

N°25

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 2003

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure,*

Par M. Aymeri de MONTESQUIOU,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE</b> .....	8
<b>PREMIÈRE PARTIE : UNE MÉTHODE ORIGINALE MISE EN ŒUVRE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	10
<b>I. L'ÉVALUATION DE L'ORGANISATION INITIALE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE APRÈS L'ADOPTION DE LA LOPSI</b> .....	10
<b>A. L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE LA LOPSI</b> .....	11
1. <i>La censure par le Conseil constitutionnel, pour des raisons formelles, des dispositions relatives à l'évaluation de la LOPSI</i> .....	11
2. <i>La reprise du dispositif d'évaluation lors de la discussion du projet de loi de finances pour l'année 2003</i> .....	12
<b>B. UN ÉTAT DES LIEUX INITIAL POUR ÉVALUER LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOPSI</b> .....	12
1. <i>Le souhait de votre rapporteur de garantir la lisibilité des actions menées</i> .....	12
2. <i>La nécessaire évaluation des résultats d'une politique prioritaire bénéficiant de moyens accrus</i> .....	13
<b>II. UN CROISEMENT DES POINTS DE VUE INTERNES ET EXTERNES À L'ADMINISTRATION</b> .....	14
<b>A. UNE ÉTUDE AXÉE AUTOUR DE DEUX QUESTIONS TRANSVERSALES POUR LE FONCTIONNEMENT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE</b> .....	14
1. <i>L'organisation du temps de travail</i> .....	14
2. <i>Les systèmes d'information</i> .....	15
<b>B. DES TRAVAUX FONDÉS SUR L'ANALYSE D'EXPERTS EXTÉRIEURS ET MENÉS EN LIAISON AVEC LES DEUX MINISTÈRES CONCERNÉS</b> .....	17
1. <i>Le concours des services des deux ministères</i> .....	17
2. <i>L'étude préliminaire confiée aux experts d'ACCENTURE</i> .....	18
3. <i>L'association constante de votre rapporteur aux travaux des consultants, en liaison avec les ministères</i> .....	19
4. <i>Des auditions de votre rapporteur en Tarn-et-Garonne et auprès des principaux syndicats de police</i> .....	19

<b>DEUXIÈME PARTIE : UN CONSTAT : L'ABSENCE DE DÉFINITION DES MOYENS ET DES MISSIONS FONDÉE SUR LES BESOINS PRIORITAIRES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE</b> .....	22
<b>I. UNE RÉPARTITION DES MOYENS HUMAINS INSATISFAISANTE</b> .....	22
A. UNE RÉPARTITION DES EFFECTIFS INADAPTÉE AUX ÉVOLUTIONS DE LA DÉLINQUANCE .....	23
1. <i>Une préoccupation ancienne du Parlement</i> .....	23
2. <i>Un outil hétérogène selon les forces de sécurité : les effectifs de référence</i> .....	25
B. DES RÉFORMES EN COURS DANS LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES COMPÉTENCES ET DANS LES MODES D'INTERVENTION .....	27
1. <i>Deux priorités dans la gendarmerie : les secteurs péri-urbains et la constitution des communautés de brigades</i> .....	27
2. <i>Les réformes de l'organisation hiérarchique dans la police nationale</i> .....	28
<b>II. DES MOYENS INFORMATIQUES DISPARATES ET INADAPTÉS AU SUIVI ET À LA GESTION DE L'ACTIVITÉ</b> .....	28
A. DES MOYENS MAL RÉPARTIS ET INSUFFISAMMENT UTILISÉS .....	28
1. <i>Une répartition inégale</i> .....	28
2. <i>Les principaux systèmes d'information employés par les forces de sécurité intérieure sont incomplètement utilisés</i> .....	29
B. L'IMPOSSIBILITÉ D'OPÉRER UN SUIVI FIA BLE ET UNE PROGRAMMATION DE L'ACTIVITÉ .....	30
1. <i>Des données multiples mal exploitées qui ne rendent pas compte de l'activité réelle des forces de sécurité</i> .....	30
2. <i>Un suivi statistique des faits de délinquance dans l'état 4001 incomplet et manquant de fiabilité</i> .....	31
<b>III. UNE ACTIVITÉ MARQUÉE PAR UN POIDS EXCESSIF DES TÂCHES SANS LIEN DIRECT AVEC LA SÉCURITÉ PUBLIQUE</b> .....	33
A. LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LEURS MISSIONS DE SÉCURITÉ PUBLIQUE PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES .....	34
1. <i>Les différences statutaires entre les forces de police et de gendarmerie</i> .....	34
2. <i>L'impact de certaines politiques mises en place par le précédent gouvernement</i> .....	35
B. UN POIDS EXCESSIF DES TÂCHES ANNEXES À LA MISSION PREMIÈRE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE .....	39
1. <i>Une identification malaisée des tâches administratives dépourvues de lien direct avec la sécurité publique</i> .....	39
2. <i>Des missions exercées au profit des administrations judiciaire et pénitentiaire très coûteuses en personnel</i> .....	40
C. UNE RÉPONSE INÉGALE AUX ATTENTES DES CITOYENS .....	44
1. <i>Une réception des plaintes insatisfaisante en termes de confidentialité et d'efficacité de l'organisation</i> .....	44
2. <i>Un traitement informatique des plaintes insuffisant</i> .....	45
<b>TROISIÈME PARTIE : LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AMÉLIORER LES MODES D'ORGANISATION</b> .....	46
<b>I. RATIONALISER L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL</b> .....	46

A. RÉSOUDRE LES PROBLÈMES LIÉS AU TEMPS DE TRAVAIL.....	46
1. Affermir le fondement juridique des rythmes de travail de la police nationale .....	46
2. Parvenir à une plus grande stabilité des rythmes de travail annuels de la gendarmerie nationale .....	48
B. TRAITER DIFFÉREMMENT CERTAINES TÂCHES NE RESSORTANT PAS DIRECTEMENT DE LA MISSION PRINCIPALE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE.....	49
1. L'externalisation .....	49
2. La gestion par d'autres administrations.....	50
3. La gestion par des personnels spécialisés ayant un statut de policier ou de gendarme .....	52
C. PROMOUVOIR UNE COOPÉRATION AVEC LA JUSTICE PLUS ÉCONOME EN MOYENS HUMAINS .....	54
1. Le déplacement des magistrats lors des opérations de gardes et d'escortes de détenus.....	54
2. Un recours accru à la visio-conférence.....	54
3. D'autres solutions à envisager .....	55
D. ENVISAGER UNE SIMPLIFICATION DE CERTAINES PROCÉDURES COÛTEUSES EN CHARGE DE TRAVAIL.....	55
1. Une simplification en cours pour les procédures de gestion administrative .....	55
2. Des possibilités à étudier pour les infractions mineures .....	55
<b>II. FAVORISER LA PLEINE APPROPRIATION DES RESSOURCES INFORMATIQUES .....</b>	<b>56</b>
A. METTRE A NIVEAU ET INTERCONNECTER LES RÉSEAUX EXISTANTS .....	56
1. Harmoniser le parc informatique .....	56
2. Un effort particulier à opérer à la préfecture de police de Paris .....	57
3. Conduire l'interconnexion des réseaux de la gendarmerie et de la police nationales .....	57
B. SIMPLIFIER L'UTILISATION DES RESSOURCES INFORMATIQUES .....	58
1. Supprimer les ressaisies et faciliter les procédures .....	58
2. Simplifier la nomenclature des tâches des utilisations informatiques .....	59
<b>III. VALORISER LES BONNES PRATIQUES DANS L'EXERCICE DU SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ .....</b>	<b>59</b>
A. RÉORGANISER L'ACCUEIL POUR UNE MEILLEURE ORIENTATION DES DEMANDES .....	60
1. Développer l'aide aux victimes .....	60
2. Rationaliser l'accueil téléphonique .....	60
3. Organiser l'accueil physique .....	61
4. Simplifier le dépôt des plaintes par télé-déclaration sur Internet .....	62
B. ADAPTER LES TENUES À LA CONDUITE D'OPÉRATIONS SUR LE TERRAIN .....	62
1. La réforme prévue des tenues vestimentaires dans la police nationale.....	62
2. Envisager une meilleure identification des policiers .....	63
C. ÉTABLIR LES RAPPORTS DE FIN DE MISSION SUR DES TERMINAUX EMBARQUÉS .....	63
1. Les problèmes posés par l'élaboration ex post des rapports de mission .....	63
2. Une réponse technique : les terminaux embarqués .....	64
D. PROMOUVOIR UNE CULTURE DE PERFORMANCE.....	65
1. Une volonté forte du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales .....	65
2. Une valorisation aux formes diverses à fonder sur des données incontestables .....	67

<b>CONCLUSION.....</b>	<b>68</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>70</b>
<b>REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS DE POLICE AUDITIONNÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR .....</b>	<b>76</b>
<b>UNITÉS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES VISITÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR .....</b>	<b>78</b>
<b>PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS .....</b>	<b>80</b>
<b>ANNEXE : RAPPORT D'ACCENTURE SUR L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL ET LES SYSTÈMES D'INFORMATION DES SERVICES DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE.....</b>	<b>83</b>

## INTRODUCTION

**Politique prioritaire de l'action gouvernementale, la sécurité intérieure bénéficie d'un fort accroissement des moyens alloués et des ressources en personnel** dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 : pour les années 2003 à 2007, il est prévu d'accorder sur cinq ans 5,6 milliards d'euros supplémentaires à la police et à la gendarmerie nationales qui doivent bénéficier de la création de 13.500 emplois durant la même période.

Ce choix politique répond à l'exigence de nos concitoyens de bénéficier pleinement du **droit à la sûreté, droit naturel et imprescriptible** ainsi que le rappelle la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : *« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression »* (article 2).

Il s'agit également de dissiper le profond sentiment de malaise des forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie nationales). En 2001, les défilés de gendarmes dans de nombreuses villes de France, alors que ce n'est pas dans leur tradition et que leur statut militaire ne les autorise pas à manifester, avaient été une des expressions les plus patentes du mouvement revendicatif des forces de sécurité intérieure.

Sous l'impulsion du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la nouvelle politique de sécurité du gouvernement français a permis de remotiver les hommes et les femmes qui concourent au maintien de la sécurité intérieure.

L'évolution favorable des statistiques de la délinquance est d'abord le fruit de la volonté politique du gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. Alors qu'une dégradation continue était observée depuis cinq ans, le nombre de faits constatés entre mai et décembre 2002 a légèrement diminué par rapport à l'année précédente. L'utilisation plus efficace des moyens accrus accordés à la sécurité n'est pas étrangère à cette tendance qu'il convient de conforter.

**Votre rapporteur estime que, conformément à l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la bonne utilisation de ces moyens doit constituer un impératif auquel est particulièrement attachée votre commission des finances, dans un contexte budgétaire difficile.**

Dans ce contexte, le présent rapport d'information vise à évaluer la situation initiale relative à l'organisation et au fonctionnement des forces de

sécurité intérieure au début de la période quinquennale prévue par la LOPSI, parallèlement à la démarche d'information du Parlement sur les résultats de la LOPSI.

**Votre commission des finances a fait le choix d'une méthode originale** : en recourant à un audit d'ACCENTURE, elle a souhaité confier à une instance extérieure à l'administration l'évaluation des conditions dans lesquelles la police et la gendarmerie nationales accomplissent leur mission de sécurité publique. Ainsi a été menée une étude systématique des modes d'organisation et des systèmes d'information des forces de sécurité intérieure et formulé des propositions visant à en améliorer le fonctionnement.

**Le rapport d'ACCENTURE, reproduit en annexe, a été un fort complément à la base des réflexions de votre rapporteur pour modifier l'organisation de la police et de la gendarmerie nationales.** Ce travail monographique a notamment été enrichi par les travaux de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, formée de représentants des corps d'inspection des deux ministères et des différentes forces de sécurité intérieure.

Compte tenu de ce choix méthodologique et des observations ainsi recueillies, **les propositions de votre rapporteur (cf. synthèse ci-après) visent principalement à recentrer l'action des forces de sécurité intérieure sur leur mission première de sécurité publique, à accroître les capacités d'intervention opérationnelle, à développer les primes au mérite, à permettre une meilleure appropriation des ressources informatiques et à améliorer les relations avec les usagers.**

## **LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

### **A) PERMETTRE A LA POLICE ET A LA GENDARMERIE NATIONALES DE SE CONSACRER PLEINEMENT A LEURS MISSIONS DE SECURITE PUBLIQUE**

#### **1. Recentrer l'activité des forces de sécurité intérieure sur leur mission première de sécurité publique**

L'exercice de nombreuses tâches administratives non directement liées à leur mission première de sécurité publique alourdit le travail quotidien des commissariats de police et des brigades de gendarmerie.

Le transfert de ces tâches à d'autres administrations permettrait de recentrer l'activité des forces de sécurité intérieure sur le service public de la sécurité.

#### **2. Réformer l'organisation des escortes et des gardes de détenus**

A l'instar de la plupart de ses partenaires européens, la France doit confier l'essentiel des missions d'escorte et de garde des détenus à l'administration pénitentiaire.

En concertation avec le ministère de la justice, il convient également d'encourager lors des transfèrements le déplacement des juges et non des prévenus et des fonctionnaires, afin de renforcer la présence sur le terrain des gendarmes et des policiers.

### **B) ASSURER PLUS EFFICACEMENT LA CONDUITE DES MISSIONS OPERATIONNELLES**

#### **1. Simplifier les procédures**

La simplification des procédures administratives doit se poursuivre par l'examen d'un allègement des procédures pour les délits les moins graves.

#### **2. Récompenser les fonctionnaires les plus méritants**

Dans le prolongement de la mise en place de primes au mérite récompensant les hommes et les unités les plus performantes, la valorisation des fonctionnaires les plus méritants implique également de renforcer les promotions au choix sur la base des objectifs de performance atteints.

#### **3. Adapter les tenues vestimentaires à la conduite d'actions opérationnelles**

Prévue dans la police nationale, la réforme des tenues vestimentaires doit se traduire par une meilleure adaptation des costumes des policiers à la conduite d'interventions opérationnelles sur le terrain.

## **C) GARANTIR LA PLEINE APPROPRIATION DES RESSOURCES INFORMATIQUES**

### **1. Compléter l'état 4001**

Outil informatique de suivi statistique des faits de délinquance, l'état 4001 souffre de son caractère incomplet et d'un manque de fiabilité de ses données.

Ces lacunes doivent être comblées et impliquent une simplification de la nomenclature dans la perspective du renforcement des fonctions de l'état 4001, aux fins notamment de programmation de l'activité des forces de sécurité intérieure.

### **2. Interconnecter les réseaux informatiques de la police et de la gendarmerie nationales**

Afin de permettre la coopération opérationnelle entre les forces de la police et de la gendarmerie nationales, l'interconnexion entre leurs réseaux informatiques doit constituer une priorité. Elle doit également garantir des échanges d'informations et des économies fondées sur la mutualisation des moyens.

### **3. Mettre à niveau l'équipement informatique de la préfecture de police de Paris**

Pour combler son retard en matière d'équipement informatique, la préfecture de police doit être plus particulièrement équipée de la main courante informatisée, à l'instar des services de la police nationale.

### **4. Améliorer la saisie des rapports de mission sur des terminaux embarqués**

Les informations pouvant transiter via des terminaux embarqués à bord des véhicules ont un caractère trop limité.

La généralisation de cette méthode doit également permettre d'établir les rapports de fin de mission en temps réel et de manière plus fiable.

## **D) CONFORTER LA RELATION AVEC LES CITOYENS**

### **1. Rationaliser l'accueil téléphonique**

Une amélioration de l'accueil téléphonique implique une adaptation des effectifs assignés au nombre de plaintes constatés et la mise en place d'un numéro d'appel commun à la police et à la gendarmerie nationales.

Le déport des appels non urgents ou pour des demandes relevant d'autres administrations par la mise en place d'un numéro spécifique doit être étudié, sur la base notamment des pratiques observées à l'étranger.

### **2. Etendre les bonnes pratiques concernant l'accueil physique des citoyens**

La généralisation des bonnes pratiques en termes d'accueil physique des citoyens traduit une grande hétérogénéité des situations.

L'aide aux victimes, l'aménagement d'espaces de confidentialité et l'évaluation par les usagers répondent à cet objectif.

### **3. Encourager la télé-déclaration sur Internet**

La télé-déclaration sur Internet des infractions mineures doit s'inspirer des pratiques développées localement en France et à l'étranger.

## **PREMIÈRE PARTIE : UNE MÉTHODE ORIGINALE MISE EN ŒUVRE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**L'originalité de la démarche retenue par votre commission des finances a résidé notamment dans le choix de recourir aux services d'experts extérieurs à l'administration, pour analyser le fonctionnement des forces de sécurité intérieure.**

Votre rapporteur a piloté l'ensemble du processus d'évaluation, selon des modalités précisées dès l'adoption de la LOPSI, à l'issue d'un travail d'enquête sur le terrain mené par ACCENTURE du 5 mars au 22 mai 2003. **Des échanges de votre rapporteur, tant avec les administrations centrales qu'avec les forces de sécurité intérieure ou leurs représentants, lui ont permis de disposer d'un double regard interne et externe à la police et à la gendarmerie nationales.**

Le présent rapport est le fruit de cette démarche originale et constructive, s'inscrivant pleinement dans l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

### **I. L'ÉVALUATION DE L'ORGANISATION INITIALE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE APRÈS L'ADOPTION DE LA LOPSI**

Dans le cadre de son rapport pour avis au nom de votre commission des finances sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)<sup>1</sup>, votre rapporteur avait défendu l'idée que l'évaluation annuelle de l'exécution de la LOPSI devait s'appuyer sur un point de départ incontestable.

Le rapport de votre commission sur la LOPSI préconisait ainsi la réalisation « *d'un audit portant état des lieux du fonctionnement et de l'organisation de nos forces de sécurité intérieure en 2002* »<sup>2</sup>.

**Le présent rapport vise à dresser un état des lieux initial avant la pleine mise en œuvre des moyens supplémentaires prévus par la LOPSI.**

---

<sup>1</sup> Rapport du Sénat n° 375, 2001-2002.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 104.

**Parallèlement, une évaluation régulière de la LOPSI doit permettre de mesurer les progrès accomplis.**

#### ***A. L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE LA LOPSI***

##### **1. La censure par le Conseil constitutionnel, pour des raisons formelles, des dispositions relatives à l'évaluation de la LOPSI**

L'article 5 du projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) déposé par le gouvernement a posé le principe d'une évaluation régulière des résultats de la LOPSI par une instance extérieure aux services concernés.

En première lecture, l'Assemblée nationale a amendé ces dispositions à un double titre.

D'une part, un amendement parlementaire a prévu la présentation annuelle d'objectifs de performance de la police et de la gendarmerie, dans le cadre de la loi de finances initiale. Cette disposition anticipait une obligation prévue à partir de 2006 pour l'ensemble des ministères par l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En outre, sur le modèle de l'article 54 de la LOLF, ces résultats devaient faire l'objet d'une communication au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement.

D'autre part, un amendement de l'Assemblée nationale a prévu le dépôt par le gouvernement d'un rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la loi d'orientation.

**Le Parlement exprimait ainsi sa volonté de mesurer les résultats de la politique de sécurité, compte tenu de l'effort budgétaire sans précédent dont elle bénéficiait.**

Ce dispositif a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel pour deux raisons formelles<sup>1</sup>. Le juge constitutionnel a rappelé que, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les dispositions législatives relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques devaient figurer dans une loi de finances. En outre, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur ordinaire n'avait pas compétence pour que soient appliquées de façon anticipée des dispositions relevant d'une loi organique.

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil constitutionnel n° 2002-460 DC du 22 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.*

## **2. La reprise du dispositif d'évaluation lors de la discussion du projet de loi de finances pour l'année 2003**

A l'initiative de nos collègues députés Marc Le Fur et Pierre Méhaignerie, le dispositif d'évaluation de la LOPSI a été « réintroduit » lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2003, dont il est devenu l'article 130. Cet amendement prévoyant un dispositif d'évaluation de la LOPSI était introduit dans le cadre d'une loi de finances initiale, sans référence à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. L'article 7 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure fut ainsi réécrit :

*« A compter de 2003, le gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport ayant pour objet, d'une part, de retracer l'exécution de la présente loi et, d'autre part, d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé et des moyens affectés à la réalisation de cet objectif. Ce rapport sera préparé par une instance extérieure aux services concernés ».*

### ***B. UN ÉTAT DES LIEUX INITIAL POUR ÉVALUER LA MISE EN OEUVRE DE LA LOPSI***

#### **1. Le souhait de votre rapporteur de garantir la lisibilité des actions menées**

Lors de l'examen de l'article 5 de la LOPSI du 31 juillet 2002, votre rapporteur avait souligné l'intérêt d'un état des lieux initial servant de point de départ pour l'évaluation annuelle de la loi. Au nom du gouvernement, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, s'était alors déclaré favorable à la réalisation d'un audit. Il confirmait la position qu'il avait prise en ce sens lors de son audition conjointe le 23 juillet 2002 par la commission des lois, la commission des finances et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

Parallèlement, les services de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, ont également été associés à la définition du présent rapport sur l'état des lieux initial sur l'organisation des forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leur mission de sécurité publique.

**Le présent rapport est ainsi complémentaire de ceux que doit remettre le gouvernement sur les résultats de la LOPSI.**

Cette démarche traduit la volonté d'assurer une continuité des objectifs dans les actions menées, afin de garantir la lisibilité et la cohérence de la politique de sécurité intérieure.

## **2. La nécessaire évaluation des résultats d'une politique prioritaire bénéficiant de moyens accrus**

**L'importance de l'effort budgétaire accordé à la sécurité intérieure justifie un contrôle particulièrement vigilant de l'utilisation des moyens alloués, conformément à l'esprit qui anime votre commission des finances.**

Votre rapporteur a agrégé aux crédits de la police nationale, votés lors de l'examen du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, les crédits de la gendarmerie votés lors de l'examen des crédits du ministère de la défense. La mesure des moyens globaux dont dispose la sécurité intérieure préfigure la délimitation d'une mission interministérielle relative à la sécurité, envisagée dans la définition de la nouvelle nomenclature budgétaire que prévoit la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Une mission interministérielle relative à la sécurité aurait toutefois un périmètre plus large, la présente étude étant limitée à la sécurité publique.

L'article 2 du projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit la création de 6.500 emplois dans la police nationale et de 7.000 emplois dans la gendarmerie nationale au cours de la période 2003-2007, soit un accroissement des effectifs des fonctionnaires titulaires de 4,9 % dans la police nationale<sup>1</sup> et de 7,1 % pour la gendarmerie nationale<sup>2</sup>. Au total, les créations d'emplois programmées représentent 5,9 % des effectifs des forces de sécurité intérieure<sup>3</sup>.

Les **crédits supplémentaires** s'élèvent à **5,6 milliards d'euros pour la période 2003-2007** (dont 2,7 milliards d'euros de crédits de rémunération supplémentaires), soit une augmentation moyenne de 1,12 milliard d'euros par

---

<sup>1</sup> Les effectifs de la police nationale représentaient 132.000 emplois statutaires dans la loi de finances pour l'année 2002 et 134.000 emplois statutaires dans la loi de finances pour l'année 2003 (non compris 14.200 adjoints de sécurité au 1<sup>er</sup> août 2002).

<sup>2</sup> Les effectifs de la gendarmerie nationale représentaient 98.000 emplois statutaires dans la loi de finances pour l'année 2002 et 99.000 emplois statutaires dans la loi de finances pour l'année 2003 (non compris 13.700 gendarmes adjoints au 31 décembre 2002).

<sup>3</sup> Les effectifs des forces de sécurité intérieure – gendarmerie et police nationale – représentaient 230.000 emplois statutaires dans la loi de finances pour l'année 2002 et 233.000 emplois statutaires dans la loi de finances pour l'année 2003 (non compris 28.000 gendarmes adjoints et 14.000 adjoints de sécurité fin 2002).

an au cours de la période. Cette somme représente une **croissance moyenne annuelle des crédits alloués de 3,8 %<sup>1</sup>**.

Inscrits dans une perspective pluriannuelle, ces taux de progression traduisent la priorité gouvernementale accordée aux crédits des ministères de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (dont font partie ceux de la police nationale), de la défense (lesquels comprennent ceux de la gendarmerie nationale) et de la justice. Ces évolutions interviennent de surcroît dans un contexte de situation budgétaire dégradée et de réduction globale des effectifs de la fonction publique d'Etat.

**Le principe d'une évaluation étant posé, votre rapporteur a souhaité définir préalablement une méthode d'analyse en définissant le champ d'étude retenu.**

## **II. UN CROISEMENT DES POINTS DE VUE INTERNES ET EXTERNES À L'ADMINISTRATION**

Compte tenu de la majoration globale des crédits accordés dans le cadre de la LOPSI, il a été choisi dans le présent rapport de privilégier deux thématiques transversales pour la sécurité publique : l'organisation du temps de travail et les systèmes d'information des forces de sécurité intérieure.

**Au plan méthodologique, votre rapporteur a croisé les points de vue internes et externes à l'administration afin de dépeindre objectivement la situation des forces de sécurité intérieure lors de la mise en place de la LOPSI.**

### ***A. UNE ÉTUDE AXÉE AUTOUR DE DEUX QUESTIONS TRANSVERSALES POUR LE FONCTIONNEMENT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE***

#### **1. L'organisation du temps de travail**

Les questions relatives à l'organisation du temps de travail portent sur les méthodes de travail au sein de la gendarmerie et de la police nationales, et plus particulièrement :

---

<sup>1</sup> Les crédits accordés à la police nationale se sont élevés à 5,15 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2002 (5,45 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2003), et ceux accordés à la gendarmerie nationale à 3,93 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2002 (4,26 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2003), soit des crédits globaux accordés à la sécurité intérieure s'élevant à 9,08 milliards d'euros pour 2002 et 9,71 milliards d'euros pour 2003.

- la définition et la conduite des missions imparties, compte tenu des dispositions statutaires ;
- l'adaptation des effectifs à la charge réelle de travail ;
- les rythmes de travail effectifs.

## 2. Les systèmes d'information

Pour accomplir leurs missions de sécurité publique, les forces de sécurité publique utilisent des systèmes d'information propres à chacune d'elles détaillés dans l'encadré ci-dessous.

### **Les systèmes d'information utilisés par les différentes forces de sécurité intérieure dans le domaine de la sécurité publique**

Elaborés au niveau national, les systèmes d'information sont utilisés par les unités de base – les commissariats de police et les brigades de gendarmerie – et les données sont agrégées à l'échelon central.

#### **Dans les services de la police nationale**

Le système **GEOPOL** est un logiciel de gestion des horaires de la police nationale, développé depuis 1996 comme un système local, et qui ne permet donc aucune agrégation informatique des données.

La **main courante informatisée (MCI)** a été conçue en 1990. Son utilisation est généralisée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

La MCI permet un suivi de l'activité et des déclarations des usagers.

Les services de la préfecture de police de Paris ne disposent actuellement ni de GEOPOL, ni de la MCI.

#### **Dans les services de la gendarmerie nationale**

Le logiciel bureautique brigade 2000 (**BB 2000**) permet une programmation par les brigades de gendarmerie des activités de chaque militaire au sein de leur unité. Les comptes rendus d'activité sont intégrés quotidiennement.

A la différence des logiciels utilisés par la police nationale, BB 2000 permet une consolidation des données au niveau national.

La mise en réseau, impliquant une transmission immédiate des informations à la compagnie et au groupement de gendarmerie, est prévue à partir de 2004-2005.

*Source : rapport d'ACCENTURE en annexe. Les informations sur la mise en service des applications proviennent du rapport de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie*

En outre, l'état 4001 présenté ci-après, commun aux différentes forces de sécurité intérieure, permet un suivi statistique global des faits de délinquance enregistrés et de leur activité.

#### **La constitution de l'état 4001**

« L'état 4001 est constitué par le décompte des faits portés à la connaissance de la police ou de la gendarmerie et transmis au parquet. Au final, il s'agit d'un tableau de bord mensuel constitué par 107 index et 52 variables (coordonnées du service qui enregistre la plainte, lieu et date de commission du fait, etc.) (...).

« On dispose ainsi mensuellement depuis 1972 d'un état général du nombre de faits constatés et, depuis 1985, des faits élucidés (lorsqu'un suspect a été arrêté) pour chaque circonscription de la police urbaine et chaque brigade de la gendarmerie nationale. (...)

« L'état 4001 est établi à partir des statistiques de quelque 7.000 services de base de la police et de la gendarmerie (circonscriptions pour la police, brigades pour la gendarmerie). Ces statistiques sont collectées par trois systèmes différents :

1/ pour la police nationale, la collecte s'effectue grâce à une application interne au ministère de l'intérieur, le STIC-FCE (système de traitement de l'information criminelle ; faits constatés-élucidés), qui permet d'enregistrer dans des grilles de saisie des données issues des procédures traitées par les officiers de police judiciaire et d'obtenir pour chaque service un fichier de compteurs statistiques ;

2/ pour la préfecture de police, le même travail est effectué à l'origine par un système spécifique appelé OMEGA. A terme, les services de la police nationale et de la gendarmerie doivent utiliser un même système dit DIALOG ;

3/ pour la gendarmerie nationale qui dispose d'un système d'information intégré dès le niveau de la brigade territoriale, dit BB 2000, la saisie des informations nécessaires à l'alimentation de l'état 4001 est réalisée selon la procédure suivante :

a) les informations saisies donnent lieu à l'émission d'un MIS (message d'information statistique) comportant des indications sur le fait délictueux : lieu, catégorie d'événement, heure, auteur, etc. Ces MIS sont réalisés par les gendarmes dans les quatre jours de la constatation des crimes et délits pénaux ;

b) le MIS alimente la base locale d'un module spécifique de BB 2000 ;

c) les MIS sont transférés quotidiennement à la compagnie puis au groupement de gendarmerie départementale soit par le réseau RUBIS soit par le réseau téléphonique public ou sur disquette pour le mode dégradé. Au niveau départemental ces MIS sont exploités au travers de la base départementale statistique de la délinquance (BDSD) ;

d) chaque mois, les MIS sont collectés au centre de Rosny-sous-Bois afin de constituer un fichier statistique global qui après vérification est envoyé au ministère de l'intérieur pour l'établissement de l'état 4001 (bande POLBON).

« La statistique des crimes et délits établis à partir des MIS sont accessibles à tous les échelons de la gendarmerie, de la direction générale jusqu'à l'échelon du groupement, grâce à un système de consultation et d'analyse centralisé, « infocentre », disponible au travers du réseau intranet gendarmerie.

« Après vérification à des niveaux intermédiaires dans les structures de la police et de la gendarmerie, les données sont centralisées et traitées au niveau national par le service central d'étude de la délinquance (SCED) placé à la direction de la police judiciaire. Cette direction exécute ainsi la mission qui lui a été confiée par l'article D 8 du code de procédure pénale en 1958 pour la centralisation, la classification et la diffusion des renseignements statistiques relatifs à la délinquance et à la criminalité recueillis par les services de police et les unités de gendarmerie ».

Source : rapport de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, p.23-24

A l'intérieur de chaque unité, l'étude des systèmes d'information intègre les relations internes et externes à l'unité. A l'intérieur de l'unité, l'accent a été porté sur l'utilisation des ressources informatiques. Concernant les relations avec les usagers, une attention plus particulière a été accordée au traitement des dépôts de plainte.

### ***B. DES TRAVAUX FONDÉS SUR L'ANALYSE D'EXPERTS EXTÉRIEURS ET MENÉS EN LIAISON AVEC LES DEUX MINISTÈRES CONCERNÉS***

L'idée de bon sens d'une nécessaire évaluation des résultats de la LOPSI sur la base d'un état des lieux initial a recueilli l'adhésion des syndicats des forces de police, auditionnés par votre rapporteur en juillet puis à l'automne 2002.

Le concours à ces travaux des services du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ont consisté dans un appui technique aux enquêtes d'ACCENTURE ainsi qu'en une participation au comité de pilotage des travaux du cabinet.

#### **1. Le concours des services des deux ministères**

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, et M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ont apporté le concours de leurs services à un travail d'étude confié à un cabinet indépendant. Cette mission a été complétée par des consultations et une mission d'enquête sur le terrain conduites par votre rapporteur.

Le concours des deux ministères s'est également traduit par une coordination des travaux de votre rapporteur avec ceux de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, opérationnelle à partir de janvier 2003. Cette coordination est soulignée dans

le rapport de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, et remis en mai 2003<sup>1</sup>.

Dans une note conjointe du 17 janvier 2003 à MM. le directeur général de la police nationale, le directeur général de la gendarmerie nationale, le chef du contrôle des armées et le chef de l'inspection générale de l'administration, le ministre de la défense et le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ont demandé que :

- les corps d'inspection des deux ministères et des deux forces « *puissent apporter leur concours* » au consultant choisi par le Sénat ;
- une mission interministérielle soit désignée pour « *faire le point sur les rythmes réels de travail et l'organisation du temps de travail dans les services de la gendarmerie départementale et de la sécurité publique* », ainsi que pour « *examiner les systèmes d'information utilisés dans les mêmes services* » ;
- la mission interministérielle prenne « *les contacts nécessaires* » avec le consultant choisi par votre commission<sup>2</sup>.

## **2. L'étude préliminaire confiée aux experts d'ACCENTURE**

Le choix d'un cabinet spécialisé dans l'étude des organisations administratives a été motivé par le souhait de bénéficier d'un point de vue entièrement extérieur à l'administration sur le fonctionnement des forces de sécurité intérieure.

En janvier 2003, votre commission des finances a ainsi lancé un marché public pour la réalisation d'un audit en vue du contrôle par le Sénat « *des rythmes de travail réels, de l'organisation du temps de travail et des procédures et systèmes d'information des services de la sécurité publique et de la gendarmerie départementale* »<sup>3</sup>.

Le cabinet ACCENTURE a été choisi à l'issue de la procédure de mise en concurrence. Leur rapport, reproduit en annexe, offre un riche travail de monographie, à l'issue de quelque cent trente entretiens conduits au sein d'une trentaine d'unités, dans sept départements, du 5 mars au 22 mai 2003.

Les visites dans chaque département ont été conduites de manière systématique et homogène. Elles ont comporté sur des entretiens avec les

---

<sup>1</sup> *Inspection générale de l'administration, contrôle général des armées, inspection générale de la police nationale, inspection de la gendarmerie nationale, Rapport sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, mai 2003.*

<sup>2</sup> *Rapport pré cité, annexe 1, p. 32-33.*

<sup>3</sup> *Extraits de la lettre de commande du Sénat.*

fonctionnaires et les militaires à tous les niveaux, ainsi que la visite des unités spécialisées et des services informatiques en charge de la saisie des informations et de la programmation de l'activité.

Pour établir leur rapport, les experts de ce cabinet ont disposé du concours de l'inspection générale de l'administration, du contrôle général des armées, de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie. La mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie a remis à ACCENTURE un dossier rassemblant les éléments de base sur le sujet de l'étude. Des représentants de l'inspection générale de la police nationale ont accompagné les experts de ce cabinet lors des premiers entretiens.

### **3. L'association constante de votre rapporteur aux travaux des consultants, en liaison avec les ministères**

Le travail d'enquête d'ACCENTURE a été piloté par un comité que présidait votre rapporteur, et auquel étaient associés les experts du cabinet et les représentants des corps d'inspection des deux ministères participant à la mission interministérielle d'enquête sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie<sup>1</sup>.

Le comité de pilotage s'est réuni le 20 mars, les 8 et 30 avril et le 22 mai pour suivre le choix des départements et des unités retenues, la conduite des entretiens et l'exploitation des données recueillies.

La dernière réunion du comité de pilotage le 22 mai 2003 a permis un échange sur les conclusions d'ACCENTURE, indépendamment de celles formulées par votre rapporteur dans le cadre du présent rapport. Le travail de monographie et les propositions du cabinet ont toutefois alimenté la réflexion de votre rapporteur, complétée par son propre travail de consultation et d'enquête sur le terrain.

### **4. Des auditions de votre rapporteur en Tarn-et-Garonne et auprès des principaux syndicats de police**

Votre rapporteur a étayé les propositions et les conclusions des experts par des consultations et des contrôles sur place lors de déplacements en 2002 dans des secteurs urbains relevant de la compétence de la police

---

<sup>1</sup> Par lettre en date du 24 mars 2003 à M. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a précisé que « le ministre de la défense [et lui-même ont] désigné MM. de Chalvron et Sandras pour participer au comité de pilotage de la mission ». M. Jean-Guy de Chalvron est inspecteur général de l'administration et M. Bernard Sandras est contrôleur général des armées.

nationale et de la préfecture de police, à Paris Nord, en Seine-Saint-Denis et en Haute-Garonne.

Cette année, le Tarn-et-Garonne a été choisi comme département représentatif de la diversité des situations nationales, puisqu'il regroupe un chef-lieu de département de taille moyenne<sup>1</sup>, des zones rurales et des secteurs péri urbains proches de l'agglomération toulousaine.

Lors de son déplacement en Tarn-et-Garonne le 13 juin 2003, votre rapporteur a rencontré des représentants des deux forces de sécurité intérieure, à tous les niveaux hiérarchiques, au sein tant des unités que des directions départementales. Les échanges ont été conduits à la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de Tarn-et-Garonne, au commissariat de Montauban, au groupement départemental de gendarmerie et à la brigade de Beaumont-de-Lomagne.

Outre des échanges avec les deux ministres ou leurs collaborateurs, votre rapporteur a prolongé les contacts déjà noués avec les syndicats de police lors d'auditions conduites en juillet puis à l'automne 2002, préalablement à la réalisation du présent rapport.

Votre rapporteur a rencontré les représentants des principaux syndicats de police<sup>2</sup> le 2 juillet, après la remise de leur rapport par ACCENTURE et la mission conduite en Tarn-et-Garonne.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite rappeler qu'il a choisi d'étudier globalement le fonctionnement des forces de sécurité intérieure, en insistant sur la mission commune de service public qu'elles exercent à proximité des citoyens.

Votre rapporteur souhaite ainsi remercier pour leur contribution et leur disponibilité les représentants des corps d'inspection qui ont participé à ses travaux, les fonctionnaires et les militaires des unités qu'il a visitées et les représentants des syndicats de police.

Mais les différences statutaires se traduisent par des modes d'organisation distincts. Des constats différenciés ont ainsi pu être établis en deuxième partie pour l'une ou l'autre des deux forces.

---

<sup>1</sup> La commune de Montauban comptait 52.000 habitants (hors agglomération) au recensement de 1999, ce qui la plaçait au deuxième rang en région Midi-Pyrénées (au troisième rang après Tarbes si l'on compare les agglomérations urbaines).

<sup>2</sup> Il s'agit des syndicats suivants : au sein de la Fédération nationale autonome de la police (FNAP), le syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN) ; au sein de l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC), l'Alliance Police Nationale et Synergie Officiers ; le syndicat national des officiers de police (SNOP) et le syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques (SNIPAT), affiliés à l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA-FGAF) ; l'Union nationale des syndicats autonomes de la police (UNSA-Police) et le Syndicat général de la police (SGP-FO).



## **DEUXIÈME PARTIE :** **UN CONSTAT : L'ABSENCE DE DÉFINITION DES MOYENS** **ET DES MISSIONS FONDÉE SUR LES BESOINS** **PRIORITAIRES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE**

L'analyse des observations convergentes des experts d'ACCENTURE et de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie nationales **conduit votre rapporteur à souligner deux insuffisances majeures qui entravent l'accomplissement des missions de sécurité publique :**

- d'une part, une répartition des effectifs sous-optimale, bien que les réorganisations en cours traduisent les efforts actuellement entrepris pour corriger ces inégalités ;

- d'autre part, une utilisation incomplète de ressources informatiques mal réparties et insuffisantes pour opérer un suivi et une programmation de l'activité.

L'examen des conditions d'exercice de leur mission de sécurité publique par la police et la gendarmerie montre en outre un poids excessif des tâches administratives sans lien direct avec la sécurité.

### **I. UNE RÉPARTITION DES MOYENS HUMAINS INSATISFAISANTE**

La répartition des moyens accordés à la politique de sécurité intérieure n'est pas satisfaisante d'un double point de vue :

- dans l'espace : **la répartition des effectifs n'est qu'imparfaitement adaptée à la carte de la délinquance ;**

- dans le temps : malgré la politique de renforts saisonniers, **la répartition du nombre de fonctionnaires ne prend qu'insuffisamment en compte les variations saisonnières de la population ; en outre, des décalages importants peuvent apparaître entre les horaires de travail et les heures où surviennent les faits de délinquance.**

Ces inégalités doivent être identifiées et résorbées, afin que les forces de sécurité intérieure exercent pleinement leur mission au service des citoyens.

La réorganisation des forces en cours devrait toutefois permettre de corriger ces importantes disparités.

## A. UNE RÉPARTITION DES EFFECTIFS INADAPTÉE AUX ÉVOLUTIONS DE LA DÉLINQUANCE

### 1. Une préoccupation ancienne du Parlement

Ainsi que le soulignait dès 1998 le rapport au Premier ministre de notre regretté collègue député Roland Carraz et de notre collègue Jean-Jacques Hyest<sup>1</sup>, la répartition des forces de sécurité intérieure ne donnait alors pas clairement la priorité aux régions les plus touchées par la délinquance ; les différents projets devaient être appréciés à l'aune d'une véritable obligation de résultats ; les deux forces et l'ensemble des administrations devaient s'engager dans des partenariats pour faire reculer l'insécurité.

Les experts d'ACCENTURE ont mis en exergue quelques exemples particulièrement frappants de décalages persistants entre les effectifs disponibles et les besoins (*cf encadré ci-dessous*)<sup>2</sup>.

#### L'inadéquation entre la répartition des effectifs et des besoins : quelques exemples relevés

« **Exemple** : une des brigades de gendarmerie visitées est affectée du ratio le plus courant d'un gendarme pour 1.000 habitants et dispose de 10 gendarmes pour près de 14.000 résidents à l'année. Toutefois, dès la sortie de l'hiver, a fortiori en pleine saison estivale, la population à protéger est presque décuplée. Pour renforcer cette brigade, l'effectif est augmenté de seulement 28 militaires qui ne resteront que pendant les deux mois d'été, alors que le tourisme se poursuivra plusieurs semaines encore.

« **Exemple** : la jeunesse des effectifs en Région Parisienne et la difficulté à obtenir des encadrants expérimentés constitue un facteur de risque très important. Nombreuses sont ainsi les patrouilles d'un des commissariats de la Préfecture de Police constituées d'un stagiaire et d'un ADS encadrés par un Gardien de la Paix d'un an et demi d'ancienneté. De même, dans une brigade de gendarmerie, la proportion de gendarmes non titulaires (« mono-galons ») observée témoigne de la très grande pénurie de sous-officiers expérimentés dans une zone où la pénibilité du travail est pourtant reconnue par la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

« **Exemple** : dans un commissariat central, le mois de septembre correspond systématiquement à un sous-effectif. A cette période en effet, les mutations ont pris effet dans le sens Région Parisienne - Province, mais les remplacements ne sont pas encore réalisés ».

Source : rapport d'ACCENTURE en annexe

<sup>1</sup> Roland Carraz et Jean-Jacques Hyest, « Une meilleure répartition de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique », la Documentation française, 1998.

<sup>2</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE p. 104 de l'annexe.

Les **incitations fiscales** à l'occupation de postes dans les quartiers urbains difficiles se caractérisent par une certaine dispersion et elles ne représentent qu'une part relativement faible de l'ensemble des primes versées, comme l'ont montré les rapports successifs de la Cour des Comptes sur la fonction publique d'Etat.

En ce qui concerne la police nationale, des crédits ont été votés dans la loi de finances pour 2003 à hauteur de 1,7 million d'euros au titre de l'« *indemnité pour exercice sur poste difficile allouée à certains fonctionnaires actifs de la police nationale* » et de 32,9 millions au titre de l'indemnité de fidélisation. L'« *indemnité pour exercice sur poste difficile allouée à certains fonctionnaires actifs de la police nationale* » ne bénéficie plus qu'aux agents des corps de maîtrise et d'application, suivant différents barèmes spécifiques aux zones géographiques, en particulier les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) de Paris et de Versailles et les fonctionnaires affectés en Corse.

L'indemnité de fidélisation est versée aux agents exerçant des fonctions à risques dans des zones difficiles pour les inciter à rester. La Cour des Comptes a reproché à cette indemnité de faire double emploi avec des primes propres aux fonctionnaires des SGAP de Paris et de Versailles, de ne pas être suffisamment ciblée, d'être excessivement complexe et de ne présenter qu'une utilité discutable, dans la mesure où les mutations n'interviennent pas avant un délai de 7 à 9 ans, ce qui signifie une fidélisation de fait.

Des **adaptations locales** peuvent répondre à la nécessité de renforcer la présence des forces de sécurité intérieure à certains lieux ou à certaines heures. A Toulouse, le directeur départemental de la sécurité publique a obtenu que les horaires des policiers de proximité soient décalés vers la soirée (de 18 heures à 21 heures), conformément à l'évolution des données de la délinquance au cours de la journée. Cette adaptation a donné lieu à un accord local avec les syndicats de police, puisque le règlement général d'emploi des forces de police fixe à 18 heures l'horaire de fin de service.

Mais une réponse au plan national suppose de pouvoir corrélérer la répartition des moyens aux besoins. Dans le rapport de votre commission sur le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, votre rapporteur soulignait déjà la nécessité de disposer d'un indicateur de référence : le nombre de faits de délinquance rapporté aux effectifs des forces de sécurité intérieure. Tel est l'objet de la **notion d'effectifs de référence**.

## **2. Un outil hétérogène selon les forces de sécurité : les effectifs de référence**

L'étude conduite par la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie (*cf. encadré ci-dessous*) montre l'absence d'harmonisation des méthodes utilisées par chacune des forces pour l'adaptation des effectifs au niveau local.

A cet égard, **la pratique des commandants de légion de gendarmerie apparaît la plus éprouvée et pourrait inspirer la méthode, rigide et non révisée, utilisée par la police nationale.** En particulier, la gendarmerie recourt à la notion d'effectifs autorisés, laquelle correspond aux besoins souhaitables pour l'exercice des missions compte tenu des effectifs budgétaires autorisés par le Parlement lors de l'adoption de la loi de finances. L'ensemble des unités est ainsi traité sur une même base, tenant compte des besoins théoriques et des ressources effectivement disponibles. En outre, la notion d'effectifs réalisés permet de corriger les effectifs autorisés compte tenu de contraintes inhérentes à la gestion du personnel militaire, tels que les besoins en logements ou les écarts entre les grades et les qualifications.

Dans la détermination des effectifs de référence, les différents paramètres que constituent le niveau d'encadrement et les effectifs des forces spécialisées ne semblent qu'incomplètement intégrés sur la base d'une évaluation des besoins, en raison du maillage territorial et des nouvelles formes de délinquance.

La réorganisation des forces en cours répond à cette nécessité d'une répartition des effectifs mieux adaptée à l'évolution de la délinquance.

**La notion d'effectifs de référence dans les services de la police, de la gendarmerie et de la préfecture de police de Paris**

« Il n'y avait pas d'effectif de référence officiel dans la **police nationale** jusqu'en 1999. Celui-ci a été mis en œuvre pour implanter la police de proximité et ne concerne que le corps de maîtrise et d'application. Fixé par la direction de l'administration de la police nationale dans le cadre d'une procédure très centralisée conférant au système une grande rigidité, cet effectif se décline par circonscription et n'a pas été modifié depuis son élaboration, sauf récemment, en cas de modification des zones de compétence de la police et de la gendarmerie. (...) Il n'y a pas d'effectif de référence pour les officiers et ceux-ci sont actuellement remplacés nombre pour nombre avec une correction à la baisse de 30 %, l'effectif du corps de commandement et d'encadrement étant en réduction sensible.

« La situation des effectifs de la police nationale est suivie années par année, dans chacune des circonscriptions de sécurité publique, à partir de trois critères distincts (...) le premier des trois ratios est celui du nombre de policiers pour 1.000 habitants (moyenne nationale 2001 : 2,69), le second est celui de la criminalité pour 1.000 habitants (moyenne nationale : 83,41 en 2001) et le troisième, composite, est celui de l'indice de charge de travail induite par la criminalité (I.C.T.I.C). (...) »

« La **gendarmerie** distingue des effectifs théoriques d'organisation correspondant à ce qu'il serait souhaitable de pouvoir réaliser dans les unités pour qu'elles puissent accomplir convenablement leurs missions, et des « effectifs autorisés » corrigeant les premiers pour s'inscrire globalement dans les limites des effectifs budgétaires autorisés par la loi de finances en cours d'exécution. Toutes les unités disposent d'un « tableau d'effectifs autorisés (TEA) » (...) »

La définition de ces tableaux se fait en fonction de différents critères tenant au fonctionnement des unités (commandement, emploi, administration et logistique) et à leurs charges. Pour les unités élémentaires de gendarmerie départementale, le principal de ces critères est la population de la circonscription (on retient en général le ratio d'un gendarme pour mille habitants, ou pour huit cents en zone périurbaine sensible en zone de gendarmerie nationale). D'autres critères peuvent intervenir dans la définition des effectifs de référence de certaines brigades territoriales ou des unités spécialisées : taux de délinquance, longueur du réseau routier ou d'autoroute, présence de points sensibles, etc.

« Les effectifs réalisés sont ceux réellement affectés dans les unités de tous niveaux par les échelons de commandement compétents, différents selon les catégories de personnel. (...) »

« Les **effectifs de police à Paris** sont répartis en dehors de tout texte de référence, que ce soit pour la préfecture de police dans son ensemble, que pour chaque direction, service ou commissariat. Les services du personnel s'efforcent de combler les manques au prorata des départs.

« Le préfet de police de Paris se fixe des objectifs à atteindre en fonctions de stratégies à moyen ou long terme. Il a récemment rehaussé les effectifs affectés dans les six compagnies de district, dont les moyens avaient considérablement décliné depuis quelques années en raison de la priorité donnée à la police de proximité (...) ».

Source : rapport sur les régimes de service dans la police et dans la gendarmerie, op. cit., p. 7-9

## **B. DES RÉFORMES EN COURS DANS LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES COMPÉTENCES ET DANS LES MODES D'INTERVENTION**

Une réorganisation en cours concerne la coopération entre les deux forces de sécurité intérieure – en particulier dans le cadre de la constitution des groupements d'intervention régionaux (GIR)<sup>1</sup> – ainsi qu'un redéploiement géographique et des évolutions d'ordre statutaire propres à chacune des forces.

### **1. Deux priorités dans la gendarmerie : les secteurs péri-urbains et la constitution des communautés de brigades**

Deux réformes ont eu une incidence directe sur la répartition des effectifs et l'intervention des forces de gendarmerie : **le redéploiement en zone péri urbaine et la création des communautés de brigades**. En outre, le gouvernement conduit une réflexion sur la réduction du nombre d'échelons hiérarchiques.

Le redéploiement des forces de gendarmerie dans les zones urbaines et surtout péri urbaines participe d'une nouvelle répartition territoriale entre les forces de police nationale et de gendarmerie. Ce redéploiement se fonde sur une analyse locale des besoins, conduite par les préfets, en liaison avec les commandants de groupement et les directeurs départementaux de la sécurité publique, en concertation avec les élus locaux. Ces réorganisations impliquent une évolution de la doctrine d'emploi de la gendarmerie. La gendarmerie doit assurer une présence permanente sur des territoires différents de ceux à caractère plus rural, où elle était traditionnellement compétente.

En outre, le maillage territorial de la gendarmerie est désormais organisé sur la base des communautés de brigades. Celles-ci regroupent les brigades sous un commandement unique, sur une circonscription cohérente du point de vue démographique et de la géographie de la délinquance. Cette réforme permet de répondre plus efficacement aux nouvelles formes de délinquance, alors que de nombreuses brigades ne disposent que d'effectifs trop réduits pour couvrir en permanence une zone d'intervention.

La réorganisation des niveaux hiérarchiques qu'étudie le gouvernement est également destinée à assurer une plus grande réactivité des forces en réduisant la chaîne de décision. A la région de gendarmerie se superpose en effet la légion, dont le rôle était conçu initialement comme plus opérationnel, mais qui assume actuellement des fonctions principalement de gestion.

---

<sup>1</sup> De mai à décembre 2002, les 28 GIR avaient participé à 209 opérations ayant conduit au placement en garde à vue de 1.488 personnes. 34 % des affaires étaient liées au trafic de stupéfiants, 14 % au trafic de véhicules volés et 15 % à des vols, des recels ou des cambriolages. Source : rapport d'activité 2002 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, p. 16.

## **2. Les réformes de l'organisation hiérarchique dans la police nationale**

Comme il a été souligné plus haut, le redécoupage des zones de police et de gendarmerie participe de la modernisation de la carte administrative de la sécurité intérieure. La création de directions interrégionales doit tenir compte du caractère diffus de la délinquance, dont certains groupes opèrent sur des territoires qui dépassent les limites départementales et *a fortiori* celles des zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Lors de ses déplacements, votre rapporteur s'est vu citer des exemples concrets d'une efficacité moindre des recherches ou des interventions du fait des découpages administratifs.

Le nouveau formatage des corps et des carrières de la police nationale constitue un autre enjeu majeur devant avoir des incidences sur la répartition des effectifs. En concertation avec les représentants syndicaux, le gouvernement a annoncé que les officiers de la police nationale deviendraient des fonctionnaires de catégorie A, ayant le statut de cadre et la disponibilité liée à ce statut. Votre rapporteur se félicite de l'engagement de cette réforme attendue, déjà annoncée par la loi d'orientation et de programmation de 1995, et souligne qu'elle peut être conduite à coûts constants. En contrepartie de garanties salariales et de missions effectives d'encadrement, l'organisation du travail devrait être rationalisée et les compétences d'officier de police judiciaire élargies.

L'élaboration des effectifs de référence et l'adaptation des effectifs au nombre de faits de délinquance nécessitent que les forces de sécurité intérieure puissent utiliser des outils fiables de programmation et de suivi. A cet égard, la police et la gendarmerie nationales disposent de moyens informatiques souvent importants mais insuffisamment adaptés à l'atteinte de ces objectifs.

## **II. DES MOYENS INFORMATIQUES DISPARATES ET INADAPTÉS AU SUIVI ET À LA GESTION DE L'ACTIVITÉ**

### ***A. DES MOYENS MAL RÉPARTIS ET INSUFFISAMMENT UTILISÉS***

#### **1. Une répartition inégale**

Votre rapporteur spécial partage les observations d'ACCENTURE concernant une double inégalité **dans la répartition des postes informatiques :**

- **quantitativement** : un même agent peut disposer de plusieurs postes, quand d'autres agents effectuant des tâches comparables dans une autre unité doivent partager un même poste ;

- **qualitativement**, le parc est fortement hétérogène, en raison d'une politique d'acquisition ayant obéi à des logiques multiples, qu'il s'agisse de l'échelon administratif qui a pris la décision d'achat ou du renouvellement d'équipements en fonction de certaines priorités nationales<sup>1</sup>.

## **2. Les principaux systèmes d'information employés par les forces de sécurité intérieure sont incomplètement utilisés**

Les forces de sécurité intérieure n'emploient pas l'ensemble des potentialités qu'offrent les principaux systèmes d'information dans l'accomplissement de leurs missions de sécurité publique.

Concernant la police nationale, **le système GEOPOL** servant à gérer les horaires de la police nationale **n'est pas intégré**, à la différence de BB 2000 utilisé par les forces de gendarmerie. Les membres de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie expliquent ce qu'implique cette absence d'intégration : « aucune agrégation des données enregistrées n'est possible (si ce n'est manuellement, notamment pour l'établissement des statistiques du rapport annuel d'activité de la circonscription) »<sup>2</sup>.

La mission interministérielle déplore en outre une utilisation incomplète :

« Dans les faits, on observe que le système GEOPOL n'est employé que pour la gestion des absences, des congés et des heures supplémentaires. Les heures réellement effectuées par chaque agent ne sont pas enregistrées, à l'exception des heures supplémentaires qui font l'objet d'un suivi attentif »<sup>3</sup>.

En ce sens, le rapport d'ACCENTURE relève l'exemple d'un « commissariat central », où « le Bureau d'Ordre et d'Emploi (BOE) reçoit et enregistre directement les demandes de congé dans GEOPOL, sans étude de l'impact sur le service prévu ni validation par la hiérarchie »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Par exemple, les dispositions législatives relatives à la présomption d'innocence ont conduit à allouer à la gendarmerie 3.000 PC équipés de webcam et de graveurs, alors que ces équipements n'étaient pas prévus par la loi de programmation militaire. Cf. rapport d'ACCENTURE, p. 111 de l'annexe.

<sup>2</sup> Op. cit., p. 27 de l'annexe.

<sup>3</sup> Rapport sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, op. cit., p. 27.

<sup>4</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE, p. 96 de l'annexe.

Les experts de ce cabinet concluent à **un manque d'utilisation de GEOPOL à des fins de programmation de l'activité**, citant « *un représentant de l'administration centrale* » : « *GEOPOL sert davantage à calculer les heures à rattraper qu'à effectuer une planification* »<sup>1</sup>.

Si la gendarmerie nationale semble davantage utiliser ces fonctions dans BB 2000, a toutefois été relevée la même tendance que dans la police nationale à élaborer des tableaux concurrents de suivi, ce qui pose la question de la fiabilité des informations contenues dans BB 2000 :

*« Certains responsables de gendarmerie préfèrent encore leurs propres indicateurs. L'un des arguments majeurs est que le manque de fiabilité des informations contenues dans BB 2000 oblige à se construire des indicateurs parallèles, plus fiables. Ainsi, dans une compagnie, plusieurs tableaux, jugés plus utiles et lisibles, sont actualisés »*<sup>2</sup>.

## **B. L'IMPOSSIBILITÉ D'OPÉRER UN SUIVI FIABLE ET UNE PROGRAMMATION DE L'ACTIVITÉ**

### **1. Des données multiples mal exploitées qui ne rendent pas compte de l'activité réelle des forces de sécurité**

Les experts d'ACCENTURE estiment que « *la remontée d'indicateurs à la hiérarchie* » constitue « *un effort légitime, mais fastidieux, pour donner des chiffres de l'activité de terrain souvent peu fiables* »<sup>3</sup>.

Le rapport commandé par le Sénat souligne le caractère redondant des demandes d'informations, l'absence de présentation homogène et par conséquent l'impossibilité d'agréger des données par trop hétérogènes.

**La complexité de la nomenclature** des instruments informatiques de saisie ajoute au manque de fiabilité. L'état 4001 comporte 107 rubriques, multipliant les possibilités de qualification différente d'un même fait suivant le fonctionnaire qui procède à la saisie. En outre, la pratique des différentes forces de sécurité n'est pas homogène. Par exemple, faute d'informations vérifiables, la gendarmerie tend à décrire *a minima* certaines infractions, puis opère une requalification quand elle dispose d'éléments plus précis.

Ces difficultés, qui dénotent la nécessité d'un effort de formation aux applications informatiques, ne permettent pas une programmation de l'activité qui serait fondée sur les effectifs disponibles. Concernant par exemple « *une*

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 96 de l'annexe.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 149 de l'annexe.

<sup>3</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE, § 3.5.3, p. 152 sq de l'annexe.

*information aussi simple et essentielle que le nombre d'heures travaillées réalisées par une brigade» de gendarmerie, « dans les périodes estivales où l'activité de certaines brigades observées peut augmenter considérablement », « le renfort de gendarmes mobiles, voire de réservistes, n'est pas toujours pris en compte dans les données de certaines brigades »<sup>1</sup>.*

## **2. Un suivi statistique des faits de délinquance dans l'état 4001 incomplet et manquant de fiabilité**

Ainsi que le souligne plus particulièrement la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, les difficultés de l'état 4001 tiennent au caractère incomplet des données saisies ainsi qu'à leur imprécision.

**D'une part, les données saisies dans l'état 4001 ne comprennent pas l'ensemble des faits de délinquance :**

*« Par construction, l'état 4001 ne comprend pas les délits relatifs à la sécurité routière, comptabilisés dans un autre service du ministère de l'intérieur, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Il ne comprend pas non plus les contraventions (...).*

*« Les infractions en matière de sécurité routière sont exclues. Pourtant, la police et la gendarmerie dressent des procédures en la matière : 20 % du volume des enquêtes judiciaires, selon le rapport Pandraud-Caresche »<sup>2</sup>.*

Sur ces différents points, la principale lacune de l'état 4001 est de ne pas offrir une vue exhaustive de tous les faits de délinquance, des suivis statistiques des délits relatifs à la sécurité routière et aux contraventions étant effectués par ailleurs.

La mission interministérielle souligne une autre défaillance plus grave, car conduisant à ignorer certaines infractions, **« le classement policier »**. Cette pratique est d'autant plus regrettable qu'elle n'existe pas dans la gendarmerie du fait d'un traitement différent des plaintes.

*« Sont également exclus [de l'état 4001] des faits connus de la police qui ne figurent pas dans la statistique mais sont portés en main courante. Cet enregistrement intervient, soit parce que ces faits ne sont pas des infractions et ne sont pas destinés à être transmis à la justice, soit parce que la police,*

---

<sup>1</sup> Ibid., p. 154 de l'annexe.

<sup>2</sup> Rapport de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, p. 24-25.

face à ces infractions, effectue ce qu'il est convenu d'appeler le « classement policier ».

« Ce procédé peut être utilisé à la demande des victimes qui souhaitent que l'infraction soit mentionnée sans pour autant faire l'objet d'une poursuite judiciaire. Mais il peut relever d'une pratique discutable : selon l'IHESI (Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure), 10 % des faits enregistrés en main courante seraient susceptibles d'être qualifiés pénalement. Cette pratique n'existe pas dans la gendarmerie où la transmission au procureur est systématique »<sup>1</sup>.

Lors de ses déplacements, votre rapporteur s'est vu justifier par un de ses interlocuteurs des pratiques que les plaignants peuvent assimiler au « traitement policier » : par exemple, certains usagers ne procèdent pas *in fine* à un dépôt de plainte pour vol, faute de pouvoir montrer qu'il ne s'agit pas d'une perte simple.

ACCENTURE n'a pas abordé la question du « classement policier », mais estime que les circuits de transmission de l'information sont aussi de nature à engendrer une déperdition : « [l'état 4001], alimenté également par les données issues de la gendarmerie, souffre aussi de la perte d'information observée soit au cours de la transmission des statistiques par les brigades, soit au moment même de leur consolidation »<sup>2</sup>.

D'autre part, **l'état 4001 manque de fiabilité**. Les membres de la mission interministérielle mettent l'accent sur les aléas inhérents aux pratiques déclaratives et à une insuffisante précision des informations saisies :

« Le risque d'imprécision est inévitable s'agissant d'une statistique en partie déclarative, fondée sur des plaintes qui font intervenir la subjectivité. Il y a un lien entre le nombre de plaintes et l'activité des services de police, comme on a pu le voir avec l'augmentation du nombre de plaintes à la suite de la mise de la police de proximité.

« Par ailleurs, on comptabilise sans distinction sous les mêmes rubriques les tentatives et les actes commis. Cette façon de procéder concerne l'ensemble des postes du 4001, à l'exception de celui des homicides, distinction qui date de 1988.

« La statistique ne distingue pas non plus entre l'auteur et le complice.

« Elle ne permet pas de recouper une série de faits commis dans un secteur géographique et l'arrestation des auteurs dans un autre. Cela arrive notamment lorsque les auteurs résident en banlieue (zone de gendarmerie) et

---

<sup>1</sup> Ibid., p. 25.

<sup>2</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE, p. 155 de l'annexe.

*commettent des actes de délinquance en centre-ville (zone de police) ou inversement »<sup>1</sup>.*

Les experts d'ACCENTURE soulignent également le manque de fiabilité de l'état 4001, mais pour des raisons différentes dues principalement à l'absence de formation juridique des fonctionnaires qui remplissent l'état 4001 ainsi qu'à leur cantonnement dans des tâches administratives :

*« L'état 4001 n'est pas non plus très fiable. Il est renseigné dans l'application STIC par un service la plupart du temps composé d'agents administratifs. Leur travail consiste à prendre les procédures saisies dans LRP pour leur donner un code dans la nomenclature 4001. Ces agents ne connaissent la plupart du temps pas l'affaire et n'ont aucune formation juridique. Leur saisie n'est donc pas toujours fiable »<sup>2</sup>.*

Ces limites sont d'autant plus criantes que la seule élaboration de l'état 4001 représente plusieurs centaines d'emplois à temps plein et coûte plusieurs dizaines de millions d'euros.

Si l'organisation des forces de sécurité intérieure doit ainsi être améliorée en termes de répartition des effectifs et d'utilisation des moyens informatiques, le service public de sécurité sera également d'autant plus efficace qu'il sera recentré sur ses missions premières.

### **III. UNE ACTIVITÉ MARQUÉE PAR UN POIDS EXCESSIF DES TÂCHES SANS LIEN DIRECT AVEC LA SÉCURITÉ PUBLIQUE**

Les missions de sécurité publique constituent le «*cœur de métier*» des forces de sécurité intérieure. Elles sont accomplies dans le cadre de statuts différenciés, compte tenu des contraintes que font peser certaines orientations du précédent gouvernement : l'aménagement et la réduction du temps de travail, l'application du dispositif «*nouveaux emplois - emplois jeunes*».

**Les forces de police et de gendarmerie se consacrent toutefois à de trop nombreuses tâches administratives sans lien direct avec la sécurité publique.**

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a cependant engagé un recentrage de l'activité des forces de police sur la sécurité publique. Votre rapporteur est favorable à ce que cette évolution soit poursuivie et amplifiée.

---

<sup>1</sup> Rapport, op. cit., p. 25.

<sup>2</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE, p. 155 de l'annexe.

## **A. LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LEURS MISSIONS DE SÉCURITÉ PUBLIQUE PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES**

### **1. Les différences statutaires entre les forces de police et de gendarmerie**

L'exercice d'une activité de service public par les deux forces de sécurité, largement comparable quant aux objectifs poursuivis, s'effectue cependant dans des cadres statutaires distincts. La mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie a ainsi distingué « *les régimes d'emploi et les rythmes d'activité du personnel* »<sup>1</sup> des deux forces.

#### **Les régimes d'emploi et les rythmes d'activité du personnel dans la police et la gendarmerie**

La mission interministérielle d'étude des régimes de service dans la police et la gendarmerie a défini les « *régimes d'emploi et les rythmes d'activité du personnel* » des deux forces, c'est-à-dire les normes légales et réglementaires régissant leur temps d'activité.

La différence fondamentale réside dans le statut militaire des gendarmes et celui civil des policiers, mais le caractère permanent des missions de sécurité publique explique l'existence de normes horaires et hebdomadaires de travail dans la police nationale distinctes de celles des autres salariés.

« *Pour leur permettre d'assurer sans interruption l'exécution des missions de sécurité publique, les fonctionnaires de la **police nationale** sont soumis à l'un ou l'autre des deux régimes de travail suivants :*

« *Le régime hebdomadaire, calqué sur la semaine civile, se décline sous forme de 5 jours de travail consécutifs suivis de 2 jours de repos, dont le dimanche. Les fonctions d'administration s'exécutent naturellement dans ce cadre d'horaires dits « de bureau ». La plupart des fonctions d'investigation relèvent aussi de ce régime mais avec des horaires qui sortent des plages traditionnelles et qui varient pour couvrir la journée, généralement de 8 heures à 19 heures. La police de proximité relève également, en général, de ce régime mais en couvrant des plages horaires beaucoup plus larges, pouvant aller de 6 heures à 24 heures.*

« *Le régime cyclique se déroule, de manière continue ou non, par équipes successives, de jour et de nuit, en horaires décalés, dimanches et jours fériés compris, sans correspondance avec la semaine civile. Il peut prendre des formes variées selon la période couverte : les cycles 4/2 de jour ou de nuit, le cycle 3/3 ou encore d'autres cycles moins répandus comme le 6/2, le 3/2 ou encore le 2/2. Il concerne des fonctionnaires affectés aux services de voie publique, aux transmissions et, dans les plus grandes circonscriptions, à certaines brigades anti-criminalité. Il s'applique aussi à des activités qui justifient une couverture horaire importante, sans nécessairement atteindre 24 heures par jour, ce qui est le cas de certaines unités spécialisées des transmissions, de protection ou de surveillance (police des transports) ou de traitement judiciaire en temps réel (services de quart) (...).*

---

<sup>1</sup> Rapport sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, op. cit., p. 10-20.

*« Le principe fondamental demeure que, soumis au statut général des militaires et au règlement de discipline générale dans les armées, les militaires de la **gendarmerie** sont réputés tenus de servir en tout temps et en tout lieu, sans restriction de durée ni de pénibilité, ni en raison de risques personnels encourus. De plus, ils sont statutairement obligés de résider dans le logement qui leur est fourni, gratuitement, en caserne, sur les lieux de leur service ou à proximité ».*

*« Il ont néanmoins droit à des permissions annuelles à raison de 45 jours par an, non comptés les samedis, dimanches et jours fériés (...).*

*« Hors des semaines de permission, ils ont droit à deux jours de repos hebdomadaire par période de sept jours (...).*

*« Les dix jours de fêtes légales sont à ajouter aux exonérations précédentes (...).*

*« Pendant les 207 jours qui restent, les militaires sont réputés entièrement libres pour le service. Ils bénéficient cependant, maintenant, pendant ces jours-là, de « quartiers libres » qui leur sont accordés (...). En quartier libre, ils ne doivent pas, en principe, être appelés au service et peuvent, au contraire, quitter librement – et sans condition de rappel – leur logement de fonction (...).*

*« Au cours de chacun de ces 20 jours, chaque gendarme a effectué en moyenne huit heures vingt-deux minutes d'activité (...).*

*« Le produit de 207 jours par heures vingt-deux minutes fait apparaître une activité moyenne annuelle par gendarme de 1.730,9 heures (en 2002), de jour et de nuit (...).*

*Source : rapport sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, extraits p. 11 et p. 18-19*

## **2. L'impact de certaines politiques mises en place par le précédent gouvernement**

L'aménagement et la réduction du temps de travail (**ARTT**) pour les agents de la police nationale compense le dépassement de la durée légale hebdomadaire de travail, alors que les rythmes d'activité en régime hebdomadaire atteignent 39 heures ou 40 heures 30 par semaine.

Le rapport de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie précise le décompte du nombre de « *jours d'ARTT* » :

*« Le dépassement de la durée annuelle de la durée légale de 35 heures par semaine donne droit à un crédit annuel de jours de repos compensateurs dit « jours d'ARTT » (règlement général d'emploi de la police nationale, article 113-15), dont le nombre varie en fonction du temps de travail hebdomadaire et en fonction du corps d'appartenance, et dont au moins trois sont indemnisés. Les fonctionnaires qui sont astreints à 40 heures 30 minutes par semaine bénéficient de 30 jours « d'ARTT » par an, dont six*

*sont indemnisés, ce qui laisse 24 jours à prendre, selon des règles particulières quant aux dates et aux possibilités d'inscription au compte épargne-temps. Ceux qui sont astreints à 39 heures par semaine ont droit à 23 jours « d'ARTT », dont 6 indemnisés, ce qui leur laisse 17 jours à prendre selon les mêmes conditions. Un à quatre jours supplémentaires peuvent être indemnisés, à déduire alors du nombre des jours « d'ARTT à prendre »<sup>1</sup>.*

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur avait clairement identifié le risque majeur que les « 35 heures » faisaient peser sur l'organisation et les capacités opérationnelles des forces de la police et de la gendarmerie nationales :

*« ... Force est de constater que l'aménagement et la réduction du temps de travail (les « 35 heures ») font peser un risque majeur sur la disponibilité des forces de police. Comment, comme l'affirme le ministre de l'Intérieur [du précédent gouvernement], concilier les impératifs de respect de la loi, de maintien des capacités opérationnelles, de satisfaction des attentes des agents, de poursuite de l'extension de la police de proximité ?*

*« A vrai dire, nul ne peut apporter une réponse satisfaisante à cette question. De même que personne ne peut démentir que, pour éviter qu'une baisse de 10 % de la durée du travail ne se traduise par une baisse de 10 % de la présence policière sur le terrain (soit de l'ordre de 9.000 fonctionnaires de police), il faudra soit recruter bien au-delà des 3.000 créations de postes prévues pour 2002, soit « acheter » le temps de travail des policiers par le biais de repos et d'indemnités, soit utiliser les deux solutions. Votre rapporteur spécial rappellera aussi d'une part que le discours officiel du gouvernement est d'indiquer que le passage aux 35 heures se fera sans créations d'emplois dans la fonction publique, d'autre part que le basculement d'une circonscription de police dans le mécanisme de la police de proximité se traduit par une hausse de 10 % des besoins en hommes.*

*« Ainsi, les 35 heures se traduiront nécessairement par une réduction de la capacité opérationnelle des forces de police et par l'accumulation des heures supplémentaires. Malgré les propos rassurants du ministre<sup>2</sup>, il ne peut en être autrement.*

*« Par ailleurs, même si tous les fonctionnaires au temps de travail ainsi allégé étaient remplacés en 2002, il faudrait tenir compte des délais nécessaires à leur recrutement, entre l'ouverture d'un concours et le recrutement effectif, et à leur formation... »<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Ibid., p. 13-14.

<sup>2</sup> Devant votre commission des finances, M. Daniel Vaillant, alors ministre de l'intérieur, avait expliqué qu'il ne fallait pas que le passage aux 35 heures obère la capacité opérationnelle de la police nationale. De même, dans la réponse au questionnaire budgétaire sur le PLF 2002, le ministère indiquait : « à l'occasion de la réforme de l'ARTT, il conviendra d'une part de tenir compte des spécificités du travail policier, et notamment de sa pénibilité, et d'autre de préserver les importantes réformes engagées dans la police nationale et notamment la police de proximité, qui exige le maintien du potentiel opérationnel de la police nationale ».

<sup>3</sup> Cf. le rapport du Sénat n°87, tome III, annexe 28, 2001-2002.

En 2002, une réponse à votre rapporteur du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales avait permis d'évaluer les effets potentiels de l'ARTT à **une perte de capacités opérationnelles équivalent à 5.543 emplois équivalents à temps plein**.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales souligne le coût qu'a représenté la mise en place de l'ARTT dans la police nationale, du fait de la permanence du service public qu'elle assure.

Les mesures conduites au titre de l'ARTT en 2002 ont représenté **31,3 millions d'euros**<sup>1</sup>. **Un complément de 30 millions d'euros** a été obtenu en loi de finances rectificative pour compléter le dispositif de rachat de jours. Les crédits s'élèvent à 13,23 millions d'euros en année pleine pour payer les astreintes qui donnaient lieu jusqu'alors à une compensation en temps, et « *7 jours d'ARTT ont été « rachetés », car ils ont été travaillés, pour tous les policiers, quels que soit leur grade ou leur affectation* »<sup>2</sup>, l'ARTT conduisant de manière absurde à un rachat de jours travaillés.

A ce coût direct des mesures conduites au titre de l'ARTT dans la police nationale s'est ajoutée en 2002 la création de 1.700 emplois de gradés et gardiens créés en loi de finances initiale pour 2002 afin de maintenir la capacité opérationnelle de la police nationale (soit un coût de 47,54 millions d'euros) et le maintien à terme des surnombres autorisés de gardien de la paix.

Votre rapporteur souligne le caractère structurel de ces dépenses qui alourdissent le coût unitaire dans la police nationale : dans le projet de loi de finances pour 2004, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales demande des crédits à hauteur de 9,38 millions d'euros pour la poursuite de mesures mises en place en cours d'année, « *une enveloppe supplémentaire de 46,8 millions d'euros pour indemniser les jours supplémentaires pour l'ensemble des corps de maîtrise et d'application et de commandement et d'encadrement* » et 5,79 millions pour transformer en paiement une récupération en temps.

Dans son rapport sur la LOPSI, votre rapporteur soulignait que la gendarmerie était confrontée aux mêmes difficultés :

*« Après l'accord national signé le 11 juillet 2001 permettant aux personnels civils du ministère de la défense de bénéficier de l'ARTT, les militaires ont en effet obtenu de disposer, au delà des droits de permission fixés à 45 jours par an, de 15 jours supplémentaires non ouvrés chaque année.*

---

<sup>1</sup> Ces coûts intègrent le rachat de jours ARTT, la revalorisation du régime indemnitaire des commissaires, la revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire et de mise en œuvre d'un dispositif d'astreinte.

<sup>2</sup> Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, rapport annuel d'activité 2002, p. 18.

« Pour la seule gendarmerie départementale, cette mesure correspondait mécaniquement à la réduction de ses capacités opérationnelles à hauteur de 4.400 emplois en équivalent-temps plein ».

« C'est pourquoi, le gouvernement a ensuite progressivement décidé de racheter ces jours supplémentaires : en novembre 2001, il a décidé de racheter, sur la base de 85 euros/jour (soit un prix plus élevé que celui du rachat des journées de policier), l'intégralité de ces 15 jours pour la gendarmerie départementale et la Garde républicaine et 7 de ces 15 jours pour les autres unités ; puis le rachat intégral a été étendu à la gendarmerie mobile à la fin de l'année 2001 ; enfin le rachat partiel a été porté de 7 à 8 jours en février 2002.

« Comme pour la police, ces opérations de rachat n'ont pas été correctement prises en compte dans la loi de finances initiale pour 2002 (à hauteur d'une quarantaine de millions d'euros environ) »<sup>1</sup>.

La mise en œuvre du dispositif « **nouveaux emplois-emplois jeunes** » pour les forces de sécurité intérieure aurait aussi entraîné des difficultés d'organisation, selon les observations recueillies par votre rapporteur lors de ses visites dans les unités de police et de gendarmerie. Certaines unités comptant un faible nombre d'agents auraient ainsi affecté les gendarmes adjoints ou les adjoints de sécurité sur des postes demandant une certaine d'expérience, faute d'effectifs suffisants pour les encadrer et les former.

Ces emplois non statutaires ont apparemment permis de renforcer les effectifs disponibles. Dans la police nationale, les 14.200 adjoints de sécurité au 1<sup>er</sup> août 2002 représentaient près de 10 % des effectifs totaux, statutaires et adjoints de sécurité. Dans la gendarmerie nationale, les 13.700 gendarmes adjoints présents fin 2002 représentaient 12 % des effectifs totaux.

Lors de l'examen du projet de loi sur la sécurité intérieure, votre rapporteur avait toutefois déjà souligné « *une progression en trompe-l'œil* » des effectifs réels de la police nationale et leurs conséquences sur l'organisation des forces de sécurité intérieure :

« En effet, les hausses d'effectif ont principalement concerné les emplois jeunes (adjoints de sécurité ou gendarmes adjoints) et les volontaires, notamment sur la période 1997-2000 : ce n'est qu'en toute fin de législature que le précédent gouvernement a tiré les leçons qui s'imposaient et infléchi ses priorités en recrutant des fonctionnaires titulaires supplémentaires qui, compte tenu de leurs délais de formation, ne sont d'ailleurs pour la plupart pas encore opérationnels (...).

« Or, comme le soulignait récemment une note de la fondation Robert

---

<sup>1</sup> Rapport du Sénat n° 375, 2001-2002, p. 49-50.

*Schumann<sup>1</sup> : « le recrutement des emplois-jeunes suscite de nombreuses difficultés... Même si la durée de formation des adjoints de sécurité a été portée à quatorze semaines en septembre 2001, elle reste inférieure à celle des fonctionnaires titulaires (un an pour les agents du corps de maîtrise et d'application). Il en est de même pour les gendarmes adjoints. Jeunes, inexpérimentés et peu qualifiés, ils doivent être encadrés de fonctionnaires titulaires ; mais, concrètement, la multiplication des missions des forces de l'ordre, le régime de récupération ou le poids des tâches administratives sont peu compatibles avec l'observation stricte de ce principe. La question est d'autant plus importante que les emplois-jeunes sont concentrés dans les départements sensibles qui ont nécessité des renforts en effectifs »<sup>2</sup>.*

## **B. UN POIDS EXCESSIF DES TÂCHES ANNEXES À LA MISSION PREMIÈRE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE**

### **1. Une identification malaisée des tâches administratives dépourvues de lien direct avec la sécurité publique**

La différence de terminologie pour qualifier les tâches administratives sans lien direct avec la sécurité publique apparaît en soi révélatrice de la difficulté à les identifier. La gendarmerie les désigne comme des «*tâches indues*», alors que la police nationale les définit comme des missions «*assurées par des policiers et non directement liées à la sécurité*».

Afin d'identifier le périmètre de ces tâches administratives ne ressortant pas directement du maintien de la sécurité publique, il a semblé utile à votre rapporteur d'établir un tableau comparatif utilisant différentes sources qui toutes abordent cette question : le rapport de votre commission sur la LOPSI, celui de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie, le rapport d'ACCENTURE et enfin les observations recueillies par votre rapporteur lors de ses missions à Paris Nord, en Haute-Garonne, en Seine-Saint-Denis et en Tarn-et-Garonne.

Dans le tableau ci-dessous, la mention «*oui*» dans une case signifie que l'activité désignée dans la colonne de gauche a été expressément définie comme faisant partie des tâches assurées par la police et la gendarmerie nationales mais non directement liées à la sécurité. Une case vide doit seulement être interprétée comme l'absence de mention de l'activité considérée parmi les tâches ne relevant pas de la sécurité publique, et non comme une réponse négative à cette question.

---

<sup>1</sup> Cf. « *Les moyens de la sécurité publique : éléments d'analyse comparatiste* », février 2002.

<sup>2</sup> Rapport du Sénat n° 375, 2001-2002, p. 45-46.

Ce tableau montre qu'il est d'autant plus difficile d'identifier un périmètre des tâches indues que la liste des activités mentionnées n'est pas exhaustive.

Peuvent être considérées comme indues les activités suivantes :

- les opérations de concours à l'administration de la justice, notamment les transfèvements judiciaires et les gardes statiques ;
- l'entretien et la maintenance des équipements immobiliers et des véhicules ;
- les tâches administratives réalisées au profit d'autres administrations, dont la liste est la plus délicate à établir.

**A la suite de votre rapporteur<sup>1</sup>, ACCENTURE a plus particulièrement souligné la forte consommation en ressources humaines qu'impliquent les missions de transfèrement de détenus**, confortant ainsi les travaux en cours du groupe de travail sur les escortes et les gardes de détenus.

## **2. Des missions exercées au profit des administrations judiciaire et pénitentiaire très coûteuses en personnel**

Les forces de sécurité intérieure exercent un ensemble de missions au profit des administrations judiciaire et pénitentiaire : les présentations, extractions et comparutions de détenus, les mesures liées à l'exécution individualisée des peines et la surveillance électronique des détenus.

Les procédures actuelles se caractérisent par une certaine rigidité. Par exemple, une notification ne peut être effectuée que dans le bureau d'un juge.

Le poids de ces activités a augmenté dans la période récente, en raison de l'augmentation du nombre d'affaires contentieuses et de l'évolution de la législation et de la réglementation, comme l'introduction des dispositions de la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence.

Les travaux en cours du groupe de travail sur les escortes et les gardes de détenus montrent de surcroît des pratiques peu conformes avec les textes en vigueur :

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport sur la LOPSI, *op. cit.*, p.17, citant M. Pierre Mutz, directeur général de la gendarmerie nationale : « La suppression des tâches de transfèrement libérerait pour d'autres missions 1.000 gendarmes environ par jour. En la matière, le recours à la gendarmerie n'est vraiment justifié que pour le transfert de détenus particulièrement dangereux ou lourdement condamnés ».

*« Une grande partie des escortes pour hospitalisation est assurée par l'administration pénitentiaire alors que juridiquement cette mission relève des forces de l'ordre ; à l'inverse, de nombreuses escortes pour consultation sont encore effectuées par les forces de l'ordre alors que cette mission ne devrait, en principe, leur être confiée qu'à titre exceptionnel »<sup>1</sup>.*

Tâche de surcroît dangereuse – puisqu'elle peut être l'occasion de tentatives d'évasion – l'escorte d'un détenu mobilise de deux à trois fonctionnaires. Elle est également de nature à désorganiser le travail de l'unité, particulièrement lorsque les commandants de brigade ou les commissaires ne sont prévenus que quelques jours avant l'opération.

L'encadré ci-après présente la répartition des compétences en matière d'escorte et de garde de détenus.

---

<sup>1</sup> Note d'étape du groupe de travail sur les escortes et les gardes de détenus, décembre 2002, p. 5.

**Les missions assurées par les forces de sécurité intérieure ne relevant pas directement de la sécurité publique**

	<b>Rapport de votre commission sur la LOPSI<sup>1</sup></b>	<b>Mission inter-ministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie<sup>2</sup></b>	<b>ACCENTURE</b>	<b>Observations recueillies par votre rapporteur lors de ses missions</b>
Gardes statiques	Oui	Oui (PN GN) <sup>3</sup>	Oui	Oui
Entretien et maintenance des équipements	Oui	Oui, concernant les véhicules (PN)	Oui	Oui
Opérations de concours à l'administration de la justice <sup>4</sup>		Oui (PN, GN)	Oui	Oui
Garde et raccompagnement aux Frontières d'étrangers en situation irrégulière		Oui (PN)		
Tâches administratives réalisées au profit d'autres administrations <sup>5</sup>		Oui (PN, GN)	Oui <sup>6</sup>	Oui <sup>7</sup>
Surveillance des traversées de chaussée aux sorties d'école		Oui (PN)		
Escortes de transports routiers exceptionnels		Oui (PN)		
Contrôle des détentions d'armes		Oui (GN)		

<sup>1</sup> *Op. cit.*, p. 17 et p. 28.

<sup>2</sup> *Rapport pré cite* p. 21-22.

<sup>3</sup> *PN : police nationale. Cet aspect est surtout mis en avant par la police nationale, davantage concernée. GN : gendarmerie nationale.*

<sup>4</sup> *Présentations, extractions et comparutions de détenus, « notifications diverses de l'autorité judiciaire ». Peuvent être rattachés à cette catégorie le suivi des mesures liées à l'exécution individualisée des peines et la surveillance électronique des détenus, ces questions étant plus particulièrement signalées par la gendarmerie. Les définitions retenues ne sont pas homogènes selon les forces de sécurité intérieure. La gendarmerie inclut ainsi la présentation des personnes gardées à vue parmi les données relatives aux transfèrements et extractions judiciaires.*

<sup>5</sup> *Notamment, l'établissement des procurations de vote (lequel représenterait notamment 25 heures x gendarme par brigade à chaque scrutin), des demandes de passeport et des cartes d'identité. La gendarmerie ajoute l'acheminement des plis, les informations à donner aux familles de personnes décédées, la délivrance des attestations d'accueil, le ramassage des plis électoraux, les enquêtes administratives, l'information sur les titulaires de carte grise, la procédure de traitement des épaves de véhicule et les annonces de crues. La police nationale ajoute la surveillance des traversées de chaussée aux sorties d'école.*

<sup>6</sup> *Les experts d'ACCENTURE signalent également, en précisant que leur liste n'est pas exhaustive, la communication à l'autorité préfectorale des citoyens pouvant figurer sur la liste des jurés de cours d'assises, l'exécution des "soit-transmis" des officiers du ministère public relatifs au non-paiement des amendes forfaitaires, les concours sur le terrain au profit de services ou d'organismes chargés d'enquête auprès des automobilistes et l'audition des individus interpellés par les gardes de l'Office national des forêts.*

<sup>7</sup> *Ont été plus particulièrement signalées à votre rapporteur les demandes d'enquête de la Poste et d'Electricité de France (EDF).*

### **La répartition des compétences pour les escortes et gardes de détenus en France**

« [La] mission de garde et d'entretien des personnes placées sous main de justice a considérablement évolué depuis la promulgation du décret du 13 mars 1911 (...).

« Ces sorties sont généralement assurées sous escorte, selon des modalités fixées par diverses dispositions du code de procédure pénale. On peut notamment relever :

1/ les **transfèrments administratifs** d'un établissement pénitentiaire à un autre ; ordonnées par l'administration pénitentiaire, ils sont à sa charge, mais les forces de l'ordre peuvent, sur réquisition, y prêter main forte ;

2/ les **translations judiciaires** ordonnées par l'autorité judiciaire pour comparaître devant une juridiction d'instruction ou de jugement ; elles sont assurées par « les services de gendarmerie ou de police dans les conditions qui leur sont propres » (...)

3/ les **extractions judiciaires**, sur réquisition d'un magistrat, « incombent normalement aux services de police quand celles-ci n'entraînent aucun déplacement en dehors de leur circonscription et aux services de gendarmerie dans les autres cas » (...).

« Par ailleurs, les **détenus devant bénéficier de soins** à l'extérieur des enceintes pénitentiaires sont escortés différemment selon qu'il s'agit d'une consultation ou d'une hospitalisation :

1/ une circulaire du 8 avril 1963 précise que les agents de l'administration pénitentiaire doivent en principe assurer la conduite et la garde des détenus amenés à bénéficier d'une consultation dans les services hospitaliers ou dans les cabinets de médecins spécialistes ; il peut, toutefois, être fait appel aux forces de police ou de gendarmerie dans des cas exceptionnels, « à titre provisoire, lorsqu'il s'agit de maisons d'arrêt peu importantes qui ne possèdent pas de moyens suffisants » ou « pour prêter main forte à l'escorte fournie par l'administration pénitentiaire lorsque la personnalité des individus extraits ou les circonstances locales font apparaître des risques sérieux de trouble à l'ordre public » ;

2/ pour une hospitalisation somatique ; l'escorte et la garde des détenus sont assurés par les services de police ou de gendarmerie sur réquisition du préfet (D. 394 al. 2 du code de procédure pénale), tandis que les hospitalisations d'office sont assurées par des personnels de l'établissement de santé – accompagnés par les forces de l'ordre si la « personnalité du sujet » le requiert – mais le retour à l'établissement pénitentiaire est assuré par les seules forces de l'ordre ; en outre, les femmes détenues et hospitalisées ne sont pas gardées par les forces de l'ordre à moins qu'elles soient « reconnues dangereuses » ou que des « précautions particulières [s'imposent] en raison de gravité ou de la nature des faits ayant motivé leur incarcération » (circulaire du 8 avril 1963).

Source : Inspection générale de l'administration et inspection générale des services judiciaires, Note d'étape du groupe de travail sur les escortes et les gardes de détenus, décembre 2002, p. 3-5

En matière d'escorte et de garde des détenues, certaines évolutions sont actées mais doivent encore se traduire dans les faits, puisque le conseil de sécurité intérieure réuni en décembre 1999 avait décidé que l'escorte des détenus pour les consultations médicales relèverait désormais de l'administration pénitentiaire.

### **C. UNE RÉPONSE INÉGALE AUX ATTENTES DES CITOYENS**

Lors de leurs déplacements au sein d'une trentaine d'unités, les experts d'ACCENTURE ont relevé d'importantes disparités dans les rapports entre les usagers et les forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leurs missions de sécurité publique.

Ces observations font plus particulièrement apparaître des marges de progression dans deux domaines : la confidentialité des dépôts de plainte et leur traitement.

#### **1. Une réception des plaintes insatisfaisante en termes de confidentialité et d'efficacité de l'organisation**

Bien qu'unanimement reconnue comme prioritaire pour l'image du service, la gestion des appels du 17 est traitée de manière hétérogène par les centres d'information et de commandement (CIC) de la police nationale et les centres opérationnels de gendarmerie (COG). ACCENTURE a pointé de nombreuses lacunes, observées à des degrés variables suivant les unités en raison d'une grande hétérogénéité des pratiques<sup>1</sup> :

- « *les qualifications demandées, ainsi que la gestion des personnels affectés à la gestion du 17 relèvent davantage de la gestion de la pénurie que d'un aménagement concerté des ressources* » ;

- « *il est surprenant d'observer les écarts importants dans le rapport entre le nombre de personnes prêtes à répondre au téléphone et le nombre d'appels effectivement reçus* » ; au centre opérationnel de gendarmerie d'un des groupements visités par ACCENTURE, « *l'effectif assigné* » à la réception téléphonique des appels reste fixé à trois gendarmes entre 20 H et 9 H, alors que le nombre d'appel par heure décroît de 9.500 entre 20 H et 21 H à 1.000 entre 8 H et 9 H.

Les experts de ce cabinet déplorent également « *une organisation souvent mal adaptée à l'accueil du public* »<sup>2</sup> au sujet de la configuration des locaux et de la formation des agents d'accueil. Parmi plusieurs exemples qu'ils ont cités, votre rapporteur relève notamment celui d'une unité où « *la configuration des lieux oblige le visiteur à traverser chaque bureau, au risque d'être témoin des auditions de victimes ou d'auteurs présumés de crimes ou délits* », sans exclure ainsi la possibilité « *d'une rencontre inopinée entre la victime et l'auteur des faits* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE, p. 63 de l'annexe.

<sup>2</sup> Op. cit., p. 54 de l'annexe.

<sup>3</sup> Ibid., p. 55 de l'annexe.

## **2. Un traitement informatique des plaintes insuffisant**

L'activité de réception des plaintes apparaît « *très consommatrice de temps et d'effectifs* »<sup>1</sup>.

Si les logiciels d'aide à la saisie s'avèrent particulièrement appréciés de la gendarmerie, les nombreux supports papier pour l'archivage et l'expédition des plaintes alourdissent les procédures. A l'instar des experts d'ACCENTURE, votre rapporteur préconise en outre l'extension aux services de police des outils d'aide à la procédure actuellement mis à disposition des seules forces de gendarmerie, en vue de constituer à terme une base d'information juridique commune aux différentes forces de sécurité intérieure.

Le constat ainsi établi fait ressortir des objectifs en creux. Ces éléments de diagnostic sur l'organisation actuelle des forces de sécurité intérieure permettent la formulation par votre rapporteur de propositions concrètes d'amélioration de leur fonctionnement, à coût modéré ou nul pour les finances publiques, susceptibles de recueillir l'adhésion des policiers et des gendarmes.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE p. 68 de l'annexe.

## **TROISIÈME PARTIE : LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AMÉLIORER LES MODES D'ORGANISATION**

Fondées sur l'analyse des observations présentées en deuxième partie concernant les modes d'organisation actuels de la police nationale et de la gendarmerie, les propositions de votre rapporteur se fondent sur **trois objectifs prioritaires** :

- **rationaliser l'organisation du temps de travail**, en définissant plus clairement la base législative et réglementaire relative à la durée de travail et en déchargeant la police et la gendarmerie nationales de tâches administratives sans lien direct avec le maintien de l'ordre ;

- **permettre une utilisation effective de l'ensemble des ressources informatiques**, en interconnectant les réseaux et en complétant les outils de saisie informatique ;

- **répondre à l'exigence de qualité et d'efficacité du service public**, qu'il s'agisse de l'accueil des citoyens ou de la valorisation des fonctionnaires les plus performants.

### **I. RATIONALISER L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL**

#### ***A. RÉSOUDRE LES PROBLÈMES LIÉS AU TEMPS DE TRAVAIL***

##### **1. Affermir le fondement juridique des rythmes de travail de la police nationale**

Les informations portées à la connaissance de votre rapporteur attestent d'une hétérogénéité des pratiques, au sein de la police nationale et par rapport au droit commun de la fonction publique.

De façon surprenante, ACCENTURE a relevé que le suivi des droits à repos acquis s'effectue localement, ce qui peut générer des différences d'application de la loi sur le territoire national. De même, la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie a relevé que « *certaines possibilités de jours de repos particuliers* », tels que les « *jours de ponctualité ou d'exactitude ou autres modalités destinées à*

*encourager la prise de repos en semaine et non le dimanche*», « *n'ont pas pu être rattachés suffisamment clairement à la réglementation* »<sup>1</sup>. Ces jours ont généralement été présentés comme des « ponts », accordés en compensation aux agents exerçant habituellement en régime hebdomadaire.

Les services supplémentaires effectués en régime hebdomadaire donnent lieu à une réglementation complexe dont certains aspects ont été soulignés par la mission interministérielle<sup>2</sup>:

- « *la permanence (...) est compensée en temps sous forme d'un repos compensateur dans des conditions suivantes : à hauteur de (...) 125 % les jours de repos compensateur* » ;

- « *le temps d'intervention résultant d'un rappel sur astreinte inclut, dans la limite de 1 heure, le temps de déplacement aller et retour entre le domicile et le lieu de service. Il est considéré comme un temps de travail et ouvre droit à une compensation à hauteur de 100 % des heures supplémentaires réellement effectuées* ».

La durée maximale légale de travail de 1.600 heures par an appliquée aux fonctionnaires de police, « *sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées* », n'est fixée que par le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat. La base législative fait ainsi défaut.

Les auteurs de la mission interministérielle relèvent également que la compensation ne s'opère pas sur des bases juridiques incontestables. Selon eux, « *il faut sans doute considérer que l'indemnisation forfaitaire d'au moins six jours par an [auxquels peuvent s'ajouter un à quatre jours supplémentaires, sur demande des intéressés et dans la limite des crédits disponibles], à raison de 85€ par jour, telle qu'elle a été récemment redéfinie par décret n° 2003-402 du 29 avril 2003 portant création d'une indemnité spécifique, remplit cette fonction et vaut compensation du dépassement éventuel de la norme annuelle* »<sup>3</sup>.

Ces débats posent clairement la question de la durée effective de travail dans la police nationale. Lors de la mise en place des mesures d'aménagement et de réduction du temps de travail, la Cour des Comptes avait estimé la durée moyenne de travail entre 33 et 37 heures hebdomadaires, soit 27 à 29 heures compte tenu des récupérations, tout en relevant que l'absence de moyens de contrôle fiables – par exemple grâce à des pointeuses – rendait difficile toute estimation. Le rapport de notre regretté collègue député Roland Carraz et de notre collègue Jean-Jacques Hyest a estimé la durée effective de

---

<sup>1</sup> *Op. cit.*, p. 13.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 14.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 16.

travail entre 1.250 et 1.300 heures par an, soit seulement 24 heures ou 25 heures par semaine<sup>1</sup>. Ces chiffres avaient été contestés par le ministre de l'Intérieur du précédent gouvernement, M. Daniel Vaillant.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de clarifier ces différents points, en privilégiant les objectifs suivants :

- mesurer le temps de travail effectif par des contrôles appropriés ;
- fonder les éventuelles dérogations à la durée du travail sur une base législative ou réglementaire indiscutable ;
- ne pas encourager la mise en place de dispositifs qui tendent à compenser les repos compensateurs par de nouveaux repos compensateurs.

## **2. Parvenir à une plus grande stabilité des rythmes de travail annuels de la gendarmerie nationale**

La mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie a relevé que le nombre de jours de disponibilité pour le service « *pouvait être réduit quand certaines fêtes variables coïncidaient avec un dimanche ; restaient, en 2002 (le 14 juillet était un dimanche) : 207 jours* »<sup>2</sup>.

L'application aux gendarmes du règlement de discipline général des armées leur a permis de disposer chacun en moyenne de 5h 25 de quartier libre par jour de disponibilité en 2002.

La mission interministérielle a ainsi calculé que l'activité moyenne annuelle des gendarmes avait atteint 1.731 heures en 2002<sup>3</sup>.

Votre rapporteur souligne l'intérêt de parvenir à une norme de travail plus régulière, dans la perspective notamment d'une coopération accrue entre les forces de la police et de la gendarmerie nationales pour accomplir leurs missions communes de sécurité publique.

---

<sup>1</sup> « Une meilleure répartition de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique », *op. cit.*

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 18.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 19.

## ***B. TRAITER DIFFÉREMMENT CERTAINES TÂCHES NE RESSORTANT PAS DIRECTEMENT DE LA MISSION PRINCIPALE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE***

A la suite notamment des membres de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie et des experts d'ACCENTURE, votre rapporteur a souhaité identifier les missions actuellement effectuées par les forces de sécurité intérieure, mais ne relevant pas directement de leur mission de maintien de l'ordre (cf. *supra*, deuxième partie).

Le présent rapport envisage successivement trois modes de gestion. Ces tâches peuvent être externalisées, gérées par d'autres administrations ou effectuées par des personnels administratifs spécialisés ayant le statut de policier ou de gendarme.

### **1. L'externalisation**

Elle devrait concerner des opérations exclusivement annexes au maintien de l'ordre, susceptibles d'être conduites par des organismes extérieurs à un moindre coût.

L'externalisation de l'entretien et de la maintenance des équipements doit être poursuivie. Outre les locaux, il s'agit notamment des véhicules. A cet égard, le cabinet ACCENTURE a relevé des exemples attestant de marges d'amélioration :

- « à la préfecture de police, la sous-traitance avec un garagiste privé et proche de chaque commissariat n'est pas autorisée. Il faut obligatoirement que les véhicules soient emmenés au garage central. Dans un des commissariats visités, 6 véhicules sont ainsi immobilisés dans ce garage depuis 9 à 12 mois » ;

- « dans une brigade de gendarmerie, il est obligatoire d'envoyer les véhicules hors du département pour des réparations, même mineures. Le temps consommé à chaque fois est de deux heures pour deux gendarmes »<sup>1</sup>.

Ces observations témoignent de l'intérêt de poursuivre et d'amplifier l'actuel mouvement d'externalisation d'entretien des locaux et de maintenance des équipements. A cette fin, il convient selon votre rapporteur de comparer les coûts de ces opérations dans l'hypothèse de leur réalisation directe ou de leur sous-traitance. Le coût éventuel d'une formation doit être intégré dans ces comparaisons.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE, p. 91 de l'annexe.

## 2. La gestion par d'autres administrations

Le transfert à d'autres administrations de certaines missions ne relevant pas directement du maintien de l'ordre pourrait concerner principalement certaines des tâches administratives réalisées au profit d'autres administrations (hors administration judiciaire), suivant la définition donnée en deuxième partie, telles que :

- l'établissement des procurations de vote,
- les demandes de passeport et des cartes d'identité,
- les informations à donner aux familles de personnes décédées,
- l'information sur les titulaires de carte grise.

Ces choix conforteraient des évolutions en cours. A titre d'illustration, la police et la gendarmerie nationales ne s'occupent d'ores et déjà plus des objets trouvés, qui relèvent de services spécifiques.

Il convient d'envisager le traitement le plus approprié de ces différentes missions. Leur transfert à d'autres administrations suppose que celles-ci puissent acquérir une capacité d'expertise en ce domaine, et qu'elle dispose des moyens effectifs de les assumer. La théorie juridique des blocs de compétence pourrait ici trouver à s'appliquer : par exemple, les collectivités locales compétentes pour l'établissement des pièces d'état civil pourraient également être davantage impliquées en cas de perte de ces mêmes titres.

Les transferts de compétences à d'autres administrations – en l'espèce l'administration pénitentiaire ou un service spécialisé – pourraient également être retenus pour les **escortes et les gardes de détenus** qui incombent aujourd'hui essentiellement aux forces de sécurité intérieure.

Un groupe de travail sur les escortes et les gardes de détenus, animé par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des services judiciaires, a présenté une note d'étape en décembre dernier. Il ressort des comparaisons étrangères que la plupart des pays ont choisi, à la différence de la France, de confier principalement cette mission à l'administration pénitentiaire (*cf. encadré ci-dessous*). Les experts d'ACCENTURE recommandent également cette option, de nature à valoriser le métier de surveillant de prison.

Les besoins en effectifs de l'administration pénitentiaire semblent toutefois devoir constituer une pierre d'achoppement aux accords interministériels à venir.

Des évolutions sont étudiées. Cette proposition a été mise en œuvre sous une forme expérimentale à Strasbourg, l'administration pénitentiaire étant en charge du transfert de la prison au tribunal. En outre, une hypothèse de travail a été testée au premier semestre 2003, consistant à retenir la qualification de « *détenu à risque* » comme principal critère pour confier l'escorte et la garde aux forces de sécurité intérieure.

**Votre rapporteur se félicite de cette démarche d'audit des missions d'escorte et de garde des détenus, laquelle doit aussi permettre de mesurer la charge effective de travail qu'elle représente, sur la base de données incontestables et de comparaisons internationales.**

#### **Les escortes et gardes de détenus à l'étranger : comparaison avec la France**

*« Une étude comparée a été menée sur l'organisation des escortes et de la garde des détenus dans douze pays<sup>1</sup>. Elle fait apparaître une tendance en faveur d'une prise en charge des escortes et des gardes par les services pénitentiaires.*

*« Actuellement, seuls deux des douze pays étudiés (la Belgique et l'Espagne) ont un système comparable au système français, les services de police y assurant les escortes de détenus. Dans les dix autres, l'administration pénitentiaire est principalement ou intégralement chargée de ces missions. Un système (Angleterre et pays de Galles) présente des caractéristiques atypiques car il y est largement fait appel à des entreprises privées.*

*« L'Italie et la Grèce ont récemment (respectivement en 1990 et 1999) transféré à l'administration pénitentiaire les missions d'escorte et de garde des détenus, assurées jusqu'alors par les forces de l'ordre. En Belgique, un avant-projet de loi prévoit la création d'un corps spécialisé sous l'autorité du ministre de la justice pour assurer ces missions.*

*« Même lorsque les missions sont confiées à l'administration pénitentiaire, le recours à la police reste possible (dans le cas des détenus particulièrement dangereux) mais il est très rare dans les pays qui disposent d'équipes pénitentiaires spécialisées ayant bénéficié d'une formation pour accomplir ces tâches.*

*« Six pays ont mis en place, au sein de l'administration pénitentiaire, ce type d'unité spécialisée, chargée le plus souvent des extractions d'individus particulièrement dangereux, mais également, parfois, de leur escorte sur de longues distances ».*

*Source : Inspection générale de l'administration et inspection générale des services judiciaires, Note d'étape du groupe de travail sur les escortes et les gardes de détenus, décembre 2002, p. 10-11*

---

<sup>1</sup> L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal

### **3. La gestion par des personnels spécialisés ayant un statut de policier ou de gendarme**

Alors qu'est constaté un sous-effectif en France pour les personnels administratifs, scientifiques et techniques dans la police nationale<sup>1</sup>, une option consiste à distinguer certaines tâches administratives qui seraient exercées de façon optimale par des fonctionnaires spécialisés, de préférence à leur externalisation. En effet, ces fonctions sont considérées comme trop étroitement liées aux activités des forces de sécurité intérieure pour être entièrement confiées à des services extérieurs. Une meilleure adaptation des postes aux compétences devrait se traduire par des gains de productivité d'autant plus élevés que la faible proportion de personnels administratifs, scientifiques et techniques dans la police nationale française témoigne d'une marge de progression.

Dans la police nationale, cette position est plus particulièrement défendue par le Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques (SNIPAT, affilié à l'Union nationale des syndicats autonomes UNSA-FGAF). Auditionnés par votre rapporteur, les représentants du SNIPAT estiment que des personnels administratifs ayant un statut de policier ou de gendarme se considèreraient valorisés, que le recrutement pourrait être amélioré et que les agents ainsi choisis s'investiraient plus fortement dans l'exécution des tâches pour lesquelles ils ont été spécialement choisis.

La gendarmerie a créé un corps de soutien technique et administratif (*cf. encadré ci-dessous*), mais dont les effectifs restent nettement inférieurs à ceux des personnels administratifs de la police nationale. Ces derniers relèvent de la direction administrative de la police nationale (DAPN).

Certains pays européens ont choisi de spécialiser les fonctions administratives dans un cadre statutaire spécifique. A titre d'illustration, en Belgique, des personnels civils dépourvus de compétences policières assument les fonctions administratives des polices fédérales et locales<sup>2</sup>.

**Votre rapporteur est réservé à l'idée de généraliser cette proposition, alors qu'ACCENTURE a relevé les réticences des policiers et des gendarmes face aux risques de dichotomie entre les activités qui seraient considérées comme administratives et celles liées au maintien de l'ordre<sup>3</sup>.**

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport de votre rapporteur sur la LOPSI, *op. cit.*, p. 52 : l'ensemble des personnels administratifs, scientifiques et techniques représente moins de 10 % des effectifs de la police nationale contre 20 % aux Pays-Bas, 30 % en Allemagne et 32,5 % au Royaume-Uni.

<sup>2</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE p. XXVII de l'annexe.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 87 de l'annexe.

La création d'un statut du formateur pourrait toutefois s'inscrire dans ce cadre. En effet, s'il existe parfois des formateurs spécialisés – notamment pour la gestion de BB 2000 – l'absence de formateur ayant un tel statut professionnel clairement défini doit être déplorée, plus particulièrement dans la gendarmerie nationale. Le cumul de l'activité de formateur avec d'autres missions au sein d'une unité peut en effet conduire à opérer des arbitrages au détriment de la formation. A cet égard, ACCENTURE relève que « *dans la gendarmerie la formation est une activité comme une autre de l'activité de commandement* »<sup>1</sup>.

Cette mesure permettrait également de mieux identifier les besoins. En particulier, l'obligation de formation complémentaire pour accéder aux postes d'encadrement, effective pour les seules forces de gendarmerie, devrait être systématique dans la police nationale.

#### **Les militaires des corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN)**

Ouvertes aux jeunes Français âgés de 17 à 28 ans détenteurs d'un diplôme professionnel, les carrières en qualité de **sous-officier** des corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) se déclinent suivant 8 spécialités :

- administration (suivant 6 branches : ressources humaines, gestion économique et financière, droits individuels, stocks et approvisionnement, marchés et achats) ;

- affaires immobilières ;

- restauration collective ;

- auto-engins blindés ;

- armurerie ;

- imprimerie ;

- exploitation des télécommunications ;

- militaires infirmiers techniciens des hôpitaux des armées (MITHA).

Les sous-officiers des CSTAGN reçoivent une formation en école d'une durée de six à sept mois. Ils signent un contrat d'une durée d'engagement de trois ans.

Des promotions internes au choix ou par concours permettent d'accéder au rang d'**officier CTA** (corps technique et administratif).

*Source : gendarmerie nationale*

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 138 de l'annexe.

## **C. PROMOUVOIR UNE COOPÉRATION AVEC LA JUSTICE PLUS ÉCONOME EN MOYENS HUMAINS**

Parmi les missions en partie liées à une coopération avec la justice, les opérations de gardes et d'escortes de détenus représentent une charge de travail particulièrement lourde pour les forces de sécurité intérieure.

### **1. Le déplacement des magistrats lors des opérations de gardes et d'escortes de détenus**

Outre l'option, étudiée plus haut, consistant à transférer cette mission à l'administration pénitentiaire, votre **rapporteur propose également que les magistrats**, et non les détenus, **se déplacent**, dans des conditions de nature à garantir l'intégralité des droits de la défense.

Comme l'expose la note d'étape du groupe de travail sur les escortes et les gardes des détenus<sup>1</sup>, le déplacement des magistrats dans les établissements pénitentiaires pour des auditions et des audiences existe dans plusieurs pays (dont l'Italie et l'Espagne). Cette possibilité est parfois limitée à certaines catégories de détenus (les mineurs en Allemagne ; aux Pays-Bas, les individus considérés comme les plus dangereux incarcérés dans la prison de Vught). En Autriche, les auditions, les interrogatoires et les audiences ont lieu dans des locaux spécialement aménagés.

### **2. Un recours accru à la visio-conférence**

D'autres solutions méritent également d'être étudiées, en particulier l'essor de la **visio-conférence**, dont l'utilisation est avérée ou prévue dans plusieurs pays<sup>2</sup>, et l'ouverture prévue entre fin 2003 et début 2006 de huit unités hospitalières sécurisées inter-régionales (UHSI)<sup>3</sup>.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'initiative du rapporteur de sa commission des lois prévoyant l'application de la visioconférence aux décisions de prolongation de la détention provisoire, ainsi qu'au jugement devant le tribunal de police.

Les dispositions du code de procédure pénale limitent actuellement le recours à la visio-conférence aux auditions, interrogatoires et confrontations, lorsque les nécessités de l'enquête et de l'instruction le justifient. Cet

---

<sup>1</sup> *Op. cit.*, p. 46 des annexes.

<sup>2</sup> *En particulier, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Belgique, les Etats-Unis et l'Espagne.*

<sup>3</sup> *Note d'étape du groupe de travail sur les escortes et les gardes de détenus, op. cit.*, p. 9-10.

encadrement semble justifié par le souci de réunir physiquement en un même lieu tous les participants aux étapes essentielles au bon déroulement de la procédure pénale.

### **3. D'autres solutions à envisager**

Seule l'Italie recourt largement au **bracelet électronique**, ce dispositif étant utilisé comme une alternative à la détention provisoire au Portugal et aux Etats-Unis. En France, la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté permet d'appliquer le bracelet électronique pour les personnes condamnées à moins d'un an de prison ou dont le reliquat de peine est de moins d'un an.

**L'externalisation des opérations de transfèrement** peut aussi être envisagée, mais sous certaines réserves d'ordre juridique, notamment l'imputation de la responsabilité administrative en cas de faute.

#### ***D. ENVISAGER UNE SIMPLIFICATION DE CERTAINES PROCÉDURES CÔUTEUSES EN CHARGE DE TRAVAIL***

##### **1. Une simplification en cours pour les procédures de gestion administrative**

Des mesures de simplification ont déjà été adoptées lors de l'examen de la LOPSI. En particulier, l'article 3 a permis des dérogations au droit existant pour la construction et l'entretien des bâtiments.

Votre rapporteur propose de nouvelles mesures de simplification, dans d'autres domaines qu'administratifs. Afin que les forces de sécurité intérieure puissent concentrer leur activité sur la prévention et la répression des crimes et délits les plus graves, une simplification des procédures pourrait être envisagée pour les infractions mineures.

##### **2. Des possibilités à étudier pour les infractions mineures**

A cet effet, lors de ses déplacements, l'attention de votre rapporteur a été attirée sur l'intérêt éventuel d'une extension de la procédure des timbres-amendes à d'autres infractions que celles des quatre premières classes du code de la route et du code des assurances.

Ces réflexions devront être engagées en concertation avec les forces de sécurité intérieure et leurs représentants.

La simplification des procédures permettrait d'accroître l'efficacité des forces de sécurité intérieure, conjuguée à une pleine appropriation des ressources informatiques. Cette proposition répond à l'une des principales problématiques du présent rapport, dans le cadre de l'étude des systèmes d'information existants.

## **II. FAVORISER LA PLEINE APPROPRIATION DES RESSOURCES INFORMATIQUES**

Votre rapporteur se félicite de l'extension progressive des moyens informatiques et de l'effort de formation conduit par les ministères de la défense et de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour permettre leur pleine appropriation.

En ce sens, votre rapporteur souhaite l'amplification des actions conduites par l'interconnection et la généralisation des réseaux existants d'une part, l'harmonisation du parc et une pleine utilisation des moyens existants, notamment de l'état 4001 d'autre part.

### **A. METTRE A NIVEAU ET INTERCONNECTER LES RÉSEAUX EXISTANTS**

#### **1. Harmoniser le parc informatique**

Des moyens importants ont été inscrits en loi de finances initiale en 2002 et 2003 afin d'étendre et de généraliser les ressources informatiques dont disposent les forces de sécurité intérieure.

Concernant la police nationale, dans son rapport spécial pour 2003 consacré aux crédits de la sécurité, votre rapporteur soulignait que « *les crédits de fonctionnement demandés pour la police nationale au titre du chapitre 34-82 « dépenses d'informatique et de télématique » augmentaient de 3,97 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003 (soit + 13,7 %), dont un million d'euros supplémentaires au titre de la LOPSI pour effectuer divers travaux de câblage* »<sup>1</sup>.

Cette politique volontariste vise à atteindre des normes d'équipement relativement élevées : 1 poste est officiellement disponible pour

---

<sup>1</sup> Rapport du Sénat n° 68, 2002-2003., tome III, annexe 22, p. 100.

2,53 fonctionnaires dans la police nationale, ce ratio étant de 1 poste pour deux militaires dans la gendarmerie nationale.

Votre rapporteur souhaite ainsi que **la politique d'équipement informatique soit conduite selon un plan préétabli qui intègre également les objectifs de modernisation et de mise à niveau**. Une mise en œuvre progressive permettrait que cette mesure s'opère à coûts constants, en privilégiant les unités dont le matériel est le plus frappé d'obsolescence.

## **2. Un effort particulier à opérer à la préfecture de police de Paris**

Le retard en équipement informatique de la préfecture de police de Paris a été souligné par l'ensemble des études consultées par votre rapporteur, notamment le rapport d'ACCENTURE et les travaux de la mission interministérielle sur les régimes de service dans la police et la gendarmerie.

Reprenant les conclusions de ce cabinet, votre rapporteur estime que les axes suivants doivent être privilégiés :

- **la mise en place de la main courante informatisée dans les services de la préfecture de police**, à l'instar des autres unités de la police nationale ;

- l'informatisation complète de la gestion des congés ;

- l'homogénéisation des systèmes d'information utilisés par les différents commissariats d'arrondissement.

## **3. Conduire l'interconnexion des réseaux de la gendarmerie et de la police nationales**

Le ministre de la défense est engagé dans un important programme pluriannuel de mise à niveau et de modernisation de l'outil informatique qu'utilise la gendarmerie nationale pour mener ses missions de sécurité publique. La mise en réseau des informations contenues dans BB 2000 est ainsi prévue à partir de 2004-2005.

Votre rapporteur estime nécessaire de prolonger cet effort afin de parvenir à terme à l'interconnexion et à l'intégration des systèmes d'information utilisés dans la gendarmerie et la police nationales.

La constitution de deux forces concourant au même objectif de maintien de l'ordre, mais dans des cadres institutionnels séparés, a conduit au développement parallèle d'applications informatiques aux finalités identiques. La mise en commun des fichiers d'activité et d'information de la police

nationale et de la gendarmerie assurera une coordination effective de leurs interventions.

En effet, faute de référentiels communs, une description saisie par un fonctionnaire varie suivant la force de sécurité intérieure à laquelle il appartient<sup>1</sup>. Elle doit ainsi être retraitée lorsqu'elle est utilisée par l'autre force.

## ***B. SIMPLIFIER L'UTILISATION DES RESSOURCES INFORMATIQUES***

Des progrès notables ont été accomplis pour former les agents à maîtriser l'ensemble des ressources informatiques, même si les experts d'ACCENTURE estime que ces efforts doivent être poursuivis. Une meilleure utilisation de l'ensemble des fonctionnalités de GEOPOL pourrait toutefois être obtenue grâce à un effort de formation spécifique.

Votre rapporteur souhaite également insister sur certaines difficultés qui demeurent, liées notamment à la saisie des données.

### **1. Supprimer les ressaisies et faciliter les procédures**

A l'instar d'ACCENTURE, votre rapporteur estime particulièrement nécessaire une interface commune des applications, afin d'éviter qu'une même information soit ressaisie dans le cadre de plusieurs applications.

Suite à ses entretiens avec les principaux syndicats de police, votre rapporteur ajoute que l'informatisation devrait être conduite indépendamment d'une modification des procédures, pour être acceptée et pleinement utilisée par les agents. Il lui a été rapporté l'exemple de l'informatisation d'un formulaire qui avait également donné lieu à en changer la présentation et le contenu. Afin de ne pas créer de difficultés d'adaptation supplémentaires pour les fonctionnaires, il aurait été préférable de dissocier ces deux changements, la saisie des données sur un support informatique d'une part et la diffusion d'un nouveau formulaire d'autre part.

---

<sup>1</sup> Par exemple, la distinction entre les mentions «cheveux très courts» et «cheveux courts» n'existe que pour la base de données de la gendarmerie. Cf. le rapport d'ACCENTURE, p. 123 de l'annexe.

## **2. Simplifier la nomenclature des tâches des utilisations informatiques**

En septembre dernier, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a annoncé **la création d'un observatoire de la délinquance** au sein de l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI). Composé d'élus, de hauts magistrats, d'universitaires et de représentants des médias, l'observatoire aura pour mission d'améliorer l'état 4001 afin notamment de disposer de statistiques plus complètes de la délinquance. Des études thématiques sur le coût de la délinquance sont envisagées, ainsi qu'auprès des victimes.

Votre rapporteur se félicite de cette initiative majeure et propose d'étudier plus particulièrement certaines pistes d'amélioration de l'état 4001.

Un objectif devrait consister à permettre les recoupements et la coordination des renseignements entre les différentes forces de sécurité intérieure, afin de pallier le manque de fiabilité des informations et de lever un obstacle à la coopération sur le terrain entre la police nationale et la gendarmerie.

Il conviendrait de diminuer le nombre des 107 rubriques figurant aujourd'hui à l'état 4001 : par comparaison, l'outil analogue utilisé aux Etats-Unis ne comporte que 40 rubriques, dont une demi douzaine définissent la plupart des infractions.

Les données de l'état 4001 pourraient également être utilisées non seulement à des fins statistiques, mais aussi pour :

- poursuivre le redéploiement des forces de sécurité intérieure sur le territoire national ;
- adapter l'offre de sécurité intérieure aux besoins locaux.

## **III. VALORISER LES BONNES PRATIQUES DANS L'EXERCICE DU SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ**

Face à la très grande diversité des situations, la valorisation des meilleures pratiques doit concerner l'ensemble de la chaîne d'exécution de la mission de service public exercé pour les citoyens, de la réception des plaintes à la récompense des interventions réussies.

## **A. RÉORGANISER L'ACCUEIL POUR UNE MEILLEURE ORIENTATION DES DEMANDES**

Lors de l'audition des principaux syndicats de police par votre rapporteur le 2 juillet, l'accent a été porté sur la qualité de l'accueil, tant physique que téléphonique, et sur le dépôt des plaintes.

### **1. Développer l'aide aux victimes**

La gestion rationalisée de demandes en nombre croissant ne doit pas occulter l'importance du contact humain, pour des personnes souvent en état de choc. A cet égard, la formation des agents à l'accueil doit intégrer la dimension d'aide aux victimes. Lors du déplacement de votre rapporteur en Tarn-et-Garonne, il lui a été présenté l'action spécifique engagée récemment par les services de police du département (*cf. encadré ci-dessous*).

#### **L'accueil et l'aide aux victimes : l'exemple des actions entreprises par la direction départementale de la sécurité publique de Tarn-et-Garonne**

Dans le domaine de l'aide aux victimes, les fonctionnaires de la police nationale de Tarn-et-Garonne ont bénéficié de différentes formations spécifiques, en particulier :

- à l'initiative de la délégation départementale aux droits des femmes, une formation concernant l'aide aux victimes de violences conjugales et familiales, d'agressions sexuelles, de harcèlement moral et sexuel, de victimes d'abus et de personnes particulièrement vulnérables, telles que les personnes âgées ou handicapées ;

- la prise en compte particulière et rapide des victimes de cas graves, dans un lieu d'accueil spécifique ;

- une session d'information auprès de l'association d'aide aux victimes installée au palais de justice sur l'assistance sociale et psychologique.

Depuis décembre 2002, une action locale d'aide aux victimes assure une permanence hebdomadaire le lundi matin dans les locaux du commissariat central de police à Montauban.

*Source : brochure de la direction départementale de la sécurité publique de Tarn-et-Garonne*

### **2. Rationaliser l'accueil téléphonique**

Afin d'améliorer le traitement des dépôts de plaintes reçues par téléphone, les observations présentées en deuxième partie du présent rapport convergent sur la nécessité d'une meilleure adaptation des effectifs au nombre d'appels.

Votre rapporteur estime en outre que des bonnes pratiques observées par ACCENTURE pourraient être étendues :

- l'utilisation de casques audio par les opérateurs, afin de leur permettre de saisir en temps réel les informations transmises aux patrouilles en mouvement ;

- la gestion des appels reçus par la police nationale par une structure départementale unique, à l'instar de la procédure existant dans la gendarmerie nationale ;

- la mise en place d'un numéro d'appel dédié aux appels que les usagers considèreraient comme non urgents relevant d'autres services publics que la sécurité : aux Etats-Unis, cette mesure a permis d'accroître la présence des forces de sécurité intérieure sur le terrain ; votre rapporteur a constaté que la police et la gendarmerie recevaient la nuit une majorité d'appels pour des demandes sans lien avec le maintien de l'ordre (pharmacie de garde, autres services publics non ouverts en permanence).

En outre, il pourrait être envisagé une réception des appels du 17 commune à la gendarmerie et à la police nationales.

### **3. Organiser l'accueil physique**

La diffusion récente dans les commissariats et la gendarmerie d'une « *charte des bonnes pratiques* » atteste de l'action concrète du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour améliorer l'accueil du public. Les propositions de votre rapporteur s'inscrivent dans l'approfondissement de cette démarche.

L'hétérogénéité de la qualité de l'accueil, exposée en deuxième partie, peut donner lieu à de premières réponses ayant un coût minime. Les experts d'ACCENTURE relèvent par exemple que, « *à la Poste, une bande de couleur matérialisant l'espace de confidentialité du guichet met à distance les autres visiteurs* »<sup>1</sup>.

Plus généralement, votre rapporteur souhaite que des espaces spécifiques, éloignés du guichet, soient réservés à la réception et au traitement des plaintes et souhaite la généralisation de certaines bonnes pratiques mises en valeur par ACCENTURE :

- l'évaluation de la qualité de l'accueil par les usagers, sur la base des réponses à des questionnaires mis à leur disposition ;

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 58 de l'annexe.

- l'adaptation du nombre d'agents d'accueil aux périodes d'affluence ;
- la mise en place de tickets d'attente dans les services accueillant le public le plus nombreux, afin de rationaliser le traitement des demandes.

#### **4. Simplifier le dépôt des plaintes par télé-déclaration sur Internet**

La possibilité ouverte aux citoyens de déposer leur plainte par télé-déclaration sur Internet existe au Royaume-Uni et en Espagne, où elle est toutefois limitée à des infractions mineures ne nécessitant pas des informations complémentaires pour leur résolution<sup>1</sup>.

Le dépôt des plaintes peut également s'opérer grâce à des bornes dédiées, ainsi qu'il est déjà procédé dans les Yvelines.

Votre rapporteur est conscient que tous les citoyens n'ont pas accès aux ressources informatiques. L'exemple des Yvelines s'avère toutefois encourageant, dans la mesure où la population concernées par l'expérimentation est plus âgée que la moyenne nationale et moins sensibilisée à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. En outre, les possibilités actuelles de déclaration resteraient évidemment ouvertes.

### ***B. ADAPTER LES TENUES À LA CONDUITE D'OPÉRATIONS SUR LE TERRAIN***

#### **1. La réforme prévue des tenues vestimentaires dans la police nationale**

Lors du déplacement de votre rapporteur en Tarn-et-Garonne, les fonctionnaires du commissariat central de Montauban ont insisté sur la nécessité de disposer de tenues plus adaptées à la conduite opérationnelle des interventions. A titre d'illustration, les pièces du costume peuvent s'agripper et les chaussures ne sont pas adaptées à des déplacements à pied rapides.

A l'issue d'une concertation préalable avec les syndicats de la police nationale, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a toutefois engagé une modification des tenues vestimentaires afin

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE p. XXXVI de l'annexe, pour l'exemple espagnol. L'information, cryptée, est transmise au(x) commissariat(s) concerné(s). Le citoyen doit ensuite se rendre au commissariat dans un délai de 72 heures pour signer sa plainte déjà enregistrée sous un numéro de référence, qu'il doit alors rappeler. Il n'a pas à attendre.

qu'elles soient davantage adaptées à la conduite des missions opérationnelles ; un marché a été attribué en septembre 2003.

Le précédent en France de certaines structures spécialisées, telles les groupes d'intervention de la police nationale (GIPN), devrait aider à la conduite de la réforme.

Votre rapporteur appuie pleinement ces travaux. Soucieux de limiter le coût potentiel d'une telle mesure, il préconise son application progressive, au fur et à mesure du renouvellement des tenues.

## **2. Envisager une meilleure identification des policiers**

Aux Etats-Unis, les policiers disposent de tenues à la fois esthétiques et aisément reconnaissables. Le nom du fonctionnaire y figure.

Cet exemple peut nourrir une réflexion sur la mention ou non du nom des policiers nationaux sur leur costume, à l'occasion du renouvellement des tenues vestimentaires.

Bien que votre rapporteur soit conscient des risques accrus de représailles que pourrait susciter cette mesure, il estime qu'elle participerait d'une meilleure identification par les citoyens fonctionnaires de la police nationale dans l'exercice de leurs missions de sécurité publique.

### ***C. ÉTABLIR LES RAPPORTS DE FIN DE MISSION SUR DES TERMINAUX EMBARQUÉS***

#### **1. Les problèmes posés par l'élaboration *ex post* des rapports de mission**

Ainsi que l'ont relevé les experts d'ACCENTURE<sup>1</sup>, l'élaboration des rapports de mission après leur achèvement posent des difficultés réelles en termes de fiabilité et d'exhaustivité.

La restitution *a posteriori* entraîne d'une part une déperdition de l'information. Elle expliquerait d'autre part la participation simultanée, sur le même poste, de tous les fonctionnaires intervenus lors de l'opération afin d'établir un compte rendu suffisamment fiable et exhaustif.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'ACCENTURE, p. 76 de l'annexe.

Cette activité n'est souvent effectuée qu'en fin de journée, suivant une nomenclature qui apparaît d'utilisation difficile car trop complexe. L'interprétation des données consolidées apparaît altérée par l'absence de pratiques homogènes selon les unités.

Parmi les réponses à ces difficultés figure l'installation de terminaux embarqués, permettant la saisie immédiate des informations en cours ou à l'issue des interventions.

## **2. Une réponse technique : les terminaux embarqués**

La mise en place de terminaux embarqués a été privilégiée dans plusieurs Etats de l'OCDE. En ce qui concerne les Etats-Unis, les policiers de Boston disposent ainsi d'outils de compte rendu mobiles : des tablettes graphiques sont expérimentées pour le recueil de rapports électroniques envoyés via un protocole sécurisé.

En France, la mise en place de terminaux embarqués a permis d'améliorer la fiabilité des rapports de fin de mission et de limiter le temps consacré à cette activité. ACCENTURE a toutefois identifié plusieurs obstacles qui entravent un recours accru à cette méthode :

- dans la gendarmerie nationale, « *la limitation du débit d'information autorisé par le réseau RUBIS limite les échanges à quelques informations* » ; en outre, le terminal doit être placé sur les genoux des militaires dans les derniers modèles de véhicules, faute de pouvoir fixer le terminal à l'avant-droit du véhicule où ont été installés des airbags ;

- dans la police nationale, les fonctionnalités des terminaux embarqués restent également incomplètes ; par ailleurs, le réseau ACROPOL utilisé est en cours de déploiement.

Les investissements récents dans le domaine informatique ont privilégié l'installation de logiciels d'enquête. La généralisation des terminaux embarqués pourrait s'inscrire dans ce cadre.

Le recours à des tablettes graphiques simplifierait l'utilisation des terminaux embarqués. Les recommandations de votre rapporteur concernant l'interconnexion des réseaux de la police et de la gendarmerie nationales, parallèlement à l'extension de ces réseaux, tendent également à faciliter l'établissement des rapports de fin de mission sur les terminaux embarqués.

## **D. PROMOUVOIR UNE CULTURE DE PERFORMANCE**

### **1. Une volonté forte du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**

La récompense des fonctionnaires les plus méritants en termes salariaux et de promotion constitue une priorité pour le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Elle correspond à l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances qui prévoit l'établissement pour chaque programme de « *rapports annuels de performance* », permettant notamment de préciser « *les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et coûts associés* » (cf. article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances).

Cette valorisation participe d'une « *culture de résultats et de l'évaluation* », conformément à la position que défendait déjà votre rapporteur dans le rapport relatif au projet de loi sur la sécurité intérieure. Gage d'efficacité du service de la sécurité publique, elle traduit une volonté affichée dès la nomination du gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. Une démarche initiée en 2002 au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, conformément à l'engagement pris par le ministre lors de la discussion du projet de loi de sécurité intérieure devant l'Assemblée nationale le 16 juillet 2002 :

*« Les moyens que nous mobilisons doivent avoir pour contrepartie l'engagement sans faille de chaque fonctionnaire. Dans cet esprit, nous allons publier mensuellement les chiffres de la délinquance. Ces résultats nationaux seront répartis par département : chaque élu saura ce qu'il en est. Toutes ces mesures signent une révolution des mentalités, que les policiers et les gendarmes ont parfaitement intégrée ».*

L'action conduite plus spécifiquement dans la police nationale pourrait avoir valeur d'exemple pour les autres corps de la fonction publique.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le dispositif de « **prime de résultat** » prévu à partir de 2004 pourrait comporter trois étapes :

- des récompenses accordées à titre individuel pour les fonctionnaires s'étant illustrés dans des opérations exceptionnelles, suivant des critères précis (affaires ou dossiers difficiles, projets innovants dans les domaines opérationnels, scientifiques et de gestion) ;

- une prime collective liée à l'atteinte de résultats fixés au préalable : des objectifs chiffrables seraient fixés à chaque direction centrale en début

d'année, et les résultats obtenus seraient comparés aux objectifs en fin d'année ;

- une prime pour récompenser la participation des fonctionnaires à des événements exceptionnels entraînant un surcroît significatif de travail et l'annulation de congés, tels que le passage à l'euro ou la préparation d'une réunion du G 8.

Afin de financer cette mesure nouvelle, le projet de loi de finances pour 2004 comporte une «*provision pour expérimentation d'une prime de résultat* » à hauteur de 5.000.000 euros sur le chapitre 31-42.

Votre rapporteur se félicite de la mise en place d'une politique de valorisation financière des fonctionnaires de police, dont le principe pourrait être étendu aux gendarmes du ministère de la défense exerçant également des missions de sécurité publique.

Cette politique lui semble d'autant plus nécessaire qu'elle peut s'appuyer sur le bilan de politiques analogues conduites à l'étranger. L'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI) a consacré un colloque au thème de l'évaluation de la performance policière en Europe le 30 juin dernier. Si les primes au mérite n'existent pas pour les policiers belges et néerlandais, l'Espagne a choisi en revanche qu'une partie du salaire de ses policiers dépende de leur efficacité. Les participants au colloque ont souligné que la performance policière ne se mesurait pas en termes exclusivement statistiques, compte tenu de son enjeu politique et médiatique.

Sur le plan budgétaire, le choix de consacrer des moyens spécifiques sous forme de primes au mérite est partagé par votre rapporteur. Un autofinancement de la mesure par un système de bonus et de malus aurait été difficile à mettre en place. En effet, une détérioration peut dépendre de facteurs exogènes à l'activité d'un fonctionnaire ou d'une équipe. De surcroît, de telles mesures pourraient s'apparenter à des sanctions pécuniaires illégales.

Une valorisation, à l'exclusion de toute pénalité, peut créer un effet d'émulation et atténuer les résistances à la réforme. L'affectation de crédits sur une ligne distincte est de nature à garantir la récompense au mérite en termes salariaux.

La précision des critères sur lesquels fonder l'attribution des récompenses apparaît également comme une garantie indispensable pour une procédure transparente d'attribution des primes, selon des critères objectifs et vérifiables.

Votre rapporteur souhaite apporter un certain nombre d'observations complémentaires, principalement d'ordre méthodologique et sur les différentes formes que pourrait prendre une valorisation des fonctionnaires au mérite. Ces

recommandations sont notamment le résultat de ses échanges avec les syndicats de police.

## **2. Une valorisation aux formes diverses à fonder sur des données incontestables**

D'un point de vue méthodologique, plusieurs questions préalables doivent être posées:

- **la forme de la valorisation** : la récompense peut se traduire en termes salariaux, ce qui permet le choix opéré de dédier une partie des crédits, ou par des promotions au choix qui, de manière générale, pourraient prendre une place croissante par rapport aux évolutions de carrière liées à l'ancienneté ;

- **le bénéficiaire de la récompense** : dans la mesure où les résultats atteints peuvent résulter de la politique conduite par une unité dans son ensemble, la valorisation peut comporter une part individuelle et une autre collective, ainsi qu'il l'est proposé dans le dispositif annoncé ;

- **la personne ou l'équipe en charge de l'évaluation** : les membres des corps d'inspection pourraient, sur la base notamment d'entretiens individuels avec les fonctionnaires et leur encadrement, apporter un point de vue indépendant et complémentaire à celui des chefs de service.

Un autre obstacle à lever concerne les données objectives sur lesquelles fonder une valorisation des gendarmes et des policiers les plus méritants.

Indépendamment de l'action des forces de sécurité intérieure, le contexte – social, économique – et les moyens disponibles peuvent être favorables ou défavorables à l'évolution d'une situation locale que reflètent les statistiques. Il convient d'identifier ces facteurs exogènes pour pouvoir en apprécier l'impact éventuel.

Les statistiques de la délinquance, affinées, devraient être complétées par une batterie d'indicateurs, à partir d'une définition de l'ensemble des missions : les fonctionnaires ne concentreraient ainsi pas leurs efforts sur un objectif particulier. Ces données pourraient être complétées par une lecture qualitative, par sondage des usagers sur l'évolution du sentiment d'insécurité et la qualité de l'exercice de leur mission de service public par les unités. Les délits évités pourraient ainsi être pris en compte, grâce au travail de prévention.

Certains choix des fonctionnaires, en termes de candidatures aux concours internes ou de souhait de mobilité, peuvent également être des éléments d'appréciation de leur motivation.

## CONCLUSION

Si des moyens exceptionnels sont accordés à la politique de sécurité intérieure afin de répondre à des attentes fortes de nos concitoyens, **certaines mesures de réorganisation administrative génèreraient des gains significatifs**, en particulier le recentrage de l'activité des forces de sécurité intérieure sur la mission première de maintien de la sécurité publique et le développement d'une culture de performance par une valorisation des agents les plus méritants, en termes de salaires et d'évolution de carrière.

Le rapporteur de votre commission souligne que **la réforme et la modernisation budgétaires constituent un cadre approprié** à ces mesures de réorganisation administrative. En particulier, il est envisagé dans le cadre de la nomenclature budgétaire prévue par la **LOLF** la constitution d'une **mission interministérielle relative à la sécurité**, qui regrouperait notamment les crédits relatifs à la police nationale et à la gendarmerie nationale. La mission sécurité pourrait être constituée de deux programmes ministériels. Une telle mission traduirait le caractère global de la lutte contre l'insécurité. Elle favoriserait une mutualisation des moyens et une coordination accrue des interventions des forces de police et de gendarmerie.

Les attributions du ministre de l'intérieur, en charge de la sécurité intérieure, signent la volonté d'un pilotage renforcé des actions de sécurité intérieure qui comprennent les actions de sécurité publique. L'article 3 du décret du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (MISILL) dispose que *« pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le MISILL est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale mentionnés au décret du 14 juillet 1991 et qu'à cette fin, en concertation avec le ministre chargé de la défense, il définit les missions de ces services, autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire et il détermine les conditions d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent »*.

Les différences de structure entre les ministères de l'intérieur et de la défense requerront toutefois une concertation interministérielle en vue d'une harmonisation comptable. A titre d'exemple, l'ensemble des petits équipements de la police relève du titre III, alors que pour le ministère de la défense le titre V regroupe à la fois les équipements de défense les plus lourds – tels que les sous-marins nucléaires – et des équipements qui, au ministère de l'intérieur, relèveraient du titre III, tels que les motocyclettes utilisées par la gendarmerie.

**La LOLF fixe d'autres objectifs susceptibles d'améliorer le fonctionnement des forces de sécurité intérieure.**

D'une part, la LOLF traduit l'engagement d'une **démarche d'indicateurs d'objectifs et de résultats**. Pour les policiers et les gendarmes qui ont choisi de se consacrer à la sécurité des personnes et des biens, parfois jusqu'au sacrifice de leur vie, votre rapporteur souligne que les résultats obtenus ne doivent pas être mesurés au seul critère de la rentabilité marchande. **Mais elle est compatible avec l'essor d'une culture de performance, mesurée en termes non seulement quantitatifs, mais également qualitatifs et de satisfaction des besoins des usagers.**

A cet effet, le rapport annuel du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales préfigure en partie le rapport de performance que chaque ministère devra remettre au Parlement à partir de 2006, en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

D'autre part, la LOLF prévoit le renforcement de l'**autonomie budgétaire au niveau déconcentré**. Les gestionnaires disposeraient d'enveloppes globalisées, leur permettant d'effectuer des arbitrages suivant les priorités identifiées localement.

Dans ce cadre, la coopération avec les collectivités locales pourrait permettre une meilleure rationalisation des dépenses immobilières : les collectivités locales pourraient intervenir pour l'implantation et la gestion des équipements immobiliers.

**Exprimées par le rapporteur de votre commission, ces propositions s'inscrivent dans le cadre d'une meilleure utilisation des deniers publics. Elles confortent la fonction de contrôle du législateur, partie intégrante et essentielle des missions du Parlement, afin d'encourager la volonté du gouvernement de rationaliser la dépense.**

**Votre rapporteur estime que ses propositions peuvent représenter, à terme, un gain de plusieurs milliers d'emplois équivalents à temps plein par an.** Partie prenante de la réforme budgétaire de l'Etat, les réformes en cours et celles proposées pour les forces de sécurité intérieure pourront avoir **un effet d'impulsion pour d'autres services de l'administration d'Etat**. Ainsi, les «*primes de résultats*» prévus dans la police nationale dès 2004 pourraient préfigurer la mise en place d'un tel dispositif dans d'autres corps ou services de la fonction publique d'Etat.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 15 octobre 2003** sous la **présidence de M. Jean Arthuis**, la commission a entendu une communication de **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, sur l'organisation du temps de travail et les procédures d'information des forces de sécurité intérieure.

**M. Aymeri de Montesquiou** a tout d'abord rappelé l'objet et la méthode retenus pour la rédaction du rapport. Alors que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 avait prévu d'accorder 5,6 milliards d'euros de crédits supplémentaires à la police et la gendarmerie nationales entre 2003 et 2007, il incombait à la commission de veiller à la bonne utilisation de ces moyens dans un contexte budgétaire dégradé.

Il a ajouté que le rapport visait à décrire l'état des lieux initial quant au fonctionnement des forces de sécurité intérieure, au début de la mise en œuvre de la LOPSI, et cela en adoptant une méthode originale : une étude préalable avait été confiée au cabinet ACCENTURE, choisi à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Ces experts extérieurs avaient conduit 130 entretiens sur le terrain, et leurs observations avaient été complétées par celles des corps d'inspection du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministère de la défense. **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a rappelé avoir également procédé à des missions d'enquête sur le terrain, dans le nord de Paris, en Seine-Saint-Denis et en Haute-Garonne au cours de l'année 2002, puis en Tarn-et-Garonne en 2003.

Il a souligné l'absence de définition des moyens et des missions prioritaires. Concernant l'allocation des ressources, **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a relevé d'une part l'insuffisante corrélation entre la répartition des effectifs et la géographie des faits de délinquance, et d'autre part l'absence d'outil informatique exhaustif pour recenser l'ensemble des faits au sein de « l'état 4001 » destiné à permettre ce suivi. Il a précisé que « l'état 4001 », composé de 107 rubriques, se caractérisait par une trop grande complexité et s'avérait incomplet, faute notamment de comporter l'ensemble des faits inscrits en main courante.

Un autre champ d'amélioration concernait, selon lui, les trop nombreuses tâches administratives accaparant les forces de la police et de la gendarmerie nationales et dépourvues de lien direct avec la sécurité publique. Il a cité les escortes et les gardes de détenus, très coûteuses en personnel, l'entretien et la maintenance des équipements informatiques et immobiliers,

ainsi que les activités relevant d'autres administrations, auxquelles les policiers et les gendarmes n'étaient pas formés : en particulier, l'établissement des procurations de vote, les demandes de passeport et de cartes d'identité, l'acheminement des plis, les enquêtes administratives et l'information sur les cartes grises.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a proposé de traiter différemment les tâches administratives sans lien avec la sécurité publique afin de permettre à la police et à la gendarmerie nationales de se consacrer pleinement à leur mission première. Il a relevé que le transfert à l'administration pénitentiaire des escortes et des gardes de détenus correspondait à la pratique habituelle de nos partenaires européens. En outre, le déplacement des magistrats lors des opérations de garde et de transfert des détenus, et non des policiers et des gendarmes les accompagnant, serait moins coûteux en emplois publics. Il a appelé à conforter l'externalisation en cours des tâches d'entretien des véhicules et des équipements immobiliers et a insisté sur l'intérêt de développer les emplois administratifs dans la police et la gendarmerie nationales, alors que leur part est plus faible en France qu'à l'étranger.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, s'est félicité du choix du gouvernement de récompenser les fonctionnaires les plus méritants par la mise en place d'une prime de résultats à partir de 2004. Il a indiqué que cette prime pourrait être décomposée en trois parts : des récompenses individuelles pour les fonctionnaires s'étant illustrés dans des affaires exceptionnelles, une prime collective en cas d'atteinte de résultats fixés préalablement et une récompense pour surcroît de travail lié à des événements exceptionnels. Il a souligné que la valorisation devait également se traduire dans le déroulement des carrières.

Concernant les outils informatiques, il a appelé à compléter « l'état 4001 » et à en simplifier la nomenclature. Il a relevé que l'intervention coordonnée des forces de police et de gendarmerie commandait d'interconnecter leurs réseaux informatiques.

Il a enfin souhaité le développement des « bonnes pratiques » concernant les relations avec les citoyens : ainsi, la mise en place d'un numéro dédié pour les appels non urgents ou destinés à d'autres administrations serait de nature à désengorger les standards téléphoniques ; par ailleurs, la télé-déclaration sur Internet des infractions mineures pourrait s'inspirer d'expériences conduites localement.

En conclusion, **M. Aymeri de Montesquiou** a rappelé que ces réformes d'envergure devaient s'inscrire dans le cadre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En particulier, la définition d'une mission interministérielle consacrée à la sécurité, composée de deux programmes ministériels relatifs à la police et à la gendarmerie nationales,

signifierait le caractère global de la lutte contre l'insécurité, tandis que les récompenses au mérite traduisaient également la démarche nouvelle d'objectifs et de résultats prévue par la LOLF.

Il a souligné que ses propositions pouvaient se traduire par un gain de plusieurs milliers d'emplois équivalents à temps plein, leur mise en œuvre étant une question de volonté politique, dont avait su faire preuve le gouvernement en inversant la courbe de la délinquance.

Un large débat s'est alors engagé.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le rapporteur spécial pour son travail difficile qui correspondait exactement à l'esprit de la LOLF, et souhaité disposer de précisions sur le temps de travail effectif des forces de sécurité intérieure.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a répondu que, si la diversité des situations invitait à la prudence, la Cour des Comptes avait estimé la durée hebdomadaire de travail de la police nationale à 29 heures, et que certaines pratiques relevées dans le rapport des experts extérieurs, telles que les congés posés a posteriori, attestaient la nécessité d'apporter des changements en ce domaine.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a exprimé ses réticences à l'égard des transferts de compétences s'ils ne devaient traduire que des transferts de charges et alimenter les « querelles de frontières entre les corps administratifs ». S'agissant du temps de travail, il a souhaité une évaluation plus précise du coût lié à la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) dans la police nationale. Il a demandé des précisions sur les règles d'attribution des effectifs et le régime des primes en zone sensible, ainsi que sur le partage des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales, partage caractérisé selon lui par une excessive rigidité.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a observé que les transferts de compétences administratives se traduiraient par un gain net pour les finances publiques, dans la mesure où la charge salariale liée à un poste administratif de secrétariat était nettement inférieure à celle d'un poste de policier ou de gendarme. Il a par ailleurs mis en évidence la désorganisation du fonctionnement de certaines unités du seul fait de l'accomplissement de tâches telles que l'escorte et la garde de détenus, ou le coût exorbitant de travaux de maintenance automobile effectués dans des garages de l'administration, parfois distants de plusieurs dizaines de kilomètres.

Au sujet de la mise en place de l'ARTT dans la police nationale, il a fait état d'un coût de 13,23 millions d'euros en année pleine, selon le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, pour le seul

paiement d'astreintes qui donnaient lieu auparavant à une compensation en temps.

Il a relevé le retard de la police nationale par rapport à la gendarmerie nationale dans la définition d'effectifs de référence adaptés aux besoins réels, compte tenu du nombre de faits de délinquance, et indiqué que la police nationale n'avait mis en place qu'en 1999 un outil caractérisé, par ailleurs, par sa trop grande rigidité.

S'agissant de la coordination opérationnelle entre les forces de la police et de la gendarmerie nationales, il a constaté avec un vif intérêt l'acceptation, sur le terrain, d'une réforme profondément novatrice.

**M. Paul Girod**, évoquant son expérience d'ancien rapporteur spécial des crédits de la sécurité, a insisté sur la récurrence des débats relatifs à l'organisation de la police nationale. Evoquant un stage qu'il avait effectué au sein du tribunal de grande instance (TGI) de Montpellier, il a précisé avoir constaté directement la lourdeur des tâches liées aux escortes et aux gardes de détenus. Il s'est toutefois interrogé sur la compétence juridique de l'administration pénitentiaire à exercer de telles missions.

Il a souligné l'intérêt d'une expertise extérieure sur le fonctionnement des forces de la police et de la gendarmerie nationales. Il a enfin partagé le constat du rapporteur spécial concernant le bon niveau de coopération des unités de la police et de la gendarmerie nationales, tout en relevant les difficultés que soulevaient les différences statutaires.

**M. Michel Moreigne** a tenu à souligner la grande efficacité des forces de la gendarmerie nationale dans la Creuse, du point de vue de l'équipement informatique et de l'interconnection des réseaux, malgré une réduction des capacités des forces de sécurité intérieure après la suppression du commissariat de la sous-préfecture d'Aubusson. Il a cependant déploré une proportion de 30 % d'appels de nuit sans lien avec les missions des forces de sécurité intérieure.

**M. Maurice Blin** s'est interrogé sur la manière avec laquelle le rapporteur et les experts extérieurs avaient été reçus lors de leurs déplacements sur le terrain, en soulignant que la plupart des personnes visitées avaient dû rencontrer pour la première fois des représentants du Sénat. Il s'est demandé si ces visites avaient pu être interprétées comme relevant d'un contrôle. Plus généralement, il a observé que le traitement, d'un point de vue économique, de questions liées à l'exercice par l'Etat de ses fonctions régaliennes constituait une approche originale, traduisant un véritable changement culturel. Il a estimé que la démarche d'objectifs et de moyens prévue par la LOLF s'inscrivait dans cette perspective et s'en est tout particulièrement félicité.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a répondu que la question des capacités juridiques dont disposaient les services pénitentiaires pour effectuer les missions d'escorte et de garde des détenus ne devait pas être un obstacle à l'accomplissement d'une réforme déjà menée à son terme dans d'autres pays européens. Il a ajouté que le recours à des experts en organisation avait permis d'apporter un « œil extérieur » sur le fonctionnement de l'administration, et qu'il lui semblait intéressant de renouveler cette méthode.

En réponse aux questions de **M. Jean Arthuis, président**, et de **M. Roland du Luart** sur le temps de travail effectif des policiers et des gendarmes, il a rappelé que les différences de statut se traduisaient par des durées inégales au sein de chacune des deux forces de sécurité intérieure. Il a précisé que, en 2002, le temps de travail d'un gendarme avait atteint 1.730 heures, alors que la durée légale annuelle de travail des policiers s'établissait à 1.600 heures, à l'instar des autres salariés.

Concernant l'interconnection des réseaux, il a souligné l'absence de compatibilité des systèmes informatiques utilisés par la police et la gendarmerie nationales, dans la mesure où ils avaient été conçus de manière séparée.

Il a enfin relevé que les policiers et les gendarmes rencontrés à l'occasion de son étude avaient apprécié de pouvoir s'exprimer sur les difficultés d'organisation auxquelles ils étaient confrontés dans l'exercice de leurs missions de sécurité publique, et que, de ce fait, les rencontres avaient eu lieu dans un climat de confiance, ce dont il s'est félicité.

**M. Jean Arthuis, président**, a souhaité que le rapport d'information approfondisse la question du temps de travail des policiers et des gendarmes.

Puis la commission **a donné acte** à **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, de sa communication **et a autorisé la publication de ses conclusions** sous forme d'un rapport d'information.



## **REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS DE POLICE AUDITIONNÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR**

Fédération nationale autonome de la Police (FNAP) / Syndicat des commissaires de police et hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN)

*M. André-Michel VENTRE*

Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC) / Alliance Police nationale

*M. Jean-Yves BUGELLI*

Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC) / Synergie Officiers

*M. Benoît EBEL*

*M. Patrice RIBEIRO*

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA-FGAF) / Syndicat national des officiers de police (SNOP)

*M. Jean-René DOCO*

*M. Philippe LABORDERIE*

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA-FGAF) / Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques (SNIPAT)

*Mme Martine MULLER*

*Mme Sylvie GAGU*

Union nationale des syndicats autonomes de la police (UNSA-Police)

*M. Bernard ELBAZ*

*M. Paul LE GUENNIC*

*M. Jean-Marie MESURE*

*M. Michel WAMBRE*

Syndicat général de la police (SGP-FO)

*M. Gaël FABIANO*

*Mme Laurence WIART*



**UNITÉS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE  
NATIONALES VISITÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR**

*Unités de la police nationale visitées en 2002*

Paris Nord

Seine-Saint-Denis

Haute-Garonne

*Unités de la police et de la gendarmerie nationales visitées en Tarn-et-Garonne en 2003*

Direction départementale de la sécurité publique de Montauban

Commissariat de Montauban

Groupement départemental de gendarmerie de Tarn-et-Garonne

Brigade de Beaumont-de-Lomagne



## **PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS**

ADS	Adjoint de sécurité
APJ	Agent de police judiciaire
ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
BAC	Brigade anti-criminalité
BB 2000	Bureautique brigade 2000
BDRJ	Brigade départementale de renseignements judiciaires
BDSB	Base départementale de statistique de la délinquance
BOE	Bureau d'ordre et d'emploi
BT	Brigade territoriale
CIC	Centre d'information et de commandement
COG	Centre opérationnel de la gendarmerie
DAPN	Direction de l'administration de la police nationale
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
ETP	Equivalent temps plein
FAED	Fichier automatisé des empreintes digitales

FNFM	Fichier national de la fausse monnaie
GAPP	Groupe d'appui à la police de proximité
GAV	Gendarme adjoint volontaire
GRC	Gestion de la relation citoyen
IGPN	Inspection générale de la police nationale
IHESI	Institut des hautes études de sécurité intérieure
LOLF	Loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances
LOPSI	Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
LRP	Logiciel de rédaction des procédures
MCI	Main-courante informatisée
MIJ	Message d'information judiciaire
MIS	Message d'information statistique
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF	Office national des forêts
OPJ	Officier de police judiciaire
PP	Police de proximité
PSIG	Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie
PUP	Police urbaine de proximité
SDTI	Sous-direction des télécommunications et de l'informatique de la gendarmerie nationale
SGAP	Secrétariat général pour l'administration de la police
TEP	Test d'emploi des policiers
TESA	Terminal embarqué sur Acropol

TGE	Terminal de gendarmerie embarqué
TGI	Tribunal de grande instance
UGAL	Unité de gestion administrative et logistique
UIR	Unité d'investigation et de recherche
ULIS	Unité d'information, de liaison et de synthèse
UPP	Unité de police de proximité
UPQ	Unité de police de quartier

**ANNEXE : RAPPORT D'ACCENTURE SUR L'ORGANISATION  
DU TEMPS DE TRAVAIL ET LES SYSTÈMES  
D'INFORMATION DES SERVICES DE LA SÉCURITÉ  
PUBLIQUE ET DE LA GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE**

**A N N E X E**

**22 mai 2003**

**RAPPORT D'ACCENTURE  
SUR L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL  
ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION  
DES SERVICES DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE  
ET DE LA GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE**



## INTRODUCTION ET OBJECTIFS

Dans le contexte d'une augmentation forte des effectifs et des moyens prévus par la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure (LOPSI), il entre dans les attributions du Sénat, et spécialement de sa Commission des Finances, qui vote la Loi et contrôle l'action du gouvernement, d'examiner l'efficacité des politiques publiques et de déterminer des axes d'amélioration. Ainsi, la Commission des Finances du Sénat a-t-elle engagé une étude portant audit de l'organisation du temps de travail et des systèmes d'information des services de la sécurité publique et de la gendarmerie départementale.

Le présent rapport est le produit d'une mission réalisée **entre le 5 mars et le 22 mai 2003** par Accenture pour la Commission des Finances du Sénat. L'objet du marché tel qu'il figure dans la lettre de commande<sup>1</sup> fixe deux axes d'analyse :

*« Le présent marché a pour objet la réalisation d'une étude portant audit :*

- *d'une part des rythmes de travail réels et de l'organisation du temps de travail dans les services de la sécurité publique et de la gendarmerie départementale;*
- *d'autre part des systèmes d'information utilisés dans ces mêmes services, ainsi que de l'utilisation qui est faite des informations ainsi collectées au regard de l'exigence d'efficacité des forces.*

***En conclusion de cet audit, des recommandations devront permettre de répondre aux questions soulevées lors de l'audit.»***

Un comité de pilotage, placé sous la présidence de Monsieur Jean Arthuis, Président de la Commission des Finances du Sénat et animé à rythme régulier par Monsieur Aymeri de Montesquiou, Vice-Président de la Commission des Finances et rapporteur spécial des crédits de la sécurité, a permis de valider et/ou de corriger les orientations prises par la mission d'audit organisationnel. Ce comité de pilotage était composé de représentants de l'Inspection Générale de l'Administration et du Contrôle Général des Armées, ainsi que des membres du cabinet Accenture concernés.

---

<sup>1</sup> Cf. document en annexe

Dans le délai imparti à cette mission, il était en effet important de fixer des limites à cet état des lieux. Un certain nombre de sujets ont délibérément été écartés du périmètre de l'étude. Ils font l'objet d'autres expertises conduites essentiellement par l'administration centrale :

- *démarche conceptuelle sur le cœur de métier de la police,*
- *analyses des statuts horaires des gardiens de la paix et des gendarmes<sup>1</sup>,*
- *consolidation statistique sur les heures de travail dans l'ensemble des forces,*
- *étude des coûts de fonctionnement des forces de sécurité.*

Aussi ce travail est-il une analyse empirique de l'organisation du temps de travail et des systèmes d'information à partir d'un choix d'unités (commissariats de police et brigades de gendarmerie), illustrée par plus de 120 exemples précis. Chaque constat mentionné dans le rapport fait l'objet de recommandations pratiques.

Au total, plus de 130 personnes ont été rencontrées dans l'administration centrale et sur le terrain, dans une trentaine d'unités géographiques. Ces rencontres se sont déroulées dans un esprit de grande disponibilité, chacun ayant eu à cœur de présenter les éléments de contexte important, les difficultés éventuellement rencontrées, mais aussi les bonnes pratiques à faire valoir.

Par ailleurs, la mission d'audit tient à remercier pour leur contribution et leur grande disponibilité l'ensemble des interlocuteurs interrogés au sein des cabinets, des administrations centrales et des unités de terrain du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales et du Ministère de la Défense.

---

<sup>1</sup> *L'analyse des statuts, des rythmes et des cycles horaires théoriques est en partie comprise dans la contribution de représentants de l'Inspection Générale de l'Administration pour la Police et du Contrôle Général des Armées pour la Gendarmerie, réunis dans le cadre d'une mission interministérielle.*

## UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET DES MOYENS PRÉVUS PAR LA LOPSI

### La sécurité publique au cœur du débat politique

La politique de sécurité intérieure répond aux préoccupations de l'opinion publique et constitue l'un des principaux engagements du Gouvernement :

- *une volonté politique s'est affirmée dès le colloque de Villepinte (24-25 octobre 1997). Elle a débouché sur la mise en place des Contrats Locaux de Sécurité et sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la vie sociale en créant de nouveaux types d'emploi (médiateur social et adjoint de sécurité par exemple). Elle est aujourd'hui une priorité gouvernementale,*
- *le programme de police de proximité a été lancé en janvier 1999 et a mis l'accent sur la sécurité quotidienne et sur la lutte contre la petite et moyenne délinquance,*
- *plus récemment, l'objectif « impunité zéro » a été affirmé par le Président de la République (Garge-les-Gonesses, 19 février 2002). Le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales a entrepris de conduire une politique volontariste sur ce point, en entamant une refonte des méthodes de management et en fixant des objectifs ambitieux pour son ministère,*
- *un équilibre difficile entre prévention et répression a été illustré notamment lors du débat sur les moyens mis en œuvre face aux résultats des politiques de sécurité intérieure,*
- *la notion de sécurité est en constante évolution, de la défense de l'ordre public jusqu'aux problématiques complexes de sécurité intérieure et extérieure,*
- *le nombre d'acteurs institutionnels se multiplie ; parallèlement, les forces de sécurité affrontent une délinquance de plus en plus multiforme, qui inquiète la population,*

- *la territorialisation et une proximité plus grande des forces de sécurité avec la population sont également à l'ordre du jour.*

### **L'augmentation des effectifs et des moyens à évaluer**

La loi de programmation prévoit une augmentation des crédits de 5,6 milliards d'euros pour les années 2003 à 2007.

Elle s'appuie sur deux axes principaux :

- *mise à niveau des effectifs et recentrage des ressources qualifiées sur les tâches nécessaires à l'accomplissement des missions de sécurité : réaffectation des tâches, augmentation d'effectifs au titre de la sécurité de proximité, renforcement des capacités d'investigation, formation, contrôle,*
- *mise à disposition de moyens matériels favorisant l'efficacité des forces de sécurité : modernisation de la gestion immobilière, crédits supplémentaires sur des programmes techniques (comme ACROPOL et RUBIS), modernisation des services afin de bénéficier de technologies de traitement de l'information performantes, mise à niveau du parc automobile, optimisation de sa gestion, programmes logistiques communs à la police et à la gendarmerie, développement du soutien aux personnels et à l'action.*

La LOPSI prévoit aussi l'évaluation par une instance extérieure aux services concernés des résultats obtenus au regard des objectifs fixés et des moyens affectés.

## L'ENGAGEMENT DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT DANS L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE L'UN DES PAYS LES MIEUX DOTÉS EN EUROPE<sup>1</sup>

Il entre dans les attributions du Sénat, qui vote les lois de finances, d'examiner l'efficacité des politiques publiques et de déterminer des axes d'amélioration.

Dès 2003, le budget du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et des Libertés Locales connaît une progression de 5 % et celui du ministère de la Défense consacré à la Gendarmerie Nationale une progression de 8,4 %<sup>2</sup>.

Pour évaluer l'efficacité de l'utilisation de ces crédits dans la mise en œuvre de la politique de sécurité, le Sénat doit donc pouvoir disposer notamment d'un diagnostic :

- *des processus de travail des forces de sécurité publique et de la gendarmerie départementale en milieu urbain, péri-urbain et rural. Dans cet esprit, il convient d'identifier aussi les besoins afin de permettre la prise en compte des temps d'intervention, d'enquête et de repos des forces actives, selon le type de délinquance et la nature des risques,*
- *de l'organisation des tâches administratives au sein de ces mêmes services,*
- *de l'organisation des tâches directement liées aux missions de sécurité,*
- *de l'utilisation faite des systèmes d'informations actuels.*

Ce diagnostic constituera également un point de comparaison pour l'évaluation ultérieure des résultats obtenus au regard des objectifs fixés, telle que prévue dans la LOPSI.

### **Des pistes d'amélioration pour dépasser les simples constats**

Le Sénat doit aussi pouvoir proposer un certain nombre de pistes de réflexion concernant :

- *les freins et leviers d'efficacité favorisant ou non la compatibilité entre une meilleure couverture des missions des forces de sécurité et un rythme de travail adapté, selon la localisation des acteurs de la sécurité et des zones de risques,*

---

<sup>1</sup> Selon le ratio forces de sécurité/population

<sup>2</sup> En dehors de gels budgétaires éventuels

- *l'optimisation des processus, afin de permettre une meilleure disponibilité et efficacité des forces actives sur les missions de sécurité (re-définition des procédures et de la répartition des tâches),*
- *les opportunités d'optimisation de ces tâches par mutualisation des services ou par la mise en place de systèmes d'information plus performants,*
- *les outils et les solutions technologiques pour améliorer l'efficacité des forces de sécurité dans la réalisation de leurs missions essentielles, ainsi que les impacts et coûts associés.*

## **FAIRE UN ÉTAT DES LIEUX DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION DANS LES UNITÉS OPÉRATIONNELLES**

### ***UNE OBSERVATION DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION***

L'intervention d'Accenture a pour objet de fournir à la Commission des Finances du Sénat un diagnostic objectif et des pistes de réflexion. Le regard « novateur » apporté par Accenture provient notamment de son expertise en matière d'analyse des entités administratives et d'optimisation de leurs modes de fonctionnement, mais aussi sur les problématiques liées aux systèmes d'information.

Enfin, l'étude de structures aussi complexes par une équipe extérieure aux organes d'inspection traditionnels (et *a fortiori* une équipe de la sphère privée) permet d'enrichir la démarche d'audit.

#### **Constats sur l'organisation du temps de travail**

Les interrogations et observations portant sur l'organisation du temps de travail dans les services de la gendarmerie départementale et de la sécurité publique recouvrent plusieurs aspects :

- *répartition du temps de travail,*
- *homogénéité des tâches accomplies d'une unité à l'autre en matière de sécurité publique,*
- *facteurs pouvant réduire la disponibilité et l'efficacité des forces de sécurité,*
- *circulation et validation de documents,*
- *attribution des tâches, contrôle du temps passé et des indicateurs de résultats.*

#### **Diagnostic des procédures et des systèmes d'information utilisés**

Il s'agit ici d'identifier les opportunités d'optimisation des procédures actuelles et des systèmes d'information utilisés afin de favoriser une meilleure efficacité des personnels et des moyens dans l'accomplissement de leurs missions essentielles :

- *constat sur les outils mis à disposition des unités (installation unilatérale des applications, matériel informatique, qualité des réseaux,...),*

- *étude de l'utilisation des outils par les agents (occurrence, conformité à une formation, homogénéité des pratiques, efficacité,...),*
- *étude de l'utilisation par les responsables pour planifier et suivre l'organisation du travail,*
- *éventuels projets en cours ou à l'étude.*

### **Identification de bonnes pratiques et recommandations**

Afin de pouvoir dépasser le cadre d'un simple diagnostic, il est nécessaire de proposer une mise en perspective réaliste :

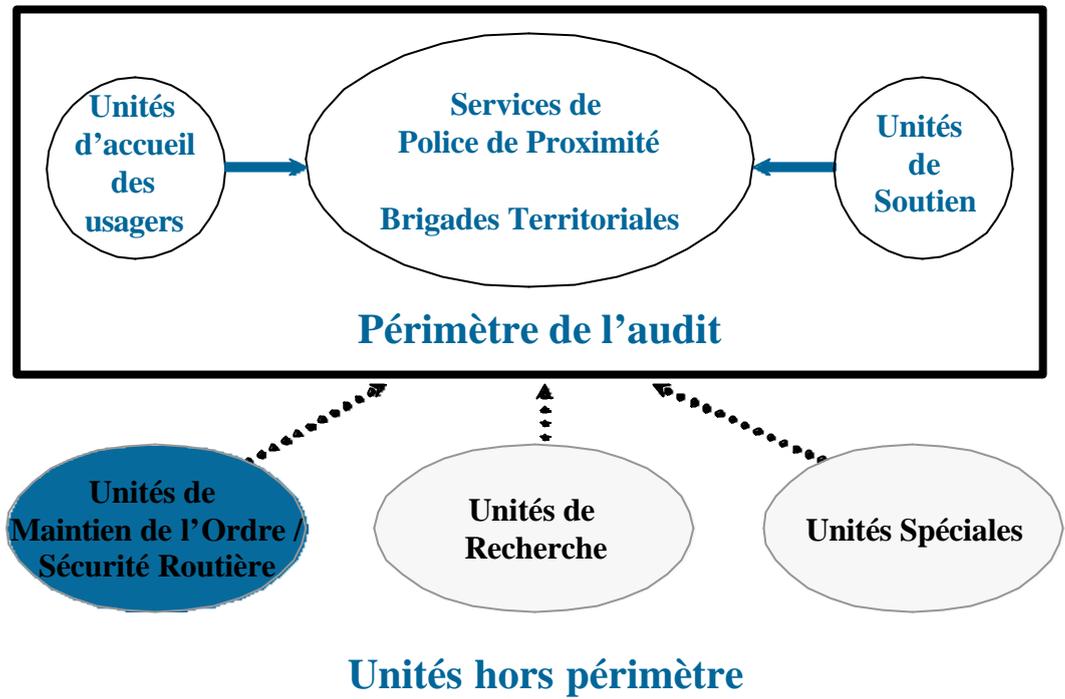
- *formalisation de pratiques efficaces dans une unité pour une extension éventuelle à d'autres unités,*
- *proposition de solutions d'amélioration opérationnelles, validées dans la mesure du possible avec des acteurs légitimes du terrain,*
- *exemples à l'étranger comparables à des situations observées dans le cadre de la mission et pouvant, à terme, constituer des références.*

### ***UNE SÉRIE D'ENTRETIENS ET D'OBSERVATIONS DANS LES UNITÉS DE TERRAIN***

Pour réaliser sa mission, le cabinet Accenture, à la demande de la Commission des Finances du Sénat, a souhaité passer le plus de temps possible au plus près du terrain dans un périmètre représentatif du sujet étudié.

Avant de faire des choix géographiques, il était important de prendre position sur les champs d'investigation de l'étude. La notion de « sécurité publique » recouvre en effet des domaines divers.

**Schéma des entités comprises dans le périmètre de l'audit**



### **La désignation d'unités correspondant aux critères sélectionnés**

Sous le contrôle de la Commission des Finances du Sénat, plusieurs responsables des administrations centrales concernées ont été consultés pour valider la liste des unités à visiter. De nombreux critères ont été utilisés : zone frontalière, rurale ou urbaine, saisonnalité, taille, découpage police/gendarmerie, sensibilité.

Le choix s'est finalement porté sur les départements suivants :

- *Police Nationale : Val d'Oise, Vaucluse, Morbihan, Nord,*
- *Préfecture de Police : XV<sup>ème</sup> arrondissement, XIX<sup>ème</sup> arrondissement,*
- *Gendarmerie : Val d'Oise, Lot, Morbihan, Pas-de-Calais.*

### **Des visites homogènes pour chaque département**

En tenant compte des spécificités locales et de toute information susceptible de contribuer à l'étude, il a été appliqué le même type de programme de visites à chaque département, sur une base de **4 jours en moyenne par département et par force** (par exemple, 4 jours pour le Groupement de gendarmerie du Pas-de-Calais ou 4 jours pour la Direction Départementale de la Sécurité Publique du Nord).

**Visite type pour la police (Police Nationale ou Préfecture de Police)**

<b>Direction Départementale de la Sécurité Publique/Directeur de la Police Urbaine et de Proximité</b>
Entretien avec le Directeur Départemental (Police Nationale) / Directeur de la Police Urbaine et de Proximité (Préfecture de Police)
<b>Commissariat Central (de District ou de Circonscription / d'arrondissement à la Préfecture de Police)</b>
Entretien avec le Commissaire Central
Visite du Centre d'Information et de Commandement (CIC) et du standard du 17 et entretien avec des gardiens de la paix en charge du service
Visite du Bureau d'Ordre et d'Emploi (BOE) avec une démonstration du contrôle du Test d'Emploi des Policiers (TEP) et de la saisie dans GEOPOL
Entretien avec le responsable du service d'appui central et du roulement
Entretien avec des fonctionnaires de police de la police secours
Entretien avec des gardiens de la paix de la Brigade Anti-Criminalité (BAC)
Démonstration de la saisie d'une main courante informatisée par un officier du Quart
Entretien avec une brigade du Groupe d'Appui à la Police de Proximité (GAPP) de retour d'opération : saisie du procès-verbal dans LRP et de la main courante de la brigade
Entretiens avec le chef du service de police de proximité
<b>Bureau de police (Police Nationale) / Unité de Police de Quartier (Préfecture de Police)</b>
Entretien avec un commandant de bureau de police et avec des brigadiers îlotiers (sauf à la Préfecture de Police)

**Visite type pour la Gendarmerie Départementale**

<b>Groupement de gendarmerie</b>
Entretien avec le Commandant de Groupement
Visite du Centre Opérationnel de la Gendarmerie : observation du traitement des appels 17 e entretien avec les opérateurs. Démonstration du système de suivi des appels ARAMIS.
Entretien avec le responsable de la Brigade Départementale de Renseignements Judiciaires. Démonstration de l'exploitation des Messages d'Information Statistique (MIS) et des Messages d'Information Judiciaire (MIJ). Observation de la consultation de la Base départementale de la délinquance, de l'utilisation de BB 2000, du travail du service.
Entretien avec les gendarmes de la Cellule Renseignement
<b>Compagnie</b>
Entretien avec le Commandant de Compagnie
Visite du Groupe de Commandement : entretien avec l'opérateur radio. Démonstration du traitement des données BB 2000.
<b>Peloton de Surveillant et d'Intervention de la Gendarmerie (PSIG)</b>
Entretien avec le Commandant de Peloton
Visite du PSIG, démonstration de la saisie du service par le responsable d'unité. Démonstration de la saisie du compte rendu de fin de service par un gendarme de retour de patrouille.
Entretien avec les gendarmes du PSIG
<b>Brigade</b>
Entretien avec le Commandant de Brigade
Démonstration de l'utilisation du module commandement de BB 2000
Entretien avec les gendarmes de l'unité. Démonstration de la saisie des différents messages l'aide de RUBIS et BB 2000, ainsi que du compte rendu de fin de service

## LA SYNTHÈSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

### PRINCIPES DE PRÉSENTATION

#### *L'ANALYSE SOUS LE PRISME D'UN AUDIT CLASSIQUE D'ORGANISATION*

L'étude commandée ne porte pas sur le cœur de métier de la sécurité, mais sur l'organisation du travail et les systèmes d'information.

Pour analyser le fonctionnement opérationnel des unités (commissariat de police ou brigade de gendarmerie) en la matière, nous avons voulu considérer les cinq grands axes de fonctionnement de toute structure opérationnelle.

Nous avons donc retenu le découpage méthodologique suivant :

STRATEGIE
PLANIFICATION
EXECUTION DES MISSIONS
SUPPORTS ET MOYENS
ENCADREMENT ET SUIVI DE L'ACTIVITE

Cette grille d'analyse regroupe les observations faites à l'intérieur des unités et permet de tirer des recommandations utiles pour l'action.

#### **La stratégie**

A l'intérieur d'une unité, c'est la bonne compréhension par chacun des orientations fixées par l'administration centrale. Mais c'est aussi la capacité à décliner en actions ces orientations.

Même en s'adaptant à son contexte spécifique, toute unité s'inscrit dans une organisation globale dont elle est en droit d'attendre un certain nombre de **directives utiles, utilisables et utilisées.**

#### **La planification**

Le temps est une ressource rare. La planification est la capacité à anticiper les besoins pour pouvoir ensuite organiser cette ressource rare, à savoir le travail des gardiens et gendarmes. Bien entendu, la marge d'incertitude existe toujours, mais une bonne planification doit permettre de **positionner les effectifs là où ils sont nécessaires**, pour éviter un décalage entre les priorités de l'unité et les tâches effectivement accomplies.

#### **L'exécution des missions**

C'est le quotidien des hommes et femmes de terrain. Il ne s'agit pas seulement des tâches au cœur du métier de la sécurité publique, mais aussi – et particulièrement dans le cadre de cette étude – des activités de gestion, d'accueil, d'organisation, de procédure, de compte rendu. Cette étude doit chercher à comprendre **dans quelle mesure ces tâches sont effectuées et s'enchaînent avec la plus grande efficacité possible.**

Nous avons découpé ici notre analyse en trois parties :

- *le contact avec l'extérieur,*
- *la gestion interne,*
- *l'intégration avec l'autorité judiciaire.*

### **Le support et les moyens**

Ils permettent à chacun de remplir sa mission. Dans le cadre de l'observation d'une unité, on constate que la dépendance vis-à-vis de la structure globale est forte. Dans le cadre strict d'intervention de la mission, il est dès lors important d'observer si **les moyens liés aux ressources humaines et aux systèmes d'information** sont un véritable soutien du travail opérationnel.

### **L'encadrement et le suivi de l'activité**

C'est le contrôle de **la conformité du temps passé au temps planifié.** L'encadrement de l'unité doit assurer que la stratégie est mise en œuvre et doit suivre le travail réalisé pour juger et éventuellement corriger la planification, l'exécution des missions et ses moyens. Sans contrôle, on ne peut pas s'améliorer.

### ***LES 20 ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC***

Le schéma ci-dessous synthétise les 20 faits saillants à l'intérieur de la grille de lecture définie. Ces points (détaillés et justifiés plus loin) ne concernent pas le métier de la sécurité lui-même, mais bien l'enchaînement des tâches, les processus de support et les outils informatiques.

### STRATEGIE

**La définition des métiers :** en l'absence de modèle partagé, chacun décline avec pragmatisme sa propre vision stratégique de la force de sécurité

**Les notes d'instruction :** une abondance qui ajoute à la confusion plutôt que de faciliter le travail du terrain

### PLANIFICATION

**L'anticipation de la charge de travail :** une pratique peu répandue par conformité à l'habitude d'un mode très « réactif »

**La planification opérationnelle :** une superposition de pratiques que les outils ne viennent pas simplifier

### EXECUTION DES MISSIONS

Contact extérieur

Gestion interne

Intégration avec le judiciaire

**L'accueil physique des citoyens :** une pratique inégale d'une unité à l'autre

**La gestion du 17, du CIC/COG et du standard :** un juste milieu à trouver entre empirisme et industrialisation de processus

**Les réceptions de plaintes :** une activité très consommatrice de temps et d'effectifs

**Les demandes d'autres administrations :** des activités récurrentes traitées comme des événements imprévus

**Les rapports de fin de mission :** la difficulté de retracer de manière fiable et exhaustive les activités du terrain

**La gestion de tâches administratives :** de nombreuses heures passées par des policiers sur une fonction pourtant considérée comme non prioritaire

**La gestion du parc automobile :** différentes solutions pour contourner la rigidité de l'organisation en place

**La gestion des congés :** une marge de manœuvre limitée

**Les échanges dossiers entrées forces de sécurité et l'autorité judiciaire :** une routine à simplifier et à systématiser

### SUPPORT ET MOYENS

**L'attribution des effectifs aux unités :** la nécessité de rationaliser les choix pour dépassionner le débat

**Le parc informatique dans les unités :** une trop grande diversité de moyens et d'investissements

**Les projets informatiques de l'administration centrale :** un souci de mise en cohérence à concrétiser des choix forts

**La formation :** des habitudes de management et d'utilisation des outils de pilotage informatiques à harmoniser

### ENCADREMENT ET SUIVI DE L'ACTIVITE

**Le management dans les unités :** des pratiques contrastées en pleine évolution

**L'utilisation de tableaux de bord opérationnels :** la multitude d'indicateurs n'est pas toujours gage d'un management efficient

**La remontée d'indicateurs à la hiérarchie :** un effort légitime, mais fastidieux, pour donner des chiffres à l'activité du terrain souvent peu fiables

## SYNTHÈSE DES CONSTATS

Les observations faites sur le terrain peuvent être résumées par quatre constats généraux. Ils sont détaillés et illustrés par de très nombreux exemples plus loin dans le rapport.

### ***PREMIER CONSTAT GÉNÉRAL : IL EXISTE UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PRATIQUES DE GESTION ET DE COMMANDEMENT SUR LE TERRAIN***

Le constat d'hétérogénéité constitue un véritable leitmotiv des observations réalisées sur le terrain. Dans l'ensemble des domaines, cette forte différence peut se vérifier : stratégie, méthodes de planification ou d'exécution des missions, supports utilisés et moyens mis à disposition, méthodes d'encadrement et de suivi de l'activité. Ce constat vaut de manière générale, tant au sein de la police que de la gendarmerie.

En termes de **stratégie**, tout d'abord, on constate que la compréhension du cœur de métier des agents ainsi que la mise en œuvre des grandes réformes (telle que, par exemple, la police de proximité), peut différer d'un commissariat à un autre, d'une brigade à une autre, y compris au sein d'un même département. L'une des explications réside en partie dans les difficultés réelles de diffusion de l'information qui ont été observées.

Les instructions des administrations centrales, souvent complexes, donnent lieu à des interprétations diverses, puis à des mises en œuvre souvent divergentes.

La **planification**, ensuite, est elle aussi caractérisée par une très forte hétérogénéité des pratiques. L'anticipation de la charge de travail des effectifs, mais aussi la planification des opérations, obéissent à des méthodes individuelles et locales plus qu'à des standards nationaux – même si ce constat peut être nuancé dans la gendarmerie.

Ainsi, si certains responsables d'unité ont à cœur de prévoir le plus à l'avance les missions nécessitant tel ou tel effectif, d'autres se cantonnent délibérément au travail « réactif ».

Dès lors, **l'exécution des missions** est très disparate dans l'ensemble des unités visitées. Cela s'observe d'abord dans l'accueil des citoyens et la prise des plaintes. De même, l'organisation de la réponse aux appels urgents (17), de leur traitement et du commandement des interventions ne répond visiblement pas à un standard de fonctionnement.

Les méthodes de gestion des tâches administratives et des congés, ainsi que les habitudes de relations avec les autres administrations (et la justice en

particulier) ne semblent pas non plus obéir à des règles strictes ; chaque chef de service décide de sa méthode d'exécution.

De plus, les **supports et les moyens** dont dispose chaque unité ne permettent pas nécessairement de faciliter une convergence des fonctionnements. Le parc informatique reste extrêmement disparate, la formation demeure un parent pauvre des services de sécurité, tant en police qu'en gendarmerie.

L'attribution des effectifs aux unités, selon des critères mal compris par le terrain, oblige à adapter son action non pas aux besoins locaux mais aux moyens mis à disposition.

**L'encadrement et le suivi de l'activité** sont particulièrement personnalisés par chaque commissaire, chaque commandant. Chacun dirige selon ses habitudes en se référant éventuellement à des tableaux de bord personnels.

Seuls les indicateurs de remontée d'information vers les couches supérieures de la hiérarchie sont obligatoires et homogènes. Ils sont visiblement peu fiables du fait de leur abondance et d'une certaine « liberté » de saisie. Ces chiffres demandent en tout cas un temps de traitement très important.

Cette hétérogénéité est une constante dans les vingt constats détaillés de la mission. Trois constats généraux complémentaires contribuent fortement à l'exacerbation de cette problématique générale. Ils sont présentés ci-dessous.

## ***DEUXIÈME CONSTAT GÉNÉRAL : LES UNITÉS DE TERRAIN ET L'ADMINISTRATION CENTRALE SE COMPRENENT MAL***

### **La circulation de l'information se fait mal**

Les unités estiment ne pas recevoir de l'administration centrale l'information dont elles ont besoin pour travailler. Un nombre important de couches hiérarchiques ralentit la communication des informations.

D'autre part, les notes d'instruction qui arrivent du sommet de la pyramide sont souvent difficiles à traduire sur le terrain et donc à mettre en œuvre, tant par leur contenu (parfois trop technique) que par leur volume (jusqu'à 40 notes par mois sur tout type de sujet).

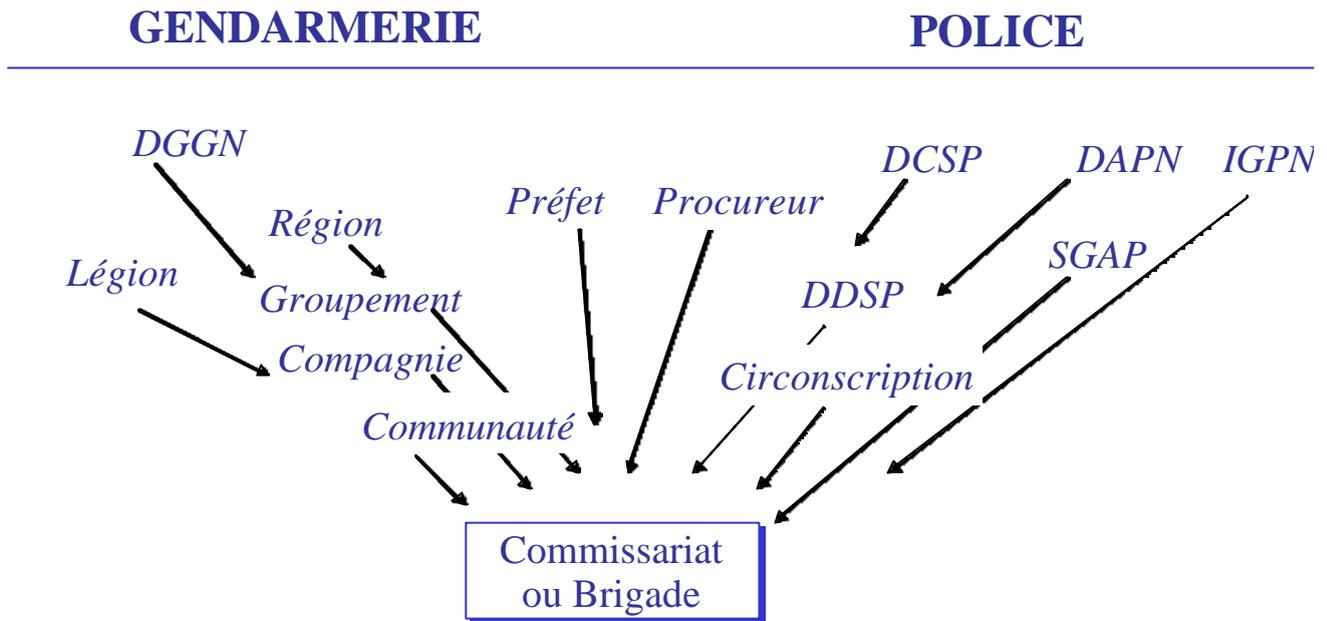
### **Les solutions proposées au terrain sont insuffisamment adaptées**

En termes d'outils, on peut constater un décalage du terrain par rapport aux systèmes développés au niveau central. Cela se traduit systématiquement par la création d'outils locaux en grand nombre (tableaux de bord divers). Il n'existe pas suffisamment de référentiels simples auxquels l'unité puisse se

référer : les standard d'organisation sont en tout cas totalement invisibles sur le terrain.

**De multiples acteurs semblent détenir un pouvoir sur les unités opérationnelles**

Les commissariats et les brigades sont utilisés par de nombreux pouvoirs. Ils se retrouvent souvent à faire le tri entre plusieurs ordres.



**Illustration de la pression mise sur les unités de terrain**

Cela rend dès lors très difficile la priorisation opérationnelle du travail, mais aussi la conduite de projets de transformation sur la durée, y compris ceux préconisés par l'administration centrale.

**La présence de la hiérarchie se fait surtout sentir par la demande de « reporting »**

Cette demande est constante et mobilise de nombreuses heures de travail. L'incompréhension des agents de terrain est forte, en particulier lorsqu'ils estiment que ces indicateurs remontés ne sont en aucun cas exploitables pour un bon management de l'unité.

De plus, du fait d'une aspiration légitime à la précision la plus fine possible, la saisie des données en entrée est difficile et les consolidations par conséquent très peu fiables.

**TROISIÈME CONSTAT GÉNÉRAL : IL EXISTE BEAUCOUP DE CARENCES DANS LA GESTION OPÉRATIONNELLE DES MOYENS, EN PARTICULIER EN MATIÈRE DE SUIVI DU TEMPS DE TRAVAIL**

**L'anticipation de la charge de travail est quasiment « contre culturelle »**

De l'avis de beaucoup, la sécurité publique est un métier de « réaction ». Cette culture de l'urgence constante se retrouve dans les tâches de gestion où l'anticipation est très insuffisante. La gestion des congés, par exemple, est souvent faite sans tenir compte de besoins saisonniers spécifiques ou même de besoins d'effectifs dans le cadre de missions stratégiques.

Ainsi prend-on l'habitude de faire « *avec ce que l'on a* », plutôt que de mesurer d'abord la charge de travail, puis d'affecter les ressources. Cela s'observe dans un constat aussi simple qu'un effectif diminué de 30 % en été dans une zone touristique où la population est multipliée par 8 au cours de la même période. De même, il est couramment admis que les effectifs sont les mêmes le matin et le soir, alors que la délinquance montre statistiquement un rythme d'activité en fort décalage.

**Le suivi opérationnel de l'activité est laissé à l'appréciation de chaque responsable d'unité**

Seuls les indicateurs de remontée d'information à l'administration centrale sont obligatoires. Ceux permettant de suivre la bonne adéquation entre les besoins et les ressources n'existent pas de manière systématique et homogène. Il en découle souvent une absence de contrôle.

Qui peut dire que là où il y a 5 agents, il pourrait y en avoir 4 ? Ou bien 6 ?

Les responsables de terrain ont une très faible marge de manœuvre sur l'attribution des effectifs. Mutation, compétences, grades, renforts, sont gérés de manière très centralisée. Difficile dès lors de responsabiliser le terrain sur la judicieuse répartition des moyens. Ce point est déterminant, car il conditionne toute la motivation à mettre en place des outils de suivi efficaces.

## ***QUATRIÈME CONSTAT GÉNÉRAL : L'INFORMATIQUE N'EST PAS AUJOURD'HUI UN LEVIER SUFFISAMMENT UTILISÉ***

### **Un parc informatique très disparate**

Ce constat, dont le détail figure plus bas, est général. D'évidence, bien que des standards aient été définis au niveau central, chaque unité est équipée de manière très différente, y compris à l'intérieur de la gendarmerie ou à l'intérieur de la police : matériels, versions d'applications, réseaux, connaissances des outils,...

La Préfecture de Police présente un décalage notable en matière d'informatisation. Cela rend impossible un certain nombre de consolidations et donc le suivi du bon emploi du temps de travail, précisément à l'endroit où les ressources humaines sont les plus nombreuses.

### **Les outils informatiques de gestion ne constituent pas un investissement prioritaire**

Là encore, on retrouve la rivalité entre le cœur de métier, représenté par les systèmes de communication ou d'intervention, et « l'administration », représentée par les outils de gestion et de suivi des heures (et dans une moindre mesure des procédures judiciaires). Les choix se portent vers des outils de « réaction », plutôt que vers des outils « d'anticipation ».

### **Les systèmes d'information sont constitués d'une grande diversité d'applications cloisonnées**

Les projets informatiques en cours ou prévus sont nombreux. Les directions informatiques des ministères concernés s'emploient à renforcer une cohérence difficile à atteindre. Il existe encore trop d'applications dont certaines fonctions sont redondantes, voire des applications complètes ou des bases de données couvrant les mêmes usages.

Les applications ont trop souvent été conçues de façon verticale, à savoir qu'elles répondent à des tâches précises sans que celles-ci soient intégrées entre elles, ce qui contraint à des manipulations successives, voire des doubles saisies. Dans certains cas, les référentiels de données ne sont pas harmonisés entre les applications, ce qui, là encore, est source d'erreurs, de contrôles chronophages et de manque de fiabilité des résultats transmis.

### **Des moyens et des investissements couvrant un même périmètre**

En ce qui concerne police et gendarmerie, on constate la maintenance en parallèle d'applications quasiment identiques, mais aussi le lancement simultanés, par les ministères de tutelle, de projets « couvrant les mêmes périmètres », pour lesquels un rapprochement visant à harmoniser les équipements, les pratiques, voire un co-développement constitueraient, outre une économie d'échelle, une voie certaine d'efficacité et de renforcement des synergies.

**L'informatique de service n'accompagne pas suffisamment les forces de sécurité sur le terrain**

L'utilisation des systèmes d'information reste encore limitée à des usages de gestion, de police administrative ou judiciaire, et largement circonscrite aux postes fixes des commissariats et brigades. Dans le même temps, les initiatives en matière d'installation d'équipements informatiques mobiles favorisant une plus grande présence des équipages sur le terrain sont encore très limitées, tant en terme de fonctionnalités que de déploiement des moyens.

De plus, les solutions utilisées et les projet d'amélioration menés par la police et la gendarmerie, sont souvent divergents : terminal TDG couplé à RUBIS pour la gendarmerie et TESA couplé à ACROPOL pour la police.

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Quatre recommandations principales peuvent être tirées à l'issue de cette mission. Elles répondent bien entendu aux constats généraux évoqués précédemment.

### **RECOMMANDATION 1 : TOURNER L'UNITÉ OPÉRATIONNELLE VERS LE CITOYEN**

#### **Définir et partager un référentiel commun**

Pour éviter que les citoyens ne se voient réserver un contact différent avec la sécurité publique en fonction de l'unité à laquelle ils s'adressent, il est fondamental d'identifier les meilleures façons de procéder, de choisir et d'appliquer un certain nombre de standards.

Cela concerne en particulier tous les points de contact classiques vers le public :

- *accueil en commissariat, en bureau de police, en brigade de gendarmerie, en unité de police de quartier,*
- *réponse aux appels « 17 », saisie de l'information, distinction entre appels urgents et appels non urgents, organisation du traitement de l'urgence,*
- *présence sur le terrain : standards de présence, types de comptes rendus obligatoires, indicateurs à suivre,*
- *utilisation plus systématique de l'internet.*

Bien entendu, il ne s'agit pas d'imposer une structure trop rigide qui ne tienne pas compte des contextes locaux, mais bien de fixer un référentiel commun à partir duquel il est possible pour chaque responsable de faire des choix et de mesurer la bonne affectation des ressources. Tout en améliorant la qualité de la relation et, par la suite, l'image de l'administration, ces organisations et moyens contribueraient à augmenter la performance des forces de sécurité.

Ce référentiel doit être constitué de procédures construites avec le terrain et reprenant l'ensemble des métiers classiques de la sécurité publique, en particulier dans les domaines de la gestion et du management, qui sont souvent les oubliés des cycles de formation classique.

Les procédures doivent guider chaque unité :

- *dans l'organisation de son travail (combien de personnes à un accueil en fonction de la fréquentation, quelles sont les compétences nécessaires pour répondre au 17, quelle est la durée d'attente acceptable pour un dépôt de plainte, quelles sont les étapes à respecter lors de l'attribution et du suivi des congés, etc.),*
- *dans le compte rendu d'activité à la hiérarchie, garante de la bonne mise en place des instructions de l'administration centrale.*

### **Utiliser les données collectées pour mieux connaître et impliquer le citoyen**

Les procédures à construire doivent être basées sur des éléments objectifs. Il faut utiliser les différentes saisies, une fois celles-ci fiabilisées, pour constituer des historiques exploitables :

- *fréquentation des bureaux,*
- *nombre de plaintes enregistrées,*
- *temps d'attente des personnes à l'accueil,*
- *nombre de policiers présents/nombre de plaintes déposées.*

A partir de là, il doit être possible d'anticiper et de planifier le travail en conséquence, pour éviter les décalages d'affectation. Des outils nombreux existent couramment dans le secteur concurrentiel (outils de gestion de la relation client) qui peuvent, dans une large mesure, être transposés à la situation de rencontre entre sécurité publique et grand public.

### **Mettre en place un projet de conduite du changement centré sur la gestion de la relation citoyen (GRC)**

Dans la mesure où la prise de conscience et la bonne volonté (réelles dans les unités) ne suffisent pas à faire véritablement avancer de manière homogène la relation aux citoyens, il est important de faire de cette volonté un projet complet :

- *définition des enjeux et de la cible à atteindre par la police et la gendarmerie,*
- *choix de pilotes pour définir, tester et préciser la mise en place,*
- *construction et mise en œuvre d'un plan de communication relayé par les départements,*

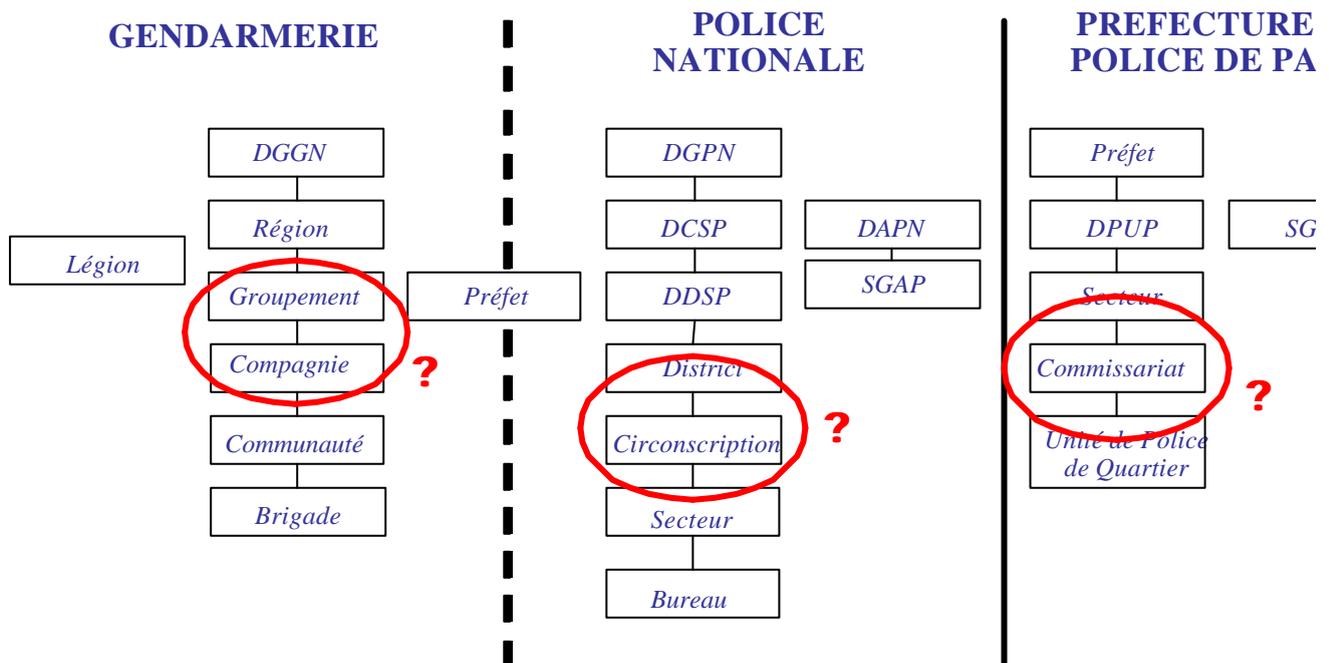
- *déploiement des nouvelles structures et formation des responsables,*
- *mise en place d'indicateurs d'avancement du projet intégrés dans les comptes rendus réguliers à la hiérarchie.*

Seul un projet de cette ampleur peut avoir la visibilité suffisante pour étendre la prise de conscience et maintenir un certain rythme de changement.

**RECOMMANDATION 2: RAPPROCHER L'ADMINISTRATION CENTRALE DES UNITÉS OPÉRATIONNELLES**

**Déterminer le bon niveau opérationnel et l'aider à opérer**

Cette opération doit se faire de préférence en cohérence dans chacune des forces de sécurité. En effet, chacune des organisations étudiées présente un schéma différent.



**Illustration du choix de l'échelon opérationnel**

Une fois cette clarification partagée, il faut délibérément porter l'effort sur les unités opérationnelles, c'est-à-dire là où s'exerce la véritable sécurité publique, en apportant un appui de nature diverse :

- *formation au management opérationnel et à la gestion par objectifs,*
- *mise à disposition d'outils de pilotage et de planification des ressources humaines,*
- *construction et diffusion d'un référentiel commun de bonnes pratiques, notamment en matière de relation avec le citoyen.*

Cela passe aussi par le raccourcissement de la chaîne de commandement et par l'utilisation des échelons non opérationnels comme des coordinateurs de la mise en place des nouvelles méthodes et projets de changement. Trop d'acteurs servent aujourd'hui de relais d'information du sommet vers le terrain et vice versa, sans y ajouter la valeur de l'accompagnement, de la coordination et du suivi. Il faut passer de la transmission à l'accompagnement.

Ainsi peut-on espérer gagner en homogénéité de manière plus profonde qu'en imposant en force des standards, ce qui risquerait de bloquer le système et de tenir insuffisamment compte des spécificités locales.

### **Doter les structures d'outils de communication efficaces**

Pour faire en sorte que l'administration centrale puisse toucher rapidement les unités opérationnelles qui font le succès de la sécurité publique au quotidien, il faut pouvoir gagner du temps en utilisant des vecteurs de communication adaptés :

- *doter l'ensemble des forces de l'outil intranet, et doter chaque agent/gendarme d'un accès personnalisé,*
- *procéder autant que possible à la dématérialisation des instructions,*
- *adapter les outils de communication et les messages à chaque niveau opérationnel,*
- *définir une structure s'assurant de l'aspect pratique des notes envoyées du central au local.*

**RECOMMANDATION 3 : RENFORCER LA COHÉRENCE DES INFRASTRUCTURES TECHNIQUES INFORMATIQUES POUR AUGMENTER LA PERFORMANCE DES SERVICES**

**Appliquer les standards pour améliorer les performances**

Sur le plan technique, l'élaboration de standards technologiques est nécessaire à une véritable interopérabilité des systèmes et une meilleure gestion des investissements. Le respect systématique de ces standards est un facteur clé d'efficacité au sein des services, en dotant ces derniers de matériels performants et adaptés à leurs besoins. Cette mesure apporterait également des bénéfices en terme de rationalisation des efforts de maintenance et des coûts d'acquisition.

Il paraît nécessaire de respecter également un ratio d'attribution de postes de travail par unité et par agent et d'affecter en priorité les postes les plus performants aux unités.

**Assurer la généralisation effective de la mise en réseau de l'ensemble des sites**

La mise en réseau constitue un des leviers les plus puissants d'amélioration des pratiques. Il constitue la base du passage d'une informatique « encore trop souvent utilisée pour produire du papier » à une informatique de communication.

Les réseaux contribueront à développer les échanges à tous les échelons des organisations, à supprimer les manipulations encore trop nombreuses (et source d'erreurs) en décloisonnant les postes de travail et, ensuite, à repenser les nombreuses applications, elles aussi conçues de façon verticale. Cela permettra de favoriser l'automatisation des procédures et l'interopérabilité des moyens, y compris sur le terrain, par le biais de terminaux embarqués.

La généralisation des réseaux doit permettre de refondre les applications de services, fixes et mobiles, dans la mesure où elle reliera désormais l'ensemble des acteurs. Les circuits de l'information peuvent de ce fait être entièrement dématérialisés. Par conséquent, les procédures adaptées à un partage de l'information dans une logique de travail coopératif, permettront de limiter les manipulations, réduire les saisies et favoriser un accès immédiat à l'information utile, selon une hiérarchie adaptée aux besoins réels des services.

**Rationaliser les investissements et les moyens par une démarche de mutualisation**

La simplification des moyens redondants est nécessaire pour améliorer la performance générale.

La mutualisation des systèmes, notamment les bases centrales utilisées par les forces de sécurité, contribuera à faciliter l'accès à des informations actualisées

en temps réel, à renforcer la cohérence des systèmes, à favoriser l'harmonisation et l'évolution des moyens et à réduire les dépenses de gestion.

Dans la même logique, le regroupement de plusieurs applications de services (ou leur refonte dans une architecture par modules spécialisés) participant d'un même périmètre fonctionnel, soutiendra la démarche de simplification et de rationalisation.

### **Organiser la maintenance du parc**

La maintenance doit elle aussi répondre à des normes adaptées et pérennes pour éviter une sédimentation hétérogène des solutions techniques en fonction des choix locaux. Les experts locaux doivent être animés pour échanger et proposer ensemble des évolutions plus homogènes ayant la légitimité du terrain.

Il serait souhaitable de confier la maintenance locale à des agents administratifs spécialisés afin de revoir l'affectation des agents de sécurité sur ces activités.

### ***RECOMMANDATION 4 : DÉVELOPPER UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE SUIVI OPÉRATIONNEL ET DE COMPTE RENDU ET RESPONSABILISER LES UNITÉS SUR LEUR BONNE GESTION***

### **Renforcer les synergies en matière de systèmes entre les différents acteurs de la sécurité**

Les grands chantiers qui s'ouvrent d'ici à 2008 doivent s'accompagner d'une rationalisation et d'une définition commune des référentiels utilisés par les différentes forces de sécurité publique pour établir un « langage commun » favorisant une harmonisation des pratiques et une plus grande cohérence des systèmes d'information.

En dehors de toute question politique, la collaboration entre police et gendarmerie sur le plan de l'élaboration d'outils répondant à des besoins fonctionnels communs paraît indiscutablement nécessaire.

### **Investir dans un système de gestion modulaire et intégré**

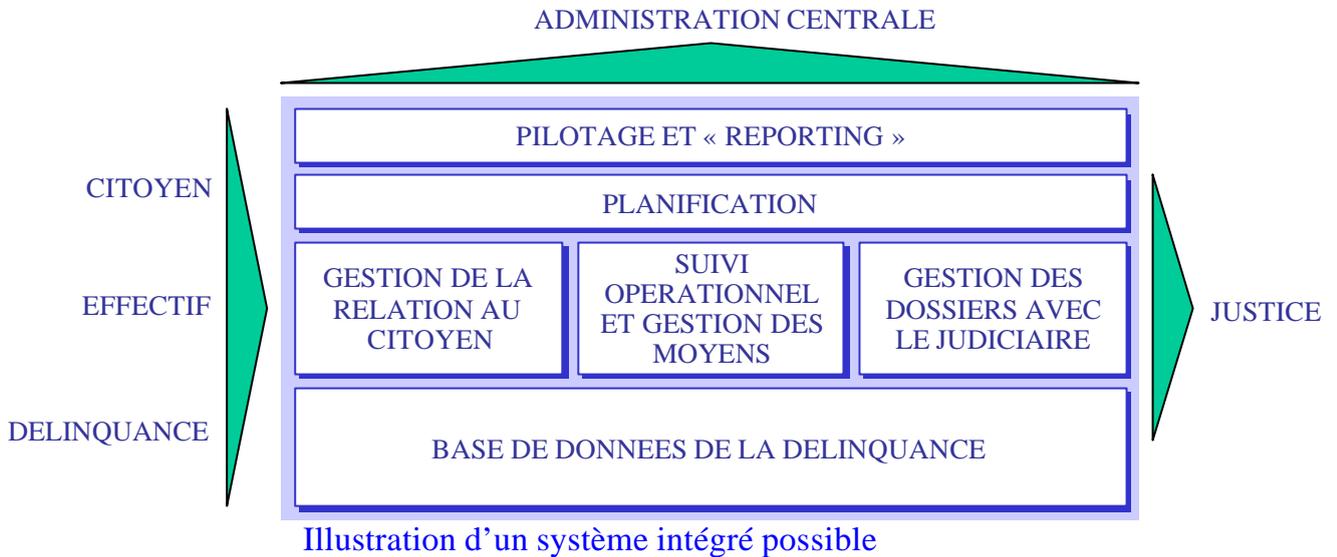
Parallèlement aux nécessaires développements (interfaçage et déploiement à court terme de solutions existantes) il paraît indispensable de construire un outil intégré performant.

Le contexte paraît favorable à la mise en œuvre d'un projet de cette nature :

- *rapprochement entre les forces de police et de gendarmerie,*
- *impératifs qui se dessinent avec la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF),*

- *investissements important prévus par la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure (LOPSI).*

A titre d'illustration on peut imaginer une architecture applicative comprenant plusieurs éléments articulés autour d'une base commune.



On retrouve ici tous les éléments permettant à une unité de travailler de manière efficace avec l'outil informatique. On évite ainsi la dichotomie (absence de confiance, création de tableaux parallèles, doubles saisies, temps consommé) entre outil « pour la hiérarchie » et outil « pour travailler ».

### **Responsabiliser les unités sur leur efficacité**

Afin de justifier l'investissement sur un outil intégré, il serait judicieux de mobiliser les commissaires et commandants de groupement et de compagnie sur l'utilisation des outils. Cela signifie mesurer la bonne affectation des ressources et des moyens et demander des plans d'actions correctives. Cette remarque vaut en particulier pour la Préfecture de Police où les ressources sont très nombreuses et les outils de suivis automatiques rares.

Bien entendu, la mesure de l'atteinte d'objectifs opérationnels doit aussi faire partie du programme de changement.

Enfin et dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), il est possible de faire monter en compétence les unités sur leur bonne gestion financière. Le système d'information intégré permet seul de contrôler une unité devenue plus autonome dans ses choix.

## CONCLUSION

Cette étude a été réalisée dans un délai de deux mois et demi par une équipe de trois personnes en moyenne sur la période. La liste des 20 constats et recommandations figurant dans les pages qui suivent révèle un potentiel d'évolution important.

La mission a permis de lancer une logique d'audit externe bénéfique, mais elle est vite devenue un « chantier de chantiers », tant il est vrai que l'organisation du temps de travail et les systèmes d'information sont des sujets transversaux qui touchent à toute l'activité et sont de fait porteurs de contraintes ou d'améliorations.

Il apparaît donc indispensable de choisir les domaines d'actions et d'en approfondir l'analyse, de façon à lancer un certain nombre de projets prioritaires, notamment parmi ceux proposés dans ce rapport.

## ANALYSE DÉTAILLÉE ET BONNES PRATIQUES

### Remarque préliminaire

Cette partie reprend les 20 éléments de constats réalisés dans les unités et suggère certaines actions pour éventuellement améliorer la situation ou plus simplement étendre des solutions pratiquées localement.

La mission s'est penchée sur l'organisation très quotidienne des tâches des effectifs de la sécurité publique, en regardant en particulier les outils dont elle dispose sur le terrain pour suivre l'activité. Pour faciliter la bonne compréhension des développements suivants, il paraît utile de présenter brièvement les trois outils que l'on retrouve dans les commissariats et gendarmerie.

- *La Main Courante Informatique (MCI) est un outil informatique généralisé dans tous les services de police (sauf à la Préfecture de Police). Cette application permet la gestion des événements et des activités, les déclarations des usagers, ou encore des emplois. Selon les versions, la Main Courante Informatique (MCI) recouvre également la gestion des matériels et des mentions de service.*
- *La Bureautique Brigade (BB 2000) est un système d'information intégré déployé dans toutes les brigades de gendarmerie et dont les informations peuvent être agrégées à l'échelon central. Il constitue l'outil de planification du service, de gestion des personnels et de planification de l'activité. BB 2000 permet ainsi le suivi et la mesure de l'emploi du personnel en donnant les horaires effectués en distinguant par activité et par rythme individuel.*
- *La saisie des horaires de la Police Nationale est assurée par **GEOPOL**, logiciel de gestion des horaires de la Police Nationale, qui s'applique aux services de sécurité publique, ainsi qu'à la Police Aux Frontières. GEOPOL prend en compte l'activité des services : heures supplémentaires, congés, repos.*

Dans la mesure où un autre système, ou logiciel spécifique, serait évoqué par ailleurs dans ce document, son rôle et ses modalités d'emploi en seront systématiquement détaillés.

### STRATÉGIE

**LA DÉFINITION DES MISSIONS : EN L'ABSENCE DE MODÈLE PARTAGÉ,  
CHACUN DÉCLINE AVEC PRAGMATISME SA PROPRE VISION  
STRATÉGIQUE DE LA FORCE DE SÉCURITÉ**

**Les éléments observés sur le terrain**

En terme de stratégie fixée par l'administration centrale et telle que perçue par l'unité de terrain, la réforme de la « police de proximité » nous a paru être une illustration intéressante. Tout le monde s'accorde en effet à penser qu'il s'agit d'une réforme importante. Comme telle, nous avons voulu mesurer sa compréhension par les commissariats et les gendarmeries.

Il ne s'agit en aucun cas de faire un diagnostic en quelques pages sur cette réforme, mais bien d'illustrer la traduction sur le terrain d'une stratégie issue de l'administration centrale.

**La notion de « police de proximité » est comprise de manière très variée**

Réforme profonde mais récente, la mise en place de la « police de proximité » se fait encore beaucoup de manière empirique, ce qui n'est pas forcément négatif. La mise en place de ce changement a été l'occasion, pour chaque responsable de rivaliser en imagination pour concrétiser un concept. La première des actions a consisté à donner une appellation propre dans les organisations, d'ailleurs différente à Paris (PUP, Police Urbaine de Proximité) et en province (PP, Police de Proximité). Statutairement, le « numéro deux » du commissariat est devenu le responsable de ce service, alors qu'auparavant cette position était occupée par le responsable du Service d'Investigation et de Recherche. Quant aux gendarmes, ils considèrent souvent que la police de proximité est leur métier depuis toujours.

Dans les faits, on constate aujourd'hui une très grande diversité d'applications. Il faut toutefois faire la part des choses entre le discours qui reconnaît ce métier spécifique de prévention comme une des priorités des forces de sécurité, et les actes qui consistent très souvent à utiliser les effectifs de proximité comme première réserve des patrouilles d'intervention.

**Une compréhension mitigée par les hommes sur le terrain**

La diversité des points de vue de l'encadrement se traduit par une certaine confusion dans l'esprit des gardiens de la paix et des gendarmes : le terrain, les bureaux, le « petit judiciaire », l'accueil, la ronde de nuit, sont autant d'éléments cités comme constitutifs de la police de proximité. Cette confusion conduit souvent à de la frustration sur le terrain.

**Exemple** : dans un bureau de police visité, la présence des gardiens de la paix dans la rue a été divisée par deux en deux ans : le suivi des dossiers judiciaires au bureau est désigné comme une cause importante de cette diminution. Cela

provoque un sentiment de frustration chez certains gardiens plus anciens, moins à même de monter en compétence sur l'activité judiciaire (ils ont alors le sentiment de « *gérer la paperasse* ») et plus enclins à circuler dehors (dans ce cas, ils expliquent vouloir « *retrouver la voie publique* »).

Certains ont le sentiment de perdre la proximité dès lors qu'ils sont justement sur le terrain pour faire du répressif. La mise en place de principes de « répartition du judiciaire » entre Unité de Police de Proximité (UPP) et Unité d'Investigation et de Recherche (UIR) adaptés au contexte local est un élément clé du dispositif de la « Police de Proximité ». Parfois, faute de ressources en officiers de police judiciaire, mais parfois aussi en raison d'une mauvaise coordination locale entre unités de proximité et UIR, cette répartition, dont la vocation première est de doter les policiers de voie publique de capacités de traitement judiciaire (ce qui est différent des anciens « îlotiers »), demeure largement en construction. Elle est par ailleurs peu « normable » à un niveau national : chaque circonscription possède ses problématiques spécifiques dans ce domaine.

**Exemple** : dans une brigade, le commandant regrette l'impossibilité de faire un travail préventif en profondeur avec la population et estime ne pouvoir faire que du répressif en raison d'un climat de tension permanente. Son amertume s'exprime par le sentiment de faire un travail « *de policier* », loin de l'entretien des réseaux comme savent le pratiquer les « *vrais gendarmes* ».

### **Les encadrants eux-mêmes font des choix de mise en œuvre déterminants**

La couverture organisée du terrain pour construire et entretenir un réseau dépend beaucoup des effectifs et de leur expérience. Par conséquent, la proximité prend des visages très différents d'une circonscription à l'autre en fonction des priorités fixées par le commissaire ou le commandant de brigade.

**Exemple** : dans un commissariat, le maillage de la circonscription permet de couvrir les différents secteurs avec, dans chacun d'entre eux, un îlotier en charge de la connaissance de son « territoire ». Cet îlotier connaît son secteur et se trouve responsabilisé sur la zone qu'il occupe.

**Exemple** : dans un commissariat de Paris, la proximité est, dans les faits, assurée par un ou deux « anciens », seuls jugés à même de développer et d'entretenir un véritable réseau de contacts. Cela peut paraître insuffisant au regard de l'exemple précédent, mais s'explique en partie par la jeunesse de l'effectif en général à Paris.

**Exemple** : dans une communauté de brigades, la présence auprès de la population est considérée comme la priorité du gendarme : chaque patrouille se voit fixer pour objectif de passer la moitié de son temps à la rencontre de la population.

**Exemple** : dans certains commissariats ou brigades, pendant la saison touristique, la proximité prend la forme d'un bureau ouvert de façon périodique (deux heures par jour ou par semaine, par exemple), avec le complément d'une patrouille le reste de la journée.

**Exemple** : à Paris, dans un commissariat, la proximité se traduit dans l'organigramme par quatre Unités de Police de Quartier (UPQ) et par une équipe centrale d'îlotiers. Dans les faits, on peut regretter un certain cloisonnement entre l'équipe d'îlotiers qui se déplace sur le terrain et les UPQ qui ont pour vocation d'assurer une représentation auprès des citoyens.

En tout état de cause, ces exemples montrent à quel point une stratégie centrale a du mal à voir le jour de manière homogène (même en tenant bien évidemment compte des spécificités locales). A partir de ce constat, on peut supposer qu'il n'est pas aisé de maîtriser les horaires de travail (et donc les coûts) par rapport à un standard de fonctionnement.

### **Les recommandations**

#### **Se concentrer sur l'unité de terrain**

Une première étape indispensable serait de concentrer toute réflexion stratégique sur l'unité réellement opérationnelle. Elle seule est à même d'adapter toute stratégie à la réalité du terrain. Il s'agit bien d'éviter l'écueil actuel : les écarts sont trop importants entre les échelons opérationnels et les directions générales. Cet écart – qui se vérifie dans les deux forces – empêche toute communication adaptée. En fait, il conviendrait de réduire la chaîne hiérarchique actuelle.

#### **Coordonner la mise en place des bases stratégiques**

La re-concentration de la réflexion stratégique sur l'unité de terrain ne doit pas entraîner une mise en place anarchique des plans de réformes voulues par l'administration centrale. C'est pourquoi une coordination est indispensable pour éviter une trop grande distorsion entre la stratégie voulue par l'administration centrale et les mises en œuvre locales.

Cette coordination doit conduire à :

- *des réformes et des bases stratégiques directement connectées au terrain,*
- *des réformes et des bases stratégiques dont la mise en œuvre est homogène sur l'ensemble du territoire.*

**Mesurer systématiquement l'avancement de la mise en œuvre**

Toute mise en œuvre d'une stratégie acceptée et adoptée harmonieusement par l'ensemble des unités territoriales doit ensuite faire l'objet d'une mesure d'avancement. Cette mesure coordonnée – élément classique dans la conduite d'un projet – doit permettre de mesurer le degré d'acceptation de la réforme – telle que la police de proximité par exemple – et de la réorienter le cas échéant.

Pour cela, un groupe de responsables locaux pourrait se réunir régulièrement afin d'identifier les points de friction et partager les bonnes solutions les plus éprouvées en coordination avec les administrations centrales concernées.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Réduire les échelons hiérarchiques entre les administrations centrales et les unités opérationnelles*
- *Développer des supports de communication permettant de diffuser une information et d'en obtenir le retour réactif*
- *Fixer des indicateurs de suivi consolidables sur le plan national*
- *Créer et animer un réseau de responsables opérationnels*

**LES NOTES D'INSTRUCTION : UNE ABONDANCE QUI AJOUTE À LA  
CONFUSION PLUTÔT QU'ELLE NE FACILITE LE TRAVAIL DU  
TERRAIN**

**Les éléments observés sur le terrain**

**La prolifération des instructions de l'administration n'améliore pas  
l'efficacité des unités**

Chaque semaine, l'administration centrale rédige un certain nombre de notes – jusqu'à 40 par mois – à destination des unités départementales. Elles proviennent aussi bien du ministère de l'Intérieur ou de la Défense que du ministère de l'Équipement par exemple. Le champ sur lequel ces notes peuvent porter est très vaste : nouvelles dispositions réglementaires ou légales, modifications statutaires, demandes de renseignements, informations sur le matériel, notes explicatives sur un outil informatique...

Enfin, leur niveau de rédaction ne permet pas toujours une compréhension rapide et opérationnelle : il est nécessaire de procéder à une réécriture pour adapter le discours au public visé (gestionnaires, responsables, agents de terrain).

**Exemple** : dans un commissariat, le commissaire en charge du Service de Police de Proximité diffuse rarement les notes telles qu'elles lui sont envoyées. Il établit son propre tri et effectue une seconde rédaction plus opérationnelle pour les notes qu'il souhaite voir mises en application. Parmi les notes reçues le même jour par ce commissaire, il est possible de citer :

- *une demande de surveillance accrue du trafic des palettes (émanant du ministère de l'Équipement),*
- *l'amitié franco-roumaine,*
- *la mise en place des nouveaux modes de calcul des infractions au Code de la Route,*
- *une explication d'une partie de la LOPSI.*

Selon lui, seules les deux dernières pouvaient être réellement mises en application par ses unités. Au préalable, il a souhaité les rédiger dans des termes plus compréhensibles. Ce commissaire préfère également diffuser les notes au sein de l'intranet du commissariat plutôt que de devoir faire éditer autant d'exemplaires papier que de brigades.

**Exemple** : dans un commissariat, le commandant responsable du Service de Police de Proximité, a décidé de mettre en œuvre en février 2003 une note d'instruction qu'il « *avait trouvée intéressante* » dans sa précédente affectation. Cette note date de septembre 2001 et il aura donc fallu la rechercher dans les archives.

## **Un traitement différencié entre la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale**

La Préfecture de Police envoie régulièrement des « notes réflexes » qui synthétisent l'information en s'assurant du caractère directement opératoire.

Dans la Police Nationale (hors Préfecture de Police), les notes sont, en revanche, envoyées sans filtrage aux unités. De surcroît, les chefs de service doivent s'assurer que l'ensemble du personnel a bien lu l'intégralité de ces notes. Dans la réalité, les gardiens de la paix lisent rarement ces documents – quand ils leurs sont transmis. Un commissaire de police considère qu'il ne peut donner à lire « *des notes rédigées par des spécialistes sur-diplômés à des agents de terrain généralistes et d'un niveau tout juste équivalent au bac* », un autre estime que près de la moitié des notes est jetée dès réception.

Devant ce flux de notes d'instruction, chacun, au niveau local, fixe un degré de priorité. Peu de notes ont une mention d'application immédiate. Le chef de service local décide donc de la priorisation de chacune d'entre elles.

Dans la Gendarmerie Nationale, les documents sont centralisés et synthétisés pour constituer des « notes expresses » ou « notes de services » transmises par la voie hiérarchique. Par ailleurs, chaque directive de l'administration centrale est reprise, si besoin, par les légions ou les groupements dans un format facilement exploitable par les unités élémentaires. De fait, aucune note ne parvient aux unités sans que l'administration centrale, ni la voie hiérarchique ne se soient souciées de son caractère opérationnel.

**Exemple** : dans un groupement de gendarmerie, une circulaire interministérielle sur les substances suspectes est reprise sous forme de « note expresse » : elle récapitule les principes généraux et fournit une marche à suivre aux unités destinataires. Plus tard, c'est un « transmis » que le groupement joint à la circulaire de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale sur la remontée d'informations judiciaires, car le commandant du groupement désire attirer l'attention de ses subordonnés sur certains points qui intéressent particulièrement sa circonscription.

## **Les recommandations**

### **Privilégier une centralisation des notes par un acteur unique**

Les notes émanant de l'administration centrale ont toutes leur légitimité et leur utilité. Elles sont écrites par des services ou des ministères qui ne peuvent pas systématiquement coordonner leur production.

Au sein de la Police Nationale, on sait que l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN) joue d'ores et déjà un rôle « d'auditeur interne ». D'ailleurs,

lorsqu'elle effectue l'audit d'un commissariat, l'IGPN vérifie que les notes d'instruction ont été portées à la connaissance de l'ensemble du personnel. Par son recrutement, mais aussi ses prérogatives, ce corps connaît parfaitement les habitudes et les contraintes de la Police Nationale.

**Une structure comparable pourrait centraliser** l'ensemble des notes et procéder ensuite à leur diffusion auprès des unités. De plus, un tel fonctionnement du système lui permettrait d'optimiser ses capacités de contrôle de la bonne mise en œuvre des directives de l'administration centrale.

Bien entendu, il ne s'agit en aucun cas d'un pouvoir d'instruction (qui est celui du chef concerné), mais bien d'un pouvoir d'optimisation de la transmission des notes.

Au sein de la gendarmerie, les directives émises par les différents bureaux de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale sont diffusées aux unités avec toute la légitimité de leur expertise sur chaque sujet. Malgré la prise en charge des notes par les échelons intermédiaires jusqu'au niveau élémentaire, il pourrait exister une structure en charge de la coordination des notes émises par les différentes administrations et du relais vers les unités pour une bonne application des dispositions prévues.

### **Développer la dématérialisation des notes d'information**

Le très grand nombre de notes émanant des administrations centrales et l'obligation faite aux fonctionnaires de police ou gendarmes d'en prendre connaissance nuisent assurément au bon fonctionnement de ces organisations. Afin d'alléger le flux de circulation des informations, il serait préférable de procéder uniquement à une transmission électronique de ces documents.

- *dans la Police Nationale, qui utilise la Main Courante Informatique (MCI), elles pourraient, par exemple, apparaître – sous une forme rendue opérationnelle – avec la note de prise de service qui apparaît automatiquement lors de l'ouverture de l'application,*
- *dans la Gendarmerie Nationale, il conviendrait d'accélérer le déploiement de l'intranet dans les groupements avant de donner également accès à ce réseau, ainsi qu'à la messagerie aux brigades territoriales.*

En tout état de cause, les notes de pure information ne nécessitant pas une mise en application immédiate sur le terrain pourraient faire l'objet d'une simple mise sur le réseau intranet de l'unité concernée (commissariat ou brigade).

Par conséquent, il est primordial que, pour chaque note, un degré d'importance ou d'urgence soit attribué par le service centralisateur de l'administration

centrale avant l'envoi dans les unités. Le support choisi sera, lui aussi, adapté au degré de priorité et d'urgence.

**Un exemple aux Etats-Unis: la mise en place d'une bibliothèque électronique en ligne pour la Police Nationale<sup>1</sup>**

La bibliothèque électronique en ligne de la police est un référentiel centralisé, accessible en ligne, muni d'un moteur de recherche (par mot clé) pour l'ensemble des règlements, procédures, normes et formulaires. Elle améliore l'efficacité de l'organisation en mettant à disposition des policiers et des personnels civils des services de police un accès instantané à des informations à jour et vitales.

---

<sup>1</sup> *Cet exemple est développé en annexe.*

## Récapitulatif des recommandations

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

### Organisation et processus

- *Mener une étude sur un mois des notes issues de l'administration centrale*
- *Former une équipe transverse centrale ayant pour mission d'accompagner les Directions centrales dans leur communication vers le terrain*
- *Centraliser vers cette équipe les notes avant diffusion aux unités pour mise en conformité avec les principes de pragmatisme qui fonctionnent sur le terrain*
- *Faire rédiger un volet « opérationnel » aux notes, faisant office de synthèse directement exploitable par les unités*
- *Déterminer un service centralisateur des instructions ayant l'autorité nécessaire pour attribuer un degré d'urgence ou d'importance à chaque note ainsi qu'un niveau hiérarchique de destination*

### Systèmes d'information

- *Systématiser la circulation électronique des notes sur la Main Courante Informatique (MCI) et intégrer les éléments clés issus des notes expresses ou de service dans BB 2000 (Situation de Prise d'Armes)*
- *Mettre à disposition de l'ensemble des unités de gendarmerie les notes d'information placées sur intranet ainsi que leur volet opérationnel*

## PLANIFICATION

### *L'ANTICIPATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL : UNE PRATIQUE PEU RÉPANDUE PAR CONFORMITÉ À L'HABITUDE D'UN MÉTIER TRÈS « RÉACTIF »*

#### **Les éléments observés sur le terrain**

##### **De nombreux indicateurs peu utilisés**

Les forces de sécurité disposent d'indicateurs très nombreux leur permettant de mesurer l'activité délinquante. Outre les indicateurs officiels<sup>1</sup> ou disponibles grâce aux outils MCI, BB 2000 ou LRP, chaque chef de service réalise ses propres tableaux de bord pour « *suivre au plus près la délinquance et le travail des troupes* ». Grâce à ces indicateurs, les chefs de service devraient pouvoir :

- *orienter le travail des unités selon les zones de délinquance,*
- *planifier la charge de travail en fonction des périodes de délinquance notamment.*

En fait, ces nombreux outils ne sont que très peu utilisés pour anticiper la charge de travail.

##### **Une action quotidienne sans anticipation**

L'attribution des effectifs aux unités fait l'objet d'une analyse détaillée dans ce rapport. Nous nous contenterons ici de mentionner qu'aucune étude précise de la ressource critique indispensable à chaque unité ne nous a été présentée et ne paraît avoir été réalisée. Dans ces conditions, il est difficile d'envisager quelque planification que ce soit. Aussi, une réponse revient fréquemment : « *on s'adapte avec les moyens du bord au moment où survient la crise* ». Parallèlement, le sentiment général que la sécurité des biens et des personnes consiste notamment à faire face à l'imprévu n'oriente pas les responsables d'unités de terrain vers une démarche prospective.

**Exemple** : dans les espaces touristiques, il faut faire appel à du personnel saisonnier pour pallier les absences du personnel permanent. On observe en effet que les policiers et gendarmes profitent, comme d'autres, des longs ponts offerts par les jours fériés et d'une météo clémente pour poser leurs congés. L'afflux de touristes nécessite pourtant davantage de patrouilles et de personnels pour les procédures judiciaires. Les chefs de service déplorent n'avoir aucun moyen de pression pour résoudre cette équation difficile. En effet, et paradoxalement, les congés sont fréquemment posés et accordés en fonction des desiderata de chacun et non en fonction des impératifs de service

---

<sup>1</sup> Permettant d'alimenter l'état 4001.

qui peuvent être anticipés. Quelques règles prévalent cependant : ne pas dépasser plus de 30 % d'absences dans chaque unité. Ensuite, des règles locales semblent appliquées : priorité des plus anciens ou priorité des plus gradés, dépassement toléré du quota de 30 % d'absences en période estivale.

En somme, la planification actuelle du travail repose dans les faits essentiellement sur la subordination des besoins de service aux dates de congés des personnels.

En marge de cette organisation, les diverses missions de détachement ou les opérations extérieures remplies par les gendarmes ne tiennent pas compte de la charge de travail prévisible de leur unité d'appartenance.

**Exemple :** dans une brigade visitée, un gendarme a été retenu pour une mission à l'étranger sans que le sous-effectif chronique de sa brigade d'origine n'ait été pris en considération.

### **Les recommandations**

#### **Anticiper est la première condition de toute organisation**

L'anticipation de la charge de travail détermine considérablement la capacité opérationnelle des unités de terrain. Reposant sur des outils, elle découle avant tout d'une conception, voire d'une conviction, de ce que recouvre la notion de sécurité des biens et des personnes.

Les disparités observées sur le terrain pourraient être réduites par la mise en œuvre d'une analyse détaillée des besoins identifiés en personnel pour chaque unité en fonction des périodes de l'année. L'exploitation des résultats de cette étude locale pourrait être accompagnée d'un processus unique communiqué aux unités afin d'aider ces dernières à mettre en adéquation leur mesure des variations de l'activité délinquante avec la charge de travail.

#### **Apprendre à utiliser les données pour constituer un historique et faire des projections**

La construction d'un historique de charge basé sur les comptes rendus, taux de fréquentation, taux de délinquances, etc. doit constituer un outil de prévision au commandement.

Une formation à la planification pour les responsables d'unité pourrait les assister dans un meilleur contrôle de la disponibilité des gardiens de la paix et des gendarmes en fonction des périodes de variation.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Mener une étude des besoins en personnel pour chaque période d'activité dans les unités opérationnelles*
- *Concevoir un processus de suivi et d'anticipation de la charge de travail utilisé sur l'ensemble des forces de sécurité*
- *Former les responsables d'unité au contrôle de l'adéquation des ressources disponibles à la charge de travail*

#### **Systèmes d'information**

- *Evaluer, adapter puis utiliser les restitutions des outils à disposition (BB 2000 et MCI) pour l'estimation des charges*

## **LA PLANIFICATION OPÉRATIONNELLE : UNE SUPERPOSITION D'HABITUDES QUE LES OUTILS NE VIENNENT PAS SIMPLIFIER**

### **Les éléments observés sur le terrain**

La gestion de la planification est délicate à mettre en œuvre et répond, en fait, aux besoins ressentis par le chef de service, voire par le chef de brigade. Un leitmotiv a été entendu dans l'ensemble des unités visitées : « *l'événement commande l'action* », au risque de mettre de côté tous les outils de planification mis à disposition.

### **Des outils de planification hétéroclites**

Face à des notions de management diversement appliquées, aux « concurrences » entre acteurs internes et externes et à la personnalisation du commandement, les modes de transmission des ordres varient considérablement d'une unité à l'autre. Par conséquent, l'utilisation des outils à disposition pour planifier les tâches est très variée selon les implantations visitées. A ce titre, lorsqu'il change d'unité, le gendarme ou le policier doit impérativement passer une certaine période d'adaptation aux méthodes de travail locales. Cette période est relativement improductive et peut être source d'erreurs.

Les usages observés montrent une grande diversité :

**Exemple** : dans un commissariat central, la feuille de service est systématiquement inscrite dans la Main Courante Informatique (MCI) qui est consultée par chaque chef de brigade au moment du début de service.

**Exemple** : les commissariats de la Préfecture de Police ne disposent pas de la Main Courante Informatique (MCI), les consignes de service sont inscrites dans un cahier que chacun doit émarger. De plus, le Centre de Commandement Central de la Préfecture rappelle régulièrement les consignes permanentes par radio à toutes les unités. Et dans les deux commissariats visités, les instructions sont répercutées aux agents oralement lors d'un « briefing » matinal.

**Exemple** : dans certains commissariats, une feuille de service est rédigée pour chaque unité et donnée à chaque responsable. Parfois, les instructions sont, de surcroît, inscrites sur un grand tableau blanc dans le Bureau d'Ordre et d'Emploi (BOE).

**Exemple** : dans un autre commissariat, le chef du secteur nord de la police de proximité préfère rencontrer ses fonctionnaires au moment de leur prise de service pour un échange informel au cours duquel il distribue les consignes.

### **De nombreuses tâches redondantes dans la gendarmerie**

Pour la gendarmerie, l'usage de BB 2000 est bien plus répandu dans la gestion du service. Outil de gestion, mais aussi de compte rendu opérationnel, il est incontournable pour les militaires. Malgré cela, les anciennes méthodes de planification de l'activité de la brigade subsistent, tout comme la gestion des congés.

En réalité, rares sont les responsables d'unités qui utilisent BB 2000 tel qu'il devrait l'être :

**Exemple** : un commandant de compagnie a demandé à ses commandants de brigade de définir un plan d'action annuel qu'il a ensuite corrigé et validé. Ce plan détermine désormais la planification mensuelle du service des brigades dans BB 2000. Cette planification est d'ailleurs contrôlée par la compagnie au moment de la rencontre avec les responsables de brigade une fois par mois pour dresser le bilan de l'action réalisée et actualiser les objectifs.

Cette utilisation de BB 2000 comme outil final de planification ne doit pas masquer la réalité de l'organisation par les unités de terrain. La substitution du tableau standard issu de BB 2000 par des documents personnels est majoritairement répandue dans les unités visitées. Dans ce cas, le commandant d'unité impose inmanquablement sa méthode, qu'il juge éprouvée mais qui fait doublon avec les outils diffusés par la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale. Il arrive également que la procédure soit fixée par la cellule d'état-major (appelée Groupe de Commandement : GC).

**Exemple** : dans un PSIG, une carte de la circonscription placée au mur comporte l'ensemble des informations intéressant la délinquance sur la voie publique et la violence routière. Chaque mois, un gendarme relève l'activité délictueuse au niveau de la circonscription qui est traduite en pastilles de couleur sur le mur. A côté de cette carte, des fiches statistiques rédigées par les gendarmes détaillent les points particuliers dans chaque zone de la compagnie.

**Exemple** : dans un autre PSIG, les consignes particulières ne sont pas seulement contenues dans la situation de prise d'arme extraite de BB 2000. En effet, sur le même pan de mur se superposent l'ensemble des messages RUBIS susceptibles d'intéresser les patrouilles. Libre à chacun de consulter les messages des derniers jours avant de partir en patrouille.

**Exemple** : dans une brigade, le planning est d'abord rédigé à la main sur un support personnel avant d'être affiché tel quel pour l'information des gendarmes. De même, un commandant de PSIG, partant des codes couleurs utilisés par BB 2000, a reconstruit un tableau Excel avec davantage d'indications, telles que la nature des services imposés ou encore les services nocturnes qui seront directement utilisées par son Centre Opérationnel de Gendarmerie (COG).

**Exemple** : un commandant de brigade constate certaines lacunes de BB 2000, en reconnaissant que « *bien sûr, aucun outil n'est jamais parfait* » : les informations affichées à l'écran de BB 2000 ne sont pas fidèlement restituées sur le papier après impression : ce tableau n'est pas synoptique, les codes couleurs divergent et la nomenclature n'est pas respectée. Pour compenser ce manque de fiabilité, il réalise un tableau qu'il renseigne manuellement sur format A3 à partir d'une autre nomenclature, personnelle également.

### **Une information parfois pléthorique**

Dans tous les commissariats, un service est chargé d'établir des statistiques de la délinquance. Ce service peut être soit le Bureau d'Ordre et d'Emploi (BOE), soit l'Unité de Liaison, d'Information et de Synthèse (ULIS). Les statistiques proposées par ces services varient d'un commissariat à l'autre. De même, le type d'information et les méthodes de collecte et de diffusion diffèrent.

**Exemple** : une des ULIS visitées propose les informations suivantes :

- *tableau journalier et hebdomadaire des plaintes de voie publique,*
- *tableau journalier des gardés à vue et résultat,*
- *bulletin hebdomadaire d'information,*
- *activité mensuelle des bureaux de police de proximité,*
- *orientations des patrouilles et des BAC en temps réel des faits constatés,*
- *compte rendu à la BAC des faits répétitifs,*
- *étude des plaintes avant enregistrement dans l'état 4001,*
- *statistiques d'évolution de la délinquance par quartier et compte rendu aux patrouilles et BAC,*
- *orientation de mise en place particulière de surveillance,*
- *information à chaque secteur des sorties de prison les concernant,*
- *résultats des audiences du TGI,*
- *regroupement des informations recueillies auprès des polices municipales pour répercussions aux BAC et aux patrouilles.*

Ces informations sont communiquées aux chefs de service et de patrouille soit sur format papier, soit par format électronique. Aucune règle n'est suivie en la matière.

## Les recommandations

### Apprendre les méthodes de planification

Une formation au management et aux compétences prévisionnelles est indispensable. Elle doit permettre une gestion des ressources sans être systématiquement commandée par l'événement. Cette formation doit être présentée dès l'école pour les officiers et les commissaires, accompagnée d'un volet pédagogique (stage en unité). Elle sera rendue obligatoire lors de l'accès aux fonctions d'encadrement dans la police et en gendarmerie.

La gestion prévisionnelle n'est possible qu'avec une source de commandement clairement identifiée et des méthodes de gestion standardisées à l'échelle du territoire. Cela implique une meilleure définition des compétences en la matière pour chaque échelon, tant au sein de la police que de la gendarmerie.

### Faire évoluer les outils et les utiliser

Les outils mis à disposition du personnel encadrant doivent répondre aux attentes opérationnelles :

- *le module actuel existant dans BB 2000 doit faire l'objet d'une refonte, principalement la méthode de planification et les codes utilisés. Pour cela, il convient de constituer un groupe de responsables et d'utilisateurs chargés de définir une méthode commune tenant compte du succès des pratiques observées dans les unités. Par la suite, le projet intégrera une phase de développement puis de test de ce module mis à jour avant son déploiement dans les unités,*
- *ce module n'existe pas actuellement dans les applications dont dispose la Police Nationale. Il devrait être intégré en prenant en compte les résultats du travail mené par la Gendarmerie Nationale sur la mise à jour de BB 2000.*

Sur la base des éléments de l'historique de charge à construire, évoqué dans la partie précédente, il doit être possible (et indispensable) pour un commissaire ou un commandant de brigade de formaliser l'affectation anticipée des effectifs :

- *planification sur 52 semaines de la charge de travail estimée entité par entité,*
- *ajustement des plannings au mois le mois en fonction de la conjoncture,*
- *pilotage des écarts par rapport à cette ligne de référence.*

Il semble également nécessaire de normaliser les méthodes de diffusion des informations produites par les BOE et les ULIS dans la Police Nationale.

### Récapitulatif des recommandations

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### Organisation et processus

- *Former le personnel encadrant aux méthodes de management et à la planification des tâches et assurer une formation continue afin d'actualiser les usages tout au long de la carrière des cadres*
- *Identifier les sources de commandement dans l'ensemble des structures qui commandent au terrain*
- *Promouvoir le partage des bonnes pratiques observées dans les unités en matière de planification opérationnelle afin de promouvoir des outils dont l'efficacité est avérée mais aussi réduire les trop grandes diversités*
- *Demander et faire contrôler l'encadrement départemental les plannings généraux annuels et les planning revus sur une base mensuel*
- *Rationaliser la diffusion de l'information du BOE et de l'ULIS*

#### Systèmes d'information

- *Faire le bilan et réformer éventuellement BB 2000, particulièrement le module commandement et la nomenclature*
- *Intégrer un module prévisionnel dans la Main Courante Informatique (MCI) en tirant parti des enseignements de la réforme menée en gendarmerie*

## EXÉCUTION DES MISSIONS

### *L'ACCUEIL PHYSIQUE DES CITOYENS : UNE ORGANISATION INÉGALE D'UNE UNITÉ À L'AUTRE*

#### **Les éléments observés sur le terrain**

##### **L'accueil, la première image des forces de sécurité**

Cette activité est primordiale au sein des unités de police ou de gendarmerie : il s'agit du premier contact avec les forces de l'ordre pour des citoyens parfois en détresse. Certes, cette activité est chronophage (notamment en zone rurale pour les gendarmes) et souvent peu en relation avec l'activité de police secours : il n'est pas rare que la demande ne concerne qu'un simple renseignement d'itinéraire, voire l'adresse de la pharmacie de garde.

**Exemple** : dans une brigade, il a pu être observé que 50 % environ des demandes des visiteurs ne nécessitent aucune intervention. Elles portent sur une demande d'objet trouvé, d'itinéraire pour un chauffeur routier ou de recherche d'un animal perdu.

Cet élément essentiel dans les commissariats et les brigades se caractérise par sa totale hétérogénéité. Celle-ci porte tant sur la géographie des lieux que sur la qualité des agents chargés de l'accueil ou sur les méthodes de traitement des demandes.

##### **Une organisation souvent mal adaptée à l'accueil du public**

Dans la plupart des unités visitées, que ce soit en gendarmerie ou en police, les salles d'accueil sont rarement adaptées pour recevoir et orienter les visiteurs de façon optimale : peu spacieuses et souvent vétustes, elles ne permettent pas toujours de garantir un minimum de confidentialité. Certaines salles ne comportent parfois que trois ou quatre chaises : selon le nombre de personnes, il n'est pas rare de voir les demandeurs debout. Dans un grand nombre de brigades de gendarmerie, c'est un petit vestibule qui fait office de salle d'attente, où chacun est rendu témoin des problèmes des autres.

La question de la sécurité peut même concrètement se poser :

**Exemple** : dans une brigade de gendarmerie, la configuration des lieux oblige le visiteur à traverser chaque bureau, au risque d'être témoin des auditions de victimes ou d'auteurs présumés de crimes ou délits. On peut même craindre les conséquences d'une rencontre inopinée entre la victime et l'auteur des faits.

**Exemple** : dans un commissariat central de la Préfecture de Police, les demandeurs sont séparés des individus interpellés par un simple comptoir.

En gendarmerie, il convient de noter qu'en raison de l'application du plan Vigipirate, les visiteurs sont d'abord filtrés par un système d'interphone, placé à l'entrée de la brigade.

**Exemple** : dans une brigade de gendarmerie, il est nécessaire de se faire connaître à l'interphone avant de pénétrer dans un petit corridor qui mène à l'entrée de la brigade. La distance placée entre les citoyens et les gendarmes est renforcée par la disposition des lieux : deux portes à franchir avant de rencontrer le planton laissent davantage l'impression de pénétrer en milieu carcéral.

Une autre difficulté peut se présenter pour l'utilisateur. Elle concerne l'identification précise du point d'accueil.

**Exemple** : dans un commissariat central, en l'absence de l'hôtesse d'accueil, le bureau reste vide, tandis que le gardien de la paix chargé de l'accueil par intérim se situe à un autre guichet moins facilement identifiable.

Enfin, les espaces de réception de plainte sont très hétérogènes. Cela va du minuscule bureau, assez vétuste et sans décoration aucune à la salle entièrement mise à neuf, présentant des affiches d'information et permettant de mettre le demandeur – parfois en état de choc – dans un climat de confiance.

**Exemple** : parfois, les plaintes peuvent être reçues pour deux personnes différentes dans le même bureau.

A la marge, dans un commissariat de police, l'utilisateur peut également découvrir des éléments de décoration personnelle peu conformes avec la vocation des lieux.

Cependant, de bonnes pratiques ont pu être observées :

**Exemple :** la salle d'accueil d'un des commissariats visités est très grande, pourvue d'un nombre de sièges important. L'espace entre ces sièges et le guichet est suffisamment important pour garantir toute confidentialité. Une zone spécifique a également été ouverte, à l'abri de la zone d'accueil, dans laquelle les plaintes ou remarques spécifiques et confidentielles peuvent être entendues.

Enfin, se pose le problème de l'identification concrète du lieu où une plainte doit être déposée. Ce problème se pose lorsque cohabitent un commissariat de police et une brigade de gendarmerie dans une zone dite mixte.

**Exemple :** une des brigades de gendarmerie reçoit des visiteurs pour des délits commis dans la zone de compétence exclusive police. L'information alors donnée aux visiteurs laisse ces derniers pour le moins perplexes. En effet, en application du principe de guichet unique, les plaintes sont effectivement reçues par les gendarmes, mais on apprend à l'utilisateur que le suivi de la procédure sera assuré par le commissariat territorialement compétent (sauf décision contraire du Parquet).

### **La formation des personnels à l'accueil : un élément clé de la satisfaction des citoyens.**

La règle n'est pas la même entre la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale. Si, dans la première, le statut des personnels d'accueil peut varier, en revanche, les citoyens sont systématiquement accueillis par des gendarmes dans les brigades. La gendarmerie confie au personnel de permanence (le planton) la charge de l'accueil. En raison des responsabilités confiées au planton, celui-ci est systématiquement un sous-officier de carrière. Toutefois, cette tâche incombe à tour de rôle à l'ensemble des personnels de la brigade, sans prise en compte d'une compétence particulière. Il n'est donc pas question de formation spécifique ni de spécialisation d'un gendarme dans la répartition de missions dévolues à la brigade de gendarmerie.

Dans la Police Nationale, deux orientations ont pu être observées : l'accueil est assuré soit par un personnel administratif, soit directement par des policiers. Néanmoins, une certaine hétérogénéité subsiste.

Lorsque l'accueil est assuré par des agents administratifs, ce personnel est d'origine diverse.

**Exemple** : dans certains commissariats visités ou à la Préfecture de Police, l'accueil peut être assuré par des personnes que la municipalité met à disposition du commissariat, voire par des agents administratifs statutairement affectés dans la Police Nationale.

Si l'accueil est assuré par des policiers, une règle assez générale veut que la tâche soit confiée aux Adjoints de Sécurité (ADS). Dans ce cas, un policier titulaire sera toujours disponible pour les aider (le chef de poste la plupart du temps).

En tout état de cause, aucune formation particulière n'est dispensée aux agents chargés de l'accueil. Cet aspect doit fortement être nuancé lorsqu'il est assuré par du personnel administratif.

**Exemple** : à la Préfecture de Police, le personnel mis à disposition bénéficie de la qualité d'hôtesse d'accueil. Néanmoins, ce personnel n'a pas reçu de formation pour traiter les situations particulières à l'activité de police.

Pour les policiers (ou les ADS) chargés de l'accueil, aucune formation n'est donnée en la matière. La situation est la même pour les gendarmes. Le « *bon sens* » est cité par les chefs de service comme ligne directrice de ce personnel.

### **Un protocole de traitement des demandes très hétérogène.**

Certaines unités traitent systématiquement les demandes les unes après les autres, sans priorisation particulière, sans mise en place de zones d'accueil confidentielles et quel que soit le lieu de résidence du demandeur.

Parallèlement, dans certains commissariats pour lesquels l'accueil est assuré par des agents administratifs, un premier filtrage est assuré.

**Exemple** : dans une brigade de gendarmerie observée, l'affluence estivale est gérée par des renforts saisonniers répartis dans des postes situés au cœur de l'activité touristique avec des horaires d'accueil du public adaptés qui soulagent la brigade territoriale.

**Exemple** : dans les commissariats centraux de Paris, les hôtesses d'accueil invitent les demandeurs à se rendre vers l'unité de police urbaine de proximité territorialement compétente. Cette orientation permet de désengorger les commissariats centraux. Les unités déconcentrées réceptionnent et enregistrent ainsi elles-mêmes les simples déclarations telles que les pertes de papiers d'identité.

**Exemple** : dans un commissariat central, l'agent d'accueil répond aux demandes ne nécessitant pas le recours à un personnel de police (demande de formulaire, de renseignement, etc...).

Le nombre d'agents d'accueil lui-même ne fait pas l'objet d'une adaptation systématique :

**Exemple** : dans un commissariat central, alors qu'une vingtaine de personnes attendaient, un seul gardien de la paix recevait les demandes.

En fonction des horaires, l'accueil du public et la prise de plainte sont cumulés avec d'autres responsabilités qui relèvent de la gestion d'un poste de police.

**Exemple** : dans un commissariat central, le chef de poste reste seul au poste après 18 heures : il accueille les plaignants derrière un bureau vétuste qu'il abandonne régulièrement pour assurer les liaisons radios avec la patrouille de police secours, voire répondre aux appels d'urgence du 17. L'accueil du public, voire la prise de plainte, sont gérés au gré des événements de la nuit par le même homme.

Chacun fixe donc ses normes :

**Exemple** : un des commissaires centraux rencontrés demande de respecter un temps d'attente de 4 minutes maximum pour toute personne pénétrant dans le commissariat. A l'issue de l'entretien – et quel que soit sa nature – un questionnaire est remis au demandeur pour qu'il apprécie la qualité de l'accueil. Les résultats de ces questionnaires sont publiés chaque mois en interne et en externe.

### **Les recommandations**

L'hétérogénéité de l'accueil est naturelle et inhérente aux différences géographiques de l'ensemble des commissariats et des brigades visitées, ainsi qu'aux personnalités qui composent ces unités. Il ne s'agit donc en aucun cas d'uniformiser ce qui ne saurait l'être. En revanche, certaines méthodes pourraient faire l'objet d'une homogénéisation, dans la mesure où l'objectif prioritaire reste le même : offrir un accueil plus standardisé au citoyen.

Plusieurs axes peuvent être suivis.

#### **Adapter l'espace aux règles élémentaires de confidentialité dans le traitement des demandes**

Il pourrait être envisagé de définir un espace normé avec, au minimum, l'obligation de créer une zone spécifique d'attente, éloignée du guichet. Le monde de l'entreprise est habituellement pris pour exemple, mais on trouve aussi dans d'autres administrations un traitement adéquat des visiteurs. Ainsi, comme on peut l'observer à la Poste, une bande de couleur matérialisant l'espace de confidentialité du guichet met à distance les autres visiteurs. Ce simple traitement du public renforce le sentiment de personnalisation de la

prise en compte des usagers. Même si une telle disposition n'est pas toujours envisageable dans l'ensemble des unités actuellement, elle devrait figurer dans le cahier des charges de toute nouvelle construction ou rénovation de commissariat ou de brigade de gendarmerie.

Dans le même esprit, la prise de plainte devrait faire l'objet d'un espace de réception dédié et standardisé. Cette zone spécifique sera indiquée aux visiteurs par le guichet d'accueil chargé de l'orientation du public, afin de séparer les demandes d'information (traitées immédiatement) des autres démarches. Il s'agirait de veiller, par ailleurs, à ce que la confidentialité soit parfaitement assurée. Un bureau ne doit pouvoir recevoir qu'un seul plaignant. Il faudrait ensuite repenser les attributions du chef de poste dans les commissariats de police. Celui-ci doit disposer de locaux aménagés pour gérer correctement l'accueil nocturne du public parallèlement à la prise d'appels et au suivi des patrouilles.

### **Généraliser la formation des agents chargés de l'accueil**

Pour les deux forces de sécurité, il est indispensable qu'une formation particulière soit dispensée lors de la formation initiale. Parallèlement, une formation spécifique aux particularités du métier de policier doit également être assurée aux agents administratifs qui assurent l'accueil. Cette montée en compétence des deux catégories de personnels est indispensable pour assurer un niveau satisfaisant d'accueil et de traitement des attentes des usagers. En effet, nous l'avons constaté, le choix d'un personnel civil ou d'un policier pour l'accueil répond à une contrainte d'adéquation des effectifs aux unités que nous traitons par ailleurs dans ce rapport.

### **Harmoniser la méthode de traitement des demandes**

Chacune des demandes des usagers doit faire l'objet d'une prise en compte instantanée par un système informatisé de gestion qui serait mis en place prioritairement dans les unités appelées à recevoir de nombreux citoyens. Toutefois, l'implantation de ce système nécessite, au préalable, que chaque unité établisse les pics d'affluence tout au long de la journée et selon les jours de la semaine. Nous préconisons par conséquent la réalisation d'une analyse de charge locale par les responsables de chaque unité de police et de gendarmerie afin de prévoir les besoins d'accueil et de traitement en fonction des paramètres particuliers (période touristique, événements ponctuels, concentration de population...).

La finalité de cette démarche est la suivante : dès son arrivée, le citoyen doit pouvoir retirer un ticket comportant son numéro dans la file d'attente (cette façon de travailler déjà très répandue doit être obligatoire). Il doit également trouver, à l'entrée, un tableau présentant les périodes d'affluence ainsi que l'adresse de l'antenne de quartier correspondant à sa résidence. Informé sur les délais de traitement de sa demande et capable d'identifier le bureau correspondant à son besoin, il pourra librement fixer le degré d'urgence de sa démarche et même décider de revenir à une heure moins chargée.

Néanmoins, la mise en place d'un outil informatique ne dispense pas le chef de service d'adapter le nombre d'agents chargés de l'accueil. Cette capacité doit évoluer selon les périodes qui auront été déterminées par l'audit local. Le nombre d'agents nécessaires à chaque période aura été calculé en fonction d'une durée de traitement moyenne d'une demande d'un citoyen dans la circonscription considérée.

Enfin, une mesure systématique de la satisfaction pourra être proposée sous la forme d'un questionnaire simple remis à chaque citoyen entrant dans une unité de police ou de gendarmerie et ayant fait une demande.

### Récapitulatif des recommandations

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### Organisation et processus

- *Calculer les périodes d'affluence pour chaque commissariat et gendarmerie*
- *Aménager les espaces d'accueil du public en fonction des contraintes de confidentialité*
- *Mettre en adéquation le nombre d'agents d'accueil et les périodes d'affluence*
- *Former l'ensemble des forces de police aux méthodes d'accueil*
- *Former les agents administratifs chargés de l'accueil aux principes de sécurité publique*
- *Mettre en place des tickets d'attente dans les structures susceptibles d'accueillir de nombreux citoyens*

#### Systèmes d'information

- *Mettre en place un système informatisé de gestion des demandes des visiteurs*

**LA GESTION DU « 17 », DU CIC/COG ET DU STANDARD : UN JUSTE MILIEU À TROUVER ENTRE PRAGMATISME ET INDUSTRIALISATION DU PROCESSUS**

**Les éléments observés sur le terrain**

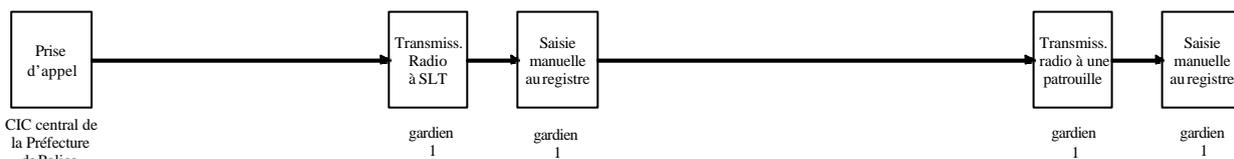
Le traitement des appels 17 et la transmission des urgences au Centre est considéré par tous comme un élément essentiel au cœur de l'unité. De ce traitement dépend la bonne priorisation des tâches.

Toutefois, il est frappant d'observer que chaque unité est très différente en matière d'organisation, de principes, de compétences, de matériel.

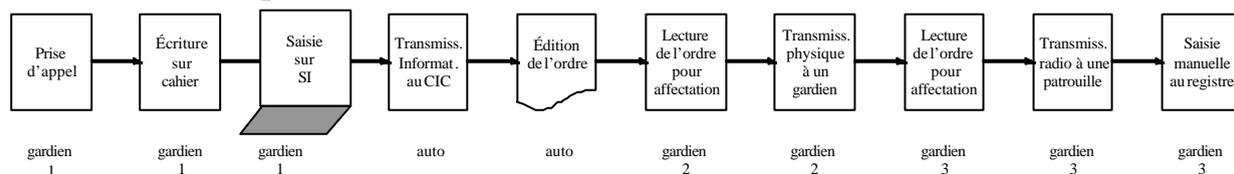
Depuis la prise d'appel jusqu'à l'intervention de la patrouille, les processus sont tous très différents entre la Préfecture de Police, les circonscriptions de Police Nationale et la Gendarmerie Nationale.

**Exemple**

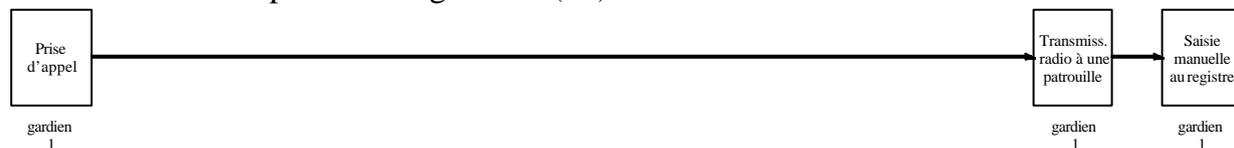
**Commissariat du XIX<sup>ème</sup>. arrondissement de Paris**



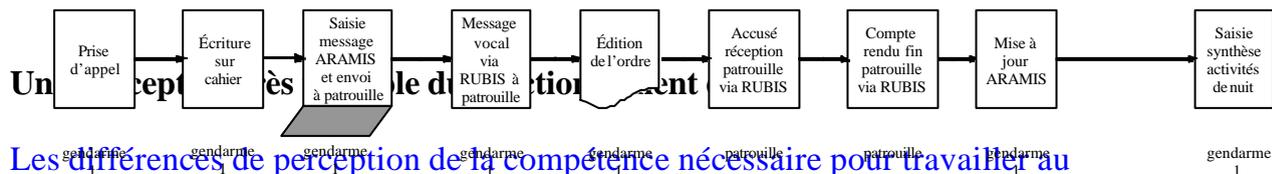
**Commissariat de police de Lille (59)**



**Commissariat de police d'Argenteuil (95)**



**Groupement de gendarmerie de Vannes (56)**



Les différences de perception de la compétence nécessaire pour travailler au centre d'appel sont frappantes. Les qualifications demandées, ainsi que la gestion des personnels affectés à la gestion du 17 relèvent davantage de la gestion de la pénurie que d'un aménagement concerté des ressources.

**Exemple** : dans un commissariat central, il est dit qu'« il faut au moins 8 ans de police pour pouvoir gérer le CIC et correctement répondre au téléphone puis prendre rapidement les décisions pour lancer les équipes ». Pourtant, dans un autre commissariat, le CIC est tenu par un gardien de la paix stagiaire pour faire le même travail tout en gérant l'accueil.

**Exemple** : Un groupement de gendarmerie sélectionne les personnels du Centre Opérationnel par le biais de tests de connaissances et de mises en situation. Plusieurs années d'ancienneté sont requises et aucun Gendarme Adjoint Volontaire (GAV) n'est admis dans cette unité alors qu'ils sont autorisés à servir le jour au COG d'un autre groupement.

**Exemple** : de 18 heures à 2 heures du matin, les 3 GAV sont employés au COG d'un groupement visité alors qu'aucun ne détient l'attestation d'aptitude à l'emploi d'opérateur incontournable pour les gendarmes de carrière.

### **Des écarts en matière d'organisation des ressources**

Egalement, il est surprenant d'observer les écarts importants dans le rapport entre le nombre de personnes prêtes à répondre au téléphone et le nombre d'appels effectivement reçus. Par ailleurs, on peut souvent constater que les ressources présentes sont stables, pour un nombre de sollicitations qui, lui, ne l'est pas (nombre d'appels et nombre d'interventions).

**Exemple** : dans un commissariat, le chef de poste est seul à gérer des appels 17 qui aboutissent à l'autre extrémité du poste, et par ailleurs bien loin des moyens de communication avec la patrouille. De plus, la gestion du 17 est cumulée avec l'ensemble des responsabilités d'accueil du public et de coordination de l'activité opérationnelle de nuit.

**Exemple** : la gestion du 17 et du CIC demande 1 personne dans un commissariat central de Paris (le 17 est centralisé) et au total 7 personnes dans un commissariat visité en province. Si ces chiffres peuvent être en partie pondérés par un nombre d'appels et/ou d'intervention, on constate incontestablement le résultat de deux approches différentes.

**Exemple** : au COG d'un des groupements observés, l'effectif est constant pour un nombre d'appels et d'interventions très variable :

(Répartition des appels de l'année 2002)

Tranche horaire	20H – 21H	23H – 24H	2H – 3H	5H – 6H	8H – 9H
Effectif assigné	3	3	3	3	3
Nombre d'appels	9500	4500	1900	1200	1000
Nombre d'interventions	1000	900	400	220	90

### **De bons outils existent trop rarement**

Les outils sont très différents pour enregistrer et faire suivre les appels entrants : saisie manuelle, casques audio, ordre informatique, impression, utilisation radio, etc...

**Exemple** : le COG d'un des groupements dispose de casques audio libérant la main des opérateurs pour une saisie simultanée des informations dans ARAMIS. Cet outil informatique permet de renseigner de manière détaillée toutes les informations nécessaires à la patrouille en mouvement et équipée du terminal de données RUBIS. De plus, les moyens de liaison avec les unités sont à proximité de chaque opérateur qui dispose, en outre, d'une vision en temps réel de la position des patrouilles grâce à une grande carte murale. Les appels sont tous enregistrés sur DVD et régulièrement archivés.

**Exemple** : le CIC d'un commissariat central peut observer en direct le déplacement de chaque patrouille de police grâce à un équipement GPS installé dans les véhicules de la circonscription. *A contrario*, le chef de poste d'un commissariat du même département consigne les détails de l'appel sur un cahier, avant de se déplacer jusqu'au moyen radio et de renseigner la patrouille de police secours, dont il ne connaît la position qu'au moyen des comptes rendus de celle-ci.

### **Une confidentialité à géométrie variable**

La « préservation » du centre de réception d'appels et du centre de commandement est très variable d'une unité à l'autre.

**Exemple** : dans un commissariat de Paris, la porte mentionne l'indication : « Accès réglementé », mais la présence à un même instant de 7 individus n'appartenant pas au service (en plus des observateurs de la mission d'audit) ne semble choquer personne. Ces personnes viennent consulter une information, dire bonjour, passer un fax ou plus simplement discuter. Difficile dans ce cas de comprendre la signification de la pancarte « Accès réglementé ».

Dans les groupements de gendarmerie, aucune interdiction formelle n'est affichée à l'entrée du COG. Toutefois, seuls les responsables du centre, les techniciens et les cadres du groupement sont invités à s'y rendre.

### **Les recommandations**

#### **Etendre de très bons exemples observés**

Le filtrage des appels 17 pour éliminer les 80 % d'appels qui ne concernent pas directement la police-secours (demande de numéro de pharmacie, canulars téléphoniques, questions d'ordre général, etc...) pourrait être mis en place. Cela permettrait de limiter le nombre de policiers intervenant sur les appels, d'améliorer le traitement des appels effectivement importants par des policiers plus disponibles, de valoriser le travail des policiers qui répondent au téléphone.

Ce filtrage pourrait également être couplé avec une adaptation des ressources en fonction des horaires et des historiques des pics d'appels reçus au cours de l'année.

Le choix de la gendarmerie d'un traitement du 17 par une structure unique départementale pourrait être retenu dans le cadre de la mise en place des prochains CIC dans la police.

Par ailleurs, une systématisation de la saisie informatisée des appels reçus serait envisageable. Cela permettrait d'optimiser leur traitement ainsi que le suivi statistique de l'activité du CIC.

A l'image de la procédure observée dans les COG, le suivi unique de l'appel d'urgence et la coordination de l'intervention par un même opérateur est un gage de fiabilité du traitement qui pourrait être étendu à l'ensemble des forces de sécurité.

A l'image de leur fonctionnement la nuit, les COG pourraient également être activés en journée afin de soulager davantage les brigades du traitement des appels d'urgence dans la zone de compétence du groupement de gendarmerie.

En tout état de cause, la formation à la gestion téléphonique des appels d'urgence doit être dispensée à des personnels dont la carrière pourrait être orientée vers cette spécialité.

Par la suite, seuls ces spécialistes devraient équiper ces centres d'appels. Les services d'urgence n'en deviendraient que plus opérationnels.

Enfin, il est envisageable de centraliser la gestion du 17 au niveau de la Préfecture avec un état-major police/gendarmerie commun au SAMU et aux pompiers. Ce centre départemental serait géré par des urgentistes spécialisés. Cette procédure devra s'intégrer dans une réflexion rendue inévitable par la mise en place du 112, numéro d'appel unique européen.

**Illustration aux Etats-Unis : la mise en place d'un numéro dédié aux appels non urgents pour réduire de 25 % la charge de travail en quatre ans<sup>1</sup>**

Confrontés à une croissance importante du volume d'appels auxquels ils devaient faire face, les services de police des Etats-Unis ont mis en place un centre d'appel unique « 311 » pour l'ensemble des services administratifs de la ville et la gestion des appels non urgents.

- *ce choix repose sur une répartition des appels reçus en amont afin de ne pas les affecter directement aux officiers de police et limiter le nombre d'appels nécessitant une réelle intervention policière. Parallèlement, une réallocation interne des ressources a été opérée afin d'égaliser les charges de travail des officiers et libérer du temps pour la prévention,*
- *cet outil a rapproché la population des forces de sécurité en améliorant les activités policières de prévention.*

Une nette diminution du nombre d'appels urgents (centralisation d'un seul numéro d'appel) de 25 % a été observée.

---

<sup>1</sup> Cet exemple est développé en annexes.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Envisager le déport des appels non urgents par filtrage*
- *Adapter les ressources aux périodes d'affluence*
- *Départementaliser le traitement du 17 dans la Police Nationale*
- *Mettre en place un processus standard de traitement des appels par un opérateur unique et spécialisé*
- *Envisager une réception du 17 commune à la gendarmerie et à la police*

#### **Systèmes d'information**

- *Mettre en place un numéro dédié aux appels non urgents*

## **LES RÉCEPTIONS DE PLAINTE : UNE ACTIVITÉ TRÈS CONSOMMATRICE DE TEMPS ET D'EFFECTIFS**

### **Les éléments observés sur le terrain**

#### **Une activité qui nécessite organisation et compétence**

La réception des plaintes est l'une des principales missions des forces de sécurité : il convient d'être en permanence en mesure de les recevoir. Dès lors, dans la constitution des emplois du temps et dans l'allocation des ressources humaines, est-il nécessaire de toujours garantir un nombre d'agents minimum pour pouvoir procéder à l'audition puis à l'enregistrement des plaintes<sup>1</sup>.

Cette activité nécessite :

- *d'écouter le plaignant,*
- *de qualifier la réclamation (nécessite-t-elle un traitement juridique réel ou bien suffit-il de donner quelques conseils pour régler un simple différend ?),*
- *de saisir la plainte dans le logiciel (LRP ou ARPEGE),*
- *de transmettre la plainte et d'assurer son suivi.*

#### **Des outils efficaces**

Unaniment, les agents rencontrés considèrent qu'ils sont particulièrement bien assistés par les logiciels d'aide à la saisie. Ces outils permettent notamment d'éviter le rejet des dossiers pour vice de procédure, suite à une erreur dans la saisie de la plainte. Ils peuvent également être bien personnalisés en fonction des desiderata particuliers des Parquets. Toutefois, certains gendarmes développent leurs propres formulaires, comme il a pu être observé dans une compagnie.

Une seule remarque est formulée de façon récurrente : de nombreux officiers de police judiciaire estiment qu'il faudrait accélérer l'introduction des évolutions de la législation dans ces applications. La recherche des textes de loi est possible en gendarmerie grâce au « Mémorial », qui recense sous forme de CD-Rom l'ensemble des textes et circulaires ministérielles en vigueur.

Toutefois, comme en témoigne un commandant de brigade, la difficulté de mise à jour d'un tel support génère quelques retards par rapport à l'actualité

---

<sup>1</sup> Nota : toutes les unités de police ou de gendarmerie au contact du public n'ont pas vocation à recevoir des plaintes. C'est notamment le cas des BAC et des PSIG qui renvoient systématiquement les usagers vers les commissariats ou brigades territorialement compétentes. Bien qu'équipés de BB 2000, les PSIG saisissent essentiellement les premiers PV de constatation.

judiciaire. Il faut donc obtenir les textes de loi auprès des interlocuteurs naturels de gendarmes : les autorités judiciaires. Il n'en reste pas moins que le « Mémorial » qui est intégré à la suite bureautique des gendarmes est considéré par tous comme un outil précieux d'aide à la procédure, facile d'emploi grâce au moteur de recherches par mots-clés.

### **Une activité consommatrice d'hommes et de temps**

Malgré tout, cette activité a des conséquences importantes sur la vie d'une unité :

Tout d'abord elle consomme beaucoup d'effectifs : durant la journée, certains commissariats ont besoin, en permanence, de quatre gardiens de la paix uniquement pour recevoir les plaintes.

**Exemple :** dans une brigade, l'accueil est assuré par près de quatre gendarmes dont deux sont en permanence chargés de recevoir les plaintes.

A ce titre, la gendarmerie met à profit la réorganisation induite par les communautés de brigades pour aménager des plages d'accueil du public pour la prise de plainte en fonction des besoins réels de la population.

Ensuite, elle consomme un temps très important pour chaque agent. La durée d'une réception de plainte est très variable (de 10 minutes à 1 heure, voire plus). Tout dépend de la complexité de l'affaire, de l'habitude de l'agent, de la clarté du plaignant... Logiquement, le suivi des procédures nécessitera lui aussi un investissement horaire fonction de la complexité de la procédure.

Enfin, il ne faut pas oublier qu'elle est aussi une forte consommatrice d'espace. Pour recevoir les plaintes, les forces de sécurité ont, de plus en plus, tendance à aménager des espaces dédiés, parfois difficiles à installer dans des bâtiments vétustes. Les nouvelles brigades ou commissariats construits en partenariat avec les collectivités locales intègrent désormais cette préoccupation.

### **La recrudescence des plaintes de « faible enjeu » en termes d'enquête**

Beaucoup déplorent la plainte déposée « pour l'assurance ». Ces dépôts de plaintes dans le seul but de répondre à la demande administrative de la compagnie d'assurance sont en forte augmentation.

**Exemple** : dans un commissariat central de Paris, le pourcentage de plaintes déposées pour l'assurance est évalué à plus de 50 %.

Cette explosion de plaintes pour de petits délits n'est que très rarement suivie d'une élucidation par les services de sécurité et participe de ce sentiment d'insécurité.

## **Les recommandations**

### **Impliquer davantage le citoyen**

Une plainte est un document qui doit être approuvé par un agent/officier de police judiciaire (APJ/OPJ). Lui seul est en mesure de doter d'une force juridique ce document puis d'en assurer le suivi. Pourtant, la procédure pourrait être allégée pour décharger les agents de cette activité et pour en simplifier le traitement

Les déclarations simples relatives par exemple au vol de papiers d'identité ou de permis de conduire pourraient être directement saisies par internet ou bien sur une borne à l'entrée du commissariat ou de la brigade à partir de formulaires pré renseignés

Les simples déclarations de perte d'objet ou de vol d'un faible montant pourrait être saisies par le citoyen sur internet ou sur une borne. Charge ensuite à un APJ/OPJ de signer les documents.

### **Réduire les supports papier**

La réduction des supports papiers est, là encore, un gage de simplification du traitement et de réduction des coûts. A ce jour, de nombreux exemplaires papiers sont nécessaires pour l'archivage et l'expédition des plaintes. De même, les étapes de suivi de chaque dossier nécessitent de nombreuses manipulations (corrections éventuelles, prise en compte par le service d'enregistrement de l'état 4001, transmissions entre services compétents, expédition au Parquet).

### **Etendre les bases de données d'aide juridique**

Enfin, il semble nécessaire d'installer et d'étendre à la police les outils d'aide à la procédure existants comme le « Mémorial » de la gendarmerie sur intranet, de manière à en faciliter la mise à jour.

### **Illustration en Espagne : saisie directe sur internet de plaintes par les citoyens<sup>1</sup>**

Les citoyens peuvent déposer directement leur plainte sur internet. Ce dispositif n'est toutefois possible que dans certains cas limités. En sont exclues les violences physiques contre les personnes ainsi que toutes les plaintes pour lesquelles l'auteur est identifié. La plainte sera disponible ensuite dans le commissariat de son quartier si la victime désire une version papier. Entre-temps, elle aura été validée et enregistrée par un agent habilité.

Ce système existe également en **Grande-Bretagne** et s'applique à des préjudices mineurs.

### **Illustration aux Etats-Unis : outil de gestion des poursuites en ligne<sup>2</sup>**

Mise en place d'un outil permettant aux services de la police du pays et aux polices municipales de remplir, soumettre et accéder aux procès verbaux électroniquement. Ce nouvel outil va :

- *réduire de façon notable le temps requis pour corriger et traiter les PV,*
- *annuler les coûts liés à l'émission en de multiples exemplaires des PV et à leur envoi,*
- *améliorer l'accès aux statistiques liées aux PV.*

---

<sup>1</sup> Cet exemple est développé en annexes.

<sup>2</sup> Idem.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Adapter le personnel chargé de recevoir les plaintes aux pics d'affluence de la journée*
- *Aménager les espaces dédiés à la réception des plaintes*
- *Développer les dossiers électroniques pour réduire les étapes de correction et de traitement des procédures*

#### **Systèmes d'information**

- *Améliorer l'accès aux statistiques liées aux PV*
- *Développer le suivi et le traitement électroniques des plaintes*
- *Développer la télé-déclaration par internet pour les vols ou pertes simples*
- *Installer des bornes de saisie dans les brigades et les commissariats*
- *Installer le Mémorial de la gendarmerie sur intranet*
- *Par la suite et sur ce principe, créer une base d'information réglementaire partagée gendarmerie/police*

## **LES DEMANDES D'AUTRES ADMINISTRATIONS : DES ACTIVITÉS RÉCURRENTES TRAITÉES COMME DES ÉVÈNEMENTS IMPRÉVUS**

### **Les éléments observés sur le terrain**

#### **Des responsables locaux des forces de sécurité parfois supplantés par des impératifs de service posés par une autorité « concurrente »**

Comme toutes les administrations, les responsables des commissariats et des gendarmeries sont sollicités chaque jour par leurs collègues des autres services déconcentrés ou décentralisés. Un phénomène répété et cependant perçu comme dérogatoire au cœur de métier : « *nous sommes le seul service public avec les pompiers et le service des urgences des hôpitaux à être disponible 24h/24 et 7 jours sur 7. Quand tous les autres sont fermés, c'est à nous qu'on fait appel.* » Dès lors, toute demande émanant d'une autre administration est souvent vécue comme non légitime. Pourtant, les chefs de service estiment qu'ils ont une obligation à répondre à ces demandes, *a fortiori* lorsqu'elles émanent de la Préfecture.

L'intervention d'une autorité extérieure provoque parfois une forme de rivalité entre responsables qui est diversement ressentie par les commissaires ou les commandants de brigade. Pour certains, la disponibilité de cette force démontre le caractère incontournable de la gestion de la sécurité dans le département. Pour d'autres, il faut y voir un palliatif « trop facile » à la défection d'un certain nombre de services publics.

**Exemple** : selon un commandant de groupement, « la gendarmerie est devenue une plate-forme d'information pour la plupart des services publics du département, elle fournit des informations de terrain, notamment en matière de statistiques ».

A l'inverse, certains chefs de service s'interrogent sur la légitimité de quelques demandes qui leur parviennent. Dans ce cas, ils s'en assurent auprès de leurs collègues ou de l'administration centrale par exemple.

**Exemple** : un commandant de compagnie doit communiquer au sous-préfet une liste de citoyens qu'il juge dignes de figurer sur la liste des jurés de Cour d'Assises. Il a donc lancé une petite enquête pour savoir si ce type de demande entre dans le cadre de ses attributions.

#### **Une note de procédure pour simplifier le travail**

A ce titre, un des responsables de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale a rédigé une note portant sur « *l'exécution des tâches non strictement liées à la mission de sécurité* » (cf. annexe). Cette note recense les missions qui peuvent être demandées par d'autres administrations et qui sont « *abusivement exécutées par les militaires de la gendarmerie* ». Aussi définit-elle « *les conditions d'application des missions* ».

La liste présente :

- *la procédure de ramassage des plis électoraux,*
- *l'acheminement de plis, documents et pièces à la demande des autorités administratives ou judiciaires,*
- *les notifications diverses au profit des juridictions,*
- *la certification de l'attestation d'accueil,*
- *l'exécution des « soit-transmis » des Officiers du Ministère Public relatifs au non-paiement des amendes forfaitaires,*
- *l'information des familles des personnes décédées dans un accident de la route,*
- *le concours sur le terrain au profit de services ou d'organismes chargés d'enquête auprès des automobilistes.*

Cette liste n'est pas exhaustive de ce qui a pu être entendu dans les unités visitées.

### **La question des transfèrements et de la garde des détenus malades**

Elle constitue un motif de discussion récurrent dans les deux forces de sécurité. Le service de la justice consistant en des activités de garde et d'accompagnement de détenus demeure très difficile à intégrer dans la gestion du service.

Les responsables d'unité sont prévenus très peu de temps à l'avance pour une activité pourtant classé prioritaire. Plusieurs unités ont fait état des transfèrements qui ne donnent pas lieu à audition par le magistrat pour des motifs divers (pièces manquant au dossier, avocat ayant obtenu un report d'audience, substitut retenu par une autre affaire, etc...).

**Exemple** : une des brigades de gendarmerie visitées est située à proximité d'un centre de détention pour les longues peines. L'escorte d'un des 600 détenus dits « sensibles » mobilise 2 à 3 gendarmes pour une durée dépassant parfois une journée. Toutefois, il n'est pas rare que le commandant de brigade soit avisé d'une telle mission dans un délai moyen de 48 heures. Dans certains cas, il est même nécessaire de garder un détenu le dimanche, jour de fermeture de la prison. Les locaux ne sont évidemment pas adaptés au séjour d'individus surveillés qui mobilisent par ailleurs un gendarme en permanence. Ces situations, difficiles et risquées sur le plan de la sécurité, coïncident avec la réduction des gendarmes disponibles à la brigade, mais aussi des magistrats en mesure de recevoir les présentations en plein week-end.

**Exemple** : l'activité judiciaire est très importante dans la ville d'un des commissariats visités. Cette ville possède, entre autres, un Tribunal de Grande Instance, une Cour d'Appel, ainsi qu'une maison d'arrêt. Les transfèrements sont fréquents et le commissaire a dû créer une unité spécialisée à plein temps pour cette activité.

### **L'audition des individus interpellés par les gardes de l'Office National des Forêts**

Ces personnes doivent en fait être entendus une seconde fois par les policiers ou les gendarmes car les gardes de l'ONF ne sont pas officiers de police judiciaire. Les agents ont l'impression de refaire un travail qui a déjà été effectué et dont ils ne sont pas, de surcroît, à l'origine.

De telles demandes sont, bien entendu, chronophages et rendent la planification de l'activité difficile et aléatoire.

## **Les recommandations**

### **Instaurer un dialogue entre les administrations**

Les demandes d'échange de renseignements entre administrations sont inévitables et ne pourront qu'aller croissant avec la multiplication des échanges entre elles. Néanmoins, il conviendrait d'éviter la prolifération et surtout de permettre à certains services de ne pas avoir recours aux forces de sécurité :

- *Etudier la possibilité de donner un pouvoir « judiciaire » aux agents de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) et aux agents de l'Office National des Forêts (ONF),*
- *confier les transfèrements à l'administration pénitentiaire.*

Ce « transfert » d'activité est un processus déjà enclenché : les gendarmeries et les commissariats ne s'occupent plus des objets trouvés par exemple.

**Proposer un audit relatif aux tâches non spécifiques à l'activité policière**

En fait, les études sur ces tâches parfois qualifiées « d'indues » sont nombreuses. Un audit permettrait de les recenser et de proposer une réallocation basée sur la compétence et l'efficacité avec une précision du rôle et des responsabilités de chaque administration.

Sur le point précis des transfèvements, il conviendra peut-être d'approfondir une réflexion portant sur la transmission des demandes aux unités concernées, afin de mieux gérer le flux mais aussi de le rendre adéquat avec les capacités d'accueil des tribunaux. Toutefois, la demande est unanime de transférer totalement les activités de transfèrement, d'extraction et de garde des détenus malades à l'administration pénitentiaire. D'autre part, il est demandé par les forces de sécurité l'application réelle de la directive autorisant les procureurs et leurs substituts à entendre les prévenus directement dans les maisons d'arrêt.

### Récapitulatif des recommandations

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### Organisation et processus

- *Développer la capacité de traitement judiciaire des membres de offices nationaux (ONF, ONCFS)*
- *Doter l'administration pénitentiaire d'une capacité de gestion des transfèvements*
- *Réaliser un audit pour définir et recenser les différentes tâches « annexes » réalisées par les forces de sécurité intérieure*
- *Mettre en place une communication auprès des autres administrations portant sur l'harmonisation des modes et délais de saisie des forces de sécurité*
- *Transférer totalement ou partiellement la charge des transfèvements et gardes de détenus vers l'administration pénitentiaire*
- *Optimiser la planification des escortes de détenus et la communication du calendrier aux unités de police et de gendarmerie concernées*

#### Systèmes d'information

- *Développer la capacité de communication électronique entre les administrations et les unités de terrain afin de réduire les délais de transmission et alléger les procédures*

## **LES RAPPORTS EN FIN DE MISSION : LA DIFFICULTÉ DE RETRACER DE MANIÈRE FIABLE ET EXHAUSTIVE LES ACTIVITÉS DU TERRAIN**

### **Les éléments observés sur le terrain**

Ce point a constitué un élément très important de l'observation et des entretiens réalisés. En effet, la gestion du temps de travail passe par le contrôle de la bonne exécution des missions et la maîtrise des écarts éventuels avec les tâches assignées.

#### **Des outils de suivi différents**

Pour faire ce suivi, il existe aujourd'hui trois types de rapport pour les équipes qui rentrent de mission sur le terrain ou qui rendent compte d'une activité passée « au bureau ».

- *dans la police, sauf à la Préfecture de Police, les gardiens de la paix utilisent la Main Courante Informatique (MCI), version classique ou nouvelle version dite « graphique », plus ergonomique,*
- *dans les unités de la Préfecture de Police, les rapports sont consignés à la main dans de grands registres, dont la nature peut varier en fonction des tâches effectuées,*
- *dans la gendarmerie, différents rapports d'activité peuvent être saisis dans l'application BB 2000 (les comptes rendus de service, les procédures, les timbres-amendes...) mais aussi depuis le système ARAMIS de suivi des appels d'urgence dans les groupements.*

#### **Une utilisation peu optimisée**

Avant de se pencher sur le contenu des comptes rendus d'activité, il est important de regarder dans quelle mesure le temps passé à leur réalisation est lui-même efficace. A l'évidence, on observe une diversité certaine.

**Exemple** : dans un commissariat central, les saisies de chaque patrouille revenant de mission se font à deux ou à trois sur un même ordinateur, à la fois pour assurer la fidélité des informations rentrées dans le système et parce que « pendant ce temps-là, les deux autres membres de la patrouille attendent de toute façon ». Cela signifie que trois personnes sont souvent immobilisées pendant 30 minutes environ.

**Exemple** : dans un groupement de gendarmerie, chaque opérateur du COG consigne chaque appel reçu sur un bloc note avant de le saisir dans ARAMIS. Par la suite, les comptes rendus sont imprimés et remis au chef de poste qui rédige un rapport d'activité de la nuit sous forme d'un tableau Excel<sup>1</sup>. La notion de compte rendu de service peut parfois cacher plusieurs rapports.

**Exemple** : dans une brigade, le retour de service des gendarmes les amène souvent à saisir plusieurs comptes rendus pour une même mission. Ainsi, le constat d'un crime ou délit est-il d'abord saisi dans le module de gestion du service de BB 2000 avant de faire l'objet d'un Message d'Information Judiciaire (MIJ) accompagné d'un Message d'Information Statistique (MIS). Après avoir ainsi effectué ces renseignements, il faudra encore transmettre ces données à la compagnie par disquette depuis le poste RUBIS.

Mais certains événements de voie publique peuvent encore compliquer l'exercice. C'est en effet le cas lors d'un accident de la circulation. Ce cas, assez courant, se décompose en 6 étapes :

- *le compte rendu de l'accident proprement dit sur messagerie RUBIS,*
- *le compte rendu d'intervention si l'accident a lieu de nuit afin d'informer le COG et l'unité territorialement compétente RUBIS,*
- *le rapport Accidents Tués Blessés (ATB) sur RUBIS,*
- *le Bulletin d'Analyse des Accidents Corporels de la Circulation (BAAC) sur BB 2000,*
- *la rédaction d'un croquis (mesures, photos, points fixes...),*
- *sans omettre un compte rendu verbal au Parquet en cas d'accident mortel.*

L'absence d'interconnexion entre les différents messages alourdit d'autant la procédure de compte rendu, tout en augmentant le risque d'erreur dans la saisie. Certaines brigades n'étant pas équipées du réseau, il n'est pas rare que plusieurs comptes rendus soient en souffrance par manque de disponibilité du poste au moment du retour de patrouille. Dans ce cas, il faut encore intégrer les rapports dans chacun des postes BB 2000 de l'unité. Enfin, dans chaque brigade, le poste de saisie des comptes rendus est distinct de celui d'envoi des messages, augmentant les saisies avant envoi.

### **La complexité du suivi des communautés de brigades**

Dans le cadre du déploiement des communautés de brigades, la saisie des rapports de fin de mission depuis les brigades de communauté est réalisée à

---

<sup>1</sup> Document présenté en annexes

distance et bloque le poste maître situé dans la brigade principale pendant le temps de l'opération. Les rapports sont alors enregistrés sur le poste de la brigade de communauté, mais ils demandent de respecter une file d'attente.

**Exemple** : dans un commissariat central, la saisie se fait sur le seul ordinateur mis à disposition des équipages : il arrive très fréquemment que deux ou trois équipes fassent la queue pour pouvoir à leur tour faire leur compte rendu informatique.

Par ailleurs et du fait de l'absence totale d'interface entre les logiciels de compte rendu (MCI et BB 2000) et les applications de saisie de plainte (LRP et STIC), de nombreuses informations sont saisies plusieurs fois. On peut estimer à 10-15 minutes par plainte le temps perdu à ces doubles saisies.

### **Une fiabilité incertaine du fait de l'écart entre outil et réalité du terrain**

La plupart des personnes rencontrées considèrent comme difficile, voire impossible, la traduction de l'activité en rapports de fin de mission dans les outils proposés. Les rapports se font dans certains cas en fin de journée, et il est difficile de se souvenir des tâches effectuées et *a fortiori* du temps consacré à chaque tâche.

**Exemple** : dans un commissariat central, la Main Courante Informatique (MCI) correspond, en fait, à la feuille de mission saisie par le chef de poste en début de mission : ce planning devient compte rendu du travail réalisé, quelles que soient les variations éventuelles dans la journée.

Une nomenclature très détaillée existe pour décrire les missions réalisées : elle comporte 166 items pour la Main Courante Informatique (MCI) dans la police et 102 items pour BB 2000 dans la gendarmerie. Il devient dès lors quasiment impossible pour quiconque de trouver rapidement la ou les tâches qui décriront le plus parfaitement son activité.

**Exemple** : dans un commissariat, il a pu être noté que plusieurs gardiens de la paix reconnaissent choisir leur activité dans une liste tacite de 10 activités maximum, « *par habitude plus que par choix* ».

**Exemple** : dans un autre commissariat, le commissaire en charge du Service de Police de Proximité s'étonne de voir « *plus de 10 catégories pour rendre compte d'un suicide* ». Pour simplifier les choses, il dresse une liste de 50 critères à utiliser dans la Main Courante Informatique (MCI)<sup>1</sup> : ainsi espère-t-il réduire la marge d'erreur et le recours trop systématique à la tâche « *autres* » (ZZZ) que propose l'application.

---

<sup>1</sup> Plutôt que les 166 existant.

**Exemple** : dans un PSIG, les gendarmes reconnaissent la complexité de la nomenclature disponible pour classer leur activité ; cherchant à renseigner le départ des gendarmes adjoints volontaires pour un examen d'entrée en école de sous-officiers, ils qualifieront finalement l'opération de « *concours commandement* ».

A la difficulté d'indiquer la référence exacte de l'activité réalisée s'ajoute le nécessaire contrôle des informations saisies. L'intervention dans BB 2000 pour détailler chaque mission pose certaines difficultés de saisie.

**Exemple** : dans une brigade, le commandant d'unité s'astreint à un contrôle systématique des comptes rendus de service saisis au cours de la journée. En effet, le bulletin de service qui prévoit l'activité des gendarmes n'est pas systématiquement « tronçonné » en autant de parties qu'il y a de tâches effectuées au cours de la mission. Lors d'une mission de surveillance générale, les gendarmes enchaînent différentes activités qu'il n'est pas aisé de retranscrire par le détail à l'issue de 4 heures de patrouille.

Au total, la fiabilité est loin d'être démontrée et la plupart des acteurs rencontrés le regrettent (« *à force de compliquer le système, on ne mesure plus rien* »).

### **La difficulté de consolidation**

Pour servir d'outil de gestion des heures de travail passées et ainsi contrôler autant que possible l'efficacité, voire l'efficience des gardiens de la paix et gendarmes, il faut pouvoir consolider les données.

Dans la gendarmerie, cette consolidation se fait au plan national et les tableaux synthétiques redescendent ensuite dans chaque unité.

Dans la police, chaque commissaire peut, à sa guise, utiliser les restitutions prévues par l'application de la Main Courante Informatique (MCI). Bien entendu, les données en entrée sont souvent un peu confuses, comme évoqué précédemment, ce qui a un impact direct sur la fiabilité des consolidations. Certains semblent assez défaitistes devant ce dysfonctionnement (« *c'est une usine à gaz dans laquelle les temps consolidés ne veulent rien dire : pourtant, on continue à en faire des jolis tableaux tous les mois* »).

Certains prétendent que seule l'évolution des chiffres est intéressante et fiable. Sur ce point, il convient d'être très prudent. En effet, du fait du manque d'harmonisation des pratiques, en particulier dans la police, et de la rotation régulière des encadrants, les indicateurs de mesure changent souvent. Il devient dès lors impossible de suivre des évolutions cohérentes.

**Exemple** : un commissaire en charge du Service de Police de Proximité est arrivé il y a un an et demi et a institué depuis un suivi totalement différent de

son prédécesseur. Ce commissaire quitte son service dans deux mois. Les passages de relais n'étant pas organisés (travail en commun, explication au successeur du contexte et des méthodes de travail convenues,...), rien ne garantit que le prochain commissaire en charge du service mesurera les mêmes indicateurs.

Certains commissaires, soucieux à juste titre d'impliquer leurs agents dans la bonne maîtrise de l'activité, leur font remplir d'autres tableaux de suivi en dehors du système de la Main Courante Informatique (MCI). Dans tous les cas, la cohérence est faible entre les restitutions de la MCI et les outils de suivi « maison ».

**Exemple** : un commissaire fait remplir chaque mois à ses hommes le compte rendu chiffré des activités sur certains critères jugés clés (opérations à l'initiative du fonctionnaire de police, nombres de vols à main armés, nombre de procès verbaux, nombre de vols à la roulotte, etc...). De plus, chaque activité est rattachée à un objectif. Le commissaire, satisfait de voir ses hommes prendre ainsi conscience de leur « valeur ajoutée », n'utilise en aucun cas la Main Courante Informatique (MCI) dont l'une des fonctions principales est pourtant de donner ce type de statistiques.

### **Le cas de la Préfecture de Paris : une informatisation en retrait**

Avec une bonne volonté certaine, le suivi des tâches effectuées est difficile dans les unités de la Préfecture de Police. En effet, une majorité de tâches se font à la main dans un nombre de registres considérable.

**Exemple** : les registres de suivi des activités relevés dans un commissariat de la Préfecture de Police sont les suivants :

- *main courante,*
- *registre des plaintes enregistrées,*
- *registre des personnes conduites au poste,*
- *registre des gardés à vue,*
- *registre des armes collectives,*
- *registre des armes des ADS,*
- *registre des pauses et affaires,*
- *registre des épaves,*
- *registre de la clé de la cafétéria,*
- *registre des badges,*
- *registre des ivresses,*

- *registre des sabots de Denver,*
- *registre des objets trouvés,*
- *registre des véhicules deux-roues en consigne,*
- *registre de présentation des timbres-amendes.*

Il devient dès lors impossible de consolider l'ensemble, *a fortiori* avec autant de sources sur format papier.

Cela signifie que si les responsables peuvent suivre au jour le jour l'atteinte de certains objectifs fixés aux équipes, il n'est en revanche pas possible de savoir dans quelle mesure les moyens humains sont optimisés. Cette absence de concentration sur l'efficacité des hommes et femmes est souvent jalousee par les unités de province dans lesquelles il est primordial de « *gérer au mieux cette ressource rare qu'est le temps* ».

### **Les recommandations**

#### **Développer la bonne utilisation des outils en place**

C'est une ambition réelle que d'harmoniser les pratiques de saisies de ces comptes rendus de fin de mission. En effet, on sait que les policiers comme les gendarmes n'ont pas un goût certain pour ce travail considéré comme pesant et dont ils ne perçoivent pas toujours la valeur ajoutée.

Il faut donc absolument reprendre une explication simple de l'intérêt et du fonctionnement des restitutions auprès de la population concernée (commissaires et commandants d'unités).

En bref, avant d'envisager de déployer de nouveaux outils, il faut apprendre à mieux utiliser ceux qui existent. Cela vaut pour la Main Courante Informatique (MCI) de la police comme pour BB 2000 dans la gendarmerie.

#### **Harmoniser les outils utilisés entre la Police Nationale et la Préfecture de Police**

A ce jour, il est toujours difficile pour la mission de comprendre pour quelles raisons les outils de suivi informatique du pays ne sont pas en place à Paris.

A tout le moins, il paraît indispensable de mettre en place un outil informatique de suivi des heures passées (« qui fait quoi »), pour pouvoir contrôler la bonne utilisation des moyens considérables (proportionnellement à la province) dédiés à la sécurité parisienne.

#### **Optimiser le fonctionnement technique des outils**

Une mise à niveau du parc informatique doit permettre une meilleure utilisation des outils (mise en réseau, harmonisation des versions, standard en matière de matériel,...). Cela doit aussi passer systématiquement par de la

pédagogie et le suivi de changements visibles. En effet, les modifications de cette nature sont essentiellement les fruits de travaux réalisés par un informaticien local sans souci systématique de l'utilisation des applications.

**Illustration aux Etats-Unis : la saisie de rapports sur outils mobiles<sup>1</sup>**

A Boston, afin d'optimiser la productivité des policiers engagés sur le terrain, des tablettes graphiques sont expérimentées pour le recueil de rapports électroniques envoyés via un protocole sécurisé. Ces outils de compte rendu mobiles permettent d'augmenter la qualité et la fiabilité des informations rapportées par les personnels, mais ils participent aussi à une réduction du temps de réponse des services de sécurité.

---

<sup>1</sup> Cet exemple est développé en annexes.

### Récapitulatif des recommandations

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### Organisation et processus

- *Développer la formation des commissaires aux restitutions disponibles*

#### Systèmes d'information

- *Considérer comme une priorité absolue la mise en place de la Main Courante Informatique (MCI) dans toutes les unités de la Préfecture de Police : s'assurer que cette installation s'accompagne du bon niveau de communication sur la saisie des comptes rendus, la consolidation et le suivi des temps passés à chaque tâche (se servir des leçons apprises sur le reste du territoire),*
- *Envisager la simplification des nomenclatures de tâches dans la Main Courante Informatique (MCI) et dans BB 2000 : on perdra en précision mais on gagnera beaucoup en fiabilité*
- *Interfacer MCI et LRP, BB 2000 et STIC*
- *Dans les commissariats, mettre en réseau les ordinateurs comportant l'application MCI pour éviter les ressaisies et/ou les transferts de disquettes*

**LA GESTION DES TÂCHES ADMINISTRATIVES : DE NOMBREUSES HEURES PASSÉES PAR DES POLICIERS OU GENDARMES SUR UNE FONCTION POURTANT CONSIDÉRÉE COMME NON PRIORITAIRE**

**Les éléments observés sur le terrain**

**Une notion très floue mais omniprésente**

La notion de tâches administratives est très floue mais systématiquement rappelée par les agents rencontrés. Plusieurs vocables sont utilisés : « *travail de bureau* », « *paperasse* », « *travail de dossier* »... Tous les interlocuteurs mentionnent cette activité qui revêt, en fait, plusieurs aspects :

- *réception et suivi des plaintes pour les services de la justice,*
- *saisie de l'activité dans la Main Courante Informatique (MCI) ou dans BB 2000,*
- *gestion des crédits, suivi des dépenses et du casernement,*
- *renseignement de GEOPOL et gestion des ressources humaines,*
- *renseignement et consultation des diverses bases sur la délinquance,*
- *activité statistique,*
- *gestion de la correspondance et travail de secrétariat en général,*
- *gestion de l'immobilier en gendarmerie,*
- *réception et suivi des transmissions radio et messagerie.*

Dans l'ensemble de ces activités, deux groupes se dégagent :

- *les activités relatives au suivi des procédures,*
- *les activités de pur support administratif (réception de la correspondance, suivi des ressources humaines, saisie statistique, gestion comptable ou immobilière).*

Il s'agit ici de se prononcer uniquement sur le second groupe : l'activité de support administratif.

### **Une activité prise en charge par des gendarmes et des policiers**

Actuellement, ces activités sont suivies aussi bien par des fonctionnaires de police et des gendarmes que par des agents administratifs. Au sein de la Police Nationale, le Bureau d'Ordre et d'Emploi est traditionnellement dirigé par un brigadier assisté de fonctionnaires de police et d'agents administratifs. Les raisons avancées sont multiples : « *il faut connaître le métier pour gérer tout ça* », « *les collègues ont plus confiance en cas de problème* », « *les administratifs peuvent changer rapidement d'affectation ; ils ne connaissent pas l'histoire du commissariat* », « *il y a des informations confidentielles que les administratifs ne doivent pas connaître* ».

Dans la gendarmerie, ces postes sont également quasi systématiquement occupés par des gendarmes. Le recours aux agents administratifs reste très rare dans les groupements et les échelons inférieurs de l'organisation de la gendarmerie, alors qu'il existe un corps de gendarmes de soutien technique et administratif.

Souvent – et paradoxalement –, dans les deux forces, l'affectation à ces postes correspond soit à une promotion - « *il a beaucoup été sur le terrain, maintenant, il peut commander un BOE car il connaît toute l'activité et c'est le service central d'un commissariat* » – soit à une obligation de « recaser » un agent interdit de port d'armes ou une femme enceinte (systématiquement dans ce cas-là).

Il existe pourtant des exemples où certaines de ces tâches sont prises en charge par un agent administratif.

**Exemple** : à la Préfecture de Police, l'Unité de Gestion Administrative et Logistique (UGAL) est désormais toujours dirigée par un attaché de police, fonctionnaire de catégorie A. Néanmoins, il est plus ou moins bien intégré dans les structures : s'il est effectivement le responsable du service dans un des commissariats visités, il est beaucoup moins associé dans un autre commissariat. De plus, les collaborateurs de ces responsables sont, pour la plupart d'entre eux, des fonctionnaires de police.

**Exemple** : dans un commissariat central, suite au départ en retraite d'un brigadier, le Bureau d'Ordre et d'Emploi est composé d'un seul agent, administratif. Après quelques mois, le Commandant n'a pas du tout ressenti une dégradation du travail fourni par ce service.

**Exemple** : selon un commandant de groupement, les télécommunications et l'informatique pourraient facilement être confiées à des personnels civils en raison de la haute technicité d'une activité qui nécessite une formation continue très soutenue.

Pour un commandant de compagnie rencontré, les personnels administratifs seraient très utiles jusque dans les compagnies, car les charges des groupes de commandement sont croissantes avec des compétences techniques elles-mêmes accrues : gestion des crédits, suivi des véhicules, munitions et affaires immobilières. Les documents qui parviennent de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale, du Centre Administratif de la Gendarmerie Nationale et toutes les directives budgétaires nécessitent une lecture avisée, peu en rapport avec le principe de la « formation sur le tas » pratiquée en gendarmerie.

L'emploi à ces postes, qui requièrent souvent la maîtrise d'une spécialité, demande au policier ou au gendarme concerné un temps d'adaptation qui n'est d'ailleurs pas toujours rentabilisé dans la gendarmerie. C'est un cas fréquent pour les officiers dont la présence au poste est généralement de trois ans. Dans le cas des sous-officiers, leur emploi comme spécialistes, par exemple, n'est réalisé qu'après leur formation généraliste de gendarme, elle-même suivie d'une formation particulière à la spécialité retenue. Ajoutons pour terminer que certaines spécialités ne sont pas toujours retenues pour les postes ultérieurs des gendarmes qui, alors, doivent acquérir les réflexes et méthodes de leurs collègues des brigades.

### **Une activité en constante hausse**

Il convient, par ailleurs, de noter que le support administratif prend de plus en plus de place en raison de l'accroissement des demandes d'information des différentes hiérarchies.

*Exemple* : un des responsables de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale estime que la gendarmerie est devenu le service public le plus chargé par les ministères et qu'elle effectue des activités qui l'écartent de la problématique de sécurité des biens et des personnes, notamment en matière administrative.

### **Les recommandations**

#### **Affecter les bonnes compétences au bon endroit**

La plupart de ces tâches peut parfaitement être assurée par des agents administratifs seuls et spécialisés. Leur connaissance en bureautique est supérieure à celle reçue par les fonctionnaires de police et les gendarmes.

Parallèlement, il convient de recentrer les agents des forces de sécurité de terrain vers le cœur de métier qui n'est pas le suivi de la correspondance, la gestion des statistiques ou les ressources humaines. Cette tâche doit être dévolue à un autre type de personnel et servir à l'encadrement de terrain comme outil de management.

### **Illustration en Belgique : gestion de fonctions administratives par du personnel civil<sup>1</sup>**

Les polices fédérales et locales comptent un nombre de plus en plus important de membres du personnel civil. Ce personnel n'a pas de compétences policières dans le pays et effectue des tâches spécialisées dans les domaines les plus diversifiés au sein des structures administratives de la police.

Ces fonctions sont des tâches spécifiques demandant une expérience et une formation particulières telles que l'ingénierie civile ou la programmation, et des fonctions considérées comme « supports » tels que commis - dactylos, comptables, travailleurs sociaux, artisans...

Près de 25 % de l'ensemble des emplois de la police fédérale sont prévus pour des membres du personnel civil. Dans le futur, ce pourcentage devrait encore augmenter.

### **Illustration aux Etats-Unis: un outil de gestion des correspondances, l'e-Correspondence Tracking and External Contact Management Application<sup>2</sup>**

Cet outil facilite la gestion du courrier en permettant de réduire le temps de réponse aux demandes extérieures aux services de police et en augmentant la transparence du traitement de ces réponses grâce à un système de suivi électronique.

Avec la mise en place de ce nouvel outil, les demandes par courrier sont directement et électroniquement transmises aux personnes responsables dans chaque service. Une fois traitée, la réponse est validée électroniquement par la hiérarchie. Les versions définitives de la réponse sont, en outre, archivées dans l'outil.

D'après les observations de la mission dans les unités de police et de gendarmerie en France, les fonctions dévolues à une gestion par du personnel civil sont justement très chronophages :

- *gestion des ressources humaines,*
- *logistique,*
- *finance,*
- *IT (maintenance, développement, gestion de parc informatique),*
- *formation professionnelle.*

---

<sup>1</sup> Cet exemple est développé en annexes.

<sup>2</sup> Cet exemple est développé en annexes.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Définir une nomenclature précise des tâches que l'on considère comme administrative (travailler avec des acteurs du terrain)*
- *Attribuer des tâches administratives à des agents administratifs spécialisés*

#### **Systèmes d'information**

- *Implanter un outil de gestion du courrier*

## **LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE : DIFFÉRENTES SOLUTIONS POUR CONTOURNER LA RIGIDITÉ DE L'ORGANISATION EN PLACE**

### **Les éléments observés sur le terrain**

#### **Les difficultés de la maintenance du parc automobile**

D'une manière générale, chacun s'accorde à constater une certaine difficulté à obtenir un niveau de service satisfaisant en terme de maintenance du parc automobile. Cela conduit les unités à éventuellement trouver des solutions annexes pour gagner en efficacité. Les manières de travailler sont là encore très différentes d'une unité à l'autre :

**Exemple** : dans un commissariat central, un marché a été passé avec un fournisseur local pour la petite maintenance.

**Exemple** : à la Préfecture de Police, la sous-traitance avec un garagiste privé et proche de chaque commissariat n'est pas autorisée. Il faut obligatoirement que les véhicules soient emmenés au garage central. Dans un des commissariats centraux visités, 6 véhicules sont ainsi immobilisés dans ce garage depuis 9 à 12 mois.

**Exemple** : dans une brigade de gendarmerie, il est obligatoire d'envoyer les véhicules hors du département pour des réparations, même mineures. Le temps consommé à chaque fois est de 2 heures pour deux gendarmes.

Il convient ici de signaler que si les réparations réalisées à l'intérieur de la gendarmerie ou de la police ont bien entendu un coût certain pour la structure, ces coûts ne sont en revanche pas répercutés sur les unités qui détiennent le véhicule. Les personnes interrogées sur ce point répondent systématiquement : « *c'est gratuit* ». A moins de construire une comptabilité analytique par unité prenant en compte ce type de coût, il est bien entendu financièrement plus intéressant pour une unité d'éviter de passer un marché avec l'extérieur, quand bien même cela serait autorisé.

Dans la plupart des commissariats, un fonctionnaire de police assure le garage pour le petit entretien. Mais, là encore, il n'a pas toujours reçu la formation idoine. De surcroît, plusieurs d'entre eux considèrent qu'il ne s'agit pas d'une activité « *normale* » pour un policier. Quant aux gendarmes, ils assurent préférer une maintenance locale des véhicules, mais dans le secteur privé, plus réactif à leurs yeux que les garages militaires.

**Exemple** : dans un commissariat central, le fonctionnaire chargé du garage assure certaines réparations, ou en confie d'autres à un garagiste local avec lequel un accord a été passé. Pour les réparations lourdes, il doit demander l'intervention du garage central, situé à plus d'une heure de route.

Il est important de noter que l'administration centrale de la police pousse la déconcentration de la gestion du parc de véhicule au niveau du terrain depuis janvier 2003. Cela vaut pour l'externalisation de la « petite maintenance » par les commissariats. La DAPN estime ainsi à 20 % environ la part ainsi confiée à l'extérieur de la police.

### **Un système de gestion des réparations et de l'entretien peu rationnel et lent**

Dans la plupart des brigades, l'entretien, même mineur, des véhicules est confié à la légion de gendarmerie, parfois distante de plusieurs dizaines de kilomètres. Compte tenu de l'immobilisation du véhicule, l'opération nécessite un convoi qui consomme finalement deux véhicules et deux gendarmes.

**Exemple** : dans une brigade de gendarmerie, il a fallu attendre plusieurs semaines pour obtenir le remplacement du siège d'un véhicule alors que cette unité est une des plus grandes victimes d'atteintes au matériel dans le cadre des patrouilles dans les quartiers dits sensibles. Les véhicules de prêt octroyés par la légion ou la compagnie ne sont pas toujours adaptés aux besoins.

Sur ce dernier point en effet, l'exemple vaut pour les deux forces. Outre les délais de maintenance, les difficultés éprouvées pour obtenir un véhicule de remplacement équipé des moyens opérationnels (radio, RUBIS, barre de signalisation, etc.) sont très grandes. Rarement identique au véhicule laissé pour entretien, le véhicule de prêt ne correspond pas toujours au besoins de l'unité. Ce constat montre l'absence cruelle d'une relation de service entre les structures en charge du parc automobile et les unités qui exploitent ces moyens.

La demande de liberté de gestion locale du parc automobile est quasi-unanime dans les unités opérationnelles, celle-ci apparaissant pour tous comme un facteur déterminant dans l'efficacité des hommes, mais aussi dans la meilleure gestion des moyens accordés. Cette déconcentration de la gestion paraît correspondre au souhait d'une mise en concurrence des praticiens, garante d'une plus grande qualité de service.

### **Les recommandations**

Les petites opérations de maintenance, voire les petites réparations, devraient être systématiquement externalisées pour la police comme pour la gendarmerie, en cohérence avec le travail des structures support (SGAP et légion).

Des contrats de service pourraient être passés avec les prestataires locaux afin de rationaliser les procédures et s'assurer d'un respect des impératifs des forces de sécurité.



### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

Organisation et processus
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <i>Externaliser les petites opérations de maintenance automobile</i></li><li>▪ <i>Réaliser un contrat de service entre les unités de terrain et les services de gestion du parc automobile</i></li></ul>

## LA GESTION DES CONGÉS : UNE MARGE DE MANŒUVRE LIMITÉE

### Les éléments observés sur le terrain

#### Des logiciels spécifiques généralement utilisés mais chronophages

La gestion des congés dans les deux forces de sécurité est, en général, établie à partir de logiciels *ad hoc* : GEOPOL pour la Police Nationale et au sein du module Gestion du service de BB 2000 dans la Gendarmerie Nationale. La Préfecture de Police fait seule exception. Le suivi y est effectué à la main, sans outil informatique et n'est pas centralisé : chaque service suit son propre tableau des absences.

Dans tous les commissariats, GEOPOL est renseigné – car obligatoire – et occupe parfois une personne à temps complet au sein du Bureau d'Ordre et d'Emploi. Le processus de collecte de l'information est à peu près standardisé :

- *le fonctionnaire de police remplit une demande de congé et la transmet à son supérieur,*
- *le supérieur la transmet au chef de service puis au service GEOPOL,*
- *le service GEOPOL saisit la demande en vérifiant que le fonctionnaire de police dispose d'un solde créditeur.*

Le processus est simple mais il oblige une circulation de documents papier qui aboutissent tous vers un seul acteur devant saisir l'ensemble des demandes. La saisie dans GEOPOL est, de plus, relativement fastidieuse.

Cet acteur doit/peut également :

- *remettre un « état des compteurs » périodique à chaque fonctionnaire,*
- *recevoir les demandes de rectification.*

#### Une gestion hétérogène des processus

Ces demandes venant de toute part, la gestion prend beaucoup de temps et semble aléatoire :

**Exemple** : dans un commissariat central, le service chargé de GEOPOL ne reçoit les chefs de service qu'en cas de contestation et ne remet un « état des compteurs » qu'en cas de contestation.

**Exemple** : dans un autre commissariat central, un « *état des compteurs* » est remis plus périodiquement et systématiquement. Les chefs de brigade viennent assez librement faire leurs demandes de rectification.

Malgré tout, selon un représentant de l'administration centrale, « *GEOPOL sert davantage à calculer les heures à rattraper qu'à effectuer une planification* ».

### **La Préfecture de Police : une absence de gestion standardisée**

Cette planification générale demeure de surcroît quasiment impossible à la Préfecture de Police : GEOPOL n'est pas implanté. Chaque chef de service tient ses propres tableaux, sur des supports différents.

**Exemple** : dans un commissariat central de Paris, chaque chef de service tient son tableau. Le chef de l'Unité de Gestion Administrative et Logistique (UGAL), chargé de la gestion du personnel, ne peut pas donner un tableau récapitulatif des congés pour l'ensemble du commissariat. Il ne suit que les agents de son service. Dans ce même commissariat, le chef de l'Unité de Police de Quartier (UPQ), qui dirige l'ensemble des services de police de quartier, tient son propre tableau parallèlement à celui que tient le chef de l'un de ces services, produisant ainsi un travail redondant.

### **La faiblesse de l'étude d'impact des congés sur les missions**

Lorsque les services en charge de missions opérationnelles assurent également le suivi des repos ou congés des personnels, l'impact sur l'organisation du service peut être considérable.

**Exemple** dans un commissariat central, le Bureau d'Ordre et d'Emploi (BOE) reçoit et enregistre directement les demandes de congé dans GEOPOL, sans étude de l'impact sur le service prévu ni validation par la hiérarchie. De plus, ces demandes peuvent parvenir au BOE quelques heures seulement avant la prise de service : l'agent appelle alors le bureau pour connaître le nombre de fonctionnaires disponibles pour assurer la mission et décide ensuite de poser sa journée. Les congés sont alors présentés au retour du fonctionnaire. Face à cette situation, le commissaire du Service de Police de Proximité a dû prendre en charge la gestion des effectifs mais aussi le contrôle de la Main Courante Informatique (MCI). Il aura fallu la rédaction d'une note de service et la visite de l'Inspection Générale de la Police Nationale pour accélérer la reprise en main d'un service défaillant et surchargé d'activités annexes.

Par ailleurs, il convient de noter que les absences sont aussi bien mentionnées dans GEOPOL que dans la Main Courante Informatique (MCI). Les informations entrées sont pourtant identiques dans les deux applications en termes de congés. Malgré cela, il reste possible d'observer de multiples saisies.

Dans la gendarmerie, la saisie des congés est relativement standardisée dans l'ensemble des brigades visitées, avec une même préférence pour un support papier utilisé comme brouillon avant toute saisie dans BB 2000. Malgré cette résistance au changement, la méthode combinant prévision sur support papier puis saisie et suivi des congés sur l'outil informatisé offre une assez grande fiabilité dans son ensemble. L'organisation des congés en gendarmerie s'intègre dans l'organisation générale du service, c'est-à-dire que les congés sont posés en respect des droits acquis et tiennent compte de la priorité donnée aux missions imposées à la brigade.

**Exemple** : le tableau de service du mois en cours est affiché dans une des brigades visitées. Il présente notamment les repos, quartiers libres et congés de chacun. En amont de ce tableau officiel, un tableau au format papier circule parmi les gendarmes que l'on ramasse à la moitié du mois précédent. Le commandant de brigade pose alors toutes les contraintes de service et le saisit dans BB 2000. Cette version officielle est ensuite transmise à la compagnie.

Les congés estivaux des gendarmes sont posés en début d'année après concertation entre tous les membres de l'unité. La décision finale appartient au commandant de brigade qui intégrera le planning définitif dans BB 2000 puis l'expédiera via RUBIS à la compagnie. A ce stade, il est intéressant de noter que, dans la chaîne de transmission, le commandant de compagnie détient un droit discrétionnaire de regard sur la gestion des congés dans ses brigades. Dans cet esprit, il peut donc modifier le planning pour toute considération d'ordre opérationnel voire pour arbitrer un différend entre militaires.

Toutefois, la différence de priorité entre les congés annuels, les repos hebdomadaires et les quartiers libres ne permet pas toujours au commandant de brigade de donner satisfaction à ses personnels. C'est ce qui a pu être observé dans une des brigades visitées, précisément en période estivale où, malgré une gestion anticipée, les contraintes de service bousculent toute l'organisation. Si le maintien des permissions est privilégié, en revanche les repos sautent, les astreintes sous délais se transforment en astreintes simples au domicile. La population étant décuplée, la sécurité des biens et des personnes exige davantage de personnels disponibles. Dans de tels cas, les fichiers BB 2000 ne sont pas systématiquement actualisés avant le début du mois suivant. La compagnie ne dispose alors que de la feuille de service journalière pour connaître la disponibilité des brigades.

La situation est assez différente pour les unités de gendarmerie qui ne sont pas engagées sur le terrain, par défaut d'équipement en BB 2000.

**Exemple** : au Centre Opérationnel de Gendarmerie (COG) d'un groupement, les 13 gendarmes du service positionnent leur congé sur un tableau Excel. Au niveau du groupement, aucune base commune n'existe sur le réseau. De fait, l'officier responsable des différents services n'est pas en mesure d'obtenir une vision consolidée des périodes de congés des militaires du groupement.

### **Les recommandations**

#### **Interfacier les applications**

Il semble nécessaire de procéder à l'interfaçage de GEOPOL et de la Main Courante Informatique (MCI). Cela devrait permettre d'éviter une double saisie, voire de supprimer l'une des deux applications pour procéder à une intégration du système. Cette application pourrait d'ailleurs être directement accessible à chaque fonctionnaire de police avec une validation électronique des congés par les supérieurs hiérarchiques.

**Toutefois et comme signalé par ailleurs, l'interfaçage des applications est toujours une solution à court terme. Elle est insatisfaisante à moyen terme, parce qu'elle alourdit le système, complique la maintenance et renforce l'hétérogénéité des solutions.**

#### **Centraliser l'information**

Pour la Gendarmerie Nationale, il serait souhaitable d'intégrer la gestion des congés de l'ensemble des services d'un groupement dans un système centralisé. Ce processus s'intègre dans le cadre de PULSAR qui devrait être déployé en 2005.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Centraliser l'information*
- *Utiliser l'anticipation pour optimiser l'utilisation de l'outil*
- *Responsabiliser l'ensemble des agents*

#### **Systèmes d'information**

- *Interfacer GEOPOL et la Main Courante Informatique (MCI), voire développer une application unique*
- *Accélérer le processus de déploiement de PULSAR*

## **LES ÉCHANGES DE DOSSIERS ENTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ ET L'AUTORITÉ JUDICIAIRE : UNE ROUTINE À SIMPLIFIER ET À SYSTÉMATISER**

### **Les éléments observés sur le terrain**

#### **Une obligation de réponse**

Les forces de sécurité sont, la plupart du temps, au service des magistrats de l'ordre judiciaire : elles doivent répondre à leurs demandes.

Dans le cadre d'une enquête judiciaire, le policier ou le gendarme assiste le magistrat et satisfait aux obligations prévues par la loi, notamment dans le cadre des commissions rogatoires. Cette activité strictement définie, parmi tant d'autres, consomme beaucoup de la disponibilité des forces de sécurité mais n'en reste pas moins inscrite dans leur « cœur de métier », *a fortiori* pour les agents/officiers de police judiciaire dont le magistrat est alors le supérieur.

#### **Une gestion des demandes peu organisée ni rationalisée**

La gestion de cette obligation est très délicate. Le traitement des dossiers par la Justice n'est pas organisé en cohérence avec l'activité policière. Nombreux sont les policiers et les gendarmes qui reconnaissent avoir « oublié » les détails d'une enquête mineure au moment même où celle-ci est traitée par un tribunal. Un tel décalage entre l'actualité d'un fait judiciaire et son traitement par la Justice nuit à l'efficacité du travail des enquêteurs et perturbe passablement la planification de leurs tâches.

Une autre sollicitation courante se greffe à la relation des forces de sécurité avec la Justice : il s'agit des demandes des avocats. Ces derniers contactent régulièrement les brigades ou commissariats pour obtenir des comptes rendus extraits de la Main Courante Informatique (MCI), voire de BB 2000, et toute autre information susceptible de les aider dans la défense de leurs clients. Bien que travaillant sans aucune contrainte hiérarchique cette fois, les policiers et gendarmes remplissent la plupart du temps cette tâche.

**Exemple :** à la Préfecture de Police, l'absence d'archivage satisfaisant (et *a fortiori* informatisé), oblige une personne à rechercher parmi plus de deux milliers de mains courantes sous format papier des éléments demandés par le procureur. Cette activité peut prendre plusieurs heures pour une seule demande.

## Les recommandations

Le service de la Justice relève pleinement de l'activité des forces de sécurité, ce que les fonctionnaires et militaires rencontrés n'ont d'ailleurs jamais contesté.

### **Construire un processus commun de traitement des dossiers entre la police/gendarmerie et la Justice**

Une nette amélioration viendrait de :

- *l'harmonisation des documents demandés par chaque parquet,*
- *l'harmonisation des documents produits par les forces de sécurité et ceux requis par la Justice.*

De même, le nombre de documents demandés par l'administration de la Justice pourrait être rationalisé, voire issu d'un nombre réduit de documents.

### **Intégrer les systèmes d'information pour éviter les pertes de temps et d'information**

Le transfert des documents vers la Justice est extrêmement complexe et devrait, là encore, être informatisé. Surtout, cette informatisation permettrait aux greffes de procéder directement aux recherches, sans avoir recours aux forces de sécurité.

### **Illustration en Espagne : un portail judiciaire partagé entre la justice et les services de sécurité<sup>1</sup>**

Un portail informatique ouvert aux acteurs judiciaires permet au Département de la Justice des Iles Canaries d'augmenter l'efficacité et la rapidité de la gestion des procédures. Ce système, inscrit dans une démarche d'amélioration des services de l'administration, assure une meilleure qualité des services rendus aux justiciables, mais aussi aux corps de sécurité, grâce un accès rapide et partagé aux procédures judiciaires dématérialisées.

---

<sup>1</sup> Cet exemple est développé en annexes.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Définir un contrat de service définissant les rôles et attributions de la Justice et des forces de sécurité*
- *Etablir des responsabilités en matière de contact avec l'autorité judiciaire (en instaurant un arbitrage éventuel par le Préfet)*

#### **Systemes d'information**

- *Interfacer les applications de l'autorité judiciaire et des forces de sécurité (LRP et BB 2000 notamment)*

## SUPPORTS ET MOYENS

### L'ATTRIBUTION DES EFFECTIFS AUX UNITÉS : LA NÉCESSITÉ DE RATIONALISER LES CHOIX

#### Les éléments observés sur le terrain

##### Des critères d'attribution inégalement justifiés

Un premier fait marquant : lorsqu'on demande à un commissaire le nombre de fonctionnaires dont il devrait disposer au vu des ratios fixés nationalement, il ne peut pas répondre. La plupart du temps, ce chiffre n'est pas communiqué par l'administration centrale : « *Ils ont peur des réactions de syndicats car on est en-dessous des effectifs.* » Dans la gendarmerie en revanche, ces ratios sont connus et communiqués aux unités. S'ils varient en fonction de nombreux critères (l'activité délinquante, la concentration de population), là encore, les effectifs présents restent souvent en dessous des effectifs théoriques.

Ce sujet est souvent abordé sur un plan statistique<sup>1</sup> et demeure une préoccupation constante dans les unités.

L'administration centrale de la police rappelle à ce sujet les travaux importants menés lors de la mise en place de la police de proximité. Ces travaux ont permis la définition précise d'effectifs de référence. Ces effectifs servent souvent aux commissaires pour faire le constat d'un écart avec le réel, même s'ils ne comprennent pas toujours très bien le mode de calcul utilisé.

Les éléments observés ici n'ont pas pour vocation de donner une vue chiffrée de l'attribution des effectifs. Ils traduisent le sentiment d'incompréhension quant aux mécanismes d'arbitrage. Chacun s'efforce de faire « *au mieux avec les moyens donnés* », mais d'après les personnes rencontrées dans les commissariats et les brigades différents éléments semblent entrer en ligne de compte pour avoir une estimation claire des effectifs nécessaires dans chaque unité.

---

<sup>1</sup> Par exemple dans le rapport Carraz-Hyest au Premier Ministre en avril 1998

Les éléments suivants, de nature très différente, sont cités lors des entretiens :

- *nombre de faits de délinquance constatés (apparemment pas toujours en rapport avec la réalité de la délinquance),*
- *demandes de mutation et organisation des remplacements,*
- *départ en retraite anticipé (jusqu'à 6 mois) avec blocage du poste budgétaire, et donc un non remplacement de l'effectif sorti du service,*
- *saisonnalité, en particulier au moment de l'affluence estivale dans certaines zones, mais aussi au moment des week-ends prolongés permis par la RTT,*
- *présence de l'unité en zone rurale ou en zone urbaine (avec d'innombrables possibilités d'interprétation),*
- *spécificité parisienne liée à la présence de nombreux établissements publics et à la forte visibilité médiatique et internationale de la ville,*
- *concentration de « personnalités » résidant dans une zone et considérés comme devant bénéficier d'un service privilégié de la part des forces de sécurité,*
- *décisions particulières prises au niveau central (DAPN par exemple).*

Au total, cette diversité explique les jugements très irrationnels exprimés sur ce sujet mais aussi des situations observées particulièrement problématiques.

**Exemple** : à Paris, le nombre de plaintes est un des critères visiblement pris en compte. Pourtant, on peut noter que jusqu'à 30 % des plaintes qui sont enregistrées dans un commissariat concernent un évènement ayant eu lieu dans un arrondissement ou une circonscription différente. Cette proportion est moins élevée dans un autre des commissariats visités.

**Exemple** : une des brigades de gendarmerie visitées est affectée du ratio le plus courant d'un gendarme pour 1.000 habitants et dispose de 10 gendarmes pour près de 14.000 résidents à l'année. Toutefois, dès la sortie de l'hiver, *a fortiori* en pleine saison estivale, la population à protéger est presque décuplée. Pour renforcer cette brigade, l'effectif est augmenté de seulement 28 militaires qui ne resteront que pendant les deux mois d'été, alors que le tourisme se poursuivra plusieurs semaines encore.

**Exemple** : la jeunesse des effectifs en Région Parisienne et la difficulté à obtenir des encadrants expérimentés constitue un facteur de risque très important. Nombreuses sont ainsi les patrouilles d'un des commissariats de la Préfecture de Police constituées d'un stagiaire et d'un ADS encadrés par un Gardien de la Paix d'un an et demi d'ancienneté. De même, dans une brigade de gendarmerie, la proportion de gendarmes non titulaires (« *mono-galons* ») observée témoigne de la très grande pénurie de sous-officiers expérimentés dans une zone où la pénibilité du travail est pourtant reconnue par la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

La gendarmerie s'efforce pourtant de conserver un niveau de compétence minimum, notamment par le biais de sa gestion des carrières. Celle-ci obéit à un processus de validation hiérarchique de type militaire bien différent de la police. Dans un groupement, le besoin de gendarmes spécialisés en investigation criminelle conduira la hiérarchie à privilégier « *l'intérêt du service* ». Par conséquent, s'il n'existe aucune contre-indication d'ordre personnel, un gendarme jugé indispensable à son poste ne sera pas considéré comme prioritaire au moment de la validation de sa mutation par sa hiérarchie. Une limite toutefois : cette contrainte ne devra pas empêcher la promotion des gendarmes dans le grade supérieur.

**Exemple** : dans un commissariat central, le mois de septembre correspond systématiquement à un sous-effectif. A cette période en effet, les mutations ont pris effet dans le sens Région Parisienne - Province, mais les remplacements ne sont pas encore réalisés.

**Exemple** : le commissaire central d'un commissariat central de la Préfecture de Police a expliqué pouvoir utiliser ses gardiens pour la prise de plainte des personnalités de l'arrondissement et/ou pour un service d'ordre spécifique facturé aux organisateurs des grands salons qui se tiennent dans son arrondissement. Dans le même temps, le directeur départemental de la Sécurité Publique d'un département hors de Paris ne reçoit quasiment jamais de renforts en période de fin de ramadan par exemple, dans des villes où cette fête revêt une grande importance pour une large part de la population. Dans le même sens, un responsable de Brigade Anti Criminalité (BAC) ne peut envoyer qu'une patrouille lorsqu'il en faudrait deux par insuffisance d'effectifs (8 gardiens disponibles où il en faudrait 10 pour assurer les cycles horaires).

### **L'Ile-de-France, une gestion des renforts inégale entre police et gendarmerie**

On a évoqué plus haut la pénurie chronique de personnels expérimentés dans l'ensemble des forces de police situées en Région Parisienne. Une divergence a toutefois pu être observée entre police et gendarmerie en matière de répartition des renforts. La politique d'attribution de forces de soutien en Région Parisienne est propre à chacune des directions.

La doctrine d'emploi des forces mobiles prévoit que l'ensemble des forces de maintien de l'ordre est mis à disposition de la Préfecture de Police. Mais en application des mesures de renfort aux unités de terrain en Région Parisienne, la Préfecture peut détacher une partie de ses forces disponibles, avec une logique d'affectation qui prévoit que la police reçoit des CRS et la gendarmerie dispose de Gendarmes Mobiles. Considérés comme des moyens transversaux par la Préfecture de Police, ils proviennent de toutes les unités de France, à tour de rôle. Lorsque le besoin en maintien de l'ordre décroît, ils participent à la politique locale de sécurité.

Cependant, la disponibilité de ces forces reste aléatoire et imprévisible pour les responsables d'unité de la petite couronne. Cette faiblesse est plus durement ressentie pour la police alors que la répartition des escadrons de gendarmerie mobile par zones de défense leur permet d'intervenir plus fréquemment au profit de la gendarmerie départementale.

**Exemple** : le directeur départemental de la Sécurité Publique d'un département visité déplore qu'à quelques exceptions près chaque demande de renfort fasse l'objet d'une fin de non-recevoir de la part de la Préfecture de Police.

**Exemple** : une brigade de gendarmerie parvient à réduire le niveau de délinquance grâce à l'appoint des pelotons de gendarmes mobiles qui permettent, par ailleurs, d'adapter les heures d'accueil du public aux besoins de la population. En petits groupes autonomes ou intégrés dans des opérations majeures, ils aident au retour de l'ordre public et de la paix sociale dans les zones difficiles. Le commandant de cette brigade assure que l'appoint déterminant de 150 gendarmes mobiles a permis à la gendarmerie de reprendre en main une « zone de non-droit ».

### **Les recommandations**

#### **Définir un modèle d'attribution**

Il serait d'abord souhaitable de définir un modèle d'attribution d'effectifs à utiliser dans la durée en tenant compte des contraintes sociales. Ce modèle peut se baser sur les travaux effectués par l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur lors de la mise en place de la police de proximité. Il est important d'utiliser ces éléments sur les effectifs de référence et de les inscrire dans une démarche itérative à rythme annuel.

De plus, pour dépassionner le débat, il conviendrait d'assurer une réelle transparence sur les méthodes d'attribution des effectifs.

Le transfert de la gestion des effectifs à un niveau plus opérationnel, c'est-à-dire la région, semble indispensable.

**Rendre prioritaire l'étude sur l'implantation des effectifs une priorité**

Enfin, il faudrait étudier et réévaluer l'implantation des forces de maintien de l'ordre pour réduire le caractère aléatoire de leur intervention aux côtés des unités de terrain. A l'image de la gendarmerie, l'emploi des gendarmes mobiles est coordonné par une autorité hiérarchique commune (groupement voire région) qui sollicite l'escadron.

Dans un souci d'empirisme, il serait bon de procéder par un système de « pilote » régional pour tester les modèles avant de les déployer.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Définir un modèle d'attribution des effectifs selon des critères de délinquance, de population ou de saisonnalité*
- *Communiquer les règles de définition d'attribution des effectifs*
- *Effectuer régulièrement des mesures d'écart entre les normes et la réalité des besoins des unités*

#### **Systèmes d'information**

- *Intégrer, dans des outils de remontée d'information, des éléments de mesure d'atteinte des objectifs pour corriger les écarts éventuels après les arbitrages de l'administration centrale*

## LE PARC INFORMATIQUE DANS LES UNITÉS : UNE TROP GRANDE DIVERSITÉ DE MOYENS ET D'INVESTISSEMENTS

### Les éléments observés sur le terrain

#### Un taux d'équipement en ordinateurs non négligeable mais très hétérogène

Le parc informatique dont disposent la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale est assez conséquent, puisque le taux d'équipement « déclaré » est d'1 poste pour 2,53 policiers et d'1 poste pour 2 gendarmes.

Il existe un standard défini par la Direction de l'Administration de la Police Nationale (DAPN)<sup>1</sup>. Ce standard existe aussi dans la gendarmerie même s'il est différent<sup>2</sup>. La durée d'utilisation des PC est fixée généralement entre 5 et 6 ans<sup>3</sup>. Pourtant, ces standards ne sont pas véritablement respectés :

**Exemple** : une des brigades de gendarmerie visitées compte 18 gendarmes. Sur les matériels recensés, on distingue 5 Céléron 333 (de 2 à 3 ans d'existence) et 3 Pentium 100, ce qui est différent des standards évoqués précédemment.

Les observations faites sur le terrain montrent qu'il existe, en fait, une grande hétérogénéité des équipements. Ce constat est d'ailleurs partagé par la Sous-Direction des Transmissions et de l'Informatique (SDTI), pour laquelle « *le parc est hétérogène et incomplet par rapport aux besoins ; l'objectif d'un micro-ordinateur pour deux militaires n'a plus de sens car le poste de travail (bureau et PC) est personnalisé* ». Un bon nombre de personnes interrogées s'accorde à reconnaître un certain retard des forces de sécurité en la matière. De surcroît, l'équipement dépend de la volonté des responsables locaux :

**Exemple** : un directeur départemental de la Sécurité Publique rencontré entend mener une politique très active en matière d'équipement informatique. L'ensemble des unités se voit dotée d'un ratio de poste par agent élevé (1 pour 2). Les commissariats sont, *a minima*, en réseau interne. En revanche, dans un autre département, l'équipement informatique des commissariats ne suit aucune règle précise.

**Exemple** : dans ce cadre, la Préfecture de Police n'est pas plus performante. Le fax et la disquette font majoritairement office de réseau et les applications nationales de suivi ne sont pas installées (Main Courante Informatisée par exemple). Le matériel est en général particulièrement obsolète, aucune règle

---

<sup>1</sup> Matériel de type Pentium II ou III, 1,7 Ghz, 256 RAM, 20 G DD (avec une majorité d'ordinateurs tournant sous système d'exploitation Windows 98 soit 64,7% et sous Windows 2000 pour 17,3 %).

<sup>2</sup> Processeur Céléron, 1,8 Ghz, 256 RAM, 40G DD, Windows 2000.

<sup>3</sup> Le seuil communément admis dans le secteur privé est fixé à 3 ans.

n'existe en terme de mise en réseau, l'allocation des postes n'est pas non plus idéale.

Il convient de noter une conséquence également dommageable : dès lors que le matériel est hétérogène, les consommables informatiques sont hétérogènes. Cet effet ne permet aucune économie d'échelle en termes d'achat de consommables.

**Exemple** : dans une brigade de gendarmerie, on recense jusqu'à 12 modèles d'imprimantes différents, pour lesquelles il faut acheter les cartouches au prix souvent prohibitif, car non négocié, sur les crédits délégués (38 euros la cartouche). Ce fait est constaté dans une autre brigade, où les postes fournis étaient déjà obsolètes au moment de leur livraison. Les retards dans l'approvisionnement sont encore vivement ressentis dans les unités.

**Si le parc est hétérogène, l'allocation des postes n'est pas optimale**

L'allocation des postes ne répond pas non plus de manière toujours optimale aux besoins des agents. Il n'est pas rare de dénombrier plusieurs ordinateurs dans un seul et même bureau, et pour une seule et même personne. Parallèlement, certains ne disposent que d'un seul poste pour plusieurs agents.

**Exemple** : dans un commissariat, les fonctionnaires de police ne disposent que d'un poste pour saisir la Main Courante Informatique (MCI) : si plusieurs équipages reviennent au poste en même temps, il est alors nécessaire de faire la queue devant cet unique poste. De surcroît, le commissariat n'est pas en réseau, obligeant à une ressaisie de la main courante par le Bureau d'Ordre et d'Emploi sur son propre poste. Ce dernier dispose quant à lui, de 3 postes pour un seul agent. L'explication la plus souvent donnée : « *la machine n'était pas assez performante pour accueillir une nouvelle application. Donc, nous l'avons installée sur un second poste* ».

Le phénomène est identique dans la Gendarmerie Nationale :

**Exemple** : dans une brigade de gendarmerie, les 14 gendarmes disposent d'un seul poste BB 2000 pour la saisie des comptes rendus de service.

En fait, une règle généralement suivie veut que l'ensemble des agents travaillant à des tâches administratives disposent d'un, voire de plusieurs postes, tandis que les agents de terrain n'en ont pas en propre.

**Exemple** : dans un commissariat central, si l'équipement informatique est relativement correct pour les agents administratifs, il est très faible pour les unités de terrain. Et le parc est lui-même très ancien : 50 % des postes dont disposent les commissariats d'un des départements visités sont obsolètes. Or le budget informatique – bien que premier poste budgétaire – ne permet d'en remplacer que 20 % par an.

## **Des raisons multiples qui rendent actuellement l'harmonisation très délicate à mettre n œuvre**

L'hétérogénéité du parc, l'obsolescence de certains appareils, les pratiques « d'achats en direct » peuvent trouver différentes explications dans :

- *l'évolution constante des technologies qui augmente d'autant le taux d'obsolescence des matériels,*
- *la durée des marchés publics (le cadre juridique des marchés de fourniture étant établi pour 4 ans et la durée d'utilisation étant de 5 ans, « il est difficile de préjuger de la pertinence d'un modèle pour garantir son adéquation aux besoins futurs »),*
- *les priorités d'allocation des ressources en fonction du contexte national (la **Loi de présomption d'innocence** a nécessité l'allocation de 3.000 PC équipés de webcam et de graveurs pour la gendarmerie, ce qui n'était pas pris en compte dans le cadre de la Loi de Programmation Militaire),*
- *les considérations économiques (acheter le matériel au prix le plus bas).*

Il y a ainsi coexistence entre le matériel fourni par le SGAP ou la légion et celui acheté directement par le commissariat ou la brigade. Dès lors, il est difficile d'harmoniser les standards d'équipement en matière de postes informatiques.

Cette diversité de politiques d'achat a des impacts négatifs dans la mesure où les « initiatives locales » entraînent des dysfonctionnements à plusieurs niveaux :

- *des incompatibilités entre les postes lors de leur mise en réseau,*
- *des performances dégradées par une mauvaise adéquation entre le poste et l'usage qui en est fait (notamment pour les applications métiers), ce qui milite dans certains cas pour le maintien des applications locales,*
- *un risque de rejet des utilisateurs ne faisant pas la part des choses entre performances du nouvel outil et performances du poste informatique,*
- *un déploiement des applications nationales freiné<sup>1</sup> ,*

---

<sup>1</sup> Un rapport de mission de la DCSP effectué durant l'été 2002 constate que 63 % des sites continuent d'utiliser la version DOS de la Main Courante Informatisée

- *l'absence d'économies d'échelle dans l'achat des matériels et des consommables informatiques ou dans la passation des contrats de maintenance. C'est le cas par exemple des imprimantes personnelles jet d'encre souvent acquises avec les PC qui induisent des coûts prohibitifs<sup>1</sup>,*
- *une procédure de maintenance pénalisée et ralentie par le grand nombre de références produits,*
- *la nécessité de produire des applications sous différents systèmes d'exploitation.*

### **Un très fort retard dans la mise en réseau des unités décentralisées**

L'absence de moyens de communication par réseau entre les unités décentralisées et les autres structures est un frein important à l'amélioration des fonctionnements. L'hétérogénéité des moyens de transmissions de l'information présente des inconvénients considérables :

- *manipulations inutiles dans le passage d'un support à un autre,*
- *double saisie avec les risques d'erreur que cela entraîne.*

**Exemple** : dans un commissariat central, les unités saisissent leur activité dans la Main Courante Informatique (MCI) sur un poste unique. Ensuite, une édition papier est transmise au Bureau d'Ordre et d'Emploi (BOE) qui ressaisit l'information sur son propre poste – le Commissariat n'est pas en réseau et MCI ne permet pas de transmission par disquette.

- *perte d'information (un cas relevé dû à des problèmes de fiabilité de serveur du centre de transmission), ce qui génère un travail supplémentaire en phase de contrôle pour identifier les sources d'erreurs et les corriger,*
- *utilisation des réseaux tactiques (notamment RUBIS) à des fins de transmissions d'informations à caractère non opérationnel.*

---

<sup>1</sup> Une page éditée sur une imprimante couleur personnelle peut coûter jusqu'à 0,76 euros contre 0,015 euros pour une copie.

**Exemple** : dans une Brigade Départementale de Renseignements Judiciaires (BDRJ), la transmission des MIS (Message d'Information Statistique) s'effectue de la brigade à la compagnie par l'intermédiaire du réseau RUBIS. L'agent de la BDRJ récupère le fichier sur le poste RUBIS, sur disquette, et reprend ces informations sur son poste pour alimenter la Base Départementale de Statistique de la Délinquance (BDSB).

Des solutions temporaires de mise en réseau ont été trouvées mais ne peuvent pas constituer une solution viable : les performances sont affaiblies.

**Exemple** : dans un groupement de gendarmerie, les brigades de communautés communiquent par le biais du logiciel « PC Anywhere » qui permet à une brigade d'accéder à distance à un ordinateur situé sur un site distant. Certaines brigades communiquent avec « PC Anywhere », ce qui perturbe le fonctionnement interne dans la mesure où le poste sur lequel se connecte les brigades distantes est le poste maître du réseau local. Cela impacte ses performances pendant toute la durée de la connexion, limitant ainsi ses capacités d'emploi.

Au niveau de la gendarmerie, ces inconvénients devraient pouvoir être traités à la suite de la décision de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale, dans le cadre de la LOPSI, de mettre en œuvre un programme de mise en place d'infrastructure réseau prévoyant :

- *l'installation de réseaux locaux dans l'ensemble des brigades (aujourd'hui environ 400 BT sont équipées, cette mesure concerne donc les 3.200 brigades territoriales restantes)<sup>1</sup>,*
- *la connexion en réseau sécurisé de toutes les unités de gendarmerie (projet SAPHIR 3G), permettant de créer un vaste intranet accessible à l'ensemble des personnels.*

Dans la mesure où ces projets devront être finalisés dans les 2 années à venir, la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale a décidé d'équiper l'ensemble des brigades d'accès à l'internet pour l'automne 2003 (solution externalisée)<sup>2</sup>. Cet accès permettra aux brigades d'échanger des fichiers.

### **Des terminaux mobiles propres à chaque organisation**

Les forces de sécurité disposent d'équipements embarqués mais ils sont spécifiques à chacune des deux forces.

---

<sup>1</sup> fin des travaux prévues fin 2004

<sup>2</sup> 6 000 postes PC seront distribués à cet effet, dans ce cadre (marché GAIA - Groupement d'Achat de l'Informatique des Armées)

### *Les Terminaux de Gendarmerie Embarqués (TGE) de la Gendarmerie Nationale*

La gendarmerie utilise des TGE. Ces terminaux sont des PC portables embarqués et fixés à l'intérieur des véhicules. L'avantage est qu'ils offrent les capacités d'un ordinateur et permettent d'accéder aux informations centralisées par l'intermédiaire des réseaux RUBIS et SAPHIR, directement sur le terrain. Cependant plusieurs inconvénients subsistent :

- *la limitation du débit d'information autorisé par le réseau RUBIS limite les échanges à quelques informations (pas de possibilité d'échanger des images ou des cartes par exemple),*
- *la sécurité des derniers modèles de véhicules équipant les équipages étant renforcée, la présence d'airbags à l'avant-droit empêche toute fixation du TGE. Le terminal, placé sur les genoux des passagers, perd de son ergonomie et de plus, risque des détériorations pouvant être fatales.*

Face à ces limitations, la gendarmerie étudie des équipements de substitution aux PC portables, comme les tablettes graphiques.

### *TESA pour la Police Nationale*

La Police Nationale s'appuie sur TESA. C'est un système informatique opérationnel (SIO) assurant le relais entre ACROPOL et la partie informatique fixe, qui assure la transmission des messages et l'accès aux bases de données nationales.

Chaque SIO gère les utilisateurs d'un réseau de base ACROPOL, c'est à dire d'un département.

Grâce à TESA, les utilisateurs peuvent ainsi, à partir d'un mobile, transmettre et recevoir des messages d'un autre mobile ou d'un poste fixe, et, bien sûr, consulter l'ensemble des fichiers nationaux.

Ce système n'est pas encore généralisé et, dans tous les cas, est dépendant du déploiement du réseau ACROPOL. Les bénéfices sont cependant appréciés, évitant aux équipes d'accéder directement aux fichiers, sans passer par le Centre d'Information et de Commandement (CIC), ce qui représente un gain de temps non négligeable et allège la charge de travail des CIC.

D'autres extensions de TESA sont également prévues, notamment le dialogue automatisé, avec l'application de la Main Courante Informatique (MCI), installée dans les services de sécurité publique.

Les policiers pourront enregistrer les déclarations de main courante directement sur leur portable. Ces équipements illustrent des usages prometteurs (mais à quel horizon ?) des systèmes d'information et de commandement au plus proche des pratiques opérationnelles, apportant un réel bénéfice en termes de :

- *accès aux informations centralisées depuis le terrain,*
- *communication facilitée entre unités (dans le cadre de conférences limitant l'accès aux seules personnes habilitées),*
- *échanges sécurisés,*
- *élément de géolocalisation des faits et des équipages (chaque terminal pouvant être localisé) pour une meilleure appréciation des situations au niveau des Centres d'Information et de commandement,*
- *saisine immédiate et unique, favorisant la transmission d'informations contextuelles qui pourront être exploitées immédiatement par les services concernés en constituant de ce fait un élément notoire d'amélioration de la présence des équipes sur le terrain.*

Enfin, des terminaux mobiles contribuerait à l'amélioration de la relation avec les citoyens : « *l'utilisation des portables permettrait d'aller davantage vers le public. Aujourd'hui, c'est le public qui doit se rendre au commissariat* », selon l'administration centrale.

### **Une maintenance non harmonisée des systèmes utilisés par les unités décentralisées**

La maintenance ne fait pas l'objet d'une harmonisation ni dans la police, ni dans la gendarmerie.

Pour la Police Nationale, chaque direction départementale de Sécurité Publique dispose d'un service informatique avec des correspondants dans les commissariats centraux. Le personnel affecté à la maintenance n'a pas obligatoirement suivi de cursus informatique, notamment au niveau local. Les fonctions peuvent être occupées par des agents « autodidactes » motivés.

Les correspondants départementaux, quant à eux, doivent suivre 5 formations obligatoires sur une période de 9 mois.

En tout état de cause, une forte disparité règne d'un département à l'autre, d'une unité à l'autre :

**Exemple** : une des directions départementale de la Sécurité Publique visitées et les commissariats bénéficient de fonctionnaires de police qui connaissent très bien l'informatique. En revanche, le commissariat d'un autre département ne dispose d'aucun correspondant.

Pour la Gendarmerie Nationale, propriétaire de près de 65.000 postes informatiques, la maintenance des postes est assurée par la filière télécom-informatique<sup>1</sup> présente à presque tous les échelons organiques.

Les équipes de maintenance supportent les prestations d'acheminement sur site (les PC sont livrés par palette vers un point central), d'installation et de préparation des PC neufs (mise en place des applications de services). En effet, les marchés d'acquisition de matériels informatiques ne prévoient pas la prise en charge de ces opérations. Elles sont presque entièrement réalisées par des gendarmes et sont consommatrices de temps.

La mise en réseau des 3.500 brigades aura un impact significatif sur la charge de maintenance. « La nécessité de renforcer la filière TI en qualité et en quantité s'accroît pour assurer un soutien minimal (développement, maintenance et exploitation) face à l'accroissement des SIC (système d'information et de communication) », selon un interlocuteur de l'administration centrale.

Dans cette perspective, la Sous-Direction des Télécommunications et de l'Informatique (SDTI) étudie les possibilités d'externalisation de la maintenance PC : « *Le problème du développement et du MCO (Maintien en Conditions Opérationnelles – évalué à 11,5 % du budget de la SDTI) du parc informatique conduit à étudier les solutions d'externalisation* ». Cette pratique est d'ores et déjà mis en œuvre concernant le parc des télécopieurs au sein des brigades : « *un contrat établi avec un fournisseur engage ce dernier à équiper chaque brigade en s'assurant d'adapter le matériel (gamme, capacité) aux besoins réels de l'unité. Un contrôle des dépenses est facilité dans la mesure où le contrat est établi en fonction de la consommation réelle, sur la base d'un coût fixe par page* ».

Concernant la qualité de service, la relation des unités de terrain avec ces correspondants informatiques ne semble pas donner toute satisfaction, notamment en matière de maintenance. La plupart des commandants de brigade interrogés ont reconnu qu'ils ignoraient la date de passage du service des télécommunications pour la connexion en réseau de leurs machines, voire pour la livraison des consommables demandés.

Enfin, les locaux eux-mêmes ne sont pas toujours adaptés pour accueillir un grand nombre de postes informatiques.

---

<sup>1</sup> La charge de maintenance est estimée à 200 équivalents temps plein par la SDTI.

**Exemple** : dans un commissariat central de la Préfecture de Police, un système de climatisation de certaines salles a été installé après que les quatre postes du service des statistiques ont été endommagés à cause de la trop forte chaleur.

### Les recommandations

#### **Généraliser la mise en réseau des services, levier important d'amélioration de la performance générale**

Le premier objectif s'applique à la généralisation de la mise en réseau des services, notamment décentralisés, pour rendre l'informatique plus performante. En effet, un certain nombre de points d'amélioration résident dans le décloisonnement des organisations par les systèmes. Le Ministère de l'Intérieur en a vraisemblablement conscience, ayant renommé l'ancienne Direction des Transmissions et de l'Informatique (DTI) en Direction des Systèmes d'Information et de Communication (DSIC).

Outre les avantages liés à une circulation électronique des documents de « bout en bout » (éradiquant ainsi l'usage des disquettes), l'informatisation en réseau permettra de mettre en œuvre des moyens de communication favorisant :

- *la remontée rapide d'information, au travers d'un processus d'échange limitant les interventions manuelles tout en respectant les contrôles nécessaires,*
- *l'accès en temps réel aux informations,*
- *un contexte propice au développement de la communication, du travail coopératif et de l'interopérabilité avec les forces de sécurité, mais aussi avec les partenaires et avec les citoyens,*
- *la centralisation des moyens, améliorant les performances tant en termes de qualité de service que de maîtrise des dépenses informatiques.*

#### **Mettre en cohérence le parc informatique et réviser la politique d'achat des matériels**

Rétablir une unité du parc informatique semble prioritaire. A l'avenir, et pour préserver le principe de déconcentration du budget, seuls les Secrétariats Généraux de l'Administration de la police et les légions doivent être habilités à acheter le matériel informatique. Néanmoins, et pour assurer la réussite des déploiements des outils développés par l'administration centrale, il convient de faire valoir les standards établis (au niveau de la Direction des Systèmes d'Information et de Communication et de la Sous-Direction des Télécommunications et de l'Informatique) et d'assurer les moyens de leur respect par les différentes organisations.

Le parc dédié aux forces de sécurité et la qualité des matériels affectés doivent être également considérés comme **prioritaires** afin de s'assurer que chaque unité dispose des moyens adaptés, en quantité (ratio calculé en fonction des pics d'activités constatés au niveau des unités) et en performance (renouvellement fréquent des postes pour doter les équipes d'équipements « à la pointe »), pour contribuer à l'amélioration des pratiques et réduire les inconvénients d'une informatique inadaptée aux services opérationnels.

Plus largement, il conviendra d'engager une réflexion sur le processus d'achat et sur le cadre juridique d'acquisition et de renouvellement et de maintenance des matériels de base afin que la mise à niveau des équipements puisse être plus adaptée aux évolutions des technologies (en terme de performances), aux besoins des services, mais aussi aux variations du marché informatique (baisse des prix dont pourrait profiter l'administration sur des marchés plus courts).

**Mettre en place un programme commun aux forces de sécurité intérieure de définition et d'expérimentation de terminaux embarqués**

Compte tenu des multiples possibilités de ces équipements et ainsi de l'efficacité qu'ils apportent dans le travail opérationnel, il paraît nécessaire de mettre en place les conditions permettant la généralisation progressive des terminaux embarqués. Des initiatives menées indépendamment par la police et par la gendarmerie ont démontré que des solutions opérationnelles existent, même si certaines limites sont constatées, comme le faible débit du réseau RUBIS.

Dans ce cadre, les caractéristiques du réseau ACROPOL, en terme de bande passante notamment (débit réglant le flux d'information), lui confèrent une plus grande aptitude à supporter les accès des terminaux embarqués, comme c'est le cas de TESA, pour des usages plus avancés, comme l'utilisation de la Main Courante Informatique (MCI).

Dans le même temps, et fort du constat des efforts menés parallèlement par la Direction Générale de la Police Nationale et la Direction des Systèmes d'Information et de la Communication et par la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale et la Sous-Direction des Télécommunications et de l'Informatique sur des programmes similaires, il paraît opportun de mutualiser ces efforts et les moyens mis en œuvre autour d'un programme commun, afin d'en définir un cadre et des moyens appropriés à l'ensemble des usages :

- *fonctions offertes permettant une plus grande autonomie des équipages (qui s'appuient essentiellement sur les Centres d'Information et de Commandement ou les Centres*

*Opérationnels de Gendarmerie) et plus d'information (réception d'images, plans),*

- *types de réseaux, offrant comme ACROPOL des capacités et la sécurité nécessaire,*
- *types de terminaux (des forces de police à l'étranger utilisent les PDA, assistants personnels de petite taille).*

### **Illustration aux Etats-Unis : la saisie de rapports sur outils mobiles**

On peut considérer ici l'expérience menée à Boston avec l'utilisation de tablettes graphiques (cf. 3.3.5.2).

### **Revoir l'organisation de la maintenance au niveau local/départemental**

En tout état de cause, il est absolument nécessaire de revoir le statut (voire la formation des agents situés au niveau local) des agents des forces de sécurité affectés à des travaux de maintenance et de support informatique, de sorte qu'ils puissent choisir de poursuivre leur carrière dans ce domaine et conserver leur fonction en cas de mutation, privilégiant ainsi le maintien du savoir-faire acquis.

D'un point de vue plus général, la croissance du nombre des équipements nécessitera, à court ou moyen terme, de réfléchir au moyen permettant d'apporter la qualité de service indispensable aux unités opérationnelles tout en maîtrisant les coûts associés à la gestion et à la maintenance des matériels informatiques.

Une amélioration de la qualité de la maintenance passera probablement par une réflexion sur les services dédiés notamment :

- *aux niveaux zonal, départemental et local (Service Zonal des Systèmes d'Information et de la Communication et Service Départemental des Systèmes d'Information et de Communication pour la police, correspondant Télécom-Informatique pour la gendarmerie),*
- *au groupement des moyens de l'ensemble des forces de sécurité (en fonction de la densité géographique des équipements),*

- *une affectation progressive d'agents administratifs spécialisés en informatique et disposant d'une habilitation pour travailler au sein des forces de sécurité.*

La généralisation des réseaux devra permettre :

- *de mettre en oeuvre des moyens de surveillance et d'intervention à distance (centralisés),*
- *de mettre à disposition des moyens d'auto diagnostic par les utilisateurs,*
- *de distribuer, en ligne, des mises à jour d'application (sur le mode de mise à jour de l'application CHEOPS par exemple).*

La mise en place des réseaux locaux devra être l'occasion de revoir la distribution, l'équipement et l'optimisation des dépenses bureautiques, notamment dans le domaine de l'impression (révision et rationalisation des parcs d'imprimantes, suppression des imprimantes jet d'encre).

Ces moyens devront contribuer à l'amélioration de la qualité de service en même temps qu'une rationalisation des coûts de maintenance.

La qualité de service au niveau de la maintenance et du support doit être améliorée et faire l'objet de contrats de service qui établiront des modalités de communication, d'intervention, et les indicateurs de qualité entre les unités et les services informatiques.

### Récapitulatif des recommandations

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### Organisation et processus

- *Réviser la politique d'achat du parc informatique*
- *Revoir l'organisation de la maintenance*
- *Développer les recours à l'externalisation*

#### Systemes d'information

- *Généraliser la mise en réseau des services*
- *Mettre en cohérence le parc informatique*
- *Affecter prioritairement les postes de travail performants aux forces de sécurité publique, en nombre suffisant pour réduire les temps de présence au poste*
- *Créer un programme commun de définition et d'expérimentation de terminaux embarqués*

**LES PROJETS INFORMATIQUES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : UN SOUCI DE MISE EN COHÉRENCE À CONCRÉTISER PAR DES CHOIX FORTS**

**Les éléments observés**

**Les technologies de l'information et de la communication : un support indispensable**

Force est de constater, au travers des unités rencontrées, que les technologies de l'information et de la communication, en temps que support des tâches opérationnelles dans le cadre de la sécurité publique, sont devenues incontournables à plusieurs titres :

- *dans la lutte contre la criminalité, la gestion de l'information est un élément clé :*

d'énormes quantités d'informations sont collectées chaque jour, la gestion de l'information et la hiérarchisation de celle-ci en fonction de la priorité de traitement sont des facteurs clés d'amélioration et d'efficacité pour les forces de sécurité dans leur action quotidienne, la nécessité de communiquer entre les forces de sécurité et leurs partenaires impose de développer des nouveaux modes d'échanges de l'information.

- *la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF du 1/08/2001) et la traitement des informations relatives aux emplois des forces de sécurité et des résultats obtenus. Elle doit faciliter, d'une part, le travail de collecte des informations et, d'autre part, offrir des outils propres à l'analyse et à l'exploitation des données recueillies à des fins de pilotage,*
- *les systèmes d'informations contribueront à améliorer la relation avec le citoyen.*

De plus, la LOPSI a clairement marqué l'ambition de l'Etat en fixant l'objectif de permettre à tous les agents habilités dans le domaine de la sécurité d'avoir accès, dans le cadre de leurs missions, en tout lieu et en toutes circonstances, à toutes les applications de sécurité intérieure.

**Les difficultés dues à l'inexistence de référentiels communs**

Le manque probable de coordination dans les développements des outils a conduit à des incohérences entre les applications.

**Exemple** : les formats de données des Messages d'Information Judiciaires (MIJ) - saisis dans BB 2000 - ne correspondent pas aux formats des données de JUDEX (base de données d'informations judiciaires). Ainsi, la description saisie par un gendarme avec la mention « cheveux très courts » doit être retraitée lors de son entrée dans JUDEX qui ne reconnaît que le libellé « cheveux courts » - idem pour « yeux marrons » qui devra être repris manuellement en « iris marron ».

Ces écarts ont pour effet de mobiliser des gendarmes au sein des Brigades Départementales de Renseignements Judiciaires (BDRJ) (2 temps plein dans l'ensemble des sites visités) pour remédier à ces différences.

Les index utilisés par la police et par la gendarmerie n'ont pas de rapport apparent :

**Exemple** : il existe 4 index relatifs aux véhicules volés dans la table des évènements de la Main Courante Informatique (MCI) <sup>1</sup> et qui ont peu de rapport avec les index utilisés par BB 2000<sup>2</sup>.

**Le constat sur les outils développés est simple : ils sont, pour la plupart, conçus de façon verticale**

Ils permettent de traiter des tâches « spécialisées par activité » sans qu'il y ait de lien entre ces tâches. Dans la police, une même information peut avoir à être saisie plusieurs fois dans la mesure où les principales applications existantes (MCI, LRP, GEOPOL et STIC) ne sont pas interfacées.

Ceci a pour conséquence de nombreuses saisies multiples, contraignantes, sources d'erreurs (dans la saisie ou par simple oubli de renseigner un module, ou encore par manque de fiabilité des résultats statistiques) et de perte de temps.

---

<sup>1</sup> KV4 : vol de véhicule, W01 : découvertes de véhicules à quatre roues volés, W02 : découvertes de véhicules à deux roues à moteur volés, W03 : découvertes de véhicules mis en surveillance.

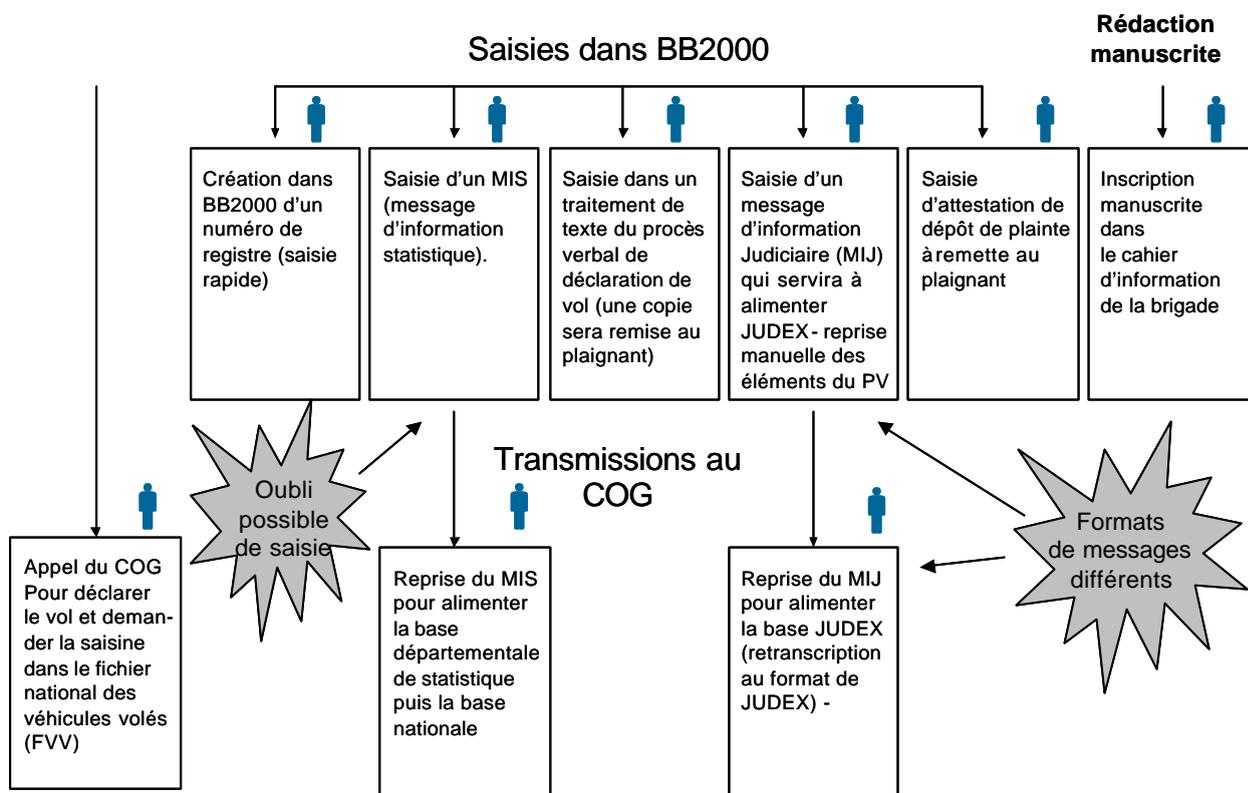
<sup>2</sup> B61 : vols de véhicules motorisés à deux roues, B62 : vols d'automobiles autres qu'engin de chantier, B62A : trafic de véhicules, B72 : vol de véhicules de transport avec fret.

**Exemple** : la déclaration de vol de véhicule auprès d'une brigade de gendarmerie, nécessite aujourd'hui pas moins de 7 manipulations différentes :

- *appel, par téléphone, du COG pour déclarer le vol et demander la saisie dans le fichier national des véhicules volés en mentionnant la brigade initiale,*
- *création dans BB 2000 d'un numéro de registre,*
- *saisie d'un Message d'Information Statistique (MIS) précisant la nature du délit<sup>1</sup>,*
- *saisie dans un outil de traitement de texte du procès-verbal de déclaration de vol (une copie sera remise au plaignant),*
- *saisie d'un Message d'Information Judiciaire (MIJ) qui servira à alimenter le fichier national JUDEX (reprise manuelle des informations du PV et complément de saisie selon le format du MIJ),*
- *saisie d'attestation de dépôt de plainte à remettre au plaignant,*
- *rédaction manuscrite du fait dans le cahier de renseignement de la brigade pour information auprès des autres membres de la brigade.*

---

<sup>1</sup> Ce MIS servira à alimenter les statistiques départementales puis nationales.



**Illustration de la procédure actuelle par suite d'une déclaration de vol de véhicule**

## Une grande hétérogénéité des systèmes d'information

Les systèmes d'information observés présentent encore une grande hétérogénéité, en matière de présentation utilisateur, d'ergonomie et d'environnement technologique. A fortiori, les systèmes propres à chaque organisation sont basés sur des standards technologiques différents<sup>1</sup>.

Police Nationale et Gendarmerie Nationale ont établi un certains nombres de constats communs :

- *le besoin d'adaptation des équipements de base : « Il faut quasiment tout moderniser. La gendarmerie a souffert de réduction de moyens sur les 5 dernières années » selon l'Administration Centrale. A titre d'illustration, l'ensemble des commutateurs téléphoniques des brigades doit être mis à niveau. « Les dépenses pour la modernisation du parc représentent 7 % du budget informatique », toujours selon les mêmes interlocuteurs,*
- *la mise en conformité à l'évolution des standards : ce besoin peut se ressentir dans la plupart des domaines mais aussi et surtout dans le cadre des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC),*
- *la prise en compte de la LOPSI : des budgets importants ont été attribués notamment pour contribuer à la mise en œuvre de moyens informatiques et de télécommunication adaptés.*

## Plusieurs grands chantiers sont lancés

Ces constats ont amené la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale à lancer plusieurs grands chantiers dans les 5 ans à venir.

Pour la gendarmerie, il s'agit essentiellement de mener les chantiers suivants :

- *le rapprochement et la mise en cohérence des fichiers opérationnels,*
- *le renforcement de la formation des personnels,*
- *la mise en cohérence des systèmes de transmission,*
- *la modernisation des moyens et le développement des réseaux locaux, dans le cadre de la réorganisation du dispositif territorial avec notamment l'instauration de la communauté de brigades<sup>2</sup>,*

---

<sup>1</sup> L'application CHEOPS est maintenue sous différents systèmes d'exploitations : Windows 95, Windows 98, Windows 2000, Windows XP ce qui en terme de support nécessite le maintien de ces différentes versions.

<sup>2</sup> Cela devrait conduire à l'équipement de 3.500 brigades de réseaux locaux.

- *la modernisation des Centres d'Information et de Commandement (CIC) et des Centres Opérationnels de la Gendarmerie (COG),*
- *le déploiement du réseau intranet jusqu'au niveau de la brigade.*

D'autres projets touchant à l'informatique des brigades sont programmés dans le cadre de la Loi de Programmation Militaire (LPM). Il s'agira essentiellement de la modernisation de l'informatique opérationnelle et de la bureautique<sup>1</sup>.

La Police Nationale a établi des axes stratégiques dont, en particulier, ceux consistant à :

- *donner aux acteurs de la sécurité, par le système d'information, les moyens d'être plus efficaces et de mieux coopérer,*
- *élaborer et mettre en œuvre une stratégie technique permettant de développer des systèmes d'informations durables, optimisés et évolutifs,*
- *mettre en place des règles de gestion dans le domaine des systèmes d'information et de communication permettant d'augmenter l'efficacité de l'ensemble.*

Parmi les principaux projets du Ministère de l'Intérieur, figurent par ordre de priorité et pour la période indiquée :

- *le déploiement d'ACROPOL qui demeure un objectif majeur, dans le but de finaliser la couverture du réseau (60 % du territoire national) à l'horizon de 2008,*
- *la refonte des Centres d'Information et de Commandement (CIC), dotant notamment la Sécurité Publique d'un système par département à l'horizon 2008<sup>2</sup>,*
- *la mise en place d'un système d'information commun à la police et à la gendarmerie,*
- *un vaste programme d'urbanisation et d'ergonomie des systèmes d'information de la sécurité intérieure pour simplifier l'accès à l'ensemble des moyens de communication disponibles, tout en diminuant le nombre de requêtes nécessaires.*

---

<sup>1</sup> Refonte de l'outil BB 2000 rebaptisé PULSAR à cette occasion.

<sup>2</sup> Ces centres devraient constituer de vrais organes de commandement centralisés, utilisant des instruments de pilotage, de centre d'accueil, de traitement des appels en urgence et de traitement de l'information opérationnelle.



### **Une réelle augmentation du budget qui devrait permettre de concrétiser les projets en cours**

Ces plans d'action sont renforcés par la LOPSI, dans la mesure où la gendarmerie bénéficie d'une augmentation de son budget informatique. Toutefois, les interlocuteurs de l'administration centrale estiment que « *cette orientation a de fortes incidences sur l'architecture des SI ; les échéances imposées pour les mises à disposition compliquent d'autant la conduite des projets (...) Le rapprochement et la mise en cohérence des fichiers opérationnels pour améliorer l'efficacité dans le domaine de la police judiciaire constituent une opération de long terme* ».

L'ambition du programme, les moyens nécessaires à leur mise en œuvre et, notamment, « l'objectif de disposer d'un système unique de communications pour les forces de sécurité intérieure à un horizon de 10 à 15 ans, est réaliste selon une approche d'externalisation ».

Dans ce sens, le rapprochement des directions informatiques - DSIC et SDTI - est effectif et reçu favorablement : « *une collaboration industrielle avec la police est considérée comme beaucoup plus pertinente qu'avec les armées* », selon les mêmes interlocuteurs.

Dans le cadre d'une démarche de mise en cohérence des orientations, une initiative lancée très récemment par le Ministère de l'Intérieur, et concernant l'ensemble des directions de la Direction Générale de la Police Nationale et de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale, a pour objectif d'établir à court terme un plan stratégique ministériel pour les années 2003-2006 visant à :

- *donner aux acteurs de la sécurité les moyens en systèmes d'information pour être plus efficaces et mieux coopérer,*
- *développer les outils d'une administration électronique,*
- *faciliter la réforme de l'Etat par les systèmes d'information,*
- *développer une stratégie technique visant à construire des systèmes d'information durables.*

### **Les recommandations**

Les recommandations proposées ont pour objectif de mettre en valeur des travaux à mener, à court et moyen termes et conjointement par les directions des forces de sécurité. Il s'agit d'établir les bases d'une harmonisation des systèmes d'information, de leur interopérabilité et de leur adaptation aux évolutions des pratiques<sup>1</sup>. Les délais requis pour la mise en œuvre sont

---

<sup>1</sup> *Les pratiques évoluent grâce à la généralisation des moyens à l'ensemble des personnels, avec, notamment, la mise en réseau des unités décentralisées qui devra faciliter la dématérialisation progressive des procédures et favoriser le travail coopératif.*

importants et « *les mesures transitoires peuvent être sources de dépenses inutiles en raison des écarts technologiques et organisationnels* ».

Aussi, deux axes de recommandations peuvent être proposés :

- *des travaux de normalisation et de standardisation, fonctionnelles et techniques, préalables à tout développement informatique durable, qui pourraient être adoptés dans les projets planifiés à moyen terme (exemple PULSAR),*
- *des opérations de rationalisation des moyens, au sein de chaque organisation, ou de nature à adresser des besoins communs.*

### **Travailler sur la mise en place d'un référentiel commun aux forces de sécurité intérieure**

Dans la perspective de la réalisation d'un système d'information commun et, à plus court terme, dans celle de la refonte de certaines applications, il paraît nécessaire de mener un travail de remise à niveau des référentiels, des index, des modèles de données ainsi que des bases.

Ces travaux conduiraient à établir un référentiel commun favorisant :

- *une harmonisation des méthodes, au travers d'un langage commun,*
- *un partage plus facile des informations,*
- *l'interopérabilité des systèmes,*
- *une plus grande cohérence et fiabilité des résultats lors de l'agrégation dans les états statistiques,*
- *une maintenance plus aisée (notamment dans le cadre des adaptations des applications à la législation ou à l'évolution des organisations),*
- *une base de référence commune dans l'optique d'une plus grande interopérabilité des forces de sécurité avec les partenaires externes, comme la Justice par exemple.*

Dans un autre domaine, chaque organisation gère sa propre base d'informations judiciaires : STIC pour la Police Nationale et JUDEX pour la Gendarmerie Nationale.

Une mutualisation des moyens existe déjà pour le Fichier des Empreintes Digitales (FAED) et le Fichier National de la Fausse Monnaie (FNFM).

## **Définir et mettre en place progressivement des standards techniques communs**

Un travail de normalisation technique des environnements est nécessaire, pour répondre à plusieurs objectifs :

- *concrétiser l'objectif de la LOPSI : fournir l'accès à toutes les applications de sécurité intérieure, à tout endroit et dans toutes circonstances, en favorisant l'accès par le biais de différents médias<sup>1</sup> aux applications de service,*
- *harmoniser les interfaces et améliorer l'ergonomie pour des usages simplifiées (standard commun de présentation des applications),*
- *développer des architectures plus modulaires de façon à faciliter la mutualisation des composants et l'interopérabilité (création de hubs par exemple), simplifier les évolutions et la maintenance par une décorrélation de la logique de présentation de celle de traitement (architecture multi-tiers, modules spécialisés et mutualisés de type web services),*
- *renforcer la sécurisation des systèmes dans le cadre d'une ouverture plus large du réseau,*
- *poursuivre l'effort de standardisation et de rationalisation des coûts sur les postes de travail (réflexion sur l'utilisation de clients légers par exemple),*
- *harmoniser les équipements téléphoniques et améliorer la qualité et la gestion des appels téléphoniques<sup>2</sup>,*
- *favoriser la mise en place de procédures en mode téléservice pour les citoyens (comme la déclaration en ligne développée en Espagne ou en Angleterre).*

Certains projets, *a priori* planifiés à moyen terme par la police et la gendarmerie, pourraient bénéficier des travaux établis dans ce sens, notamment en ce qui concerne la modernisation des CIC et des COG ou la refonte de BB 2000 dans le cadre du projet PULSAR par exemple.

## **Une réorganisation nécessaire des circuits de l'information**

La généralisation des réseaux, le développement des usages autour des terminaux mobiles, la refonte des Centres d'Information et de Commandement

---

<sup>1</sup> Notamment les terminaux embarqués pour les équipes sur la voie publique.

<sup>2</sup> Mise en place de système de Couplage Téléphonie-Informatique pour un meilleur traitement des appels, permettant d'affecter des priorités en fonction de la nature et un aiguillage plus appropriés.

(CIC) et des systèmes d'information sont autant d'évolutions qui auront un impact sur le quotidien opérationnel.

Toute évolution nécessite de remettre à plat l'ensemble des applications, de réorganiser au préalable les circuits de l'information traités par les systèmes au sein des forces de sécurité, puis d'en tenir compte dans la conception et la réalisation des applications pour :

- *réduire les temps de saisie (suppression des redondances, automatisation,...),*
- *favoriser la gestion multipartite des saisies (par exemple : saisie d'une fiche événement par un opérateur situé au CIC, complétée par l'équipage à son retour de la voie publique),*
- *adapter le format de présentation et la nature des informations aux terminaux utilisés (notamment en ce qui concerne les postes nomades),*
- *repenser les processus de validation et de contrôle de façon à qualifier l'impact d'une mise en réseau généralisée sur la simplification des échanges,*
- *réduire le nombre d'applications parallèles par la centralisation au sein d'une application de toutes les fonctionnalités procédant d'un même domaine fonctionnel<sup>1</sup>.*

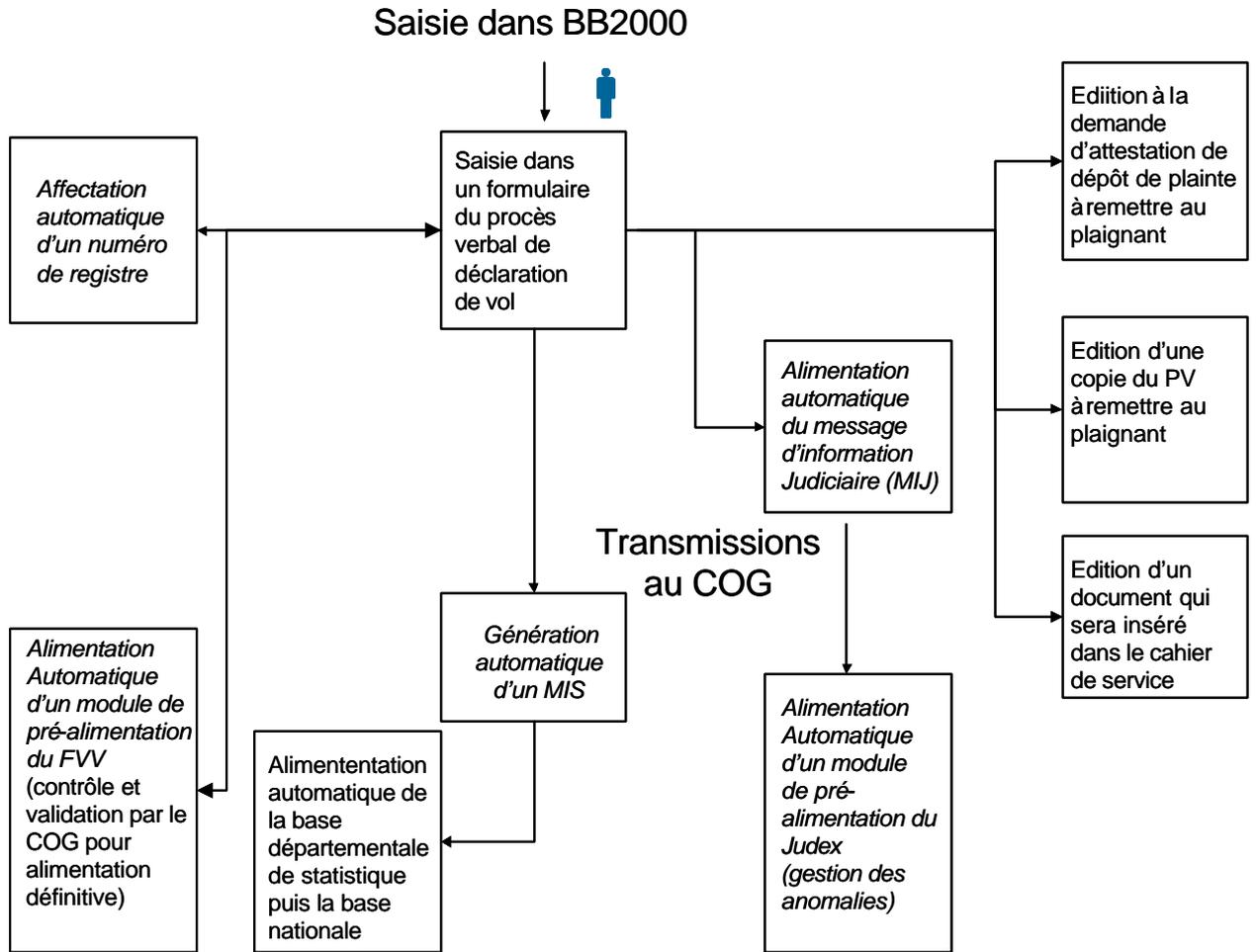
### **Orienter les applications vers la notion de « gestion de dossiers » par l'intégration des tâches et l'automatisation des procédures**

Il paraît nécessaire de repenser les applications, notamment à l'occasion des projets de refonte des applications de service. Il ne s'agira pas uniquement d'améliorer l'ergonomie ou la performance par une seule évolution technique. Il convient bien de mener une révision complète des fonctions afin de favoriser une automatisation réelle et adaptée des procédures.

Une logique de « **gestion de dossier** » en remplacement de la logique actuelle de « gestion de tâches » permettrait de réduire sensiblement les charges de travail tout en contribuant à fiabiliser les procédures de saisie (contrôle par étape). De plus, la mise en réseau des unités permet d'envisager l'extension de cette logique par des mécanismes d'alimentation automatisée des bases départementales et centrales (en maintenant des procédures de contrôle/validation). Cela permettra de diminuer d'autant les manipulations intermédiaires.

---

<sup>1</sup> Par exemple : gestion des activités, planification des affectations, gestion des indisponibilités, gestion des équipes, gestion des indemnités ....aujourd'hui réparties sur plusieurs outils.



**Illustration d'une procédure automatisée de déclaration de vol de véhicule**

La généralisation des applications centrales<sup>1</sup> devrait s'accompagner d'une mise à plat de ces fonctionnalités pour répondre à un usage plus orienté sur le travail coopératif. C'est également ici l'occasion de prendre en compte l'évolution des métiers et des organisations, notamment l'emploi généralisé à l'ensemble du personnel et la perspective d'un accès depuis le terrain.

Pour ce qui concerne la police, il serait nécessaire de repenser les fonctionnalités dans un mode « gestion de dossiers », la logique étant la même que celle préconisée pour les applications de la gendarmerie.

### **Réduire le nombre de bases et favoriser la mutualisation et la centralisation des moyens**

Au niveau national, actuellement, chaque organisation gère des bases participant du même usage, comme le Fichier des Véhicules Volés (FVV) et le Fichier des Personnes Recherchées (FPR), ces bases s'alimentant quotidiennement et fournissant de ce fait le même niveau d'information.

Dans la même démarche et dans la logique de simplification des usages, il paraît nécessaire de prendre des mesures au niveau des directions centrales afin de réduire le nombre d'applications parallèles et répondant aux mêmes usages.

Des initiatives en cours illustrent le bien-fondé d'un rapprochement des moyens, comme, notamment, l'équipement de la gendarmerie mobile (en Région Parisienne) de terminaux ACROPOL.

Ces approches apportent des améliorations notoires en termes de :

- *efficacité des forces opérationnelles, disposant en temps réel d'informations actualisées,*
- *focalisation des compétences techniques sur des moyens partagés (limitant ainsi l'éparpillement des compétences par le maintien d'expertises sur des environnements hétérogènes),*
- *focalisation des compétences techniques sur des moyens partagés,*
- *réduction des coûts, par un allègement des charges de gestion et de maintenance, mais aussi d'investissement en moyens informatiques,*
- *harmonisation des pratiques.*

---

<sup>1</sup> Comme c'est le cas par exemple depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour la Main Courante Informatique (MCI) au sein de la Direction de l'Administration de la Police Nationale (DAPN).

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Travailler à la mise en place d'un référentiel commun aux forces de sécurité intérieure*
- *Réorganiser au préalable les circuits de l'information*
- *Orienter les applications vers la notion de « gestion de dossiers » par l'intégration des tâches et l'automatisation des procédures*

#### **Systèmes d'information**

- *Définir et mettre en place progressivement des standards techniques communs,*
- *Réduire le nombre d'applications et de bases et favoriser la mutualisation et la centralisation des moyens*
- *Réorienter les architectures vers une organisation modulaire, interopérable et multi canal*

***LA FORMATION : DES HABITUDES DE MANAGEMENT ET D'UTILISATION  
DES OUTILS DE PILOTAGE INFORMATIQUE À HARMONISER***

**Les éléments observés sur le terrain**

Il est important de rappeler ici que l'objet de la mission était de s'attacher à remonter le point de vue de l'unité (commissariat ou brigade). Ainsi, s'il existe nécessairement un certain nombre de réalisations (statut du formateur, plans de formation, définition de besoins, cursus types, catalogues,...) au sein des administrations centrales, il s'agit d'en observer la perception sur le terrain.

**Une formation en fonction du niveau hiérarchique plus que du besoin métier**

La mise à disposition d'outils de bureautique et de gestion du service ne saurait être décorrélée d'un programme de formation adapté au niveau de compétence et à l'emploi des personnels concernés. Il semble pourtant que la politique de formation qui prévaut aujourd'hui au sein des deux forces de sécurité ne corresponde pas exactement à l'état de l'art en la matière.

Dans la gendarmerie, la formation se décompose en deux phases distinctes et complémentaires. La première consiste en une formation initiale généraliste correspondant à la polyvalence traditionnelle des gendarmes (officiers et sous-officiers) en mesure de traiter l'ensemble des questions relatives à la sécurité des biens et des personnes.

La deuxième phase est davantage partitionnée puisqu'elle concerne à la fois les passages de grade mais aussi la spécialisation. En effet, la formation continue est appliquée pour toute promotion au grade supérieur, avec l'enseignement de matières adaptées telles que le commandement ou encore la direction d'enquêtes judiciaires. Sur ce point, il est intéressant de noter que, dans le corps des sous-officiers, il est impératif d'obtenir la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ) pour devenir gradé. Cette qualification n'est pas nécessaire dans la progression de carrière en Police Nationale, ce que regrettent certains commissaires qui se voient adjoindre des brigadiers anciens mais sans compétence judiciaire suffisante pour les seconder dans l'exercice de leurs responsabilités, surtout en matière de Police de Proximité.

Dans la Police Nationale, le fonctionnement en deux étapes de la formation est similaire. La prise de fonction de certains postes nécessite également de suivre une formation complémentaire.

Dans le cadre particulier de la formation à BB 2000, un certain nombre de constats ont pu être fait en matière de transfert de compétences. Il s'agit tout d'abord de l'application d'un principe étonnant de formation prioritaire des responsables de brigade ou de leur adjoint. Si ce principe répond au besoin de maîtriser la plupart des modules (surtout celui de commandement), il concerne un personnel expérimenté moins disponible et familiarisé avec l'outil informatique que leurs gradés et gendarmes.

### **Des formateurs pas toujours légitimes**

Autre difficulté dans la transmission du savoir : c'est généralement à ces responsables d'unité qu'il incombe de former le reste de la brigade. Cette fonction-là encore pose de nombreux problèmes au gradé concerné :

- *se voir confier une fonction sans aucun rapport avec son métier initial,*
- *transmettre un savoir-faire sur une technologie avec laquelle il n'est pas le plus familier,*
- *assurer une session de formation tandis que la direction de l'unité consomme la quasi-totalité de son temps de travail,*
- *réunir un personnel souvent engagé dans diverses missions et donc rarement au complet.*

S'il existe pour BB 2000, comme pour d'autres thèmes, des « formateurs relais », le principe connaît malheureusement quelques limites : les sessions de formation ne précèdent que très rarement la prise de fonction de commandant de brigade. De plus, cette formation, qui ne dure que 2 jours en moyenne, ne s'adresse pas encore à l'ensemble des personnels concernés, tels que les membres des groupes de commandement des compagnies et groupements. Cette carence est semble-t-il en passe d'être comblée, même s'il appartient au formateur de réaliser lui-même ses supports pédagogiques pour la conduite de ses sessions de formation.

L'éloignement géographique des formations est également souvent rappelé, en particulier pour le personnel administratif. Ces derniers doivent, dans la police, aller à Gif-sur-Yvette (Région Parisienne), quel que soit leur département d'affectation. Découragés par cet éloignement, peu d'agents suivent réellement des formations.

### **Le résultat de la formation est insatisfaisant**

Les personnes formées ne sont pas toujours celles qu'il faudrait former en priorité. Ainsi, les commandants de brigades doivent-ils fournir des indicateurs qu'ils extraient de BB 2000 en les transposant sur d'autres supports.

**Exemple** : dans certaines brigades d'un groupement de gendarmerie visité, BB 2000 devient une charge pour les personnels de terrain. Dans la mesure où les gendarmes de la compagnie et du groupement ne sont pas formés et demandent des synthèses en fin de mois qui figurent pourtant dans les informations transmises via BB 2000, il faut donc créer de nouveaux tableaux. Ceux qui exploitent les données ne sont pas formés pour cela : le secrétariat de la compagnie a été formé il y a trop peu de temps et en tout cas bien après les CB : il faut imprimer puis faxer les données déjà transmises à la compagnie par RUBIS, car elle ne sait pas exploiter l'outil.

L'appropriation même de l'outil est inégale, ce qui influence considérablement la saisie quotidienne et la crédibilité des indicateurs. En effet, comme l'explique un commandant de compagnie, « *la formation brute n'est pas suffisante, cet outil est un allié dont nous devons comprendre tous les avantages dans notre travail quotidien. Un accompagnement du changement nous permettrait de mieux l'exploiter d'une manière générale, mais il conduirait également les gendarmes du terrain à faire l'effort de le renseigner de manière plus détaillée* ». La conséquence sur la fiabilité des données est indiscutable.

### **Il n'existe pas de formation continue connue de tous**

Enfin, à la question « *connaissez-vous les différentes formations disponibles pour vous dans l'exercice de vos fonctions* », la réponse est souvent laconique. Aussi bien dans la police que dans la gendarmerie, hormis les examens nécessaires pour certains passages de grade, le flou subsiste sur les formations mises à disposition.

L'absence de support de communication transversal en est une cause principale, puisque la formation est essentiellement gérée par un échelon administratif (légion ou SGAP) avec lequel les policiers et gendarmes ne sont que très peu en contact au quotidien. Malgré cela, l'absence de catalogue récapitulatif explique le peu de connaissance des policiers et gendarmes rencontrés sur leur possibilité de monter en compétence dans leurs différents domaines d'activité.

## Les recommandations

Les recommandations proposées tiennent compte des deux problématiques sensiblement différentes entre la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale :

- *dans la police, les formateurs sont des professionnels de cette spécialité mais ils sont parfois trop éloignés de la réalité de l'activité de terrain,*
- *dans la Gendarmerie, la formation est une activité comme une autre de l'activité de commandement.*

### **Donner une vraie place à la fonction**

La formation aux outils informatiques devrait être obligatoire. Dès lors, un temps incompressible pourrait être alloué à chaque agent. Ce temps serait réservé à la formation et seul un événement exceptionnel permettrait de le reporter.

En cas de projet informatique nécessitant une formation, l'administration centrale devrait planifier avec deux mois d'avance environ les sessions. Les agents inscrits ne pourraient alors pas être rappelés.

En tout état de cause, l'implantation de nouveaux outils ou l'amélioration de ceux existants devraient toujours être préparées en amont, particulièrement auprès des gradés et des commandants de brigade. Il s'agit d'intéresser ces acteurs pour qu'ils soient associés aux évolutions et soient parfaitement sensibilisés au besoin de formation de leurs unités.

Outre les formations aux grands outils mis en place par l'administration centrale, chaque agent devrait disposer d'un catalogue centralisé de formation sur un support de communication transversal. Il pourrait ainsi planifier ses stages. A ce titre, certains d'entre eux devraient être rendus obligatoires dans l'évolution naturelle de la carrière.

### **Donner les moyens de travailler aux formateurs**

Concernant les formateurs eux-mêmes, il serait souhaitable que :

- *ils connaissent le terrain – le recours à des formateurs professionnels de façon systématique n'est pas une panacée,*
- *ils disposent d'une véritable liberté durant leur activité de formation<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Ce dernier point est particulièrement vrai dans la gendarmerie.

Pour être parfaitement libres, les formateurs ne doivent pas avoir à répondre à d'autres impératifs, au sein d'une unité par exemple. Au cours de leur carrière, les agents qui le souhaitent devraient ainsi pouvoir n'être que formateurs à plein temps. Il s'agit bien de « professionnaliser » cette activité.

L'organisation des formations elles-mêmes pourrait être revue :

- *d'une part, les formations à la bureautique classique devraient être externalisées. Ceci permettrait de concentrer les formateurs internes sur les applications internes,*
- *d'autre part, l'organisation des formations au niveau régional permettrait une réelle participation des agents concernés. Ils n'auraient plus alors à se déplacer de toute la France vers un site quasi unique de formation.*

## **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

### **Organisation et processus**

- *Mettre en place un crédit temps formation*
- *Planifier des sessions avec un délai minimum de deux mois*
- *Créer un corpus de formations obligatoires dans le déroulement de carrière*
- *Créer un statut du formateur*
- *Externaliser les formations bureautiques classiques*
- *Régionaliser la gestion des formations*

### **Systèmes d'information**

- *Mettre en ligne un catalogue de formation*
- *Développer des modules de formation en ligne (via l'intranet)*
- *Enrichir les principales applications d'aide contextuelle en ligne*

## ENCADREMENT ET SUIVI DE L'ACTIVITÉ

### LE MANAGEMENT DANS LES UNITÉS : DES PRATIQUES CONTRASTÉES EN PLEINE ÉVOLUTION

#### Les éléments observés sur le terrain

#### **Chacun affecte ses ressources à des missions qu'il juge prioritaires**

Sans rentrer dans le débat de l'insuffisance d'effectifs lancé par la plupart des interlocuteurs, il s'agit plus ici de constater que l'acte fort de management qu'est la décision d'affectation des ressources humaines (commissaire, commandant de brigade, chef de Service de Police de Proximité ou encore chef de BAC ou de PSIG) peut varier considérablement d'une unité à l'autre.

Exemple : à Paris, à effectif à peu près équivalents, les deux arrondissements visités ne sont pas du tout confrontés à un même contexte et l'on peut légitimement avoir le sentiment que la police fait alors deux métiers très différents.

Dans l'un, la priorité est donnée à « servir » le citoyen :

- *connaissance des acteurs locaux,*
- *réponse aux sollicitations diverses des personnalités,*
- *souci du bien-être des citoyens,*
- *affichage de la présence dans la rue,*
- *facturation de ressources aux organisateurs de certains grands salons.*

Dans l'autre, l'action se tourne beaucoup plus vers le répressif :

- *règlement de conflits entre jeunes,*
- *intervention sur des violences,*
- *surveillance de populations à risque.*

Dans les brigades de gendarmerie d'un département visité, le contact avec les citoyens est renforcé, la surveillance des espaces touristiques et le règlement d'affaires judiciaires sont assez partagés. Face à cet équilibre, certaines brigades d'un autre département sont davantage occupées par la répression et l'intervention dans des zones résidentielles sensibles. La présence dans la rue étant parfois réduite car perçue comme une provocation dans certains quartiers.

### **Des habitudes de management isolées sans référence à un modèle**

La formation au management reste un parent relativement pauvre de la formation initiale aussi bien des policiers que des gendarmes.

Dans la gendarmerie, cette formation relève davantage d'une culture militaire du commandement. Les gendarmes rencontrés reconnaissent qu'il est de plus en plus difficile de mener les unités par le simple exercice du commandement. Les officiers estiment majoritairement que la formation élémentaire au management et à la communication pourrait être renforcée, bien que dans ce domaine la théorie ne vaille jamais l'empirisme.

Dans la police, le constat est identique tout en reconnaissant que de réels efforts ont pu être notés dans la formation initiale des commissaires. En revanche, le problème demeure entier pour les gardiens de la paix qui sont appelés à devenir brigadiers ainsi que pour les officiers. Aucune formation spécifique d'encadrement ne leur est proposée. Or, tous estiment de plus en plus difficile d'encadrer des jeunes recrues dont le rapport à la hiérarchie est plus ténu qu'il ne l'était auparavant.

Pour l'ensemble du personnel encadrant – que ce soit en police ou en gendarmerie – la critique des difficultés d'encadrement des nouvelles recrues est un réel leitmotiv qui les inquiète pour l'avenir de leur profession.

Pour autant, une constante peut être notée tant dans la gendarmerie que dans la police : le caractère du chef de service imprègne toujours les orientations d'activité des commissariats et des unités de gendarmerie. L'un préférera axer son action sur la prévention, l'autre sur la répression.

**Exemple** : dans un commissariat central, ordre sera donné de privilégier la présence dans les bureaux de police de quartier tandis que dans un autre commissariat du même département, le commandant de police préférera que ses troupes patrouillent sur le terrain.

**Exemple** : la gestion de l'accueil est très parlante. Un commissaire central a mis en place une démarche qualité pour l'accueil avec une durée d'attente maximum fixée à 4 minutes. Dans un commissariat central de la Préfecture de Police, aucune règle n'est fixée : liberté totale est donnée au chef de poste.

**Exemple** : l'accueil téléphonique et la gestion des appels 17 par le Centre Opérationnel de la Gendarmerie (COG) est assuré par un personnel expérimenté qui doit satisfaire à un test de sélection dans un groupement visité, tandis que de jeunes gendarmes adjoints volontaires sont admis au COG d'autres groupements visités aux côtés de gendarmes qui n'ont pas tous une égale pratique du métier.

Cette personnalité du chef de service façonne véritablement l'action de chaque entité. Cet empirisme est certes louable, mais chacun regrette une disparité trop forte dans les approches du management.

### **Des concurrences internes entre niveau d'encadrement avec des différences selon les deux forces de sécurité**

Au sein de la police, la concurrence se situe à deux niveaux :

- *au sein d'un même commissariat, le malaise des officiers est assez fort. Leur positionnement est difficile, pris entre le Commissaire et les brigadiers – souvent plus âgés et expérimentés, surtout en Région Parisienne. Cette difficulté est très forte mais elle rend le management de plus en plus ardu à mettre en œuvre – a fortiori lorsque les notions mêmes de management ne sont pas nécessairement bien maîtrisées,*
- *ensuite, la hiérarchie entre les structures (administration centrale, direction départementale de la sécurité publique, commissariat central de district, commissariat central et bureau de police) n'est pas gérée de façon toujours optimale. La plupart du temps, chaque entité semble vivre de façon autonome selon les souhaits de chaque chef de service. Une conséquence parmi d'autres : chaque structure souhaite disposer de ses tableaux de bord, ce qui entraîne une superposition des tableaux à produire pour la dernière unité de la chaîne.*

Au sein de la gendarmerie, les rapports hiérarchiques semblent davantage maîtrisés, mais certaines concurrences « négatives » existent entre entités : légion, groupement, compagnie et brigade :

- *la chaîne hiérarchique est parfois ressentie comme trop longue et manquant de visibilité pour les autorités civiles, sans oublier le caractère impénétrable de certaines appellations ou du jargon propre à l'activité policière. Cette organisation provoquerait des lourdeurs décisionnelles dans une situation de crise nécessitant une forte réactivité des responsables. Force est de constater que la multiplication des*

*sources de commandement nuit à l'efficacité. De fait, selon un commandant de groupement, « aucun échelon hiérarchique ne donne la plénitude du commandement aujourd'hui : si le groupement est un échelon opérationnel, il ne dispose d'aucune autorité de gestion. A l'inverse, la légion qui gère les hommes et les moyens n'a aucune légitimité opérationnelle »,*

- *ce phénomène est accentué par l'apparition des communautés de brigades qui pose la question de la légitimité de la brigade en tant qu'unité de commandement et celle de la compagnie comme structure de coordination,*
- *la légion quant à elle détient certains moyens opérationnels (sections aériennes par exemple) mais ne semble pas suffisamment proche du terrain pour exercer une réelle autorité. Pourtant, ses structures se superposent et exercent leurs prérogatives sur les unités élémentaires qui leur rendent compte sur différents points,*
- *sur le plan humain enfin, la culture militaire ne paraît pas toujours faciliter le passage du commandement au management.*

## **Les recommandations**

### **Le management est un exemple qui part du sommet**

Les unités opérationnelles n'harmoniseront leur vision et leur manière de contrôler l'activité et les ressources humaines que si elles sont elles-mêmes animées par leurs supérieurs hiérarchiques en ce sens.

Animer des réunions régulières, fixer des objectifs, mesurer les résultats et définir des plans d'action : ces outils sont autant d'éléments du ressort de la hiérarchie départementale.

A partir de cette base, elle doit accompagner les encadrants opérationnels et les faire monter en compétence.

### **Les indicateurs sont un levier fort de management**

Dans la partie suivante, sont constatés un certain nombre de faits et proposées quelques recommandations simples.

## **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### Organisation et processus

- *Renforcer les cours de management en formation initiale et continue*
- *Mettre en place une animation en réseau des supérieurs hiérarchiques*
- *Proposer un certain nombre d'indicateurs d'aide au management*

**L'UTILISATION DE TABLEAUX DE BORD OPÉRATIONNELS : LA MULTITUDE D'INDICATEURS N'EST PAS TOUJOURS GAGE D'UN MANAGEMENT EFFICIENT**

**Le éléments observés sur le terrain**

**Un besoin légitime d'indicateurs sans discernement systématique**

L'utilisation de tableaux de bord par les chefs de service est parfaitement légitime. Eux seuls peuvent lui donner une vision d'ensemble et statistique de l'activité dans sa circonscription.

Aussi peut-on constater, aussi bien du côté de la Police Nationale que de la Gendarmerie Nationale, que chaque chef de service construit ou fait construire de nombreux tableaux de bord qui lui sont totalement personnels. Au total, on estime à environ 20 à 30 le nombre de tableaux ainsi suivis dans chaque unité.

Comme on l'a compris, chaque niveau hiérarchique demande ses propres tableaux. Par un effet de boule de neige, la structure se situant en bas de cette hiérarchie doit alors réaliser un nombre souvent trop important de documents.

A la question « *combien de tableaux et d'indicateurs devez-vous renseigner périodiquement pour votre hiérarchie* », rares sont les chefs de service de police capables de répondre. Seul un commissariat de police a pu communiquer une liste exhaustive des documents qu'il devait envoyer au commissariat de district.

**Exemple** : Une liste non exhaustive des indicateurs utilisés peut être dressée pour une des directions départementale de la Sécurité Publique visitées :

- *évincions de nomades,*
- *tableau de bord des campements des gens du voyage,*
- *tableau de bord de la sécurité routière,*
- *attestation d'accueil,*
- *bilan d'activité mensuelle des commissariats centraux,*
- *activité mensuelle par fonctionnaires,*
- *rapport comparé de la délinquance,*
- *évolution mensuelle de la délinquance et activité des services (faits constatés, taux de criminalité, faits constatés de voie publique, faits élucidés, taux d'élucidation, garde à vue, écroués...),*

- *évolution mensuelle de la délinquance et de l'activité judiciaire.*

Cette liste peut être mise en parallèle avec la liste des tableaux de bord suivi par le commissaire central d'un district situé dans la même direction départementale pour l'activité de son propre District :

- *relevé des infractions de délinquance de voie publique,*
- *activité mensuelle du Service d'Investigation et de Recherche (SIR),*
- *activité mensuelle du SIR par groupe,*
- *résultats du premier trimestre pour les groupes FLAG, financier, enquêtes,*
- *état comparatif du bilan d'activité mensuelle du SPP,*
- *relevé des infractions de délinquance de voie publique,*
- *tableau de la délinquance de voie publique,*
- *suites judiciaires,*
- *état des gardes à vue,*
- *relevé des infractions de délinquance de voie publique,*
- *relevé de la délinquance de voie publique par îlot.*

### **Un temps de saisie et de consolidation trop important**

Cette activité occupe souvent plusieurs personnes à temps plein. Dans chaque unité, un service statistique est chargé de saisir ces tableaux de bord. Ce personnel peut être purement administratif mais il est très fréquent que des agents de police ou des gendarmes assurent eux-mêmes ces tâches. Ces services sont par ailleurs toujours dirigés par un policier ou un gendarme. Certains prétendent que ces tâches de bureau peuvent constituer un travail opportun pour les gardiens ou gendarmes anciens peu désireux ou capables d'intervenir sur le terrain.

La durée de saisie de ces données est souvent très importante. Dans la plupart des commissariats visités, le service chargé d'enregistrer les Comptes Rendus d'Enquête (CRE) dans le STIC (qui alimente l'état 4001) peut occuper jusqu'à deux personnes à temps plein.

De plus, il n'est pas rare de voir des tableaux qui pourraient s'alimenter les uns avec les autres. Pour les renseigner, les agents procèdent toujours à des ressaisies et n'utilisent que très rarement les possibilités informatiques de type Excel.

Bien souvent, les tableaux de bord suivis par chaque chef à son niveau sont redondants avec celui tenu ou demandé par sa hiérarchie.

**Exemple** : la tenue des tableaux de présence au sein des unités de police urbaine de proximité est double, comme observé dans un commissariat de la Préfecture de Police. Ce tableau est tenu par le chef du service de la police urbaine de proximité ainsi que par le chef de l'unité de police de quartier visitée.

### **Une fiabilité et une utilité remise en question**

Mais surtout, l'abondance de tableaux de bord finit par nuire au bon suivi de l'activité réelle des unités. En terme de management – a fortiori s'il est souhaité que des objectifs nationaux soient suivis – , la prolifération des tableaux différents finit par être contre-productive.

Surtout, la multiplication des indicateurs finit par tuer ces indicateurs. Devant la recrudescence de tableaux, chaque niveau formule certaines critiques sur les indicateurs demandés par sa hiérarchie.

**Exemple** : dans une direction départementale de la Sécurité Publique, le directeur a demandé une remontée systématique du Test d'Emploi des Policiers qui lui sert d'outil de management. Plusieurs des commissaires centraux rencontrés considèrent que cet indicateur est faux puisque mal renseigné. La légitimité des remarques formulées par le directeur s'en trouve alors diminuée dans la mesure où elles s'appuient sur cet indicateur.

Dans la Gendarmerie Nationale, la culture des tableaux de bords personnels est encore très forte, malgré l'appropriation de BB 2000 et l'utilisation répandue de l'Infocentre dans les groupements. Aussi, depuis la brigade territoriale jusqu'au groupement, les documents élaborés pour le suivi de l'activité sont concurrencés par les tableaux extraits de BB 2000. Il est ainsi possible de constater deux usages complètement opposés :

**Exemple** : un commandant de groupement rencontré tient à jour un grand nombre de tableaux provenant de son Infocentre. Le système ARAMIS est encore mis à contribution pour fournir des statistiques d'engagement des personnels très utiles : répartition géographique et horaire des appels 17, proportion d'appels ayant nécessité l'intervention de la patrouille... Utilisés au niveau du département, ces chiffres sont ensuite communiqués aux commandants de compagnie comme outil de suivi et d'orientation de l'activité des unités de terrain. D'autres tableaux sont toutefois réalisés par l'état-major, notamment un comparatif des effectifs et des statistiques de la délinquance pour chaque commune située en zone gendarmerie. Fait original : non content de tenir ce tableau pour suivre le travail de ses gendarmes, le commandant de groupement tient à le communiquer aux élus des communes concernées.

A l'inverse, certains responsables de gendarmerie préfèrent encore leurs propres indicateurs. L'un des arguments majeurs est que le manque de fiabilité des informations contenues dans BB 2000 oblige à se construire des indicateurs parallèles, plus fiables. Ainsi, dans une compagnie, plusieurs tableaux, jugés plus utiles et lisibles, sont actualisés.

**Exemple** : une liste non exhaustive des indicateurs utilisés pour suivre l'activité des brigades peut être dressée :

- *effectif journalier récapitulatif,*
- *activité totale (activité + astreinte),*
- *astreinte (simple + sous délai),*
- *heures d'intervention,*
- *nombre d'interventions,*
- *enquêtes judiciaires,*
- *surveillance générale.*

Plus surprenant encore, on utilise les informations contenues dans BB 2000 pour alimenter un tableau Excel personnalisé de suivi mensuel sur les accidents. La fiabilité des indicateurs parallèles laisse alors dubitatif.

La saisie d'informations dans BB 2000 est parfois un facteur de mécontentement pour certains commandants de brigade, surtout pendant les périodes estivales très chargées. En effet, en intégrant l'activité des postes saisonniers (aux heures d'ouverture restreintes) dans BB 2000 on « casse » la moyenne mensuelle de la brigade pendant cette période d'intense activité pour les gendarmes.

**Exemple** : le rapport d'activité d'une des brigades présente une moyenne de 13,2 gendarmes par jour passant à 9,4 après intégration d'un poste saisonnier occupé par des personnels de renfort.

## Les recommandations

### Harmoniser les tableaux de bord

En premier lieu, il serait souhaitable d'unifier l'ensemble des tableaux existants afin de parvenir à un tableau unique type, commun à toutes les unités. Ce tableau devrait répondre à un double objectif :

- *donner une vision synoptique de l'activité délinquante aux chefs de service pour piloter le plus efficacement possible l'action de leur unité,*
- *permettre une capitalisation rapide et fiable de l'information pour toute la chaîne hiérarchique.*

Cette harmonisation peut paraître en décalage par rapport à un souci d'empirisme. Pourtant, on peut affirmer que c'est une base nécessaire pour tendre vers un management plus homogène de l'activité. Au total, cela peut contribuer à un travail plus cohérent de la Sécurité Publique d'un bout à l'autre du territoire.

### Simplifier la saisie pour gagner en fiabilité

Ensuite, la saisie dans la Main Courante Informatique (MCI) devrait être considérablement simplifiée. Il conviendrait de ne conserver qu'une vingtaine de critères par exemple – contre actuellement 10 critères différents pour un suicide. La saisie serait rendue dès lors beaucoup plus simple pour les policiers.

De surcroît, il apparaît absolument nécessaire de mettre en place une information coordonnée, associée à un effort de formation, de l'ensemble des policiers à l'utilisation des requêtes simples qu'offre la Main Courante Informatique (MCI). Les requêtes existantes pourraient être améliorées mais il faudrait déjà qu'elles soient connues. Ceci permettrait d'éviter l'apparition de tableaux de bord locaux déjà disponibles dans les requêtes de la Main Courante Informatique (MCI).

Enfin, la Préfecture de Police ne dispose pas de la Main Courante Informatique (MCI) actuellement. La « main courante » est saisie sur un registre papier. Il semble nécessaire que cet outil soit installé dans l'ensemble des commissariats de la Préfecture de Police.

En termes de main d'œuvre, la gestion de ce(s) tableau(x) devrai(en)t être confiée(s) à du personnel administratif. La présence d'un fonctionnaire de police ou d'un gendarme ne semble pas justifiée en l'espèce.

## Récapitulatif des recommandations

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

### Organisation et processus

- *Définir avec quelques unités pilotes un tableau de bord, le tester et le corriger<sup>1</sup>*
- *Mettre en place ce tableau de bord unique commun à toutes les unités*
- *Renforcer la formation des unités de police aux fonctionnalités de la Main Courante Informatique (MCI), notamment dans la partie requêtes*
- *Confier la saisie des tableaux de bord à des agents administratifs*

### Systèmes d'information

- *Simplifier la nomenclature d'activité de la Main Courante Informatique (MCI)*
- *Déployer la Main Courante Informatique (MCI) à la Préfecture de Police*

---

<sup>1</sup> au besoin, en faisant travailler police et gendarmerie sur un support commun

**LA REMONTÉE D'INDICATEURS À LA HIÉRARCHIE : UN EFFORT LÉGITIME, MAIS FASTIDIEUX, POUR DONNER DES CHIFFRES DE L'ACTIVITÉ DU TERRAIN SOUVENT PEU FIABLES**

**Les éléments observés sur le terrain**

Les processus de remontée des indicateurs demandés par la hiérarchie sont en général reconnus par tous comme peu performants.

**Un processus de demande d'information complexe**

Les sollicitations en matière d'indicateurs sont de deux types : organisées et récurrentes d'un côté et ponctuelles et différentes de l'autre. Dans le cas des demandes ponctuelles, l'administration centrale envoie habituellement une note indiquant les éléments qui devront figurer dans un tableau à renvoyer au service central demandeur.

Exemple : un directeur départemental de la Sécurité Publique a expliqué qu'il reçoit régulièrement ce type de demande. Il s'étonne qu'aucun tableau de recueil de l'information ne lui soit transmis avec la note. Il en crée donc un et demande à ses commissaires de le remplir pour leurs districts. Il exige un cheminement électronique. Il effectue ensuite la consolidation avant de renvoyer l'information pour son département à l'administration centrale. Néanmoins, l'administration centrale va recevoir autant de tableaux, dans des formats différents (Excel, Word, papier, autre...) et devra ensuite effectuer une seconde consolidation pour l'ensemble des départements de France – avec les sources d'erreurs inhérentes à une ressaisie.

Exemple : la Préfecture de Police demande également des informations. Dans un commissariat central parisien visité, le processus de renseignement est entièrement manuel. Et le commissariat envoie ensuite un document sous format papier.

Les différents acteurs hiérarchiques de la gendarmerie exigent régulièrement que différentes informations leur soient remontées par les unités de terrain. Pourtant, bien que régulières et formalisées dans une note, ces requêtes font doublon avec d'autres indicateurs existants et multiplient la quantité de travail fournie par les brigades :

Exemple : les brigades du ressort d'une des compagnies visitées, doivent régulièrement envoyer des comptes rendus périodiques dont la grande majorité des informations figure déjà sur les modules BB 2000 transmis quotidiennement :

- *nombre de gardes à vue prises en police de la route,*
- *kilométrage transfèrement,*
- *comptabilité carburant,*

- *violences conjugales,*
- *état des dépistages urinaires des stupéfiants sur les conducteurs impliqués dans les accidents mortels de la circulation routière.*

Dans le cadre des demandes récurrentes, le processus de remontée n'est pas non plus toujours standardisé. Les raisons sont multiples et proviennent, la plupart du temps, de la faiblesse du parc informatique et de l'absence de réseau.

**Exemple** : dans un commissariat central, les unités saisissent leur activité dans la Main Courante Informatique (MCI) sur un poste unique. Ensuite, une édition papier est transmise au Bureau d'Ordre et d'Emploi (BOE) qui ressaisit l'information sur son propre poste – le commissariat n'est pas en réseau et la MCI ne permet pas de transmission par disquette.

La gendarmerie compte sur BB 2000 pour obtenir une connaissance précise et fiable de l'activité des unités de terrain, car cette information est saisie directement par des opérationnels puis consolidée après vérification par les échelons hiérarchiques. Mais cet idéal statistique cache un décalage de perception de cet outil entre l'encadrement et les gendarmes de terrain. La réalité en effet est différente.

**La fiabilité des données ressaisies n'est pas garantie et accapare les agents**

La qualité des informations saisies dans BB 2000 est inégale : le regroupement de l'ensemble des activités par thème n'empêche pas les gendarmes dans leur majorité de méconnaître la nomenclature exacte. Par conséquent, le risque d'erreur apparaît dès l'origine : le doute est permis lorsque la saisie d'une activité donne lieu à différentes appréciations.

**Exemple** : dans un Peloton de Surveillance et d'Intervention de la Gendarmerie (PSIG), la question s'est posée de savoir comment qualifier la journée de sélection passée par de jeunes Gendarmes Adjoints Volontaires (GAV) afin de devenir militaires de carrière. Le choix finalement retenu pour le service sera « *concours commandement* », dont l'adéquation avec la véritable nature de l'activité laisse un doute.

Une information aussi simple et essentielle que le nombre d'heures de travail réalisées par une brigade peut également faire l'objet d'un doute quant à sa

fiabilité dans les périodes estivales où l'activité de certaines brigades observées peut augmenter considérablement. Le renfort de gendarmes mobiles, voire de réservistes, n'est pas toujours pris en compte dans les données de certaines brigades. L'intégration de ces effectifs, souvent changeants, dans les statistiques nécessite en effet différents paramétrages (BB 2000, registre des procès-verbaux, registre du courrier, etc...) qui augmentent le risque d'erreurs de saisie mais aussi de pertes de données.

Dans la police, cette absence de fiabilité provient également de l'utilisation de la Main Courante Informatique (MCI) qui demeure très imparfaite : les agents n'arrivent pas à rapporter correctement leur travail dans les 166 catégories. A Paris, la Main Courante Informatique (MCI) n'est même pas installée ; tout se fait sur des registres papiers.

En tout état de cause, quel que soit le mode de saisie, le renseignement de l'activité d'une brigade ou d'une patrouille à l'issue de son service produit, très souvent, une forte déperdition de renseignements. Le chef de brigade ne pourra légitimement pas se souvenir, en fin de service de l'ensemble de l'activité de son unité à la demi heure près.

Un commissaire central interrogé a estimé que toute utilisation du Test d'Emploi des Policiers (TEP) – issu de la Main Courante Informatique (MCI) – est donc toujours sujet à caution.

**Exemple** : on peut noter d'ailleurs une certaine absence de fiabilité du Test d'Emploi des Policiers (TEP) dans l'un des commissariats visités. Les données enregistrées dans la Main Courante Informatique (MCI) ne correspondent pas à l'activité réelle de l'unité. Il s'agit de celles demandées dans la feuille de service qui apparaît lors de l'ouverture de l'application au moment de la prise de service, en début d'activité de l'unité. Le Test d'Emploi des Policiers qui en résulte est dès lors nécessairement fortement erroné dans la mesure où il est rare que la brigade puisse suivre parfaitement la feuille d'emploi : durant son activité, elle sera nécessairement intervenue en renfort des unités de roulement par exemple ou bien pour un transfèrement programmé en dernière minute.

Par ailleurs et dans la mesure où ces informations sont issues de systèmes différents, non interfacés entre eux et non connectés en réseau, de nombreuses doubles et triples saisies sont observées. Ces multiples saisies entraînent inévitablement des erreurs de saisie et faussent les données finales, telles que celles de l'état 4001.

**La fiabilité de l'indicateur 4001 peut être en effet questionnée**

L'état 4001 n'est pas non plus très fiable. Il est renseigné dans l'application STIC par un service la plupart du temps composé d'agents administratifs. Leur travail consiste à prendre les procédures saisies dans LRP pour leur donner un code dans la nomenclature 4001. Ces agents ne connaissent la plupart du temps pas l'affaire et n'ont aucune formation juridique. Leur saisie n'est donc pas toujours fiable. Cet état, alimenté également par les données issues de la gendarmerie, souffre aussi de la perte d'information observée soit au cours de la transmission des statistiques par les brigades, soit au moment même de leur consolidation.

La diversité des tableaux d'activité est rarement une garantie de fiabilité, ni même celle d'une vision complète et efficace de l'activité des unités. La première explication tient dans la perte en ligne observée à chaque fois qu'il y a fractionnement d'une information.

**Exemple** : le Bureau d'Ordre et d'Emploi (BOE) d'un des commissariats visités traite de façon répétée un certain nombre de données identiques : les heures supplémentaires des agents sont d'abord mentionnées sur une feuille d'emploi qui remonte chaque jour au BOE, à partir des informations saisies par ces derniers sur la Main Courante Informatique (MCI). Elles sont par la suite saisies sur le registre P4 mensuel (registre obligatoire du service) puis une nouvelle fois dans GEOPOL avant d'être reprises dans un état mensuel qui sera contrôlé en fin de mois par les différents chefs d'unité du commissariat.

### **Des états obligatoires renseignés dans des outils informatiques différents**

Les commissariats de police doivent tenir un certain nombre d'états obligatoires relatifs à l'activité de l'unité. Ces états portent aussi bien sur l'activité de chaque fonctionnaire que sur ses périodes d'absence ou sur le nombre de faits élucidés par exemple.

Dans la police, une même information peut avoir à être saisie plusieurs fois dans la mesure où les principales applications existantes (MCI, LRP, GEOPOL et STIC) ne sont pas interfacées.

**Exemple** : quand un fonctionnaire de police est absent, cette absence est saisie dans la Main Courante Informatique (MCI) ainsi que dans GEOPOL.

Lorsqu'une patrouille interpelle un individu, elle doit le mentionner dans la Main Courante Informatique (MCI) puisqu'il s'agit d'une intervention. Elle saisira ensuite la procédure dans LRP. Un service prendra ensuite la procédure sous format papier pour intégrer le fait dans le STIC qui alimente l'état 4001.

### 3.5.3.2. Les recommandations

#### **Interfacier l'ensemble des applications (solution palliative)**

Les applications doivent être au mieux intégrées sinon interfacées pour éviter les multiples saisies d'une seule et même information dans des applications différentes.

Il est important de souligner à quel point l'interfaçage d'applications est toujours une solution à court terme. En effet, la mise à jour de versions ou de paramétrage rend les choses plus complexes à moyen terme.

Seule une solution intégrée peut assurer un gain de temps et de fiabilité. Sa mise à jour comme sa maintenance technique deviennent dès lors des procédures « routinières ».

#### **La mise en réseau des unités est un préalable indispensable**

Néanmoins, avant toute chose, il est impératif de mettre en réseau l'ensemble des unités, ne serait-ce qu'au sein d'un même département. Les avantages sont multiples :

- *acheminement instantané des informations,*
- *pas de ressaisie,*
- *diminution du risque d'erreurs dues aux ressaisies.*

Le réseau doit également se retrouver dans l'utilisation d'un intranet, dans la police (et en particulier à la Préfecture de Police) et dans la gendarmerie.

### **Récapitulatif des recommandations**

Basées sur les bonnes pratiques observées et les propositions pragmatiques proposées par les nombreux interlocuteurs rencontrés, les recommandations sont classées en deux catégories, conformément aux deux volets prévus par l'audit : l'organisation et les processus d'une part ; les systèmes d'information d'autre part.

#### **Organisation et processus**

- *Abolir les circuits papier et fax qui rendent très laborieuses les consolidations*

#### **Systèmes d'information**

- *Interfacier systématisation de la mise en réseau de l'ensemble des unités*
- *A terme, développer un **outil intégré** pour gagner en précision, temps et fiabilité*
- *Mettre en réseau l'ensemble des unités*
- *Installer et utiliser systématiquement l'intranet*

## **Annexe A**

### **Lettre de commande 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

MV/nm - 03-002

Paris, le 22 janvier 2003



COMMISSION  
DES  
FINANCES

*Le responsable de  
secrétariat*

Madame, Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer que la commission des finances du Sénat souhaite réaliser au cours du premier semestre 2003 un contrôle des rythmes de travail réels, de l'organisation du temps de travail et des procédures et systèmes d'information des services de la sécurité publique et de la gendarmerie départementale.

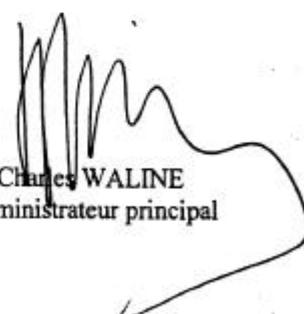
Ce contrôle devrait s'appuyer sur un audit réalisé par une entreprise de consultants extérieurs disposant d'une expertise spécifique en matière d'organisation, auquel le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales s'est engagé à apporter son concours.

Compte tenu de son montant, cette prestation s'exécutera dans le cadre d'un marché public sans formalités préalables en application de l'article 28 du code des marchés publics.

C'est à ce titre que j'ai l'honneur de vous consulter.

Dans l'attente de votre offre, qui doit être déposée avant le 10 février 2003 à 12 heures, je vous prie, Madame, Monsieur, d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*P.J.*



Charles WALINE  
Administrateur principal

## **Annexe B**

### **Calendrier des visites réalisées sur le terrain et liste des personnes rencontrées**

## **B.1. Calendrier des visites**

En accord avec la Commission des Finances du Sénat, Accenture s'est efforcé de réaliser le plus grand nombre de visites sur le terrain selon le calendrier présenté ci-dessous.

Rappelons également que plusieurs responsables des administrations centrales concernées ont été consultés pour valider la liste des unités à visiter. Plusieurs critères ont été utilisés (zone frontalière, rurale ou urbaine, saisonnalité, taille, découpage police/gendarmerie, sensibilité,...) afin de sélectionner les départements suivants :

*Police Nationale : Val-d'Oise, Vaucluse, Morbihan, Nord*

*Gendarmerie : Val-d'Oise, Lot, Morbihan, Pas-de-Calais*

*Préfecture de Police de Paris : 15<sup>ème</sup> arrondissement, 19<sup>ème</sup> arrondissement*



**Calendrier des visites sur le terrain (détail)**

Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
17 mars	18 mars	19 mars	20 mars	21 mars
	<b>Lille (59)</b>	<b>Lille (59)</b>		<i>Arras (62)</i>
24 mars	25 mars	26 mars	27 mars	28 mars
	<b>Douai (59)</b>	<b>Cambrai (59)</b> <i>Vannes (56)</i>	<b>Fourmies (59)</b> <i>Lorient / Carnac (56)</i>	<i>Ploërmel (56)</i>
31 mars	1 avril	2 avril	3 avril	4 avril
<b>Vannes (56)</b>	<b>Lorient (56)</b>	<b>Lorient (56)</b>		<b>Cergy (95)</b>
7 avril	8 avril	9 avril	10 avril	11 avril
<b>Bezons (95)</b> <i>Arras / Bapaume (62)</i>	<i>Etaples (62)</i>	<i>Saint-Pol (62)</i>	<i>XIXème. arr. (75)</i> <i>Cergy (95)</i>	<i>XIXème. arr. (75)</i>
14 avril	15 avril	16 avril	17 avril	18 avril
<i>Jouy-le-Moutier (95)</i>	<i>XVème. arr. (75)</i>	<i>XVème. arr. (75)</i>	<i>Fosses (95)</i>	
21 avril	22 avril	23 avril	24 avril	25 avril
	<b>Avignon (84)</b>	<b>Avignon / Orange (84)</b>	<b>Cavaillon (84)</b> <i>Puy-l'Evêque (46)</i>	<i>Gourdon (46)</i>



## **B.2. Liste des personnes rencontrées**

Cette liste recense l'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontrés tout au long de cette étude. Elle distingue les experts nationaux, les représentants de la Gendarmerie Nationale, de la Police Nationale et ceux de la Préfecture de police.

### **Les personnes de l'administration centrale rencontrées**

#### **Contrôle Général des Armées :**

*Contrôleur Général des Armées Sandras, Contrôle Général des Armées*

*Contrôleur des Armées d'Ozouville, Contrôle Général des Armées*

#### **Inspection Générale de l'Administration :**

*M. de Chalvron, Inspecteur Général de l'Administration*

*Mme Pilhes, Inspectrice de l'Administration*

#### **Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales :**

*M. Laferrère, Conseiller technique au Cabinet du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales*

*Colonel Watin-Augouard, Conseiller pour la Sécurité au Cabinet du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales*

*M. Gaudin, Directeur Général de la Police Nationale*

*M. Herbst, Directeur de l'Inspection Générale de La Police Nationale*

*M. Rouzeau, Inspecteur Général de l'Administration, chargé de mission auprès du Directeur Général de la Police Nationale*

*M. Martin, Directeur adjoint du Cabinet du Directeur Général de la Police Nationale*

*M. Goyran, Sous-directeur des Liaisons Extérieures et des Méthodes*

*M. Paquy, Contrôleur Général de la Police Nationale*

*M. Joubert, Chef du Bureau Organisation*

*M. Roussel, Chef du Bureau du projet de police opérationnel*

*M. Menault, Service de la Modernisation et de la Prospective de la Direction de l'Administration de la Police Nationale*

*M. Bourdier, Administration Générale et Finances de la Direction de l'Administration de la Police Nationale*

**Direction Générale de la Gendarmerie Nationale :**

*Général Buchheit, Inspecteur pour l'Administration et le Service de la Gendarmerie à l'Inspection de la Gendarmerie Nationale*

*Général Rémy, Chef du Service des Opérations et de l'Emploi*

*Colonel Brachet, Sous-directeur des Télécommunications et de l'Informatique*

*Colonel Delagneau, Chef du Bureau de la Télécommunication et de la Télématique*

*Colonel Egloff, Chef de Cabinet*

*Colonel Moulinié, Chargé de mission au Service des Opérations et de l'Emploi*

*Lieutenant-colonel Caussé, Adjoint au Chef du Bureau des Systèmes Informatiques de Service*

*Lieutenant-colonel Chapuis, Chargé de projet à la Sous-Direction des Télécommunications et de l'Informatique*

*Lieutenant-colonel Labbé, Chef du Bureau de la Gestion générale*

**Les personnes rencontrées dans les unités de la Gendarmerie Nationale**

**Département du Val-d'Oise :**

*Lieutenant-colonel Cormier, Commandant de Groupement de gendarmerie départementale*

*Capitaine Bouedot, Commandant la Compagnie de Cergy*

*Capitaine Villeroux, Commandant la Compagnie de Montmorency*

*Lieutenant Poitou, Commandant la Brigade de Jouy-le-Moutier*

*Adjudant-chef Demarsy, Commandant la Brigade de Gonesse*

*Adjudant-chef Moriau, Commandant la Brigade de Fosses*

*Adjudant Brandt, Commandant le PSIG de Montmorency*

**Département du Lot :**

*Lieutenant-colonel Branzly, adjoint au Commandant de Groupement de gendarmerie départementale*

*Capitaine Villiéras, Commandant la Compagnie de Gourdon*

*Major Bouet, Commandant la Brigade de Puy-l'Evêque*

*Maréchal des Logis-Chef Maurens, adjoint au Commandant de la Brigade de Catus*

**Département du Morbihan :**

*Lieutenant-colonel du Boisbaudry, Commandant de Groupement de gendarmerie départementale*

*Chef d'escadron Bras, Commandant la Compagnie de Lorient*

*Capitaine Boudier, Commandant la Compagnie de Ploërmel*

*Major Henry, Commandant la Brigade Départementale de Renseignements Judiciaires*

*Adjudant-chef Le Bouter, Commandant du PSIG de Ploërmel*

*Adjudant-chef Kerjean, Commandant la Brigade de Carnac*

*Adjudant Bourdais, Commandant la Brigade de Lorient*

**Département du Pas-de-Calais :**

*Lieutenant-colonel Le Mouel, Commandant de Groupement de gendarmerie départementale*

*Capitaine Cousin, Commandant la Compagnie de Montreuil-Ecuire*

*Capitaine Bischoff, Commandant la Compagnie de Saint-Pol-sur-Ternoise*

*Capitaine Daval, Commandant la Compagnie d'Arras*

*Adjudant-chef Zanelli, Commandant le Centre Opérationnel de Gendarmerie*

*Adjudant-chef Gotterand, Commandant la Brigade d'Étaples*

*Adjudant Regnier, Commandant la Brigade Départementale de Renseignements Judiciaires*

*Adjudant Duriez, Commandant la Brigade de Bapaume*

*Maréchal des Logis-Chef Boutin, adjoint au Commandant du PSIG de Saint-Pol-sur-Ternoise*

**Personnes rencontrées dans les unités de la Police Nationale**

**Département du Nord :**

*Contrôleur Général Mittaux, Directeur Départemental de la Sécurité Publique du Nord*

*Commandant Courier, Chef du Bureau des Affaires Judiciaires, de Discipline et de Contrôle*

**Commissariat Central de Lille**

*Commissaire Divisionnaire Dron, Chef de la Circonscription de Sécurité Publique de Lille, Commissaire Central de Lille*

*Commissaire Divisionnaire Nectoux, Chef du Service de Police de Proximité*

*Commissaire Minne, adjoint au Chef du Service de Police de Proximité*

*Commandant Gallo, Chef du Groupe d'appui central et du roulement*

*Commandant Szawrowski, Commandant du Bureau de Police d'Euralille*

*Capitaine Noszczyński, Commandant du Bureau de Police de Lille – Moulins*

#### *Commissariat Central de Douai*

*Commissaire Divisionnaire Maréchal, Chef du District de Douai, Commissaire Central de Douai*

*Commissaire Bouard, Chef du Service de Police de proximité*

*Brigadier-major Olivier, Chef du Bureau d'Ordre et d'Emploi*

*Gardien de la Paix Sakowski, Chef du Centre d'Information et de Commandement*

#### *Commissariat Central de Cambrai*

*Commissaire Porquet, Commissaire Central*

*Commandant Sapin, Chef du Service de Police de proximité*

*Lieutenant Deseint, responsable du Bureau de police du secteur 1*

*Brigadier-major Lemaitre, Chef du Bureau d'Ordre et d'Emploi*

*Brigadier-chef Lefebvre, Chef du Centre d'Information et de Commandement*

*Gardien de la paix Lemettre*

#### *Commissariat Central de Fourmies*

*Commandant Machin, Chef de la Circonscription de Police, Commissaire de Fourmies*

*Capitaine Collier, adjoint au commissaire, chef de l'Unité de Police de Proximité*

*Brigadier Brissy, chef de l'Unité d'Investigation et de Recherche*

#### *Département du Morbihan :*

*Commissaire Bertrand, Directeur Départemental de la Sécurité Publique, Commissaire Central de Vannes*

*Lieutenant Guezo, Chef du Centre Départemental de Stages et de Formation*

*Gardien de la Paix Gicquel, correspondant informatique*

*Gardien de la Paix Abiven*

#### *Commissariat Central de Vannes*

*Commissaire divisionnaire Barre, Chef de Circonscription*

*Capitaine Beurel, Commandant de l'Unité de Police de Proximité*

*Brigadier Caron, Chef du Centre d'Information et de Commandement*

*Commissariat Central de Lorient*

*Commissaire principal Bloas, Adjoint au Chef de Circonscription, Chef du Service de Police de Proximité*

*Commissaire Guidoux, Chef du Service d'Investigation et de Recherche*

*Commandant Le Sommer, Service de Police de Proximité*

*Brigadier Le Pallec, BAC de nuit*

*Gardien de la Paix Beauvillain, BAC de nuit*

*Capitaine Le Clech, Commandant du Bureau de police de Lorient*

*Brigadier Bourhis, Bureau de police de Lorient*

*Brigadier Le Carrer, Bureau de police de Lorient*

*Gardien de la Paix Jaunay, Bureau de police de Lorient*

*Département du Val-d'Oise :*

*Contrôleur Général Joubert, Directeur Départemental de la Sécurité Publique*

*Commissariat Central de Cergy*

*Commissaire Divisionnaire Sevilla, Chef du District de Cergy-Pontoise*

*Capitaine Toulliou, Chef du Bureau de police de Cergy-Centre*

*Brigadier Machu, Chef du Bureau d'Ordre et d'Emploi*

*Brigadier Perochon, Chef du Centre d'Information et de Commandement*

*Gardien de la Paix Tomis, STIC*

*Commissariat Central de Bezons*

*Commandant fonctionnel Vassal, Chef de la Circonscription de Bezons*

*Commandant Berthe, Adjoint au chef de la circonscription, Chef de l'Unité de Police de Proximité*

*Brigadier-major Vermosen, Chef du Bureau d'Ordre et d'Emploi*

*Commissariat Central d'Argenteuil*

*Commissaire principal Roux, Chef du Service de Police de Proximité*

**Département du Vaucluse :**

*Commissaire Divisionnaire Olive, Directeur Départemental de la Sécurité Publique du Vaucluse*

**Commissariat Central d'Avignon**

*Commissaire Philipps, Chef du Service de Police de Proximité de la Circonscription de Sécurité Publique d'Avignon*

*Commandant Giron, Chef d'Etat-Major de la Direction Départementale de Sécurité Publique du Vaucluse*

*Brigadier-Chef Sperini, chef de la BAC*

*Sous-Brigadier Decornoy, du Bureau d'Ordre et d'Emploi de la Circonscription de Sécurité Publique d'Avignon*

**Commissariat Central de Cavaillon**

*Commandant David, Chef de la Circonscription de Sécurité Publique de Cavaillon*

*Brigadier-chef Blaskiewicz, Adjoint au chef de l'Unité de Police de Proximité, Chef du Bureau d'Ordre et d'Emploi*

*Sandrine Rigaud, Attachée de l'Administration au secrétariat Bureau de Liaison et de Soutien*

*Gardien de la Paix Xuereb, Unité de Police de Proximité*

*Sous-Brigadier Deschamps de la Brigade d'Aide et d'Assistance Judiciaire*

**Commissariat Central d'Orange :**

*Commandant Sierra, Chef de la Circonscription de Sécurité Publique d'Orange*

*Brigadier-chef Cheneaux, Chef de poste*

*Brigadier Jeanin, Chef de secteur*

**Pour la Préfecture de Police**

*M. Le Douaron, Directeur de la Police Urbaine de Proximité*

*M. Labrousse, Directeur de l'Inspection Général des Services*

*M. Fournier, Sous-Directeur des Ressources Humaines de la Police Urbaine de Proximité*

**Commissariat Central du XIX<sup>ème</sup> Arrondissement**

*Commissaire Principal Guérin, Commissaire central adjoint*

*Commandant Moro, Chef du Bureau de Coordination Opérationnelle*  
*Capitaine Ostermann, chef de l'Unité de Police de Quartier de Vilette*  
*Lieutenant Nebbache, adjoint au Chef de Voie Publique*  
*Brigadier Rodriguez, chef de l'Unité de Gestion Administrative et Logistique*

**Commissariat Central du XV<sup>ème</sup> arrondissement**

*Commissaire Principal Felkay, Commissaire central*  
*Attaché de Police Charnier, Chef de l'Unité de Gestion Administrative et Logistique*  
*Commandant Jung, Chef de l'Unité de Police de Quartier*  
*Commandant Cristofari, Chef du Bureau de Coordination Opérationnelle*  
*Capitaine Rougeot, Chef de l'Unité de Police de Quartier de Grenelle-Javel*

## **Annexe C**

### **Expériences observées à l'étranger**

Cette partie, basée sur un certain nombre d'observations réalisées à l'étranger (Belgique, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Portugal, Italie, Etats-Unis, Australie), s'articule en trois grands chapitres

*les tendances générales fortes démontrant l'actualité de la réforme des forces de sécurité dans les pays occidentaux,*

*des exemples détaillés permettant de mieux comprendre la mise en œuvre concrète de politiques d'amélioration en matière de fonctionnement des services mais aussi d'efficacité des forces sur le terrain,*

*les différents cas évoqués dans le rapport sont repris dans cette annexe de manière détaillée.*

## **C.1. Tendances générales fortes constatées**

### *C.1.1. Une augmentation des moyens mis à disposition des forces de sécurité*

Un consensus général existe sur le sujet de la réduction des chiffres de l'insécurité et le nombre de délits parmi les pays qui ont fait l'objet de ce *benchmark*. Cela se traduit par :

*l'augmentation des moyens mis à disposition des forces de sécurité,*

*l'augmentation des budgets alloués aux forces de sécurité (en part relative du budget total),*

*l'exacerbation d'une logique de résultat face à une logique de mise à disposition des moyens,*

*la recherche d'amélioration de l'efficacité des forces de sécurité (diminution de la part des tâches administratives).*

### *C.1.2. La communication transparente des plans d'actions gouvernementaux*

#### **Les plans comme moyens de communication politiques**

En matière de sécurité publique, les plans d'action gouvernementaux sont de précieux moyens de communication politiques. D'une manière générale, ces plans recèlent un certain nombre d'informations pertinentes quant à la définition des priorités stratégiques en matière de lutte contre la criminalité, la délinquance ou simplement des mesures de renforcement du sentiment de sécurité par la population. D'aucuns se limitent à un certain nombre de déclarations d'intentions ou de mesures de caractère général, quand d'autres plans stratégiques vont beaucoup plus loin en énonçant des objectifs à réaliser avec une précision tant qualitative que quantitative, sans oublier l'énumération des moyens mis en œuvre pour effectuer la mesure des résultats devant être affichés par les services de sécurité sur un horizon à 2, voire 3 ans !

De manière générale, chaque organisation *« doit constamment s'adapter aux nouvelles attentes ou exigences de la population en matière de services publics et en sécurité. Elle doit ainsi s'engager à redresser certaines situations ou pratiques jugées insatisfaisantes, à maintenir ou améliorer la qualité des services, et à développer de nouvelles approches permettant de mieux répondre aux besoins actuels ou prévisibles »*<sup>1</sup>.

Ces plans d'actions pluriannuels permettent ainsi de définir les grandes lignes d'orientation à moyen terme voire, pour les plus ambitieux, de référencer les mesures de réorganisation des forces de sécurité et de mise en place d'outils spécifiques. Dans cet esprit, ils servent aussi de support pour annoncer les réformes législatives nécessaires permettant d'accroître l'efficacité de la prévention, de la lutte contre le crime organisé, ou encore de la préparation individuelle et collective par l'information et la formation dans les domaines policier, correctionnel et de sécurité civile.

#### **Des programmes ambitieux en matière de sécurité publique**

Ces plans d'action recouvrent un périmètre assez vaste. En matière d'amélioration des services de police, ils renforcent le professionnalisme des services rendus et l'orientation de l'action de la police vers la satisfaction de la population.

En matière de lutte contre le crime et les actes d'incivilité, ils posent des objectifs chiffrés de réduction de la criminalité. Par ailleurs, ils contiennent une identification précise des meilleures pratiques relatives à la lutte contre la bureaucratie (diminution concrète du nombre de formulaires par exemple).

---

<sup>1</sup> *Préambule au Plan Stratégique 2001-2004 du Ministère de la Sécurité Publique de la Province du Québec, Canada, Jacques Brind'Amour*

Sur le plan des mesures concrètes de partenariat avec les services de Justice, on peut y trouver notamment des mesures visant à améliorer la réalisation de dossiers complets à produire devant la cour. Reste encore la mise en œuvre de nouvelles procédures, mais aussi la simplification et la modernisation de la présentation des preuves.

La gestion des ressources humaines concerne les agents et les officiers de police, mais également les civils exerçant des fonctions de support. Elle est abordée sous l'angle d'une plus grande affectation de temps passé aux actions de patrouille, mais aussi de la définition d'une stratégie de gestion des ressources. Sur ce point, les sujets traités concernent la formation des agents, l'amélioration de la flexibilité des forces, la mise en œuvre de politiques d'intéressement salariales, et l'amélioration de la gestion des compétences. Enfin, les préconisations sur les outils informatiques vont dans le sens d'une meilleure utilisation, avec notamment la mise en œuvre de fichiers informatisés communs, référentiels uniques.

## **C.2. Deux exemples détaillés de réforme**

### *C.2.1. La réforme de l'organisation policière au Canada – Province de Québec<sup>1</sup> : renforcer et rationaliser les services*

L'objectif premier des politiques ministérielles en matière de sécurité publique au Québec est de mettre en place une série de mesures pour améliorer de façon significative la qualité des services policiers dispensés, particulièrement en matière de lutte contre la criminalité. Depuis 1991, un certain nombre de mesures législatives ont permis de diminuer sensiblement le nombre de corps de police au sein de cette Province ainsi que de rationaliser et de mutualiser les coûts de structure.

Les nombreuses modifications survenues au cours des dernières années en matière policière dressent un portrait des forces et des faiblesses propres à la structure actuelle de l'organisation policière du Québec.

#### **Une Police en profonde mutation depuis 1991**

Depuis 1991, l'organisation policière au Québec a subi un certain nombre de transformations dont cinq d'entre elles méritent une attention particulière.

*la réforme de la fiscalité municipale en 1991,*

*la réforme de l'organisation policière en 1997,*

*l'examen des services spécialisés de police en 1997-1998,*

*la réforme de la professionnalisation policière en l'an 2000,*

*la réforme municipale (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002).*

Les nombreuses réorganisations des forces de sécurité de cette province ont ainsi permis de repenser et rationaliser un certain nombre de fonctions policières pour plus d'efficacité, dans une logique de gestion des coûts et d'égalité des services.

---

<sup>1</sup>Sources : entretien téléphonique avec Richard Poirier, Service de Gestion de l'application de la loi policière au Ministère de la Sécurité Publique de la Province de Québec, communications du Ministère de la Sécurité Publique du Québec (2002), plan d'action 2001-2004, du MSP 2001

### **La réforme de la fiscalité municipale**

En vertu des dispositions de la Loi de police (L.R.Q., chapitre P-13) qui prévalaient avant 1991, toutes les municipalités qui comptaient plus de 5.000 habitants devaient être obligatoirement desservies par des corps de police municipaux à moins que le gouvernement ne les en dispense, alors que celles de moins de 5.000 habitants avaient le choix entre une desserte municipale ou celle de la Sûreté du Québec.

Or, plusieurs municipalités de plus de 5.000 habitants ne se conformaient pas à leurs obligations légales, préférant s'en remettre à la Sûreté du Québec, dont les services étaient alors fournis sans tarification. Il en résultait donc une iniquité profonde pour les municipalités qui assumaient elles-mêmes les coûts de leurs services policiers.

En 1991, le gouvernement du Québec révisait en profondeur le partage fiscal avec le monde municipal. Était ainsi introduite pour la première fois une **tarification pour les services de base** de la Sûreté du Québec auprès des municipalités desservies par celle-ci.

Les objectifs visaient à inciter les municipalités de plus de 5.000 habitants à rencontrer leurs obligations légales et à introduire une meilleure équité fiscale entre ce premier groupe et les autres desservies par la Sûreté du Québec. Cette disposition a permis, qu'entre 1991 et 1996, 26 autres municipalités de plus de 5.000 habitants conviennent d'être desservies à l'avenir par un corps de police municipal. Il en fut de même pour 15 autres de moins de 5.000 habitants.

À la lumière des résultats de la réforme de 1991, il est apparu que l'organisation policière a été principalement façonnée par des impératifs fiscaux et ne répondait donc pas pleinement à des objectifs d'amélioration de la sécurité publique.

En effet, en l'absence d'une définition des services minimaux attendus des corps de police, tous pouvaient invoquer leur intérêt à mettre en place un corps de police, si petit soit-il, ou à bénéficier de celui d'une municipalité voisine à un coût inférieur ou égal à celui facturé pour les services de la Sûreté du Québec.

Par voie de conséquence, la Sûreté du Québec devait assumer la protection des municipalités n'ayant ni le potentiel financier, ni la capacité de convenir d'une entente inter municipale pour bénéficier d'une desserte par un corps de police municipal. L'absence de définition des services attendus des corps de police municipaux avait aussi pour effet que les assistances effectuées par la Sûreté du Québec, sans tarification celles-là, continuaient d'être requises de façon variable, c'est-à-dire en fonction des services que chacun des corps de police municipale s'estimaient aptes à donner en propre.

### **La réforme de l'organisation policière**

Nouvelles obligations de service : un premier règlement sur les services policiers de base entré en vigueur en janvier 1997. Ce règlement prévoyait

les services attendus pour les corps de police desservant des municipalités de moins de 5.000 habitants, de 5.000 à 14.999 habitants, de 15.000 à 49.999 habitants et de 50.000 habitants et plus. Les services de police desservant moins de 5.000 habitants étaient tenus d'offrir une présence policière continue (24 heures par jour), de protéger les scènes de crime jusqu'à l'arrivée des services requis de la Sûreté du Québec, de traiter les flagrants délits et d'organiser des activités de prévention.

De plus, la réforme de 1996, en raison notamment des nouvelles obligations de services et de l'augmentation des tarifs pour la desserte par la Sûreté du Québec, a conduit certaines municipalités à procéder au regroupement de leur desserte policière de sorte que le nombre de corps de police municipaux a continué de décroître pour atteindre le nombre de 137 au 31 décembre 1998, et ce malgré l'augmentation des populations desservies par ceux-ci.

### **L'examen des services spécialisés de police**

En 1997, le ministre de la Sécurité publique mettait en place un groupe de travail constitué des principaux organismes représentant les autorités policières, en vue de faire le point sur la prestation des services spécialisés de police au Québec.

### **La professionnalisation policière**

Au printemps 2000, la ministre d'Etat aux Affaires municipales et à la Métropole déposait un Livre blanc sur « *la réorganisation municipale* », lequel a conduit à diverses mesures législatives visant à réaliser, dans certains cas, et à favoriser, dans d'autres cas, des fusions de municipalités au Québec. En juin 2000, était adoptée une nouvelle Loi sur la police qui créait l'Ecole Nationale de police du Québec et lui confiait un rôle central dans la conception et l'offre de formations spécialisées pour le milieu policier. De même, cette loi rendait plus exigeantes les normes d'embauche des policiers et balisait les règles en matière d'éthique et de conflit d'intérêt. Dans la même foulée, un mécanisme d'information systématique du ministre était mis en place pour toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier. Ce mécanisme permet au ministre de s'assurer en tout temps de la conduite rigoureuse et transparente de l'enquête.

Cette réforme, quoique ayant un impact limité sur l'organisation des services policiers au plan territorial, confirmait toutefois la nécessité pour les corps de police d'apporter une attention particulière à la professionnalisation de leurs effectifs.

### *C.2.2. La réforme de la police en Grande-Bretagne : augmenter la présence et l'efficacité policières sur le terrain*

La réforme de la police de Grande Bretagne a pour objectifs principaux le renforcement du nombre d'officiers de police sur le terrain, une organisation et des pratiques de travail plus efficaces ainsi qu'une plus grande visibilité de la police. Le facteur d'atteinte de ces objectifs est principalement la réduction du temps dédié aux tâches administratives.

Un plan de réforme étalé sur 5 ans et permettant une appropriation progressive par les forces de police des nouvelles mesures est en cours de définition. Il serait basé à la fois sur la réorganisation du mode de fonctionnement des forces de police et sur l'optimisation des moyens mis à leur disposition.

#### **Cinq constats qui soutiennent une réforme en profondeur**

Les aménagements envisagés sont basés sur des constats multiples identifiés grâce au rapport du groupe de travail dirigé par Sir David O'Dowd (« 24 heures dans la vie d'un officier de police ») qui propose 52 nouveaux aménagements. Ce groupe de travail était composé d'officiers de police de tous grades et de membres du personnel civil. Les principaux constats faits par ce groupe de travail sont les suivants :

***Des forces de police en nombre insuffisant :** alors que le pays compte le plus grands nombre d'officiers de police recensés depuis le début de l'enregistrement des chiffres en 1921, la croissance du nombre d'officiers de police s'est cependant ralentie, notamment depuis 1997, date de l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement : 126.603 officiers, soit seulement 3,1 % de plus que l'année précédente.*

***Des formulaires multiples et longs :** on compte 250 formulaires de police différents à remplir. Certains de ces formulaires sont obsolètes et redondants. En outre suivant les services de police concernés, la longueur d'un formulaire peut varier ; c'est le cas du formulaire de déclaration des personnes disparues qui varie de 4 pages dans un service à 32 pages dans un autre.*

***Le temps passé sur le terrain dérisoire par rapport à celui passé au poste :** l'étude menée par Sir O'Dowd a notamment mis en évidence le fait que les policiers passent 47 % de leur temps au poste contre 17 % seulement en patrouille ou sur le terrain. Un autre constat fait état de 30 policiers retenus au Palais de Justice durant une journée entière sans être finalement appelés à la barre.*

*Des procédures d'interpellation inadaptées dans certains cas : pour certains délits mineurs, les policiers doivent interpellier le suspect et le conduire immédiatement au poste.*

*Une perception mitigée de la présence des forces de police par le grand public : la perception du public par rapport au travail de la police est généralement bonne. Néanmoins, seulement 37 % des gens sont satisfaits du niveau des patrouilles à pied et 39 % de celui des patrouilles en voiture. Les policiers eux-mêmes se sentent frustrés par le temps qu'ils passent au poste et par la lenteur des procédures criminelles.*

La reconquête de la voie publique et l'optimisation du temps passé sur le terrain sont les objectifs clés de cette transformation.

### **Les avantages majeurs attendus de la réforme sont les suivants**

Un nombre plus important et une plus grande visibilité des forces de police sur le terrain qui permettraient aussi d'améliorer la perception de la police par le public.

Les principales mesures proposées permettant d'augmenter le nombre de policiers présents sur le terrain sont les suivantes :

*continuer le plan de recrutement de la police de façon à atteindre en mars 2003 l'objectif de 130.000 hommes,*

*faire appel à d'anciens policiers ou policiers à la retraite pendant les périodes chargées ou dans le cadre d'opérations ou d'enquêtes nécessitant un effectif important,*

*réaliser des partenariats avec des supermarchés ou des chaînes de restaurants pour permettre aux policiers de déjeuner en dehors du poste de police à des tarifs préférentiels, encourageant ainsi le mélange avec les citoyens permettant une plus grande visibilité.*

### **Des patrouilles de polices plus nombreuses**

Dans les cas où les risques sont mineurs ou limités, il ne sera plus obligatoire que les policiers patrouillent par paire. Ils pourront donc patrouiller seuls, multipliant ainsi le nombre de patrouilles en cours.

Un temps plus important dédié au travail de police et une utilisation plus efficace de ce temps : la cible annoncée par le Ministre de l'Intérieur est la libération de 90.000 heures par an supplémentaires pour le travail de police.

**Les principales mesures sont les suivantes :**

*emploi de personnel civil formé, pour des tâches administratives habituellement exécutées par des policiers,*

*les policiers cités à comparaître seront désormais contactés par « bip » ou appelés sur un téléphone portable pour qu'ils se présentent au tribunal. Ils devront pour ce faire être soit occupés dans un poste de police ou en patrouille à moins d'une demi heure du tribunal,*

*les procédures d'interpellation pour des délits mineurs (vol à l'étalage, ...) sont allégées et ne nécessitent plus l'accompagnement immédiat du suspect au poste de police. Dorénavant, les policiers donneront sur place une convocation au suspect pour qu'il se présente au poste à une date ultérieure,*

*la longueur des 15 formulaires les plus utilisés sera divisée par deux, et le nombre total de formulaires notablement réduit. Par exemple :*

*l'abandon de l'utilisation du formulaire sur les véhicules volés puisqu'il peut désormais être saisi directement sur ordinateur. Cette mesure permettrait de gagner 41.250 heures par an,*

*la simplification du formulaire Phoenix utilisé pour la mise à jour du Fichier National sur la Criminalité. Cela permettrait de gagner 34.701 heures par an,*

*la fusion des 3 formulaires utilisés dans les cas d'appels téléphoniques anonymes ou malveillants. Cette mesure permettrait de gagner 13.750 heures par an.*

**Des moyens technologiques mieux utilisés et optimisés**

*Ces mesures permettent d'une part d'éviter aux policiers de revenir au poste de police pour recueillir certaines informations ou effectuer certaines recherches :*

*plus grande utilisation des ordinateurs et autres outils de communication portables,*

*investissement de 500 millions de livres soit environ 722 millions d'Euros pour l'implémentation d'Airwave, le nouveau système numérique de communication radio de la police,*

*évolutions du portail Internet de la police : environ 1.000 déclarations par mois sont transmises aux forces de police à travers le portail Internet. Une évolution informatique du portail permettrait de fournir une plus grande variété de services aussi bien aux policiers qu'aux citoyens notamment :*

*la déclaration de personnes disparues en ligne,*

*l'accès aux réponses des questions fréquemment posées,*

*l'accès à des conseils sur les mesures à prendre en cas de danger.*

Afin de mener à bien cette réforme, un Comité Directeur de Suivi de la Réforme de la Police a été créé. Il a pour rôle la coordination et le pilotage de la réforme. Il est composé de membres de la police, de magistrats et de députés. Sa présidence est partagée entre le Ministère de l'Intérieur et l'Association des Préfets de Police.

### *C.2.3. La leçon des réformes*

Au travers de ces exemples, nous avons pu observer que le souci de communication et de transparence des responsables politiques en matière de sécurité avait généralement pour corollaire des plans d'actions significativement ambitieux.

En outre, il est important de souligner que plus les pays sont transparents en matière de communication d'actions, plus ces pays sont ambitieux en termes de résultats et prennent en considération les mesures les plus innovantes en terme d'organisation des forces de sécurité.

Dans cet esprit, la Grande-Bretagne et le Canada sont les exemples les plus édifiants en matière de communication de plans d'actions ambitieux et transparents vis-à-vis des populations. Ces deux pays confrontent des objectifs chiffrés en matière de sécurité nationale à des plans d'actions locaux efficaces que communiquent les responsables des forces de sécurité de terrain.

La synthèse des plans d'actions peut être la suivante :

*augmentation des budgets alloués aux forces de sécurité,*

*recherche d'amélioration de l'efficacité des forces de sécurité,*

*exacerbation d'une logique de résultat versus une logique de mise à disposition des moyens,*

*contraintes budgétaires croissantes (diminution des coûts d'intervention, essai de calcul de coût des services de sécurité GB 98),*

*amélioration de l'image des forces de police auprès de la population civile.*

#### **La difficile gestion du paradoxe de la sécurité**

Face à un nombre croissant de défis posés à la sécurité des biens et des personnes, les services de police se sont résolument engagés dans une réforme difficile. Ces défis sont le produit des évolutions économiques, démographiques, politiques et technologiques qui, combinées, augmentent les risques de délits et le niveau de la criminalité.

La réussite de ces transformations réside dans la gestion du paradoxe de la sécurité, qui repose sur l'équilibre de deux courants contraires. Le premier élément est le degré d'exigence croissant de la société à l'égard de sa police. Le second se compose des pressions accrues sur le niveau des ressources policières qu'exercent les difficultés de recrutement, de fidélisation du personnel et l'impact des réductions budgétaires permanentes. Ces tendances et ces observations sont le reflet d'une évolution globale dans les différents pays observés.

### **C.3. Liste des cas étrangers cités dans le rapport.**

#### *C.3.1. Etats-Unis : le déport des appels non urgents<sup>1</sup>*

Depuis les vingt dernières années, les services de police aux Etats-Unis étaient confrontés à une croissance importante du volume d'appels auxquels les officiers devaient faire face (+ 43 % entre 1991 et 1998 dans la ville de Seattle). Dans un certain nombre de rapports commandés par les services de l'administration (Law Enforcement Assistance Administration), les analyses soulignaient les problèmes liés au rapport entre le nombre d'appels et les effectifs de Police en charge de leur traitement.

De ces rapports, différentes conclusions et diverses stratégies de gestion ont été avancées afin de répondre aux problèmes liés au décalage entre l'emploi du temps des patrouilles basé historiquement sur le volume d'appels en entrée plutôt qu'une affectation homogène et continue des forces de sécurité. L'idée était de se réapproprier les ressources existantes et mieux les organiser afin de contrôler plus efficacement les charges de travail des officiers de police.

#### **Stratégies proposées**

Réallocation interne des ressources afin d'égaliser les charges de travail des officiers et libérer du temps pour la prévention sur le terrain,

Répartition des appels reçus en amont afin de ne pas les affecter directement aux officiers de police et limiter le nombre d'appel nécessitant une réelle intervention policière,

Limiter le nombre d'appels en communiquant plus largement auprès du public sur l'utilisation du numéro d'appel unique pour les appels urgents (stratégie employée plus particulièrement au Canada). Par exemple, dans la ville d'Edmonton, Alberta, une campagne d'information publique a été menée afin d'inciter les habitants à appeler directement les stations de police locales pour les affaires traitant des vols, des accidents sans dommages corporels, et autres problèmes mineurs (Hawkins, 1996).

Dès 1996, afin de répondre à la croissance du nombre d'appels reçus et à sa gestion, la ville de Baltimore a choisi de mettre en place un nouveau centre d'appel unique "311" pour l'ensemble des services administratifs de la ville<sup>2</sup> et la gestion des appels non urgents. Ce numéro de contact s'apparentent au

---

<sup>1</sup> *Managing citizen call to the police : an assessment of non emergency call systems, U.S. Department of Justice, October 2001*

<sup>2</sup> *The Seattle Times, April 27, 1997; <http://www.seattletimes.com/extrafbrowse/html97/>*

“911” numéro d’appel unique des interventions urgentes déployé à travers le territoire nord-américain (Etats-Unis et Canada).

### **Le contexte particulier du numéro d’urgence unique aux Etats-Unis**

« Appeler les policiers » en utilisant le numéro d’appel unique 911 est selon Bayley la pierre angulaire du maintien de l’ordre d’une société démocratique. Tout citoyen, qu’il soit situé dans une ville, une banlieue, un village à travers les Etats-Unis peut mobiliser les services de police en composant simplement sur le clavier de son téléphone le numéro direct des services de sécurité. Droit « normal » et trivial pour n’importe quel citoyen aux Etats-Unis, il peut être considéré comme un privilège exceptionnel par des millions d’individus à travers le monde.

Le numéro d’appel national, 911, a été à l’origine proposé au public comme moyen d’obtenir les services de police, les services de lutte contre le feu et le personnel médical pour les cas d’urgence. Il a profondément amélioré les services aux citoyens nécessitant une aide spécifique.

Pourtant, dans les années 1980, il était devenu clair que le 911 ne pourrait représenter un moyen de réduire la criminalité ou augmenter le nombre de personnes interpellées en flagrant délit et que son efficacité pouvait être remise en cause. Des études américaines dans plusieurs villes du territoire<sup>1</sup>, Kansas City et San Diego notamment, ont démontré que des facteurs humains peuvent freiner l’efficacité de l’utilisation de ce numéro d’appel.

Courant juillet 1996, Bill Clinton, appelait de ses vœux l’amélioration des services rendus par les forces de sécurité à travers le territoire et le renforcement du travail de prévention policière par la mise en place de mesures limitant la croissance du nombre d’appels vers le 911. Durant cette période un certain nombre de corps de police revoyaient ou mettaient en œuvre de nouvelles solutions technologiques pour répondre à ce problème.

### **Baltimore, ville pionnière pour la gestion des appels d’urgence**

Après la mise en place d’un numéro d’appel unique en 1968, et suivant la décision de généraliser la mise en place d’un numéro de contact pour les appels non urgents sur l’ensemble du territoire américain, la ville de Baltimore a décidé l’installation de ce deuxième numéro d’appel en 1996.

### **Les leçons à tirer de cette expérience**

#### *Observations générales*

---

<sup>1</sup> (Spelman et Brown, 1981)

*réduction du nombre total d'appels sur le numéro d'appel «urgent» 911 de 25 % liée à la mise en place du 311,*

*« utilisation citoyenne » de ce nouveau numéro d'appel : un grand nombre d'appels non urgents ont été assez rapidement dirigés vers le numéro d'appel associé : vols, problèmes de parking, bruits, destruction de propriétés, paris et personnes suspectes... Augmentation du nombre total d'appels (911+311) essentiellement liés aux plaintes de problèmes mineurs,*

*instauration d'un moyen de communication central pour les services de proximité.*

### *Organisation du travail*

*diminution des appels adressés aux officiers de police pour demandes d'interventions (89. 000 appels) dans les deux ans qui ont suivi la mise en place du numéro des appels non urgents,*

*diminution du temps moyen passé par les unités de patrouille à répondre à tous les types d'appel après affectation par le centre d'appel estimé à 11 % après la mise en place du 311,*

*fonctionnement de type centre d'appels avec une mise en œuvre et une gestion par des agents civils particulièrement adaptés (coût et formation).*

### *Enseignements de la mise en oeuvre de centre d'appels non urgents*

*on observe effectivement une diminution du nombre d'appels urgents (centralisation d'un seul numéro d'appel) de 25 %,*

*ce « non succès », au regard du peu de temps gagné par les forces de sécurité après la mise en place d'un numéro de contact dédié aux appels non urgents, est à relativiser par la non-réorganisation de la manière de travailler et notamment d'affecter les appels aux forces de sécurité pour demande d'intervention,*

*enfin, il apparaît qu'un centre d'appel pour les appels non urgents ne doit pas être organisé d'une manière identique aux centres d'appels pour le traitement des appels urgents et la gestion d'interventions policières rapides.*

### *C.3.2. Belgique : la gestion de fonctions administratives par du personnel civil*

Les Polices Fédérale et Locales comptent un nombre de plus en plus important de membres du personnel civil. Ce personnel n'a pas de compétences policières dans le pays et effectue des tâches spécialisées dans les domaines les plus diversifiés au sein des structures administratives de la Police. Les fonctions occupées par les emplois civils sont essentiellement des tâches spécifiques demandant une expérience et une formation particulières tels que les ingénieurs civils ou programmeurs et des fonctions considérées comme « supports » tels que commis-dactylos, comptables, travailleurs sociaux, artisans... en fonction des compétences et du niveau d'études. L'engagement dans les services de police aujourd'hui est effectué de manière contractuelle (d'employé ou d'ouvrier), à temps plein ou partiel (avec un minimum de 13 heures par semaine).

#### **Les dispositions de carrière induites par la mise en place d'un nouveau statut d'employé**

A partir du 1<sup>er</sup> avril 2001, un nouveau statut est proposé aux membres du cadre administratif et logistique de la Police. Il s'agit du statut CALOG. Ce statut concerne le personnel civil et lui offre une possibilité de carrière évolutive. Pendant les 5 ans qui suivent l'entrée en vigueur du nouveau statut, un certain nombre d'examens seront organisés par niveau et par régime linguistique afin de permettre au personnel contractuel de devenir statutaire. Ces examens se composent d'une partie générale et, le cas échéant, d'une partie spécifique propre à l'emploi concerné.

Il existe quatre niveaux : A, B, C et D qui correspondent respectivement aux niveaux 1, 2, 2+ et 3 de la fonction publique fédérale.

Désormais statutaires, des possibilités de promotions accompagnées d'une évolution pécuniaire sont données au personnel civil. Ces promotions telles que celles mises en place pour la fonction administrative classique sont accessibles moyennant une certaine ancienneté et, selon les cas, la réussite d'examens complémentaires.

## Photographie et objectifs de la situation de l'emploi dans les services de sécurité en Belgique

	Le cadre planifié du personnel				Situation décembre 2002			
	Personnel policier	Personnel non policier	Total		Personnel policier	Personnel non policier	Total	
Directions générales opérationnelles	8992	1344	10336	81,53%	8670	977	9647	80,24%
Directions générales non opérationnelles	572	1769	2341	18,47%	1301	1074	2375	19,76%
Police fédérale	9564	3113	12677		9971	2051	12022	
	75,44%	24,56%			82,94%	17,06%		

source : *Police fédérale de Belgique*

Le cadre planifié du personnel de la police fédérale prévoit actuellement 12.677 emplois desquels plus de 81 % sont au profit des directions générales opérationnelles. Près de 25 % de l'ensemble des emplois de la police fédérale sont prévus pour des membres du personnel civil. Dans le futur, les efforts nécessaires seront fournis pour augmenter encore ces deux pourcentages. Le commissaire général et les directions générales non opérationnelles devraient pouvoir disposer d'une capacité de 341 FTE pour pouvoir soutenir non seulement les directions générales opérationnelles mais aussi les polices locales. De plus, les membres du personnel de la police fédérale qui sont mis à disposition entre autres du SAT, du Comité P et R et des gouverneurs de province sont aussi comptés dans cette capacité. En décembre 2002, la situation des effectifs présentait un déficit de 655 personnes. Le déficit en membres du personnel civil est seulement partiellement compensé par un surnombre en policiers.

Pour être engagé comme membre du personnel civil à la Police en Belgique il convient de répondre aux critères de sélection suivants :

- être Belge ou ressortissant d'un autre pays de l'Union européenne,*
- avoir une conduite compatible avec les exigences de l'emploi visé,*
- jouir de ses droits civils et politiques,*
- avoir satisfait aux obligations légales en matière de service militaire,*
- être en possession du diplôme ou certificat d'études correspondant au niveau requis pour occuper l'emploi visé,*
- posséder l'aptitude physique requise pour l'exercice de la fonction visée,*
- avoir 18 ans lors de l'admission,*
- avoir réussi les épreuves de sélection.*

### Les leçons à tirer de cette expérience

Cette pratique est déjà en œuvre dans certains pays anglo-saxons avec un recours à la population civile au sein du dispositif de sécurité : Grande-Bretagne, Etats-Unis, Irlande, Belgique. Ce recours est un levier important des gouvernements pour réduire les tâches dites « *non stratégiques* » et permettre aux forces de sécurité d'augmenter leur temps de travail sur le terrain. Il est important ici de relativiser la part de travail affectée à des agents civils parmi les forces de police. En effet, seules les tâches administratives, voire les procédures d'arrestation ou d'escortes, sont dévolues aux emplois civils.

Dans le cadre de cette amélioration des temps passés sur le terrain par les forces de sécurité deux leviers sont communément admis :

*recours à des agents civils pour les tâches non stratégiques des forces de sécurité (gestion des RH, logistique, finances, télécom-informatique, formation professionnelle),*

*amélioration des outils mis à la disposition des officiers afin de limiter les tâches administratives au poste.*

Il en résulte généralement une réduction des tâches administratives par la rationalisation des organisations et la diminution des procédures avec notamment une limitation de la saisie d'informations redondantes, une diminution du nombre de formulaires et du recours aux supports papier.

Cette rationalisation ne conduit pas systématiquement à des réductions d'effectifs policiers liées à la modernisation des tâches ou à leur réduction. Les orientations du gouvernement britannique montrent en effet des mesures complémentaires : la réduction des tâches administratives pour une amélioration de l'efficacité des forces de sécurité couplée à une augmentation générale du nombre de policiers (+ 5.400 en 2 ans)<sup>1</sup>. L'objectif étant d'imposer une politique forte en faveur d'une diminution générale du sentiment d'insécurité, ainsi qu'une réduction significative du nombre de délits et crimes.

---

<sup>1</sup> Source : *The national policing plan 2003 – 2006, november 2002*

### *C.3.3. Royaume-Uni : un service central de solutions techniques et informatiques<sup>1</sup>*

Cet exemple détaille la mise en place d'un support de niveau central fournissant des services, solutions techniques et informatiques communes à l'ensemble des forces policières du Royaume-Uni, appelé **PITO** (*Police Information Technology Organisation*).

PITO fournit des solutions technologiques, des systèmes de communications et des services associés aux services de police ainsi qu'aux organismes de lutte contre la criminalité et de justice du Royaume-Uni. Cette structure joue également un rôle dans l'achat de marchandises et de services afin d'améliorer les coûts par le groupement des commandes des services de sécurité.

Direction dépendant du Ministère de l'Intérieur britannique (*Home Office*), ce service de niveau central a été érigé en direction autonome en 1996.

Son modèle économique est dès lors singulièrement revu, puisque bénéficiant d'une part de subventions publiques délivrées par le Ministère, cette structure dispose également de revenus de concessions de services et facturations des prestations délivrées à l'ensemble des forces de sécurité.

PITO est actuellement composé d'environ 400 personnes localisées au sein d'une agence centrale. Ces personnes sont secondées par des agents de police disséminés au sein de l'organisation policière. Les profils et la compétence des employés permettent de répondre à des problématiques diverses auxquelles peuvent être confrontées les forces de sécurité à travers le territoire :

*des analystes techniques en systèmes d'information,*

*des spécialistes financiers à même d'élaborer et vérifier chaque plan de financement informatique des forces de sécurité.*

Indépendante, cette structure travaille en étroite et permanente collaboration avec l'association des officiers de police en chef (ACPO), l'association des autorités de police (APA) et le *Home Office* afin d'adapter son offre de services et d'outils aux besoins des acteurs de la sécurité du Royaume. Une majeure partie de sa mission est ainsi l'exécution de la stratégie nationale en matière de systèmes de communication et d'information pour les services de police (NSPIS) en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.

---

<sup>1</sup> Sources : Entretiens téléphoniques, Paul Crook, James Taylor, Rapport d'activité et Plan d'actions du PITO, Police Information Technology Organisation

Les solutions produites ne sont aucunement imposées mais étudiées puis adoptées par les services de Police sur le territoire britannique. Les standards définis en collaboration avec l'association des préfets de police sont en revanche généralisés et imposés pour les développements futurs des outils informatiques (exécution de la stratégie nationale).

### **Objectifs et avantages de la création d'une structure centralisée**

PITO vise à soutenir la police britannique et d'autres organismes de lutte contre la criminalité et de justice. Il entend améliorer l'efficacité des outils mis à disposition des forces de sécurité (outils opérationnels et outils administratifs) et basés sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ces outils peuvent être aujourd'hui directement fournis par PITO ou bien livrés par contrats de fournisseurs préalablement désignés par PITO.

Ses objectifs principaux sont de :

*développer, délivrer, maintenir et contrôler la livraison des outils informatiques et des systèmes de communications nationaux dans le domaine du maintien de l'ordre,*

*maintenir une approche stratégique des systèmes locaux de technologie de l'information, par la coordination de leur développement et la définition de normes pour les systèmes communs (modèles de données standards),*

*déterminer en collaboration avec les forces de police leurs besoins communs en matière de services, leurs conditions pour interfacier les données publiques à d'autres organismes de lutte contre la criminalité et de justice, et exploiter les technologies développées répondant à ces exigences,*

*diminuer les coûts financiers par l'utilisation de systèmes d'information et de communication par les forces de police,*

*réduire les coûts de structure en fournissant des services d'achats groupés, la gestion de contrats et la fourniture de conseils externes,*

*conseiller les services des ministères, en fonction de leurs besoins, en matière d'utilisation des systèmes d'information et des outils informatiques par les forces de police.*

### **Des projets et réalisations ambitieux pour les services de sécurité**

Depuis ces attributions, PITO a réalisé un certain nombre d'outils permettant d'améliorer l'efficacité des forces de sécurité au Royaume-Uni.

*projet NSPIS (National Strategy for Police Information Systems) :*

- le projet NSPIS est une suite d'outils permettant d'améliorer l'efficacité du système criminel de justice (CJS) du Royaume-Uni. En liant différentes solutions, PITO a pour objectif de fournir des

outils opérationnels permettant de soutenir le maintien de l'ordre, ainsi que le travail opérationnel des forces de sécurité. L'objectif principal est avant tout de libérer les officiers par la réduction des tâches administratives et les ressaisies des agents afin de favoriser les activités de maintien de l'ordre et rendre le travail sur le terrain plus efficace. NSPIS se concentre sur la production de logiciels standards pour un usage normalisé au niveau national. La production d'applications individuelles afin qu'elles puissent être regroupées dans une suite logique pour faciliter leur développement et leur déploiement à travers du pays,

*quelques exemples d'outils développés dans le cadre du projet NSPIS :*

*Vehicle Procedures Fixed Penalty Office (VP/FPO) :* logiciel permettant de suivre la gestion des contraventions et de leur paiement. Ce système a été déployé dans près de 38 corps de police à travers le Royaume-Uni,

*Case Preparation :* logiciel permettant de gérer les différentes affaires depuis leur naissance jusqu'à leur clôture. Cet outil de gestion permet en outre de créer les documents et référencer les pièces justificatives par les agents de sécurité (police), mais également par les autorités de justice (instructions) en étant interfacé avec les autres systèmes d'information liés au NSPIS. Ce logiciel est en cours de généralisation et de distribution au niveau des forces de Police depuis début 2002,

*projet PNN :*

PITO fournit également le réseau national de police (PNN : réseau de données et de télécommunications) ainsi que le système automatisé national d'identification d'empreintes digitales (NAFIS).

### **Les leçons à tirer de cette expérience**

PITO constitue un exemple illustrant parfaitement l'idée de partage des « meilleures pratiques » : création de structures de gestion communes ou partage des outils mis à la disposition des forces de sécurité.

Les principaux avantages de la création de telles structures sont :

*la définition de solutions nationales en matières d'outils technologiques à l'usage des services de Police et des organes de Justice associés,*

*la définition de standards technologiques (normes, modèles de données...),*

*la mise en commun des meilleures pratiques identifiées et capitalisation sur les méthodes de travail,*

*des recommandations stratégiques en matière de pilotage de projets informatiques,*

*une activité support pour les petites structures,*

*un personnel compétent dans le domaine des systèmes d'information et des aspects budgétaires.*

#### *C.3.4. Etats-Unis : un outil de gestion des correspondances courrier*

Cet outil rend le processus de gestion du courrier plus efficace en permettant la réduction du temps de réponse aux demandes extérieures aux services de police et en augmentant la transparence du traitement de ces réponses grâce à un système de suivi électronique.

Avec la mise en place de ce nouvel outil, les demandes par courrier sont transmises électroniquement aux responsables de chaque service à l'intérieur duquel la demande sera documentée et un statut attribué. Une fois traitée, la réponse est transmise électroniquement pour revue et approbation. La version définitive de la réponse est archivée dans cet outil de gestion des correspondances.

#### **Le contexte d'une correspondance officielle débordante**

Chaque année, plus de 2.000 assignations et lettres du Bureau du Gouverneur, du Parlement, et du public sont transmises aux services de la Direction de la Police Nationale pour des demandes diverses. Les courriers transmis par ces différentes sources nécessitent des traitements internes, le recours à différents interlocuteurs et services internes pour être finalement validés par les chefs de services avant que les réponses ne soient transmises aux demandeurs.

La procédure antérieure à la mise en place de cet outil de collaboration était lourde, fastidieuse et traitée par courrier interne. L'absence de traçabilité de l'évolution des demandes au sein de la Police Nationale posait des problèmes notamment lorsque la Direction était appelée à répondre sur le statut d'une demande en cours.

L'utilisation d'un outil équivalent à celui mis en place au Bureau du Gouverneur améliore aujourd'hui sensiblement le temps et la transparence du processus de réponse aux courriers. Dans le cadre de l'utilisation de cet outil, les courriers sont archivés et transmis électroniquement aux personnes appropriées dans les services de Police Nationale. A la réception de chaque courrier, le personnel de la Police confirme le statut du courrier avec le système de suivi sur l'ensemble du processus de création et d'approbation des réponses. De même tout au long de la procédure, des membres désignés du personnel ont accès en temps réel à l'avancement du traitement du courrier, permettant ainsi une réponse immédiate aux questions concernant le statut d'une demande.

### **Gains escomptés par cette initiative**

Le nouvel outil offre deux avantages majeurs à la Police Nationale de Pennsylvanie :

*Une réduction notable du temps total alloué au traitement du courrier. Il fallait généralement une journée entière pour que les ébauches de réponses soient transmises par courrier interne entre les différents services de Police. La mise en place de ce système de correspondance électronique fluidifie aujourd'hui la collaboration interne et permet ainsi de réduire le temps total de réponse à un courrier (cf. tableau ci-dessous).*

*Une transparence accrue des services vis-à-vis du Bureau du Gouverneur et des administrés. En Equivalent Temps Plein (ETP), le personnel de la Direction passe en moyenne 10 à 15 % de son temps à suivre l'état d'avancement des demandes. Le système de traçage en ligne du courrier va considérablement réduire ce temps en donnant un accès en temps réel au statut des courriers. Ceci représentera une amélioration significative de la qualité du service et de*

*la perception qu'ont les administrés de la transparence de la Police Nationale de Pennsylvanie.*

---

Gains/Axes d'amélioration	Gains/Facteurs d'amélioration	Hypothèses d'estimation d'économies
Réduction du temps de traitement du courrier	Transmission/Approbation électronique des ébauches de réponse. Possibilité pour le personnel de corriger les ébauches de réponses en ligne	<i>1 ETP* à la Direction revoit et corrige le courrier</i> <i>25 ETP par Agence revoit et corrigent le courrier</i> <i>20 % - 40 % de réduction du temps consacré à la transmission/approbation du courrier</i> <i>1 ETP – 1,5 ETP</i> <i>le coût moyen par ETP est de 40.000 \$</i>
Réduction du temps de réponse aux questions sur le statut des courriers	Accès du personnel administratif en temps réel au statut du courrier	<i>0,5 ETP à la Direction gère les questions portant sur le statut des courriers</i> <i>60 % - 80 % de réduction du temps de réponse aux questions portant sur le statut des courriers.</i> <i>0,25 ETP – 0,4 ETP pourrait être libéré pour d'autres tâches.</i>

---

---

*le coût moyen par ETP est de \$ 40.000*

---

\* ETP = Equivalent Temps Plein



### *C.3.5. Espagne : la saisie des plaintes sur Internet pour les délits mineurs<sup>1</sup>*

*L'Oficina Virtual de Denuncia (OVD) est un service en ligne de la police nationale espagnole qui gère les dépôts de plaintes des citoyens pour des délits mineurs.*

*L'OVD permet à la fois aux citoyens et aux forces de police de simplifier et d'alléger les démarches concernant le dépôt de ce type de plaintes.*

*Un citoyen voulant déposer une plainte peut le faire par l'intermédiaire de ce service ; il décrit en quelques clics et tout en restant chez lui la nature du délit, puis prend note d'un numéro qui lui sera demandé lorsqu'il se rendra au commissariat. L'information, cryptée, est centralisée puis redistribuée aux commissariats correspondants. Le citoyen se rend, sous 72 heures, au commissariat pour signer sa plainte ; pas d'attente, le plaignant a juste à indiquer le numéro de référence obtenu lors de son enregistrement sur Internet et à signer sa plainte.*

#### **Le contexte d'une modernisation des rapports de l'Etat avec ses citoyens**

*Depuis la fin des années 1990, le gouvernement espagnol souhaite moderniser sa structure et faire évoluer ses relations avec les citoyens. Un programme a été lancé, infoXXI, qui comprend différents axes de développement des nouvelles technologies, en terme de recherche, de formation et d'utilisation. La démarche visait à passer de 12.000 démarches administratives à 6.000 ou 5.000.*

*Concernant l'évolution de l'administration espagnole, les enjeux principaux sont les suivants :*

*réduire les coûts de fonctionnement des administrations,*

*établir une relation nouvelle entre l'Etat et le citoyen,*

*augmenter la rapidité et la transparence des processus administratifs,*

*réduire le nombre de démarches administratives et les simplifier par l'intermédiaire d'un portail unique (projet Pista Ventanilla Unica).*

#### **Les solutions retenues pour cette réforme**

---

<sup>1</sup> Sources : Informations recueillies auprès de Giuseppe Zilioli, commission européenne, Mauricio Pastor Serrano, Commissaire en chef de la zone informatique de la direction générale de la police, Vicente Sanz Flores, Chef du service informatique de la direction générale de la police

Dans cette optique, la direction générale de la police a depuis 1997 intensifié ses efforts pour développer sa structure Internet.

La réduction de l'accumulation des procédures des forces de police est une volonté qui a conduit à la création, le 19 décembre 1999, de l' *Oficina Virtual de Denuncia*.

Du **point de vue du citoyen**, ce service simplifie et accélère les démarches ; il peut rester chez lui et enregistrer sa plainte, sans avoir à se rendre dans un commissariat, faire la queue et passer ensuite 30 minutes (temps moyen) pour dicter sa requête à un agent de police. Il doit en revanche se rendre au commissariat pour signer sa plainte.

Du **point de vue des forces de police**, ce service allège grandement leur travail. Ils reçoivent l'ensemble des plaintes concernant leur commissariat chaque matin et n'ont plus qu'à attendre que le plaignant vienne pour imprimer la plainte et la lui faire signer.

L'implémentation de la signature électronique, prévue pour la fin de l'année 2003, allègera encore plus ces démarches ; les commissariats n'auront plus à gérer ces requêtes ni le citoyen à se déplacer pour concrétiser sa démarche.

#### **Les résultats obtenus par cette réforme**

Le succès de ce service est indéniable ; depuis sa création, le site a enregistré 59.606 plaintes et permet aujourd'hui d'en traiter en moyenne 200 par jour sur l'ensemble du territoire espagnol. Il est à noter que le site est géré par le service informatique de la direction générale de la police.

En termes de gain, sur une base de 30 minutes passées par plainte, 100 heures par jour sont économisées grâce à ce service.

D'après Vicente Sanz Flores, chef du Service Informatique de la Direction Générale de la Police, plus de 10 % des plaintes ne concernant pas de délits corporels, sont aujourd'hui effectuées sur Internet.

### *C.3.6. Etats-Unis : un outil de gestion des poursuites en ligne*

Mise en place d'un outil permettant aux services de la Police Nationale et aux Polices Municipales de remplir, soumettre et accéder aux procès-verbaux électroniquement.

L'ajout de ce nouvel outil doit réduire de façon notable le temps requis pour corriger et traiter les PV, annuler les coûts liés à la fabrication et à l'envoi des PV et améliorer l'accès aux statistiques liées aux PV.

#### **Le contexte d'une simplification du traitement des procédures**

La soumission en ligne des procès-verbaux va considérablement améliorer et accélérer la saisie d'informations ainsi que la transmission et la correction des données qu'ils contiennent. Depuis 1996, le Code de la Route National exige que la Police Nationale enregistre de façon standardisée tous les procès-verbaux. Courant 2000, l'Agence de Recherche et Développement (ARD) a recueilli et traité environ 3. 000 procès-verbaux.

Les procédures antérieures étaient relativement laborieuses et nécessitaient que chaque procès verbal soit contrôlé manuellement et corrigé avant d'être scanné et enregistré. En plus du traitement des procès-verbaux, le personnel de l'ARD consacrait un temps important à chercher et à répondre aux demandes de la police municipale ainsi qu'à se conformer à l'obligation légale de produire des statistiques sur les procès-verbaux.

Cet outil a permis de fluidifier l'ensemble du processus lié aux procès-verbaux en permettant à la Police Nationale et à la Police Municipale de remplir, soumettre et accéder aux procès-verbaux électroniquement. L'outil apporte une plus grande aisance à la Police Nationale et la Police Municipale, ainsi qu'une importante réduction des coûts de l'Agence de Recherche et de Développement.

#### **Les leçons tirées de cette expérience**

L'outil de gestion des procès-verbaux en ligne offre trois avantages majeurs aux services de Police Nationale :

*une réduction importante du temps nécessaire à la correction et au traitement des procès-verbaux. Environ 15 % de tous les procès verbaux reçus par l'Agence de la Recherche et du Développement sont incomplets et nécessitent une revue complémentaire avant d'être scannés et enregistrés dans le système. L'outil de gestion en ligne résout ce problème en empêchant que les procès-verbaux ne soient enregistrés dans le système tant que l'ensemble des champs n'est pas renseigné, et en téléchargeant le procès-verbal directement dans le système,*

la disparition des coûts de fabrication et d'envoi des procès verbaux. Tous les ans, l'Agence de Recherche et de Développement dépense environ 4.000 \$ soit environ 4.000 € dans la fabrication et l'envoi des procès-verbaux aux 1.300 services de la Police Nationale de Pennsylvanie. L'outil de gestion des procès-verbaux en ligne va complètement annuler ces coûts,

la possibilité pour les organismes légaux et gouvernementaux d'obtenir les statistiques relatives aux procès-verbaux. L'Agence de Recherche et de Développement reçoit chaque semaine des appels des bureaux de la Police Municipale et d'autres administrations réclamant des statistiques spécifiques par région sur les procès-verbaux. Donner à d'autres administrations un accès direct aux données des procès-verbaux fait disparaître la nécessité pour le personnel de l'ARD de passer du temps à répondre à ces demandes.

---

Gains/Axes d'amélioration	Gains/Facteurs d'amélioration	Hypothèses d'estimation
Réduction des coûts de traitement des PV	Téléchargement direct à partir de la Base de données des PV Possibilité pour la Police Nationale et la Police Municipale de faire des requêtes dans la Base de données des PV Moins de personnes nécessaires au traitement des statistiques sur les PV	1,5 ETP* gère actuellement le traitement des PV et les statistiques sur les PV 80 % - 100 % de réduction du temps de traitement des PV et de la production des statistiques. 1 ETP - 1,25 ETP pourrait être libéré pour d'autres tâches le coût moyen par ETP est de \$ 40.000

---

---

Réduction des coûts de fabrication des formulaires et des coûts d'envoi.	Plus besoin de commander les formulaires auprès d'un fournisseur externe Disparition des frais d'envois	<i>l'ARD impute annuellement 3.000 \$ de coût de fabrication des formulaires et 1.000 \$ de frais d'envoi</i>
--	--	---

---

\* ETP = Equivalent Temps Plein

### *C.3.7. Etats-Unis : une bibliothèque électronique en ligne*

La bibliothèque électronique en ligne de la Police Nationale est un référentiel centralisé, accessible par navigateur, indexé, muni d'un moteur de recherche (par mot clé) pour l'ensemble des règlements, procédures, normes et formulaires. Elle améliore l'efficacité de l'organisation en mettant à disposition des personnels de police et des personnels civils des services de Police un accès instantané à des informations à jour et vitales pour eux. Afin de s'assurer que les besoins actuels et futurs de Police sont satisfaits, la bibliothèque électronique a été créée sur la base d'une infrastructure flexible de façon à permettre des évolutions et des fonctionnalités futures plus complexes.

En outre, la bibliothèque électronique intègre une fonctionnalité de gestion du contenu solide, permettant ainsi de mettre à jour les règlements et les procédures en ligne. Enfin, la bibliothèque électronique a été dotée d'une capacité d'archivage permettant aux services de rechercher et fournir d'anciens documents si besoin.

#### **Le contexte d'une amélioration de l'accès à l'information au service de la productivité policière**

La création d'un référentiel centralisé pour l'ensemble des règlements, procédures, standard et formulaires de la Police Nationale a optimisé l'efficacité et la productivité apportant aux employés de Police un accès instantané à des informations cruciales pour leurs missions. Auparavant, les employés de la Police Nationale devaient soit : demander les règlements, procédures, normes et formulaires au service approprié, soit les rechercher sur l'intranet des services. En plus d'être difficile à obtenir, l'information n'était pas toujours à jour ou exacte.

La bibliothèque en ligne de la Police a pallié ces problèmes en assurant un référentiel à jour et précis de tous les règlements, procédures, normes et formulaires. L'outil est basé sur une architecture légère et est directement exploitable à partir d'un accès « navigateur ». Il est un référentiel indexé à toutes les publications de l'agence, accessible au travers de l'Intranet des services de Police.

Le personnel de police et le personnel civil peuvent rechercher toute la documentation indexée par mot clé. De plus, tous les règlements et procédures ont un lien vers leur documentation et leur description. Côté application, la bibliothèque de la Police Nationale est dotée d'une fonctionnalité robuste de gestion en ligne du contenu, permettant ainsi aux responsables du contenu de l'Agence de Recherche et de Développement de mettre à jour en ligne les règlements et les procédures.

Le service étant régulièrement mis à contribution par diverses entités légales pour fournir d'anciens documents, la bibliothèque électronique sera dotée

d'une capacité d'archivage, permettant ainsi au personnel autorisé de rechercher et de fournir d'anciens documents référencés.

### Les leçons tirées de cette expérience

La bibliothèque électronique en ligne de la Police Nationale offre un avantage majeur en améliorant l'accès aux normes, règlements, procédures et formulaires actualisés. En ayant accès à un référentiel central contenant une information à jour et exacte, les employés de Police sont à même de trouver les normes, règlements, procédures et formulaires, plus facilement et plus rapidement.

---

Gains/Axes d'amélioration	Gains/Facteurs d'amélioration	Hypothèses d'estimation d'économies
Réduction du temps passé à la recherche et à la localisation d'informations	Base de données centralisée pour l'ensemble des procédures, normes et formulaires des services de police	<i>ETP* moyens libérés 1-2 heures par an dans la localisation d'informations</i> <i>ETP moyen travaillé 2.000 heures par an</i> <i>2,5 ETP à 5 ETP peuvent être libérés pour d'autres activités</i> <i>coût moyen par ETP . 40.000 \$</i>
Réduction des coûts d'envoi / distribution	Possibilité pour l'ensemble du personnel de police d'accéder aux normes, formulaires et procédures de manière électronique.	<i>les services engageaient environ 10.000 € de dépenses annuelles d'envois pour des procédures et formulaires</i> <i>60 – 80 % d'économies</i>

---

\* ETP = Equivalent Temps Plein

### *C.3.8. Espagne : un système d'enregistrement et de suivi des investigations.*

Le projet SRI (*Sistema de Registro de Investigaciones de drogas*) est un outil utilisé dans le cadre de la lutte contre la drogue par les forces de sécurité en Espagne. Il sert à coordonner les actions des différents corps de Police en Espagne et à éviter les activités parallèles, voire les redondances en matière d'initiatives et d'investigations policières. Ce projet très récent vient d'être mis en place, il est donc encore difficile de dresser un bilan exhaustif des résultats obtenus.

#### **Le contexte d'une coordination de la lutte antidrogue entre les services sociaux et la police espagnole**

Le Plan National sur les Drogues (PNSD) est une initiative gouvernementale dépendante du Ministère de l'Intérieur Espagnol destinée à coordonner et à renforcer les politiques qui, en matière de drogues, sont menées à bien par les différents services publics (services de sécurité notamment) et les organismes sociaux en Espagne. Ce plan coordonne l'ensemble des actions en matière de lutte contre la drogue entre ces différents services.

Ses principaux objectifs, tels que définis par le gouvernement espagnol, sont les suivants :

*promouvoir une politique de prévention afin de diminuer l'offre et la demande de drogues,*

*renforcer un réseau de centres pour l'assistance et la réadaptation de personnes ayant des problèmes dérivés de la consommation de drogues, promouvoir les réinsertions sociales,*

*développer les réformes légales nécessaires pour affronter avec succès les problèmes en rapport avec la consommation et le trafic de drogues,*

*coordonner les actions conjointes et efficaces de tous les organismes d'Etat destinés au contrôle de l'offre de drogue. Dynamiser les programmes et les activités des différentes institutions autonomes, locales et organisations non gouvernementales impliquées dans les actions de lutte contre la drogue,*

*favoriser la responsabilité et la participation de tous les citoyens.*

La multiplicité des corps de police et des services administratifs intervenant dans le secteur de la lutte contre la drogue ainsi que sur les investigations et différentes recherches est un facteur de dispersion des actions. Les domaines de compétences ne peuvent contraindre les actions de lutte contre les organisations mafieuses uniquement localement. Au contraire, les actions doivent être étendues à l'ensemble du territoire espagnol, voire même à des pays tiers impliqués.

Chaque corps de sécurité de l'Etat et d'autres services de l'administration centrale développent leurs propres enquêtes dans le domaine de la drogue, blanchiment de capital et délits par ses propres moyens. Les initiatives individuelles des différents services de sécurité peuvent ainsi générer un certain nombre d'actions parallèles, redondantes et parfois néfastes pour les autres corps de police.

Cette situation a engendré la nécessité de doter les différents corps de sécurité et autres organismes de l'administration centrale d'outils de recherche afin de prévenir et éviter ces actions. En outre, cet outil servira à terme de future plate-forme à partir de laquelle seront intégrées de nouvelles fonctionnalités.

### **Objectifs du projet**

*disposer d'un système de recherche d'investigations en matière de drogue, blanchiment de capitaux et délits connexes,*

*être compatible et flexible avec les outils d'aide à la détection et l'évaluation des possibles coïncidences en matière d'investigations et recherches menées par l'ensemble des corps de sécurité du pays : lutte contre la drogue, blanchiment d'argent et délits,*

*enregistrer l'ensemble des services en rapport avec une recherche et son évolution, y compris son initiation, extensions ou réductions de l'ensemble d'organismes et sa finalisation,*

*disposer d'outils pour la détection de points similaires entre des recherches entamées tant au niveau de corps centralisés que d'unités locales,*

*créer un outil flexible pour la consultation des résultats de recherches par plusieurs niveaux et critères multiples,*

*possibilité de gestion d'informations à différents niveaux en fonction des sélections.*

Ce projet n'a pas pour objectif de fournir un outil d'investigation supplémentaire pour les différentes forces de sécurité impliquées dans la lutte contre la drogue en Espagne. C'est un outil complémentaire et connexe permettant de référencer et de rechercher les investigations et faciliter la gestion de toutes les informations liées à une investigation et à son évolution.

### **Bénéfices attendus du projet**

Ce système a pour objectif de faciliter :

*l'identification de possibles actions et investigations en doublon, soit au sein d'un même corps de sécurité, soit par un manque de coordination entre différents corps de sécurité,*

*la coordination des actions entre les corps de sécurité, contribuant à garantir le succès des opérations en cours et évitant les interférences et dysfonctionnements en phase finale,*

*l'optimisation des ressources impliquées dans l'activité de répression des délits en matière de lutte contre la drogue, blanchiment de capitaux et délits connexes,*

*le suivi et le contrôle de l'avancée des recherches sur les infractions en matière de drogues, le blanchiment de capitaux et les infractions connexes.*

### **Exemple de solution fonctionnelle**

#### *Envoi de demande de validation de dossiers.*

*dans un premier temps, quand un corps de sécurité décide d'ouvrir une enquête il valide dans sa base de données de recherches et dans ses différents dossiers propres la préexistence ou non d'actions similaires ou d'initiatives déjà entreprises,*

*une fois effectuées ces tâches de mise à jour de dossiers et de recherches, est initié le processus de demande de validation auprès du système central. Est envoyée à cette fin une requête sous format crypté à l'application centrale visant à vérifier l'information transmise. Le dossier est alors mis en attente de validation. Une mise à jour est alors effectuée dans le système central permettant ou non de valider le statut de la requête en cours.*

#### *Validation Centrale du dossier et mise à jour des recherches.*

*Sont effectuées les recherches nécessaires afin de garantir la complétude des informations de recherche transmises. Deux statuts sont alors possibles : rejeté / validé. Dans ce processus sont inclus des mécanismes automatiques de détection de points d'information en doublon entre requêtes et investigations et le déclenchement d'actions de coordination correspondantes :*

*procédures autorisation ou rejet de recherches,*

*procédures d'aide à la coordination de recherches.*

#### *Réponse à la demande de validation de dossiers.*

*Une procédure électronique communique le résultat de sa requête au corps de sécurité impliqué. Les services concernés récupèrent l'information du message reçu crypté et met à jour les données correspondantes dans ses dossiers.*

### *C.3.9. Espagne : une interopérabilité entre les acteurs de la justice.*

Les Iles Canaries ont été la première région autonome d'Espagne à expérimenter l'amélioration de la gestion des procédures judiciaires à travers la mise en place d'un nouveau système d'information. Le département de la Justice des Iles Canaries est composé de 150 tribunaux disséminés sur 7 îles. Chacun de ces tribunaux est en charge d'une moyenne de 1.000 procédures judiciaires par an, source de saturation du système qui reposait essentiellement sur la gestion manuelle des procédures et le traitement des justificatifs papier.

#### **Le contexte d'une amélioration du système judiciaire**

La mise en place de systèmes d'informations transparents dans les services de la Justice, complémentaires des services de sécurité s'inscrit dans la recherche de l'amélioration des services de l'administration vis-à-vis du public mais également dans l'amélioration des traitements internes au sein des services administratifs de la Sécurité - Justice, ainsi que dans la diminution des charges de travail redondantes et offrant peu de valeur ajoutée.

La région autonome des Iles Canaries – une destination touristique unique en Europe, avec une population s'élevant à près de 11 millions de personnes durant les mois d'été – a choisi de devenir la première communauté à tester et à capitaliser sur les meilleures pratiques afin d'améliorer la gestion de ses procédures judiciaires.

L'objectif le plus important pour le Ministère de la Justice était d'étendre et de développer le système judiciaire en utilisant au mieux les ressources mises à disposition pour une utilisation d'Internet. Aux termes d'un appel d'offres, le Ministère a sélectionné un acteur du secteur privé pour son expertise en matière de technologie « Portail » et ses références métiers en terme de prestations dans les domaines de la **gestion du changement**, des services publics et pour ses compétences en terme de délivrance de solutions rapides.

#### **Un périmètre qui englobe tous les acteurs de la justice**

Le département de la Justice désirait avant tout que tous les acteurs de la justice, les services des greffes, les magistrats, les juges, mais aussi les avocats et autres... puissent avoir un accès rapide et partagé à l'information. Cet accès ne devait en outre pas s'éloigner des objectifs de gestion de la sécurité, chère aux justiciables et du respect des droits des citoyens. Ce changement, à terme, devait pouvoir améliorer la productivité de l'administration judiciaire dans son ensemble et diminuer les coûts de gestion.

Travaillant en collaboration et avec l'assistance de prestataires privés, le Ministère de la Justice a élaboré et conduit le projet de migration des systèmes

d'information des tribunaux vers une solution basée sur Internet (client léger aisément déployable) créant ainsi le système d'information de gestion des procédures le plus avancé en Espagne pour une région autonome.

**La solution mise en œuvre pour le Ministère de la Justice espagnol peut être décomposée en deux phases successives**

*développement et mise en œuvre d'une solution portail à partir de laquelle tous les documents de l'administration judiciaire peuvent être aisément réutilisés et partagés avec un Intranet,*

*dans un deuxième temps, l'Intranet a été ouvert pour une partie de l'information contenue, à tous les acteurs des procédures judiciaires, y compris les justiciables et leurs avocats, mais surtout à l'ensemble des corps de sécurité pouvant être amenés à réutiliser les informations judiciaires des instructions menés par leurs services.*

Afin d'assurer le meilleur niveau de sécurité, le Ministère de la Justice a opté pour un système s'adaptant très facilement avec les contraintes d'authentification unique et de gestion d'une signature électronique. La société de services informatiques a enfin fourni les prestations de formation. Les agents administratifs ont finalement plébiscité le système mis en place pour ses facilités d'utilisation et la possibilité de rendre leur travail quotidien plus facile.

**Les leçons tirées de ce projet**

Le programme du Ministère de la Justice espagnol aux Iles Canaries (ATLANTE) a bénéficié d'un rapide et très large succès. En fournissant un accès plus rapide à l'information critique et à la gestion documentaire, en fluidifiant les procédures, le Ministre de la Justice a sinon réduit, du moins maîtrisé ses coûts de gestion.

Avant la mise en place de ce programme, le Ministère devait faire face au règlement des procédures par une augmentation de 5 à 6 % de ses charges de personnel par an. Avec ATLANTÉ, le gouvernement n'a plus eu besoin d'augmenter ses charges. En outre, avec la mise à disposition de l'information juridictionnelle (dématérialisation des pièces justificatives et refonte des système de validation des procédures), le temps total de traitement des cas n'a cessé de diminuer. La productivité, les procédures électroniques et la qualité du travail ont augmenté de manière substantielle.

Les dernières études de satisfaction des agents utilisant ce nouveau système (magistrats, services des greffes et avocats) soulignent une nette amélioration du sentiment de chacun de travailler dans de meilleures conditions depuis l'implémentation de la nouvelle solution.

L'efficacité du travail des services impliqués dans ce projet (justice - sécurité) a été améliorée par un partage de données et la diminution des ressaisies, une interface et un outil plus conviviaux et intuitifs.

Dorénavant, et dans la continuité des résultats bénéfiques de l'expérience des Iles Canaries, certaines régions autonomes espagnoles ont décidé de réfléchir et de mettre en place un système d'information similaire. Fort du succès d'ATLANTE, et avant même la fin du déploiement de la solution dans les sept îles, la Navarre a souhaité mettre en œuvre une solution identique et reproduire ce succès.

En définitive, les nouvelles technologies et Internet offrent aux services de la Justice des opportunités réelles :

*efficacité et rapidité de la gestion des procédures,*

*meilleure qualité des services rendus,*

*partage de l'information avec les autres administrations,*

*gestion des coûts.*

### *C.3.10. Etats-Unis : un contrat d'externalisation de services informatiques*

Les responsables de la ville de Chicago ont signé avec une société privée un contrat d'externalisation de leurs services informatiques. Cette opération devrait leur permettre d'économiser de 6 à 10 millions de dollars de coûts en matière de support informatique et administratif.

Cette société interviendra donc au profit de 16.000 employés de la ville répartis dans 43 agences différentes et comprenant la police, les services d'incendie, de transport, fiscaux, financiers ou encore de santé. Le contrat prévoit la fourniture d'un ensemble de services tels que la gestion et l'administration des réseaux, des serveurs, des ordinateurs fixes ou portables, mais aussi des périphériques. Par ailleurs, une assistance sera offerte aux utilisateurs, qu'elle soit logicielle ou matérielle et la maintenance sera garantie.

La ville de Chicago entend également utiliser cette procédure pour le centre des appels non urgents afin d'externaliser l'assistance, le site internet et les diverses applications informatiques du 311. Cette réforme a permis de transformer l'infrastructure informatique de la ville tout en améliorant significativement le service rendu aux usagers. Décidés à pousser plus avant la collaboration avec le secteur privé, les responsables de Chicago entendent créer un service municipal virtuel permanent et disponible 24 heures sur 24 pour les usagers de la cité.

Les premières observations de cette externalisation des services informatiques montrent une réduction de 35 % du temps d'accès aux services pour les utilisateurs. Au cours de deux premières années d'existence de cette organisation, c'est une amélioration de 29 % du taux de satisfaction des utilisateurs qui était enregistrée.

**Annexe D**  
**Documents relevés sur le terrain**

Un certain nombre de documents relevés sur le terrain, dont certains en couleur ont été remis à la mission d'audit dans le cadre des visites sur le terrain.

Un extrait de cette documentation est présenté à titre d'illustration. Les éléments sont groupés en parties distinctes :

*Organigrammes types*

*Notes de l'administration centrale*

*Planification opérationnelle*

*L'accueil physique des citoyens*

*La gestion du « 17 », du CIC/COG et du standard*

*Les réceptions de plaintes*

*Les rapports en fin de mission*

*La gestion des congés*

*L'attribution des effectifs aux unités*

*Le management dans les unités*

*Tableaux de bord de suivi opérationnels*

*Remontée d'indicateurs*