation d'un marché, limité à la métropole, ayant pour objectif de regrouper les procédures zonales en une seule procédure nationale interministérielle, avec un unique lot pour les pièces de rechange dites « concurrencées⁴⁶».

L'enjeu financier est de l'ordre de 45 M€, dont 90 % pour le ministère de l'intérieur, les dépenses des autres ministères étant marginales du fait de l'externalisation de l'entretien et de la maintenance de leurs parcs de véhicules⁴⁷. La DAE identifie, à travers le passage à un marché interministériel, des économies de l'ordre de 5 à 20 %. Elle précise que la stratégie poursuivie doit permettre d'obtenir une économie achat uniforme au moins aussi importante que les remises déjà obtenues dans le cadre des mutualisations au niveau zonal.

Au-delà du gain achat et du gain budgétaire, les objectifs recherchés sont un taux de disponibilité raisonnable des véhicules, une qualité des pièces détachées ainsi qu'une rapidité d'exécution des prestations par le titulaire du marché avec des délais rapides de livraison⁴⁸.

Plusieurs acteurs avançant les économies importantes déjà réalisées par les SGAMI dans le cadre des mutualisations zonales, dont l'exécution ne poserait actuellement pas de difficultés, émettent des doutes quant au gain potentiel d'un marché interministériel. Ils estiment qu'une

⁴⁵ À titre d'exemple, le marché des pièces détachées automobiles du SGAMI Est compte 95 lots et celui du SGAMI Nord 78 lots attribués, tous deux conclus sur la période 2016-2020. À l'inverse, le SGAMI Sud dispose de plusieurs marchés selon les marques concernées, pouvant eux-mêmes être allotis.

⁴⁶ L'offre est structurée autour de deux types de commercialisation : d'une part, les pièces dites « concurrencées », c'est-à-dire les pièces produites par les équipementiers et soumises à la concurrence ; d'autre part, les pièces dites « captives », c'est-à-dire les pièces demeurant sous contrôle exclusif des constructeurs automobiles (pièces de carrosserie ou calculateurs spécifiques par exemple).

⁴⁷ Au total, le montant des crédits alloués par l'État aux pièces détachées automobiles serait de 100 M€ par an, dont 60 M€ pour le ministère de l'intérieur, selon le compte-rendu du comité ministériel des SGAMI du 5 juillet 2017. Le ministère des armées a quant à lui indiqué au SAELSI qu'il n'était pas intéressé par la démarche, à l'exception des garages de certaines bases navales. Sont également concernés les garages de la direction des routes du ministère de l'écologie et des transports et des douanes s'agissant du ministère de l'économie et des finances.

⁴⁸ Parmi les avantages autres que financiers, le marché prévoirait d'organiser les commandes *via* un site de commande en ligne, ainsi que de standardiser et de rationaliser les procédures financières avec la possibilité d'utiliser la carte achat de niveau 3 et de facturations mensuelles pour réduire le nombre d'actes. Il permettrait de disposer d'outils de restitution sur les commandes et les livraisons.

telle opération de massification des achats, bien que destinée à obtenir de meilleurs prix, n'est pas nécessairement source d'économies pour toutes les filières d'achat.

L'équipe projet, impliquant la DAE, la DEPAFI et le SAELSI, a été mise en place au deuxième trimestre 2017, avec pour objectif de disposer d'un marché interministériel au plus tard au troisième trimestre 2018. Dans cette perspective, la DAE a donné un mandat de délégation au SAELSI pour la conduite de la réflexion.

Les éléments issus d'une étude de marché finalisée au second semestre 2017 conduisent à privilégier la mise en place d'un marché national mono-attributaire, à exécution régionale ou locale pour l'approvisionnement en pièces de rechange automobile. Le marché représentant environ 25 M€ portera uniquement sur les pièces concurrencées et fera l'objet d'une étude comparative en termes de prix, sur la base d'un panier type identifié par chaque SGAMI.

L'enjeu à terme sera également d'étendre progressivement ce type de support notamment aux pièces de réemploi (à ce stade il n'existerait pas de réseau structuré susceptible d'assurer un approvisionnement dans des délais optimaux sur tout le territoire national), aux pièces captives, aux pneumatiques, voire aux lubrifiants.

4 - Une réflexion à mener sur la pertinence des achats réalisés dans les autres catégories

En dehors des véhicules, l'essentiel des achats « structurants » est réalisé au niveau central par le SAELSI, soit parce qu'il s'agit d'équipements standards qu'utilisent tous les services de police et de gendarmerie, soit parce que les équipements nécessitent une doctrine d'emploi particulière, soit parce que la massification revêt un intérêt économique évident. Par principe, le catalogue des SGAMI est subsidiaire à celui du SAELSI : leurs équipements relèvent du fonctionnement, des consommables ou des articles spécifiques à la zone.

En matière d'armement et munitions, d'habillement et de matériels de protection et intervention, les SGAMI interviennent néanmoins en cas de besoin non couvert par les supports nationaux, voire d'insuffisance des crédits consacrés à ces besoins par les plans d'équipements centraux ou encore en réponse aux besoins urgents et nouveaux.

a) Une interrogation sur le niveau pertinent d'achat

Certains achats effectués par des SGAMI auraient sans doute pu être directement prévus au niveau des marchés nationaux conduits par le SAELSI pour l'acquisition des équipements concernés (par exemple, les outils de maintenance et de nettoyage de l'armement). Dans d'autres cas, les achats effectués par les SGAMI auraient sans doute pu faire l'objet de marchés nationaux spécifiques au vu de l'homogénéité des besoins entre les SGAMI et des gains potentiellement atteignables par la massification.

Peuvent ainsi être mentionnés plusieurs marchés conduits par le SGAMI Île-de-France dans le domaine de l'habillement (acquisition d'effets vestimentaires des motocyclistes, représentant un minimum de 320 000 € et un maximum de 960 000 € entre 2012 et 2016 ou encore l'acquisition de polos et de fourragères) ainsi que dans le domaine de la protection (prestation de nettoyage des housses des gilets pare-balles), même si certains de ces achats sont

motivés, selon les responsables de ce SGAMI, par les besoins spécifiques de la zone (agents se déplaçant en VTT ou en rollers).

b) Un risque identifié d'achats « dissidents »

Il ne peut être exclu que certains achats, certes pour des montants plus limités, soient conduits sans aucun lien avec les marchés nationaux, contrairement aux objectifs de la politique ministérielle et interministérielle d'achat.

L'achat « dissident » existe essentiellement au niveau local, où il est rendu possible par la déconcentration des moyens budgétaires. Plusieurs exemples ont été relevés qui auraient pu être effectués dans le cadre de marchés existants, tant pour la gendarmerie que pour la police, et qui présentent un risque d'irrégularité au regard du droit de la commande publique.

Cette situation avait déjà été identifiée par la mission d'audit des inspections de mars 2014. Cette dernière invitait à prendre des mesures de réduction des achats « dissidents », notamment au niveau de services de la police national ainsi que de ceux de la PP.

c) Une remise en cause du caractère adapté des supports nationaux

Certains SGAMI remettent en question les marchés nationaux uniques qui leur ôteraient toute marge de manœuvre, en particulier lorsque ces marchés sont défaillants. Ils affirment, dès lors, leur préférence pour des accords-cadres nationaux déclinés en marchés subséquents ouverts aux SGAMI, afin notamment de déconcentrer le pouvoir de décision aux chefs de services locaux tout en garantissant une homogénéité des matériels au plan national.

Selon les SGAMI, cette déclinaison leur permettrait aussi, en dégageant des marges de manœuvre financières, de répondre à trois objectifs : garantir une capacité opérationnelle pour des besoins urgents et non prévus (en cas d'augmentation d'activité ou de situation de crise, par exemple pour les aérosols lacrymogènes) ; augmenter la protection individuelle des personnels (notamment pour les menottes, bâtons télescopiques, puits balistiques) ; garantir une performance économique en remplaçant des matériels entraînant de forts coûts de réparation par des matériels neufs.

Selon le DGPN, le maintien d'une capacité d'analyse de l'offre locale permettrait également de conserver une certaine souplesse et une capacité de réaction face aux demandes des services. Peuvent être cités les effets « grand froid » pour les directions zonales de la police aux frontières et certains services de police dans le cadre du plan « migrants ».

Les services déconcentrés considèrent que les fournisseurs locaux proposeraient des prix plus intéressants que tel ou tel marché national.

Chacune de ces situations doit donc être analysée en détail, notamment au moment de l'identification d'un besoin nouveau ou du renouvellement d'un marché, dans le cadre d'une stratégie partagée au niveau national. Parmi les solutions possibles, la conclusion d'accords-cadres déclinés en marchés subséquents au niveau zonal, ou la passation des marchés nationaux constitués de lots par zones, semblent notamment des pistes à explorer.

Une étude des différents achats déconcentrés en matière d'habillement, d'armement et de munitions, ainsi que des matériels de protection et intervention, qui participe de l'établissement d'une carte des achats précise au niveau national, devrait permettre d'identifier les achats qui pourraient être intégrés dans les marchés nationaux existants ou faire l'objet de nouveaux marchés à conduire au niveau national, le cas échéant allotis ou sous forme d'accords-cadres prévoyant des marchés subséquents au niveau zonal.

Les achats demeurant au niveau déconcentré doivent en effet, conformément à l'instruction de 2015, continuer de reposer sur le principe de subsidiarité. En tout état de cause, en matière d'achat métier, comme le rappelle la note d'organisation du SAELSI de 2016, « *la cible doit être de faire définitivement du service l'unique acheteur de la sécurité intérieure, hors sapeurs-pompiers (pour l'instant)* ».

5 - Une stratégie et un pilotage des achats déconcentrés à renforcer

Pour les achats demeurant du ressort des SGAMI, il convient de définir une stratégie et un pilotage clairs. Les observations qui suivent ont par ailleurs vocation à s'appliquer au-delà des seules catégories d'achat sous revue.

La stratégie générale d'achat des SGAMI est précisée dans une instruction du 5 mai 2015, signée conjointement par le secrétaire général du ministère de l'intérieur et les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales. Il s'agit, dans un contexte de subsidiarité des compétences, d'optimiser l'acte d'achat au niveau zonal dans un objectif de performance et d'économie. Les supports juridiques nécessaires sont soit imposés (DAE, RMA, SAELSI), soit laissés à la diligence des SGAMI. Lorsqu'aucun support national n'est mis en place, les SGAMI doivent s'attacher, dans le respect des principes de la commande publique, à définir le bon niveau d'achat (zonal, régional ou départemental), le principe de l'allotissement permettant de susciter la plus large concurrence entre les entreprises et de favoriser l'accès des PME.

Si chacun des SGAMI se réfère à cette instruction du 5 mai 2015 qui identifie plusieurs axes stratégiques (suivi de la performance, modernisation des processus, professionnalisation des acheteurs, etc.), aucun ne dispose d'une stratégie d'achat zonale formalisée pour les catégories sous revue. La plupart reprennent les grands principes de l'instruction (principe de subsidiarité, couverture des besoins, professionnalisation des acheteurs publics). Des orientations stratégiques existent néanmoins selon les SGAMI, principalement pour les achats récurrents (portant sur la maintenance automobile en particulier, du fait de l'importance des montants en jeu).

Par ailleurs, la coordination des acteurs de la chaîne de la commande publique au niveau zonal apparaît encore perfectible et la circulation d'informations limitée. La circulaire du 30 avril 2014 prévoit la création d'un comité de gouvernance des SGAMI au plan national, réunissant le secrétariat général du ministère et les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales. Ce dernier n'a toutefois été réactivé qu'en 2017.

Les décisions du comité de gouvernance doivent par ailleurs être alimentées par un tableau de bord mis en place, depuis 2016, par le RMA. Il s'agit de l'unique document fédérateur formalisant les objectifs des SGAMI et en mesurant les résultats. Le RMA souhaite que cet outil devienne le document de référence afin de l'inclure dans le système de pilotage global ministériel.

Si ce tableau de bord n'est toujours pas complet à ce jour du fait de difficultés techniques, il constitue un progrès pour l'évaluation de la stratégie achat des SGAMI. Il mérite d'être consolidé, avec un suivi plus fin rendu possible par l'élaboration d'indicateurs mieux définis. Il pourrait utilement être étendu au SAELSI.

Il apparaît opportun qu'une structure d'animation et de coordination puisse se réunir, au niveau technique, dans l'intervalle compris entre les réunions du comité de gouvernance qui, lui, a vocation à se réunir deux à trois fois par an.

Le SAELSI est chargé, conformément à l'instruction de 2015, d'une mission d'animation de la filière achat de la sécurité intérieure. Force est de constater qu'aujourd'hui il n'assume pas suffisamment cette responsabilité.

Alors que chaque procédure initiée par un SGAMI doit être engagée après vérification de l'inexistence d'un support juridique national, ce n'est qu'en octobre 2017 que le SAELSI a diffusé une liste exhaustive de tous les supports, y compris ceux sur lesquels les services passent les commandes directement en centrale. Les SGAMI qualifient leurs relations avec le SAELSI de « descendantes » dans la mesure où les informations à leur disposition manquent parfois d'éléments contextuels. Même si les SGAMI n'en expriment pas le besoin, le SAELSI ne propose pas non plus son soutien, par exemple juridique, pour la passation des marchés locaux.

Les SGAMI attendent une relation plus suivie et mieux formalisée. Les comptes rendus de réunions, lorsqu'ils existent, révèlent par ailleurs des difficultés des SGAMI à avoir connaissance des accords-cadres, de leur état d'avancement et de la qualité de leur rédaction.

La charte d'orientation des SGAMI 2018-2020 en cours de finalisation devrait remédier à cette insuffisance de l'animation des SGAMI par le SAELSI puisqu'il est prévu que celui-ci organise un comité trimestriel visant à échanger les informations achats utiles.

B - Des marges de progression en matière de mutualisation des achats

De manière générale, la stratégie ministérielle de mutualisation est placée sous le contrôle du RMA et s'articule autour de trois axes : la mise en œuvre des marchés interministériels initiés par la DAE ; le recours aux marchés transverses décidés par le RMA lui-même ; la mutualisation dans le secteur spécifique de la sécurité qui relève du SAELSI.

Conformément aux objectifs interministériels et ministériels, le SAELSI est ainsi plus particulièrement responsable des mutualisations des procédures d'achat des forces de sécurité. Il a également pour objectif de rechercher des mutualisations interministérielles, soit par la passation de procédures pour les besoins des forces et d'un ou plusieurs autres ministères, soit par le rapprochement avec d'autres ministères pour bénéficier de leurs propres supports⁴⁹.

⁴⁹ Il convient à l'inverse de préciser qu'au niveau central, aucun achat des forces de sécurité n'est réalisé directement par une autre administration même si, ponctuellement, certains matériels et équipements peuvent leur être cédés, principalement par le ministère des armées.

1 - Une démarche de mutualisation ministérielle à parachever

a) Une progression de la mutualisation des marchés de la police et de la gendarmerie

S'agissant des marchés métiers concourant aux missions de sécurité intérieure, le SAELSI indique inscrire son action dans le prolongement du comité logistique qui a instauré un socle de coopération bilatérale au cours des années 2000. Ce comité avait développé plusieurs expériences de mutualisation, dont l'acquisition d'une arme de poing commune à la police et à la gendarmerie, mais également aux douanes et à l'administration pénitentiaire. Durant la même période, la mutualisation a également porté sur les moyens mobiles, notamment les véhicules automobiles légers et deux roues, tous acquis sur le fondement d'un marché national mis en place par l'UGAP.

Le principe suivi par le SAELSI depuis sa création est que tout marché est ouvert aux deux forces de sécurité intérieure. Le service considère la mutualisation des procédures, au sens de la passation de marchés communs, comme très aboutie. Il estime que, de cette expérience, les forces ont tiré les avantages financiers et opérationnels liés à l'interopérabilité, à l'optimisation des connaissances et compétences et aux économies d'échelle.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les résultats présentés ci-après par le SAELSI, sur les catégories d'achat sous revue, apparaissent en effet positifs d'un point de vue qualitatif :

- dans le domaine de la mobilité, la procédure d'acquisition de véhicules à quatre roues est commune à hauteur de 80 % *via* l'UGAP, tandis que les véhicules sérigraphiés sont les mêmes pour les deux forces et que, récemment, les décisions se sont portées vers un modèle commun de motocyclette ;
- dans le domaine des armes et munitions, l'armement petit calibre est le même, tout comme les grenades lacrymogènes et de désencerclement alors qu'une procédure mutualisée d'achat de cartouches est en cours ;
- dans le domaine de l'habillement, la tenue de service courant n'est pas mutualisée « pour des raisons d'image ». Toutefois, selon le SAELSI, les marchés permettraient actuellement de rapprocher le plus possible la confection et les matières, tout en préservant l'identité de chaque force. Dans le cadre du renouvellement en cours de ces marchés (cf. *infra*), la mutualisation des procédures et des conditions d'exécution est par ailleurs prévue⁵⁰. Tous les autres effets sont identiques et découlent de marchés mutualisés, y compris les tenues motocyclistes ;
- dans le domaine des équipements de protection individuels, les gilets pare-balles et les casques balistiques sont acquis sur des marchés communs aux deux forces, tandis que le SAELSI prépare actuellement les marchés mutualisés répondant aux besoins en étuis, boucliers balistiques et ceinturons. Le service a par ailleurs pris la décision de confier à l'UGAP la conduite des procédures portant sur les tenues de protection contre les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC) afin de bénéficier des effets d'une massification des achats dans le secteur.

⁵⁰ Avec toutefois deux lots distincts, la mutualisation n'étant *in fine* totalement aboutie que si un même prestataire remporte l'intégralité de la procédure.

En conséquence des mutualisations déjà réalisées au cours des années 2000, le SAELSI précise que les exemples de premières mutualisations effectuées durant la période et mesurées sur la base de la méthodologie de la DAE sont limités. Ils ne portent en effet que sur des volumes restreints par rapport aux mutualisations majeures préexistantes (armes, véhicules, etc.). Hormis le cas particulier à venir de l'habillement, les prochains exemples de mutualisation portant sur un volume de commandes conséquent concernent, d'une part, les étuis pour pistolets automatiques, les ceinturons et autres accessoires et, d'autre part, des boucliers balistiques.

b) Une démarche de mutualisation des procédures à parachever

Néanmoins, malgré ces avancées, des marges de progression demeurent, nonobstant la passation du marché unique de l'habillement qui permettra d'améliorer le taux de mutualisation à partir de 2018 (*cf. supra*). En témoigne notamment, au-delà de l'analyse qualitative des progrès réalisés, l'analyse financière de la mutualisation.

Sur l'ensemble des achats effectués sur le périmètre de la présente enquête en 2016 (338,9 M€), seuls 51 % ont été réalisés *via* des procédures mutualisées, dont 49 % dans le cadre de marchés interministériels et 2 % dans le cadre de marchés mutualisés au niveau du SAELSI. Le taux de mutualisation enregistre une nette diminution (un peu moins de 51 % en 2016 alors qu'il s'élevait à près de 70 % en 2014).

Tableau n° 16 : mutualisations portées par le SAELSI sur les catégories d'achat (2014-2016)

	2014	2015	2016
<i>ARMES (ACCESSOIRES ET PÉRIPHÉRIQUES)</i>			
<i>TOTAL SAELSI</i>	3 331 100 €	11 556 833 €	33 113 829 €
<i>Dont marché mutualisé GN/PN/SC</i>	0 €	0 €	0 €
<i>Dont autres marchés interministériels</i>	2 762 688 €	6 357 970 €	5 749 469 €
<i>Total part mutualisé en valeur</i>	2 762 688 €	6 357 970 €	5 749 469 €
<i>Total part mutualisé en %</i>	82,9 %	55 %	17,7 %
<i>MUNITIONS</i>			
<i>TOTAL SAELSI</i>	11 737 714 €	13 900 554 €	25 486 087 €
<i>Dont marché mutualisé GN/PN/SC</i>	343 587 €	120 118 €	0 €
<i>Dont autres marchés interministériels</i>	10 849 989 €	11 809 521 €	13 052 266 €
<i>Total part mutualisé en valeur</i>	11 193 576 €	11 929 639 €	13 052 266 €
<i>Total part mutualisé en %</i>	95,4 %	85,8 %	51,2 %
<i>HABILLEMENT</i>			
<i>TOTAL SAELSI</i>	35 427 087 €	50 801 944 €	67 138 744 €
<i>Dont marché mutualisé GN/PN/SC</i>	741 591 €	1 731 955 €	559 714 €
<i>Dont autres marchés interministériels</i>	610 256 €	49 423 €	0 €
<i>Total part mutualisé en valeur</i>	1 351 847 €	1 781 379 €	559 714 €
<i>Total part mutualisé en %</i>	3,8 %	3,5 %	0,8 %
<i>PROTECTION</i>			
<i>TOTAL SAELSI</i>	8 869 538 €	25 661 306 €	86 366 696 €
<i>Dont marché mutualisé GN/PN/SC</i>	576 939 €	1 851 627 €	6 577 980 €
<i>Dont autres marchés interministériels</i>	7 083 735 €	9 732 333 €	25 071 948 €
<i>Total part mutualisé en valeur</i>	7 660 674 €	11 583 961 €	31 649 928 €
<i>Total part mutualisé en %</i>	86,4 %	45,1 %	36,6 %
<i>VÉHICULES (HORS AMENAGEMENT)</i>			
<i>TOTAL SAELSI</i>	65 761 656 €	90 896 167 €	126 758 489 €
<i>Dont marché mutualisé GN/PN/SC</i>	0 €	0 €	0 €
<i>Dont autres marchés interministériels</i>	64 448 939 €	88 444 651 €	121 487 778 €
<i>Total part mutualisé en valeur</i>	64 448 939 €	88 444 651 €	121 487 778 €
<i>Total part mutualisé en %</i>	98 %	97,3 %	95,8 %
<i>TOTAL SAELSI EQUIPEMENT</i>			
<i>TOTAL SAELSI</i>	125 127 095 €	192 816 804 €	338 863 845 €
<i>Dont marché mutualisé GN/PN/SC</i>	1 662 117 €	3 703 700 €	7 137 694 €
<i>Dont autres marchés interministériels</i>	85 755 607 €	116 393 898 €	165 361 461 €
<i>Total part mutualisé en valeur</i>	87 417 724 €	120 097 599 €	172 499 155 €
<i>Total part mutualisé en %</i>	69,9 %	62,3 %	50,9 %

Source : SAELSI

La situation est toutefois plus contrastée s'agissant de la mutualisation des procédures sur les différentes catégories d'achat. Trois séries d'évolutions méritent d'être signalées :

- sur les véhicules, principale catégorie (126,8 M€ en 2016, soit 37 % des achats totaux), les achats réalisés par le SAELSI sont mutualisés à près de 96 % *via* les commandes à l'UGAP, taux qui est resté globalement stable sur la période (98 % en 2014) ;
- sur l'habillement (67,1 M€, soit 20 % des achats totaux), les commandes ne sont mutualisées qu'à moins de 1 % en 2016 (4 % en 2014), seuls quelques marchés d'effets spécifiques étant mutualisés sur la période (cf. *supra*) ;
- et les résultats observés sur les armes (33,1 M€), munitions (25,5 M€) et surtout la protection et intervention (86,4 M€), qui atteignaient des résultats de mutualisation encore significatifs en 2014 (entre 83 et 95 %), sont en nette diminution en 2016 : 17 % pour les armes, 51 % pour les munitions, 37 % pour les équipements de protection et intervention. Cette évolution tend à démontrer que la forte augmentation des ressources allouées à ces catégories dans le cadre du PLAT ne s'est pas accompagnée d'une réflexion suffisante sur la mutualisation⁵¹.

Face à ces résultats en retrait, le SAELSI indique s'être fixé pour objectif un taux de mutualisation de 60 % à atteindre d'ici la fin 2018. Au-delà de cette diminution tendancielle et contrastée du niveau de la mutualisation, pour partie due aux effets des achats réalisés dans le cadre de l'urgence, les gains obtenus par la mutualisation apparaissent peu documentés en matière de prix, de délais, de qualité des prestations ou encore de diversité des offres. Une évaluation précise devrait être conduite au regard de l'ambition de cette mutualisation qui devait favoriser d'importants gains à l'achat, par des commandes groupées et de plus grande ampleur que si elles avaient été effectuées individuellement. En l'absence de données précises à ce sujet, cette observation s'applique également aux SGAMI.

Enfin, il apparaît que des marges de progression sont possibles dans les mutualisations conduites avec la sécurité civile⁵². Les marchés mutualisés du SAELSI concernent en effet essentiellement la police et la gendarmerie, tandis que les procédures conduites en commun avec la sécurité civile apparaissent peu nombreuses, par rapport aux besoins qui sont parfois très proches (habillement, matériels NRBC, déminage, acquisition de véhicules et pièces détachées).

2 - Un potentiel de mutualisation interministérielle à mieux exploiter

Sur 453 marchés en cours d'exécution, le SAELSI indique que 87 (48 en achats métiers et 39 en achats de télécommunication et informatiques) sont mutualisés avec un ou plusieurs autres ministères ou directions du ministère de l'intérieur. Ces mutualisations, lorsqu'elles sont portées par le service, engendreraient une faible consommation de ressources supplémentaires,

⁵¹ Le constat est toutefois plus nuancé pour les gilets pare-balles masculins et féminins, les étuis et les porte-plaques.

⁵² La Cour a notamment abordé ce sujet dans sa communication au Parlement sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile (enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, conformément à l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances), septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

mais généreraient un vrai gain pour les administrations bénéficiaires (effet prix *via* le bénéfice des volumes du ministère de l'intérieur, accès à la capacité de test du SAELSI, notamment).

Au-delà de la mutualisation des supports juridiques, quelques achats, limités néanmoins⁵³, ont été réalisés directement par le SAELSI au bénéfice d'autres administrations et pris en charge par d'autres programmes budgétaires *via* des délégations de gestion.

a) Des marges de progression dans la coopération avec les forces armées

Par nature, les besoins d'équipements des forces de sécurité intérieure et des forces armées peuvent être proches ou identiques. Les ministères de l'intérieur et des armées ont donc initié des échanges en vue d'une coopération bilatérale sur leurs achats. Le comité ministériel des achats du ministère des armées a notamment validé, le 14 décembre 2015, une fiche technique soulignant l'intérêt du partenariat pour « *permettre de nouvelles économies et des gains de charge* », chaque opportunité devant toutefois être instruite au cas par cas.

Le partenariat fait l'objet d'un suivi bilatéral régulier, à un rythme au moins annuel, tandis que des réunions de travail thématiques sont organisées en tant que de besoin. Une réunion a ainsi eu lieu le 21 septembre 2017 ; elle a consisté à passer en revue une trentaine d'« opportunités de coopération », notamment autour du service interarmées des munitions, du service des essences des armées⁵⁴ et de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres. Un partenariat renforcé avec le service du commissariat des armées fait l'objet d'une convention conclue le 8 octobre 2015⁵⁵.

Selon le ministère des armées, le principe est celui d'une mutualisation des achats, « *lorsque les besoins sont suffisamment proches et s'adressent au même tissu fournisseur* ». Les outils contractuels le permettent, avec un approvisionnement autonome, dès lors que le sujet est anticipé, en amont de la procédure, avec l'implication des prescripteurs. De plus, l'utilisation par le ministère des armées d'équipements développés et achetés par le ministère de l'intérieur, ou inversement, est envisagée sur le fondement d'analyses techniques. À défaut d'anticipation, des transferts de gestion entre ministères sont également possibles⁵⁶.

À l'inverse, certains projets de coopération peuvent se heurter à l'ampleur et au caractère spécifique des besoins concernés (drones ou matériels d'intervention en montagne) ou être renvoyés à une future réflexion du fait de la publication récente ou imminente de marchés par

⁵³ Ainsi, en 2014 et 2015, 740 gilets pare-balles ont été achetés pour le compte des douanes (programme 301), pour 83 000 € en 2014 et 137 000 € en 2015. Par ailleurs, des effets d'habillement pour les gendarmeries de l'air, maritime, de l'armement et de la sécurité nucléaire ont été achetés sur marchés pour le compte du commissariat des armées (programme 178), pour 141 000 € en 2015 et 54 000 € en 2016.

⁵⁴ Le ministère de l'intérieur est le premier client hors armées du SEA, qui lui facilite l'achat des différents types de carburants.

⁵⁵ Une convention de groupement de commande permanent a été signée en octobre 2015 entre le SCA et le SAELSI. Cette convention-cadre donne un cadre juridique aux procédures mutualisées. Le premier cas concret est l'achat en commun de matériels canins.

⁵⁶ À titre d'exemple, des transferts de gestion ont été réalisés en janvier 2015 de 2 000 bâtons de défense en stock au ministère de l'intérieur pour compléter l'équipement de contrôle des foules du ministère des armées à la suite des attaques terroristes. D'un point de vue financier, les transferts de gestion au profit du ministère des armées ont notamment pu représenter 190 000 € en 2015 pour la cession de boucliers de défense pour le maintien de l'ordre, ou encore 704 000 € en 2016 pour la cession de boucliers de maintien de l'ordre et de munitions.

l'un ou l'autre des ministères (matériels de contrôle des foules, tenues de vol d'hélicoptères notamment).

Les mutualisations existantes sont pour la plupart portées par le ministère des armées, dans la mesure où les armées représentent en général un plus gros volume d'achat. Elles lui permettent de bénéficier des économies d'échelle réalisées sur ses importants marchés. Lorsque la mutualisation ne semble pas pertinente, le parangonnage technique est avantageux pour les deux ministères. Plusieurs coopérations de ce type ont été expérimentées, s'agissant notamment de la gestion des véhicules⁵⁷ ou de l'habillement⁵⁸.

Le ministère des armées indique toutefois que la coopération se heurte actuellement à deux séries de difficultés. La première réside dans les écarts techniques entre les besoins des deux ministères, qui ne sont pas toujours communs⁵⁹. La seconde, plus problématique, concerne la nécessité d'un plus fort investissement dans le partenariat. Chacun des deux ministères a donc nommé en septembre 2017 un chargé de mission pour en garantir la dynamique.

Le SAELSI indique, quant à lui, que la coopération se heurte également à la question juridique du recours aux procédures au décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés de défense et de sécurité⁶⁰ : le ministère des armées l'utilise quasi-systématiquement alors que le ministère de l'intérieur en fait un usage très restreint. Cette administration doit donc respecter le calendrier qu'elle s'est fixée pour établir dès 2018 les conditions de recours à ce type de support juridique : il permettrait de simplifier les conditions de passation des marchés et de développer de nouvelles mutualisations avec le ministère des armées sur des catégories d'achats stratégiques.

b) Des relations à renforcer avec les douanes et l'administration pénitentiaire

Plusieurs autres administrations utilisent les mêmes équipements et matériels que la police et la gendarmerie nationales. À ce titre, elles peuvent être associées, *via* des accords-cadres, à certains marchés pilotés par le SAELSI (15 accords-cadres concernés

⁵⁷ La mutualisation de l'achat de véhicules de la gamme commerciale étant déjà organisée *via* l'UGAP, « aucune synergie n'apparaît possible pour la gestion de flotte et ce thème ne donnera pas lieu à des suites concrètes » (fiche présentée au comité ministériel des achats du ministère des armées, 14 décembre 2015).

⁵⁸ Un parangonnage a été réalisé sur l'habillement entre les solutions retenues par le ministère de l'intérieur, l'externalisation, et le ministère des armées, la régie optimisée. Toutefois, « l'externalisation de la fonction par la police et la gendarmerie empêche toute mutualisation sur l'essentiel du domaine » (fiche du 14 décembre 2015).

⁵⁹ À titre d'exemple, le ministère des armées indique que la tenue de déminage de l'armée de terre serait cinq fois moins coûteuse que celle des forces de sécurité intérieure mais des essais auraient démontré que les spécificités techniques n'étaient pas adaptées au ministère de l'intérieur, dont la doctrine d'emploi diffère.

⁶⁰ Au sens du décret, les marchés publics de défense ou de sécurité ont notamment pour objet : la fourniture d'équipements, y compris leurs pièces détachées et composants, destinés à être utilisés comme armes, munitions ou matériel de guerre, qu'ils aient été spécifiquement conçus à des fins militaires ou qu'ils aient été initialement conçus pour une utilisation civile puis adaptés à des fins militaires ; la fourniture d'équipements destinés à la sécurité, y compris leurs pièces détachées et composants, et qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégés ou classifiés dans l'intérêt de la sécurité nationale.

actuellement). Celui-ci met ainsi, sans contrepartie, des marchés à la disposition principalement de l'administration pénitentiaire et, surtout, des douanes⁶¹.

L'administration pénitentiaire indique que chaque achat dans le domaine des matériels de sécurité fait l'objet d'une étude d'acquisition en commun avec le ministère de l'intérieur, comme les gilets pare-balles et certaines munitions.

Toutefois, du fait des particularités de ses interventions, elle doit composer avec des difficultés de mutualisation de l'acquisition de certains équipements, *a priori* semblables mais employés dans des conditions distinctes⁶², ainsi qu'au volume plus limité de ses acquisitions⁶³.

Les marchés mutualisés avec les douanes représentent un enjeu financier plus significatif, à hauteur de 15,1 M€⁶⁴. Le poste de dépenses mutualisées le plus important concerne le parc automobile (9,2 M€)⁶⁵, suivi de l'armement (3,2 M€), avec des achats communs d'armes et de pièces détachées (0,6 M€)⁶⁶, d'accessoires (0,2 M€) et de munitions (2,4 M€). Enfin, les matériels de protection et intervention font aussi l'objet d'achats mutualisés (2,7 M€), notamment les gilets pare-balles (2,5 M€) ou encore les menottes et étuis (0,2 M€).

Cette mutualisation aurait toutefois montré ses limites dans des domaines sensibles d'approvisionnement tels que les munitions et les gilets pare-balles. Le rythme de renouvellement des marchés et les priorités sont notamment fixés par le SAELSI, en fonction des besoins des forces de sécurité, lesquels ne coïncident pas nécessairement avec ceux des douanes.

**

La qualité des relations bilatérales voire multilatérales entre ministères concernés revêt une importance toute particulière. La réflexion stratégique du SAELSI, en lien avec le RMA, devra prendre en compte ces enjeux afin d'étudier, lorsque cela est pertinent, les avantages liés à des achats mutualisés.

C - Une performance à renforcer pour les marchés les plus importants

La réflexion sur une stratégie d'achat pour la sécurité intérieure doit s'intégrer dans le cadre de la stratégie des achats de l'État et, en particulier, la réflexion en cours au SAELSI sur la pertinence du recours aux centrales d'achat. Ce service doit en outre capitaliser sur sa récente

⁶¹ D'autres ministères peuvent être ponctuellement associés. À titre d'exemple, le ministère des affaires étrangères bénéficie d'un marché passé par le SAELSI concernant la fourniture de matériels d'équipement, de franchissement, de sécurité et de montagne pour les besoins de sa direction de coopération de sécurité et de défense.

⁶² Par exemple, pour les tenues d'intervention, les forces de l'ordre conservent une distance avec les groupes auxquels ils font face tandis que les agents pénitentiaires sont au contact dans des zones parfois exigües. Autre exemple, les détenus menottés étant entravés sur des durées plus longues et n'étant pas gardés à vue en permanence, les menottes employés disposent de double-fermetures à la différence de celles des forces de l'ordre.

⁶³ Le marché d'acquisition de kits de détection des drogues n'est notamment plus ouvert à l'administration pénitentiaire, le volume de commandes passées n'ayant pas été considéré comme suffisant pour être mutualisé.

⁶⁴ Enjeu calculé pour les douanes sur la durée des marchés concernés, soit en général quatre ans.

⁶⁵ Marchés spécifiques de l'UGAP pour les véhicules sérigraphiés et banalisés, ainsi que les motocyclettes (8 M€), les casques de protection (0,6 M€) et les pneus pour les deux roues (0,6 M€).

⁶⁶ Le marché qui porte sur l'acquisition de pistolets 9 mm, ne concerne en revanche pas l'acquisition de l'arme de service standard, actuellement le pistolet semi-automatique SIG SAUER.

expérience pour renforcer l'efficacité de la prochaine passation de futurs marchés de montants très significatifs.

1 - Une réflexion à mener sur les conditions de recours aux groupements de commandes et aux centrales d'achat

L'objectif de mutualisation peut dépasser le strict cadre interministériel et les groupements de commandes peuvent être envisagés avec des structures autres que l'État ou dans le cadre européen. Par ailleurs, la réflexion du SAELSI sur la pertinence du recours aux centrales d'achat ne peut être déconnectée de la stratégie globale de l'État en la matière.

a) L'absence de recours aux groupements de commandes

Le SAELSI n'a pas été amené à mettre en place de groupement de commandes au cours de la période sous revue. La raison essentielle réside dans le fait que les accords-cadres interministériels qu'il passe au bénéfice d'autres ministères ne rentrent pas dans ce cadre, les autres en représentant toutes le même pouvoir adjudicateur (l'État), un groupement d'achat intégrant au moins un autre (établissement public ou administration d'une collectivité territoriale) se heurterait selon le SAELSI à des difficultés pratiques.

Ceci l'a conduit à estimer qu'un groupement de commandes avec l'ensemble des SDIS (achats liés à la sécurité civile) ou plusieurs communes (achat d'armement des polices municipales) serait difficilement envisageable⁶⁷.

C'est dans cette optique que le SAELSI indique que la question de la mise en place d'un groupement national d'achats avec les SDIS reste en cours d'expertise. Le service est dans l'attente des conditions fixées en interne par la DLPAJ visant à établir concrètement les modalités d'un tel projet, notamment la composition de la commission d'appel d'offres.

Enfin, si la création de groupements de commandes européens, entre plusieurs États de l'Union européenne, semble une piste encore inexplorée, le service d'achat et d'équipement, accompagné par la direction de la coopération internationale du ministère, se serait toutefois impliqué dans un projet de réseau d'acheteurs au niveau européen qui devrait être présenté à Bruxelles d'ici la fin juillet 2018.

⁶⁷ En cas de mise en place d'un groupement d'achat intégrant au moins un autre pouvoir adjudicateur, ce dernier, s'il a des besoins propres en quantité limitée, bénéficiera de la massification apportée par le SAELSI. Toutefois, les contreparties identifiées sont : la mise en place préalable d'une convention de groupement d'achat, avec vote de l'assemblée délibérante de l'autorité de tutelle lorsqu'il s'agit d'une administration rattachée à une collectivité territoriale, l'expression d'un besoin commun à l'ensemble des parties prenantes au projet de marché ainsi que les délais induits par le second vote de l'assemblée délibérante autorisant le pouvoir exécutif local à signer le contrat avec l'attributaire du marché.

b) Un important recours aux centrales d'achat dont les résultats mériteraient d'être mieux évalués

Les pouvoirs adjudicateurs, lorsqu'ils acquièrent des fournitures et des services auprès d'une centrale d'achat, sont dispensés de leurs obligations en matière de publicité et de mise en concurrence.

Les avantages attendus par le SAELSI du recours aux centrales d'achat sont triples : l'effet volume qui permet d'obtenir des prix plus favorables par rapport aux procédures lancées en propre ; la réduction du coût de procédure ; l'expertise apportée par la centrale d'achat.

Le SAELSI recourt de manière massive aux centrales d'achat, essentiellement l'UGAP et la NSPA⁶⁸. Les achats effectués auprès de l'Union des groupements d'achats publics concernent essentiellement les véhicules, pour un montant annuel moyen de 115 M€⁶⁹ (123 M€ en 2016, selon la carte des achats du SAELSI). Les achats réalisés auprès de la NSPA représentent quant à eux 22,2 M€ en 2016 et concernent essentiellement les armes, les munitions et le matériel de protection.

Le montant des achats effectués auprès de ces centrales a augmenté sur la période de 89 % pour l'UGAP et de 42 % pour la NSPA, en grande partie du fait des plans de renforcement suite aux attentats terroristes de 2015. Le détail des caractéristiques juridiques et financières du recours aux centrales est reporté à l'annexe n° 10.

Dans les faits, par les économies d'échelle qu'elle apporte, l'UGAP permet au SAELSI d'obtenir une réduction de 25 % par rapport aux prix publics pratiqués par les constructeurs automobiles. Les gains économiques n'ont toutefois pas été évalués par comparaison avec la passation directe d'un marché par le SAELSI.

Le SAELSI indique que, la police et la gendarmerie ayant recours à l'UGAP depuis de nombreuses années, la comparaison avec le recours à un marché en propre serait rendue difficile, en l'absence d'éléments de comparaison récents. Le service estime néanmoins que la performance achat pouvant être obtenue en direct pour ses véhicules spécifiques correspondrait à 95 % de celle obtenue par l'UGAP. Ce différentiel de 5 %, qui n'est toutefois pas démontré, constituerait un avantage concurrentiel pour l'UGAP d'autant que la centrale d'achat porte les procédures d'acquisition et fait ainsi économiser l'effectif d'acheteurs nécessaire.

Pour autant, le SAELSI précise qu'il convient de déduire du gain « achat » total le temps « agent » qui découle du surcroît de tâches liées spécifiquement à l'intermédiation, dont les doubles saisies dans Chorus, le problème du suivi et de la traçabilité des commandes, les difficultés de rapprochement factures/avances au niveau du service facturier.

Par ailleurs, l'importance des facilités d'achat procurées par le recours à l'UGAP, confirmée au moment de la création du SAELSI, a sans doute tendance à décroître à mesure que ce service gagne en expérience et en maturité. Des exemples ont pu être cités d'achats paraissant plus onéreux du fait du recours à l'UGAP, par rapport à une acquisition directe. Le

⁶⁸ Le SAELSI indique que des contacts ont été pris avec la centrale d'achats hospitaliers RESA-IDF ainsi que le service de santé des armées. Ce dernier est utilisé à la marge pour répondre à des besoins ponctuels en médicaments au profit de la sécurité civile.

⁶⁹ Environ 5 000 véhicules annuels pour un montant moyen de 23 000 €.

service envisage donc de mener une réflexion sur les avantages et inconvénients du recours à l'Union (cf. *infra*).

En plus des cas d'achat de véhicules, le recours aux centrales d'achat a également permis, lorsqu'un besoin nouveau est apparu dans un délai ne permettant pas de passer les marchés nécessaires, de disposer plus rapidement des prestations demandées. Grâce au recours à la NSPA, le SAELSI a pu obtenir, dans des délais satisfaisants de munitions, armes et gilets pare-balles lui permettant d'assurer l'approvisionnement des forces le temps que ses propres procédures soient mises en place⁷⁰.

Le SAELSI estime que le gain achat permet d'absorber la marge de la centrale lorsque l'achat concerne plusieurs États. En revanche, le service concède que la plus-value économique du recours à la NSPA n'a pas été démontrée. Dans le cas notamment où la centrale achète pour un nombre réduit d'États, la performance globale comparée à un achat effectué par le SAELSI est à relativiser.

Par ailleurs, des exemples ont été cités d'achats plus onéreux que ceux résultant du recours direct au fournisseur et dont les délais de livraison se sont révélés particulièrement longs. Le service estime que le portage de procédures directement en propre permettrait d'obtenir dans 90 % des cas un gain « achat » de 5 % et l'obtention de meilleurs délais de livraison.

La réactivité de la centrale en cas de difficultés de livraison a été soulignée par le SAELSI. Cette contre-performance se double de formalités douanières très contraignantes. Le service limiterait donc de plus en plus le recours à la NSPA aux solutions de secours ou de réponse à l'urgence mais une stratégie de ré-internalisation des actes d'achats pourrait prévaloir en 2018.

De manière générale, l'évaluation du coût d'une procédure d'achat menée en interne n'a pas été effectuée par le SAELSI. Il reste qu'en contrepartie du transfert de la charge de la passation des procédures, le recours aux centrales d'achat génère des frais de gestion ou d'intermédiation, en pourcentage du montant commandé. À titre d'exemple, le montant des frais d'intermédiation liés au recours à l'UGAP pour l'acquisition des véhicules opérationnels se situe entre 1,2 % dans l'hypothèse la plus favorable (si l'administration verse une avance de 100 % à la commande⁷¹) à 1,7 % du montant des commandes.

Le versement d'avances à hauteur de 100 %⁷², s'il contribue à minorer le taux d'intermédiation, a en outre pour effet d'entraîner des dépenses importantes avant constatation du service fait.

Le SAELSI, qui prévoit de mener une évaluation du recours à l'UGAP, estime pouvoir obtenir des tarifs des constructeurs au moins aussi bons que ceux obtenus par cette centrale

⁷⁰ Dans ce cadre, s'agissant de l'UGAP, seuls 6 M€ ont été dépensés hors véhicules pour des achats auprès de la centrale, dont près de la moitié en 2016 autour de l'achat de matériels divers (1,6 M€, essentiellement des trousseaux de secours) et de moyens de protection individuel (1,2 M€, principalement pour des tenues NRBC).

⁷¹ Ainsi, dans l'hypothèse d'un prix moyen unitaire par véhicule de 23 000 €, un volume de commande de 5 000 véhicules (proche du rythme de commande annuel) génère des frais d'intermédiation à hauteur de 1,3 M€ avec le taux le plus favorable. Quant à la charge administrative de gestion des commandes, celle-ci reste entière.

⁷² La convention du 17 janvier 2017 porte acceptation du versement d'avances à hauteur de 100 % du montant TTC de chacune des commandes de véhicules spécifiques (ce qui était déjà le cas sous l'empire de la précédente convention). Le SAELSI peut toutefois y mettre un terme, à tout moment, sous réserve d'un préavis d'un mois.

avec, en plus, et par définition, l'absence des frais d'intermédiation jusqu'à présent facturés par l'UGAP.

Le service a indiqué travailler à l'élaboration d'un projet d'accord-cadre de référencement avec un dispositif de marchés subséquents annuels en fonction des prix et capacités des fournisseurs du moment les plus avantageux économiquement. Ce dispositif d'achat pourrait, le cas échéant, être mis à disposition d'autres administrations intéressées.

Au-delà de l'objectif consistant à inciter l'UGAP à améliorer sa qualité de service, le fait est que l'État représente environ 55 % des achats de véhicules légers de l'UGAP, le ministère de l'intérieur représentant 50 % du volume de l'État : les prix obtenus par l'UGAP, au bénéfice de ce ministère mais aussi au bénéfice des autres entités publiques ayant recours à l'opérateur (autres ministères, établissements publics, collectivités, hôpitaux), sont liés au volume global représenté par l'ensemble des acteurs.

Le ministère de l'intérieur ne saurait donc mener isolément à son terme sa réflexion sur les avantages et inconvénients du recours à l'UGAP. Celle-ci doit s'inscrire dans une réflexion d'ensemble sur l'intérêt au sein de l'État, et au-delà, pour ce dispositif contractuel.

Le recours aux centrales d'achat a permis au SAELSI de bénéficier de l'effet de masse. Cependant, la circulaire du 19 juillet 2016 sur la politique d'achat de l'État rappelle que le recours à une centrale d'achat doit être motivé au même titre que le choix d'un soumissionnaire dans le cadre d'une procédure de marché public. À chaque renouvellement d'un marché confié à une centrale d'achat, un bilan doit donc être dressé de la compétitivité effective de l'offre et des gains indirects auxquels elle a contribué en matière de simplification des modalités de passation et d'exécution des marchés publics.

2 - Les enjeux liés au renouvellement des marchés significatifs⁷³

Parmi les enjeux actuels, le SAELSI doit tirer parti des retours d'expérience liés au renouvellement progressif des procédures conduites depuis sa création, au premier rang desquelles figure la passation du nouveau marché de l'habillement, mutualisé entre la police et la gendarmerie nationales (deux lots). Hors achats *via* l'UGAP et la NSPA, il s'agit de la catégorie d'achat la plus importante et faisant l'objet des deux principaux marchés publics du SAELSI, en vigueur jusqu'en 2018.

À la suite des plans de renforcement des capacités, plusieurs marchés qualifiés par le SAELSI de « puissants » ont été ou vont également être conclus dans les prochains mois pour prendre la suite des commandes réalisées dans le cadre de l'urgence impérieuse, peu préparées et laissant présumer de faibles gains à l'achat, voire des pertes du fait de l'absence de conditions optimales de négociation. Il convient à présent de mettre en place des procédures performantes dans la durée.

Des gains « achats » importants semblent avoir été réalisés lors de récents renouvellements. Le SAELSI indique notamment avoir obtenu un gain unitaire de 100 € et de

⁷³ Le SAELSI regroupe, sous cette catégorie, l'ensemble des cadres contractuels répondant notamment à des besoins opérationnels majeurs et qui présentent des volumétries d'achats particulièrement sensibles, eu égard à l'enjeu budgétaire et à l'intérêt qu'ils suscitent auprès des soumissionnaires. Il s'agit notamment des fusils d'assaut, pistolets mitrailleurs, pistolets automatiques, chasubles porte-plaques, grenades notamment.

120 € sur les prix des gilets pare-balles individuels féminins et masculins en 2017-2018. Si ces économies démontrent l'intérêt d'une procédure achat conduite de façon efficace et avec une performance accrue, elles tendent à montrer que les conditions de tarification obtenues dans le cadre des précédents marchés n'étaient pas optimales et que leur renouvellement peut être l'occasion de nouveaux progrès.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

De manière générale, le dispositif d'achat des forces de sécurité doit être mieux encadré, sécurisé et rationalisé. Malgré le caractère récent des réformes qui ont conduit à sa mise en place, et après la survenance d'événements terroristes qui l'ont profondément impactée, la démarche de professionnalisation du dispositif doit désormais aboutir.

L'élaboration d'une carte adaptée et étendue à l'ensemble des services apparaît essentielle pour guider la stratégie d'achat. À cet égard, l'absence d'orientations précises pour chacune des catégories d'achat conduit à s'interroger sur la pertinence de la vision stratégique des achats métiers des forces de sécurité. La formalisation d'une véritable stratégie paraît aujourd'hui indispensable pour garantir l'efficacité et la performance du dispositif d'achat.

L'encadrement du processus d'achat apparaît également insuffisant à ce jour. La formalisation des procédures est nécessaire pour poursuivre la démarche de sécurisation de ce processus. De même, si des mécanismes de contrôle ont progressivement été mis en place, ils méritent encore d'être consolidés.

Un montant important d'achat est réalisé au niveau déconcentré dont une partie demeure par ailleurs hors marchés. Si un premier marché national interministériel est prévu en 2018 pour une partie des pièces détachées des véhicules, la question du niveau pertinent d'achat reste toutefois posée pour plusieurs catégories d'achats déconcentrés. La persistance d'achats réalisés directement par les directions centrales et les unités opérationnelles entraîne par ailleurs une perte de visibilité sur l'ensemble des achats des forces, tandis que le risque d'achats « dissidents » n'apparaît pas suffisamment pris en compte.

Les résultats de la politique d'achat des forces de sécurité peuvent être améliorés, notamment leur performance économique qui reste très en-deçà des cibles. Si elle a connu des progrès au niveau ministériel comme interministériel, des marges de progression demeurent également en matière de mutualisation des achats.

Le recours aux centrales d'achat, premiers fournisseurs des forces de sécurité, a permis quant à lui de leur faire bénéficier des avantages liés au volume des achats. Néanmoins, la performance des commandes réalisées mériterait d'être mieux évaluée, en prenant en compte les intérêts des autres administrations bénéficiaires et en lien étroit avec la DAE.

S'agissant des marchés formalisés les plus récurrents, des gains « achats » importants semblent avoir été réalisés lors de récents renouvellements. Ces économies démontrent une procédure achat conduite avec une performance accrue. Elles invitent à poursuivre l'effort à l'occasion des renouvellements des précédents marchés.

Si les services d'achat doivent continuer à être en mesure de réagir promptement face à des événements extérieurs et imprévisibles, ils doivent désormais mieux s'organiser pour assurer leur mission de conduite des achats sur le long terme.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. (DGGN, DGPN, DEPAFI-RMA, SAELSI, SGAMI) : formaliser la stratégie pluriannuelle d'achat des services du ministère de l'intérieur pour chacune des catégories d'achat concernées sur la base d'une vision exhaustive et à jour des achats métiers des forces de sécurité ;*
 - 5. (DEPAFI-RMA, SAELSI, SGAMI) : mieux formaliser les procédures et doter les services concernés d'outils de suivi et de contrôle plus performants ;*
 - 6. (DEPAFI-RMA, SAELSI, SGAMI) : mieux identifier le niveau pertinent d'achat en distinguant les achats déconcentrés de ceux pouvant être satisfaits par les marchés nationaux, tout en privilégiant l'achat mutualisé ;*
 - 7. (DEPAFI-RMA, SAELSI, SGAMI) : assigner aux services acheteurs des objectifs chiffrés et en assurer le suivi par des outils adaptés.*
-

Chapitre III

Une fonction logistique insuffisamment valorisée qui doit être renforcée

La fonction logistique est une condition essentielle de l'efficacité des forces de sécurité intérieure. Elle recouvre des missions diverses – livraison des équipements, gestion des stocks et maintien en condition opérationnelle – dont l'articulation est indispensable. Or l'exercice de ces mêmes missions est, par ailleurs, devenu largement dépendant de la performance des outils numériques qui les sous-tendent. Dans ce contexte évolutif, l'importance et la complexité de la fonction logistique ne sont pas assez prises en compte.

La chaîne logistique fait intervenir des acteurs différents, des niveaux central (SAELSI) et déconcentré (SGAMI et régions de gendarmerie), jusqu'aux unités opérationnelles de police et de gendarmerie. En outre, les logistiques sont souvent spécifiques à chaque équipement considéré. L'ensemble est présenté ici de façon séquencée, en abordant successivement : la chaîne de distribution des matériels et équipements (I), la gestion des stocks (II) et les conditions d'utilisation et de maintenance (III).

I - Une chaîne de distribution à rationaliser

Les circuits logistiques sont peu mutualisés (A) et la démarche de performance est encore embryonnaire (B).

A - Des circuits d'approvisionnement peu mutualisés

La responsabilité de l'approvisionnement et la gestion des équipements des forces de l'ordre incombe au SAELSI, et plus directement à sa sous-direction de la logistique. Le déploiement des matériels s'effectue à travers une chaîne qui comprend les étapes suivantes : livraison du constructeur au SAELSI ; livraison des matériels dans les services déconcentrés (SGAMI et régions de gendarmerie) ; déploiement auprès des utilisateurs.

Dans sa fonction logistique, le SAELSI s'appuie en particulier sur deux établissements, l'Établissement central logistique de la police nationale (ECLPN), situé à Limoges, et le Centre national de soutien logistique (CNSL), basé au Blanc.

1 - Des circuits de distribution au coût limité

Le coût du circuit de distribution comprend, à titre principal, les frais liés à la livraison des équipements aux unités territoriales. Pour certains véhicules automobiles, cette livraison est précédée d'une phase d'aménagement effectuée non pas par le constructeur mais par un atelier interne à la police nationale, l'atelier central automobile (ACA). Le plan de charge annuel de l'ACA représente près de 500 véhicules, pour un coût annuel de 5 M€, soit un ratio moyen coût/véhicule de 10 000 €. L'ACA réalise des aménagements hautement qualitatifs entièrement internalisés, selon le principe du « sur-mesure », chaque composant étant fabriqué sur place.

S'agissant des livraisons de matériels et équipements *stricto sensu*, le coût pris en charge par le SAELSI représente un peu moins de 1 M€ en 2016, en augmentation de 61% par rapport à 2015. Cette évolution traduit la hausse de l'activité du service, fortement sollicité sur la période récente.

Tableau n° 17 : coût du fret pris en charge par les établissements logistiques du SAELSI (en €)

	2014	2015	2016	Variation 2015/2016
<i>ECLPN</i>	326 757	132 395	569 346	+ 330 %
<i>CNSL</i>	238 295*	480 044	416 782	-13,2 %
<i>Total</i>	565 052*	612 439	986 128	+ 61 %

Source : SAELSI

* Hors exportations outre-mer de la gendarmerie, le CNSL n'effectuant le suivi de ces coûts que depuis 2015.

Une part très significative de ces coûts est imputable aux expéditions outre-mer, qui représentent en 2015 et 2016, respectivement, 59 % et 63 % du coût total du fret. Afin d'optimiser les coûts liés à ces expéditions, le SAELSI recourt largement aux prestations du ministère des armées, grâce au soutien du Centre de soutien des opérations et des acheminements (CSOA) dont bénéficie le CNSL. Toutefois, les affrétés militaires étant peu fréquents⁷⁴ et les besoins opérationnels dans ces territoires élevés, le SAELSI est parfois contraint de recourir à des voies commerciales encore plus onéreuses.

Les coûts complets de l'acheminement des matériels de police et de gendarmerie ne sont toutefois pas retracés, dans la mesure où les opérations d'approvisionnement sont aussi assurées par les SGAMI et les régions de gendarmerie, qui ne disposent pas de données analytiques sur ces dépenses (carburant, péage, frais de mission, heures supplémentaires, etc.⁷⁵). Par ailleurs, la chaîne d'approvisionnement mobilise aussi des militaires de gendarmerie et des fonctionnaires de police. Les frais d'escorte, engagés pour les expéditions de matériels sensibles de la police sont assumés par la DCCRS, qui n'effectue pas de suivi du coût lié à ces missions.

⁷⁴ En 2016, l'ECLPN indique avoir pu profiter de cinq affrétés militaires seulement (deux bateaux à destination de Mayotte et de la Réunion, deux bateaux à destination des Antilles et de la Guyane et un bateau à destination de la Nouvelle-Calédonie).

⁷⁵ À titre d'exemple, le SGAMI Sud-Est a effectué, en 2016, 13 missions auprès des centres de stockage du SAELSI, représentant près de 12 000 km parcourus.

Enfin, le coût des livraisons assurées par les fournisseurs est compris dans le coût du produit lors de la passation du marché. À cet égard, le développement des livraisons directes du fournisseur aux unités opérationnelles, dans le cadre du marché habillement de la gendarmerie par exemple, risque d'induire une hausse du prix final payé par le SAELSI au titre de la prestation de transport, en démultipliant les trajets par rapport aux livraisons collectives dans les centres de stockage.

2 - Une fonction de livraison encore insuffisamment mutualisée

Selon que les matériels sont destinés à la police ou à la gendarmerie, les circuits de livraison sont en grande partie distincts. Alors que les matériels sont largement identiques entre les deux forces, le degré de mutualisation demeure faible, que ce soit au niveau du SAELSI ou des services déconcentrés.

Le degré d'intégration des deux établissements (ECLPN et CNSL) reste limité, chacun étant investis de missions logistiques tournées d'abord vers le soutien, respectivement, de la police et de la gendarmerie. Dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement⁷⁶, la répartition des missions est la suivante :

- l'ECLPN conçoit et réalise les aménagements des véhicules de police et de gendarmerie et assure le stockage et la distribution des matériels de la police (armements, moyens de protection et munitions) ;
- le CNSL assure la livraison et le stockage des armes et munitions de la gendarmerie, la livraison d'une partie des munitions de la police nationale, les expéditions outre-mer ainsi que la gestion des moyens de protection balistique des deux forces.

La mutualisation mise en œuvre par le SAELSI au plan logistique entre la police et la gendarmerie reste faible et ne concerne qu'un nombre restreint d'équipements et d'opérations logistiques, parmi lesquels il est possible de distinguer plusieurs degrés :

Tableau n° 18 : mutualisation de l'approvisionnement au sein du SAELSI

<i>Degré de mutualisation</i>	ECLPN	CNSL
<i>Mutualisation intégrale</i>	Aménagements spécifiques de véhicules PN et GN	Gestion des moyens de protection balistique PN et GN
<i>Mutualisation partielle</i>	Stockage et distribution des munitions PN Expéditions outre-mer des matériels PN	Stockage et distribution des munitions PN et GN Expéditions outre-mer des matériels PN et GN
<i>Mutualisation inexistante</i>	Stockage et distribution des armes PN Stockage et distribution de l'habillement PN	Stockage et distribution des armes GN Stockage et distribution de l'habillement GN

Source : Cour des comptes

⁷⁶ L'ECLPN et le CNSL remplissent également d'autres missions logistiques en lien avec les conditions d'utilisation et la maintenance des équipements (cf. *infra*).

Ce bilan apparaît décevant, quatre ans après la mise en place du SAELSI, au regard de l'ambition initiale. En effet, les opérations d'approvisionnement totalement mutualisées entre les deux forces se limitent aux aménagements spécifiques de véhicules, ainsi qu'à la gestion des moyens de protection balistique (cf. annexe n° 11).

La distribution des munitions n'est que partiellement mutualisée. Si la moitié des livraisons du CNSL est effectuée pour le compte de la police nationale, l'ECLPN possède sa propre soute à munitions, située au Chesnay, réserve nationale destinée aux seuls services de police. Son existence se justifie du fait des contraintes d'infrastructures pour le stockage des munitions ainsi que par le niveau de consommation particulièrement élevé en région parisienne. Un regroupement des stockages de munitions des deux forces est annoncé pour 2018 par les directions générales.

Le stockage et l'acheminement des armes sont assurés, respectivement, par l'ECLPN pour la police et par le CNSL pour la gendarmerie. De la même façon, l'habillement est livré séparément aux deux forces, par des fournisseurs et dans le cadre de marchés distincts.

Enfin, les véhicules, livrés par les constructeurs directement aux SGAMI ou aux régions de gendarmerie, suivent également des circuits séparés sauf lorsqu'ils nécessitent des aménagements, pris en charge alors par l'ECLPN.

3 - Un cloisonnement de la distribution au niveau déconcentré

Si l'approvisionnement des services de police est assuré *via* les SGAMI, les unités de gendarmerie dépendent de leurs régions administratives. SGAMI et régions s'approvisionnent chacun séparément, en général auprès de l'établissement central du SAELSI tourné vers la force qu'ils soutiennent, avant de livrer, respectivement, les services de police et les unités de gendarmerie.

Cette situation ne correspond pas à l'ambition qui a présidé à la création des SGAMI. Le décret du 6 mars 2014 relatif à la mise en place des SGAMI⁷⁷ prévoit que ceux-ci exercent une importante mission logistique, consistant en la « *fourniture aux services de police (...) et aux unités de gendarmerie des moyens logistiques et des prestations techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions (véhicules, armement, etc.)* ». Il est toutefois précisé que cette mission s'accomplit « *dans la limite des délégations accordées par les responsables de programme* ».

La volonté initiale de faire de la zone l'échelon déconcentré de droit commun pour la mise en œuvre des fonctions support de la police et de la gendarmerie nationales ne s'est donc pas traduite à ce jour par une mutualisation avancée du soutien aux services et unités de la sécurité intérieure.

Des mutualisations locales peuvent être toutefois spontanément pratiquées afin de rationaliser les flux de livraison. Ainsi, les tournées réalisées par le CNSL pour les unités de gendarmerie peuvent inclure les sites d'un SGAMI proche, comme celui de Rennes ou de Bordeaux. La coordination entre secrétariats généraux est également parfois organisée. La

⁷⁷ Décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et modifiant diverses dispositions du code de la défense et du code de la sécurité intérieure.

mutualisation des circuits logistiques demeure cependant un chantier ouvert : une instruction de février 2015 émanant du comité de gouvernance des SGAMI leur demandait d'établir un schéma zonal de circuit de livraison pour les deux forces, sans que des avancées aient pu être notées depuis.

La coordination des services déconcentrés de police et de gendarmerie doit être renforcée, dans une logique de rationalisation des circuits logistiques.

B - Une démarche de performance embryonnaire dans la chaîne de distribution

La démarche de performance est à améliorer tant au niveau central (le SAELSI) qu'au niveau déconcentré (les SGAM).

1 - Un manque de suivi de l'exécution des marchés par le SAELSI et une démarche qualité à renforcer

a) Un suivi de l'exécution des marchés par le SAELSI encore très parcellaire

Il existe très peu d'outils de suivi par le SAELSI de l'exécution des marchés d'équipement. Le service n'est pas doté d'un tableau de bord permettant de rendre compte de son activité dans ce domaine par objectifs et indicateurs. Il en résulte une information parcellaire et non homogène concernant les livraisons des équipements, qui paraît largement insuffisante compte tenu des montants des achats ainsi que des enjeux opérationnels sous-jacents.

Le SAELSI n'a pas effectué de suivi d'existence des livraisons de véhicules neufs par le fabricant pendant les trois premières années ayant suivi sa création, en dehors de la seule prise en compte des délais contractuels. Ce n'est qu'après avoir constaté une absence de maîtrise des délais de livraison dans le cadre du marché de l'UGAP que ce suivi a été mis en place, à partir de fin 2016, pour les véhicules de la police, et janvier 2017 pour ceux de la gendarmerie. Or des retards significatifs sont constatés dans l'exécution de ces marchés :

- pour la police, à la fin de l'année 2016, moins de 70 % des véhicules commandés au titre du plan de renouvellement 2016 avaient été livrés aux SGAMI, soit 1 307 véhicules sur 1 966 ; la plupart des engins non livrés se trouvaient encore chez le constructeur ou en cours de transformation chez un carrossier ;
- en gendarmerie, le taux de retard constaté pour les livraisons de véhicules en 2017 s'établit à 10,2 %, soit 180 véhicules non livrés sur 1 764 commandés. Pour certains constructeurs, ce taux de retard peut atteindre près de 30 % des commandes.

En tout état de cause, le suivi de l'exécution du marché automobile n'est pas encore homogène, en raison des différences entre les systèmes d'information logistiques de la police et de la gendarmerie (cf. *infra*), et doit encore être consolidé.

Les difficultés rencontrées dans les livraisons de véhicules doivent amener le SAELSI à intensifier sa relation avec le fournisseur. À cet égard, l'intermédiation de l'UGAP est

susceptible d'induire une perte de visibilité par le service de l'exécution du marché, ce qui peut alimenter la réflexion sur l'intérêt de recourir à cette centrale d'achat (cf. chapitre 2). À ce jour, compte tenu de ces retards, et afin d'être en mesure de répondre aux urgences, le SAELSI envisage, avec l'UGAP, la constitution d'un stock d'une cinquantaine de véhicules au profit de la sécurité intérieure, pour laquelle la réalisation d'études préalables a été demandée en 2017.

S'agissant de l'exécution des autres marchés d'équipement, les outils de suivi et d'équipement du service d'achat sont rares, hors les achats liés au déploiement des plans de renfort en 2016 et 2017.

Si les difficultés de livraison semblent moins structurelles que pour les véhicules, des retards plus ponctuels ont été subis, notamment dans le cadre de l'exécution des plans de renfort. Le SAELSI a alors exprimé une attente forte s'agissant de la capacité des fournisseurs mis en concurrence à livrer dans des délais très courts, exigeant un engagement formel de leur part. Cette contrainte a été globalement respectée, même si certains retards n'ont pu être évités, comme dans le cas d'un marché de pistolets mitrailleurs en 2017, sans que les dépassements de délais n'excèdent deux à trois semaines, par rapport aux deux mois prévus.

Le développement d'outils permettant de suivre l'exécution de l'ensemble de ses marchés d'équipements doit constituer une priorité pour le SAELSI, s'il veut apprécier la performance de ses fournisseurs, en lien avec la formalisation de sa stratégie d'achat recommandée par la Cour (cf. chapitre 2).

b) Des contrôles qualité à renforcer dans l'approvisionnement

L'exécution des marchés doit inclure une démarche qualité, qui apparaît peu formalisée aujourd'hui. Si les tests effectués par le SAELSI ne doivent pas se substituer à ceux du fournisseur, la démarche qualité pourrait être renforcée. En particulier, les contrôles par le SAELSI des matériels préparés par le fournisseur avant livraison, de même que les conditions de recette qualitative lors de la réception varient selon les équipements, les fournisseurs et les établissements destinataires. Ainsi, si la recette qualitative opérée sur les gilets pare-balle individuels paraît aboutie, cette étape pourrait être renforcée pour d'autres matériels de protection balistique comme les gilets lourds (qui ne subissent pas de tests de résistance de la part du SAELSI) ainsi que d'autres catégories de matériels, comme les munitions.

De façon générale, et à la différence du ministère des armées, le service de l'achat des équipements ne dispose pas, faute de moyens, d'expert en management de la qualité à même d'évaluer les plans de contrôle mis en place par le fournisseur. Or certains fournisseurs indiquent avoir repensé leurs méthodes de contrôle qualité afin de tenir compte des nouvelles exigences du SAELSI en matière de délais de livraison. À cet égard, la mise sous tension des fournisseurs s'agissant des délais, notamment au titre des plans de renfort gouvernementaux, doit rester compatible avec un contrôle qualité suffisant des matériels. Le remplacement de 6 500 pistolets mitrailleurs livrés en 2017, en raison d'un problème de gâchette détecté sur

certaines armes, doit alerter sur la nécessité pour le service de se montrer davantage proactif dans l'exercice des contrôles qualité, qui ne doivent pas se limiter à la recette des livraisons⁷⁸.

2 - L'insuffisance de la démarche de performance de l'approvisionnement au niveau déconcentré

Des lacunes sont à relever dans la démarche de performance de l'approvisionnement. Elles concernent le suivi des livraisons, les dates de ces livraisons et enfin le circuit d'approvisionnement qui sollicite trop souvent les unités territoriales.

a) Un manque de suivi des livraisons du SAELSI et des services déconcentrés

Le suivi par le SAELSI de ses propres délais de livraison des matériels, ou de leur mise à disposition des services déconcentrés, est à améliorer. Les données transmises à la Cour par certains SGAMI mettent en évidence des retards dans l'approvisionnement, toutes catégories de matériels confondus⁷⁹, et en particulier s'agissant des renouvellements de gilets pare-balle individuels, pour lesquels l'allongement global des délais de livraison est imputable au délai écoulé entre l'expression du besoin et la création de la commande par le SAELSI. C'est dans ce contexte que le service s'est assigné comme objectif d'assurer le renouvellement de ces gilets en sept jours, sans toutefois s'assurer du respect de cet objectif.

Vis-à-vis de la police nationale, les SGAMI sont tenus depuis 2017, dans le cadre de leur tableau de bord stratégique, de renseigner un indicateur relatif aux livraisons en véhicules des unités opérationnelles. Toutefois, aucune cible n'a été établie pour mesurer les résultats obtenus⁸⁰. En outre, l'objectif stratégique « Satisfaire les besoins matériels des unités » se limite à l'évaluation de la disponibilité du parc automobile, à l'exclusion des livraisons des autres catégories d'équipement, sur lesquelles aucune donnée consolidée n'est donc disponible.

S'agissant de la gendarmerie, la Cour n'a pas connaissance d'outils de suivi permettant de mesurer la qualité de la chaîne d'approvisionnement au niveau déconcentré, et notamment les délais de livraison des matériels dans les unités opérationnelles par les régions.

Il est donc indispensable que le SAELSI et les services déconcentrés chargés de l'approvisionnement en matériels des unités opérationnelles développent des outils de suivi adaptés, permettant de mesurer l'efficacité avec laquelle ils remplissent cette mission.

b) Un manque de visibilité sur la date de livraison des matériels attendus

Les relations entre le SAELSI et les services déconcentrés sont relativement formalisées, notamment à travers la tenue de conférences logistiques mensuelles réunissant la sous-direction logistique du SAELSI, les SGAMI et les régions de gendarmerie. Ces conférences sont l'occasion d'informer les services déconcentrés de l'exécution des marchés en cours. Les

⁷⁸ Les contrôles inopinés pratiqués par la gendarmerie nationale afin d'évaluer le service de contrôle interne de son fournisseur en habillement, ainsi que les rapports de qualité que lui envoie ce dernier après contrôles par échantillons, permettent de garantir en amont de la livraison la conformité des lots à la réception.

⁷⁹ À titre d'illustration, en juillet 2017, le SGAMI Est était encore en attente de casques, de visières et de gilets tactiques dont les quantités étaient validées depuis plus de deux ans.

⁸⁰ Le dernier bilan disponible au 30 novembre 2017 fait apparaître une performance moyenne de 20 jours.

informations les plus opérationnelles (date prévisionnelle de livraison ou mise à disposition des matériels) sont communiquées *via* des courriers électroniques hebdomadaires de l'ECLPN et du CNSL, aux services déconcentrés concernés.

Ceux-ci, en dépit de ces échanges, font état du peu de visibilité sur les livraisons de matériels attendues, en particulier les véhicules. L'incertitude relative à leur date de livraison, soulignée autant par les services de police que de gendarmerie, tient à une rupture dans la chaîne d'information entre le constructeur et les entités destinataires :

- les SGAMI ne sont pas informés des dates, même approximatives, de livraison sur leur site, bien qu'ils aient accès aux données contractuelles. L'application G2MPN permet, pour chaque commande, de visualiser les dates des étapes préalables à la livraison. Toutefois, ces données semblent manquer de fiabilité. Depuis la fin de l'année 2017, le SAELSI met désormais à la disposition des secrétariats généraux un tableau prévisionnel des véhicules attendus au cours du semestre ;
- dans la gendarmerie nationale, un calendrier prévisionnel de livraison des véhicules transmis par le service de l'achat des équipements est le seul outil dont disposent les régions pour anticiper les livraisons de véhicules, qu'elles affectent ensuite aux différents groupements. Des cas de livraisons inopinées ont également été signalés à la Cour.

Les unités opérationnelles doivent composer, de manière plus générale, avec une absence de visibilité sur la livraison de l'ensemble des matériels attendus. En effet, des ruptures d'information se produisent soit au niveau des SGAMI et des régions de gendarmerie, soit à celui des DDSP et des groupements départementaux de gendarmerie. Pour un commissariat de police ou une compagnie de gendarmerie, la redescende d'information est donc entrecoupée d'étapes qui la rendent difficile et peu fiable.

Cette communication défailante de l'information emporte des conséquences pratiques indésirables, dans les services déconcentrés comme dans les unités opérationnelles :

- l'impossibilité de mieux anticiper les livraisons entraîne un risque d'indisponibilité des personnels lors de la réception, générant un nouveau report de livraison. Ce risque a notamment pu se matérialiser dans certaines DTSP du ressort du SGAMI Île-de-France ;
- en outre, l'inadéquation des lieux destinés au stockage, voire leur saturation lors de la livraison, peut également résulter de ce défaut d'anticipation ;
- l'absence de visibilité sur l'approvisionnement en matériels complique la planification des opérations pour le commandement des unités de terrain.

c) Une organisation de l'approvisionnement susceptible de trop mobiliser les unités opérationnelles

La chaîne d'approvisionnement n'est pas pensée sur le modèle d'un soutien systématique à l'utilisateur. En effet, les unités opérationnelles sont parfois conduites à s'approvisionner elles-mêmes auprès des échelons supérieurs (DDSP, groupement de gendarmerie), voire des centres logistiques (SGAMI et régions de gendarmerie), au prix de multiples trajets coûteux en

temps et en carburant afin de déposer, retirer ou échanger leurs matériels⁸¹. Mises en place au niveau local, certaines bonnes pratiques permettent de limiter ces déplacements et de préserver la capacité opérationnelle des unités, en réorganisant la logistique au bénéfice des unités de terrain. Aussi serait-il souhaitable de systématiser la planification de tournées dans les compagnies du groupement et les commissariats des circonscriptions de sécurité publique.

Par ailleurs, le SAELSI met au point un projet de réforme de l'organisation des circuits de livraison, visant à développer la livraison directe auprès des utilisateurs. Baptisé LOG-SI, ce projet qui se veut inspirer du « modèle Amazon », consisterait pour le service à assurer lui-même, à la demande après validation hiérarchique, l'approvisionnement des commissariats de police et des compagnies de gendarmerie sans l'intermédiaire des SGAMI ni des régions de gendarmerie. Développé dans un premier temps pour les livraisons de munitions, ce système d'information logistique commun aux deux forces devrait lancé au deuxième trimestre 2018.

Du point de vue de la distribution, il devrait présenter pour principaux avantages de réduire les délais de livraison en supprimant des étapes intermédiaires et de permettre un suivi en temps réel de l'acheminement des matériels concernés jusqu'à l'utilisateur.

Ce modèle prévoit le maintien des centres zonaux de stockage de longue durée.

Les points suivants doivent faire l'objet d'une attention particulière avant le développement du projet :

- sa mise en œuvre est potentiellement porteuse de surcoûts en raison de la démultiplication des livraisons depuis les plateformes de la sécurité intérieure jusqu'aux unités opérationnelles ;
- les opérations logistiques liées aux livraisons (validation des besoins, constatation du service fait, stockage, réparation) doivent être réalisées au niveau le plus pertinent, dans des conditions acceptables pour les acteurs concernés (directions centrales et unités de terrain) ;
- la sécurité de l'approvisionnement doit faire l'objet d'une vigilance accrue. En effet, jusqu'à présent, les livraisons de munitions étaient assurées par des gendarmes ou des personnels des SGAMI avec une escorte de CRS. Or le projet LOG-SI conduit à confier à des transporteurs privés la livraison de matériels sensibles, en fonction de trajets planifiés à partir d'une application unique, dont la protection en termes de cyber-sécurité doit être maximale.

Le SAELSI indique avoir intégré ces points de vigilance dans la conception du projet et entrepris la réalisation d'une étude d'impact, en cours en février 2018, une phase d'expérimentation étant également prévue en 2018. Dans la police nationale, celle-ci ne devrait être déployée qu'à partir d'octobre 2018⁸². Il est toutefois étonnant, au regard des enjeux, que

⁸¹ Au sein du groupement départemental de gendarmerie de l'Oise, les unités élémentaires et les compagnies peuvent effectuer en six mois près de cinquante liaisons vers le groupement départemental (représentant 3 500 kilomètres), mobilisant de deux à quatre militaires chacune.

⁸² Audition du directeur général de la police nationale à la Cour, le 13 avril 2018.

cette décision, appelée à être mise prochainement en œuvre d'après le calendrier annoncé par le service⁸³, n'ait pas fait l'objet de plus amples études préalables.

II - Une gestion des stocks lacunaire

La gestion des stocks est envisagée ici sous trois angles : la qualité des outils numériques qui constituent le système d'information logistique des forces (A), leur capacité à produire une information complète et fiable (B) et les conditions de stockage des matériels (C).

A - Des systèmes d'information logistique anciens et cloisonnés entre la police et la gendarmerie

La performance du système d'information logistique (SIL) conditionne celle de la chaîne de soutien et peut avoir une incidence parfois problématique sur les capacités opérationnelles des agents.

La qualité des données fournies par le système d'information impacte l'ensemble des processus de mise à disposition d'équipements destinés aux services de sécurité (suivi des besoins de renouvellement, suivi des stocks, achats, suivi des marchés, etc.). Les SI de la police et de la gendarmerie ont été déployés au début des années 2000, avant le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur ; ils sont restés depuis cloisonnés. Les processus et les outils de gestion et de suivi des équipements et des matériels sont dissociés, empêchant toute vision globale, alors même qu'une proportion de plus en plus importante des biens est devenue similaire, voire identique, notamment dans le secteur de l'habillement et des protections individuelles.

Au sein de chaque force, mais pour des motifs différents, les SIL ne permettent pas de répondre au mieux aux besoins opérationnels et engendrent des coûts financiers supplémentaires (obsolescence des matériels, commandes inutiles ou redondantes, déresponsabilisation des utilisateurs de base quant au soin porté au matériel, pratiques dissidentes⁸⁴).

1 - Un système d'information dont la conception remonte au début des années 2000

L'efficacité des procédures de suivi et de gestion des stocks, qui détermine la pertinence des achats, dépend de la performance des SIL qui la sous-tendent. Dans les entreprises, cette fonction est désormais entièrement numérisée, notamment dans le secteur de la grande

⁸³ Par un courrier en date du 30 novembre 2017, le préfet de police a demandé au ministre de l'intérieur la réalisation d'une étude d'impact préalablement au lancement du projet LOG-SI, pointant la marginalisation des SGAMI dans le nouveau schéma envisagé.

⁸⁴ Un audit de l'organisation du SAELSI confié au cabinet Mazars est en cours et la logistique de la préfecture de police a fait l'objet d'une étude du cabinet Bearing Point, en 2017.

distribution⁸⁵ où l'utilisation des codes- barres s'est développée depuis les années 1990⁸⁶. Les procédures de suivi et de gestion des stocks des forces de sécurité intérieure reposent sur des outils d'information logistique, déployés en 2004 pour la police et en 2007 pour la gendarmerie, qui ne répondent qu'en partie aux besoins actuels des forces.

Le suivi quotidien des stocks, tant dans les magasins centraux de Limoges et du Blanc que dans les unités opérationnelles, se fait encore au moyen de fiches papier apposées sur des cartons. Pour la grande majorité des utilisateurs rencontrés, les informations manuscrites sont considérées comme plus fiables que celles fournies par les outils informatiques de l'administration. De fait, les données ne sont intégrées dans les SI, considérés par tous comme difficiles à utiliser, que dans un deuxième temps, en fonction de la disponibilité des agents. Aucun système électronique de comptage par code barre n'était déployé dans les magasins centraux des forces de sécurité intérieure en 2017.

Si le SAELSI est responsable de la logistique de l'ensemble des forces de sécurité intérieures, il n'a cependant pas directement prise sur le SIL de la gendarmerie. La DGPN et la DGGN utilisent des systèmes d'information distincts, dont les périmètres fonctionnels ne se recoupent que partiellement et qui ne dialoguent pas entre eux. Leur conception, leurs fonctionnalités et leurs nomenclatures sont différentes.

Le SIL de la gendarmerie est interfacé avec le système d'information financière de l'État CHORUS et permet un suivi comptable de la dépense ; celui de la police nationale n'est pas relié au système d'information financier de l'État et reste basé sur un système de comptage purement quantitatif. En l'absence d'infocentre commun aux deux forces permettant de constituer des bases de données partagées, le SAELSI peine à obtenir une vision comptable globale et consolidée de l'ensemble de ses stocks⁸⁷. Par ailleurs, son système d'information numérique ne permet pas une mise à jour régulière et une valorisation du niveau de ses immobilisations.

Il n'existe pas de système d'alerte intégré, ni dans la police ni dans la gendarmerie, permettant d'enclencher une commande à partir d'un seuil critique de stocks, y compris pour des matériels périssables comme les grenades lacrymogènes. La traçabilité des produits, dont la durée de vie n'est pas prédéfinie par le système d'information, est donc loin d'être optimale.

L'objectif de rationalisation des outils des gestions du parc informatique pour en réduire les coûts et améliorer les services rendus aux utilisateurs proposé à la création du SAELSI était donc loin d'être atteint en 2017.

⁸⁵ Modèle auquel se réfère le projet LOG-SI examiné *supra*.

⁸⁶ L'association européenne pour la codification des articles (EAN) a été créée à Bruxelles en février 1977. Le pictogramme à 13 chiffres EAN a constitué le premier standard unique européen, avant que ne s'impose l'étiquette logistique universelle GS1. Ce standard devenu universel est utilisé à l'échelle mondiale par l'ensemble des acteurs des chaînes d'approvisionnement commerciales et permet une traçabilité logistique totale des objets transportés. On rappellera que les code-barres ont été conçus à partir de recherches financées par l'armée état-unienne qui recherchait un moyen de faciliter et de sécuriser la gestion de ses stocks, et que ce système est aujourd'hui largement déployé dans les forces américaines.

⁸⁷ Il a fallu plus de deux mois au SAELSI pour fournir à la Cour un tableau Excel recensant les quantités d'armes en stocks 2011-2016 dans la gendarmerie. Le service a invoqué des difficultés d'ordre technique pour récupérer les données de G2GMAT.

2 - Des systèmes d'information cloisonnés

Pour assurer le suivi logistique de leurs matériels, les forces de sécurité intérieure utilisent quatre applications informatiques distinctes.

- G2MPN (2004) est l'application de gestion des achats et des stocks de la police nationale. Relié à l'application DI@LOGUE de gestion des ressources humaines de la DGPN, il ne l'est pas à CHORUS, excepté par le biais de l'application CHORUS « formulaire », qui permet d'enregistrer les demandes d'achats. L'outil est administré au niveau des SGAMI.
- GEAUDE – G2GMAT (2007) est une application comptable déployée en 2007 pour les achats de matériels et d'équipement au niveau des unités. Relié à l'application AGOR@H de gestion des ressources humaines de la DGGN, il est interfacé presque à 100 % avec CHORUS. L'outil est administré par la gendarmerie nationale, au niveau des régions de gendarmerie.
- Vulcain – MI, dédiée à la maintenance automobile (pièces détachées), est la seule application commune à la police et à la gendarmerie nationale. Elle a été déployée en 2016.
- Vulcain-carburant suit les achats de carburant de la gendarmerie nationale, fonction qui n'entre pas dans le périmètre de cette enquête.

Ces applications ne dialoguent pas entre elles, faute d'un infocentre et d'un pilotage commun. La mission « pilotage des systèmes d'information logistiques » (MPSIL), rattachée en 2017 au secrétaire général du SAELSI, se présente en réalité comme un opérateur technique qui assure le fonctionnement quotidien des outils numériques existants et répond aux demandes de soutien des personnels par messagerie ou par téléphone.

3 - Des processus de modernisation divergents et peu coordonnés

Divers projets d'amélioration et d'évolution des systèmes d'information logistiques sont à l'étude au SAELSI. Le projet LOG-SI, qui devrait s'appliquer à l'ensemble des services de police et de gendarmerie, semble le plus avancé (*cf.* annexe n° 14).

Pour la gendarmerie, la priorité est donnée à l'individualisation des dotations de matériels et à son adaptation dans G2GMAT⁸⁸. Ceci va entraîner des changements importants, pour l'heure non évalués, dans la gestion des questions logistiques par la DGGN. Le SAELSI a indiqué que l'infocentre de la gendarmerie nationale BO-XI (*Business Object XI*) arriverait en fin de vie en 2019-2020. Or, dans l'immédiat, le projet d'infocentre commun aux deux systèmes d'information logistiques (BI 4) confié au service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, le ST(SI)2, reste au stade de l'étude et aucun calendrier prévisionnel n'a pu être communiqué à la Cour, malgré le délai d'obsolescence annoncé.

Il n'est pas prévu, par ailleurs, de raccorder l'application G2MPN à CHORUS. Elle serait cependant interfacée avec la future version du SIRH de la police, Di@logue2, qui devrait être déployée en 2019. Ces orientations suggèrent que, compte tenu de l'autonomie persistante de

⁸⁸ Une nouvelle application de recensement des matériels et du vestiaire est en cours d'intégration dans G2GMAT, accessible *via* le menu « recensement/mon matériel » sous le profil « consultation unités subordonnées ».

l'application G2MPN, les instruments de mesure comparative de la gestion et du suivi des matériels entre les deux forces vont continuer de faire défaut pour plusieurs années encore.

Pourtant, le besoin d'instruments de pilotage de la logistique plus performants et plus agiles, qui s'exprime dans la plupart des services, va dans le sens des fréquentes recommandations d'amélioration de l'efficacité budgétaire de la Cour. La qualité et la fiabilité des outils numériques – sous réserve de leur sécurisation – constituent un levier majeur de renforcement de l'efficacité des services sécurité intérieure.

Une démarche de convergence devrait être intégrée au prochain schéma directeur des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur⁸⁹, ce qui permettrait à l'administration de dégager les priorités fonctionnelles des forces et de chiffrer, sur des bases concrètes, le coût prévisionnel des opérations de modernisation envisagées, tout en renforçant la sécurité numérique de l'ensemble.

4 - Les limites de la mutualisation de Vulcain MI

La mise en commun des garages et de la maintenance des moyens mobiles était l'un des objectifs structurants du rapprochement entre police et gendarmerie engagé à partir de 2008. En 2017, l'application Vulcain – MI⁹⁰ est le seul système d'information logistique commun aux deux forces de sécurité à avoir été déployé. Il a été mis en œuvre par le SAELSI à partir de la fin 2015. Conçu par la gendarmerie, Vulcain-MI était supposé fusionner les fonctionnalités de l'outil GIPAWEB, système d'information propre à la police, et celles du système VULCAIN de la gendarmerie, plus récent et interfacé avec le système d'information financier de l'État CHORUS. GIPA-WEB a définitivement migré vers VULCAIN-MI en mars 2016 et ne peut plus être utilisé qu'en lecture seule.

En février 2015, une note co-signée par le DGPN, le DGGN et la secrétaire générale du ministère par intérim précisait aux préfets que « *tout autre application qui subsisterait devra être absolument proscrite*⁹¹ ». Cette démarche reste portée par le SAELSI, qui admet cependant que certaines fonctionnalités restent à aménager pour stabiliser l'application. Cette approche volontariste présente cependant des limites. L'application Vulcain-MI est loin de faire l'unanimité chez les policiers. Sa mise en place n'a pas été précédée d'une analyse préalable des nomenclatures à fusionner et des indicateurs communs à rechercher. Huit formateurs relais ont été mis à niveau, en moyenne, pour chaque SGAMI par la mission du pilotage des systèmes d'information logistiques du SAELSI mais il n'y a pas de suivi des formations dispensées dans les services. L'absence de réflexion partagée sur la conduite du changement à mettre en œuvre avec les différents services utilisateurs, qui déclarent n'avoir pas été véritablement associés en amont, doit être relevée.

Les personnels de police responsables de la maintenance automobile continuent d'utiliser l'ancien système GIPA-WEB, qui permet selon eux un meilleur suivi des stocks, tout en

⁸⁹ L'actuel SDSIC couvre la période 2015-2018.

⁹⁰ Pour ministère de l'intérieur.

⁹¹ Note n° 15-0035116D – SG/CAB du 8 février 2015, n° 15 -0490D du 26 janvier 2015 -DGPN/CAB, n° 15-007452 du 6 février 2015 GEND/CAB.

renseignant Vulcain-MI dans un deuxième temps. À défaut, certains maintiennent un système de suivi de leurs pièces détachées sur un tableur Excel inspiré du système GIPAWEB. Cette pratique est chronophage et source de nombreuses erreurs de saisie. De fait, la maintenance automobile demeure dans l'ensemble des services rencontrés une question complexe et sensible, tout particulièrement dans les services de la PP⁹², qui portent un regard très critique sur les capacités de l'application Vulcain-MI à répondre aux besoins opérationnels des forces de police. Ainsi, en novembre 2017, le secrétaire général pour l'administration de la préfecture a pris la décision d'abandonner Vulcain - MI et de revenir à GIPA-WEB.

De la même façon, les compagnies de CRS se déplaçant avec leur « lot opérationnel », au motif de l'impératif de disponibilité permanente et d'autonomie opérationnelle 24h/24, elles maintiennent encore l'utilisation de leur propre logiciel, ou celle d'un système calque, comme la Cour a pu le constater à Marseille, ce qui impose une double saisie⁹³.

En accord avec la DGPN, le SAELSI prévoit de mettre fin à toute utilisation de GIPA-WEB en 2018.

B - Une connaissance et un contrôle insuffisant des stocks

Aux termes de l'arrêté du 6 décembre 2013, le SAELSI est compétent pour la gestion des moyens mobiles, des armes et des munitions de la DGGN et de la DGPN et dispose pour ce faire d'une sous-direction de la logistique. Le SAELSI n'a pas de rôle opérationnel dans l'organisation des inventaires physiques de la police et de la gendarmerie nationale, qui sont mis en œuvre et retranscrits dans les deux SIL par les responsables de commandement locaux. De fait, les processus de suivi des inventaires ne sont pas homogènes.

Les applications de gestion des stocks de la police et de la gendarmerie ne sont pas des outils de gestion d'entrepôt *stricto sensu* car ils ne permettent pas un suivi complet de la chaîne logistique à partir de la localisation physique des équipements. De la même manière, un suivi historique n'est pas assuré par les systèmes. Dans l'application de la police nationale, un équipement est enregistré une fois pour toute et n'est pas retiré en cas de défaut, malfaçon ou panne, ce qui empêche un véritable suivi de l'état et du niveau des stocks.

En 2017, le SAELSI n'était pas en mesure de fournir des éléments de recensement à jour et global des stocks morts ou non utilisables, ni d'en justifier la situation même si, dans les SGAMI ou dans les services rattachés, des décisions peuvent être prises pour assainir les situations et dégager de l'espace. La constitution de stocks de sécurité sur le territoire national, notamment de munitions et de grenades lacrymogènes, a été évoquée tant dans la police que dans la gendarmerie, sans qu'il ait été possible pour la Cour d'identifier leurs différentes localisations et surtout d'évaluer leur niveau⁹⁴.

⁹² Le secrétaire général de la préfecture de police a demandé en 2017 un audit sur le sujet, qui sera diligenté par l'agence *Eurogroup Consulting France*.

⁹³ Le déploiement de l'application Vulcain-MI dans les garages de la DCCRS est en cours d'expérimentation depuis 2015.

⁹⁴ La gendarmerie nationale gère la « réserve ministérielle » de munitions située près de Calais.

Dans la police, l'estimation du bon niveau des stocks de sécurité est laissée à l'appréciation du chef de service et ne fait pas l'objet de procédures normalisées, comme la Cour a pu le constater à Marseille et à Beauvais.

1 - Une connaissance des stocks lacunaire dans la police

Les observations d'audit formulées par la Cour dans le cadre de la certification des comptes de l'État depuis 2015 soulignent la persistance de difficultés de réconciliation des informations entre CHORUS et les systèmes d'information logistiques de la police nationale, repérés à partir de 2012. Fin 2015, près de 30 000 biens étaient recensés dans G2MPN, et seulement 25 000 d'entre eux environ étaient identifiés dans CHORUS, soit une valeur manquante dans les comptes de l'État estimée par la Cour à 112 M€, pour ce qui concerne les seuls moyens et matériels mobiles⁹⁵.

La préfecture de police indique pour sa part que les données relevées dans G2MPN ne correspondent pas non plus à la réalité physique des équipements détenus au sein des unités⁹⁶.

Un processus annuel d'inventaire physique a été défini en 2016 et fait désormais l'objet d'un document cadre diffusé par le SAELSI⁹⁷, ce qui constitue un indéniable progrès.

Il est prévu de réaliser un inventaire physique complet chaque mois de juin dans tous les services, qui doit être comparé aux informations identifiées dans G2MPN. Il portera sur le parc de véhicules et sur les munitions (cartoucherie et pyrotechnie). Les inventaires ont été étendus aux armements en 2017 et un inventaire complémentaire a été prévu au mois de décembre de chaque année dans les services les plus importants.

Tableau n° 19 : suivi des écarts d'inventaire entre G2MPN et Chorus

Nombre de biens à la clôture	2013		2014		2015		2016	
	Quantité	Coût (M€)						
<i>Inventaire G2MPN (*)</i>	29470	NA	28748	NA	29937	NA	30718	NA
<i>Biens G2MPN non recensés par CHORUS (*)</i>	2005	NA	3118	NA	5516	NA	7394	NA
<i>Biens recensés par G2MPN et CHORUS</i>	27465	560,5	25630	519,1	24421	491,7	23324	471,3
<i>Inventaire CHORUS</i>	27693	564,1	27719	65,7	27714	565,7	27511	564,2
<i>Biens non recensés par G2MPN</i>	356	4,5	2067	45,9	3526	72,2	5016	101,3

(*) : les coûts d'acquisition ne sont pas renseignés dans G2MPN

Source : Cour des comptes

⁹⁵ Observation d'audit 3.1-03 (Art.R.143-8 CJF) communiquée par la Cour des comptes au ministère de l'intérieur dans le cadre de la certification des comptes de l'État de 2016. Cette estimation est réalisée à partir du coût moyen d'acquisition figurant dans CHORUS, G2MPN ne renseignant pas sur les valeurs d'acquisition des véhicules.

⁹⁶ La direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL) de la PP a procédé entre 2016 et 2017 à plusieurs rapprochements entre les inventaires figurant dans G2MPN et ses stocks physiques et a constaté d'importants écarts, relevés par le cabinet d'audit Bearing Point dans son rapport (voir *supra*).

⁹⁷ Note n° 3083 du 18 juin 2016.

2 - Le processus de suivi des inventaires physiques de la gendarmerie n'est pas véritablement contrôlé par le SAELSI

Depuis 2015, une note express est adressée par le SAELSI aux différentes antennes de commandement de gendarmerie afin de s'assurer qu'un inventaire physique a bien été réalisé au titre de l'arrêté des comptes de l'exercice comptable en cours. Une restitution normalisée des résultats de ces inventaires est requise par le SAELSI. À l'issue de cette procédure, une synthèse est réalisée par le SAELSI.

Au titre de 2016, la synthèse des inventaires n'indique pas le taux de retour des recensements physiques. Elle atteste que, dans l'ensemble, les inventaires physiques ont eu lieu et que les informations ont été mises à jour dans les systèmes G2GMAT et CHORUS.

Les rapprochements entre les inventaires physiques et comptables sont consultables en temps réel par les responsables de la comptabilité auxiliaire des immobilisations (RCAI) et les responsables de la comptabilité auxiliaire des stocks (RCAS) à partir de l'infocentre BO_XI de la DGGN.

Le SAELSI a indiqué à la Cour que les écarts d'inventaire avaient été traités dans la majorité des cas pour l'année 2016 mais que certaines rubriques seraient corrigées en 2017. Aucune information chiffrée n'était disponible fin 2017 qui permette d'estimer l'impact financier de ces écarts.

Il conviendrait qu'un contrôle de deuxième niveau par échantillonnage puisse être mis en œuvre à partir de 2019, sur la base de processus analogues dans la police et dans la gendarmerie, afin de concrétiser le rôle de supervision du SAELSI, qui ne se positionne à aucun moment du processus comme contrôleur de deuxième ou de troisième niveau.

Par ailleurs, l'évaluation comptable des munitions de la gendarmerie n'entre pas dans le périmètre de responsabilité du SAELSI et la Cour n'a pas pu obtenir d'informations précises sur ce qui motive cette limitation. En tout état de cause, il est surprenant que le service central chargé du suivi logistique des forces de sécurité intérieures n'ait pas de visibilité sur ce sujet. En 2016, les munitions de la DGGN étaient évaluées dans CHORUS à hauteur de 20 M€.

Le SAELSI doit donc renforcer la démarche d'inventaire engagée en se dotant d'outils numériques adaptés et plus performants, assortis d'indicateurs de suivi communs aux deux forces, d'alarmes de péremption et de ratios de rotations des stocks, tout en veillant davantage à la sécurisation de ses données. Cette stratégie logistique globale et convergente entre les deux forces est à consolider avant 2020.

C - Des conditions de stockage hétérogènes, des normes de sécurité inégalement respectées

Il convient de distinguer, d'une part, entre les points de stockage de longue durée, dans les établissements du SAELSI et dans les SGAMI, et, d'autre part, les magasins destinés au stockage de courte durée, dans les unités opérationnelles.

1 - Dans les établissements du SAELSI et les SGAMI

Outre les limites inhérentes aux systèmes d'information décrites ci-dessus, la gestion des stocks se caractérise par un contrôle de gestion encore peu développé, au regard du manque de tableaux de bord et d'indicateurs permettant de suivre les stocks en temps réel, par catégorie d'achat, et en fonction d'objectifs déterminés. La formalisation de la gestion des stocks n'est pas suffisante et ne fait l'objet d'aucune stratégie permettant de responsabiliser les gestionnaires. Ainsi, la notion de réserve de sécurité est imprécise, tant dans les établissements du SAELSI que dans les SGAMI, et fait l'objet de pratiques disparates. Au-delà des aspects techniques (mise en place d'un mécanisme d'alerte activant le processus de réapprovisionnement), une clarification de la doctrine sur ce point paraît nécessaire, étant précisé que le CNSL applique d'ores et déjà, s'agissant des cartouches lacrymogènes, la recommandation de la gendarmerie visant à en conserver l'équivalent de dix « unités feu⁹⁸ ».

Les conditions de stockage sont satisfaisantes en termes de sécurité à l'ECLPN et au CNSL, notamment pour les accès aux magasins d'armes, qui sont restreints et contrôlés. Les pièces de sécurité sont conservées à l'écart des armes. Un système d'alarme et, au CNSL, des patrouilles régulières protègent les hangars. Cependant, sur le site du Chesnay, qui accueille la réserve nationale des munitions de la police, ainsi qu'une soute à munitions de la préfecture de police, les quantités de masse active stockées dépassent le maximum autorisé. En dépit des conditions d'accès sécurisées et des tests mensuels de déclenchement d'alarme, cette situation traduit, même ponctuellement, une saturation des capacités de stockage du SAELSI comme du SGAMI Île-de-France, appelant une meilleure régulation des flux entrants et sortants ou, à défaut, un aménagement de l'espace de stockage. Conscient de la difficulté, le SAELSI a entrepris en 2018 une refonte des conditions de stockage au CNSL du Blanc à des fins de rationalisation et prévoit les mêmes modalités de développement et de modernisation pour l'ECLPN.

S'agissant des sorties de stock, les mouvements concernent, en général, par priorité, les matériels les plus anciens. La gestion de certains matériels comme les gilets balistiques, assurée par le CNSL, ne prévoit pas toutefois une telle priorité. En effet, les gilets étant stockés dans le magasin uniquement par taille, et non par année de fabrication, il est impossible au magasinier d'identifier les gilets les plus anciens pour préparer les sorties, ce qui ne permet pas une utilisation optimale de ces équipements dont la durée de vie est d'environ dix ans.

Par ailleurs, les procédures de contrôle interne sont très inégales au sein des établissements du SAELSI, en particulier lors des inventaires des magasins. Au sein de l'ECLPN, l'inventaire est réalisé par un magasinier seul, qui effectue un recensement soumis au contrôle du responsable du magasin central. Celui-ci procède lui-même à l'éventuelle saisie pour modification dans l'application GMMPN. La faiblesse de cette procédure contraste avec les règles observées, pour les mêmes opérations, au CNSL. Les inventaires mensuels des stocks d'armes et de munitions y sont effectués par une équipe extérieure à celle des magasiniers qui procède au recensement d'une partie des matériels en se fondant sur une liste établie de manière aléatoire. Une fiche récapitulative est visée par le commandant du site et les éventuelles corrections dans l'application GEAUDE sont apportées par un service différent, la section comptabilité, dont l'action de chaque agent est retracée.

⁹⁸ Une « unité feu » correspond à la consommation moyenne d'un escadron de gendarmerie mobile au cours d'une intervention de maintien de l'ordre.

2 - Dans les unités opérationnelles

Les conditions de stockage des matériels dans les unités de gendarmerie et les services de police sont hétérogènes⁹⁹. La capacité à conserver les matériels de façon satisfaisante est très dépendante des capacités immobilières dont disposent les unités territoriales. Or, à cet égard, les disparités sont importantes au sein du parc des commissariats de police et des casernes de gendarmerie. Faute de place ou de locaux adaptés, il est fréquent que les armes et les munitions soient conditionnées dans un espace commun, ce qui contrevient à la réglementation.

Le signalement de telles situations n'est pas systématique à ce jour. Les contrôles auxquels procèdent les armuriers des SGAMI ou de la gendarmerie (cf. *infra*) pourraient ainsi être mis à profit pour relever les conditions de stockage non conformes.

Outre l'aspect immobilier, la bonne tenue des stocks dans les unités et services opérationnels dépend du niveau de maîtrise des personnels chargés de cette responsabilité, ainsi que de leur disponibilité pour se consacrer à cette mission. Or ces agents ne sont pas assez formés, s'agissant en particulier de la tenue des stocks de matériels sensibles. Les outils applicatifs utilisés pour le suivi des stocks requièrent une compétence rare au sein des services de police et des unités de gendarmerie.

Par ailleurs, la traçabilité quotidienne des mouvements de matériels est perfectible. Au sein de la police comme de la gendarmerie, les entrées et sorties d'armes ne reposent que sur un système déclaratif de la part des personnels qui renseignent un simple cahier. De plus, dans la gendarmerie, les sorties d'armes individuelles ne sont souvent retracées qu'au-delà de 48 heures, soit la durée maximale pendant laquelle le militaire peut conserver son arme en dehors du service. Le pointage des sorties d'armes collectives, de munitions, de gilets lourds et de casques n'est pas non plus systématique dans certaines unités de gendarmerie, aucun registre ne permet de signaler la sortie de matériels sensibles, comme les fusils d'assaut ou certaines munitions. Cette défaillance du contrôle interne n'est pas prévenue par la réglementation actuelle, qui n'impose pas aux unités de mettre en place de tels dispositifs de suivi, et mériterait d'être renforcée¹⁰⁰.

III - Des conditions d'utilisation et de maintenance à améliorer dans les deux secteurs

Des conditions d'utilisation des équipements adaptées à leurs caractéristiques techniques et satisfaisantes pour les utilisateurs supposent que des politiques de formation des personnels, d'entretien des équipements et de contrôle qualité rigoureuses soient mises en place. Des évolutions récentes dans l'armement ont été permises par l'effort budgétaire des dernières années et une production réglementaire très importante. Elles ont été accompagnées par des réorganisations transférant la responsabilité du pilotage de l'entretien de l'ensemble des véhicules aux SGAMI. Le système d'information et d'évaluation, encore en construction,

⁹⁹ Ce point avait déjà l'objet d'un contrôle de la Cour qui a donné lieu à un référé en date du 6 juin 2016 portant sur la gestion du parc immobilier de la police nationale.

¹⁰⁰ La DGPN annonce en 2018 le déploiement d'un logiciel central (SAGE X3) qui devrait lui permettre d'améliorer la traçabilité des matériels sensibles. La DGGN s'est dotée en 2017 d'un département « maîtrise des risques et contrôle interne », mesurant notamment les risques liés au stockage et à la perception des matériels sensibles.

souffre de carences importantes, en particulier pour les moyens mobiles ; il se révèle incapable d'accompagner ces évolutions.

Ce contexte de fort changement doit être pris en compte dans l'appréciation portée sur l'utilisation et le maintien en condition opérationnel des armes et munitions (A), comme des véhicules (B), certaines difficultés pouvant être liées à une période de transition. Sous réserve de cette observation, il apparaît que les conséquences des évolutions n'ont pas été pleinement anticipées et que les mutualisations attendues ne sont pas encore achevées, en particulier dans le fonctionnement des garages.

A - Armement et munitions : des évolutions insuffisamment anticipées, une mutualisation des contrôles à promouvoir

Les doctrines d'emploi et d'usage des armes dans la police et dans la gendarmerie, et en conséquence les conditions de formation et d'exercice des professionnels, ont connu des évolutions importantes ces dernières années. Parmi les principales d'entre elles figurent le renforcement de l'armement à la suite des plans gouvernementaux de sécurité (voir *supra*¹⁰¹), ou de la loi de la sécurité publique du 27 février 2017, qui unifie les règles applicables à l'usage légitime des armes par les forces de l'ordre¹⁰² et l'autorisation du port de l'arme en dehors du service dans la police nationale et dans la gendarmerie¹⁰³.

En octobre 2017 a, en outre, paru une instruction sur les stands de tir¹⁰⁴ et, en janvier 2018, la dotation individuelle de l'armement en gendarmerie a été introduite¹⁰⁵.

Ces changements traduisent, pour la plupart, un rapprochement des usages et des organisations entre la police et la gendarmerie. Cependant, les conditions de formation au tir diffèrent encore en 2017 et leur mise en œuvre est contrariée par une anticipation insuffisante des exigences attendues des stands de tir. Par ailleurs, la politique de contrôle de l'armement gagnerait à une mutualisation plus systématique des actions.

¹⁰¹ Les différents plans de sécurité survenus en 2015-2016 (plans BAC/PSIG et plan sécurité publique) ont permis de moderniser le parc « armement » au sein de la police nationale. Ainsi, les unités appartenant au deuxième niveau d'intervention ont toutes été dotées du fusil d'assaut HK G36 en calibre 5,56 mm (BRI, BAC, CRS, CSI dans la police, PSIG SABRE dans la gendarmerie), alors qu'elles utilisaient essentiellement, jusqu'à présent, des pistolets mitrailleurs en calibre 9mm, des fusils à pompe, et le fusil Mousqueton AMD. En outre, le pistolet mitrailleur BERETTA modèle 12 SD de calibre 9mm en dotation dans de nombreux services a été remplacé par le pistolet mitrailleur HK UMP 9mm, plus moderne.

¹⁰² L'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure prévoit désormais les cas dans lesquels les policiers et gendarmes peuvent « faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée ».

¹⁰³ Art. 114-4 du RGEPN - vade-mecum du port de l'arme hors service – annexe DPN 1.9.3.A ; note express 52921 du 1^{er} juillet 2016 GEND/DOE/SDSPSR/BSP.

¹⁰⁴ Instruction n° 17-03648D DGPN/cab, n° 085049 GEND/cab, 17-034731 SG/cab du 17 octobre 2017 relative à la mutualisation et au suivi technique des infrastructures de tir utilisées par les forces de sécurité intérieures.

¹⁰⁵ Instruction n° 234000/GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 19 janvier 2018 relative à l'emploi et à la sécurité et l'armement de dotation dans la gendarmerie.

1 - Des évolutions de pratiques aux conséquences insuffisamment anticipées

Les nouvelles réglementations et plans de sécurité ont renforcé les conditions d'usage de l'armement, mettant les conditions de formation et d'exercice au centre des évolutions. Si les règles d'emploi et d'usage des armes ont fait l'objet de notes conjointes DGPN, DGGN¹⁰⁶, les conditions de formation n'ont pas bénéficié de réflexions partagées entre la police et la gendarmerie et l'absence d'anticipation des besoins a créé des difficultés dans l'accès à la formation, en particulier au fusil d'assaut HK G36.

a) Des conditions de formation à consolider

L'emploi d'une arme, quelle que soit sa catégorie¹⁰⁷, implique que son détenteur effectue des formations initiale et continue. Des instructions spécifiques pour chaque type d'arme définissent, dans la police comme dans la gendarmerie, les critères de formation¹⁰⁸. Les conditions d'exercice de leurs missions par les policiers et gendarmes (unités spécialisées ou non) interviennent également dans la définition des exigences de formation.

Le manque de familiarité des policiers avec leur arme a été pointé dans deux rapports de l'IGPN¹⁰⁹, en 2017, qui constatent l'augmentation des tirs accidentels. Ce constat est aussi effectué dans la gendarmerie. En mars 2017, le DGGN a appelé les gendarmes à être « responsables et vigilants pour la sécurité de tous » après une « recrudescence d'accidents liés à des tirs intempestifs, notamment au sein d'unités d'intervention¹¹⁰. »

Dans le contexte de renforcement de l'armement et d'évolution des conditions d'usage, un rapprochement argumenté des pratiques en matière de formation serait de nature à crédibiliser les choix effectués par les forces de sécurité intérieure. Il semble que cette évolution soit prévue, sous la forme d'un rapprochement des règles de la gendarmerie de celle de la police, sans toutefois que les textes aient encore évolué. En 2017, les règles de formation prévoyaient annuellement, pour l'arme de poing, le tir de 60 cartouches lors de deux séances d'entraînement dans la gendarmerie et de 90 munitions lors de trois séances dans la police.

¹⁰⁶ Instruction n° 233500 du 27 juillet 2017 GEND/CAB et n° 4585 A du 2 août 2017 DGPN relative à l'usage et l'emploi des forces intermédiaires dans les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

¹⁰⁷ Les armements sont répertoriés en trois catégories : les armes de poing, les armes d'épaule et les armes de force intermédiaire.

¹⁰⁸ Ainsi, il est prévu que chaque policier doit suivre un minimum de trois séances relatives à l'emploi de l'arme individuelle de poing permettant le tir minimum annuel de 90 cartouches, chacune de ces séances, régulièrement réparties dans l'année ne pouvant être d'une durée inférieure à une heure. D'autres armes de poing sont en dotation dans la police (ex. : pistolet automatique de marque Glock). Dans ce cas, la formation est d'une durée de 6h00 (une journée) et ne concerne que les policiers actifs affectés dans des unités spécialisées dotées de ce type d'arme.

¹⁰⁹ Rapport IGPN du 3/07/2017 « Évolution semestrielle des tirs à l'arme longue : un seul usage sur le plan opérationnel, mais une réelle inquiétude quant aux tirs accidentels ». Rapport IGPN du 18/07/2017 « Comparatif des déclarations d'usages de l'arme individuelle dans le TSUA ». Le premier rapport indique que sur les 19 tirs avec des armes longues, enregistrés au premier semestre 2017 seul un tir correspondait à une activité en situation opérationnelle, les 18 autres tirs enregistrés provenaient de tirs par imprudence, soit un pourcentage de 95 % contre 65% en 2016. Les accidentels résultant de manipulations incorrectes sont eux aussi en augmentation pour l'arme de poing puisqu'ils sont passés de 10 au premier semestre 2016 à 23 au premier semestre 2017. Selon les termes de l'IGPN, si ces tirs sont moins préoccupants que les tirs à l'arme longue, ils témoignent néanmoins d'une insuffisante maîtrise de l'arme et de la nécessité de maintenir les exigences de formation. Cette exigence est d'autant plus forte qu'on observe une augmentation significative de l'usage de l'arme en 2017 (+39,58 %), poursuivant celle déjà amorcée en 2016.

¹¹⁰ Blog du DGGN accessible sur l'intranet de la gendarmerie, 13 mars 2017.

L'harmonisation des doctrines paraît nécessaire quant à la formation, l'usage et l'emploi des armes chaque fois que les conditions d'exercice sont comparables.

b) Une inadaptation préjudiciable des stands de tir

Les stands de tir utilisés par les forces de sécurité sont à la fois domaniaux (relevant essentiellement du ministère de l'intérieur ou de la défense) ou privés. Selon une étude effectuée par les SGAMI en juin 2016 à la demande de la DGPN, 425 stands (138 relevant de la police, 30 de la gendarmerie, 95 militaires et 162 privés) étaient utilisés par les policiers. La Cour en a recensé en novembre 2017, près de 520 susceptibles d'être utilisés par les deux forces. Ces stands ne sont cependant pas tous homologués par la police et la gendarmerie.

Les exigences liées à l'utilisation des stands, par la police et la gendarmerie, ont connu des évolutions importantes dans les années récentes. L'augmentation des effectifs a généré un recours accru aux installations (le nombre d'armes de poing a augmenté de près de 3% entre 2012 et 2017) ; le passage de la formation au tir statique à la formation au tir en progression¹¹¹ a induit des normes différentes ; enfin, le renforcement de l'armement de certaines unités¹¹², désormais dotées du fusil d'assaut HK G36 (dont le nombre a été multiplié par 7 entre 2016 et 2017), s'est traduit par l'usage accru de munitions de calibre 5,56 mm, plus marginalement de calibre 7,64, qui nécessitent des pièges à balles spécifiques. Le projet de la gendarmerie d'augmenter, en 2018, le nombre de munitions tirées en formation pour l'arme de poing dont sont dotés l'ensemble des gendarmes augmentera également le recours aux stands de tir.

Ceux-ci ne sont pas en mesure de répondre de manière adaptée à ces besoins. Les difficultés principales, relayées par l'ensemble des SGAMI¹¹³, sont leur nombre globalement insuffisant (avec des différences très importantes entre les zones de défense¹¹⁴), leur répartition géographique parfois inadaptée, qui explique des taux d'utilisation des stands très variables¹¹⁵, leur vieillissement, responsable d'indisponibilités récurrentes en raison de la fréquence des opérations de maintenance et enfin l'incapacité de la grande majorité d'entre eux à accepter des tirs de munition de calibre 5,56 mm, faute de pièges à balles adaptés.

Les conséquences sont nombreuses en matière de coût et de formation, bien que difficiles à établir au niveau national. Selon une étude du SGAMI Nord, la réhabilitation ou la création de stands de tir, couplées à une meilleure programmation des séances, permettrait de réduire les distances parcourues chaque année par les seuls policiers de 55 000 kilomètres et le temps passé en trajets de 22 jours.

Surtout, la formation des professionnels est contrariée. La situation est critique dans la police. En 2017, la majorité des policiers (51%) n'avait pas bénéficié de ces trois séances réglementaires, ce qui traduit une dégradation par rapport aux années récentes¹¹⁶. Dans la gendarmerie les difficultés sont moindres (mais les exigences de formation le sont aussi) et concernent surtout la formation au HK G36. Au 27 décembre 2017, si près de 97 % des

¹¹¹ Note /D96-500 de la DGPN.

¹¹² BRI, BAC, CRS, CSI.

¹¹³ Données 2017 à partir du questionnaire envoyé par la Cour à chaque SGAMI.

¹¹⁴ Si la zone Nord compte 31 stands de tir, on en dénombre 131 dans la zone Est. Par ailleurs les stands privés sont majoritaires dans quatre SGAMI sur sept.

¹¹⁵ Entre 170 % et 20 % dans le Nord par exemple.

¹¹⁶ Ces pourcentages étaient de 36 % en 2015 et 41 % en 2016 (41 %).

gendarmes étaient à jour pour leur formation à l'arme de poing, près de 20 % des agents susceptibles de manier un HK G36 n'avaient pas reçu les formations requises dans les délais réglementaires.

Ces difficultés peuvent expliquer que l'habilitation au pistolet mitrailleur Beretta, arme dont l'usage a été arrêté au 1^{er} janvier 2018, a été prorogée par circulaire, sans que les agents aient à effectuer les formations initialement prévues durant l'année 2017.

c) Une structuration tardive de la réponse

Bien que la mutualisation des stands de tir ait été organisée dès 2008 par la signature d'un protocole entre la police et la gendarmerie, elle ne s'est mise en œuvre que progressivement, malgré la réaffirmation de ce principe par le programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) du ministère de l'intérieur de mai 2013.

En 2017, la situation varie selon les territoires. Si la majorité des stands de tirs domaniaux fait l'objet d'une mutualisation, elle n'est systématique que dans une seule zone de défense, la moyenne se stabilisant autour de deux tiers des stands domaniaux mutualisés. En revanche, l'usage des stands de tir privés est plus répandu dans la gendarmerie que dans la police, les conditions d'homologation dans la première étant moins strictes que dans la seconde.

Dans la police, en réponse à la gravité de la situation, un bilan de l'état des stands de tir a été demandé aux SGAMI en 2016 et s'est traduit par l'élaboration d'un plan d'action pour les années 2017-2019. Celui-ci prévoit la mise aux normes et la création de stands pour un montant total de 13 M€, à intégrer dans la programmation immobilière globale.

La gendarmerie ne s'est pas engagée dans une telle démarche. Les travaux concernant la rénovation des stands se sont élevés à 345 000 euros en 2016. Ils étaient prévus à hauteur de 50 000 euros en 2017 et de 200 000 euros en 2018 pour la création d'un stand de tir en région Auvergne-Rhône-Alpes.

Un nouvel élan devrait être donné par l'instruction d'octobre 2017 déjà citée¹¹⁷, commune aux deux forces de sécurité, qui prévoit que la mutualisation est désormais la règle et définit un cadre général d'évolution. Un comité de pilotage stratégique national, co-présidé par le DGPN et le DGGN est créé, le secrétariat général du ministère est chargé des éléments concernant la conception des centres de tir tandis que le SAELSI est responsable de la définition et de la mise en œuvre des éléments concernant l'exploitation et la maintenance des stands. Les futurs stands de tir devront répondre à un cahier des charges commun aux deux forces. Un suivi de l'état des stands de tir est mis en place.

Cependant cette instruction laisse certaines questions en suspens¹¹⁸. En particulier, les règles régissant l'usage des stands de tirs privés restent ambiguës. S'il est affirmé que l'usage des centres domaniaux est la règle, l'instruction n'exclut pas l'usage des stands privés, ce qui ne facilite pas la définition locale des besoins d'évolution. Par ailleurs, l'accès aux stands privés est autorisé par principe pour les forces de gendarmerie mais nécessite un agrément de la

¹¹⁷ Instruction n°17-03648D DGPN/cab, n°085049 GEND/cab,17-034731 SG/cab du 17 octobre 2017 relative à la mutualisation et au suivi technique des infrastructures de tir utilisées par les forces de sécurité intérieures.

¹¹⁸ Elle se concentre sur les stands de tir dans leur conception actuelle et ne répond pas aux interrogations sur d'éventuelles évolutions de doctrine. Rien n'y est dit sur l'usage des stands de tirs mobiles ni sur l'emploi de techniques nouvelles telles que l'usage de munitions propres pendant les entraînements ou l'utilisation de simulateurs de tirs, hypothèses envisagées par certains SGAMI.

CAHOST pour les forces de police, ce qui crée une disparité dans l'accès à la formation. Enfin, il n'existe pas d'étude de coût susceptible de guider les choix entre la réalisation d'aménagements des stands domaniaux et l'usage de stands de la fédération française de tir.

Surtout, la difficulté de concilier la règle d'une mutualisation de principe de l'ensemble des stands domaniaux entre les deux forces et la différence de doctrine entre police et gendarmerie sur l'utilisation des stands privé est évidente.

2 - Maintien en condition opérationnelle de l'armement : des enjeux importants, des améliorations attendues

Le contrôle de l'armement est organisé, dans la police comme dans la gendarmerie, en trois niveaux. Le premier relève de la responsabilité de chaque utilisateur, sous la supervision d'un responsable de l'armement (conditions de nettoyage de l'arme, protection contre la corrosion essentiellement¹¹⁹). Le deuxième, assuré par les régions de gendarmerie et les SGAMI pour la police, comprend la vérification technique et qualitative des matériels¹²⁰ ainsi que certaines réparations. Enfin, le niveau 3 est un niveau de maintenance ou de réparations plus spécifiques effectué, pour la police comme pour la gendarmerie, par le centre technique de l'armement (CTA) de l'ECLPN de Limoges.

a) Le contrôle de niveau 1 : le responsable de l'armement (RAM), une fonction essentielle mais difficile à garantir

Les armureries des unités territoriales relèvent d'un responsable de l'armement (RAM), chargé de l'ensemble des opérations de stockage et de maintenance des armes¹²¹. Cependant la taille de chaque armurerie n'est pas suffisante pour permettre la présence permanente d'un RAM. Cette fonction est donc confiée, à certains moments, à d'autres agents, désignés par la hiérarchie, qui n'ont pas bénéficié de la même formation. Si dans la police, un RAM formé est présent dans l'ensemble des DDSP, tel n'est pas le cas dans tous les commissariats, même ceux de taille importante. Les difficultés induites concernent notamment le contrôle des stocks (cf. *supra*), le respect des conditions de stockage garantissant un bon fonctionnement des armes¹²².

Les difficultés sont identiques dans la gendarmerie. La synthèse des audits d'armureries effectués par la DGGN en 2012 concluait que « *les personnels ne disposent pas de compétence requises au vu des toutes les exigences de la fonction* ». En 2014, les conclusions recommandaient de « *suivre l'activité du personnel en fonction de ses charges effectives et mettre en place des indicateurs de suivi des matériels, pour garantir dans le temps l'efficacité du soutien AMOD*¹²³ ».

¹¹⁹ Les procédures et fréquences d'entretien sont définies pour chaque arme.

¹²⁰ Des instructions définissent, dans la police comme dans la gendarmerie, les règles et périodicités de contrôle et d'entretien sont définies pour les différentes armes en fonction de leur ancienneté et/ou de nombre de tir effectués.

¹²¹ Instruction relative à l'arme individuelle ou de service – DPN 1.9.3 INTC 17 07 79 SJ du 9 mars 2017.

¹²² Lors de déplacements la Cour a pu observer des conditions de stockage inadéquates : entassement de fusils HKG36 susceptible de fausser les viseurs faute de place.

¹²³ Armement, munitions, optique, divers.

Aucune démarche formalisée au niveau national d'évaluation de la charge de travail des RAM n'a été engagée dans la police ou dans la gendarmerie malgré ces constats.

b) Le contrôle de niveau 2 : une périodicité de contrôle insuffisamment respectée, un manque de personnel qualifié, des normes à établir

Les contrôles de niveau 2 sont essentiels pour assurer la sécurité des conditions d'exercice des forces de sécurité. Chaque année, plusieurs milliers de réparations sont effectuées dans ce cadre¹²⁴. Les territoires dans lesquels ces contrôles ne sont pas effectués de manière régulière sont aussi ceux pour lesquels les pièces détachées des armements sont le moins renouvelées dans le cadre d'une maintenance préventive¹²⁵.

L'augmentation sensible des incidents (pertes, vols, dégradation de l'armement en 2016 et 2017), qui est, pour partie, parallèle à l'augmentation des équipements, appelle également à une vigilance accrue lors des contrôles. Leur nombre a doublé dans la gendarmerie entre 2012 et 2016, passant de dix événements indésirables à vingt. Dans la police, le nombre total d'incidents, incluant les pertes et vols de chargeurs et munitions, est passé de 42 à 55 sur la même période.

Malgré ces enjeux, il apparaît que les conditions d'un contrôle de qualité ne sont pas réunies sur l'ensemble du territoire.

Dans la gendarmerie, le contrôle de niveau 2, organisé par les régions de gendarmerie, de façon annuelle jusqu'en 2013, est désormais biannuel¹²⁶. Il est complété par des audits réguliers de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) sur les armureries. Dans la police, le contrôle, effectué par les armureries des SGAMI, n'est prévu que tous les trois ans.

Les données partielles recueillies dans le tableau de bord des SGAMI¹²⁷ comme l'analyse des plannings de contrôle sur la période 2012-2016 montrent que le respect du calendrier n'est pas partout garanti.

Ces difficultés sont expliquées, dans la police comme dans la gendarmerie, par le manque de personnel qualifié des armureries¹²⁸. S'il n'existe pas de ratio armurier/armes dans la police, l'application du ratio utilisé par l'IGGN (un spécialiste pour 1 500 à 2 000 armes) confirme le manque de professionnels qualifiés dans la police comme dans la gendarmerie.

¹²⁴ Plus de 6 000 en 2016 dont plus de 3 000 sur place lors des contrôles dans le SGAMI Est qui comptabilise l'ensemble de l'activité, 1 560 dans le SGAMI Nord, 1 370 dans le SGAMI Ouest et 1 245 dans le SGAMI Sud pour la seule activité en atelier zona.

¹²⁵ Ainsi le ratio crédit /arme pour les pièces détachées est le plus bas dans le SGAMI sud Est (0,66 euros), qui n'effectue plus ce contrôle avec la régularité nécessaire depuis plusieurs années (infra). Dans les autres SGAMI les ratios sont les suivants : Île-de-France : 3,93 euros ; Ouest : 1,55 euros ; Nord : 1,24 euros ; Sud-Ouest : 1,15 euros ; Est et Sud : 0,71 euros.

¹²⁶ Note express n° 52093 du 8 août 2013 GEND/DSF/SDEL/BLOG relative au contrôle des matériels AMOD.

¹²⁷ Pour une cible de 100 % de contrôle de l'armement, les données étaient sur l'année 2016, de 92 % pour le SGAMI nord, 85 % pour le SGAMI Sud-ouest et 61% pour le SGAMI Île-de-France. Ces données ne sont pas traitées au niveau central pour la gendarmerie. Concernant les gilets pare-balle, les données concernant les contrôles, se montaient en 2016 à 64 % pour le SGAMI Nord, 76 % pour le SGAMI sud-ouest et 67 % en Île-de-France.

¹²⁸ Il existe 3 écoles d'armureries en Europe dont une seule en France à Saint Etienne, auxquelles il convient d'ajouter les formations techniques assurées par les manufacturiers pour chaque type d'armes. Par ailleurs, la gendarmerie dispose de sa propre école à Rochefort.

Dans ce contexte, la diffusion d'équipements désormais largement communs aux deux forces (même si certaines disparités perdurent) rend indispensable un soutien commun plus prononcé, dans la conduite des contrôles comme dans la définition d'indicateurs de charge de travail. Une majorité de SGAMI et régions de gendarmerie ont d'ailleurs amorcé une telle évolution, soit par l'organisation de renforts mutuels en cas de difficulté, soit par le recrutement par le SGAMI, de militaires. Ces initiatives se sont cependant souvent heurtées à l'absence d'harmonisation des méthodes de contrôle. Dans la zone Sud Est cependant, une formalisation de la mutualisation permet d'envisager de réels progrès dans la capacité à respecter en 2018 le calendrier des contrôles, y compris dans les territoires souffrant d'un déficit de personnel.

c) Le contrôle de niveau 3 : des évolutions de doctrine

La maintenance de niveau trois relève depuis 2010 de la responsabilité de l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN) pour la police comme pour la gendarmerie (protocole du 14 décembre 2010). Pourtant le recours à l'ECLPN par la gendarmerie est marginal, y compris dans le contexte du développement de l'équipement des personnels, qui s'est au contraire traduit, de manière logique pour la police, par une augmentation de la demande en 2016.

Tableau n° 20 : évolution du nombre de réparations de niveau 3 effectué par l'ECLPN (2012-2016)

<i>Nombre de réparation de niveau 3*</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Police</i>	716	606	467	506	1097
<i>Gendarmerie</i>	35	29	17	40	30
<i>Total</i>	751	635	484	546	1127

* Hors révisions systématiques lors des départs en retraite ou autre des policiers
Données ECLPN

L'incapacité de l'ECLPN à répondre à la demande a conduit le SAELSI à transférer aux SGAMI la responsabilité de la révision et rénovation de l'arme de poing lors d'un départ dans la police, à l'instar de ce qui était prévu par la gendarmerie. Cette évolution confirme la nécessité de soutenir les compétences zonales et régionales en matière d'armement et l'intérêt d'une coopération renforcée entre les deux forces dans ce domaine.

3 - Destructures des armes, munitions et déchets de tir : des instructions attendues

Les conditions de péremption et de destruction des armes et munitions sont définies par instruction, dans la police et dans la gendarmerie. Elles sont identiques, au-delà de quelques spécificités. Ainsi, alors que la destruction des munitions est systématique dans la police lorsque les dates d'utilisation en service sur la voie publique puis en instruction sont dépassées, la destruction des munitions est effective en fonction de leur état dans la gendarmerie.

La destruction des munitions et déchets de tir n'est actuellement pas organisée dans des conditions satisfaisantes.

S'il entre dans les missions de l'établissement du Blanc, de prendre en charge la destruction des munitions de la gendarmerie (il joue dans ce cas le rôle d'intermédiaire avec la sécurité civile de Nantes), il n'a pas de responsabilité dans la destruction des munitions stockées par les SGAMI. Chaque secrétariat doit solliciter les services locaux de déminage de la sécurité civile, qui depuis quelques temps, n'acceptent plus certains types de munitions (grenades, conteneurs lacrymogènes), compte tenu de nouvelles normes environnementales. Les SGAMI, et parfois les régions de gendarmerie, sans solution, sont désormais contraints de stocker ces munitions.

Il est indispensable d'anticiper les conséquences du retrait des forces de sécurité civile sur ce sujet et d'envisager une réponse nationale, qui gagnerait à être commune aux deux forces.

L'élimination des déchets de tir et des armes civiles récupérées par les SGAMI est aussi une problématique récurrente. Elle fait l'objet d'arrangements locaux, souvent dans le cadre de conventions à titre gratuit, compte tenu de la valeur de certains métaux récupérés. La pertinence de ces solutions, notamment sur un plan budgétaire n'est pas évaluée.

Une instruction nationale police/gendarmerie est nécessaire sur l'ensemble des questions touchant à la destruction des munitions, déchets de tir et armes.

B - Les véhicules : une réorganisation à soutenir

Dans le cadre de la majorité des visites d'unités territoriales, les agents ont fait part de leur insatisfaction concernant l'utilisation des véhicules. Celle-ci est essentiellement fondée sur les difficultés d'adaptation des véhicules aux nouvelles conditions d'exercice (véhicules trop petits, trop lourds) et sur l'absence de prise en compte des spécificités de certains utilisateurs (conditions de circulation à Paris pour les véhicules deux roues, par exemple) comme cela a déjà été évoqué au premier chapitre.

Dans ce contexte, et compte tenu du vieillissement des véhicules, il est nécessaire de disposer d'indicateurs fiables sur les conditions d'utilisation des véhicules et la performance du réseau d'entretien et de maintien en condition opérationnelle. Le système d'information n'est pas à la hauteur de ces enjeux. Toutefois, les taux de disponibilité semblent dans l'ensemble corrects, malgré des disparités zonales.

Enfin, le regroupement du pilotage des garages sous l'autorité des SGAMI semble d'ores et déjà avoir apporté de réelles évolutions, bien que la réforme tarde par endroit à se mettre en œuvre.

1 - Des carences préjudiciables dans les données disponibles

En 2017, la construction du système d'évaluation des SGAMI, qui, aux termes de l'instruction du 30 avril 2014¹²⁹, doit comprendre « *des indicateurs de performance locaux et (...) décliner les indicateurs nationaux élaborés par le SAELSI* », n'était pas achevée.

Cette situation est préjudiciable à l'évaluation de la politique d'utilisation et de maintenance des véhicules roulants. Dans les faits, les indicateurs nationaux manquent de

¹²⁹ Annexe relative au contrôle de gestion.

fiabilité et il n'existe pas de recensement des indicateurs locaux pertinents, ce qui contrarie la recherche d'éventuelles synergies entre SGAMI et l'enrichissement de la connaissance nationale par des données zonales.

Le secrétariat général du ministère a diffusé par instruction fin 2015 un tableau de bord stratégique des SGAMI, comprenant cinq indicateurs pour la gestion des véhicules : le taux de disponibilité, le coût moyen d'entretien au kilomètre, le coût moyen des réparations des véhicules accidentés ou dégradés, l'âge moyen des véhicules et le kilométrage moyen des véhicules. Malgré le caractère élémentaire de ces indicateurs, aucun d'entre eux n'a été rempli par l'ensemble des SGAMI en 2016 et la situation ne s'est pas améliorée en 2018.

Ce constat s'explique par les insuffisances du système d'information¹³⁰, les perturbations engendrées par les réorganisations administratives et l'absence de définition partagées police/gendarmerie pour les indicateurs de gestion. Ainsi il n'existe pas de normes de personnels communes, en matière de maintenance automobile ni d'indicateur évaluant le coût de la maintenance.

Dans la gendarmerie, il existe des normes applicables aux secrétaires magasiniers¹³¹ et aux mécaniciens, la référence étant de un pour 50 véhicules maintenus. Aucune norme n'est prévue pour les activités de carrosserie ou de peinture.

Dans la police, les normes diffèrent selon les zones de défense. Si la référence d'un mécanicien pour 50 véhicules maintenus est parfois reprise (SGAMI Sud-Ouest, Est et Ouest), elle est, dans d'autres cas, différenciée par type de véhicule (SGAMI Sud¹³²), voire supérieure (SGAMI Nord). Par ailleurs certains SGAMI ont instauré des normes pour les carrossiers (1 pour 200 véhicules entretenus dans le sud, 1 pour 400 véhicules entretenus dans l'ouest) ou plus rarement pour les gestionnaires de stock (SGAMI Sud), les électriciens ou les encadrants (SGAMI Ouest). L'organisation des garages de l'Île-de-France ne reprend pas ces références, estimant qu'elles doivent être adaptées à l'âge et à l'activité réelle (conditions et fréquence d'usage) des véhicules. Dans son schéma de rationalisation des sites de maintenance automobile, la PP retient une cible de 42 véhicules maintenus pour un ETPT.

L'élaboration de données nationales sur la maintenance des véhicules se heurte à l'absence de méthode validée concernant l'évaluation du coût horaire. Des coûts horaires sont généralement calculés pour la police, dans la suite des rapports d'exploitation prévus par le système d'indicateurs antérieurs à la création des SGAMI mais ces informations ne sont pas exhaustives. Ces coûts sont variables, d'un garage à l'autre, d'une zone de défense à l'autre (entre 42 et 67 euros selon les données recueillies). Par contre ces coûts horaires n'existent pas pour la gendarmerie, dont sont issus la majorité des garages et des personnels.

¹³⁰ Le passage de la gestion des ateliers automobiles de la police sous le progiciel VULCAIN a perturbé le processus de recueil. Le manque de fiabilité des données et les difficultés de leur extraction, particulièrement chronophage, a conduit certains SGAMI à concentrer leur action sur certains indicateurs et d'autres à maintenir des systèmes de recueil anciens afin de conserver une suite dans leur système d'évaluation de l'activité. Surtout, si l'utilisation de Vulcain, devait permettre de suivre les indicateurs pour toutes les forces de sécurité intérieures, les difficultés liées à l'absence d'infocentre n'ont pas permis aux SGAMI d'éditer les informations pour la gendarmerie.

¹³¹ Trois ETP jusqu'à 500 véhicules maintenus, quatre jusqu'à 700 véhicules, maintenus, cinq jusqu'à 800 véhicules maintenus et six au-delà de 850 véhicules maintenus.

¹³² Dans le SGAMI Sud la norme utilisée est d'un mécanicien pour 50 véhicules légers entretenus, 1 mécanicien pour 50 véhicules deux roues entretenus et un mécanicien pour 40 poids lourds entretenus.

Dans ces conditions, certaines analyses présentées ci-dessous doivent être prises avec une certaine prudence, les données pouvant sur certaines années exclure tel ou tel SGAMI ou comprendre des ruptures temporelles. Ces éléments seront à chaque fois signalés.

2 - Taux de disponibilité : des résultats contrastés mais globalement satisfaisants malgré le vieillissement critique des véhicules

a) Un vieillissement important des véhicules sur la période considérée

Sur la période 2012-2016, le vieillissement des véhicules est supérieur à deux ans dans la police nationale (l'âge moyen des seuls véhicules légers¹³³ est passé de 3,65 ans à 5,75 ans au 1^{er} janvier 2017)¹³⁴. Cette évolution est légèrement inférieure sur cette même période à la PP (de 5 ans et 4 mois en 2012 à 6 ans et 6 mois en 2016) mais sur un parc plus ancien. Elle est d'un an sur la période 2015-2017 (de 7 ans et 4 mois à 8 ans et 2 mois¹³⁵) dans la gendarmerie, qui dispose du parc de véhicules légers le plus ancien.

Les données sur le kilométrage moyen des véhicules sur la période n'ont pas été exploitées compte tenu de leur caractère discontinu et parcellaire.

Ces chiffres expliquent le taux très élevé de véhicules remplissant les conditions de réforme, qui sont encore en circulation (supérieur à 65 % dans la police¹³⁶ avec des variations entre 30 % dans le SGAMI Nord et 85 % dans le SGAMI Ouest). Bien que ces conditions¹³⁷ ne soient qu'indicatives, le fait que plus de la majorité des véhicules concernés reste en circulation peut avoir pour effet de remettre en question la pertinence des critères et d'alimenter le mécontentement des utilisateurs.

Cet indicateur n'est pas disponible dans la gendarmerie mais l'âge moyen des véhicules, supérieur à l'âge de réforme, suggère que la situation n'est pas plus favorable.

b) Des taux de disponibilité globalement corrects sauf à la PP, mais qui ne semblent pas utilisés comme indicateur de gestion

Malgré le vieillissement des véhicules, leur taux de disponibilité reste constamment supérieurs à la cible (au moins 95 %)¹³⁸ dans la police. Il est, en revanche, inférieur à la PP, la situation s'aggravant depuis 2014 pour atteindre un taux de disponibilité inférieur à 90 % en 2017.

¹³³ Berlines et breaks.

¹³⁴ Selon l'appréciation de la DGPN, cette tendance serait en voie de stabilisation, grâce à la mise en œuvre du « plan des 200 000 » en 2016 et 2017, qui vise à remplacer en priorité les véhicules de plus de 200 000 kilomètres.

¹³⁵ Les données n'ont pu être fournies par la DGGN sur la période 2012-2014.

¹³⁶ Ce taux n'est pas connu par la DGGN mais l'âge élevé des véhicules légers, supérieur à l'âge de réforme, montre qu'il est également très élevé.

¹³⁷ Ces critères, définis par instructions de la police et de la gendarmerie sur l'âge et le kilométrage des véhicules n'ont pas changé depuis 2011. Ils n'ont qu'un caractère indicatif, l'état de fonctionnement réel du véhicule étant pris en compte.

¹³⁸ Fixée par les RAP.

Dans la gendarmerie, la cible (au moins 92 %¹³⁹) est respectée à compter de 2016, les années antérieures enregistrant des taux de disponibilité inférieurs à 90 %. À terme la définition d'une cible identique s'imposerait, compte tenu de la mutualisation des achats comme des conditions d'entretien.

Ces résultats sont cependant à prendre avec prudence, compte tenu des ruptures dans le mode de calcul¹⁴⁰ qui témoignent néanmoins d'un rapprochement bienvenu entre les indicateurs de la police et de la gendarmerie.

Tableau n° 21 : taux de disponibilité des véhicules de 2012 à 2016 (en %)

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Police</i>	97	95,6	96,2	97	96,3
<i>PP</i>	95,5	92,7	95,2	94,7	92,5
<i>Gendarmerie</i>	90,1	88	88,6	86,3	93,2

Sources RAP 152 et 176 pour les années 2014, 2015, et 2016 et PAP 2018 et préfecture de police

Si ces données annuelles permettent d'identifier une tendance globale, elles ne permettent cependant pas de saisir les difficultés ponctuelles, les variations observées mensuellement pouvant être très importantes. Le SGAMI Sud a évoqué le fait que compte tenu de problèmes de recrutement, l'incapacité des garages à répondre à la demande (10 % du parc immobilisée à Marseille à certaines périodes) avait nécessité un aménagement des cycles de travail des personnels des unités opérationnelles (lissage du travail le week-end, organisation de formations le mercredi).

Par ailleurs, des questions sont posées par la PP sur la pertinence du mode de calcul national du taux de disponibilité des véhicules. L'indisponibilité d'un véhicule n'est enregistrée qu'à compter de son arrivée, pour réparation, dans un garage. Or les véhicules peuvent rester plusieurs jours inutilisables avant d'être pris en charge dans un atelier. La PP a donc modifié le calcul de l'indicateur pour connaître au mieux la réalité du soutien opérationnel apporté aux équipes. Quelle que soit la pertinence de ces considérations locales, il est indispensable qu'une méthode commune soit utilisée au plan national pour permettre l'analyse, surtout dans un secteur aussi sensible que celui des véhicules, dont le vieillissement justifie de nombreuses interventions en ateliers.

Une réflexion sur la méthode de calcul du taux de disponibilité devra être engagée, de façon à en faire un outil d'analyse pertinent au niveau national et un outil de gestion utile au plan local.

¹³⁹ Inférieure à celle fixée dans la police, sans doute pour tenir compte de l'âge moyen des véhicules.

¹⁴⁰ En 2014, le P.152 a modifié le mode de calcul de cet indicateur pour opérer une convergence avec la méthode du P. 176 puisque l'indisponibilité est calculée dès le premier jour d'immobilisation au lieu de sept jours dans les exercices précédents. En 2016, le P. 152 a modifié le mode de calcul de l'indicateur sur la base des travaux du SAELSI visant, notamment, à le faire converger avec le P. 176. L'unité de compte du numérateur et du dénominateur n'est plus le véhicule mais le jour-véhicule, plus juste et mieux adapté pour rendre compte de la disponibilité.

Il ne semble pas, en l'état, que cet indicateur ait réussi à s'imposer comme aide à la prise de décisions. Ainsi, le plan de sécurité publique, dont l'un des objectifs était la remise en circulation rapide des véhicules, a délégué en novembre 2016, des crédits aux SGAMI¹⁴¹ afin de procéder à l'externalisation de réparations urgentes de véhicules de police. Cette aide d'urgence a été répartie de manière uniforme aux SGAMI, sans prise en compte du taux de disponibilité observé dans les différentes zones de défense¹⁴².

3 - Une réorganisation des ateliers à poursuivre, un rôle des SGAMI à conforter

Dans le contexte de véhicules vieillissants et parfois peu adaptés aux nouvelles conditions d'utilisation, l'activité des garages est essentielle pour assurer des taux de disponibilité et d'immobilisation compatibles avec les besoins des unités opérationnelles.

L'instruction sur le fonctionnement des SGAMI de 2014¹⁴³ leur donne pour mission première d'achever la mutualisation des ateliers selon le principe de l'abonnement à l'atelier le plus proche ; elle est complétée par l'instruction citée plus haut de 2015 sur la poursuite des chantiers de mutualisation en SGAMI. Cette dernière ajoute à l'objectif de mutualisation, celui de la performance et de l'efficacité ainsi que la spécialisation sur des compétences spécifiques.

Si des évolutions sont sensibles, les différences de gestion entre la police et la gendarmerie ne facilitent pas des changements rapides et peuvent conduire sur certains territoires, à s'interroger sur la réalité de la réforme.

a) Une mutualisation de l'activité pratiquement généralisée sous la forme de l'abonnement à l'atelier le plus proche.

La mutualisation des ateliers a fait l'objet d'orientations régulières de la part de la DGPN et de la DGPN depuis 2008¹⁴⁴. Ce concept est décliné sous différentes formes, comprenant la mutualisation générale de l'activité (un garage effectue indifféremment l'entretien des deux forces), la mutualisation pour des activités spécifiques (peinture, carrosserie, poids lourds, motos, par exemple) et la mutualisation du fonctionnement (policiers et gendarmes exercent dans un même atelier).

Hormis quelques exceptions, la mutualisation de l'activité est devenue la règle, par l'abonnement des unités à l'atelier de proximité ou par la spécialisation des ateliers.

Tel est le cas dans les zones de défense Nord, Ouest, Est, Sud et Île-de-France. Dans la zone Sud-Ouest, dix départements sur 12 fonctionnent sur la base d'un seul atelier qui assure le soutien des deux forces. Dans la zone Sud-Est, sept départements sur 12 fonctionnent selon ce principe. Dans les départements où ce principe n'est pas encore appliqué, la mutualisation

¹⁴¹ Sur la base de 50 000 euros par SGAMI, 40 000 euros pour la Martinique et 20 000 euros pour les autres SAT.

¹⁴² Note SAELSI n°00049 du 5 janvier 2017.

¹⁴³ Annexe « Fonction logistique et équipement » de l'instruction SG DGPN DGGN du 30 avril 2014 relative au fonctionnement des SGAMI.

¹⁴⁴ Accord cadre national du 4 décembre 2008 relatif à la mutualisation des moyens d'entretien des parcs automobiles de la police et la gendarmerie nationale ; convention zonale du 11 mai 2010 sur la mise en synergie des ateliers SGAP et gendarmerie ; lettre conjointe DGPN-DGGN du 26 juin 2013 sur une expérimentation en vue d'une mutualisation par principe des ateliers, d'une logique d'abonnement en fonction de la proximité et d'un pilotage zonal de l'activité ; instructions suscitées de 2014 et 2015.

existe par l'utilisation des pôles de compétences techniques en fonction de la spécialisation des ateliers (réparations motos en CSAG, carrosserie en ateliers ex-SGAP), le partage de certains équipements (dépanneuse) ou le soutien en cas de surcharge de travail.

L'application de ce principe ne semble cependant pas avoir bouleversé l'activité réelle. Le nombre plus important de centres de soutien automobile de la gendarmerie, les CSAG (plus des deux tiers des ateliers) et l'implantation historique des ateliers (plus proches de leurs unités opérationnelles respectives) peuvent sans doute l'expliquer. Dans le SGAMI Sud, l'activité des CSAG est consacrée à 83 % à l'entretien des véhicules de gendarmerie et à 17 % à l'entretien des véhicules de police. Dans le SGAMI Est, 97,8 % des véhicules de gendarmerie sont réparés dans des CSAG et 2,2 % dans des garages de la police, tandis que 79 % des véhicules de police sont réparés dans des garages de la police, 21 % ayant recours aux CSAG. Les données n'ont pas été communiquées par les autres SGAMI.

b) Des progrès encore attendus dans la mutualisation du fonctionnement des ateliers

La réorganisation des ateliers des forces de sécurité intérieure a été engagée dès la fin des années 2000. Entre 2007 et 2010, la gendarmerie a divisé son nombre d'ateliers par 2,5 passant, de 231 à 98 ateliers dont six annexes tandis que le nombre d'ateliers de la police est passée de 56 à 48 ateliers. Cette réorganisation s'est poursuivie depuis mais dans des proportions moins importantes. Le nombre total d'ateliers s'élève en 2016 à 135, dont 12 annexes, soit 11 sites de moins qu'en 2010.

Depuis la création des SGAMI, le fonctionnement mutualisé d'équipes composées de gendarmes et de policiers a été étendu dans les zones de défense Nord (+ 3 ateliers), Est (+2 ateliers), Sud-Ouest (+1 atelier), et surtout Ouest où désormais la plupart des ateliers fonctionnent de manière mutualisée.

D'autres projets sont en attente dans six des sept SGAMI. L'absence de décision de mise en œuvre s'explique selon les responsables, par les nécessaires négociations avec les responsables administratifs des forces de sécurité, notamment la gendarmerie et, à titre principal, par l'insuffisance des crédits d'investissement, malgré des gains prévisionnels parfois rapides en matière d'exploitation. C'est le cas dans la région Sud-Est, dont le plan d'organisation de la maintenance des ateliers¹⁴⁵ envisage une réduction du nombre d'ateliers de 20 à 17, pour un montant d'investissement de 1,35 millions d'euros. Dans une seconde étape, ces ateliers seraient regroupés sous 12 autorités fonctionnelles. Les économies annuelles dégagées sont évaluées à 1,7 millions d'euros.

Au total, 26 ateliers fonctionnent aujourd'hui de manière mutualisée, en nette progression par rapport à 2012 (quatre en 2012) et environ dix projets sont en attente de décision.

En 2013, la Cour observait¹⁴⁶ que la mutualisation de fonctionnement restait rare, ce qui ne permettait pas de définir des organisations cibles. L'avancée des réorganisations conduites par les SGAMI permettrait désormais d'engager ce travail.

¹⁴⁵ Plan zonal de mutualisation de la maintenance des moyens mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale en zone de défense Sud-Est – 2015.

¹⁴⁶ Cour des comptes, Rapport n° 68 688 : *L'achat et la gestion des véhicules des forces de sécurité – Exercice 2006-2011*, décembre 2013.

c) Le pilotage des CSAG par les SGAMI : une mise en œuvre à achever

Si le pilotage de la maintenance automobile est confié aux SGAMI pour les deux forces de sécurité intérieure, le positionnement des CSAG (dont il faut relever que le nom n'a pas changé malgré le principe du soutien de proximité) reste en partie ambigu et la capacité d'action des SGAMI n'est pas assez soutenue.

S'agissant des quatre régions de gendarmerie métropolitaines auditées en 2016 par l'IGGN, les rapports indiquent que la création des SGAMI n'a généré que peu de bouleversements en pratique. Plus précisément, en Basse-Normandie et en Bourgogne, « *en dépit du rattachement des CSAG au SGAMI, le bureau des soutien opérationnels (BSO) continue en pratique, à diriger l'activité des CSAG (...). Ce modus vivendi convient à la fois au BSO et au CSAG et ne semble pas susciter de réaction de la part du SGAMI* ».

Selon ces rapports sur ces deux seules régions de gendarmerie, ce sont sept CSAG dont le fonctionnement et les liens avec les régions de gendarmerie n'ont, en pratique, pas ou peu évolué. En 2018, les SGAMI concernés indiquent toutefois avoir mis en œuvre une organisation spécifique pour en assurer le pilotage.

Si les CSAG sont hiérarchiquement sous la responsabilité hiérarchique des SGAMI, les personnels de la gendarmerie restent, pour leur recrutement, leur gestion et la politique de transformation des emplois, de la compétence exclusive de la DGGN. Les budgets restent gérés par chaque programme et des systèmes de refacturation entre programmes complexifient la gestion. La Cour a constaté les difficultés dans ces conditions d'une mutualisation des équipes, de leur niveau de management et de garantie d'une gestion optimale.

Pour résoudre ces difficultés, différentes initiatives locales ont été prises, sous la forme de signature de contrat de service entre un SGAMI et une région de gendarmerie, ou encore par la création d'un système de cartes achat pour limiter les refacturations. Des liens privilégiés entre DRH sont également recherchés.

Dans l'attente d'une simplification réelle de l'organisation, un état des lieux des procédures zonales efficaces pourrait être effectué afin de diffuser les bonnes pratiques.

d) La nécessaire réflexion sur l'externalisation de la maintenance automobile

Contrairement à d'autres pays voisins (Espagne, Allemagne, par exemple), la maintenance automobile est essentiellement effectuée en France par les garages internes aux forces de sécurité. Une réflexion sur les avantages et inconvénients d'une politique d'externalisation vient seulement d'être engagée à travers la commande à l'IGA, l'IGPN et l'IGGN d'un rapport dont les conclusions sont attendues en fin d'année 2018. Par ailleurs, le SAELSI a entamé en 2017 une étude plus spécifique sur les hypothèses d'externalisation d'une partie de la maintenance automobile dans la police nationale, dont les conclusions sont attendues également en 2018. Elle s'inscrit en complément d'une réflexion plus globale sur les conditions d'acquisition des véhicules pour certaines activités qui ne nécessitent pas ou peu d'équipements spécifiques.

Ces démarches sont bienvenues car, à ce stade, la politique d'externalisation souffre d'un manque de clarté et de cohérence. Elle relève en principe de la responsabilité des SGAMI. Les orientations de l'instruction de 2015 sur la mutualisation indiquent que l'externalisation doit être appliquée avec circonspection, qu'elle est amenée à diminuer compte tenu de la généralisation de la mutualisation des ateliers et que son recours pour raison de surcharge des ateliers est proscrit, hormis des situations ponctuelles et pour des travaux d'entretien courant et

rapides. Dans les faits, ces orientations sont peu appliquées et chaque SGAMI a défini ses critères d'externalisation. Si la surcharge de travail est partout une cause d'externalisation, les positionnements diffèrent selon les activités, certains SGAMI ayant externalisé toutes les opérations simples telles que le contrôle technique, alors que dans d'autres zones ces opérations ont fait l'objet de spécialisation de certains garages.

En l'absence de positionnement clair, la DGGN a fixé en 2016 de façon unilatérale de nouvelles normes pour ses équipes opérationnelles. Désormais, les unités territoriales situées à plus de 45 minutes d'un atelier peuvent avoir recours, après autorisation de leur CSAG de rattachement, à un garage privé pour des opérations inférieures à 300 euros.

Dans le contexte de la responsabilisation croissante des SGAMI pour le maintien en conditions opérationnelles des véhicules, de telles mesures, dont l'impact est encore limité gagneraient à faire l'objet de réflexions partagées par les deux forces de sécurité intérieure et le SAELSI. Les raisons de limiter ces conditions d'externalisation à la gendarmerie ne sont pas évidentes et mériteraient d'être examinées sans *a priori*.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La chaîne de distribution des équipements de sécurité intérieure se caractérise par sa fragmentation entre les deux forces. En dépit de la création du SAELSI et des SGAMI, le soutien logistique repose encore largement sur des circuits séparés.

La démarche de performance de la chaîne de distribution est insuffisamment développée. D'une part, le suivi de l'exécution des marchés par le SAELSI est récent et encore très partiel. Pourtant, les enjeux opérationnels liés au respect des délais de livraison par les fournisseurs sont majeurs. Les premiers bilans disponibles permettent à cet égard de mettre en lumière d'importants retards rencontrés dans les livraisons de véhicules. D'autre part, la façon dont les services déconcentrés (SGAMI et régions de gendarmerie) assurent l'approvisionnement des unités opérationnelles est mal mesurée et ne fait pratiquement l'objet d'aucun suivi au moyen d'objectifs et d'indicateurs.

Des pratiques « dissidentes » peu efficaces se multiplient dans la gestion des pièces détachées et de la maintenance des véhicules. L'accompagnement des utilisateurs est insuffisant pour conduire le changement du logiciel de maintenance automobile Vulcain-MI. Cette situation est porteuse de risques de crispation, même si la démarche de mutualisation va dans le bon sens.

L'efficacité du pilotage de la fonction logistique est limitée par le manque de fiabilité des données fournies par les systèmes d'information logistiques sur les stocks. Une carte des stocks reste à réaliser et les processus de déstockage devraient être normalisés. La Cour engage le SAELSI à renforcer la démarche d'inventaire engagée en se dotant d'outils numériques adaptés et plus performants, assortis d'indicateurs de suivi communs aux deux forces, d'alarmes de préemption et de ratios de rotations des stocks, tout en veillant à la sécurisation de ses données.

Une stratégie logistique globale et convergente entre les deux forces reste à concevoir.

Les conditions de stockage des équipements des forces de l'ordre se caractérisent par une grande hétérogénéité compte tenu de l'état du parc immobilier de la police et de la gendarmerie. Des pratiques disparates sont observées dans la gestion des stocks, tant dans les

établissements centraux et déconcentrés que dans les unités opérationnelles. Le manque d'outils de gestion, combiné à une culture du contrôle interne encore partielle, appelle un renforcement des normes dans la tenue et le suivi des stocks.

L'armement de la police et de la gendarmerie a connu des évolutions récentes majeures. Les conséquences induites, en particulier sur la formation au tir, ont été insuffisamment anticipées. L'adaptation des stands de tir doit être une priorité.

Par ailleurs, une mutualisation de l'activité des SGAMI et des régions de gendarmerie permettrait de garantir des calendriers de contrôle régulier sur l'ensemble du territoire. Des instructions communes sur la gestion des déchets d'armement sont attendues.

Les conditions d'utilisation et de maintenance des véhicules sont des enjeux essentiels d'efficacité de l'action des unités opérationnelles, de santé au travail et d'efficience de l'activité de soutien.

Des évolutions positives sont à souligner, notamment les taux de disponibilité et d'immobilisation qui restent globalement satisfaisants, malgré le vieillissement des véhicules, ce qui témoigne de l'efficacité de l'entretien automobile. Les SGAMI mènent une action volontaire dans ce domaine et les réorganisations se poursuivent ; mais les obstacles au changement restent trop nombreux (carence des indicateurs de gestion, ambiguïté de la position de la gendarmerie) et des évolutions en la matière sont indispensables.

La Cour formule les recommandations suivantes :

8. (DGPN, DGGN, SAELSI) : évaluer les gains liés à la poursuite des mutualisations logistiques et compléter celles-ci par des schémas communs de livraison pour les deux forces ;
 9. (DGPN, DGGN, SAELSI SGAMI) : améliorer la performance de la chaîne de distribution en développant des outils de suivi de l'exécution des marchés et de livraison par les services déconcentrés ;
 10. (DGPN, DGGN, SAELSI, SGAMI) : systématiser la réalisation des inventaires physiques annuels en l'accompagnant d'une stratégie commune de modernisation et de sécurisation des systèmes d'information logistiques, à consolider avant 2020 ;
 11. (DGPN, DGGN, DEPAFI, SAELSI, SGAMI) : déployer un système d'information logistique performant, sécurisé et partagé entre les deux forces de sécurité intérieure ;
 12. (DGPN, DGGN, SAELSI, SGAMI) : renforcer le contrôle interne et la sécurité dans l'ensemble des lieux de stockage en imposant une traçabilité permanente des matériels sensibles, et en relevant systématiquement les conditions de stockage non conformes ;
 13. (DGPN, DGGN, DEPAFI, SAELSI) : rapprocher les doctrines des deux forces sur l'usage des stands de tirs en vue d'aboutir à une mutualisation complète de cette fonction ;
 14. (SAELSI, SGAMI) : évaluer le fonctionnement des ateliers automobiles mutualisés et les économies attendues des différents projets de regroupement des ateliers.
-

Liste des abréviations

AEL :	Achats, équipement, logistique
AMOD :	Armes, munition, optique et divers
ASI :	Attachés de sécurité intérieure
BAC :	Brigade anti criminalité
BOP :	Budget opérationnel de programme
CAGOST :	Commission d'agrément et d'homologation des stands de tir
CAM :	Centre d'appui métier
CAP :	Compte à points
CCTP :	Cahier des clauses techniques particulières
CNF :	Compte non facturé
CNSL :	Centre national de soutien logistique
CSAG :	Centre de soutien opérationnel de la gendarmerie
CREL :	Centre de recherche et d'expertise de la logistique
DAE :	Direction des achats de l'État
DB :	Direction du budget
DCCRS :	Direction centre des compagnies républicaines de sécurité
DCI :	Direction de la coopération internationale
DCPAF :	Direction centrale de la police aux frontières
DCPJ :	Direction centrale de la police judiciaire
DDSP :	Direction départementale de sécurité publique
DRCPN :	Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DEPAFI :	Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières
DGA :	Direction générale de l'armement
DGSI :	Direction générale de la sécurité intérieure
DFCPP :	Direction des finances, de la commande publique et de la performance
DGDDI :	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGSCGC :	Direction générale de la sécurité civile et la gestion des crises
DISA :	Directeur des services actifs
DMIS :	Délégué ministériel aux industries de sécurité et à la lutte contre les cyber menaces
DOE :	Direction des opérations et de l'emploi
DOPC :	Direction de l'ordre public et de la circulation
DOSTL :	Direction opérationnelle des services techniques et logistiques
DRCPN :	Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DRICE :	Document de répartition initiale des crédits et des emplois
DSCP :	Direction centrale de la sécurité publique

DSF :	Direction des soutiens et des finances
DSPAP :	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
DTC :	Droits de tirage centraux
DTS :	Droits de tirage des SGAMI
DTSP :	Direction territoriale de sécurité publique
ECLPN :	Établissement central logistique de la police nationale
EESOL :	Établissement de soutien opérationnel logistique
G2MPN :	Gestion des moyens matériels de la police nationale
GIGN :	Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale
GPBI :	Gilet pare-balle individuel
GUR :	Groupement d'utilisateurs référents
IGGN :	Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGPN :	Inspection générale de la police nationale
IRCGN :	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
LABOCA :	Laboratoire du commissariat des armées
MCO :	Maintien en condition opérationnel
MPSIL :	Mission du pilotage des systèmes d'information logistiques
NEB :	Note d'exécution budgétaire
NEC :	Note d'évaluation du contrôle interne
NSPA :	<i>Nato support and procurement Agency</i> (centrale d'achat de l'OTAN)
OS :	Organisation syndicale
PDS :	Pacte de sécurité
PEC :	Plan d'équipement central
PLAT :	Plan de lutte antiterroriste
PLF :	Projet de loi de finances
PLIC :	Plan de lutte contre l'immigration clandestine
PN :	Police nationale
PP :	Préfecture de police de Paris
PPRR :	Plan de prévention des risques routiers
PRA :	Plan de renouvellement automobile
PSIG :	Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie
PSP :	Plan de sécurité publique
RAID :	Unité d'élite de la police : Recherche, assistance, intervention, dissuasion
RAM :	Responsable armement
RMA :	Responsable ministériel des achats
RPT :	Rapport public transversal
SAELSI :	Service de l'achat des équipements et de la logistique de sécurité intérieure
SATPN :	Services administratifs et techniques de la police nationale
SDA :	Sous-direction des achats
SDE :	Sous-direction de l'équipement
SDOE :	Sous-direction des opérations et de l'emploi
SGAMI :	Secrétariat général pour l'administration du Ministère de l'intérieur
SGAP :	Secrétariat général pour l'administration de la police
SIL :	Système d'information logistique

G2MPN :	Système d'information logistique de la police nationale
GEAUDE –G2MAT :	système d'information logistique de la gendarmerie
STS(I)2 :	Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure
SGMI :	Secrétariat général du ministère de l'intérieur
SIC :	Systèmes d'information et de communication
TC :	Tableau complémentaire
TCO :	Cout total de possession
TDM :	Tableau des matériels

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courrier entre le Premier président de la Cour et la présidente de la commission des finances du Sénat	137
Annexe n° 2 : modalités du dialogue de gestion au sein de la GN.....	143
Annexe n° 3 : modalités du dialogue de gestion au sein de la police nationale et le rôle des SGAMI.....	145
Annexe n° 4 : répartition des dépenses d'équipement par programme	147
Annexe n° 5 : plans de renforcement	148
Annexe n° 6 : centre de recherche et d'expertise de la logistique (CREL).....	149
Annexe n° 7 : analyse de la carte des fournisseurs du SAELSI.....	150
Annexe n° 8 : organisation du dispositif d'achat	153
Annexe n° 9 : dépenses d'équipement des BOP par nature (en M€)	156
Annexe n° 10 : caractéristiques du recours aux centrales d'achat.....	159
Annexe n° 11 : une mutualisation logistique aboutie : la gestion des gilets pare-balle individuels par le CNSL.....	160
Annexe n° 12 : illustration des conséquences d'un immobilier inadapté au stockage de matériels sensibles	161
Annexe n° 13 : principales fonctionnalités de G2GMAT et de G2MPN en 2017	162
Annexe n° 14 : projets d'amélioration des systèmes d'information logistique dans la police et la gendarmerie (2017)	164

Annexe n° 1 : échange de courrier entre le Premier président de la Cour et la présidente de la commission des finances du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

A1607866 KZZ
/12/2016



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la
Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 19 décembre 2016

N/Réf. : XV/16-269

MICHÈLE ANDRÉ

PRÉSIDENTE
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la chaîne de paiement des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement (ASP),
- le soutien aux énergies renouvelables,
- le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale,
- les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation),
- le programme « Habiter mieux ».

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre janvier et mars 2018.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

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

Michèle ANDRÉ

Cour des comptes



Le 15 MARS 2017

Le Premier président

Madame la Présidente,

Comme je vous l'indiquais dans ma lettre du 11 janvier 2017, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour réalisera en 2017, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie nationales (acquisition et utilisation), au titre de l'article 58 2° de la loi organique relative aux lois de finances.

L'entretien qui s'est tenu le 22 février dernier entre le président de la quatrième chambre, accompagné d'une partie des magistrats chargés de l'enquête, et M. Philippe DOMINATI, Sénateur, rapporteur spécial de la mission Sécurités au sein de la commission des finances, a permis de préciser le champ des travaux à conduire.

Ceux-ci porteront en priorité sur les moyens mobiles (parc automobile), les armements et munitions, les équipements de sécurité et l'habillement des personnels en tenue. Ils permettront de mesurer, sur une base pluriannuelle, l'évolution des dépenses qu'y consacre l'État. Ils concerneront l'ensemble de la chaîne « achat – équipement – logistique », de l'expression du besoin à l'acquisition des biens, leur livraison, leur utilisation, leur stockage, leur maintien en condition opérationnelle et leur comptabilisation.

Madame Michèle ANDRÉ,
Présidente de la Commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75006 PARIS

Ils comporteront la conduite de vérifications au sein des services centraux du ministère de l'intérieur : secrétariat général, directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI). Des vérifications seront aussi conduites à l'échelon zonal des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) ainsi qu'au niveau local, sur la base d'un échantillon de services, afin d'apprécier l'adéquation des fournitures de matériels et équipements aux besoins des services de police et des unités de gendarmerie.

L'organisation de la fonction « achat » fera, à ces différents niveaux, l'objet de diligences approfondies afin d'apprécier sa performance, les gains liés aux efforts de mutualisation conduits par les forces de sécurité ainsi que la maturité des outils de pilotage et de contrôle de gestion, et des systèmes d'information. L'exercice de la fonction « achat » au sein de la préfecture de police de Paris donnera lieu à un examen spécifique.

La Cour s'efforcera d'inclure au programme de ses travaux une analyse des moyens consacrés aux matériels et équipements des forces de sécurité intérieure par quelques pays de l'Union européenne, afin de permettre l'établissement de comparaisons internationales.

Ces travaux feront l'objet d'un point d'étape avec M. Philippe DOMINATI en juillet 2017 et vous seront remis en mars 2018.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée


Didier Migaud

Cour des comptes



Le 12 JAN. 2018

Le Premier président

Monsieur le Président,

Sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes, le 19 décembre 2016, de réaliser une enquête sur les matériels et les équipements de la police et de la gendarmerie nationales.

Par lettre du 11 janvier 2017, j'ai informé Madame Michèle André, alors présidente de la commission, que sa demande serait prise en compte et que le rapport de la Cour pourrait être remis au Sénat en mars 2018. Par lettre du 15 mars 2017, j'ai confirmé cette prise en compte et ce calendrier, tout en précisant le périmètre de l'enquête.

Les rapporteurs chargés de cette enquête se heurtent toutefois à de nombreuses difficultés qui ralentissent considérablement leur instruction. Les divers services centraux et territoriaux du ministère de l'intérieur sollicités pour alimenter les travaux, dont le périmètre est extrêmement large, ont répondu le plus souvent de manière tardive et presque toujours incomplète. Par conséquent, le recoupement, la vérification et la consolidation des informations et des données restent très malaisés.

Monsieur Vincent ÉBLÉ
Président de la Commission des finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

L'instruction se révèle notamment laborieuse dans le domaine des marchés. L'absence de cartographie suffisamment précise des achats a contraint les rapporteurs à exploiter des données comptables brutes afin d'avoir une vision fine des marchés et déterminer un échantillon représentatif. Par ailleurs, la diversité des équipements compris dans le périmètre du contrôle, combinée à la succession de plusieurs marchés au cours de la période sous revue, la plupart du temps distincts pour chacune des forces, ont imposé la sélection d'un nombre conséquent de procédures.

Lors d'un entretien avec M. Dominati, le 17 novembre 2017, il est apparu qu'un report de la date de remise du rapport à la fin mai préserverait la possibilité, pour le Sénat, d'organiser sur cette base, avant l'été, des auditions lui permettant de parfaire son opinion.

C'est pourquoi je vous prie d'accorder à la Cour ce délai supplémentaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des Comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 25 janvier 2018

VINCENT ÉBLÉ

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Réf. : CF_2018_PDT_0039

Monsieur le Premier président,

J'ai bien pris connaissance de votre courrier en date du 12 janvier 2018, dans lequel vous m'informiez des difficultés d'instruction rencontrées par les rapporteurs chargés de l'enquête sur les matériels et les équipements de la police et de la gendarmerie nationales, laquelle a été commandée à la Cour des comptes par la commission des finances du Sénat en vertu l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Compte tenu de ces difficultés, je comprends la nécessité de disposer de deux mois supplémentaires pour finaliser vos travaux. En accord avec le rapporteur spécial Philippe Dominati, j'accepte le report de mars à mai 2018 de la remise de cette enquête.

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

Annexe n° 2 : modalités du dialogue de gestion au sein de la GN

Pour la remontée des besoins des unités élémentaires, la gendarmerie distingue :

- d'une part, les matériels inscrits au tableau des matériels (TDM) pour les unités type ou au tableau complémentaire (TC) pour les besoins spécifiques à certaines unités (comme par exemple une brigade nautique), référentiel global permettant de définir les matériels en dotation dans les unités,

- d'autre part, les besoins relatifs au fonctionnement, souvent de type consommables (habillement, munitions, équipements individuels).

Les TDM et TC sont des fichiers de type tableur, tenus et mis à jour au niveau de la sous-direction de l'organisation et des effectifs (SDOE) de la DGGN, au fil des évolutions. À titre d'exemple, au 12 octobre 2017, on comptait 32 mises à jour du TDM depuis le début de l'année.

Toute demande formulée par une unité élémentaire pour disposer d'un nouveau matériel inscrit au TDM ou tableau complémentaire fait d'abord l'objet d'une étude d'opportunité au niveau hiérarchique, notamment au niveau régional par le bureau de la performance et de la cohérence opérationnelle. Si elle est jugée opportune, cette demande est ensuite transmise par les commandants de région (ou équivalent) à l'administration centrale pour étude et validation. Il arrive parfois que des propositions soient faites directement à l'administration centrale dans le cadre des échanges avec les structures de participation et de concertation, des commissions gendarmerie départementale, etc.

Ces demandes sont instruites au niveau central par la SDOE avec le concours de tous les services de la direction générale, notamment avec la direction des opérations et de l'emploi (DOE) sur l'expression de besoin et le SAELSI, pour les études de marché. À l'issue de l'instruction, les propositions sont soumises à l'arbitrage de l'équipe de direction, qui prend en compte notamment le degré d'équipement des unités, le plan de déploiement, la planification budgétaire.

Les besoins en matériels consommables sont principalement définis par des textes (circulaires notamment) qui prévoient la doctrine et les droits à renouvellement des matériels. On distingue deux cas : le suivi annuel régulier, qui fait l'objet d'arbitrages budgétaires, et les cas particuliers.

- S'agissant des munitions, une circulaire définit les dotations annuelles nécessaires et le SAELSI commande et fournit à chaque région ce qui lui est nécessaire, en tenant compte de ce qu'il sait des stocks existants.

S'agissant de l'habillement, les formations administratives n'ont plus à connaître les besoins des unités. Depuis l'externalisation de la fonction habillement, les militaires commandent directement au regard de leurs droits les tenues souhaitées, et le prestataire les livre en retour. Seules les tenues des réservistes font l'objet d'une commande par les formations administratives, notamment dans le cadre des recrutements et formations initiales.

En cours d'année, des matériels (protection, armes, etc.) peuvent être dégradés lors d'opérations, être en fin de vie, perdus ou volés. Dans ce cas, l'unité concernée fait remonter son expression de besoin à sa formation administrative. Si celle-ci dispose d'un stock, elle met en place le matériel nécessaire. Dans le cas contraire, elle adresse sa demande au SAELSI.

Le processus est identique pour les munitions, par exemple en cas d'usage de moyens pyrotechniques pour le maintien de l'ordre ou la mise en œuvre de nouvelles formations. Les

demandes des formations administratives sont adressées au Service des Munitions qui traite la demande avec le SAELSI de la même façon que pour les matériels.

L'ensemble de ces besoins identifiés fait l'objet d'arbitrages budgétaires, au titre de l'année puis tout au long de l'exécution budgétaire, sous le pilotage de la DOE.

Dans le cadre des travaux budgétaires annuels, le SAELSI prépare une expression de besoin au regard :

- de l'état des stocks et des droits définis par le tableau des matériels ou les circulaires (nombre de munitions à tirer annuellement par exemple) ;

- des expressions de besoin transmises par les formations administratives, qu'elles soient régionales ou spécialisées (écoles, gendarmerie spécialisées, GIGN, etc.).

Le SAELSI calcule « manuellement » la différence entre la dotation de référence des régions de GN et leur dotation effective, qui figurent toutes deux sur le TDM. Il propose alors à la DOE une liste des besoins définis dans les différents domaines (véhicules, armement, matériels de protection, munitions). Un dialogue, piloté par la DOE, s'instaure entre ses sous-directions, la DSF et le SAELSI sur une priorisation des besoins, le budget annuel ne permettant pas de répondre à tous les demandes identifiées. Ces priorisations sont ensuite soumises à l'équipe de direction et arbitrées par le directeur général avant la réalisation des documents budgétaires.

Annexe n° 3 : modalités du dialogue de gestion au sein de la police nationale et le rôle des SGAMI

Concernant les véhicules :

Le recensement des besoins en renouvellement est effectué dans le cadre d'une campagne régulière annuelle. Le SAELSI propose à l'arbitrage du DGPN une ventilation par direction centrale. Il s'appuie sur les critères de réforme des véhicules et prend en compte les demandes formulées par les directions.

Une fois le budget notifié, les SGAMI apportent aux directions une expertise technique sur les véhicules à prolonger et sur ceux à renouveler en priorité. Les directions font les arbitrages et les SGAMI saisissent les commandes dans l'application de Gestion des Moyens Matériels de la Police Nationale (G2MPN). Ce rôle est correctement exercé. Il peut toutefois se produire que des directions centrales se substituent aux SGAMI et traitent directement avec le SAELSI.

Le SAELSI passe ensuite les commandes dans le cadre du PRA en s'appuyant sur les données rentrées dans G2MPN par les SGAMI.

Concernant les matériels :

Ces approvisionnements sont effectués dans le cadre du PEC, qui concerne principalement les armes, les munitions, les moyens de protection et d'intervention (casques de maintien de l'ordre, boucliers, jambières, menottes, casques motos) et les kits de prélèvement. Ce plan est financé par une ressource centrale.

Le SAELSI identifie une première enveloppe pour le marché habillement en fonction d'une estimation du nombre de points nécessaires au renouvellement des tenues. Il estime ensuite d'autres besoins impératifs : équipement des sorties d'école, besoins annuels en police technique et scientifique (PTS), kits, munitions, etc.

Avec le reliquat du budget, une répartition par direction est réalisée à partir du nombre d'agents.

Les directions font ensuite remonter les besoins de leurs services au SAELSI qui s'assure auprès des SGAMI de l'état des stocks et de la cohérence des expressions par rapport aux besoins locaux.

Le processus est le suivant :

- les services de police transmettent à leur direction centrale l'estimation de leurs besoins pour l'année N+1 ;
- les directions centrales, en accord avec le SAELSI, entérinent ou ajustent les besoins formulés, notamment pour tenir compte de la ressource budgétaire allouée ;
- le SAELSI transmet au SGAMI les répartitions approuvées par service ;
- les services passent leurs commandes globales dans G2MPN ;
- le SGAMI contrôle qualitativement et quantitativement les commandes, les valide et les transmet au SAELSI ;

Le rôle désormais des SGAMI, en retrait depuis 2015

Pour la filière PEC, le rôle du SGAMI est très marginal : il n'a aucune responsabilité dans la définition et l'attribution quantitative et qualitative des équipements souhaités et livrés. C'est une des sources d'insatisfaction des SGAMI.

Sur la période 2012-2015, pour les armements et munitions, les SGAMI centralisaient les expressions de besoins des services transmises par le biais de G2MPN. Chaque SGAMI en appréciait l'opportunité et la pertinence, puis effectuait une commande groupée au SAELSI (et jusqu'en 2013 à la DRCPN) *via* G2MPN. Depuis 2016 et l'abandon des droits de tirage centraux (DTC), chaque service exprime, une fois par an, sur la base d'un catalogue des achats centralisés, ses besoins pour l'année auprès de sa direction centrale qui les transmet au SAELSI. Le rôle du SGAMI se limite à la retranscription des besoins des services, validés par le SAELSI, en commandes groupées par types d'articles dans G2MPN. Il n'effectue plus les contrôles de cohérence, notamment sur les commandes de munitions.

Concernant ces besoins en armes et munitions, le SGAMI a cependant une petite fonction de modérateur entre la passation des commandes dans G2MPN par les services et la remontée des commandes au niveau du SAELSI. En tant qu'interlocuteur privilégié, il se charge de remonter au SAELSI les difficultés rencontrées par les services (rupture de stock, problème qualitatif, demande de dotation supplémentaire, etc.). Il entretient un stock afin d'être plus réactif à certains besoins des services.

Pour les effets spécifiques comme les protections type jambières, de 2012 à 2015, le SGAP/SGAMI alimentait les services soit à travers des droits de tirage SGAMI (DTS), soit à travers les DTC. Depuis 2015, le SGAMI ne fait que transférer les demandes des services au SAELSI, *via* G2MPN.

Pour les moyens mobiles, la situation est un peu différente. Jusqu'en 2015, le SGAMI prenait part activement à l'élaboration du PRA en se basant sur l'enveloppe budgétaire annuelle allouée par la direction des ressources et des compétences de la DRCPN pour les services relevant du BOP zonal. Ces crédits étaient positionnés en DTC. Les véhicules neufs étaient sélectionnés dans un catalogue (CATACHAT) avec des possibilités de retenir des options en fonction des besoins des services, le tout en étroite concertation avec les services de police du BOP zonal. Depuis 2015, les services de police expriment leurs besoins en renouvellement auprès de leur direction centrale qui dialogue avec le SAELSI, au niveau duquel sont positionnés les crédits ; toutefois, les directions départementales de sécurité publique (DDSP) continuent d'associer le SGAMI à ce processus. Toutefois le choix des véhicules s'effectue dans un catalogue restreint non ouvert aux options et les délais contraints ne permettent guère d'effectuer ce travail important en parfaite concertation avec les services.

Annexe n° 4 : répartition des dépenses d'équipement par programme

<i>En CP (M€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Armes</i>	12,1	8,4	6,6	19,6	50,4
<i>P 152</i>	5,3	4,4	3,2	15,3	13,1
<i>P 176</i>	6,9	4,1	3,3	4,3	37,3
<i>Habillement</i>	52,8	68,2	54,3	52,4	67,9
<i>P 152</i>	28	30,3	36	26,6	33,6
<i>P 176</i>	24,8	38	18,3	25,8	34,2
<i>Moyens de protection</i>	2,2	6,7	3,7	24	74,2
<i>P 152</i>	/	4,3	1,6	15,1	37,5
<i>P 176</i>	2,2	2,3	2,1	8,9	36,7
<i>Véhicules</i>	65,3	83	104,6	140,8	183,3
<i>P 152</i>	28,9	45,6	50,7	71,5	103,1
<i>P 176</i>	36,4	37,3	53,8	69,3	80,1
<i>Total général</i>	132,4	166,3	169,2	236,8	375,7

Structure des dépenses d'équipement par programme

<i>En CP (M€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Armes</i>	9,2 %	5,1 %	3,9 %	8,3 %	13,4 %
<i>P 152</i>	4 %	2,6 %	1,9 %	6,5 %	3,5 %
<i>P 176</i>	5,2 %	2,4 %	2 %	1,8 %	10 %
<i>Habillement</i>	39,8 %	41 %	32,1 %	22,1 %	18,1 %
<i>P 152</i>	21,1 %	18,2 %	21,3 %	11,2 %	9 %
<i>P 176</i>	18,7 %	22,8 %	10,8 %	10,9 %	9,1 %
<i>Moyens de protection</i>	1,6 %	4 %	2,2 %	10,1 %	19,7 %
<i>P 152</i>	0 %	2,6 %	1 %	6,4 %	10 %
<i>P 176</i>	1,6 %	1,4 %	1,2 %	3,7 %	9,8 %
<i>Véhicules</i>	49,3 %	49,9 %	61,8 %	59,5 %	48,8 %
<i>P 152</i>	21,8 %	27,4 %	30 %	30,2 %	27,4 %
<i>P 176</i>	27,5 %	22,4 %	31,9 %	29,2 %	21,3 %

Annexe n° 5 : plans de renforcement

Avec le plan de lutte anti-terroriste (PLAT) n° 1, un effort sensible a été réalisé pour les véhicules et les équipements de protection tandis que des dépenses de moindre ampleur ont été effectuées pour les armements et munitions. Les unités spécialisées, RAID et GIGN ont fait l'objet d'une attention particulière, notamment en ce qui concerne l'attribution des véhicules. Au total, selon les données de la Cour et pour l'année 2015, 2 720 véhicules, 2 765 armes, 5 818 gilets pare-balles et 20 millions de munitions ont été acquis dans le cadre de l'exécution de ce PLAT.

Avec le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC), le volet matériel et équipement *stricto sensu* a été relativement restreint et a bénéficié surtout à la gendarmerie nationale pour notamment l'acquisition de véhicules légers destinés aux unités en poste à Menton, Calais et Mayotte. Les équipements acquis ont répondu à des besoins opérationnels spécifiques. Aucune dépense n'a été consacrée à l'armement, aux munitions ou aux équipements de protection.

Le plan concernant les brigades anti-criminalité (BAC) a voulu traiter la problématique du primo-intervenant, concept utilisé par la gendarmerie mais encore inconnu de la police (sauf sous la forme de police secours). Les matériels, notamment les fusils d'assaut, ont été retenus après une concertation assez tendue organisée par le SAELSI. Le plan concernant les pelotons de surveillance et d'intervention « SABRE » (PSIG-SABRE) a été le pendant de ce plan pour la GN. Le parc automobile a été renouvelé à hauteur de 284 véhicules pour les BAC et de nouvelles VW Sharan côté gendarmerie. Les investissements en armement se sont traduits par l'acquisition de HK G36 pour la police, de HK G36 et de Glock pour la gendarmerie. Ce sont, toutefois, les équipements de protection qui ont mobilisé la masse financière la plus importante, qui a principalement servi à acquérir des casques pare-balles, des boucliers balistiques, des gilets pare-balles ou porte-plaques, et des grenades de désencerclement.

Le PLAT n° 2, ou pacte de sécurité (PDS), a été pour les matériels et équipements à rebours de la répartition plutôt favorable à la police sur l'ensemble du plan. Ces dépenses se démarquent par leur exhaustivité, toutes les catégories d'achat faisant l'objet d'une revue par la Cour dans le cadre de son enquête ayant été, à des degrés divers, concernés par des abondements de crédits. Les véhicules et les équipements de protection représentent les masses les plus importantes, mais les dépenses en habillement et les munitions ont également été concernées. Les unités concernées ont été d'autant plus nombreuses que ce plan a été moins ciblé sur les services spécialisés dans l'antiterrorisme.

Pour le plan de sécurité publique (PSP), le volet équipement et matériel traité par le SAELSI représente le montant le plus important des cinq plans de renforcement. L'ensemble des catégories d'achats concernées relevant de l'enquête de la Cour sont concernées, à des degrés divers.

Un effort sensible a cependant été réalisé sur les véhicules, en particulier pour la GN. Les équipements de protection ont fait également l'objet d'un investissement important. La quasi-totalité des directions métiers des deux forces ont été concernées. Côté PN, des équipements ont été notamment alloués à la DSCP, à la DCCRS, aux unités de police secours et à celles de la PP. Le rééquipement en moyens mobiles a concentré plus de 40 % des dépenses en équipement et a été partagé entre l'acquisition de véhicules (1 662 pour la GN et 280 pour la PN) et le filmage ainsi que le renforcement des vitrages des véhicules. Une vaste campagne de remplacement des gilets pare-balles individuels (GPBI) a également été menée. Les dépenses en équipement de protection ont intégré également des lots balistiques comprenant des boucliers balistiques souples et des casques balistiques. En ce qui concerne l'armement, la PN s'est vue dotée de HK G36 et de HK UMP en remplacement des pistolets de modèle Beretta.

Annexe n° 6 : centre de recherche et d'expertise de la logistique (CREL)

Le CREL assure pour le SAELSI le contrôle de qualité, qui comporte d'abord le l'analyse de l'offre des fournisseurs potentiels, c'est-à-dire les contacts avec les entreprises qui sortent un nouveau produit, ce qui participe de la veille technologique. Il intègre aussi le traitement des demandes des bureaux métier de la SDE du SAELSI pour les aider à définir les CCTP des marchés ou les protocoles d'évaluation, et pour les contrôles des têtes de séries. À ces missions est associée la veille technologique générale (suivi des publications universitaires, des salons, relations avec les armées, etc.), en appui des bureaux concernés de la SDE du SAELSI. Il réalise enfin les expertises effectuées demandées par le ministère en cas de dysfonctionnement d'un matériel.

Le CREL travaille en partenariat avec 17 organismes : structures administratives, laboratoires et centres de recherche privés mais plus généralement publics, et des universités, ou encore avec l'École normale supérieure de Cachan.

Certains organismes étatiques réalisent, sous convention, des tâches confiées au CREL. Il s'agit notamment du Laboratoire du commissariat des armées (LABOCA). Il en va de même de l'Institut français du textile et de l'habillement, dont les mesures sont toutefois jugées peu fiables. La situation est plus compliquée dans les autres domaines, notamment la balistique, la chimie et la physique des matériaux. Dans l'absolu, des solutions externalisées pourraient être trouvées mais sans garantie de réactivité et sans connaissance du coût, et il apparaît délicat de confier des projets de veille technologique et de recherche appliquée à des organismes qui pourraient alors se retrouver en situation de conflit d'intérêts (ainsi le banc d'épreuves de Saint-Etienne pour l'armement est financé en partie par cette industrie).

À l'inverse, le CREL peut être sollicité par d'autres administrations pour effectuer des tests et des mesures.

Le CREL compte moins de vingt agents : à l'automne 2017, 17 personnels scientifiques (à 80 % contractuels) et deux agents administratifs. Les personnels scientifiques sont ingénieurs ou techniciens. Or s'avère très difficile de recruter des agents, malgré des efforts de communication et de les fidéliser, le ministère ne proposant désormais que des contrats d'un ou deux ans. Or les formations à ces techniques sont très coûteuses.

Les locaux du CREL sont éloignés de ceux du SAELSI, ce qui ne facilite pas les échanges, et très dispersés sur leur site ; le laboratoire de chimie remplit d'extrême justesse les conditions nécessaires pour être homologué en raison, notamment, d'un sol peu stable. Ces locaux se répartissent entre des algécos et des hangars réaménagés. L'installation électrique est insuffisante. Le centre de tir ne permet pas les exercices à longue distance (100 mètres) pour les armes d'épaule.

Annexe n° 7 : analyse de la carte des fournisseurs du SAELSI

I - Une concentration des achats sur un nombre limité de fournisseurs

En 2016, les dix premiers fournisseurs du SAELSI (242 au total) représentent 291,0 M€, soit 81 % du montant total des commandes (359,2 M€). Il est possible d'en distinguer trois groupes :

- deux centrales d'achat représentent plus de 40 % du total des commandes. L'UGAP assure la fourniture de la quasi-intégralité des véhicules et constitue ainsi le principal fournisseur du SAELSI (123 M€). La NSPA représente quant à elle le principal fournisseur dans le domaine de l'armement, des munitions et des moyens de protection (22,2 M€) ;
- les fournisseurs d'habillement pour les personnels en tenue représentent respectivement 38,5 M€ pour la gendarmerie (Paul Boyé Technologies) et 33,8 M€ pour la police (Ineo Support Global), soit plus de 20 % des achats du SAELSI ;
- s'en suivent sept fournisseurs de différents secteurs représentant 73,5 M€, soit plus de 20 % des commandes des forces de sécurité. Deux fournisseurs du domaine de la protection balistique (Sunrock et GK Professional) représentent 34,5 M€, suivis de trois fournisseurs du domaine de l'armement (Rivolier, Heckler & Koch, TR Équipement) à hauteur de 26,6 M€, et enfin d'un fournisseur d'équipements de protection individuelle, notamment en matière NRBC (MSA Gallet) pour 12,3 M€.

Il convient de rappeler que l'année 2016 a été une année exceptionnelle du fait de la mise en œuvre du PLAT. En 2014, les commandes étaient encore plus concentrées, les dix principaux fournisseurs représentant 91 % et les cinq principaux fournisseurs plus de 80 % de la dépense (132,6 M€, soit près d'un tiers du montant total des commandes en 2016).

Il s'agissait également de l'UGAP (65,2 M€, soit 49 % des commandes totales de 2014) puis de la NSPA (15,6 M€, 12 %), de Paul Boyé Technologies (13,9 M€, 11 %), d'Ineo Support Global (10 M€, 8 %) et de GK Professional (6,2 M€, soit 5 %). Ils étaient suivis de trois fournisseurs dans le domaine des matériels de détection et d'analyse (7,5 M€, soit 6 %¹⁴⁷), tandis que les autres fournisseurs représentaient chacun moins de 1 % des dépenses totales (1,3 M€).

II - Une concentration plus nuancée selon les catégories

Les catégories d'achat des véhicules et de l'habillement apparaissent fortement concentrés tout au long de la période¹⁴⁸. Ainsi, parmi les 30 premiers fournisseurs en 2016 :

- Trois se partagent le marché des véhicules, qui représente 129,6 M€ (36 % des commandes totales). L'UGAP est de loin le principal fournisseur avec 123 M€. Son offre de véhicules terrestres spécifiques aux forces de l'ordre est complétée, s'agissant des véhicules blindés, par l'offre de la société chinoise Centigon (3,8 M€) et, s'agissant des véhicules d'occasion, par celle de la PME française Advance (2,9 M€).
- La catégorie de l'habillement est également très concentrée. Quatre entreprises fournissent les tenues de la police et de la gendarmerie pour 76 M€ (21 % des achats du SAELSI). L'essentiel de ces achats relève de trois entreprises françaises (Paul Boyé Technologies,

¹⁴⁷ Pour mémoire, ceux-ci ne relèvent pas du périmètre de l'enquête.

¹⁴⁸ Il convient de signaler que l'analyse est limitée par le fait que certains fournisseurs peuvent être impliqués sur plusieurs catégories d'achats qui ne sont pas toujours précisément distingués dans la carte, par exemple l'habillement et les moyens de protection, ou encore l'armement et les munitions.

Ineo support global et Leo Minor). La société italienne Alfredo Grassi fournit également plusieurs effets des forces de sécurité (1,1 M€).

À l'inverse, les catégories d'achat de l'armement et des munitions, ainsi que des moyens de protection apparaissent relativement moins concentrés, phénomène accentué en 2016 du fait du recours à un nombre conséquent de fournisseurs pour satisfaire des besoins importants dans un délai restreint :

- Les fournisseurs d'armement et munitions sont ainsi au nombre de dix et représentent 64,6 M€, soit 18 % des achats totaux. Sur ce montant, 34 % sont à imputer à une centrale d'achat internationale (la NSPA), 49 % à des PME françaises (Rivolier, TR Équipement, Humbert CTTS notamment), 12 % à une ETI allemande (Heckler & Koch), 3 % à une entreprise suisse (RUAG) et 2 % à une société américaine (Taser).
- Huit entreprises fournissent des moyens de protection au sens large (balistique, NRBC) pour un montant total de 56,5 M€, soit 16 % de la dépense. Il s'agit principalement de trois fournisseurs : Sunrock, GK Professional et MSA Gallet (46,9 M€). Cinq entreprises sont des PME françaises (dont Sunrock et GK Professional), trois sont étrangères (MSA Gallet étant américaine, Mehler Vario System allemande et Tencate Advanced Armor néerlandaise – bien qu'ayant parfois des filiales en France).

III - Des types de fournisseurs variés et dont le chiffre d'affaires est plus ou moins dépendant du ministère de l'intérieur

Au total, parmi les 30 premiers fournisseurs en 2016, 19 sont français et couvrent 274,70 M€, soit 76,5 % du montant total des commandes. Deux sont des EPIC (l'UGAP et le Laboratoire national de métrologie et d'essai pour 1,5 M€), deux des ETI (Paul Boyé Technologies et Ineo Support Global pour 72,3 M€) et 15 des PME (77,9 M€).

L'analyse de la carte des achats fait enfin apparaître le caractère plus ou moins important des achats du SAELSI dans le chiffre d'affaires des fournisseurs.

Quelques entreprises ont un pourcentage de leur chiffre d'affaires dépendant du ministère de l'intérieur qui mérite d'être surveillé, notamment plusieurs PME françaises comme, en matière de protection balistique, Sunrock (82 %), GK Professional (50 %) ainsi que, dans une moindre mesure dans le domaine de l'armement, Rivolier (21 %) et TR Équipement (27 %). Parmi les entreprises de taille intermédiaire de l'habillement, le ministère de l'intérieur est également significatif dans le chiffre d'affaires de Paul Boyé Technologies (59 %) et reste également important dans celui d'Ineo Support Global (23 %).

L'absence de suivi systématique des informations financières par marché

La Cour a été confrontée à l'incapacité du SAELSI à fournir une vision financière précise de ses marchés. Le service n'a ainsi communiqué qu'une liste « qualitative » de ceux-ci, dans laquelle ne figure aucune donnée financière de base (montant prévu, estimé ou exécuté). Le suivi financier des marchés n'est pas systématisé au sein du service : une seule restitution de Chorus ne permettant pas d'obtenir la totalité des informations instantanément, une recherche financière n'est réalisée, le cas échéant, que de manière individuelle, marché par marché¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Courriel du chef de cabinet du chef du SAELSI, 21 juin 2017 : « *Les agents du SAELSI sont en mesure de réaliser les restitutions qui leur sont utiles notamment à partir d'un numéro de marché ou d'un numéro d'EJ, mais ne sont pas en mesure d'obtenir par une requête simple [...] l'ensemble des numéros de marchés avec leur montant estimé ou de générer à partir des EJ la liste des marchés concernés. [...] Nous sommes tout à fait prêts à vous fournir le détail relatif aux achats que vous sélectionneriez* ».

En l'état, le SAELSI ne dispose donc pas d'une vision analytique précise et exhaustive (par marchés et autres procédures), mais uniquement d'une vision ponctuelle et sélective par marché et de la vision budgétaire établie selon les modalités décrites précédemment (dépenses globalisées par catégories d'achats – cf. partie 1.2 – et par fournisseurs – cf. partie 3.1.1.1). Les outils internes présentés à la Cour présentent par ailleurs un certain degré d'approximation¹⁵⁰.

L'obtention d'une vision financière fine et fiable des marchés, nécessaire à la réalisation d'un audit pertinent des achats du SAELSI, nécessitait donc la réalisation d'extractions brutes sur Chorus ainsi qu'un certain nombre de retraitements. Malgré les demandes de la Cour proposant une méthodologie pour obtenir ces données, le SAELSI n'a pas souhaité effectuer ce travail qui lui semblait impossible en l'état de ses capacités.

La Cour a donc été contrainte de procéder à ce travail par elle-même avec un risque d'erreur qu'il convient de signaler ici¹⁵¹. Parmi ces retraitements, il a notamment fallu déterminer, en lien avec le SAELSI, les référentiels de programmation pertinents (catégories d'achats relevant du périmètre du contrôle et non définies au préalable par le SAELSI – cf. partie 1.2), effectuer les rapprochements nécessaires entre les données police et gendarmerie nationales, vérifier la cohérence des données et nettoyer progressivement le fichier des incohérences apparues (dépenses dépourvues de numéro de contrat, de nom de fournisseur, ou encore d'affectation à un référentiel de programmation ; dépenses hors périmètres ; référentiels et noms des fournisseurs non linéaires sur la période, notamment du fait de l'intégration de plusieurs services préexistants au sein du SAELSI).

Pour l'avenir, le SAELSI devrait systématiser le suivi financier par marché, qui n'apparaît pas excessivement complexe à mettre en œuvre si le service s'organise efficacement pour suivre cette information. D'une part, une saisine de l'information financière lors de la passation d'un marché devrait permettre de répertorier le montant prévu ou/et estimé du marché. D'autre part, la mise en place d'un tableau de correspondance des numéros d'engagement juridique et de contrat avec les numéros de marché devrait permettre ensuite, à intervalle régulier et de façon sécurisée, de connaître le montant exécuté par marché à partir d'une extraction simple de Chorus. Une solution optimale consisterait à acquérir un logiciel de gestion des marchés plus adapté à ce genre de suivi (cf. partie 3.2.2.3).

Il convient de rappeler à cet égard que la note du 5 février 2014 sur les directives liées à la passation et à l'administration des marchés publics prévoyait, dès la création du SAELSI, que : « *Les marchés fractionnés en cours de validité doivent faire l'objet d'un suivi permettant d'enregistrer les commandes passées, pour chaque période contractuelle en cas de marché reconductible, avec mention des articles, des prix, des engagements (min et max). Il s'agit de retrouver rapidement l'état d'exécution d'un marché, les éléments de prix, et de faire le point des engagements obligatoires restant à courir jusqu'à la date de reconduction ou du terme contractuel* ».

¹⁵⁰ Courriel du sous-directeur adjoint des achats du SAELSI, 13 juillet 2017 : « *Nous ne pouvons vous fournir que les éléments issus des outils de suivi que nous avons mis en place au regard de notre besoin. Aussi avons-nous d'une part la liste des marchés [...] laquelle ne comporte pas d'information financière, et un suivi des demandes d'achat et des commandes passées qui enregistre les différents EJ, sans que soit mentionné le numéro Chorus du marché de référence. Il ne s'agit dans les deux cas que d'outils internes adoptés après la création du SAELSI [...] et adaptés, au fur et à mesure, au besoin d'une part de gestion administrative de la vie des contrats [...] et d'autre part de suivi des demandes d'achat [...]. Il ne s'agit pas de références comptables.* »

¹⁵¹ Des décalages peuvent notamment être constatés entre les données du SAELSI et les données Chorus extraites et retraitées. Par ailleurs, en l'absence d'un tableau de correspondance des engagements juridiques avec les numéros de marchés, le niveau de suivi le plus précis possible était celui du numéro de contrat (un marché étant « décliné » en plusieurs numéros de contrat sans qu'il soit possible, en l'état des informations disponibles, de les identifier et de les regrouper de façon systématique).

Annexe n° 8 : organisation du dispositif d'achat

La direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI), qui porte la fonction de RMA, est chargée de piloter, organiser et animer la fonction achat des services centraux et déconcentrés du ministère. À ce titre, elle a vocation à piloter l'ensemble des actions de la politique d'achat pour tous les périmètres¹⁵², sous la supervision du comité ministériel des achats présidé par le secrétaire général et qui se tient trois fois par an, en présence de l'ensemble des directions générales et services centraux du ministère.

Depuis sa création, le SAELSI est quant à lui compétent pour élaborer et conduire la politique d'achat métier de la sécurité intérieure, ainsi que pour assurer la passation et l'exécution des marchés publics relevant de la police et de la gendarmerie nationales¹⁵³, à l'exception de certains achats exécutés directement au niveau déconcentré.

Sur le périmètre de l'enquête, à l'exception du cas spécifique de la maintenance automobile et de quelques achats spécifiques (cf. partie 3.2.3), les supports juridiques nationaux mis en place par le SAELSI couvrent ainsi l'essentiel des besoins des forces de l'ordre.

Le SAELSI et le RMA sont en relation dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'achat interministérielle définie par la DAE (participation aux marchés interministériels et performance des achats), autre acteur important du dispositif d'achat, ainsi que dans le cadre de l'élaboration de la politique d'achat ministérielle.

Au niveau déconcentré, les SGAMI ont vocation à optimiser la fonction achat pour l'ensemble des services de police et de gendarmerie implantés dans la zone de défense et de sécurité, en cohérence avec les politiques achat interministérielle (DAE), ministérielle (RMA), et sectorielle (SAELSI). Dans ces conditions et de manière subsidiaire, les SGAMI sont compétents s'agissant de l'achat d'équipements des forces de sécurité. Sur le périmètre de l'enquête, ces services ne conservent toutefois, en principe, une latitude que pour répondre à des besoins propres aux services de sa zone, non couverts par les supports nationaux¹⁵⁴.

Le SAELSI, compte tenu de son champ de compétences (achats métiers de la sécurité intérieure) est chargé, par délégation du RMA, de l'animation de la fonction achat des SGAMI. Il a vocation en particulier à piloter les mesures conduites par les secrétariats généraux en lien avec la politique d'achat ministérielle et interministérielle, en matière de définition de leur plan d'action achat, ainsi qu'à s'assurer, en coordination avec le RMA, qu'ils concourent à l'atteinte des objectifs de performance des achats.

Enfin, certains achats demeurent exécutés directement aux niveaux central (sur les budgets des directions centrales) et déconcentré (sur les budgets propres des services de police

¹⁵² Dans son rôle ministériel et sur son champ de compétences (achat immobilier, fournitures de biens et services ordinaires...), elle apporte également son soutien dans le déploiement des marchés nationaux ou dans la passation de marchés complexes. Il peut également s'agir de la modernisation des outils des acheteurs, ou encore de l'évolution des processus de la commande publique, des conditions d'exécution des marchés, du pilotage des marchés nationaux.

¹⁵³ L'article 29 du décret du 12 août 2013 dispose que le SAELSI « *organise et met en œuvre la commande publique réalisée au sein de la mission sécurité. Il assure la passation des marchés publics dans ce périmètre et en informe le [RMA] pour tous les marchés supérieurs à un montant déterminé par décision du ministre. Il contribue à la politique de professionnalisation de la filière achat du ministère pour l'ensemble de la mission sécurité [...] veille à la cohérence d'ensemble de la politique des achats [...] propose toute mesure de mutualisation et de rationalisation* ».

¹⁵⁴ Il convient de préciser qu'en matière d'achats, les relations entre le SAELSI et la PP (SGAMI Île-de-France) sont similaires à celles entretenues avec les autres SGAMI.

et de gendarmerie au niveau local), s'agissant en principe de dépenses ne dépassant pas les seuils des procédures adaptées.

Les achats réalisés au niveau déconcentré, hors véhicules

En matière d'armement, les SGAMI déclarent avoir dépensé en propre pour la police nationale, en moyenne annuelle, entre 12 000 € (SGAMI Sud-Ouest et SGAMI Nord) et 34 000 € (SGAMI Sud-Est). Les dépenses les plus importantes constatées sur la période ont été de 49 000 € en 2016 (SGAMI Sud-Est) et de 56 000 € en 2015 (SGAMI Est). Les achats liés à l'armement de la gendarmerie dans la zone Ouest se situent en moyenne annuelle à hauteur de 17 000 € (avec un point haut à hauteur de 20 000 € en 2015), soit un niveau proche de celui constaté pour la police nationale. Les montants recensés auprès des autres régions de gendarmerie sont toutefois extrêmement hétérogènes¹⁵⁵.

De même, les achats de munitions pour la police oscillent entre 14 000 € en moyenne annuelle (SGAMI Nord et SGAMI Est) et 43 000 € (SGAMI Sud-Est), avec des pics plus importants certaines années. À l'inverse, aucune région de gendarmerie n'a déclaré d'achats de munitions ou de manière marginale.

En matière d'habillement, les SGAMI annoncent des montants élevés pour la police, par exemple pour la zone Sud (149 000 € en moyenne annuelle) et la zone Sud-Est (220 000 €), tandis que seules quelques régions de gendarmerie font état de dépenses d'habillement (13 000 € en moyenne annuelle dans la zone Ouest, 33 000 € dans la zone Île-de-France, 22 000 € en 2016 pour la seule région Franche-Comté).

Il convient de signaler le cas particulier du SGAMI Île-de-France, qui a pu effectuer récemment des achats plus importants en matière d'armement et munitions (182 000 € en 2016), d'habillement (660 000 €), de moyens de protection et d'intervention (643 000 €), voire d'acquisition de véhicules quatre roues (191 000 € en 2014) ou deux roues (110 000 € en 2015).

La pertinence de la mesure de la performance achat

Le SAELSI conteste toutefois cette faible performance des achats, qui repose selon lui sur la méthode de calcul des économies achats et sur le périmètre des achats pris en compte, notamment l'exclusion des achats liés à la sécurité et de ceux réalisés par l'intermédiaire de l'UGAP. La DAE réfute toutefois la pertinence des arguments du SAELSI à l'encontre de la méthodologie élaborée pour la mesure de la performance des achats, qui selon elle n'exclut pas les achats précités.

En effet, selon le service, les marchés liés à la sécurité seraient exclus du champ alors qu'ils constituent son cœur de métier et l'essentiel de ses achats¹⁵⁶. Le service s'interroge sur cette exclusion, puisque les marchés concernés ne sont notamment pas des marchés de sécurité et de défense au sens du décret.

À l'inverse, la DAE indique qu'elle n'exclut pas les achats spécifiques à la sécurité intérieure, dès lors que ceux-ci ne relèvent pas du décret précité. En accord avec les ministères, l'assiette en volume des achats de l'État, retenue pour fixer les objectifs ministériels d'économie achat et pour comptabiliser les économies réalisées, est calculée en excluant les achats du

¹⁵⁵ Il en va de même pour la zone Île-de-France qui consacre 18 000 € de dépenses annuelles en moyenne sur cette catégorie d'achat pour la gendarmerie. Les achats paraissent plus élevés encore dans d'autres zones : ainsi dans la zone Sud, la région de gendarmerie Midi-Pyrénées déclare à elle-seule dépenser 21 000 € en armement en 2016. Dans la zone Sud-Est, la région de gendarmerie Auvergne Rhône-Alpes indique des dépenses de 15 000 à 20 000 € par an sur la période. Dans les zones Est et Sud-Ouest en revanche, les montants déclarés paraissent marginaux.

¹⁵⁶ Au sens de la nomenclature des achats de l'État, le domaine de la défense et de la sécurité comprend notamment les armes, tout type de matériel de maintien de l'ordre, y compris l'acquisition de véhicules, tout type de protection balistique et notamment les gilets pare-balles, tout type de protection NRBC. Les seuls achats majeurs non concernés par le domaine seraient donc les achats relatifs à l'habillement.

domaine 42 de la nomenclature des achats de l'État, spécifiquement dévolu aux achats de défense et de sécurité.

Selon la DAE, le ministère de l'intérieur passerait des marchés que ses services imputent sur un groupe de marchandises du domaine 42, alors qu'à son sens, il ne s'agit pas d'achats de défense et de sécurité. Dès lors, il ne serait pas possible d'en comptabiliser les économies, ce qui aurait été le cas si ces mêmes marchés avaient été imputés comme il se devait hors du domaine 42. Ces points auraient déjà été indiqués au ministère par la DAE.

Le SAELSI indique par ailleurs que les véhicules ne pourraient être pris en compte du fait de leur externalisation à l'UGAP, qui valorise ses économies d'achats pour son propre compte auprès de la DAE. Il précise que le calcul de la performance achats des véhicules spécifiques a été fourni par l'UGAP et représenterait un montant de 3,5 M€ qui sera tout de même soumis par fiche IMPACT à la DAE.

La DAE conteste également les indications du SAELSI en ce qu'elle n'exclurait pas non plus du calcul des économies, les achats réalisés auprès de l'UGAP par un ministère. En effet, un mode opératoire est bien prévu à cet effet. En 2016 et 2017, plusieurs autres services du ministère de l'intérieur auraient d'ailleurs déclaré des économies achat de cette nature dans le logiciel IMPACT. Dès lors qu'un ministère enregistre une fiche d'économie achat, y compris par recours à l'UGAP, la DAE s'engage à l'étudier, si besoin après des échanges avec le ministère.

Au total selon le SAELSI, dont la position est contestée par la DAE, seuls 20 % de ses achats ont ainsi pu faire l'objet d'une valorisation en 2016¹⁵⁷. La cible ne serait donc pas adaptée car fixée forfaitairement sur le montant total des achats du SAELSI, compte tenu du taux moyen d'économie d'achat attendu pour les achats de l'État hors défense et sécurité (2,5 %). L'économie d'achat à réaliser annuellement devrait être seulement de 1,78 M€ pour le SAELSI (hors informatique).

Ce service enregistre un montant total d'économies validées par la DAE de 34,88 M€, depuis sa création en 2013. À ce résultat, il conviendrait selon lui d'ajouter la performance achats de sécurité et de défense qui seraient exclus, depuis 2016, du périmètre pris en compte par la DAE (6 M€ pour les années 2016 et 2017). Pour l'année 2017, le montant d'économies déclaré par l'UGAP à la DAE concernant les véhicules spécifiques du ministère de l'intérieur représenterait un montant supplémentaire de 5,9 M€.

Le service serait plus particulièrement mobilisé pour les gilets pare-balles qui représenterait un gain achats de 17 M€ par an. Une action serait actuellement menée par les DGPN et DGGN en direction du SG du ministère pour que ce gain puisse être valorisé.

¹⁵⁷ Sur la base de la répartition des équipements, le SAELSI indique qu'une interprétation stricte de la nomenclature des achats conduit à exclure de la mesure de la performance 44 % des achats réalisés par le service en 2016. S'y ajoute les achats de véhicules réalisés auprès de l'UGAP, qui représentent 36 % des achats en 2016 (sauf cas marginal comme une négociation aboutissant à une baisse supplémentaire des tarifs de l'UGAP).

Annexe n° 9 : dépenses d'équipement des BOP par nature (en M€)

<i>BOP</i>	BOP	Dépenses	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Centraux</i>	CCEG Commandement des écoles de Gendarmerie Nationale	Armes - Munitions	0				
		Habillement	0,1	0,1			
		Véhicules	0,5	0,5	0,1	0,7	0,7
		Total CCEG	0,7	0,6	0,5	0,7	0,7
	CCSC Commandement et Soutien Central Police Nationale	Armes - Munitions	3,5	1,9	1,4	2,5	35,5
		Habillement	23,7	36,8	16,8	24,2	32,2
		Protection - Intervention	1,2	1,1	0,5	7,3	34,1
		Véhicules	5,2	7,1	20,3	35,9	46,7
		Total CCSC	33,7	47	39	69,8	148,5
	CDGN Commandement Direction de la Gendarmerie Nationale	Armes - Munitions	5,2	4,4	3,2	15,3	13
		Habillement	27,6	30	36	26,6	33,6
		Protection - Intervention		4,3	1,6	15,1	37,5
		Véhicules	11	28,1	31	50,7	81,2
		Total CDGN	43,9	66,8	71,9	107,8	165,5
	CDRI Direction du Renseignement Intérieure	Armes - Munitions	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
		Habillement	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
		Protection - Intervention	0	0,1	0,1	0	0
		Véhicules	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
		Total CDRI	0,5	0,3	0,3	0,4	0,5
	CPAF Police aux Frontières	Armes - Munitions	0,1	0,1	0	0	0,1
		Habillement	0	0	0	0	0
		Protection - Intervention	0	0	0	0	0
		Véhicules	0	0	0	0	0
		Total CPAF	0,1	0,1	0,1	0	0,1
	CPJC Police Judiciaire et Coopération Internationale	Armes - Munitions	0,1	0	0	0	0,1

<i>BOP</i>	BOP	Dépenses	2012	2013	2014	2015	2016
		Habillement	0	0	0	0	0
		Protection - Intervention	0	0	0	0,1	0,1
		Véhicules	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1
	Total CPJC		0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
	CSPC Sécurité Paix et Ordre Publics	Armes - Munitions	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Habillement	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
		Protection - Intervention	0,1	0,2	0,2	0,2	0,6
		Véhicules	1,2	1,1	2,6	3	3
	Total CSPC		1,5	1,5	3,2	3,6	4,1
<i>Total Centraux</i>			80,6	116,4	115,2	182,7	319,7
<i>Outre-Mer</i>	CGOM Commandement de la Gendarmerie Outre-Mer	Habillement	0				
		Véhicules	3	2,4		2,8	2,8
	Total CGOM		3,1	2,4		2,8	2,8
	COUM Commandement Outre-Mer	Armes - Munitions	0,1	0	0	0	0
		Habillement	0	0,1	0	0	0
		Protection - Intervention	0	0	0	0	0
		Véhicules	1,3	1,2	3,8	1,1	2,9
	Total COUM		1,5	1,2	3,9	1,2	3
<i>Total Outre-Mer</i>			4,6	3,6	3,9	4	5,8
<i>Zonaux</i>	Zone Est	Armes - Munitions	0,4	0,2	0,1	0,2	0,1
		Habillement	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Protection - Intervention	0,1	0,1	0,1	0	0,1
		Véhicules	5,1	5,2	5,7	5,9	5,1
	Total Zone Est		5,6	5,6	6	6,2	5,4
	Zone IDF	Armes - Munitions	0,9	0,9	0,6	0,5	0,6
		Habillement	0,6	0,7	0,7	0,5	0,7
		Protection - Intervention	0,2	0,2	0,2	0,4	0,6

<i>BOP</i>	BOP	Dépenses	2012	2013	2014	2015	2016
		Véhicules	14	13,7	13,8	14,0	13,8
	Total Zone IDF		15,8	15,4	15,3	15,6	15,7
	Zone Nord	Armes - Munitions	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
		Habillement	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
		Protection - Intervention	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
		Véhicules	3,6	3,6	4,3	3,9	3,8
	Total Zone Nord		4,2	3,9	4,6	4,2	4,3
	Zone Ouest	Armes - Munitions	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
		Habillement	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Protection - Intervention	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Véhicules	5,5	5,6	6	6	6
	Total Zone Ouest		5,8	5,9	6,4	6,3	6,30
	Zone Sud	Armes - Munitions	0,3	0,30	0,2	0,2	0,2
		Habillement	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Protection - Intervention	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3
		Véhicules	5,6	5,6	6,9	6,8	7,4
	Total Zone Sud		6,1	6,2	7,5	7,2	8,1
	Zone Sud-Est	Armes - Munitions	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
		Habillement	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Protection - Intervention	0,2	0,2	0,4	0,3	0,4
		Véhicules	4,7	4,7	4,9	5,1	5,1
	Total Zone Sud-Est		5,5	5,1	5,5	5,7	5,7
	Zone Sud-Ouest	Armes - Munitions	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
		Habillement	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Protection - Intervention	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
		Véhicules	3,9	3,9	4,3	4,6	4,5
	Total Zone Sud-Ouest		4,1	4,2	4,7	5	4,9
<i>Total Zonaux</i>			47	46,4	50,1	50,3	50,4
<i>Total général</i>			132,2	166,5	169,2	237	375,9

Source : Chorus

Annexe n° 10 : caractéristiques du recours aux centrales d'achat

Proportion du recours aux centrales d'achat par le SAELSI (2012-2016)

<i>NSPA-UGAP</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>UGAP</i>	18,4 % 17,8 M€	41,3 % 60,1 M€	46,8 % 68,8 M€	42,9 % 77,1 M€	38,1 % 117,3 M€
<i>Protection-Intervention</i>	0,0 %	0,5 %	0 %	0,8 %	0,2 %
<i>Véhicules</i>	18,4 %	40,8 %	46,8 %	42,1 %	37,8 %
<i>NSPA</i>	8,2 % 8,0 M€	3,6 % 5,2 M€	9,4 % 12,83 M€	11,5 % 20,6 M€	4,3 % 13,3 M€
<i>Protection-Intervention</i>	1,7 %	1,2 %	1,2 %	3,1 %	1,4 %
<i>Armes</i>	6,3 %	2,3 %	8,1 %	8,3 %	2,9 %
<i>Véhicules</i>	0,8 %	00 %	0,1 %	0 %	0 %

Source : Chorus – Référentiels de programmation validés par le SAELSI.

Le SAELSI dispose actuellement de plusieurs conventions avec l'UGAP qui recouvrent l'essentiel de ses achats particuliers auprès de la centrale¹⁵⁸, principalement la convention de partenariat définissant les modalités de recours à l'UGAP pour la satisfaction des besoins de la police et de la gendarmerie en véhicules terrestres spécifiques, en vigueur depuis le 17 janvier 2017 pour une durée ferme de quatre ans. Les achats effectués auprès de l'UGAP ne requièrent toutefois pas l'existence de conventions préalables. Pour le SAELSI, la conclusion de conventions est recherchée dans le cadre d'achats répétitifs afin de pouvoir négocier le taux d'intermédiation de l'UGAP et de définir le taux d'avance, qui permet d'obtenir des conditions plus favorables en prenant en compte la totalité des prévisions de besoins. La sécurité civile, qui avait été rattachée à la précédente convention de 2013 par un avenant d'août 2014, en est toutefois exclue¹⁵⁹. Cette convention définissait les modalités du recours à l'UGAP pour les véhicules dont les marchés sont spécifiques aux forces de l'ordre (80 à 100 M€ HT par an). Pour les autres véhicules, le service des achats se rattache à la convention-cadre portée par la DAE et définissant les modalités selon lesquelles l'UGAP satisfait les besoins des services de l'État pour leurs achats de véhicules légers.

La convention en vigueur actuellement avec la NSPA160 a quant à elle été signée le 19 mai 2016 pour une durée ferme d'une année civile à reconduction tacite au début de chaque année budgétaire. Elle définit les modalités de recours à la centrale par le SAELSI, pour l'ensemble des matériels que la NSPA propose, et précise essentiellement les modalités de paiement d'avances (à hauteur de 100 % du montant de la commande).

¹⁵⁸ Il est question ici des achats métiers des forces sur le périmètre de l'enquête, qui ne recouvrent donc pas des achats transverses bénéficiant de conventions interministérielles, comme les véhicules « ordinaires ».

¹⁵⁹ Les conventions précédentes ne concernaient par ailleurs que la police nationale.

¹⁶⁰ *NATO Support and Procurement Agency* – Agence de soutien et d'acquisition de l'OTAN ; anciennement *NAMSA, NATO Maintenance and Supply Agency* – Agence d'entretien et d'approvisionnement de l'OTAN. La France a adhéré à l'association COMMIT (*COMMon Item Material Management*) à compter du 1^{er} janvier 2003, régie par l'accord d'association n° 139 qui met en place une bourse d'échange logistiques entre pays adhérents.

Annexe n° 11 : une mutualisation logistique aboutie : la gestion des gilets pare-balle individuels par le CNSL

Une section du CNSL est spécifiquement chargée d'assurer l'ensemble de la mission logistique concernant les moyens de protection balistique (gilets pare-balle individuels) au profit des deux forces de la sécurité intérieure. Cette mission se décline en trois phases :

- réception, recette et stockage : les gilets sont livrés au CNSL par le fournisseur à une fréquence qui atteignait 1 200 par semaine à l'automne 2017. Il est procédé à une recette qualitative en présence du fournisseur sous la forme d'un test balistique effectué sur un gilet par lot. Conformément à la réglementation, la résistance du pack balistique est testée dans le couloir de tir du laboratoire d'expertise balistique et technique du CNSL¹⁶¹, qui procède également à des essais textiles. Un procès-verbal est ensuite dressé pour la mise en stock ;
- distribution : le CNSL livre les écoles de police et de gendarmerie avec ses propres vecteurs. Il recourt désormais à une société de transport pour déployer les gilets dans les services, s'étant fixé depuis l'été 2016, pour la gendarmerie, et le 1^{er} janvier 2017, pour la police, l'objectif d'assurer le renouvellement des gilets dans un délai de 7 jours¹⁶². Les services rencontrés par la Cour ont confirmé l'accélération sensible du délai de renouvellement des gilets, toutefois aucun suivi du respect de cet objectif n'est assuré ;
- réception des effets usagés, tri et élimination : le CNSL est enfin chargé de la prise en charge des gilets usagés, soit pour les reconditionner soit pour en assurer l'élimination, au moyen d'une société partenaire¹⁶³.

¹⁶¹ À noter que seuls les gilets pare-balle individuels font l'objet de tests de résistance.

¹⁶² Les demandes de renouvellement parviennent au CNSL, qui considère que le contrôle de la demande a déjà été fait. Celle-ci est donc systématiquement validée, en considération de l'objectif de délai de livraison en sept jours, alors que le fonctionnaire ou le militaire doit en principe d'abord restituer son gilet usagé à l'appui de sa demande de renouvellement.

¹⁶³ Destruction valorisée à raison de 2,06€/kg.

Annexe n° 12 : illustration des conséquences d'un immobilier inadapté au stockage de matériels sensibles

Dans la zone police, un exemple de l'inadaptation de l'immobilier de la police au stockage des matériels peut être relevé dans un service de la DTSP 92 où, faute de place et en raison de la configuration des locaux, une armurerie unique contient l'armement, individuel et collectif, ainsi que la soute à munitions, qui n'en est pas séparée. Il en résulte une importante concentration de matériel sensible qui excède la capacité de l'armurerie depuis la livraison des nouveaux fusils d'assaut (HK G36). Par ailleurs, l'armurerie est partagée avec d'autres services de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) ainsi que de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), ce qui nuit à la clarté d'agencement du stock. De plus, le service ne dispose de vision ni sur les commandes de ces services ni sur leurs flux entrants.

Des pistolets mitrailleurs de marque Beretta, retirés du service et collectés dans les unités du département, sont entreposés dans des cellules de dégrisement désaffectées, entassés avec leurs munitions et la Cour a constaté l'absence de plusieurs armes de force intermédiaire (lanceurs de balles de défense) qui auraient dû être contenus dans l'armurerie d'après le dernier inventaire. Ces conditions dégradées de stockage contrastent avec la situation d'autres services territoriaux de police, comme la DDSP de l'Oise. Celle-ci dispose d'un hôtel de police récent, permettant de conserver les matériels dans de bonnes conditions, incluant un accès sécurisé aux armoires fortes et des locaux séparés pour le stockage des armes et des munitions.

Dans la zone gendarmerie, une compagnie du groupement départemental de l'Oise présente des conditions de conservation de ses matériels particulièrement insatisfaisantes, s'agissant notamment des armes et munitions. D'une part, faute de place, l'armement et les munitions des différentes unités rattachées à la compagnie (communauté de brigades, PSIG) sont stockés ensemble, au prix d'une confusion entre ces matériels. D'autre part, la capacité des bâtiments étant insuffisante, ce matériel sensible a été stocké entre 2007 et 2017 dans des containers placés à l'extérieur, non équipés d'alarme. Il en résulte, outre l'insuffisante sécurisation des conditions de stockage de ces matériels sensibles, un risque de détérioration liée à l'infiltration de l'humidité dans les containers. Le groupement indique à la Cour qu'il a été remédié à cette situation.

Annexe n° 13 : principales fonctionnalités de G2GMAT et de G2MPN en 2017

<i>Application</i>	<i>Périmètre</i>	<i>Catégorie de stocks</i>	<i>Acteurs</i>	<i>Objectifs</i>
<i>G2GMAT</i>	GN	<p>Stock magasin (en réserve du « corps » pour les besoins opérationnels ou de service)</p> <p>Stock en réserve ministérielle (approvisionnement rapide national)</p> <p>Stock en réserve de mobilisation.</p> <p>Stock du matériel de service (trace le matériel utilisé par les unités)</p>	<p>Organismes centraux</p> <p>Formations administratives,</p> <p>Unités administratives et les personnels (pour consultation),</p> <p>Ateliers techniques de la GN</p> <p>300 utilisateurs directs</p> <p>environ 137 000 utilisateurs en consultation</p>	<p>Gestion et suivi comptable des matériels immatriculés ou non par les services logistiques (matériel divers, armement, munitions, véhicules).</p> <p>Les changements d'affectation (unité administrative) et de statut des matériels génèrent des pièces justificatives qui permettent une traçabilité hors système d'information (prise en compte, mise en réserve, mise en service, maintenance, mise en réforme...).</p> <p>Les matériels spécifiques (armement, munitions) sont suivis au matricule ou au lot.</p> <p>Calculer automatiquement les balances dotations / existants.</p>
<i>G2MPN</i>	PN	<p>Articles consommables (imprimés, papier reprographie, habillement, moyens généraux)</p> <p>Articles livrés en lots (munitions, repas de garde à vue...)</p>	<p>Fonctionnaires de police,</p> <p>Services de police,</p> <p>Gestionnaires et services dépensiers,</p> <p>SAELSI,</p> <p>ECLPN,</p> <p>CNSL,</p> <p>SGAMI/SATPN</p> <p>12 000 utilisateurs environ</p>	<p>Passation et traitement des commandes internes sur catalogue (fournisseur SAELSI ou SGAMI),</p> <p>Passation et traitement des commandes externes (fournisseurs externes)</p> <p>Réception des matériels, mise en stock</p> <p>Gestion des stocks</p> <p>Gestion des parcs : automobiles, armement, protection individuelle (gilet pare-balles, casques,.)</p>

<i>Application</i>	Périmètre	Catégorie de stocks	Acteurs	Objectifs
				Gestion de l'affectation opérationnelle de chaque fonctionnaire.
<i>Vulcain-MI automobile</i>	PN-GN	Pièces détachées automobiles, ingrédients (huile par exemple) et en cours d'usage (CU) : pièces d'occasion prélevées sur les véhicules réformés)	Ateliers garages pour les réparations Directions actives clientes en visualisation SGAMI pour la gestion SAELSI	Permet aux ateliers automobiles de gérer leurs stocks de pièces détachées et de retracer les opérations réalisées sur les véhicules

Annexe n° 14 : projets d'amélioration des systèmes d'information logistique dans la police et la gendarmerie (2017)

<i>GN attribution et suivi individuel des équipements et de l'armement</i>	G2GMAT est interfacée avec l'application RH Agorh@ de la gendarmerie nationale et récupère les éléments relatifs à l'organisation administrative de la GN et au suivi de ses personnels. Les fonctionnalités permettant à chaque militaire de suivre sa future dotation individuelle d'équipement et, le cas échéant, de demander des corrections doivent être intégrées en 2018.
<i>GN remplacement de l'infocentre</i>	L'infocentre de la gendarmerie BX-10 récupère les données G2GMAT. De facture ancienne, il devrait être remplacé à l'horizon 2020. Un projet d'infocentre commun à la police et à la gendarmerie serait mis à l'étude par le STSI (2). Aucun calendrier prévisionnel n'a été communiqué à la Cour.
<i>PN interfaçage de G2MPN avec le futur SIRH Di@logue 2</i>	Conçue au début des années 2000, G2MPN devrait s'adosser à la nouvelle application RH de la police, DI@LOGUE 2, pour récupérer l'ensemble des données relatives aux personnels de la PN afin d'améliorer la fiabilité de son fonctionnement. La bascule est prévue en 2019.
<i>GN parachèvement de l'interface G2GMAT /CHORUS</i>	G2GMAT est interfacée avec CHORUS (système d'information financière de l'État). Cet interfaçage doit être amélioré car un certain nombre de biens présents dans G2MAT ne sont pas recensés dans CHORUS. À l'inverse, environ 700 produits présents dans CHORUS n'ont pas de fiche d'immobilisation dans G2GMAT. Cette régularisation devait être parachevée fin 2017.
<i>GN/PN extension du périmètre de l'application Vulcain-MI</i>	Vulcain MI peut alimenter (par une interface semi manuelle) G2GMAT sur les éléments relatifs au kilométrage parcouru des véhicules de la GN afin de suivre l'évolution du parc et établir les besoins théoriques de renouvellement. Cette fonctionnalité pourrait être étendue au parc automobile de la PN suivi par G2MPN (pas de calendrier prévisionnel). Le SAELSI mettrait à l'étude l'extension de cette application à l'ensemble des garages gérés par les SGAMI (modalités d'interfaçage avec Vulcain-MI et calendrier prévisionnel non communiqués)
<i>PN développement du projet « file d'attente »</i>	Le SGAMI Nord a conçu et déployé une application « en lecture seule » dite « file d'attente » qui permet de retracer le positionnement des véhicules à réparer, en cours de réparation ou immobilisés dans les garages. Cette application pourrait être étendue à l'ensemble des ateliers de maintenance gérés par les SGAMI. Son interfaçage avec Vulcain MI n'est pas envisagé à ce stade.

Source : Cour des comptes d'après les informations communiquées par le SAELSI