

N° 621

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)*  
**sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure,**

### *Rapport d'étape*

Par Mme Corinne FÉRET et M. Rémy POINTEREAU,

Sénateurs

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; MM. Mathieu Darnaud, Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guené, Éric Kerrouche, Antoine Lefèvre, Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Féret, Françoise Gatel, M. Hervé Gillé, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Philippe Pemezec, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. DISPOSER D'UNE PRÉSENCE PHYSIQUE SUR LE TERRAIN ET DE RELATIONS PRIVILÉGIÉES AVEC LA POPULATION ET LES ÉLUS LOCAUX....</b>	<b>8</b>
<b>A. L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE NÉCESSITE UNE IMPLANTATION SUR LE TERRITOIRE ET DES COMPÉTENCES ADAPTÉES .....</b>	<b>8</b>
1. <i>Le prérequis d'une présence physique sur le territoire, effective et équilibrée, pour lutter     contre toutes les formes d'atteinte à la sécurité.....</i>	<i>9</i>
2. <i>La condition supplémentaire de disposer de forces de sécurité bien formées, ayant une     stratégie bien définie.....</i>	<i>22</i>
<b>B. L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTERIEURE NÉCESSITE DE NOUER DES RELATIONS PRIVILÉGIÉES AVEC LA POPULATION ET LES ÉLUS LOCAUX .....</b>	<b>29</b>
1. <i>Nouer des relations empreintes de confiance avec les citoyens car la sécurité intérieure     est « l'affaire de tous » .....</i>	<i>30</i>
2. <i>Nouer des relations privilégiées avec les élus locaux en développant des dispositifs     adaptés à chaque territoire .....</i>	<i>42</i>
<b>II. DISPOSER DE CAPACITÉS D'ANTICIPATION ET DE RÉACTION ET RENFORCER LE CHÂINAGE ENTRE LA POLICE ET LA JUSTICE .....</b>	<b>49</b>
<b>A. L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE NÉCESSITE DES CAPACITÉS D'ANTICIPATION ET DE RÉACTION.....</b>	<b>50</b>
1. <i>L'importance du renseignement territorial et de la réactivité de nos forces de sécurité.....</i>	<i>50</i>
2. <i>La nécessité de penser l'articulation des forces de police avec la montée en puissance des     polices municipales.....</i>	<i>54</i>
<b>B. L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DÉPEND ÉGALEMENT DE LA FORCE D'AUTRES MAILLONS .....</b>	<b>61</b>
1. <i>L'importance d'une coordination avec d'autres politiques publiques et d'autres acteurs     de la sécurité .....</i>	<i>61</i>
2. <i>Le maillon judiciaire : l'indispensable action de la justice pour garantir l'efficacité de     l'ancrage territorial de la police.....</i>	<i>68</i>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>75</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>77</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>79</b>
<b>PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ÉTAPE EN RÉUNION DE DÉLÉGATION, JEUDI 9 JUILLET 2020 .....</b>	<b>81</b>

## AVANT-PROPOS

Il y a deux ans, le mouvement des « gilets jaunes » mettait en lumière le sentiment d'inégalité territoriale vécu durement par une partie de nos concitoyens d'une « France périphérique », pour reprendre l'expression désormais consacrée. Si ce sentiment de fracture revêt plusieurs aspects<sup>1</sup>, la sécurité figurait au rang des préoccupations majeures, comme l'a montré le Grand débat national<sup>2</sup> qui a suivi.

Depuis maintenant six ans, les collectivités territoriales ont connu d'importants changements<sup>3</sup> sous l'effet des lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM, 2014) et portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe, 2015). À ces changements s'est ajoutée la baisse des dotations de l'État, laquelle a pesé lourdement sur les finances locales. Parallèlement, après la crise financière de 2008 et face à l'augmentation de la dette publique, l'État a cherché à se désengager des territoires<sup>4</sup>. La réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate), issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a conduit à une régionalisation croissante des services de l'État et à la fragilisation de ses services départementaux : entre 2011 et 2018, les effectifs des directions départementales interministérielles ont par exemple diminué de 25 %. Ce mouvement de repli s'est aussi traduit par la réforme de la carte judiciaire et celle de la carte militaire, la fermeture de maternités ou d'hôpitaux de proximité et la suppression de centres des finances publiques ou de sous-préfectures.

Confrontées à ce contexte, aux exigences de la population réclamant davantage de proximité et à celles des élus locaux soucieux de lutter contre la délinquance, prévenir la radicalisation islamiste ou, plus récemment, veiller à l'application et au respect des consignes de sécurité liées à l'épidémie de Covid-19, les forces de sécurité ont cherché à maintenir leur ancrage territorial. À cet égard, l'engagement des personnels qui les composent mérite aussi d'être salué.

---

<sup>1</sup> Notamment l'accès aux services publics, l'offre de transports et mobilité, l'accès aux soins, la couverture numérique, etc.

<sup>2</sup> Le Grand Débat National, la loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ont largement contribué à rénover les modalités et les priorités d'interventions de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Création de grandes régions, émergence des métropoles, évolution des périmètres des intercommunalités, redéfinition des compétences exercées par chaque échelon.

<sup>4</sup> Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 à 2012, Modernisation de l'action publique (MAP) entre 2012 et 2017 et programme Action publique engagé jusqu'en juin 2022.

Les récents évènements qui se sont déroulés aux États-Unis à la suite de l'affaire George Floyd ont eu une résonance mondiale et la France n'y a pas échappé. Le débat s'est focalisé sur le thème des « violences policières ». Si ce sujet n'est pas au cœur du présent rapport, il ne peut lui être étranger dans la mesure où l'ancrage territorial de la sécurité repose aussi sur des relations confiantes et harmonieuses entre population et forces de l'ordre. Toutefois ce rapport d'étape n'abordera pas à chaud ces derniers évènements. Par ailleurs, compte tenu de la crise liée à l'épidémie de Covid-19, il n'a pas été matériellement possible d'organiser des missions à la rencontre des personnels de la sécurité. Il appartiendra donc à notre délégation, après le renouvellement sénatorial de septembre 2020, de programmer un nouveau cycle d'auditions<sup>1</sup> et de compléter ses investigations par des déplacements sur le terrain. Elle pourra, à cette occasion, se saisir de la question des relations avec la population, en coordination avec les commissions permanentes<sup>2</sup>.

Toutefois, il importe dès à présent de dire que la « *violence physique légitime*<sup>3</sup> », conduite dans le cadre de la répression de la délinquance ne doit certainement pas être placée au même plan que la violence commise par des délinquants. Les débordements commis par quelques individus au sein de nos forces de l'ordre ne sauraient discréditer l'ensemble d'une profession. Les policiers et les gendarmes sont, en effet, en première ligne pour défendre nos libertés et notre sécurité. Aucun appel à « désarmer » la police ne peut se justifier dans notre État de droit. Car sans police, « *l'homme est un loup pour l'homme* », selon la formule de Thomas Hobbes dans *Le Léviathan*. Comme le souligne le Président du Sénat : « *Face à la crise d'autorité que nous vivons, ne doutons pas que, sans police, la République n'a plus d'État de droit* ».

Les récents évènements qui se sont produits à Dijon, en juin dernier, où des bandes de délinquants se sont livrées à des affrontements urbains et des expéditions punitives sans précédent en témoignent. Ces violences intercommunautaires, sur fond de trafic de drogue, démontrent un délitement de l'État et un affaiblissement de ses institutions républicaines. Nos concitoyens qui vivent dans ces quartiers dits « de reconquête républicaine », sont les premiers à réclamer le rétablissement de l'ordre républicain. Ils doivent être entendus. Ce sont eux qui subissent au quotidien les trafics, les incivilités, les raids motorisés ou encore la radicalisation. Ils ne comprennent pas, à juste titre, une forme d'angélisme ou de tolérance des pouvoirs publics lorsqu'il s'agit de lutter contre les gangs installés dans les banlieues françaises, alors qu'une extrême dureté est déployée pour réprimer

---

<sup>1</sup> Il pourra être envisagé notamment les auditions suivantes : le nouveau directeur général de la police nationale, les associations d'élus locaux, les syndicats de police, les représentants du ministère de la Justice.

<sup>2</sup> La délégation s'appuiera notamment sur le travail réalisé par la commission des Lois dans le cadre de la mission d'information en cours relative aux moyens d'action et aux méthodes d'intervention de la police et de la gendarmerie.

<sup>3</sup> Selon la formule de Max Weber.

des mouvements sociaux, à l'image des manifestations des gilets jaunes ou du personnel soignant. Dans ce contexte, il convient de souligner que nos forces de police sont les seules garantes de notre sécurité et donc de nos libertés. Aussi ces récents événements de guérilla urbaine doivent-ils être analysés à l'aune des dynamiques qui traversent la société française en profondeur : réécriture raciale du passé, mouvements identitaires, communautarisme, indigénisme, séparatisme. Le Sénat ne peut que s'inquiéter et combattre le spectre de « *libanisation* » de la société française, qui peut demain nous conduire tout droit vers la guerre civile.

Notre délégation a pris note des annonces du ministre de l'Intérieur le 8 juin dernier ainsi que du discours du Premier ministre le 9 juin. Le Président de la République lui-même a reconnu « *qu'il ne faut céder ni aux amalgames réducteurs ni au soutien coupable* ». Respect, confiance et exigence doivent être les maîtres-mots à l'égard de nos forces de l'ordre. Hélas, ces dernières années, une réalité s'est imposée : les conflits entre la population et les forces de l'ordre ont augmenté de façon significative, sur fond de grogne sociale. Depuis 2018, les manifestations des gilets jaunes, suivies de celles contre la réforme des retraites, se sont accompagnées d'affrontements brutaux avec les forces de l'ordre, causant de nombreux blessés de part et d'autre et de spectaculaires dégradations. Désormais, pour de nombreux citoyens, la police est devenue un « ennemi ».

Ce contexte global devait être rappelé pour expliquer le choix de la délégation de se saisir du sujet de « l'ancrage territorial de la sécurité intérieure ». L'actualité montre plus que jamais sa pertinence. La question des relations de confiance entre nos forces de police et la population, les liens de la police et de la gendarmerie avec les élus locaux, la coopération avec les polices municipales, la lutte contre la délinquance, ou encore la prévention et la lutte contre la radicalisation islamiste, toutes ces questions méritent d'être abordées de façon sereine, dépassionnée, et sous l'angle des territoires.

À ce stade, la délégation considère que la réussite de cet ancrage dépend d'abord d'une présence suffisante des forces sur le terrain, au premier rang desquelles la police et la gendarmerie (I). Sur ce point, une implantation équilibrée sur le territoire et une formation adaptée des personnels conditionnent la qualité de cet ancrage (A). L'autre condition tient à la capacité des forces de sécurité à nouer des relations privilégiées et de confiance avec la population mais aussi avec les élus locaux (B).

La réussite de cet ancrage dépend ensuite des moyens dédiés à l'anticipation et à la réaction de nos forces de police sur le terrain (II). Sur ce point, les capacités sont conditionnées par la qualité du renseignement territorial et la réactivité des services pour répondre aux menaces (A). Mais le chaînage de la sécurité intérieure repose aussi sur d'autres maillons qui conditionnent sa solidité, en particulier l'institution judiciaire, la seule à même d'apporter une réponse pénale (B).

Le présent rapport constitue donc un travail préparatoire destiné à dresser les premiers éléments de constat, reposant notamment sur les auditions<sup>1</sup> déjà réalisées : Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, Frédéric Rose, secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, et Éric Morvan, directeur général de la police nationale.

## **I. DISPOSER D'UNE PRÉSENCE PHYSIQUE SUR LE TERRAIN ET DE RELATIONS PRIVILÉGIÉES AVEC LA POPULATION ET LES ÉLUS LOCAUX**

La sécurité s'inscrit dans une territorialisation de l'action publique faisant intervenir des acteurs variés, dans des périmètres qui se superposent. Cet empilement d'interventions, parfois difficile à appréhender pour nos concitoyens, est le miroir d'une architecture institutionnelle où, sur le terrain, des forces « centrales » côtoient des forces « déconcentrées » et « décentralisées », ce qui peut nécessiter une coordination ou, au moins, un dialogue entre les acteurs.

À ce stade, notre délégation constate que la vocation de l'« ancrage territorial » de nos forces de sécurité est de répondre à des besoins de sécurité variés, et repose sur une double relation : d'une part avec la population, exigeant des relations de confiance avec sa police et, d'autre part avec les élus, en première ligne face aux demandes de nos concitoyens en matière de sécurité.

### **A. L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE NÉCESSITE UNE IMPLANTATION SUR LE TERRITOIRE ET DES COMPÉTENCES ADAPTÉES**

« *Le monde change, et dans notre domaine, la territorialisation de la délinquance et de la criminalité ont volé en éclat* ». Ce constat de l'ancien directeur de la police nationale Éric Morvan témoigne de l'importance de garantir à nos concitoyens une sécurité globale et continue. Gendarmerie nationale, police nationale et police municipale travaillent aujourd'hui de concert au sein d'un dispositif de sécurité intérieure global assurant un véritable « *continuum de sécurité* ».

---

<sup>1</sup> Le 27 février dernier, la délégation s'était également rendue au siège de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), à Issy-les-Moulineaux, notamment pour prendre connaissance du bilan de l'expérience des brigades territoriales de contact ainsi que des nouveaux outils numériques utilisés par la gendarmerie.

Dans le contexte spécifique d'une délinquance désormais plus violente, de manifestations plus difficiles à encadrer et d'une menace terroriste plus diffuse, la mobilisation des forces de sécurité s'est intensifiée sur le terrain. La lutte contre le terrorisme, en particulier, est devenue indissociable de toutes les initiatives susceptibles d'être prises dans le champ de la sécurité.

### **1. Le prérequis d'une présence physique sur le territoire, effective et équilibrée, pour lutter contre toutes les formes d'atteinte à la sécurité**

Ainsi que le relèvent Virginie Malochet et Frédéric Ocqueteau<sup>1</sup>, de plus en plus d'élus et de responsables administratifs « *préconisent de s'émanciper des frontières administratives établies pour raisonner davantage sur les territoires vécus. À cet effet, ils convoquent à nouveaux frais l'idée de "bassin de vie" ou, plus précisément ici, de "bassin de délinquance"*. La question des périmètres de référence de ces « *territoires de sécurité* » est incontournable dans l'appréhension des politiques de sécurité, de même que celle du maillage territorial proprement dit de nos forces, face à des « *phénomènes illégaux sans frontières (trafics en tout genre, terrorisme, etc.)* ».

*a) Police et gendarmerie : des forces complémentaires déployées pour assurer une présence effective et équilibrée*

En 2018, les forces de sécurité intérieure comprenaient 251 512 personnels<sup>2</sup> : 150 700 policiers nationaux et 100 812 gendarmes. À ce stade, la délégation retient plusieurs objectifs qui pourront être l'objet de recommandations dans le rapport définitif : l'amélioration des moyens de la police et de la gendarmerie, le renforcement de leur coopération et de leurs échanges, la suppression des doublons, ou encore le meilleur partage d'informations, de données et d'outils.

#### (1) La gendarmerie : un maillage territorial à préserver

Lors de son audition, le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) Christian Rodriguez déplorait que « *l'ancrage et l'enracinement [aient] été perdus de vue* » alors même que « *ces notions font partie de l'ADN originel de la gendarmerie* ». Selon lui, ces valeurs « *se sont étioilées à la faveur d'accumulations de priorités et de difficultés à les trier* ».

---

<sup>1</sup> Virginie Malochet et Frédéric Ocqueteau, « Gouverner la sécurité publique », *Revue Gouvernement et action publique*, 2020.

<sup>2</sup> À leurs côtés exerçaient, à la même date, 22 780 policiers municipaux, tandis que 174 750 personnels étaient salariés par des sociétés de sécurité privée, sans oublier les militaires de l'opération Sentinelle. Ce sont au total plus de 450 000 personnes qui sont mobilisées pour assurer au quotidien, chacun dans son rôle et ses compétences, la sécurité de nos concitoyens. Les polices municipales, qui constituent un relais non négligeable dans le maintien de l'ordre public, seront développées dans la seconde partie du présent rapport.

L'une des questions essentielles intéressant les territoires concerne bien sûr l'articulation et la délimitation des compétences territoriales entre la gendarmerie et la police. Ce seuil n'est cependant pas toujours respecté<sup>1</sup>. Ce double critère en vigueur est en réalité lié au concept de police d'État, qui n'oppose pas la police à la gendarmerie mais les pouvoirs du préfet à ceux du maire, et donc la police d'État à la police municipale.

À cette opposition s'ajoute une ambiguïté dans le principe de répartition territoriale. Le DGGN précise sur ce point : « *Le modèle de la gendarmerie fonctionne en zone urbaine tandis que le modèle policier ne fonctionnerait pas en zone rurale, en raison de l'hypercentralisation et de l'hyperdensité des effectifs. De fait, entre 60 % et 70 % des gendarmes travaillent en zone urbaine* ». Une définition précise de ce que recouvre la notion de « zone urbaine » et de « zone rurale » ne serait donc pas, selon lui, suffisante. Christian Rodriguez considère plutôt qu'il serait possible d'évaluer la nécessité pour la police de densifier sa présence dans certains territoires, puis d'attribuer à la gendarmerie les zones que la police ne peut pas couvrir. En procédant ainsi, « *le seuil s'élèverait à 80 000 habitants, car la police devrait sur-administrer les zones les plus sensibles* ». À ce stade, notre délégation s'interroge sur la pertinence de ces seuils et envisage l'opportunité d'un assouplissement sans remettre en cause les besoins de chaque territoire.

Les communes nouvelles, dès lors qu'elles dépassent le seuil, sont automatiquement placées en zone police, automaticité qui peut poser des difficultés dans la mesure où des milliers de personnes passent ainsi en zone police, alors qu'une densification de la présence policière n'est pas prévue dans toutes les zones concernées. La suppression de cette automaticité permettrait de redonner le pouvoir de décision au préfet et aux élus.

Le général Rodriguez estime en particulier que le schéma de répartition des compétences en Île-de-France, pouvant découler sur la mise en place d'immenses zones de police dans toute la grande couronne, n'est pas nécessairement atteignable voire souhaitable, en raison de la coprésence de zones très vertes et très urbaines. Il relève que le modèle de la gendarmerie fonctionne en zone urbaine et que les gendarmes sont très polyvalents en raison de la petite taille des unités.

Sur le sujet des redéploiements police-gendarmerie, Éric Morvan, alors DGP, souligne : « *Nombre de théories consistent à dire que des départements à dominante rurale devraient basculer entièrement sous le ressort de la gendarmerie nationale ; citons par exemple les départements de l'Ariège, du Cantal, de la Creuse, ou encore de la Lozère. Je n'y suis pas favorable, et ce projet n'est actuellement pas envisageable étant donné que le chef-lieu du département doit être en zone police d'État. De plus, je suis assez attaché à la présence de la police nationale dans chacun des départements français* ». Il ajoute « *Au-delà du symbole,*

---

<sup>1</sup> Par exemple, la commune de Saint-Denis, au nord de La Réunion, compte plus de 147 000 habitants mais reste placée sous la responsabilité de la gendarmerie, au même titre que Saint-Laurent-du-Maroni, en Guyane, qui compte plus de 42 000 habitants.

*il est intéressant pour la police nationale d'avoir une sorte de "siège social" dans chacun des départements. Nous avons en effet des services de police qui ont une compétence nationale (DGSJ et CRS, par exemple) et qui peuvent avoir à tout moment besoin de se projeter dans un département en particulier »*

Le sujet des mutualisations doit cependant être abordé avec prudence. Il ne faudrait pas, en effet, qu'elles se traduisent par une diminution de la présence territoriale. La gendarmerie expérimente depuis quelques mois seulement un « Dispositif de gestion des événements » (DGE) qui consiste en une mutualisation des patrouilles au niveau d'une compagnie ou d'un groupement. À ce stade, les retours sont jugés positifs car ce dispositif de mutualisation des militaires (dans le cadre de la fonction « intervention » seulement) permettrait d'économiser de la ressource et donc de dégager du temps pour les missions de sécurité du quotidien. Il conviendra de réaliser, dans le cadre du rapport définitif, un premier bilan à douze mois du déploiement de ce dispositif afin de s'assurer qu'il ne se traduit ni par une plus faible connaissance du terrain par les personnels, ni par des délais d'intervention rallongés.

Sur cette question de l'ancrage territorial, le directeur général ne manque d'ailleurs pas de souligner que la gendarmerie a su maintenir une présence territoriale sous contrainte budgétaire : *« Nous travaillons en premier lieu à nous mettre en capacité de régénérer le maillage dans une dimension qualitative ».*

Sur le terrain, la gendarmerie dispose de brigades composées de 6 gendarmes le plus souvent, ce qui permet de s'assurer d'une capacité d'intervention permanente. Mais dans certains territoires, ces forces ne comptent pas plus de trois interventions urgentes dans l'année. Pour autant, la brigade à 6 doit être équipée en véhicules et en locaux. Les gendarmes exercent donc des missions annexes qui ne produisent aucun contact et peu de sécurité pour la population. Plutôt que la brigade à 6, la gendarmerie souhaite expérimenter sur certains territoires une présence de 3 gendarmes en poste en permanence pour assurer la présence auprès de la population. Sur ce point, le général Rodriguez indique : *« la gendarmerie contractualiserait avec ces gendarmes dans la mesure où des aménagements sur le sujet des astreintes et des quartiers libres seront nécessaires<sup>1</sup> ».* Ces gendarmes auraient pour unique tâche d'être au contact de la population. En cas d'intervention d'urgence, ils seraient mobilisés, comme les y oblige leur statut de militaire. En contrepartie, s'ils souhaitent changer de poste au bout de quatre ou cinq ans, il leur serait permis d'aller sur le territoire de leur choix. Il conviendra d'interroger les représentants des élus locaux sur un tel schéma d'organisation territoriale de la gendarmerie afin de ne pas remettre en cause le maillage.

---

<sup>1</sup> Il leur sera par exemple demandé de rester quatre ans en poste et de répondre aux attentes de la population : aller à leur rencontre en s'aidant des outils permettant de remplir des tâches en mobilité ; assurer une permanence à la mairie au besoin ; se rendre sur le marché des communes, etc.

Il rappelle aussi que « *certains réservistes sont d'anciens gendarmes qui disposent de leur tenue chez eux et qui, bien qu'ils n'aient plus leur arme, ont souvent conservé des réflexes d'agents de métiers de la sécurité* ». Il serait donc envisageable que les réservistes puissent conserver leurs armes chez eux, protégées par des dispositifs antivol. En cas d'intervention urgente, ils pourraient être appelés par l'unité de gendarmerie concernée pour se rendre à la mairie de la commune, d'abord pour sécuriser la zone, prendre les premières mesures et assurer une présence. Cette mesure présenterait l'avantage d'être peu coûteuse, et de nombreux réservistes se porteraient sans nul doute volontaires puisqu'un tel dispositif conforterait le lien qu'ils ont souhaité conserver avec la gendarmerie.

La question de la régénération du maillage de la gendarmerie a également été soulevée. Pour le général Rodriguez, celle-ci implique de « *garantir une présence plus effective et une intervention plus rapide des gendarmes* ». Elle implique aussi de « *renforcer la relation avec la population, et en premier lieu avec les élus* ». À ce stade, la question de la distribution des effectifs de gendarmes sur les territoires, tantôt surdotés, tantôt sous-dotés, doit être posée. Il conviendra de procéder à une évaluation critique car, comme le souligne le DGGN : « *En Corse, la délinquance est faible : les incidents les plus fréquents n'incombent pas à la brigade territoriale mais à la section de recherches ou à la police judiciaire et à la police nationale. Le nombre élevé de gendarmes en Corse se justifie donc en été mais pas en hiver. Dans ce type de territoire, nous pouvons retirer des effectifs sans porter atteinte à notre action auprès de la population afin de les affecter dans des départements sous-dotés* ».

Le ratio théorique est actuellement d'un gendarme pour 1 000 habitants et d'un gendarme pour 800 habitants dans les territoires plus urbanisés. Pour affiner sa connaissance du besoin en effectifs, la gendarmerie a créé l'outil « Ratio », qui prend en compte la population, le nombre d'interventions et le niveau d'urbanisation. Cet outil doit être perfectionné « *pour prendre en compte les évolutions démographiques dans les départements soumis aux effets saisonniers<sup>1</sup>* », prévient le général Rodriguez.

Sur d'autres sujets, des réflexions sont en cours, par exemple s'agissant de l'attractivité des régions où la gendarmerie recrute peu. C'est le cas des Hauts-de-France et, singulièrement, de l'ancienne région Picardie. La gendarmerie envisage l'option de la contractualisation<sup>2</sup>, qui consiste à donner la possibilité aux gendarmes revenus d'Outre-mer d'y repartir à l'issue de seulement quatre ou cinq ans passés dans un territoire peu demandé.

---

<sup>1</sup> Chaque année par exemple, pendant quatre mois, l'équivalent d'une ville de 40 000 habitants se retrouve sur l'aire d'autoroute de Montélimar. Or, seuls les gendarmes chargés de la sécurité routière prennent en charge cet afflux. L'organisation de la gendarmerie pourrait donc être rendue plus efficiente sur ce point.

<sup>2</sup> Ce dispositif a déjà été expérimenté et a été bien accueilli, malgré les réserves des gestionnaires qui craignent d'être soumis à des contraintes.

Autre exemple cité par le DGGN : « *des expérimentations visant à décloisonner* ». La DGGN regroupe ainsi les unités qui se trouvent sur un même site pour éviter la suradministration et favoriser le développement de meilleurs réflexes de fonctionnement en commun. Par exemple, la compétence des motards, difficile et coûteuse à obtenir, peut venir servir l'ensemble des missions de la gendarmerie sans se limiter, désormais, à la verbalisation des voitures.

La DGGN cherche enfin à effacer les frontières départementales en recourant aux détachements d'appui interdépartementaux. Ils consistent à rendre les gendarmes d'un département compétents pour intervenir sur un événement survenu dans un autre département mais proche de la frontière. La gendarmerie mutualise en outre l'action des centres opérationnels au sein des départements où l'activité est faible. Le DGGN résume bien l'esprit des expérimentations menées : « *En somme, nous cherchons à réduire le nombre de gendarmes qui ne sont pas sur le terrain, au profit de la proximité et de la rapidité d'intervention* ».

## (2) La police nationale : un ancrage territorial à renforcer

À côté de la gendarmerie, la police nationale cherche, elle aussi, à se doter d'un ancrage territorial plus efficient, qui s'articule bien avec celui de la gendarmerie. Ainsi, pour l'ancien DGP, la question de « l'ancrage » soulève inévitablement le débat de la « répartition des rôles » entre les différents acteurs. Des « *règles claires doivent être posées afin de tirer le meilleur des policiers et des gendarmes et de gagner en efficacité* ». Il évoque l'articulation des compétences entre la préfecture de police et la police nationale<sup>1</sup>. À ce stade, notre délégation identifie justement des risques de rivalité entre ces deux administrations. Il semble nécessaire de clarifier et d'améliorer l'efficacité de leur organisation collective pour éviter tout phénomène restreignant la police nationale à des missions de police très spécialisées, comme la police aux frontières ou la lutte contre la criminalité organisée. Sur ce point, Éric Morvan suggère que : « *la Direction centrale de la police judiciaire puisse par exemple avoir une vision exhaustive sur l'état de la menace en France, et non une vision partielle* », ou encore que « *les problèmes d'immigration illégale à Paris ne commencent pas à la barrière de Saint-Arnoult* ».

Pour exercer pleinement ses missions et offrir un ancrage territorial efficace, la police nationale doit aussi repenser les rythmes de travail de ses agents. Il conviendra d'interroger les syndicats de police sur ce point, dans le cadre du prochain cycle d'auditions. Éric Morvan suggère ici quelques pistes de réflexion qui permettraient de recentrer les effectifs de la police sur leur cœur de métier : « *Certains rythmes sont plus consommateurs que d'autres et nous devons mettre en place des cycles nous permettant de fonctionner efficacement, dans le respect du droit du travail et de la réglementation européenne. Des décisions*

---

<sup>1</sup> La Direction générale de la police nationale (DGP) est une direction d'administration centrale, alors que la Préfecture de police est une administration territoriale.

*passées ont autorisé des cycles horaires très consommateurs de personnel et dont j'ai pris la décision de stopper la généralisation au profit d'autres cycles plus vertueux que nous expérimentons* ». Notre délégation demandera au ministère de l'Intérieur d'établir une évaluation de cette redéfinition des rythmes horaires.

S'agissant du sujet récurrent de la définition des missions elles-mêmes de la police nationale, là encore, l'ancien DGPN relève : « *Certains des problèmes que nous rencontrons sont liés au fait que la police nationale continue de prendre en charge des missions qui ne sont pas les siennes : par exemple, des forces de police ou de gendarmerie effectuent encore beaucoup de transfèrement entre les maisons d'arrêt et les palais de justice, ou encore surveillent la chambre d'un détenu hospitalisé. Cette question des tâches indues ou périphériques mérite donc d'être posée* ». Il va de soi que toute redéfinition des missions de la police nationale devrait intervenir dans une vision d'ensemble des périmètres et des missions de la gendarmerie. Éric Morvan n'évade pas ce sujet : « *Il y a un risque à ce que la police et la gendarmerie exercent des missions identiques. Par exemple, il aurait été logique que la police prenne en charge l'aire urbaine d'Annecy. Or, cela n'a pas été possible. Nous avons bien senti qu'une telle décision aurait provoqué des crispations entre gendarmerie et police. Nous devons donc tirer le meilleur de chacune des forces, et la gendarmerie dispose de nombreux atouts sans qu'il lui soit nécessaire de ressembler à la police. Je pense en particulier à sa force en matière de mobilité* ».

L'ancrage territorial de la police nationale concerne aussi la question de l'installation des policiers à proximité de leur lieu de travail. Or, sur ce point, la ville n'est pas toujours facile d'accès et de vie quotidienne pour les policiers. Éric Morvan confirme que le logement des policiers constitue « *un véritable sujet d'attention* » et précise : « *Nous ne logeons pas de policiers mais nous favorisons leur logement. Si la région parisienne est en tension, nous éprouvons également beaucoup de difficultés pour trouver des volontaires pour s'installer à Nice ou à Annecy, des secteurs devenus peu attractifs en raison du coût de la vie et notamment du logement* ».

Ces difficultés personnelles, notamment de logement, rencontrées par les policiers ne doivent pas être sous-estimées car elles peuvent se répercuter au sein des commissariats. La situation est particulièrement complexe, par exemple en région parisienne, où la police fait face à une politique de réservation dans les programmes neufs auprès des bailleurs sociaux. De nombreuses réservations arrivent actuellement à échéance par vagues importantes, et les budgets hors masse salariale dont la DGPN dispose ne lui permettent pas de les remplacer. Ce contexte et les difficultés évoquées font donc de l'accompagnement social des policiers un sujet de tension non négligeable. Le logement peut, à l'inverse, être un levier de fidélisation des personnels, ce qui fait dire à Éric Morvan qu'il faut « *nous interroger sur la manière dont le ministère de l'Intérieur pourrait aider les policiers à devenir propriétaires de leur logement* ».

À ce stade, il est possible de réfléchir à des partenariats, par exemple entre les communes et les offices publics d'habitations à loyer modéré ou des organismes équivalents, qui pourraient permettre de contribuer pleinement à la politique d'attractivité auprès des policiers dans certains territoires. Notre délégation pourra envisager des recommandations en la matière.

Enfin, l'ancrage territorial s'entend de la relation des autorités de police avec les autorités locales. Il s'agit d'un axe de priorité important, désormais revendiqué par la police nationale. Éric Morvan confirme : « *Nous nous inscrivons désormais dans ce que nous nommons le continuum de la sécurité (ou chaîne continue et solidaire) dans un partenariat très fort avec les élus* ». C'est le cas, par exemple, pour la prévention de la radicalisation, ou encore la sécurité du quotidien, sujets qui font l'objet d'approfondissements dans le présent rapport.

*b) Des besoins de sécurité variés répondant à des menaces protéiformes*

La sécurité repose sur trois piliers : l'action de voie publique (préventive, dissuasive ou répressive), le renseignement (qu'il soit criminel ou qu'il concerne les services de renseignement) et l'investigation judiciaire (autrement dit la mise en forme des itinéraires délinquants pour les présenter en juge). Ces trois piliers ont pour but de lutter sur le terrain contre des menaces protéiformes : la délinquance, le terrorisme ou encore la radicalisation.

(1) Le périmètre de la délinquance repose sur des données statistiques

Devant la délégation, Éric Morvan affirmait : « *La police nationale évalue depuis très longtemps son action au moyen de données encore largement quantitatives (état de la délinquance, atteintes aux biens, aux personnes, délinquance économique et financière, etc.). Nous sommes équipés sur ces sujets [...] un service statistique ministériel a été créé en 2014* ». Or, mesurer la délinquance peut s'avérer délicat. Il convient en effet de définir au préalable le périmètre de la délinquance, les indicateurs pertinents et d'en recenser les sources disponibles<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Historiquement issue de données du système judiciaire, la statistique de la délinquance est aujourd'hui essentiellement produite à partir de données administratives de la police et de la gendarmerie nationales combinées à des enquêtes de victimation. Mais d'autres sources administratives, comme les informations saisies sur des plateformes de signalement en ligne ou les données d'autres administrations, couplées avec des données d'enquêtes, permettent aussi au ministère de l'Intérieur d'améliorer la précision de ses connaissances en matière de délinquance.

### Les chiffres de la délinquance

En janvier 2020, le ministère de l'Intérieur rendait publics les derniers chiffres de la délinquance sur l'année 2019. Il en ressort qu'après une année 2018 marquée au niveau national par une hausse sensible du nombre des violences sexuelles enregistrées (+19%), l'année 2019 a également révélé une augmentation très nette de ces violences (+12%), même si l'ampleur a été moindre. L'année 2019 a également affiché une forte progression des escroqueries (+11%), alors que la tendance à la hausse était moins marquée en 2018 et 2017. Le nombre d'homicides a aussi nettement augmenté en 2019 (970 victimes) alors qu'il était stable depuis deux ans. Comme en 2018, les coups et blessures volontaires sur personnes âgées de 15 ans ou plus enregistrent une forte hausse en 2019 (+8%). Cela résulte notamment de l'augmentation des violences intrafamiliales recensées<sup>1</sup>. La progression a été plus modérée pour les vols sans violence contre des personnes (+3%) voire très légère pour les vols dans les véhicules (+1%). Les vols avec armes et les cambriolages de logement sont demeurés stables en 2019, alors que ces deux indicateurs étaient en nette baisse l'année précédente. En revanche, la baisse a été assez significative pour les vols d'accessoires sur véhicules (-5%), confirmant la tendance de ces dernières années. Enfin, la baisse a été plus légère pour les vols violents sans arme (-2%), les vols de véhicule (-1%) et les destructions et dégradations volontaires (-1%).

Des analyses territoriales ont complété ce bilan 2019, démontrant l'absence d'homogénéité sur l'ensemble du territoire, des évolutions observées au niveau national. Ces données quantitatives soulignent donc que les chiffres évoluent d'une année à l'autre, mais surtout que la délinquance elle-même évolue. Un caractère protéiforme qui conduit par exemple à englober dans les statistiques les atteintes aux personnes comme celles sur les biens. De la petite délinquance urbaine qui gêne la tranquillité publique et le quotidien des habitants de certains quartiers (trafics de stupéfiants, incivilités) aux actes délictueux relevant de qualifications pénales spécifiques, ou encore des faits donnant lieu à l'engagement de poursuites pénales et qui aboutissent à une condamnation, en passant par les faits qui donnent lieu à des investigations mais n'aboutissent pas nécessairement à une réponse pénale (le fameux « chiffre noir »), la notion de délinquance englobe donc une grande variété de comportements dont la comptabilisation ne peut découler que de leur constat. Le « fait constaté » devient ainsi l'élément essentiel, la métrique unique de la mesure statistique de la délinquance.

Les chiffres de la délinquance doivent donc être analysés avec précaution. À ce stade, notre délégation ne dispose pas de données territorialisées de la délinquance. Elle envisage donc, dans le cadre du rapport définitif, d'interroger le ministère de l'Intérieur sur ces chiffres par région, département et commune, et de croiser ces chiffres avec l'évolution des effectifs de police et de gendarmerie dans ces territoires. Le but est de mesurer l'impact ou non de l'évolution du maillage sur les chiffres de la délinquance.

À cet égard, le général Rodriguez (DGGN) souligne l'importance du recueil et du traitement de données pour mesurer la réalité de la délinquance dans les territoires : « *Les traitements de données, les inventions, les algorithmes et les collaborations doivent améliorer nos performances et notre capacité à être en contact avec les élus. Nous sommes également soumis à l'obligation de rendre*

---

<sup>1</sup> Hors violences intrafamiliales, l'augmentation des coups et blessures volontaires est limitée à +4% (contre +6% en 2018).

*compte aux élus, d'accepter la critique et l'échec d'une expérimentation* ». Il apparaît indispensable que les élus locaux soient bien informés par les services de l'État des chiffres et de l'évolution de la délinquance sur leur territoire. L'objectif est évidemment de mieux en percevoir les enjeux et de lutter plus efficacement contre la progression de celle-ci.

(2) Le terrorisme : un enjeu désormais incontournable pour les collectivités territoriales

Ces dernières années, en plus de la délinquance, une autre menace pour la sécurité s'est imposée comme un enjeu incontournable de la sécurité à tous les niveaux de l'État : le terrorisme. Le Sénat a d'ailleurs largement contribué à la prise en compte législative du risque terroriste en renforçant l'arsenal juridique<sup>1</sup>. Le cadre pénal s'est par exemple enrichi de la possibilité de surveiller les données de connexion (internet, géolocalisation, factures détaillées de téléphone) à but préventif ; la possibilité de poursuivre les actes de terrorisme commis par des ressortissants français à l'étranger et les personnes ayant participé à des camps d'entraînement terroriste à l'étranger ; l'interdiction du territoire aux personnes suspectées d'être candidates au djihad ; ou encore la création du délit « *d'entreprise terroriste individuelle* ».

Malgré ce cadre législatif renforcé, le terrorisme a continué à endeuiller notre pays en 2015, obligeant les pouvoirs publics à décréter l'état d'urgence<sup>2</sup>. C'est dans ce cadre que les préfets ont vu leurs pouvoirs renforcés<sup>3</sup>. C'est dans ce contexte également que la loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a été promulguée le 20 novembre 2015<sup>4</sup>, durcissant encore la réponse sécuritaire<sup>5</sup>. À peine quatre mois plus tard, le 22 mars 2016, était promulguée la loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, les atteintes à la sécurité publique et actes terroristes

---

<sup>1</sup> Loi du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ; loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ; loi sur le renseignement du 24 juillet 2015.

<sup>2</sup> Le 14 novembre 2015.

<sup>3</sup> Ils ont par exemple été autorisés à restreindre les déplacements, interdire le séjour dans certaines parties du territoire à toute personne susceptible de créer un trouble à l'ordre public, interdire certaines réunions publiques, fermer des lieux de réunion, ou encore assigner à résidence des personnes dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre public.

<sup>4</sup> Le texte prévoyait de prolonger l'état d'urgence pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015.

<sup>5</sup> Modification et élargissement du dispositif d'assignation à résidence ; autorisation des perquisitions administratives dans tous les lieux (lieux publics, lieux privés qui ne sont pas des domiciles, véhicules) ; dissolution en Conseil des ministres des associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public, dans des conditions spécifiques à l'état d'urgence, compte tenu notamment du rôle de soutien logistique ou de recrutement que peuvent jouer ces structures.

dans les transports collectifs de voyageurs<sup>1</sup>. Puis, le 3 juin 2016, la loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale était promulguée<sup>2</sup>. Alors que l'état d'urgence devait prendre fin le 26 juillet 2016, l'attentat du 14 juillet à Nice a conduit à une prorogation de l'état d'urgence de six mois par la loi du 21 juillet 2016<sup>3</sup>. La loi du 19 décembre 2016 a également prorogé l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017.

Le législateur s'est aussi attaché à renforcer la sécurité juridique des interventions des forces de l'ordre. La loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a ainsi mis en place un cadre d'usage des armes unifié pour les policiers, les gendarmes, les douaniers et les militaires, ainsi qu'une protection renforcée de l'identité des forces de sécurité. L'état d'urgence a de nouveau été prorogé par la loi du 11 juillet 2017 jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017, texte qui a notamment rendu possibles des mesures d'interdiction de séjour.

Puis la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme est venue sceller la fin de l'application de plusieurs mesures de l'état d'urgence, telles que la possibilité de fermer des salles de spectacles, des débits de boissons, des lieux de réunion, ou encore l'interdiction de manifester. Ce texte a également prévu des mesures de lutte contre la radicalisation et pérennisé le régime permettant la consultation des données du fichier des passagers du transport aérien (*Passenger Name Record* ou PNR). Enfin, il a étendu les possibilités de contrôle dans les zones frontalières.

Toutefois, le 29 mars 2018, après avoir été saisi de quatre questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a apporté quelques réserves d'interprétation aux mesures administratives de lutte contre le terrorisme. Face à la crainte de voir se généraliser des contrôles au

---

<sup>1</sup> Pour mieux prévenir les actes terroristes, le texte autorisait notamment les agents des réseaux de transports publics à procéder à des palpations de sécurité, des fouilles de bagages et des inspections visuelles de façon générale et aléatoire.

<sup>2</sup> Cette loi a considérablement renforcé l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme en donnant aux juges et aux procureurs de nouveaux moyens d'investigation (les perquisitions de nuit dans des domiciles en matière de terrorisme) ; la possibilité pour nos forces de sécurité intérieure, en cas de risque d'atteinte à la vie, d'utiliser les dispositifs techniques de proximité pour capter directement les données de connexion nécessaires à l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur (IMSI catcher). Ce texte a également renforcé les contrôles d'accès aux lieux accueillant de grands événements (dans le contexte de l'Euro 2016) et durci les conditions d'acquisition et de détention d'armes. Il a enfin créé une incrimination spécifique pour le trafic de biens culturels en provenance de théâtres d'opérations de groupements terroristes.

<sup>3</sup> Celle-ci durcit les peines infligées pour les infractions criminelles d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste et exclut les personnes condamnées pour des faits liés au terrorisme du régime de crédit de réduction de peine. La loi rend également possible la fermeture des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une incitation à la haine ou à la violence. Les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique peuvent être interdits dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose.

faciès dans les périmètres de protection (créés sur le modèle des zones de protection ou de sécurité de l'état d'urgence), les juges ont rappelé que ces vérifications devaient exclure « *toute discrimination* ». En matière de mesures individuelles de contrôle et de surveillance, ils ont aussi exigé le strict respect du droit à mener une vie familiale normale, et que l'interdiction ne puisse excéder une durée cumulée de douze mois.

Si le législateur est donc constamment intervenu, au cours des cinq dernières années, pour tenter de lutter contre le terrorisme, c'est parce que sa forme contemporaine a profondément évolué. En même temps que la législation, c'est l'organisation même des différents services qui a profondément évolué ces dernières années. Les attentats de 2015 ont en effet permis de révéler une défaillance : s'il existait de nombreux services de renseignements civils et militaires effectuant chacun un travail remarquable, les informations n'étaient pas partagées. La DGSI a donc dû assumer un rôle de chef de file dans la lutte antiterroriste au niveau national. C'est donc vers elle que toutes les informations convergent désormais et, comme l'a souligné l'ancien DGPN : « *ce chef de filât est désormais totalement formalisé* ».

Le terrorisme a également eu un impact sur l'activité des services de sécurité sur la voie publique. Après les attentats de 2015, les CRS par exemple ont été presque exclusivement affectés à des missions de sécurisation. Dans les mois qui ont suivi, ils ont été chargés de garder les lieux de culte et les grands organes de presse et de télévision. L'impact du terrorisme sur les services de police a également été profond lorsque les attentats ont concerné les policiers eux-mêmes, qu'ils soient municipaux ou nationaux<sup>1</sup>. Ces tragiques événements ont obligé notre police à revoir un certain nombre de ses doctrines internes, notamment sur la question de la protection et de l'armement des personnels. La délégation avait, à cet égard, bien accueilli la possibilité pour les maires d'armer leur police municipale avec un quota de 4 000 armes.

Du côté de la gendarmerie nationale, son schéma national d'intervention en matière de terrorisme « *fonctionne plutôt bien* », selon les mots du général Rodriguez, qui assure que « *la gendarmerie est capable d'intervenir rapidement dans de pareilles hypothèses* ». Cette montée en puissance rapide est rendue possible par l'implantation territoriale des unités de gendarmerie et son organisation interne. Cependant, les différentes forces de la gendarmerie disposant de compétences rares, une progression n'est possible que lorsque chacune des forces fait appel aux compétences des autres. Dans cette perspective, le général Rodriguez a indiqué que dans le cadre du Livre blanc sur la sécurité intérieure, « *la DGPN et la gendarmerie avaient cherché à alimenter la réflexion relative à la gestion de crise* » et qu'elles entendaient y inscrire « *la nécessité pour les différentes instances de se renforcer* ».

---

<sup>1</sup> Ce fut notamment le cas lors des meurtres de Clarissa Jean-Philippe, le 8 janvier 2015 à Montrouge, ou encore lors de l'assassinat du couple de policiers Baptiste Salvaing et Jessica Schneider, le 13 juin 2016 à Magnanville.

*mutuellement ; peut-être mettrons-nous en place une entité commune d'anticipation et de planification ? ».*

En définitive, les nombreux actes terroristes perpétrés depuis 2015 n'ont pas été sans effets sur le positionnement et l'étendue des champs opérationnels de la police et de la gendarmerie. La radicalisation mobilise, elle aussi, nos forces de sécurité intérieure en les invitant à se réinventer.

(3) La radicalisation : un phénomène complexe nécessitant un travail partenarial entre l'État et les collectivités territoriales

La radicalisation islamiste sur le sol national est aujourd'hui une réalité dans de nombreux territoires. L'État a d'ailleurs appelé à plusieurs reprises les collectivités territoriales à participer à la prévention de ce phénomène. Pour autant, nombre d'élus locaux s'interrogent encore sur les mesures à prendre et sur les modalités du partenariat qui peut être engagé avec les services de l'État. La délégation s'en était d'ailleurs préoccupé dès 2017 à l'occasion du rapport *Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation*<sup>1</sup> dont les recommandations devaient justement permettre aux collectivités territoriales de jouer pleinement leur rôle en matière de prévention de la radicalisation<sup>2</sup>.

Trois ans plus tard, la délégation ne peut que réitérer son constat : les collectivités doivent être envisagées comme des acteurs à part entière de la prévention et de la lutte contre la radicalisation. De façon plus générale, et comme les travaux de la commission d'enquête sénatoriale sur « *la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre* », présidée par notre collègue Nathalie Delattre, l'ont montré, les collectivités territoriales peuvent, avec l'État, déployer des actions pour contrer le « *séparatisme islamiste* » à l'œuvre dans certains territoires.

Depuis une dizaine d'années, particulièrement dans les communes, les élus locaux sont en effet directement confrontés à une multiplication de demandes communautaristes ou religieuses inacceptables<sup>3</sup> ainsi qu'à des tentatives de personnes radicalisées de contrôler certaines structures de sociabilité (maisons de la jeunesse et de la culture, associations sportives, éducatives...). À ce stade, sans préjuger du rapport de la commission d'enquête, la délégation ne peut que recommander de poursuivre l'effort de formation des élus locaux aux enjeux de l'islamisme et de la radicalisation. En 2017 la consultation sénatoriale avait en effet révélé que 60 % d'entre eux

---

<sup>1</sup> *Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation, Rapport d'information n° 483 (2016-2017) de Jean-Marie Bockel et Luc Carvounas, le 29 mars 2017.*

<sup>2</sup> *Parmi les individus inscrits au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste, les éléments concrets de radicalisation les plus fréquemment relevés par les élus locaux sont les comportements de rupture avec l'environnement (notamment l'école ou la famille) ainsi que des attitudes hostiles à l'égard de certaines catégories de population (femmes, élus...) et vis-à-vis des institutions républicaines.*

<sup>3</sup> *Aménagements d'horaires ou d'usages dans les services publics (accueil, piscine...).*

« estimaient ne pas disposer de tous les éléments d'information nécessaires pour saisir le phénomène de radicalisation ».

La politique de prévention de la radicalisation, initialement concentrée dans les mains du préfet est aujourd'hui davantage mise en œuvre en « *co-production de sécurité* » avec les collectivités territoriales dont l'expérience n'est plus contestée. À cet égard, il conviendra, dans le cadre du rapport définitif, d'évaluer l'efficacité des contrats locaux de sécurité et des comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) mis en place dans les années 1990. Jusqu'à présent ces instances ont conduit les collectivités à s'impliquer dans la prévention de la radicalisation, ont permis l'instauration d'une relation de confiance et d'un partage d'informations entre les acteurs concernés (préfets, élus locaux, police, justice, école, associations...). Ce partenariat s'est pour l'instant traduit par la mise en place d'un dispositif souple et adaptable aux besoins du terrain grâce à un certain nombre d'outils à chaque niveau de collectivité<sup>1</sup>.

Si l'implication des collectivités territoriales dans la prévention de la radicalisation<sup>2</sup> est donc plutôt récente, elles bénéficient toutefois de l'expérience acquise au cours de vingt années de partenariat avec l'État dans le domaine connexe de la prévention de la délinquance. La délégation n'avait d'ailleurs pas manqué de recommander la mise en place d'un protocole national d'évaluation des initiatives locales. En effet, il était apparu nécessaire d'engager une réflexion sur les modalités de diffusion des initiatives locales les plus pertinentes ou les plus prometteuses.

Au niveau des territoires, la lutte contre la radicalisation passe bien-sûr par le déploiement de dispositifs de prévention. À cet égard, les collectivités ont un rôle à jouer pour assurer une prévention primaire, consistant à agir sur de nombreux facteurs socio-économiques (éducation, emploi, logement, loisirs, etc.) qui peuvent être décisifs. Elles peuvent aussi mettre en place des dispositifs de prévention secondaire dirigés vers des groupes ou des populations présentant un risque particulier de radicalisation ou des personnes en voie de radicalisation. Enfin, les collectivités peuvent participer, mais dans un cadre précis et en partenariat avec les autorités de l'État, à des programmes de prévention tertiaire,

---

<sup>1</sup> Les communes s'impliquent, par exemple dans la cohésion sociale en développant des actions en matière culturelle ou sportive ou encore en s'appuyant sur les centres communaux d'action sociale. Les départements sont eux aussi concernés à travers leurs compétences en matière de solidarité (protection maternelle et infantile ou aide sociale à l'enfance par exemple) qui leur permettent d'être associés à la détection des signaux faibles de radicalisation. Ils sont également présents dans l'accompagnement des familles, et des personnes radicalisées, en partenariat avec la cellule départementale de suivi placée auprès du préfet.

<sup>2</sup> Leurs initiatives locales incluent des actions de sensibilisation et de formation des agents locaux et des partenaires associatifs, des dispositifs de détection de signaux faibles et d'identification des individus concernés ainsi qu'une prise en charge concrète des personnes suivies.

destinés à des personnes déjà radicalisées et/ou ayant commis des actes violents<sup>1</sup>.

Il est ressorti de plusieurs auditions le besoin de protéger davantage les élus locaux des pressions vécues sur le terrain et de clarifier les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales. La délégation souhaite par exemple évaluer la possibilité d'un transfert de la compétence des permis de construire des lieux de culte des maires vers les préfets. Le SG-CIPDR admet lui-même que *« le transfert au préfet des permis de construire des lieux de culte pourrait effectivement constituer une piste de réflexion intéressante. Certes, le préfet appliquera aussi les règles d'urbanisme, mais il subira probablement moins de pression que le maire »*.

Enfin, la question de la radicalisation a conduit à une tentative de mise en cohérence des actions de renseignement territorial ces dernières années, de la part des différentes forces de sécurité. Le général Rodriguez souligne sur ce point que *« des structures obligeant chaque force à partager l'information et à collaborer ont été créées »* et que *« les différentes forces – DGSI, renseignement territorial et gendarmerie – se partagent les personnes à surveiller. Ainsi, nous suivons 600 personnes, à l'aide de toutes les techniques que les différentes lois nous permettent de mettre en œuvre. Je signe régulièrement des demandes d'écoutes administratives et de poses de balise »*. Il conviendra donc d'en mesurer l'efficacité au niveau local dans le cadre du rapport définitif.

## **2. La condition supplémentaire de disposer de forces de sécurité bien formées, ayant une stratégie bien définie**

*a) La qualité de l'ancrage territorial de la sécurité repose sur la préparation des forces à être sur le terrain : formation, équipements, moyens*

La montée en puissance des compétences de nos forces de sécurité est indispensable. Il s'agit d'un impératif, à la fois pour s'adapter en permanence à l'évolution de la délinquance elle-même, et en même temps pour permettre aux forces de sécurité intérieure d'apporter des réponses adaptées aux besoins de nos concitoyens tout en assurant leur sécurité. Il est donc essentiel que les personnels mis en situation d'être déployés sur le terrain et au contact de la population soient bien formés.

Après 2015, le volume de formation initiative en école est passé de 12 à 10 mois pour les policiers. Aujourd'hui la formation totale atteint donc 16 mois dont 6 mois de stage sur le terrain. Une situation que le ministre de l'Intérieur a dit *« vouloir changer »*. Le ministère travaille actuellement à un allongement à 24 mois, incluant davantage de formation continue, et pas seulement des cycles de formations en école. L'objectif du ministère est

---

<sup>1</sup> Ces personnes sont généralement suivies et accompagnées par l'autorité judiciaire mais la collectivité peut, par exemple, fournir des locaux, mettre en place des financements ou offrir des débouchés pour des périodes de formation sur le terrain.

d'inverser la répartition et de prévoir 8 mois de formation en école et 16 mois de stage sur le terrain en formation continue. La délégation prend bonne note d'une telle annonce<sup>1</sup> et sera attentive aux arbitrages qui seront rendus en septembre prochain par le ministre.

Pour renforcer l'ancrage territorial de la sécurité, la délégation juge qu'il convient également de réfléchir à inclure, dans la formation de nos forces de l'ordre, des modules consacrés à la relation avec les collectivités territoriales. Il s'agirait de renforcer la compréhension, très précieuse, par les agents, de l'environnement administratif, juridique et politique des collectivités territoriales. Des éléments d'ordre institutionnel méritent en effet d'être mieux connus des policiers et des gendarmes pour qu'ils puissent interagir dans les meilleures conditions avec les élus locaux.

L'actualité a également montré toute la pertinence de la question de la formation des personnels, dans le cadre du débat sur les techniques d'interpellation<sup>2</sup>. Évidemment, la formation des agents qui exercent les missions de sécurité est au cœur de cette problématique. En l'espèce, le ministre de l'Intérieur Christophe Castaner a annoncé avoir demandé à l'actuel DGPN de lui faire des propositions, d'ici à septembre prochain, sur la formation des forces de police afin de renforcer les modules de formation spécifique à l'intervention sur la voie publique. Il a également annoncé devant le Sénat le 25 juin dernier vouloir généraliser les dispositifs des caméras piétons<sup>3</sup> afin « *d'améliorer la relation avec les usagers* », et « *lutter contre l'asymétrie d'information avec les images parfois biaisées diffusées par les médias* ». Notre délégation accordera une attention toute particulière aux moyens consacrés à nos forces de sécurité : rémunération, équipements, et bien sûr formation.

Elle constate à ce stade, une difficulté éprouvée tant par les forces de police que celles de la gendarmerie, ayant trait à la question des moyens matériels : véhicules, armes, uniformes, protections, etc. Il en va ici de l'image même de l'État régalien. Comment celui-ci peut-il imposer l'autorité s'il est en haillons ? Or, dans de nombreux territoires, les agents se plaignent de locaux vétustes, d'uniformes vieillissants, d'armes obsolètes, de véhicules dépassés, etc. Tout cela face à des criminels qui, eux, sont « montés en gamme », utilisant, par exemple, des armes de guerre ou des berlines ultra puissantes. Une asymétrie des moyens s'est installée dangereusement pour nos forces de sécurité. Les casseurs qui infiltrent les mouvements sociaux depuis une dizaine d'années le prouvent également car eux aussi ont perfectionné leurs équipements (casques, protections, etc.) pour affronter les forces de l'ordre.

---

<sup>1</sup> Audition de Christophe Castaner par la Mission d'information de la Commission des lois le 25 juin 2020.

<sup>2</sup> Technique d'étranglement, prise arrière, pistolets à impulsion électrique, etc.

<sup>3</sup> La police dispose de 11 000 caméras piétons en 2020 contre 2 000 seulement en 2016.

S'agissant enfin de la question de l'affectation des agents, on observe, si l'on se concentre seulement sur les gardiens de la paix fraîchement recrutés, des difficultés tenant au fait qu'une partie d'entre eux se retrouvent affectés dans des quartiers dits difficiles que les agents plus expérimentés cherchent rapidement à quitter. Ainsi même en ayant une bonne formation initiale les jeunes gardiens de la paix peuvent se retrouver avec très peu d'expérience de terrain dans des quartiers sensibles.

Ce problème d'affectation des jeunes gardiens de la paix viendrait en partie du système de recrutement de la police nationale reposant sur un vivier principalement issu des autres régions et très faiblement issu de la région parisienne. En effet, si l'on prend l'exemple de l'Île-de-France, seulement 10 % des recrues dans les écoles de police sont issues de la région parisienne, qui représente 25 % des emplois dans la police. Or, 90 à 95 % des postes à pourvoir en sortie d'école sont situés en Île-de-France. Avec une conséquence logique : « *Paris et sa banlieue se retrouvent dotés de policiers originaires, pour l'écrasante majorité d'entre eux, de province. Ceux-ci cherchent en général à repartir dans leur région d'origine au plus tôt. Dès qu'ils y parviennent, ils sont en toute logique remplacés par de nouvelles sorties d'école qui, de même, ne pensent qu'à une chose : se faire muter*<sup>1</sup> ». Avec un *turn-over* très important, les gardiens de la paix présents dans ces quartiers ont alors logiquement une très faible connaissance du territoire. Cette situation interroge, et il conviendrait d'initier une réflexion avec le ministre de l'Intérieur sur la possibilité d'un encadrement d'agents avec plus d'expérience dans ces quartiers.

b) *La définition d'une « Stratégie nationale de prévention de la délinquance »*

Depuis le début des années 1980 de nombreux dispositifs partenariaux destinés à encourager les interactions entre une multiplicité d'acteurs ont été déployés<sup>2</sup>. Ces dispositifs ont répondu aux mêmes objectifs : permettre aux acteurs concernés par les enjeux de sécurité de dialoguer et de définir, ensemble, des actions communes ; favoriser une meilleure (re)connaissance des différents acteurs concernés (judiciaires, sociaux, municipaux, policiers, gendarmes) ; rassembler et mieux articuler les forces et les compétences. La « *Stratégie nationale de prévention de la délinquance* », dont l'objectif est l'amélioration durable de la sécurité et de la tranquillité publiques dans tous les domaines de la vie quotidienne va dans ce sens. Elle se situe au carrefour des champs éducatif, social, de l'insertion professionnelle, de la sécurité et de la justice.

---

<sup>1</sup> Mathieu Zagrodzki « Police, prévention et implantation territoriale : une comparaison franco-américaine », *Informations sociales*, vol. 161, no. 5, 2010, pp. 108-116.

<sup>2</sup> Des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) de 1983 aux Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) actuels, en passant par les Contrats locaux de sécurité (CLS) initiés en 1997.

Créé en 2006 à la suite des violences urbaines de 2005, c'est le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de lutte contre la radicalisation (CIPDR), dont le champ d'action est large, qui décline cette politique publique qui recouvre selon les mots du préfet Frédéric Rose, secrétaire général (SG) : « *la prévention de la délinquance, la prévention de la radicalisation, la lutte contre l'islamisme et le communautarisme ainsi que la lutte contre les dérives sectaires*<sup>1</sup> ». Par ailleurs, le SG-CIPDR vient tout juste de se doter d'un pôle consacré au « *communautarisme et au repli communautaire* », après avoir déjà vu son champ élargi à la lutte contre la radicalisation en 2016.

Le premier plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes n'a été adopté que le 23 avril 2014, témoignant d'une prise de conscience sans doute tardive de la part des pouvoirs publics. En six ans, il a fallu construire une politique publique nouvelle et inventer des façons différentes de travailler, pour assurer la sécurité des Français face à la menace terroriste. Plusieurs plans se sont succédé, dont le dernier « plan national de prévention de la radicalisation » a été présenté par le Premier ministre en février 2018. La délégation avait d'ailleurs été associée à son élaboration, à la suite d'un travail partenarial mené avec le SG-CIPDR en 2017.

Comme l'indique lui-même son secrétaire général, le préfet Frédéric Rose : « *En matière de conception des politiques publiques, le SG-CIPDR appuie le Gouvernement et propose l'élaboration et la construction de politiques publiques en matière de prévention de la délinquance, de la radicalisation, des dérives sectaires et de lutte contre l'islamisme* ». Sa deuxième mission est « *une mission d'animation. Mais le SG-CIPDR est aussi un outil d'appui aux territoires et, grâce à une cellule d'appui, à l'animation des réseaux territoriaux* ». Au-delà de la prévention dite « primaire » à caractère éducatif et social et s'adressant à de larges publics, la stratégie précédente<sup>2</sup>, qui s'est arrêtée en avril 2017, proposait des approches individualisées. Elle se traduisait aussi par des actions ciblées de prévention « secondaire », tournées vers des jeunes exposés à un premier passage à l'acte délinquant, et « tertiaire » de prévention de la récidive.

Le préfet Frédéric Rose souligne : « *lors de la réunion du CIPDR, le 11 avril 2019 à Strasbourg, sous la présidence du Premier ministre, ce dernier avait souhaité que le travail avec les élus soit encore davantage renforcé, et que la stratégie*

---

<sup>1</sup> En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) accueille un pôle consacré aux dérives sectaires, qui doit pallier la suppression de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes). Plusieurs membres de notre délégation, ont recommandé, à juste titre, le rétablissement de la Miviludes dans la cadre du rapport de la commission d'enquête sur la radicalisation islamiste (7 juillet 2020).

<sup>2</sup> La précédente Stratégie (2013-2017) comprenait trois programmes d'actions : un programme à l'intention des jeunes exposés à la délinquance ; un programme pour mieux prévenir les violences faites aux femmes, les violences intrafamiliales et mieux aider les victimes ; un programme pour améliorer la tranquillité publique.

*nationale de prévention de la délinquance soit axée sur le terrain et les acteurs locaux* ». Le Premier ministre avait effectivement annoncé le lancement de plusieurs expérimentations avec des collectivités locales – Lille, Dijon, Toulouse et Strasbourg – sur des actions partenariales, afin de mieux identifier les compétences des métropoles et des municipalités. Ces actions ont duré une partie de l’été et ont été synthétisées dans la nouvelle Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024, rendue publique en mars dernier et qui a associé les élus locaux.

Notre délégation sera attentive à l’application au niveau local de cette nouvelle Stratégie nationale. Elle relève, à ce stade, qu’elle s’appuie sur un précédent dispositif mis en place depuis 2018 dans 15 quartiers prioritaires, dont le chef de l’État a dressé un premier bilan devant les maires et dont les jalons avaient déjà été posés lors d’un grand séminaire sur « la lutte contre l’islamisme et le communautarisme » organisé au ministère de l’Intérieur le 28 novembre 2019. À cette occasion, le ministre avait adressé aux 125 préfets présents une circulaire leur demandant de « *placer la lutte contre le communautarisme et le repli communautaire au cœur de leur action et d’accentuer les contrôles susceptibles d’aboutir à des fermetures administratives* ». Les procureurs ont également reçu des instructions en ce sens.

**La Stratégie nationale 2020-2024 se présente sous la forme d’un document opérationnel s’articulant autour de quatre priorités d’action déclinant 40 propositions**

- La première priorité concerne les jeunes, avec l’idée de commencer la prévention le plus tôt possible car les chiffres de la délinquance montrent un rajeunissement, dans certains territoires, de l’âge des délinquants<sup>1</sup>. Partant du constat qu’« *il existe des manifestations à un jeune âge qui nécessitent de développer une capacité d’intervention plus précoce* », la Stratégie nationale préconise d’agir plus tôt et d’aller plus loin dans la prévention auprès des jeunes. Afin d’identifier sans stigmatiser les jeunes exposés à la délinquance et aux différentes formes de délinquance, le CIPDR propose de définir les situations de vulnérabilité pour aider les acteurs locaux à identifier et à prendre en charge les jeunes concernés et de sensibiliser les acteurs aux situations qui exigent une intervention précoce auprès des publics de moins de 12 ans. Le maire ou le président de l’EPCI seraient chargés, avec les coordonnateurs de CLSPD ou de CISPDP du pilotage de cet axe de stratégie, en collaboration étroite avec l’Éducation nationale, l’institution judiciaire et les services de l’État.

<sup>1</sup> En 2017, par exemple, 27 % des auteurs de violences sexuelles étaient mineurs et 10 % étaient âgés de moins de 13 ans ; 33 % des auteurs de vols de véhicules étaient mineurs, et 1 % étaient âgés de moins de 13 ans ; 24 % des auteurs de vols sans violence contre les personnes étaient mineurs, et 3 % étaient âgés de moins de 13 ans ; enfin, 25 % des auteurs de cambriolage de logements étaient mineurs et 2 % étaient âgés de moins de 13 ans.

De façon plus générale, la Stratégie préconise d'améliorer l'échange d'informations sur les jeunes dans le cadre des CLSPD, en systématisant une réunion spécifique et régulière entre la gendarmerie et/ou la police nationale et la police municipale, les représentants municipaux des services de tranquillité publique, les directeurs d'écoles et chefs d'établissements. Une partie de cette réunion peut aborder des problématiques générales, ou qui concernent les écoles primaires, puis une seconde partie des problématiques plus spécifiques aux collèges et lycées. Le CLSPD pourrait ainsi impulser la création de groupes opérationnels permettant le recueil d'informations confidentielles concernant, par exemple, le traitement du décrochage scolaire et l'accompagnement des familles dans cette problématique, les alternatives aux exclusions temporaires et les mesures de responsabilisation. Il s'agirait, en somme, d'offrir un cadre sécurisé où l'intervention auprès des familles pourrait compléter le traitement.

- La deuxième priorité de cette stratégie concerne les personnes dites « vulnérables », parmi lesquelles les victimes. La Stratégie nationale préconise ici plusieurs mesures visant à faciliter leur identification, à adapter les modalités d'intervention, à développer une prise en charge globale des victimes et à encourager les processus d'apaisement. Une des actions les plus symboliques est le renforcement des intervenants sociaux dans les commissariats et les gendarmeries. Il s'agit des personnes qui, à côté du dépôt de plainte, accompagnent les victimes – et parfois les auteurs – pour le suivi social, ou la réorientation vers des acteurs de la prévention ou de la prise en charge des victimes.

Il existe aujourd'hui 291 intervenants sociaux dans les commissariats et les gendarmeries, un chiffre qui reste relativement modeste eu égard aux besoins et rapporté au nombre de départements. Dans le cadre de cette nouvelle Stratégie, le CIPDR a souhaité mettre l'accent sur le recrutement des intervenants sociaux et nourrit l'ambition d'en recruter 80 en 2020 et 80 en 2021. Sauf que les modes de financement sont partagés entre l'État, au moins pour le démarrage, et les collectivités territoriales. Le CIPDR a donc demandé aux préfets de consulter l'ensemble des acteurs locaux, au premier rang desquels les collectivités territoriales, pour accélérer la désignation des acteurs sociaux, et pouvoir travailler conjointement à la montée en puissance de ce dispositif.

Interrogé par la délégation, le SG-CIPDR indique que « l'État finance à hauteur de 3 millions d'euros par an les intervenants sociaux via le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ». Il ajoute qu'en 2020 « 4 millions d'euros seront consacrés à la création de 80 postes supplémentaires. Leur financement par l'État est modulé en fonction des besoins des territoires ; il varie entre 50 % et 80 % du coût d'un poste ». Les nouveaux intervenants sociaux seront également installés auprès de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et au sein des centres communaux d'action sociale (CCAS). Ils seront répartis selon les priorités de chaque territoire, en fonction des difficultés de financement constatées et du faible nombre d'intervenants sociaux existants. Selon Frédéric Rose « nous faisons du sur-mesure, en lien avec les préfets. L'essentiel est que les intervenants soient in fine installés dans les différents commissariats et brigades ». Les référents existent toujours dans la police comme dans la gendarmerie mais quand certains sont très souvent en contact avec eux, d'autres élus ne les rencontrent hélas pas suffisamment.

Face à ces critiques le SG-CIPDR indique souhaiter qu'il « *existe toujours un point de contact avec les élus, sur un rythme hebdomadaire ou mensuel selon les territoires. Dans les zones de gendarmerie, nous avons prôné un rythme mensuel, mais chaque territoire s'organise finalement en fonction de ses besoins* ».

- Le troisième axe de cette nouvelle Stratégie nationale concerne « *le rapport à la population* ». Notre délégation ne peut que réaffirmer son souhait qu'en matière de sécurité, les liens entre la police, la gendarmerie et la population soient renforcés. Pour Frédéric Rose : « *la stratégie comporte des mesures visant à préserver le sentiment de sécurité dans l'espace public* ». Cette stratégie s'est notamment traduite par la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien (PSQ) et par la tenue d'assises territoriales de la sécurité intérieure, préalables à la rédaction du Livre Blanc. Le ministère estime que tous les acteurs de la société, avec leurs compétences propres, doivent être mobilisés pour renforcer ce lien.

À cet égard, la délégation prend bonne note de la création récente, des « *groupes de partenariat opérationnel* » (GPO) dont l'objectif est précisément d'associer les habitants, les élus, les bailleurs sociaux, non pas dans des grand-messes inutiles, mais dans des réunions où les problèmes sont discutés immeuble par immeuble, cage d'escalier par cage d'escalier<sup>1</sup>. Il s'agit là d'un outil concret pour endiguer le sentiment d'insécurité.

La Stratégie rappelle en outre qu'assurer la tranquillité publique de la population repose sur la mise en place d'un « *schéma local de tranquillité publique, de dimension communale ou intercommunale* ». Elle préconise de le généraliser dans le cadre d'actions préventives infra-judiciaires pilotées au sein d'un groupe opérationnel du CLSPD / CISPD en cas de problèmes récurrents dans les structures sportives, imputables notamment à des mineurs. Elle mentionne à ce titre le dispositif « *Espace Réparation* », connu dans certaines collectivités territoriales, qui constitue une alternative aux poursuites pénales, associant notamment un club sportif (exemple : club de football amateur), le procureur de la République et le maire.

- Enfin, le dernier axe de la Stratégie concerne « *la gouvernance locale* ». Les rôles sont en principe clairement établis : le préfet de département est chargé du pilotage, les maires, les métropoles ou les agglomérations exercent un rôle complémentaire. Le maire est l'autorité de police de proximité ; l'agglomération ou la métropole constituent des puissances de coordination, d'appui et d'ingénierie. Tous poursuivent, ensemble, deux buts : le *continuum* et le partage de compétences. La Stratégie nationale 2020-2024 s'oriente ainsi clairement vers une gouvernance renouvelée avec une nouvelle dynamique au niveau départemental. Elle propose en outre de mieux articuler le rôle du maire et du président d'intercommunalité dans leur soutien à la stratégie de prévention de la délinquance. Dans l'esprit de ces préconisations, les préfets ne doivent pas hésiter à communiquer aux maires les informations dont ils disposent et les relations entre l'État et les élus ne doivent plus être empreintes de suspicion.

---

<sup>1</sup> Avec des votes tous les quinze jours, et la tenue d'un tableau de bord de suivi notamment.

Parmi les mesures préconisées, figurent notamment la réaffirmation, grâce au conseil départemental de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CDPDR), d'un pilotage de cette politique publique par le préfet, et le développement du plan départemental de prévention de la délinquance qui aurait, lui, pour but de décliner la stratégie nationale à l'échelon du département. La Stratégie nationale préconise, en parallèle, un renforcement de la coopération et de la mutualisation des moyens entre les communes de moins de 10 000 habitants afin de conforter les maires dans le pilotage de la politique de prévention de la délinquance (à travers, par exemple, le rappel à l'ordre ou la transaction par le maire)<sup>1</sup>.

La délégation relève *in fine* que, d'une façon générale, la nouvelle Stratégie nationale s'insère dans la continuité opérationnelle de la police de sécurité du quotidien (PSQ) déployée depuis 2017 et destinée à nouer des relations de confiance avec la population. Elle s'étonne que le volet relatif à la lutte contre les violences faites aux femmes n'ait pas été retenu comme une priorité de la nouvelle stratégie, alors que la précédente stratégie en avait fait un axe prioritaire.

#### **B. L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTERIEURE NÉCESSITE DE NOUER DES RELATIONS PRIVILÉGIÉES AVEC LA POPULATION ET LES ÉLUS LOCAUX**

Le général Rodriguez, DGGN, affirme : « lorsque le Gouvernement nous a demandé de travailler dans le sens de la sécurité du quotidien, nous avons décliné celle-ci dans un travail de proximité et de contact avec les élus et la population ». Il ajoute : « Les notions d'ancrage et d'enracinement constituent pour nous la déclinaison naturelle de la police de sécurité du quotidien (PSQ) et doivent permettre de renouer avec l'essence de la gendarmerie. Cet impératif a présidé à la création des brigades de contact. Il nous pousse également à favoriser les expérimentations menées sur le terrain ».

Cette affirmation démontre que nos forces de sécurité tentent d'être au plus près des besoins de la population et font désormais de « l'ancrage territorial » une composante essentielle du logiciel de la sécurité intérieure. Cet ancrage territorial implique des relations de proximité et de confiance entre les acteurs de la sécurité et la population d'une part, et entre ces acteurs et les élus locaux, d'autre part.

La crise sanitaire que nous venons de traverser a démontré l'importance du dialogue entre les représentants de l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la sécurité, notamment s'agissant du couple préfet/maire. Comme le souligne Christophe Castaner : « Pendant la crise sanitaire, le préfet a été identifié, dans ce rapport de proximité, comme une figure

---

<sup>1</sup> Cf. Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024.

*d'autorité, capable de délivrer une parole plutôt rassurante et d'organiser le dialogue avec chacun ». Il ajoute : « Durant la période de confinement, de nombreux maires ont légitimement souhaité prendre des mesures d'interdiction d'accès à certaines zones ou décréter des couvre-feux. J'ai donné systématiquement la même consigne, demandant aux préfets d'accompagner les municipalités et, plus largement, les collectivités territoriales dans leurs démarches, dans le respect du droit et avec efficacité, pragmatisme et souci du dialogue ».*

C'est bien au niveau local en effet que l'on connaît le mieux le risque et les capacités de réaction face à ce risque. La délégation relève d'ailleurs que rares sont les arrêtés de couvre-feux qui ont été contestés par les préfets. Le couple État/collectivités territoriales, sous le prisme de la relation entre le corps préfectoral et les élus locaux, a donc plutôt bien fonctionné. Y compris d'ailleurs sur certains arrêtés qui ont été médiatisés. Le ministre de l'Intérieur précise : *« il ne faut pas voir dans la décision du Conseil d'État, et non du ministre de l'Intérieur, annulant l'arrêté du maire de Sceaux, la volonté d'une reprise en main. Nous avons travaillé en concertation avec les communes sur des arrêtés de couvre-feu. À Sceaux, la Ligue des droits de l'Homme a fait un recours. Interrogé sur le sujet, j'avais évoqué le caractère irrégulier de l'arrêté, mais ce n'est pas l'État qui a intenté le recours. Le préfet avait plutôt demandé une discussion sur le sujet ».* Il ajoute *« je regrette que cela ait fait l'objet d'une polémique et que le maire de Sceaux ait contesté la "décision du ministère de l'Intérieur", alors qu'il s'agissait d'une décision de justice ».*

### **1. Nouer des relations empreintes de confiance avec les citoyens car la sécurité intérieure est « l'affaire de tous »**

L'idée d'améliorer le service à l'utilisateur et de développer des relations plus apaisées avec le public peut motiver le déploiement d'outils de coproduction de la sécurité. Les « contributions citoyennes » à l'ordre public s'inscrivent en ce sens. Sous contrainte sécuritaire et budgétaire, l'État peut évidemment tirer profit de ces contributions dont l'impact pour les finances publiques est neutre, alors que l'effet sur le lien social est important.

#### *a) Mobiliser les citoyens à devenir des acteurs à part entière de la sécurité*

La délégation en est convaincue : les citoyens peuvent avoir une responsabilité dans la production de la sécurité sur le territoire. En « coproduction », ils peuvent aider les forces de police au quotidien grâce à un dialogue fructueux. Surtout, dans le contexte de lutte contre le terrorisme, ou celui de crise sanitaire, la « participation citoyenne » peut constituer une aide précieuse pour nos forces de sécurité. Plusieurs dispositifs existent aujourd'hui, témoignant d'un appel à la vigilance collective et à l'esprit de responsabilité de chacun. Ainsi en est-il du dispositif « Attentifs ensemble » de la RATP. C'est aussi le cas du dispositif « Voisins vigilants », directement inspiré du concept anglo-saxon « *Neighbourhood watch* » ou « Surveillance de

quartier », qui existe en France depuis 2007 et permet de lutter notamment contre les cambriolages.

Ce dispositif<sup>1</sup> permet au public de s'engager concrètement en s'associant aux services de police et de gendarmerie. En emportant l'adhésion de la population, ces initiatives améliorent concrètement la réactivité des forces de sécurité contre les phénomènes multiformes de délinquance (incivilités et dégradations, cambriolages, démarchages conduisant à des escroqueries) et accroît l'efficacité de la prévention de proximité. Que ce soit dans des quartiers, des lotissements ou bien des zones pavillonnaires, ou que ce soit dans des villages ou des zones plus rurales, elles permettent de lutter contre le sentiment d'insécurité. Le ministère de l'Intérieur souligne d'ailleurs son efficacité : « *Certaines communes de la Drôme ont enregistré une baisse de 20 % à 40 % des cambriolages constatés* » et, dans l'Essonne comme dans les Alpes-Maritimes, « *ce dispositif novateur a conduit localement à une hausse des interpellations en flagrant délit* ».

Dans le Loir-et-Cher, par exemple, le projet baptisé « Télémus 41 », précurseur de cette coproduction de sécurité avec les acteurs locaux, est testé depuis 2019. Il s'agit d'un Groupe d'intérêt public (GIP) regroupant la préfecture, la gendarmerie, la police nationale, le conseil départemental et le syndicat intercommunal de vidéo protection, qui permet un cofinancement pour : la mise en place d'un renvoi d'images de caméras de vidéo protection vers le centre d'opérations et de renseignements de la gendarmerie ; la constitution d'un réseau de lecteur automatique de plaques d'immatriculation (LAPI) ; et le développement d'une application de remontées de signaux faibles. Selon ses promoteurs « *ce dispositif consacre une approche intégrée inter-administration de coproduction de la sécurité et constitue une nouvelle approche du partage de données entre entités publiques* ». Il peut s'agir d'une approche prometteuse dans la mesure où un dispositif met en interface des forces étatiques traditionnelles et des acteurs de confiance (les habitants, les élus locaux, les membres de la participation citoyenne) par le partage d'informations, le renseignement et la communication.

La participation citoyenne, ô combien réclamée dans tant de domaines aujourd'hui (démocratie, environnement, entreprises etc.), peut donc se décliner de façon opérationnelle au service de la sécurité du quotidien. Ces initiatives peuvent nous prémunir contre le risque de voir la population s'organiser elle-même pour assurer sa sécurité. On peut penser aux collectifs de citoyens qui s'organisent pour lutter contre le trafic de drogue dans les immeubles de leur quartier d'habitation. Plus généralement de nombreux pays connaissent des phénomènes où les plus riches s'offrent les services d'offices de sécurité privées et les plus pauvres se constituent en véritables milices ou groupes d'autodéfense. En témoignent les récents évènements qui se sont déroulés à Dijon, où des communautés regroupées

---

<sup>1</sup> Géré par une entreprise privée, il fédérerait, selon Virginie Malochet et Frédéric Ocqueteau, environ 200 000 foyers en France.

sur une base ethnique ou religieuse ont organisé de quasi expéditions punitives, se substituant à la police et à la justice.

Notre délégation a bien conscience des critiques selon lesquelles ce type de dispositif créerait un climat de suspicion, voire inciterait à la délation. Mais, loin de l'image de citoyens « délateurs », ces dispositifs contribuent plutôt à faire des citoyens des « acteurs » de leur propre sécurité, sans se substituer à l'action de l'État. Elle poursuivra donc, à la suite de ce rapport d'étape, sa recherche de toutes les actions partenariales<sup>1</sup> susceptibles d'amplifier l'efficacité de la prévention de la délinquance, en lien avec la population et les élus locaux, à l'image du « Protocole de participation citoyenne » signé dans plusieurs communes du Calvados<sup>2</sup>, visant à transmettre aux autorités toutes informations relatives à la sécurité et l'ordre public.

Deux autres dispositifs peuvent conduire à un engagement louable de la part de nos concitoyens : les réserves de la gendarmerie et de la police nationale. Il s'agit « *d'assurer des vacations rémunérées, en tenue et en arme, en renfort des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions de sécurisation* » comme l'expliquent Virginie Malochet et Frédéric Ocqueteau qui précisent que, d'après les chiffres publiés fin 2018, ces réserves comptent alors « *37 000 réservistes opérationnels dans les trois armées, 30 000 dans la gendarmerie, et 6 500 dans la réserve civile de la police nationale, ce qui représente 75 000 volontaires au total, un vivier sur lequel l'État s'appuie pour optimiser le déploiement des forces de sécurité au quotidien* ». La délégation ne peut que se féliciter de l'engagement de femmes et d'hommes au service de notre sécurité et juge primordial que cet esprit républicain continue d'inspirer les jeunes générations qui prendront le relais dans les prochaines années.

#### *b) Les quartiers de reconquête républicaine*

Lors de son audition, Éric Morvan notait que la police nationale devait faire face « *au défi de la délinquance de proximité* » qui l'oblige à « *réinvestir les quartiers et la proximité, afin de regagner la confiance de la population* ». Dans ce domaine, nos politiques publiques ont depuis longtemps fait le choix de la concertation et du dialogue. Les échanges avec le terrain et la proximité avec la population ont permis d'attirer l'attention sur une réalité : dans certains quartiers, qui concentrent des difficultés économiques et sociales fortes, un faible nombre de délinquants mine la vie de l'ensemble des habitants.

---

<sup>1</sup> À l'image de celle déployée par la gendarmerie nationale baptisée « Participation citoyenne », qui reprend de façon plus institutionnelle l'esprit du dispositif « Voisins vigilants ».

<sup>2</sup> Par exemple, dans les communes de Blainville-sur-Orne, de Démouville, de Saint-Contest, et d'Hubert-Folie où les citoyens sont engagés dans des actions partenariales avec la police et la gendarmerie afin de lutter contre les phénomènes de délinquance multiformes : atteintes aux biens (vols, cambriolages), incivilités, escroqueries, etc.

Incivilités, trafics de stupéfiants ou d'armes, radicalisation, raids motorisés forment un climat général d'insécurité dans ces territoires. Or les habitants sont en demande de dialogue et d'échange. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les « quartiers de reconquête républicaine ». Comme l'a expliqué l'ancien DGPN, pour chaque zone identifiée, 10 à 35 effectifs de police ou de gendarmerie supplémentaires sont affectés et rendus immédiatement opérationnels sur le terrain. Chaque quartier est doté d'une cellule de lutte contre les trafics (CLT) adaptée au territoire et à la situation locale.

Les quartiers de reconquête républicaine bénéficient ainsi de renforts policiers. Le ministère déploie actuellement un plan de recrutement de 10 000 policiers supplémentaires sur l'ensemble du territoire, tandis que les effectifs de gendarmerie devront être renforcés dans certains départements. Des groupes de partenariat opérationnel (GPO), au nombre de 900, doivent également être installés. Selon le ministère de l'Intérieur : *« la lutte contre le trafic de stupéfiants constitue une priorité d'action : le nouvel office anti-stupéfiant (Ofast) veillera au maillage territorial en la matière »*.

D'ici la fin du quinquennat, le ministère de l'Intérieur souhaite parvenir à la mise en place de 60 quartiers de reconquête républicaine<sup>1</sup>. L'objectif affiché est *« d'offrir une sécurité adaptée à chaque territoire et à chaque type de délinquance »*. Les quartiers de reconquête républicaine font partie intégrante de la police de sécurité du quotidien. Sur ce point, le fait que les politiques publiques délaissent désormais l'idée d'une stratégie de sécurité unique décidée depuis Paris pour l'ensemble des territoires va dans le bon sens. Il faut effectivement valoriser les stratégies locales de sécurité, le dialogue avec les populations, ou encore la multiplication des partenariats avec les acteurs locaux. Notre délégation se félicite qu'il soit notamment demandé à la police et à la gendarmerie d'aller davantage vers les tissus associatifs souvent très riches dans les territoires, et de recréer des relations de confiance avec les associations, mais aussi avec les bailleurs sociaux et les élus locaux. Sauf qu'à la lumière des événements qui se sont déroulés à Dijon en juin dernier, elle ne peut que s'interroger sur l'efficacité réelle du dispositif des quartiers de reconquête républicaine. En effet, les incivilités, les violences, les trafics et la radicalisation qui empêchent le déroulement d'une vie normale pour les habitants de ces quartiers n'ont pas cessé. Pire, leur propagation a conduit à une dynamique générale de défiance envers les

---

<sup>1</sup> En 2018, 15 quartiers ont été installés et 326 effectifs y ont été affectés. La mise en place de 32 quartiers de reconquête républicaine avait été annoncée pour 2019, le double de ce qui était prévu initialement. Les quartiers de reconquête républicaine de Nantes et Nîmes ont par exemple déjà reçu leurs effectifs supplémentaires (Nantes : 20 ; Nîmes : 25). Le quartier de reconquête républicaine de Maubeuge a reçu une partie des effectifs qui lui sont dédiés dès mars 2019. Entre juin et septembre 2019, une première vague massive de renforts a eu lieu et 12 quartiers de reconquête républicaine ont vu l'arrivée de 238 nouveaux effectifs. Les 18 quartiers non encore pourvus ont commencé à recevoir leurs effectifs à partir de septembre dernier.

figures de l'État (police, gendarmerie, sapeurs-pompiers), parfois prises pour cible et victimes d'agressions intolérables.

*c) La police de sécurité du quotidien : l'objectif d'une police au plus près des citoyens*

L'ancrage territorial de la sécurité intérieure constitue, pour reprendre les mots d'Éric Morvan : « *un changement de pied revendiqué par la police nationale en ce qui concerne la sécurité du quotidien* ». Il explique que la diminution des effectifs a contraint la police à se transformer « *en une sorte de "police de l'urgence", intervenant en grande partie sur les points chauds. Nous avons dans le même temps vu se dégrader le lien entre la police et la population, étant donné que nous intervenions majoritairement sur des situations conflictuelles et complexes, peu propices à un échange serein et apaisé* ».

La sécurité du quotidien (PSQ) a donc été développée comme une « *philosophie d'action des services de sécurité* », souligne Jean-Marie Salanova, Directeur central de la sécurité publique<sup>1</sup>. Cette nouvelle doctrine d'emploi de la police française, dévoilée le 16 août 2017 par le ministre de l'Intérieur de l'époque, devait en effet répondre au souhait du Président de la République de satisfaire une de ses promesses électorales. Le 8 février 2018, à l'École militaire de Paris, Gérard Collomb annonce et lance le dispositif d'expérimentation, prélude au développement de la PSQ. Le 22 mai 2018, le Président de la République revient sur son déploiement à l'occasion de son discours sur les banlieues, insistant de nouveau sur le partenariat avec les maires et son intention de développer une « *société de vigilance* »<sup>2</sup> et son souhait qu'un plan contre le trafic de drogue soit mis en œuvre dans les cités d'ici juillet 2018.

Avec l'objectif de ramener plus de policiers dans les quartiers, les similitudes avec la « *police de proximité* » disparue en 2003 est évidente. Mais l'exécutif, sans nier une forme d'inspiration, met en lumière certaines différences entre les deux doctrines. Annonçant une police sur mesure « *respectée, connectée et partenariale qui ne soit plus pilotée par les chiffres* », Gérard Collomb affirmait qu'« *il ne s'agit pas de ressusciter, vingt ans plus tard, la police de proximité créée par Jean-Pierre Chevènement car le contexte a changé et que la délinquance s'est transformée* ». Il s'agit en particulier de prendre en compte des évolutions majeures intervenues au cours des dernières années, notamment le développement des polices municipales.

La PSQ est donc pensée comme une police qui renforce les liens avec l'ensemble de ses partenaires et avec la population et, en même temps, comme une police qui lutte contre les trafics, la délinquance et les incivilités.

---

<sup>1</sup> Jean-Marie Salanova, directeur central de la sécurité publique, lors de l'audition d'Éric Morvan, le 14 novembre 2019.

<sup>2</sup> Définie par le président de la République lors de la campagne présidentielle, à l'occasion de son discours du Mans du 11 octobre 2016, comme une « *société* qui assume que l'État n'est plus l'unique acteur de la sécurité » et où chacune et chacun devient « *acteur de notre sécurité* ».

Elle est en tous cas présentée comme une « police sur mesure », adaptée aux territoires, bénéficiant d'une déconcentration opérationnelle et plus étroitement associée aux maires. Selon Éric Morvan, « *la PSQ implique des éléments de doctrine définis de manière souple au niveau central et une part d'initiative au niveau local* ». Elle devrait en sus « *se doubler d'une réforme procédurale et structurelle, libérant les policiers de tâches et de missions entravantes* ». Jean-Marie Salanova la définit comme « *un parallèle entre la police de proximité qui existait voilà une dizaine d'années et la police du quotidien d'aujourd'hui* ».

À ce stade, les objectifs et la méthode vont bien sûr dans le bon sens. Votre délégation sera attentive à l'impact réel de cette PSQ sur les solutions de sécurité et interrogera pour cela les élus de terrain ainsi que les acteurs locaux, notamment à l'occasion de ses déplacements. Une police qui connaît la population est théoriquement plus à même de résoudre les problèmes locaux en faisant comprendre son action et reconnaître son autorité. Il paraît aujourd'hui indispensable sur le terrain de trouver des réponses différenciées contre la montée de la violence et permettre de renouer le dialogue avec les jeunes des quartiers en difficulté et, plus largement, retisser le lien police-population.

De façon opérationnelle, le déploiement de la PSQ s'est traduit par un découpage du territoire national en 977 secteurs de proximité. À la tête de chacun d'entre eux, la police a désigné un policier (lieutenant, capitaine, brigadier-chef ou brigadier major) chargé d'animer le partenariat et la transversalité dans le secteur, en lien avec les élus, les partenaires privés et publics. En plus de ce partenariat informel, la police nationale et ses partenaires se réunissent au moins une fois par mois pour un point pratique sur l'identification des problèmes et sur la définition transversale d'une réponse à apporter. Proches d'un CLSPD ou d'un groupement local de traitement de la délinquance (GLTD, une structure judiciaire sous l'autorité du Procureur de la République soumis au secret de l'enquête), ces réunions, intitulées « *groupes de partenariat opérationnel (GPO)* », ont été mises en place début 2019 et favorisent un « *travail en confiance, avec des personnes de bonne volonté qui acceptent d'échanger sur des questions techniques et pratiques* » pour reprendre les termes de Jean-Marie Salanova. Il conviendra, dans le cadre du rapport définitif, de dresser un premier bilan de ces GPO.

Les efforts déployés par la police nationale se sont néanmoins heurtés à quelques difficultés structurelles. Éric Morvan indique en effet que lorsqu'a été envisagée la création d'effectifs dans la police nationale, « *c'est d'abord aux services de renseignement (DGSI, SCRT, Direction centrale de la PAF) qu'ont été destinés ces personnels supplémentaires* ». L'ancien DGPN souligne que ce choix était « *parfaitement légitime, au vu du contexte* », mais que la direction centrale de la sécurité publique, assurant la police du quotidien a consécutivement connu « *un véritable trou d'air et a éprouvé de grosses difficultés* ». Cette police exprime encore aujourd'hui un certain malaise en

raison d'une activité extrêmement soutenue, avec une explosion du nombre d'heures supplémentaires – notamment au niveau de la direction centrale de la sécurité publique. Un certain nombre de services ont été, et sont encore parfois, « *sursollicités* » selon Éric Morvan. L'équilibre demeure donc encore à trouver.

La gendarmerie nationale a su également évoluer dans le cadre du déploiement de la PSQ. Comme l'a rappelé le général Rodriguez, celle-ci entendait « *avancer sur deux sujets dans le cadre de PSQ* ». Lors de la visite de la délégation au siège de la gendarmerie nationale, le colonel de gendarmerie commandant le groupement de gendarmerie nationale de Chaumont a eu l'occasion de présenter une innovation. Docteur en intelligence artificielle, il a créé un algorithme de prédictibilité des cambriolages, que la gendarmerie nationale teste actuellement dans 11 départements. Selon lui, « *L'outil prend en compte celles des données du territoire dont nous pouvons considérer qu'elles constituent un facteur d'insécurité, telles que la présence d'une gare, d'un bistrot ainsi que nos données sur les cambriolages effectués et la fréquentation des axes routiers. Une fois ces variables accompagnées d'un coefficient, l'algorithme produit une carte de chaleur de la circonscription dont le niveau de précision descend jusqu'à la rue. Les gendarmes peuvent la consulter sur leur tablette ou leur téléphone. La prédiction des cambriolages dans les 11 départements tests est plus précise d'environ 1 point. Ce résultat relativement faible s'explique par le délai qui peut exister entre le cambriolage et son signalement, ce qui limite la fiabilité des données* ».

Dès lors, la gendarmerie cherche à faire évoluer l'algorithme pour prendre en compte non seulement les cambriolages mais aussi toutes les situations de crise qui nécessitent son intervention. L'imprécision liée aux cambriolages sera donc compensée par la précision obtenue sur les autres données, notamment les accidents de la route, horodatés à la minute près. Il s'agit ainsi de donner aux gendarmes la possibilité de placer un militaire dans les zones où une situation est susceptible d'éclater, soit pour éviter sa survenance, soit pour intervenir le plus vite possible. La seconde version de l'algorithme sera testée dans le courant de l'année prochaine. « *Ce dispositif, en réduisant la délinquance, permettra de libérer du temps pour aller au contact de la population* » estime Christian Rodriguez.

Un autre colonel a créé, de son côté, une « *Brigade de Gestion des Évènements* » dans le Lot-et-Garonne. L'algorithme a pour fonction d'optimiser la présence de la gendarmerie la nuit. Ce dispositif novateur a été testé dans l'Isère. En plaçant 5 patrouilles à certaines heures stratégiques de la nuit, la gendarmerie nationale a ainsi pu couvrir 98 % des interventions liées à la délinquance des cinq dernières années. L'algorithme prend en compte le temps de trajet et permet de respecter le principe de juste suffisance du nombre de gendarmes engagés la nuit. En Isère, l'outil a permis d'améliorer le traitement de la délinquance par la gendarmerie mais aussi de libérer l'équivalent de 40 postes de gendarmes (un par brigade) pour effectuer du travail de proximité avec les élus et la population, sans

coût supplémentaire. Les élus confirment d'ailleurs que les gendarmes sont plus présents que par le passé. Selon Christian Rodriguez, DGGN, cet algorithme présente un autre avantage : « *En optimisant les interventions de nuit, nous améliorons donc également notre présence sur le terrain durant la journée et, de fait, notre efficacité. En effet, le premier travail de la gendarmerie n'est pas d'arrêter les voleurs mais d'empêcher que les vols soient commis* ».

Devant la délégation, le DGGN a réitéré son intention d'étendre ce dispositif à la moitié des départements au cours de cette année<sup>1</sup>. À Agen, les cambriolages auraient ainsi baissé de 14 % et le taux de résolution des dossiers aurait augmenté de 4 % grâce aux effectifs libérés le jour.

Répondant à une forte demande des élus locaux, qui y sont pleinement associés, la PSQ a, en définitive, conduit les forces de sécurité intérieure à améliorer leur ancrage territorial et à renforcer leur contact avec la population. Elle les a en outre amenées à innover. L'avenir réside donc dans les dispositifs pensés par les forces de sécurité intérieure elles-mêmes et, singulièrement, par la gendarmerie. Ceux que le général Rodriguez a présentés à la délégation ont le mérite de ne pas porter atteinte au maillage territorial de la gendarmerie. Ce maillage doit être le plus équilibré possible afin que nos forces de sécurité soit physiquement présentes. Pour reprendre les mots du DGGN : « *Nous ne pouvons pas nous contenter d'une vision technologique de la place de la gendarmerie dans les territoires, sans quoi nous créerons des vides de présence qui ne concordent pas avec l'ADN de la gendarmerie, telle que je souhaite la retrouver* ». D'autres projets innovants de la gendarmerie nationale témoignent d'ailleurs de cette volonté traduite en actes.

*d) Les dispositifs pensés par la gendarmerie pour renforcer la proximité avec la population*

Deux dispositifs phares de la gendarmerie nationale méritent d'être évoqués à ce stade : les brigades territoriales de contact (BTC) et la brigade du numérique.

(1) Les brigades territoriales de contact (BTC)

Devant la délégation, le général Rodriguez a rappelé qu'il avait souvent été question de la « *France périphérique* » au cours de l'année précédente, notion qui couvre des territoires sur lesquels la gendarmerie exerce ses missions. Il a assuré que le sentiment d'oubli, d'éloignement ou d'isolement vis-à-vis des services publics interrogeait aussi la gendarmerie avant d'indiquer que, dans certains territoires, les brigades de contact constituaient « *l'unique représentation de l'État auprès des populations* ».

L'expérimentation des BTC a été lancée en mars 2017, précisément pour tenir compte de ce sentiment d'abandon qui s'exprime dans certains

---

<sup>1</sup> 8 commandants de groupement avaient adopté ce dispositif au 28 novembre 2019 (jour de l'audition) et les autres commandants de groupement ont été incités par la DGGN à le tester.

territoires. Ces unités<sup>1</sup>, déchargées de la plupart des sujétions des unités opérationnelles traditionnelles (enquêtes judiciaires, investigations, etc.), sont orientées vers le contact avec les citoyens et les élus, la prévention de la délinquance et de la radicalisation, le recueil de renseignements et la réalisation de tâches administratives et judiciaires au plus près du public<sup>2</sup>. Renforcer le sentiment de sécurité et démultiplier l'effort de prévention de la délinquance sont également au cœur de leurs missions. Les militaires qui les composent sont réversibles en cas d'évènement majeur.

Selon la DGGN, « *trois projets de créations de BTC sont encore en cours* ». Elles font partie intégrante du grand projet de police de sécurité du quotidien et de la Stratégie nationale détaillée précédemment. D'autres expérimentations ont été initiées dans le cadre des BTC, pour agir au plus près des besoins de la population. Par exemple, des « *groupes et postes avancés de contact* » (unités dédiées uniquement à la fonction contact, au nombre de 250), des « *patrouilles de contact* » disposant de moyens de déplacement innovants (scooter, vélo électrique, etc.), des « *relais territoriaux de prévention et de contact* » ou encore des « *cellules de suivi et d'animation de sécurité du quotidien* ».

Initialement déployées dans les zones les plus isolées, les BTC s'étendent désormais aux zones urbaines<sup>3</sup> et ont su s'adapter aux rythmes et mode de vie des habitants. Mais leur mise en œuvre a aussi fait émerger des besoins nouveaux, notamment à proximité des métropoles. À titre d'exemple, la BTC de l'Euro-métropole de Strasbourg sécurise les transports en commun (350 bus notamment), les gares et les centres commerciaux tout en assurant une présence préventive et dissuasive dans les résidences, les commerces (3 900), les entreprises (200), les associations et les marchés en période d'affluence. Elle effectue en outre des missions de pédagogie en milieu scolaire. Ses tâches de prévention sur site ont d'abord généré un effet de surprise auprès des personnes rencontrées avant de favoriser les échanges. Ces tâches de prévention permettent aux militaires de capter les signaux faibles. La BTC réalise aussi des services transfrontaliers. Les retours de la population, des acteurs publics et privés et des collectivités sont jugés « *très positifs* » par la DGGN. La BTC Sud Yvelines, déployée dans la commune de Bois-d'Arcy depuis novembre 2018 développe les mêmes missions en s'adaptant aux particularités, enjeux et besoins locaux. Elle a par exemple expérimenté les permanences en mairie pour renforcer son contact avec la population.

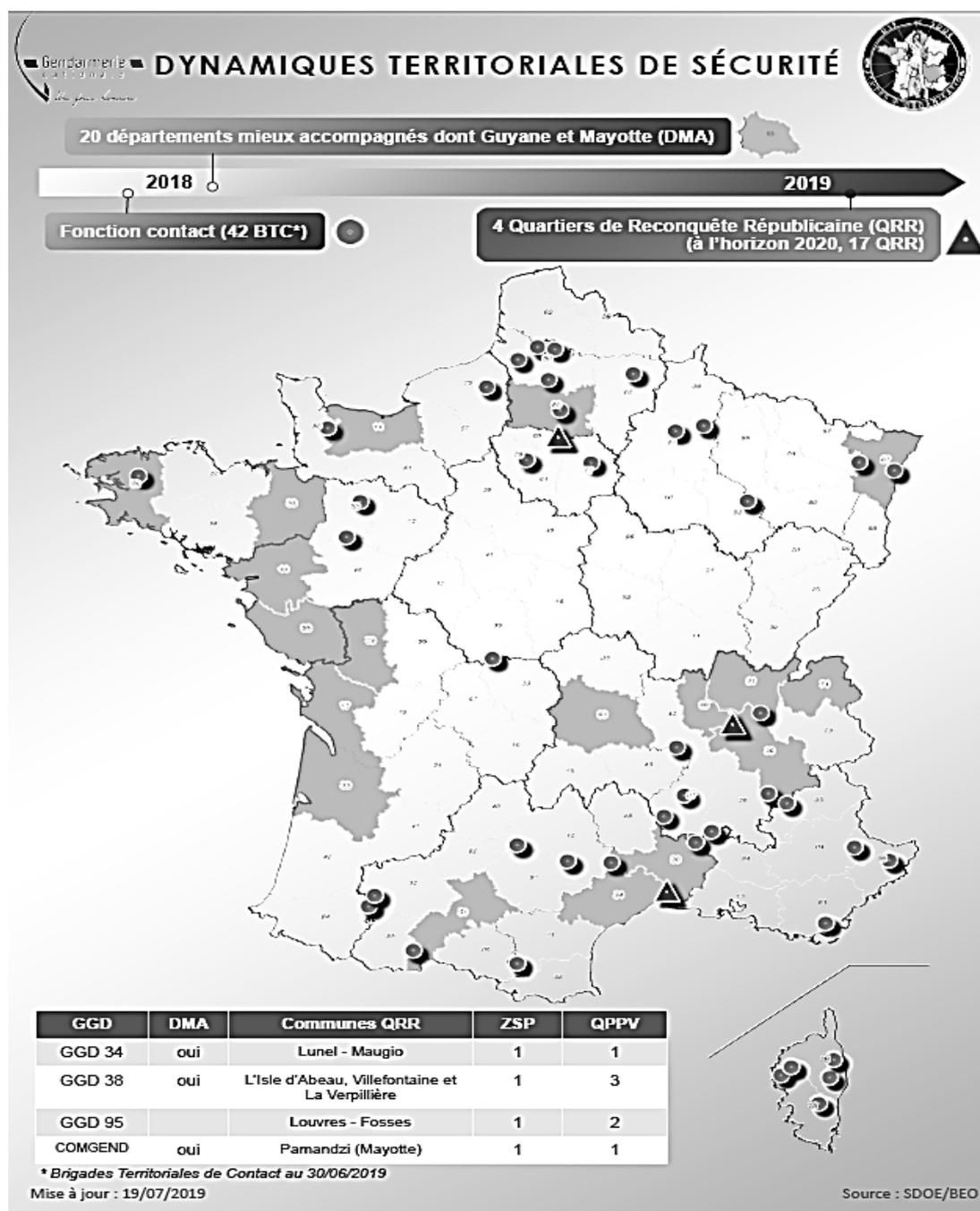
---

<sup>1</sup> Le projet concernait initialement 30 unités réparties sur tout le territoire. En juin 2019, le dispositif a été porté à 42 BTC, armées de 149 militaires.

<sup>2</sup> Notamment grâce au développement des outils numériques, à l'instar des terminaux NEOGEND.

<sup>3</sup> Il en va ainsi de celle de l'Euro-métropole de Strasbourg, qui couvre un territoire péri urbanisé de 90 000 habitants et 26 des 33 communes de la métropole strasbourgeoise.

## Carte de la répartition des BTC sur le territoire national



Là encore, il conviendra, dans le cadre du rapport définitif, de s'assurer auprès des élus locaux interrogés de l'efficacité réelle des BTC. Sur ce point, on constate que le contact avec les citoyens passe de plus en plus par les outils numériques. Le général Rodriguez explique d'ailleurs que « l'accompagnement numérique est aujourd'hui [...] une nécessité pour une population, certes en minorité, mais qui ne doit pas être négligée. Il permet également d'inciter les gendarmes à rester en proximité de toute la population, où qu'elle réside ».

(2) La brigade du numérique (la « BNUM ») : une montée en puissance spectaculaire, notamment face à la pandémie de Covid-19

L'accompagnement numérique est un autre projet phare développé par la gendarmerie nationale. Inaugurée en février 2018, cette brigade constitue une nouvelle offre de services en réponse aux besoins et aux attentes de nos concitoyens, dont les comportements ont changé. Tenant compte des mutations de notre société où l'hyper-connectivité a bouleversé les usages et les réflexes (relations entre individus, démarches administratives, achats en ligne, etc.), la gendarmerie nationale a amorcé un nouveau type de contact avec les usagers en déployant NEOGEND pour ses unités. Un dispositif enrichi par la création d'une brigade numérique<sup>1</sup> s'inscrivant elle aussi dans la police de sécurité du quotidien. Partant du constat que de plus en plus d'usagers n'ont plus le temps de se rendre dans les unités territoriales, l'ambition de la brigade numérique est de fluidifier la relation entre les usagers et les gendarmes, à partir d'objets connectés (smartphones, tablettes et ordinateurs).

Créée à Rennes afin de répondre à toutes les demandes non urgentes de la population, la brigade numérique traite en temps normal environ 250 demandes par jour. C'est aussi le point d'entrée du portail des violences sexuelles pour la gendarmerie. Cette transformation numérique de la gendarmerie correspond à son souhait de « *moderniser sa relation avec les usagers, leur rendre un meilleur service et leur permettre d'accéder à une sécurité en ligne, en tout lieu et en tout temps* ». Les gendarmes de la brigade numérique<sup>2</sup> complètent et démultiplient ainsi les capacités d'accueil des unités territoriales. Cette brigade est composée de 20 gendarmes. Les personnels ont été sélectionnés pour leur expérience et leurs qualifications professionnelles (correspondant sûreté, correspondant NTECH, référent recrutement...), ainsi que pour leurs compétences linguistiques. La brigade numérique pourra également être renforcée par des réservistes. Tous ont été formés à l'accueil à distance par écrans interposés. L'accent a été mis sur l'accueil des femmes victimes de violences, pour lequel les militaires de la brigade numérique ont notamment suivi une formation à laquelle ont participé l'association France Victimes et 3919-Violences femmes info. À ce titre, ils accueillent, depuis le 27 novembre 2018, les témoins ou victimes de violences conjugales, sexuelles ou sexistes qui se manifestent sur le portail des violences sexuelles ou sexistes.

---

<sup>1</sup> En deux ans, depuis sa création, la BNUM a réalisé près de 250 000 interactions avec la population.

<sup>2</sup> Celle-ci fonctionne 7 jours sur 7, 24 heures sur 24. Sans traiter les urgences qui restent de la compétence des plateformes des services idoines (17, 18, 15 et 112), elle est pleinement disponible pour le citoyen, qui peut ainsi contacter la gendarmerie avec l'interface de son choix (réseaux sociaux, dialogue en ligne ou formulaire de contact à remplir). Concrètement, un opérateur de la gendarmerie évalue la demande et propose soit une assistance en ligne, soit un rendez-vous avec un gendarme dans le lieu de son choix. En complément, l'utilisateur peut accéder à un centre d'aide (une « foire aux questions ») qui lui permet de trouver en autonomie des réponses à des questions d'ordre général.

Outre ces catégories d'usagers, la BNUM reçoit toutes les sollicitations des internautes en les orientant prioritairement vers les télé-services<sup>1</sup> ou les sites étatiques, comme [service public.fr](http://service.public.fr), sur lesquels ils pourront obtenir des réponses précises à leurs questions. En complément, les gendarmes de cette brigade d'un nouveau genre sont en mesure, selon les situations, d'orienter les publics vers une prise de rendez-vous en ligne avec une brigade de gendarmerie. La DGGN insiste sur ce qu'elle considère être « *une fonctionnalité novatrice destinée à moderniser la fonction d'accueil du public* ». Selon elle, « *la plate-forme de prise de rendez-vous en ligne permet d'améliorer la qualité du contact pour mieux orienter l'utilisateur* ». Déjà opérationnelle dans 12 groupements de gendarmerie départementale, la DGGN indique que la prise de rendez-vous en ligne devrait être étendue au niveau national au cours du mois de juillet 2020.

La BNUM a connu un pic d'activité tout particulier pendant la période de confinement, mis en place lors de la crise sanitaire de la Covid-19 du 17 mars au 11 mai 2020. La hausse exponentielle des demandes des usagers s'est traduite par une multiplication par dix des sollicitations, avec en moyenne 1 900 sollicitations quotidiennes (avec des pics journaliers à 3 700 questions posées), dont 90 % en lien avec le coronavirus. Pour faire face à la hausse de ce flux de questions, la brigade est passée de 20 militaires à une centaine<sup>2</sup>. Si les questions les plus fréquemment posées ont concerné les autorisations de déplacement, et la façon de remplir les attestations de déplacement dérogatoire, la brigade a également été fortement sollicitée pour des querelles de voisinage, des signalements de non-respect des règles de confinement ou encore des messages de détresses (violences intrafamiliales, violences sexistes et sexuelles).

Si la brigade numérique n'a pas vocation à recevoir des plaintes, ses personnels, officiers de police judiciaire, sont détenteurs d'une habilitation nationale et peuvent donc, d'initiative, se saisir des faits dont ils auraient connaissance et qui constitueraient des infractions pénales pour les transmettre à l'unité de gendarmerie ou de police compétente dans le cadre du « guichet unique ». À la fin de chaque échange, l'utilisateur peut indiquer s'il a été satisfait de l'aide qui lui a été apportée. On notera que depuis le mois de mai 2020, la brigade du numérique s'est enrichie d'un nouveau service en lien avec la plateforme « [Cybermalveillance.gouv.fr](http://Cybermalveillance.gouv.fr) » en direction des usagers professionnels. Il s'agit d'une offre de conseils interactifs dans leurs démarches, en particulier de dépôt de plainte. Ce nouveau service n'est toutefois accessible qu'aux professionnels inscrits sur la plateforme.

---

<sup>1</sup> OTV, télé-points, pré-plainte en ligne, PHAROS, PERCEVAL, THESEE, etc.

<sup>2</sup> Ainsi, des cadres des écoles de gendarmerie de Châteaulin (Finistère) et de Chaumont (Haute-Marne), dont les établissements ont été fermés, ont intégré la brigade en travaillant à distance, tout comme des gendarmes de l'état-major et des réservistes.

La délégation voit dans cette intégration réussie des nouvelles technologies une illustration de la capacité de nos forces de sécurité de repenser leur façon d'interagir avec la population. C'est l'ancrage territorial de la gendarmerie qui s'en retrouve, sur le terrain, amélioré, car les outils numériques permettent de démultiplier les capacités de réponses aux demandes de nos concitoyens. Un autre lien suscite l'intérêt des forces de sécurité intérieure, celui, incontournable qui les unit aux élus locaux.

## **2. Nouer des relations privilégiées avec les élus locaux en développant des dispositifs adaptés à chaque territoire**

La question des relations des forces de sécurité avec les élus locaux est essentielle. De l'information passive, à l'échange d'informations, en passant par la concertation, l'association, ou encore la participation à la décision, les modalités du dialogue entre élus et forces de sécurité peuvent être très variables d'un territoire à un autre.

Éric Morvan rappelle un objectif : « *Nous devons nous inscrire dans un partenariat opérationnel, voire même contractualisé entre les différents acteurs : les collectivités locales (et la commune, au premier rang), les acteurs du transport et les bailleurs. Définissons des objectifs, avec des modes opératoires clairs, des calendriers précis, des réunions récurrentes très opérationnelles en petit comité, sans oublier une procédure d'évaluation de l'efficacité des actions menées. Le succès de ce partenariat opérationnel est essentiel et nous ne pouvons nous contenter du seul partenariat institutionnel* ». Un tel objectif nécessite évidemment un lien de confiance pérenne entre les forces de sécurité intérieure et les élus locaux.

Pour cela, il est possible de s'appuyer sur des outils pratiques et innovants comme le « kit » à destination des maires par exemple, ou encore les dispositifs pour associer les élus locaux à la prévention de la délinquance et de la radicalisation. Il s'agit, dans les deux cas, de parfaire l'information des élus locaux qui pourront, ensuite, répondre de façon plus adaptée aux enjeux sécuritaires de leur territoire. Si la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a mis à l'épreuve le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales sur les enjeux de sécurité, les relations entre les maires et les préfets ont été particulièrement intenses durant la période de confinement, certes, mais aussi et surtout lors de la phase de déconfinement où des stratégies d'adaptation locale ont pu être mises en place<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans une circulaire du 6 mai, le Premier ministre a ainsi demandé aux préfets et aux directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS), de s'appuyer systématiquement sur les élus locaux. Le ministère de l'Intérieur a créé des comités locaux de levée du confinement pouvant réunir État, collectivités territoriales, acteurs économiques et sociaux.

a) *L'exemple du « kit » pour les maires : une information plus précise et plus complète sur les enjeux de sécurité de leur commune*

Devant la délégation, le général Rodriguez avait esquissé les grands traits de ce dispositif en cours d'élaboration. Partant du constat qu'il fallait que « *le maire soit informé* » lorsqu'un gendarme suspecte un individu d'être radicalisé et que le gendarme avait « *tout intérêt à partager cette information* », dans la mesure où « *l'élu est susceptible de lui apporter de nouveaux éléments* », le DGGN soulignait les avantages d'un travail partenarial avec les élus. Les règles relatives au secret professionnel n'empêchent pas les militaires de gendarmerie de nouer des relations de confiance suffisamment fortes avec les maires pour échanger et préserver la vie de nos concitoyens.

Un nouveau « kit », similaire à celui qui a été conçu pour les chefs d'entreprise pour les accompagner dans la lutte contre les menaces auxquelles ils font face, est actuellement en préparation au sein de la gendarmerie nationale. Il doit permettre de renforcer la prise de conscience sur les risques auxquels les maires sont exposés en termes d'atteintes à la sécurité, de les accompagner dans la lutte contre ces atteintes et de faciliter la communication et l'action quotidienne des gendarmes en lien avec les mairies.

Au-delà de l'aide qu'apportera ce kit, d'autres enjeux pourraient conduire à une réflexion concertée entre les maires et les gendarmes. La vidéo-protection, par exemple, pourrait être généralisée. La gendarmerie dispose sur ce point de statistiques au niveau national. Dans environ 21 % des cas, elle permet d'élucider le délit. Elle permet aussi de résoudre de nombreuses affaires supplémentaires et de repérer des suspects ou des personnes impliquées. Dans les années à venir, l'intelligence artificielle pourra également compléter ces dispositifs. L'opportunité que représente la vidéo-protection, en lien avec les forces de sécurité de l'État, devra bien sûr être évaluée en fonction des contraintes des territoires.

Dans les relations avec la gendarmerie, la délégation estime indispensable que les commandants de compagnie puissent rendre compte des chiffres de la délinquance aux élus, en s'appuyant sur des comparaisons précises d'année en année. De la même façon, la possibilité pour le maire d'avoir le numéro de téléphone d'un gendarme et la généralisation du passage des patrouilles de gendarmerie au domicile des maires pourraient être encouragées.

En revanche, la délégation, suivant l'avis du général Rodriguez, n'est à ce stade pas favorable à la création d'une brigade par intercommunalité, notamment en raison des « *écarts importants d'une intercommunalité à une autre* ». À juste titre, il indique qu'il « *ne souhaite pas dissoudre des unités supplémentaires* », mais préfère « *effacer, de façon très relative les frontières administratives pour faciliter les interventions d'un endroit à un autre* ». Au-delà de leur information, c'est la clarté des rôles de l'État et des collectivités en

matière de lutte contre la délinquance et la radicalisation qui pourrait être améliorée.

*b) La nécessaire coopération entre les élus et l'État en matière de lutte contre la délinquance et la radicalisation*

En matière de prévention de la délinquance, les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD<sup>1</sup>) témoignent de l'investissement des collectivités territoriales aux politiques de sécurité dans le cadre de partenariats avec l'État. Si les CLSPD ont pour objectif un partage d'information avec les élus locaux, ils ne fonctionnent qu'à la condition qu'il y règne un climat de confiance et que les réunions soient organisées régulièrement. Or des élus font encore état d'une certaine insatisfaction s'agissant en particulier du volet « *prévention de la radicalisation* ». L'accès aux fichés S fait l'objet de débats, car les individus concernés sont répertoriés pour des raisons variées si bien que l'inscription au fichier n'est pas suffisante pour connaître la situation de chacun. Il serait contradictoire d'exiger des élus locaux qu'ils soient des acteurs à part entière de la stratégie de prévention de la radicalisation sans partager avec eux l'information.

Comme le reconnaît lui-même Frédéric Rose, Secrétaire général du CIPDR « *les élus ont certes été associés à l'élaboration de la nouvelle Stratégie nationale de prévention de la délinquance mais les CLSPD ne peuvent bien fonctionner que si ces élus et les référents y sont engagés* ». Un suivi annuel de leur activité est d'ailleurs assuré. De fait, si les Conseils départementaux de prévention de la délinquance et de lutte contre la radicalisation (CDPDR) organisés par le préfet sont en perte de vitesse<sup>2</sup> car trop éloignés du local, le nombre de CLSPD a augmenté, lui, de 20 %. Le CIPDR indique par ailleurs que les missions locales sont, elles aussi, « *identifiées comme des partenaires majeurs de la stratégie de prévention à l'égard des jeunes grâce à l'insertion professionnelle* ». Le fonds interministériel de prévention de la délinquance contribue d'ailleurs à leur financement, notamment à travers la prise en charge des 70 « *conseillers référents justice* ».

Sur le terrain, la nécessité de repenser de façon claire la répartition des rôles de chacun des acteurs dans la lutte contre la délinquance et la radicalisation et de mettre en place un partenariat renforcé entre l'État et les collectivités s'exprime régulièrement. À ce stade, la délégation relève que la « *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024* » va dans le bon sens en distinguant bien trois niveaux dans l'architecture du dispositif :

- un niveau national chargé justement d'impulser cette réflexion sur la future relation entre l'État et les collectivités. L'impulsion nationale relèverait plus précisément du ministère de l'Intérieur, qui gère, notamment

---

<sup>1</sup> Obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants ou comportant un quartier prioritaire de la politique de la ville, ils sont présidés par les maires ou les présidents d'intercommunalité et donnent lieu à l'élaboration de contrats locaux de sécurité (CLS).

<sup>2</sup> Avec seulement 39 départements impliqués en 2019.

au sein de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), la plateforme nationale de signalement, ainsi que du Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) ;

- une déclinaison déconcentrée au niveau des départements : le préfet serait le pivot de la prévention au niveau départemental et serait assisté de cellules de détection et de prise en charge. Sur ce point, la délégation estime que les collectivités territoriales doivent impérativement être associées à ces cellules, notamment en ce qui concerne la prise en charge et le suivi social et psychologique des individus les moins radicalisés ;

- enfin, une déclinaison au niveau local : le maire est un acteur de terrain qui doit prendre toutes ses responsabilités dans l'animation de la politique de prévention de la délinquance. Il est, à ce titre, chargé de la prévention locale de la radicalisation. La mobilisation sur le sujet des conseils locaux et intercommunaux de prévention de la délinquance pourrait ainsi être l'occasion de les revigorer et de les adapter.

La Stratégie nationale met également l'accent sur la prévention de la radicalisation en l'identifiant comme un domaine privilégié pour l'intercommunalité, laquelle peut, si les moyens nécessaires lui sont donnés, y jouer un rôle efficace. Cela favoriserait notamment une certaine « prise de distance » du maire et des équipes municipales à l'égard de problèmes qui peuvent être localement très sensibles. Confier un rôle plus important aux EPCI permettrait par exemple de mutualiser les moyens disponibles, de prendre en compte le fait que la radicalisation déborde souvent le cadre communal et, surtout, de répondre à la difficulté à laquelle se heurtent les préfets pour associer un nombre parfois excessif de communes à la cellule de suivi.

Une coopération plus efficace implique également un meilleur partage de l'information. À cet égard, l'effort d'information en direction des élus et, parmi eux, des maires, mérite d'être renforcé. Le SG-CIPDR a, sur ce point, reconnu « *un effort d'information réalisé auprès des élus* », mais beaucoup reste encore à faire, comme le font remarquer bon nombre d'élus locaux. L'État doit en particulier assurer la réciprocité des informations nécessaires à l'accomplissement des missions des collectivités car les élus regrettent fréquemment que le flux d'informations soit à sens unique, en direction de l'État. Il convient de répondre en particulier à trois besoins des élus locaux :

- d'abord, ils souhaitent que l'appréciation de la situation globale de la radicalisation sur leur territoire soit facilitée ;

- ensuite, ils demandent que la prévention des situations à risque dans leurs domaines de responsabilité soit favorisée, ce qui implique en particulier de sécuriser les recrutements locaux, mais ce qui n'exige pas nécessairement la communication des « fiches S ». Sur ce point, le SG-CIPDR indique que « *le maire peut être prévenu des cas les plus sensibles, dès lors qu'il a signé, avec le préfet et le procureur, une charte de confidentialité* ». Il précise qu'à

ce jour, « 154 chartes ont été signées impliquant 258 communes dont, récemment, la ville de Paris ». Selon lui « la relation de confiance entre le préfet et les élus constitue également un élément nécessaire du partage d'informations ». Le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT), encore mal connu, est accessible aux maires par l'intermédiaire des préfetures. Il ne répond cependant pas totalement aux besoins, car il ne contient que les noms d'individus ayant fait l'objet d'une condamnation ou d'une décision judiciaires et ne concerne pas toutes les infractions en lien avec le terrorisme. De surcroît, la délégation estime qu'il est possible de capitaliser sur les acquis en étendant, à la prévention de la radicalisation, les méthodes de partage d'informations nominatives qui existent dans le champ de la prévention de la délinquance. Par exemple s'agissant du criblage des profils au profit des collectivités, pour leur permettre, lors d'un recrutement, de demander un avis à l'administration préfectorale.

- enfin, la transmission, en temps utile, par les services de l'État, des informations nécessaires pour gérer l'émotion locale après un évènement en lien avec le terrorisme ou la radicalisation, permettrait de répondre à une attente légitime des maires. Ils sont, en effet, en première ligne, et mieux les informer permettrait de leur donner les moyens de communiquer rapidement auprès de leurs administrés.

Dans le même esprit, les services de l'État pourraient soutenir concrètement les collectivités sur le terrain en les accompagnant face aux pressions communautaristes, par exemple s'agissant des demandes de construction de lieux de culte et des revendications d'associations loi 1901.

Les montants alloués à la lutte contre la radicalisation ont certes augmenté, atteignant 47,5 millions d'euros en 2017, mais l'augmentation des crédits consacrés au volet prévention proprement dit n'est pas proportionnelle à celle des crédits consacrés à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation en général. Le CIPDR indique qu'il souhaite « désormais concentrer les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) sur les actions qui se situent à la croisée de la prévention de la délinquance et de la prévention de la radicalisation ». La délégation juge que la pérennisation du cofinancement des actions anti-radicalisation par le FIPD, au moins à moyen terme, est indispensable pour permettre aux collectivités de mener à bien leurs actions, dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires.

La délégation prend bonne note de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 novembre 2018<sup>1</sup> qui structure mieux le cadre des échanges entre les préfets et les élus locaux en matière de lutte contre la menace terroriste et l'islamisme sur leur territoire.

---

<sup>1</sup> Source : Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation.

Les élus locaux sont ainsi associés aux Cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles<sup>1</sup> (CPRAF). Le rôle des groupes d'évaluation départementaux (GED) qui, eux, se concentrent sur les personnes déjà radicalisées est également réaffirmé.

Elle se félicite également qu'en novembre 2019, le ministère de l'Intérieur ait étendu à l'ensemble du territoire national, le dispositif de lutte contre la radicalisation expérimenté dans 15 quartiers, reposant sur le déploiement d'une Cellule de lutte contre l'islam radical et le repli communautaire (CLIR). Selon les informations recueillies auprès du ministère, *« à ce jour, 83 départements ont installé une CLIR »*. Le panel des instances participatives aux CLIR est très élargi<sup>2</sup>, ce qui permet de disposer, selon le CIPDR *« face aux situations rencontrées, des différentes ressources territoriales et compétences mobilisables »*. Cette représentativité permet *« d'avoir une approche globale à 360 degrés, cohérente et coordonnée. Cette démarche permet également d'articuler intelligemment les volets "entrave" et "retour républicain" (mesures d'accompagnement) »*. Le ministère de l'Intérieur souligne : *« La participation des élus et des collectivités territoriales est systématiquement recherchée, lorsque les thématiques abordées et la communication des dossiers d'objectifs identifiés le permettent »*.

Le champ scolaire est un domaine qui mérite particulièrement l'attention des pouvoirs publics et ne doit pas être négligé. À cet égard, la loi du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, que nous devons à notre collègue Françoise Gatel, a permis des avancées très concrètes sur le terrain. Unanimement saluée, elle permet de s'opposer plus facilement à l'ouverture d'une école. Elle a également permis la création des CPRAF scolaires restreintes qui réunissent en leur sein le préfet, le procureur de la République, le directeur académique des services de l'Éducation nationale et les élus pour travailler sur les établissements hors contrat et les cas de

---

<sup>1</sup> Chargées de prendre en charge, d'accompagner et de suivre les individus présentant un risque de bascule, les CPRAF engagent un accompagnement de droit commun, en particulier des mineurs. Y siègent notamment des représentants du ministère de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, du conseil départemental, de la préfecture et des élus du territoire concerné. Ces derniers sont ainsi informés des situations relevant des CPRAF.

<sup>2</sup> Les services mobilisés dans les CLIR sont : la police et la gendarmerie nationales ; les services de renseignement (SDRT + SI) ; la Direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSEN) ; la Direction départementale des territoires (DDT) ; la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) ; la Direction départementale de la protection des populations (DDPP) ; la Direction départementale des finances publiques (DDFP) ; la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ; les services des Douanes ; l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ; Pôle emploi ; ainsi que les procureurs de la République. D'autres ressources extérieures, hors champ étatiques sont également mobilisées, comme les associations de prévention de la délinquance, les associations de la prévention spécialisée, les acteurs du travail socio-éducatif auprès des jeunes et des familles, les centres sociaux et socio-culturels, les bailleurs sociaux, ou encore les opérateurs de transport.

déscolarisation. Cette instance récente permet ainsi de croiser les informations de chacun pour mettre en lumière certaines situations.

Enfin, la délégation estime nécessaire à ce stade d'envisager de consolider les dispositifs de formation à destination des élus locaux. De nombreuses actions de formation sont d'ores et déjà, et depuis plusieurs années, proposées par les associations d'élus, les préfets et le ministère de l'Intérieur. En 2019, 34 sessions ont ainsi été organisées à destination de 3 000 élus. Évidemment, compte tenu de la menace terroriste, désormais diffuse dans les territoires, l'accent doit être mis sur les formations aux enjeux de la radicalisation. À cet égard, la délégation prend bonne note de la mesure n° 22 du « Plan national de prévention de la radicalisation », qui prévoit de structurer un dispositif de formation spécifique à destination des élus locaux.

La mise en œuvre de cet objectif s'est déjà traduite par l'ouverture aux élus des formations organisées par le SG-CIPDR au niveau national ou par les préfetures au niveau déconcentré :

- au niveau national, des formations de 2 jours (4 à 5 sessions par an) qui s'articulent autour de 8 interventions sur les thématiques suivantes : *« concepts clés de l'Islam, géopolitique de la mouvance djihadiste, processus de radicalisation, état de la menace et enjeux en matière de radicalisation et de terrorisme, réponse publique en matière de prévention de la radicalisation, prise en charge des personnes radicalisées et des familles, prévention de la radicalisation en milieu pénitentiaire, prise en charge des mineurs de retour de zones de conflits »*. Depuis 2014, 35 sessions de formation ont été organisées au plan national avec 3 360 personnes formées. Parmi elles, de nombreux agents territoriaux et élus ont été formés dans les conseils départementaux (238) et dans les communes (219).

- au niveau local, des actions de formation et de sensibilisation sur la prévention de la radicalisation ont également été menées par les préfets en direction des élus et agents territoriaux. Le ministère de l'Intérieur indique que *« depuis 2014, plusieurs milliers d'élus et d'agents ont pu bénéficier d'une centaine d'actions de sensibilisation et de formation »*.

La mise en œuvre de cet objectif a également conduit à la mise en place d'un « groupe de travail » avec les associations d'élus (AMF, France Urbaine, association des maires des communes rurales...) créé justement pour renforcer la concertation avec les élus locaux, ce dont se félicite la délégation.

Enfin, la délégation prend bonne note du kit pédagogique, en cours de finalisation, sur la formation « *prévention de la radicalisation* » à destination des acteurs des Cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF).

Il convient de mentionner l'association, à ces initiatives, d'organismes publics et privés de formation. Le CIPDR associe, par exemple, le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) qui a mis en place des modules de formation à la prévention de la radicalisation<sup>1</sup> à destination des agents de la fonction publique territoriale. Le CIPDR a également noué un partenariat avec l'Institut pour la formation des élus territoriaux (IFET), la Gendarmerie nationale et la société APAVE pour la mise en œuvre d'actions de sensibilisation et de formation sur la prévention de la radicalisation à destination d'acteurs publics et territoriaux.

La délégation tentera, à la fin de l'année 2020, d'obtenir des services de l'État un premier bilan de ces actions afin de savoir si, dans le cadre de la nouvelle mandature municipale qui vient de s'ouvrir, des correctifs devraient être apportés à l'ensemble de ces dispositifs.

## **II. DISPOSER DE CAPACITÉS D'ANTICIPATION ET DE RÉACTION ET RENFORCER LE CHAÎNAGE ENTRE LA POLICE ET LA JUSTICE**

Au-delà de la question des périmètres de l'action publique en matière de sécurité, et du sujet du partage des tâches entre des acteurs multiples, la qualité de l'ancrage des politiques de sécurité dépend des capacités d'anticipation et de réaction de nos forces. Celles-ci sont évidemment conditionnées par un accès à l'information et par la possibilité de déployer des moyens rapidement pour répondre aux menaces. Puis, *in fine*, c'est le maillon judiciaire qui vient garantir l'efficacité de l'ancrage territorial de la police, car sans justice pénale ni sanctions, ce sont tous les maillons de la chaîne de la sécurité qui s'en trouvent affaiblis.

S'agissant du sujet ayant trait aux capacités de réaction sur le terrain, la délégation se félicite de la montée en puissance ces dernières années des polices municipales. Désormais complètement intégrées au paysage de la sécurité locale, la crise sanitaire inédite que nous venons de vivre a encore confirmé ce rôle essentiel. Elles ont contribué de façon décisive à l'application des règles de confinement. Le ministre de l'Intérieur en convient : « *la complémentarité entre l'action des forces de sécurité intérieure et des polices municipales est une évidence* ». D'ailleurs, souligne-t-il : « *dans la loi du 23 mars 2020, nous avons permis aux polices municipales de sanctionner les infractions à l'état d'urgence sanitaire ; elles ont dressé un total de 152 949 contraventions (...)* ». Souhaitant leur rendre hommage, il affirme « *c'est aussi par leur action, au contact des forces de l'ordre, que l'épidémie a pu reculer* ». La délégation prend

---

<sup>1</sup> Parmi ces formations, on peut relever : l'agent de police municipale confronté aux phénomènes de radicalisation (1 jour) ; la prévention de la radicalisation dans le sport (2,5 jours) ; la prévention de la radicalisation : principes et outils dans le cadre des CLSPD (2 jours) ; prévenir la radicalisation violente : compréhension, analyse et intervention (2 jours) ; prévenir la radicalisation violente : rôle et positionnement des acteurs sociaux (6 jours) ; prévenir les risques de radicalisation (3 jours).

bonne note de cette pleine reconnaissance des polices municipales au plus haut sommet de l'État. De nombreuses villes avaient pris des arrêtés de couvre-feu car elles n'avaient justement pas d'autres solutions, manquant d'effectifs de policiers ou de gendarmes.

## **A. L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE NÉCESSITE DES CAPACITÉS D'ANTICIPATION ET DE RÉACTION**

### **1. L'importance du renseignement territorial et de la réactivité de nos forces de sécurité**

#### *a) L'importance du renseignement territorial dans l'ancrage de la sécurité*

Les événements de guérilla urbaine dont nos concitoyens ont été témoins à Dijon en juin dernier soulignent, s'il en était besoin, la nécessité de disposer d'une bonne connaissance du terrain et des acteurs locaux. Le ministre de l'Intérieur lui-même avait admis au Sénat, le 17 juin dernier, des défaillances dans la chaîne du renseignement territorial, reconnaissant qu'« au moment où ce groupe d'individus est apparu dans la ville de Dijon, il n'y avait pas eu d'anticipation en matière de renseignement ». Ces propos faisaient écho à ceux prononcés par le maire de Dijon : « Il y a dans la police ce qu'on appelle le renseignement territorial. C'est eux qui doivent prévenir à l'avance les préfets, le maire, d'évènements graves qui vont se passer sur le territoire par des informations qu'ils récupèrent. En vérité, ils ont été en deçà de la main puisque personne n'a vu venir cette horde de Tchétchènes qui sont venus faire respecter leur droit à eux, qui n'est pas celui de la République », critiquant ainsi l'absence d'anticipation des forces de l'ordre.

La qualité du renseignement territorial est fondamentale car elle conditionne effectivement la capacité de nos forces de police à réagir immédiatement, avec la même rapidité que les délinquants eux-mêmes. En effet, à l'heure actuelle, la puissance des réseaux sociaux est telle, qu'elle permet des mobilisations expresses de groupes<sup>1</sup> qui ont démontré leur capacité à remettre en cause l'ordre public. En son temps, le « tigre » Georges Clemenceau, alors président du Conseil et ministre de l'Intérieur, avait innové en créant les fameuses « Brigades mobiles ». Cette police mobile, ancêtre de la police judiciaire<sup>2</sup>, revenait sur la doctrine alors en cours d'une police statique et peu adaptée aux évolutions de la criminalité de son temps. En ce 21<sup>e</sup> siècle, nos forces de sécurité ont plus que jamais besoin, elles aussi, d'être pleinement adaptées aux enjeux et aux mutations de la délinquance contemporaine : progrès technologiques, moyens techniques, méthodes d'investigation, ressources humaines, etc. Il convient aussi de se demander

---

<sup>1</sup> Mouvement des gilets jaunes, zadistes, communauté tchétchène, indigénistes, etc.

<sup>2</sup> Le logo de la Direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ) représente d'ailleurs toujours, en hommage, une tête de tigre insérée dans le profil de Georges Clemenceau.

comment améliorer la qualité du renseignement territorial en lien avec les élus : quels capteurs privilégier pour être en phase avec le terrain ?

Sur ce sujet, Éric Morvan indiquait : « *La réforme de 2008 avait fait exploser les RG et la DST. Cette dernière a été transformée en DCRI, tandis que les missions dévolues aux renseignements généraux ont été ainsi réparties : une partie, le haut du spectre, sur les menaces, y compris identitaires, régionalisées et islamistes, a été transférée à la DCRI ; le reste, la portion congrue (hooliganisme, violences urbaines et autres conflits sociaux), a été confié à la Sous-direction de l'information générale (SDIG), nouvelle appellation donnée aux renseignements généraux. Cet organisme disposait de peu de moyens et n'avait accès ni aux fichiers de police ni aux techniques spéciales de renseignement* ».

Or, en avril 2014, la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) est devenue la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), ce qui a consacré la scission de la Direction générale de la police nationale. Comme cela a été indiqué précédemment, la période 2012-2016 a été marquée par de nombreux attentats de grande ampleur. Un signe que la DGSI ne disposait pas des capteurs nécessaires, ni des effectifs suffisants pour appréhender l'ensemble de la menace terroriste sur la totalité du territoire, certaines informations ayant pu lui échapper. La SDIG a donc été réformée (augmentation des effectifs, spectre élargi de missions) afin de disposer d'une organisation plus performante et efficace. En outre, l'accès aux fichiers et aux techniques de renseignements lui a été garanti. Cette SDIG est devenue le Service central du renseignement territorial (SCRT), un véritable service du renseignement, administrativement rattaché au directeur central de la sécurité publique.

La délégation note qu'entre 2014 et aujourd'hui, la nouvelle structure du renseignement territorial mise en place n'a plus rien à voir avec celle qui existait entre 2008 et 2014, période durant laquelle la police avait rencontré des difficultés du fait de la disparation des renseignements généraux. À ce stade, elle poursuit donc ses réflexions et ne s'interdira pas de formuler, à la suite de nouvelles auditions, des propositions opérationnelles tournées vers une plus grande efficacité du renseignement territorial.

*b) Les dispositifs innovants destinés à favoriser la réactivité de nos forces de sécurité sur le terrain*

La délégation a souhaité mettre en lumière des projets innovants, souvent développés en partenariat avec les élus locaux, destinés à améliorer les capacités d'anticipation et de réaction de nos forces de sécurité.

Lors de son audition, Christian Rodriguez, DGGN, affirmait : « *Nous considérons que c'est sur le terrain que nous identifierons le mieux les pratiques favorables au territoire concerné. Les territoires sont différents, les expériences conduites sur l'un ne fonctionneront pas nécessairement sur l'autre et les réponses à apporter varieront* ».

C'est en effet l'esprit qui prévaut au sein des forces de la gendarmerie nationale, qui plébiscitent les méthodes « *ascendantes* », comme les « *ateliers de performance* ». Les idées que peuvent émettre les agents dans certaines brigades sont donc encouragées et valorisées<sup>1</sup>. Cette validation ascendante des projets (à rebours des dispositifs imposés traditionnellement de façon verticale, de la hiérarchie aux agents du terrain) permet de concevoir des outils plus adaptés aux besoins des populations et aux enjeux des territoires. De cette façon, le gendarme devient, individuellement<sup>2</sup>, un vecteur d'accomplissement de la mission de transformation numérique en développant lui-même des applications.

L'exemple le plus emblématique de projet imaginé sur le terrain, puis déployé au niveau national, est sans doute l'équipement NEOGEND. Il s'agit d'un dispositif de terminaux mobiles dotés d'une connexion sécurisée haut débit. Il a été développé à partir de l'idée des gendarmes de la gendarmerie départementale du Nord, qui ont été les premiers à expérimenter l'utilisation des tablettes et smartphones sur le terrain. Le déploiement de ces équipements se poursuit désormais sur l'ensemble du territoire<sup>3</sup>.

Le colonel Thibault Lagrange, en charge du projet, a valorisé les opportunités qu'impliquaient les nouvelles technologies et les conséquences d'un outil aussi novateur au quotidien. En 2017, ce sont ainsi plus de 45 000 terminaux numériques de type smartphone ou tablette qui sont venus équiper les personnels à titre individuel. Pour ses promoteurs NEOGEND « *simplifie et allège le travail du gendarme en permettant un gain de temps, un accès à l'information en temps réel, et un travail en sécurité* ». Concrètement le gendarme retrouve sur sa tablette ou son smartphone les outils utiles à l'exercice de ses missions quotidiennes. Il a ainsi accès, sur ces supports numériques, à de nombreuses applications.

---

<sup>1</sup> Depuis 13 ans, la gendarmerie accorde d'ailleurs des primes aux porteurs d'idées. Les gendarmes sont ainsi incités à développer des innovations qui ne peuvent être conçues au niveau de l'administration centrale. Les idées prometteuses et les bonnes pratiques sont développées avec l'aval de la hiérarchie et, si elles fonctionnent pour un territoire donné, peuvent être généralisées.

<sup>2</sup> En pratique, la gendarmerie nationale donne, au sein du groupement départemental, son assentiment a priori pour les expérimentations conduites et se refuse à pénaliser l'erreur afin de ne pas décourager les expérimentations. Cependant, en cas d'erreur, le dispositif est démonté et une autre solution est obligatoirement imaginée.

<sup>3</sup> En 2017, année de son déploiement, en Bourgogne par exemple, les personnels des quatre départements (Côte d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire et Yonne) ont tous été dotés à titre individuel et se sont partagés 1 842 smartphones Samsung S5 et 20 tablettes Sony Z2.

### **NEOGEND : liste non exhaustive des applications disponibles**

- une messagerie tactique pensée et conçue pour un usage en mobilité, permettant d'accéder au logiciel BDSP (base de données de sécurité publique), et de consulter les fichiers des personnes recherchées, des véhicules et des objets volés ; les messages d'engagement transitent également par cette messagerie tactique, ils indiquent à la patrouille le type d'évènement sur lequel elle doit se rendre et une icône de géolocalisation permet de la guider sur le lieu d'intervention ;

- un appareil photo qui permet la lecture optique des bandes MRZ sur les titres sécurisés (carte d'identité, passeport et certificat d'immatriculation) et favorise, au final, une consultation rapide des différents fichiers ;

- les gendarmes ont aussi la possibilité de télécharger les mémentos et de les lire grâce à des documents au format PDF développés pour l'ergonomie d'un smartphone ou d'une tablette ; ils peuvent être personnalisés en ajoutant des onglets et des notifications, et en surlignant des passages ;

- un annuaire qui donne accès à l'ensemble des numéros utiles pour un gendarme : administrations, interprètes, magistrats, services de secours, services médicaux, etc. ;

- une messagerie interpersonnelle ;

- enfin un espace de stockage sécurisé personnel de type *cloud* qui permet de télécharger des fichiers (une photo prise sur le terrain peut par exemple être stockée et récupérée sans avoir à connecter son appareil sur un ordinateur) et de partager les informations avec tous les personnels de la brigade.

De nouvelles fonctionnalités sont aujourd'hui développées pour gagner en efficacité sur le terrain. Une application permettant la saisie des procès-verbaux et leur transmission vers le centre national de traitement des infractions routières de Rennes à partir de NEOGEND, un outil de prises de notes, des outils d'aide à la décision mis à la disposition des chefs (jusqu'au niveau de la compagnie), des outils facilitant la géolocalisation des véhicules notamment pour faciliter la coordination d'une manœuvre sur le terrain, ou encore une application pour accéder plus rapidement au fichier de Traitement des antécédents judiciaires (TAJ) ont été développés.

À ces dispositifs concrets s'ajoutent les méthodes proposées par la hiérarchie. À la fin de l'année 2019, le général Rodriguez a par exemple mis en place un « *service de la transformation* » pour catalyser toutes les idées développées au pôle judiciaire de la gendarmerie nationale (PJGN), où se retrouvent des experts investis de compétences rares. La gendarmerie dispose ainsi de 30 000 réservistes dont 70 % n'ont jamais été gendarmes. Et pour susciter d'autres vocations, l'administration centrale de la gendarmerie nationale entend charger les commandants de groupement d'aller à la rencontre des forces vives du terrain.

Le DGGN insiste également sur l'importance de la recherche scientifique : *« nous recrutons 20 % de scientifiques chez nos officiers, pour un objectif de 40 %. Nous avons noué des accords avec le CNRS et nous recrutons régulièrement à l'université pour le Pôle judiciaire de la Gendarmerie nationale (PJGN). L'an dernier, nous avons recruté 3 polytechniciens au lieu de 0 ou 1 les années précédentes. Nous ne pouvons pas rémunérer les scientifiques aussi bien que dans les entreprises. En revanche, nous les envoyons sur le terrain, nous leur proposons des missions attractives et ainsi nous parvenons à les garder en construisant des parcours de carrière intéressants. Ainsi, peu d'entre eux quittent la gendarmerie. Nous pouvons également recruter sous contrat ou sur titre, pour des carrières courtes ».*

Si NEOGEND a engendré un nouvel état d'esprit, des modes d'action différents et une approche moderne du métier de gendarme, tous les outils développés, ces dernières années, par les militaires de la gendarmerie nationale, tendent surtout à renforcer leur proximité avec la population, les commerçants, les agriculteurs ou encore les entreprises. Ces nouveaux outils fluidifient également leur travail collaboratif avec les élus.

## **2. La nécessité de penser l'articulation des forces de police avec la montée en puissance des polices municipales**

### *a) De la montée en puissance progressive à la pleine reconnaissance*

La délégation en est convaincue : l'ancrage territorial de la sécurité dépend de l'articulation de toutes nos forces de sécurité mais de plus en plus des polices municipales. Ces dernières méritent une attention particulière dans le *« continuum de sécurité »*, car la montée en puissance observée ces dernières années peut constituer une opportunité dans le contexte de pression sécuritaire et budgétaire sur l'État. La délégation, à la suite de ce rapport d'étape, envisagera, par exemple, dans quelle mesure des missions dévolues aujourd'hui à la police nationale pourraient être utilement transférées aux polices municipales, et sous quelles conditions. *« Fortes d'environ 22 000 agents répartis dans près de 4 000 communes elles se sont institutionnalisées, professionnalisées, et, pour ainsi dire, banalisées dans le paysage policier français<sup>1</sup> ».*

Cela implique un besoin de confiance partagée avec les autres forces, comme le souligne Éric Morvan : *« l'ancrage territorial de la police nationale pose un certain nombre de questions, comme l'organisation et le rapport avec les autres forces de sécurité intérieure : les forces régaliennes (préfecture de police à Paris, gendarmerie nationale sur le reste du territoire), mais aussi d'autres acteurs essentiels dont le rôle s'affirme de plus en plus comme les polices municipales. Nous nous inscrivons désormais dans ce que nous nommons le continuum de la sécurité (ou chaîne continue et solidaire) dans un partenariat très fort avec les élus ».*

---

<sup>1</sup> Virginie Malochet et Frédéric Ocqueteau.

La délégation relève à cet égard une affirmation du ministre de l'Intérieur lors de son audition qui s'inscrit dans le droit fil de celle de l'ancien DGP : « Vous avez fait mention de tensions entre les forces de sécurité et les polices municipales. Il y en a sans doute eu, mais elles ne sont pas fréquentes. En tout cas, elles n'ont pas lieu d'être et auraient dû être évitées. Nous sommes très attachés à la collaboration entre elles, et cela constitue un vrai changement de culture ». Et ajoute « lorsque, au moment de ma prise de fonction, je me suis rendu dans les commissariats et les gendarmeries, j'ai constaté que les polices municipales étaient à chaque fois présentes. C'est un symbole fort, qui illustre la notion de continuum de sécurité. Chacun y participe et joue son rôle, en fonction de ses compétences ».

La « police municipale » désigne les pouvoirs de police des maires et des communes mais également l'ensemble des agents qui sont placés sous leur autorité et dont le statut est régi par loi du 15 avril 1999<sup>1</sup>. Aujourd'hui le rôle des polices municipales n'est plus remis en question, celles-ci ayant été progressivement reconnues comme une véritable « troisième force de sécurité » en appui de la gendarmerie et de la police nationale, représentant une forme de « police de proximité désormais incontournable »<sup>2</sup>. Proches des demandes des administrés, leurs missions vont de l'aide aux personnes à la lutte contre la petite délinquance, souvent sur fond de retrait de l'État.

### **Gardes champêtres et agents de surveillance de la voie publique (ASVP)**

Aux côtés des policiers municipaux, d'autres agents communaux sont habilités à exercer des missions de police sur la voie publique : les gardes champêtres (qui n'ont donc pas été regroupés au sein d'une même force avec les policiers municipaux) ainsi que les agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Dans certaines communes le travail de soutien de ces derniers est indispensable. Leurs missions sont, pour l'essentiel, la constatation et la verbalisation d'infractions au code de la route, au code des transports, au code de l'environnement ou encore au code des assurances. Pour beaucoup d'agents, la fonction est d'ailleurs un tremplin vers le métier de policier municipal ou de garde champêtre.

En 2018 les ASVP représentaient 7 980 emplois, selon les données du ministère de l'Intérieur, des emplois en diminution, ce qui s'explique par le choix de nombreuses mairies de convertir les statuts d'ASVP en policiers municipaux. En effet, depuis la réforme de la dépenalisation du stationnement, les ASVP qui étaient autrefois nécessaires pour verbaliser les infractions au stationnement payant ne le sont plus pour dresser les nouvelles amendes administratives.

<sup>1</sup> Les fonctionnaires de police municipale sont chargés par le maire, sous le contrôle administratif du préfet de département, d'assurer les missions de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs sur le territoire communal.

<sup>2</sup> Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue.

Les ASVP relèvent le plus souvent (80 % d'entre eux) du cadre d'emploi « *d'adjoint administratif* » ou « *d'adjoint technique territorial* » mais ils ont parfois le statut de « *contractuel* » (20 % d'entre eux). Comme l'a expliqué le ministre de l'Intérieur devant le Sénat en mars 2018 : « *Les ASVP ne relèvent pas d'un cadre d'emploi spécifique de la fonction publique territoriale, contrairement aux agents de police municipale ou aux gardes champêtres* ». Cela s'explique par le fait que « *Les missions de ces agents sont restreintes. Or, la vocation d'un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale est, par nature, de couvrir un ensemble de fonctions et d'emplois. Par ailleurs, les missions confiées aux ASVP, ainsi que leur origine professionnelle, demeurent très variables d'une collectivité territoriale à l'autre* ».

Dans les territoires, cela peut parfois entraîner des frictions avec les syndicats. En effet, en l'absence de cadre d'emplois, il peut arriver qu'ils soient sollicités pour des tâches qui excèdent leur fonction, en raison d'une interprétation large du pouvoir de délégation du maire. Toutefois, comme l'a indiqué au Sénat la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales en mars 2019 « *Afin de leur offrir des perspectives de carrière, une voie leur est désormais offerte d'accéder au cadre d'emplois des agents de police municipale par un concours interne dédié, depuis la modification apportée en mars 2017 à l'article 4 du décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale* ».

En ces temps de défiance vis-à-vis des institutions régaliennes, les policiers municipaux peuvent représenter une opportunité vis-à-vis de nos concitoyens, tant dans les zones densément peuplées que dans des communes faiblement peuplées. Ils peuvent aussi constituer des partenaires privilégiés et de confiance pour les autres forces intérieures de sécurité. Certaines polices municipales s'appuient aujourd'hui sur des équipements matériels de très haute qualité, parfois supérieure à celle des équipements de la police ou de la gendarmerie. La police municipale de Nice constitue sans doute l'un des exemples les plus aboutis au niveau national. On notera également que, sur le terrain, l'exposition des policiers municipaux ne fait plus aucun doute. Les assassinats en service d'Aurélie Fouquet, à Villiers-sur-Marne en 2010, ou de Clarissa Jean-Philippe, lors des attentats de janvier 2015 à Montrouge, ont montré qu'ils pouvaient être pris pour cibles dans la mesure où ils incarnent, eux aussi, l'autorité républicaine.

*b) Une diversité des polices municipales, révélatrice d'une adaptation aux réalités des territoires*

À ce stade, la délégation constate que les polices municipales restent toutefois hétérogènes. L'augmentation régulière du nombre de policiers municipaux - et des communes dotées de polices municipales - ne peut en effet dissimuler des différences significatives qui existent entre les territoires. Cela implique une adaptation constante des partenariats avec la police et la gendarmerie.

Le ministre de l'Intérieur l'a lui-même reconnu lors de son audition : *« Attention toutefois aux déséquilibres. Certaines communes ont les moyens de se doter d'une police municipale nombreuse et bien équipée, d'autres non. L'État doit jouer son rôle de régulateur, comme il le fait déjà avec la répartition des forces de police et de gendarmerie »*. Le rapport des députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue relevait par exemple que *« la région Provence-Alpes-Côte d'Azur rassemble à elle seule près de 20 % des effectifs totaux de policiers municipaux. En outre, les trois quarts des communes dotées d'une police municipale disposent d'un service qui compte moins de 5 agents. La taille de la commune ou ses spécificités conditionnent l'existence et les priorités de la police municipale. La volonté du maire est la clé de voûte de l'architecture des services. C'est la volonté du maire qui détermine l'existence même ainsi que le mode de fonctionnement, les cycles, la faculté d'être armé ou de recourir à la vidéo-surveillance, mais aussi plus largement le périmètre des missions exercées. [...] Cette hétérogénéité montre que la police municipale est d'abord un outil au service de la sécurité qui est défini localement et qui ne saurait répondre à une typologie ou à une doctrine d'emploi unique. D'une commune à une autre, parfois même limitrophes, les effectifs, équipements et règles d'emploi peuvent différer fortement »*.

Certaines communes peuvent donc être dotées d'une police municipale de format modeste fonctionnant en régime hebdomadaire de jour, non armée, effectuant des missions de prévention, de dissuasion, de dialogue ou de médiation. Alors que d'autres peuvent jouir d'équipes plus étoffées s'appuyant sur des dispositifs avancés de vidéosurveillance, armés d'armes de 4<sup>ème</sup> catégorie<sup>1</sup>, effectuant des interventions, des opérations de verbalisation et menant des actions de répression plus coercitives, le cas échéant en partenariat avec les forces de sécurité de l'État.

Hétérogènes aussi bien dans les fonctions qu'elles assurent au quotidien que dans leurs formats ou même dans leurs statuts, les polices municipales se distinguent donc, entre elles, par les armes mises à disposition des agents. Il s'agit là d'un élément-clé dans l'appréhension de la troisième force de sécurité française. Quel que soit l'armement des agents de police municipale, il est à la discrétion du maire et reste soumis à l'autorisation du préfet pour le port autorisé en service sur le territoire communal. Selon le ministère de l'Intérieur, sur 21 636 agents, 7 400 étaient dotés d'arme à feu en 2014, contre 9 434 en 2016 (soit 43,6 % des policiers municipaux français), puis 12 140 agents en 2018 soit un peu plus de la moitié des effectifs globaux (53 %). Cette hausse spectaculaire avait fait suite aux différents attentats qui avaient endeuillé notre pays à partir de 2015. Aujourd'hui, le taux d'armement des polices municipales est retombé à 44 %.

---

<sup>1</sup> Armes de poing qui ne sont pas déjà dans la 1<sup>ère</sup> catégorie (certains revolvers et certains pistolets), toute une gamme d'armes longues en fonction de certains critères fixés par la loi (longueur, nombre de cartouches contenues, etc.), armes de poing à un coup en 22 long rifle, fusils à pompe à canon lisse et carabines semi-automatiques en 22 long rifle.

Certains maires justifient leur choix par le fait que le rôle de la police municipale a changé, les agents n'étant plus là uniquement pour gérer les tracasseries quotidiennes mais pour agir en coordination avec la police nationale. Sans défendre l'idée d'un armement systématique des policiers municipaux, la délégation est d'avis de le faire là où les maires considèrent que cela est utile. Le ministre de l'Intérieur lui-même soulignait en avril dernier devant les députés : *« il est essentiel que les maires soient en mesure de décider d'armer ou non leur police municipale, en considération des missions qu'ils confient aux policiers municipaux, des priorités qu'ils fixent et de la doctrine d'emploi qu'ils définissent. En outre, l'armement obligatoire des policiers municipaux rapprocherait la police municipale du régime d'armement applicable aux policiers nationaux et aux gendarmes, alors que les missions des trois forces sont distinctes et les gammes d'armement adaptées à chaque filière de sécurité publique »*.

La délégation juge que les débats sur l'utilité d'armer les polices municipales ne paraissent en réalité plus d'actualité tant les policiers municipaux ont trouvé leur place auprès de nos concitoyens et sont aujourd'hui intégrés au paysage institutionnel. Aux termes de l'article 21 du code de procédure pénale, les policiers municipaux ont d'ailleurs des attributions de police judiciaire sur le territoire de la commune<sup>1</sup>.

La délégation relève toutefois que certains territoires accusent une coordination encore insuffisante entre police municipale et forces de sécurité de l'État qui participent au « continuum de sécurité ». C'est pourquoi elle réfléchit à des pistes d'action susceptibles d'encourager la poursuite d'une meilleure articulation : coordination des différentes polices municipales sur un même « bassin de vie » ; création d'une école nationale de police municipale ; organisation de patrouilles communes ; partage d'informations ; mise en place de nouveaux réseaux radio permettant de connecter la police municipale aux radios, etc.

Elle salue à cet égard le travail mené dans certaines communes où la police municipale épaula le travail de la police nationale. Le centre de vidéoprotection intitulé « centre de supervision urbaine » géré par la police municipale à Suresnes constitue un bel exemple d'outil au service de l'échange d'information. En cas de délit, la police nationale peut en effet, sur réquisition judiciaire, compter sur un accès à des images décisives dans la résolution d'infractions. Autre exemple dans la commune de Niort, où la police municipale et les forces de sécurité de l'État ont signé une convention de coordination<sup>2</sup> en janvier 2019. Christophe Castaner indique qu'à ce jour *« environ 3 000 communes dotées de polices municipales ont signé avec les préfets*

---

<sup>1</sup> *Seconder, dans leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ; constater, en se conformant aux ordres desdits chefs, les infractions à la loi pénale et recueillir tous renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions.*

<sup>2</sup> *La convention précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale et détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles des forces de sécurité de l'État.*

*des conventions de coordination* ». Il ajoute « *de même, 954 groupes de partenariat opérationnels ont été mis en place dans le cadre du déploiement de la police de sécurité au quotidien, dispositif qui avait été mis en place par mon prédécesseur et que j'ai poursuivi, afin d'associer tous les acteurs – maires, bailleurs sociaux, départements, associations, etc. – pour trouver la meilleure manière de garantir la sécurité publique* ».

Appréciés sur le terrain, « *Les policiers municipaux refusent d'être perçus comme une catégorie inférieure* »<sup>1</sup> face aux policiers et aux gendarmes nationaux. Sans demander à exercer forcément les mêmes compétences, ils souhaitent être perçus comme une force à part entière. Sur ce point, le général Rodriguez avait eu l'occasion d'affirmer que « *le lien entre les policiers municipaux et les gendarmes devait être le plus étroit possible* ». Il soulignait qu'à l'occasion de l'inauguration de la brigade de gendarmerie d'Annecy il avait pu constater que la collaboration poussée entre les gendarmes et les policiers municipaux donnait « *des résultats exceptionnels* » dans la mesure où « *chacun sait où intervient l'autre* ». Selon lui, « *Les deux maisons doivent être impliquées dans les interventions, ce qui requiert un travail de collaboration fort, ainsi que le renforcement de la relation entre le chef de la gendarmerie et le maire* ». Précisant que « *le nouveau réseau radio permettra de connecter la police municipale aux radios* », il affirmait « *nous devons donc d'abord nous entendre sur des principes de collaboration entre police municipale et gendarmerie, puis statuer au cas par cas sur les pouvoirs de la police municipale* ».

Certains de nos collègues au Sénat ont souhaité qu'il soit possible d'associer les élus locaux à l'élaboration des fichiers S afin que les polices municipales puissent intervenir en complémentarité avec la gendarmerie. Évidemment, cette demande a soulevé la question du partage de l'information avec les élus, ceux-ci devant parfois faire face à des situations contradictoires. En effet, un gendarme ou un policier soupçonnant un passage à l'acte d'une personne non fichée, pourra tout à fait informer le maire alors qu'inversement celui-ci ne sera pas automatiquement prévenu du suivi d'une personne fichée S qui ne passerait pas à l'acte. *A fortiori*, il devrait être possible pour les policiers et gendarmes de communiquer cette information aux élus pour que les polices municipales puissent appuyer leur action.

Deux caractéristiques méritent d'être mises en valeur parmi les atouts des polices municipales. D'une part elles sont de véritables forces de « *proximité* », assurant avec soins des fonctions de médiation auprès des populations, sur la voie publique leur présence étant souvent jugée rassurante par nos concitoyens. Le contact avec les habitants est d'ailleurs une de leurs missions premières, leurs actions étant davantage dirigées vers la prévention et l'observation. Ce rôle de médiateur est décisif dans les problèmes d'incivilités et de voisinage, mais aussi lorsqu'il faut conseiller et diriger les plaignants vers un conciliateur. D'autre part, elles se révèlent être

---

<sup>1</sup> Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue.

de fins connaisseurs de leur territoire, une connaissance du terrain particulièrement précieuse pour les autres forces de sécurité de l'État, et savent s'adapter aux caractéristiques propres de leurs collectivités.

La création par certaines collectivités de brigades spécialisées par exemple, s'inscrit dans cette perspective à l'image des brigades îlotage. Déployées dans des quartiers donnés, de taille restreinte, elles permettent aux agents de mieux connaître le territoire sur lequel ils patrouillent. En contact permanent avec la population et les différents partenaires locaux, les agents participent ainsi à la vie de quartier en répondant aux besoins quotidiens de sécurité grâce à l'écoute et au dialogue.

De nombreux élus locaux usent de cette possibilité qui leur est donnée de mettre en place, en fonction des besoins et des caractéristiques de leur commune (littoral, zones boisées importantes, centre-ville piéton, etc.), ces brigades spécialisées<sup>1</sup>, étant entendu que chacune apporte un mode d'action propre et rempli des objectifs différents : par exemple une plus grande souplesse et une plus grande mobilité dans leurs déplacements (brigade à moto, brigade VTT, brigade équestre), une sécurité supplémentaire par rapport à une simple brigade pédestre, ou encore une amélioration de la surveillance de nuit, moment où la délinquance peut être plus importante, pour les brigades de nuit<sup>2</sup>.

L'objectif de ces outils est bien sûr d'offrir aux communes des moyens d'intervention adaptés au terrain et au plus près des habitants. Un constat particulièrement vérifié pour les brigades cynophile, VTT, ou bien équestre par exemple, les chevaux étant souvent un bon vecteur de communication avec les habitants. Les maires n'hésitent plus à investir dans ce type de brigades et de prévoir des formations spéciales pour que les agents développent les réflexes adéquats.

À ce stade, la délégation estime que les polices municipales doivent être pleinement reconnues comme actrices à part entière du « continuum de sécurité ». Policiers et gendarmes les considèrent eux-mêmes comme de véritables partenaires qui constituent une force de proximité désormais incontournable. La crise sanitaire que nous avons traversée a été l'occasion de le réaffirmer.

---

<sup>1</sup> Brigade moto ou quad, brigade canine, brigade nautique, brigade équestre, brigade VTT, brigade fourrière, brigade îlotage, brigade des transports en commun, ou encore brigade de sûreté nocturne.

<sup>2</sup> À titre d'exemple, les communes de Dunkerque et de Montélimar ont chacune créé, en juin 2019, leurs brigades de nuit afin de repérer les comportements suspects et inspecter les lieux de vie nocturne comme les bars ou les commerces de vente à emporter. Statistiquement, les nuisances et tapages nocturnes ainsi que les contrôles routiers font d'ailleurs l'objet du plus grand nombre d'interventions dans ces deux communes. Avec respectivement 16 agents en 3 équipes et 6 agents en 2 équipes, et des horaires d'interventions différents, allant pour l'une de 21 h à 5 h du matin, et pour l'autre de 18 h à 2 h du matin. Elles sont armées, équipées, et épaulées par la surveillance des agents de vidéo-protection. Les images peuvent être transmises sur réquisition judiciaire à la police nationale qui, elle, les exploite pour incriminer les individus.

## **B. L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DÉPEND ÉGALEMENT DE LA FORCE D'AUTRES MAILLONS**

La délégation a bien conscience que la sécurité dépend désormais d'une pluralité d'acteurs, pas forcément dans le giron de l'État (polices municipales, acteurs de la sécurité privée). Sans déléguer « *le monopole de la violence physique légitime* » pour reprendre la formule de Max Weber, ces forces non régaliennes se sont imposées comme complémentaires des forces traditionnelles (police, gendarmerie) donnant corps à la notion de coproduction de sécurité. Toutefois, cette « *pluralisation des forces* » traditionnelles ne doit pas les conduire, « *au prétexte d'un recentrage sur leur cœur de métier (intervention réactive, arrestation, enquête)* » à « *se décharger des tâches dites indues* » ni « *se désengager de la présence préventive et régulatrice sur la voie publique qui constitue l'essence même du travail de policier*<sup>1</sup> ».

À l'autre bout de la chaîne de la sécurité, le maillon judiciaire a également toute son importance. Sans justice pénale, la police, aussi performante soit-elle, peut se retrouver réduite à l'inefficacité. Le ministre de l'Intérieur l'a admis avec justesse devant la délégation : « *Ce n'est pas de la place Beauvau que l'on peut décider de tout. Le continuum de sécurité pose aussi la question de l'articulation entre la prévention et la sanction, qui relève du ministère de la Justice. Le ministère de l'Intérieur est un pivot, mais, seul, il ne peut rien faire* ».

### **1. L'importance d'une coordination avec d'autres politiques publiques et d'autres acteurs de la sécurité**

*a) L'ancrage territorial de la sécurité intérieure repose aussi sur d'autres politiques publiques et des acteurs non étatiques*

La délégation sait combien le concept de sécurité repose sur un chaînage qui implique des maillons dont la nature n'est ni policière ni judiciaire. Travailleurs sociaux, médiateurs, personnels de l'éducation nationale, administration de la jeunesse et des sports, de nombreux ministères et administrations participent, déjà, en réalité à la production de la sécurité de nos concitoyens. De nombreuses politiques publiques impactent donc directement la survenance des crimes, des délits ou encore des infractions. Les conseils départementaux, acteurs publics mais non étatiques par exemple, participent pleinement, dans le cadre de leurs compétences sociales, à la prévention de la délinquance, de même que les régions s'agissant d'espaces sous leurs responsabilités comme les lycées.

La sécurisation des espaces collectifs n'est plus l'apanage non plus des seules forces de sécurité étatiques au sens strict. L'exemple de la sécurisation de la RATP dévolue au « Groupement de protection et de

---

<sup>1</sup> Virginie Malochet et Frédéric Ocqueteau, « Gouverner la sécurité publique », Cairn info, 2020.

sécurisation réseaux » (GPSR) en témoigne, tout comme les 3 000 agents du « Service de sûreté ferroviaire » (dit « Suge ») de la SNCF habilités à verbaliser les infractions à la police des transports. Dans les deux cas, leur champ d'action s'est considérablement renforcé avec la loi du 22 mars 2016 visant à renforcer la prévention et la lutte contre les actes terroristes, la délinquance, la fraude et les incivilités dans les transports collectifs<sup>1</sup>. On assiste ainsi sur le terrain à un véritable mouvement de « *délégation en chaîne et des glissements de missions [...]. Ces glissements transparaissent assez banalement, au gré des vacances, quand les agents de police municipale, ceux de la Suge, du GPSR ou du GPIS, voire les agents de sécurité privée lambda, se trouvent en première ligne confrontés à des situations qui relèvent parfois plus du maintien de l'ordre que de la surveillance préventive*<sup>2</sup>».

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a été l'occasion de mesurer la complémentarité de toutes ces forces de sécurité sur le territoire, notamment s'agissant des agents de sécurité des opérateurs de transport. Le ministre de l'Intérieur reconnaît : « *Pour la période de déconfinement, nous avons encore étendu les capacités à verbaliser les infractions à l'état d'urgence sanitaire, en autorisant notamment les agents de sécurité assermentés des opérateurs de transport et les policiers municipaux à verbaliser le non-port du masque* ».

Au-delà des acteurs, certaines politiques publiques peuvent aussi, indirectement, impacter la sécurité de nos concitoyens, à l'image, par exemple, des politiques d'urbanisme.

Dans les plus grandes communes, la relation consubstantielle entre l'aménagement urbain et la sécurité s'illustre notamment par les études de sûreté et de sécurité publique. Ainsi, l'article L. 114-1 du code de l'urbanisme prévoit que « *Les projets d'aménagement et la réalisation des équipements collectifs et des programmes de construction qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions, font l'objet d'une étude préalable de sécurité publique permettant d'en apprécier les conséquences.* » Les services de police et de gendarmerie sont pleinement associés à l'établissement de cette étude par l'intermédiaire de « Référents sûreté » nommés au sein des Directions départementales de la sécurité publique (DSSP). L'étude doit notamment comprendre des mesures visant à « *faciliter les missions des services de police, de gendarmerie et de secours* », conformément aux dispositions de l'article R. 114-2 du code de l'urbanisme. Elle s'appuie sur un diagnostic de l'insécurité qui dépasse les seules statistiques policières et vise à saisir le contexte social et urbain. Cette démarche est donc totalement plurielle et les recommandations formulées dans cette étude portent à la fois sur le domaine architectural et urbain mais aussi sur les

---

<sup>1</sup> La loi leur donne ainsi la possibilité de travailler en civil et armés, les autorise à procéder à l'inspection visuelle des bagages, à leur fouille avec le consentement du propriétaire, et à des palpations de sécurité lorsque les circonstances le justifient.

<sup>2</sup> Virginie Malochet et Frédéric Ocqueteau.

aspects techniques de sécurité, comme le contrôle d'accès ou la vidéosurveillance.

Au-delà de la question des études, caractéristiques des grandes villes, la notion de « prévention situationnelle » est désormais pleinement intégrée par l'ensemble des collectivités territoriales. Un rapport sénatorial soulignait dès 2006 : « *S'il peut paraître excessif de parler d'urbanisme criminogène en soi, on ne peut toutefois contester que l'insécurité résulte de la conjonction de différents facteurs, dont font partie intégrante le paysage urbain et la qualité esthétique de l'habitat. En effet, l'organisation et l'agencement de l'espace public peuvent faciliter la commission d'actes de malveillance en créant les conditions favorables du passage à l'acte.* »<sup>1</sup> La question même de la présence territoriale des forces de sécurité intérieure varie selon le degré d'urbanisation, Christian Rodriguez indiquant justement à la délégation que « *pour affiner notre connaissance du besoin en effectifs, nous avons créé l'outil Ratio, qui prend en compte la population, le nombre d'interventions et le niveau d'urbanisation.* »

Il faut à cet égard reconnaître que la construction des immeubles, dans les années 1960 et 1970, en particulier dans les « grands ensembles » situés en périphérie des villes, n'a pas tenu compte des risques induit par certaines architectures qui ont pu encourager la délinquance et la criminalité. En l'espèce il s'agit pour l'essentiel des constructions qui ont eu pour effet de renforcer l'enclavement territorial et d'empêcher les forces de police de circuler. Les politiques de rénovation urbaine, menée depuis « *le plan Borloo* », et consistant à « casser » les grands ensembles vont dans le bon sens. L'implication des bailleurs sociaux et, plus généralement, des professionnels de la construction dans le champ de la tranquillité résidentielle doit être encouragée.

Cette co-dépendance entre les besoins en sécurité intérieure et les politiques d'urbanisme engendre toutefois un écueil majeur : l'oubli parfois des territoires les moins urbanisés. Éric Morvan indique à ce propos : « *La gendarmerie est confrontée à un problème de ressources humaines et réfléchit à sa réorganisation territoriale, les personnels se projetant difficilement dans les campagnes. Elle s' imagine de plus en plus basée dans la péri urbanité, en devenant une force de projection là où elle était ancrée dans les territoires.* »

---

<sup>1</sup> Avis du 30 juin 2006 au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance par M. Nicolas About.

*b) Les acteurs de la sécurité privée : un maillon à renforcer et à perfectionner*

Alors que la France va continuer à accueillir de grandes manifestations sportives dans les prochaines années<sup>1</sup>, la sécurisation des dispositifs ne pourra être effective que si une démarche active de coproduction mobilisant les forces de l'État, celles des collectivités, et les agents de sécurité privés, est engagée. Le recours accru à des personnels de sécurité issus d'autres forces que celles de l'État est devenu incontournable. L'enjeu est donc d'assurer leur bonne articulation, sur des champs de compétences bien identifiés, et dans une recherche d'efficacité globale. Cet enjeu dépasse, bien sûr, largement le cadre des grands événements sportifs, et touche désormais l'ensemble des activités sur notre territoire.

Le secteur des entreprises de sécurité privée, qui a connu depuis plusieurs années d'importantes mutations, peut en effet constituer un maillon complémentaire de la chaîne de la sécurité. Il est vrai que les violences urbaines répétées, la menace terroriste omniprésente, les mouvements sociaux investis par des casseurs, ou encore le développement des cyberattaques, ont contribué à l'émergence d'un véritable « marché » de la sécurité (+ 4,2 % de croissance globale en 2016 et + 2,9 % en 2017) destiné à répondre à l'augmentation de la demande exprimée notamment par les particuliers, les commerçants, ou encore les entreprises principalement depuis 2015<sup>2</sup>.

Sur un total de près de 450 000 personnes issues des forces nationales (acteurs étatiques) et des entreprises de la sécurité privée qui composent aujourd'hui le « continuum de sécurité », les acteurs employés par des sociétés de sécurité privée représentent environ 175 000 salariés. Ce secteur assure aujourd'hui des services variés liés à la prévention et à la dissuasion<sup>3</sup>. Il rassemble de nombreux acteurs mobilisés dans des sphères très diverses (sociale, politique ou encore économique) de sorte que les forces de sécurité privées sont présentes dans de nombreux lieux où la police ne se trouve pas au quotidien (centres commerciaux, stades, sièges d'entreprises). L'État joue même parfois un rôle important de donneur d'ordre, en tant que « client », puisque les commandes publiques représentent un tiers de la demande du secteur.

Depuis les attentats de 2015, l'État délègue en effet, davantage de missions de sécurité à des entreprises privées. Le ministère de l'Intérieur estime à cet égard que le « partenariat entre les forces de sécurité publiques et

---

<sup>1</sup> Notamment la Coupe du monde de rugby en 2023, avec 2,5 millions de personnes dans les stades, ou bien sûr les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, avec jusqu'à 20 millions de personnes susceptibles d'assister aux épreuves.

<sup>2</sup> Source : ministère de l'Intérieur.

<sup>3</sup> Gardiennage, surveillance et vidéosurveillance (à hauteur de 70 % du secteur), agents cynophiles, sûreté aéroportuaire (6 %), cyber sécurité, transport de fonds, prévention des incendies (12 %) protection physique de personnes, agents de recherches privées.

*privées, pour faire face aux menaces, est indispensable* », et même « *une condition de survie des outils de protection des Français* ». L'État a par exemple délégué à la sécurité privée<sup>1</sup> la protection de l'entrée de lieux publics ou de bâtiments officiels comme des musées, des ministères, des ambassades ou encore des établissements scolaires. C'est une entreprise privée<sup>2</sup> qui est chargée de protéger l'État-Major des Armées sur le site de Balard, au niveau de l'accueil et du filtrage (passage des portiques de sécurité et contrôle des sacs). Dans certains quartiers, ce sont encore des agents<sup>3</sup> de sécurité privée qui travaillent en collaboration avec les polices municipales pour patrouiller et faire de la surveillance en rondes.

Ces entreprises protègent également de nombreux événements, leur actions étant centrées sur la protection des « cibles molles » (cibles presque impossibles à protéger entièrement), et donc liées au risque d'attaques de masse. Une centaine de PME ont ainsi été mobilisées pour l'Euro 2016 avec quelque 15 000 agents, soit presque 15 % du total des agents, présents sur ce seul événement. La sûreté des transports est un autre domaine-clé dans lequel les entreprises privées de sécurité sont particulièrement sollicitées, notamment s'agissant des aéroports. À l'aéroport de Roissy, par exemple, pas moins de quatre sociétés<sup>4</sup> sont chargées de la sécurité.

Si la tendance actuelle se poursuit, les effectifs du secteur de la sécurité privée continueront à progresser. Leur nombre a déjà progressé de 3,5 % depuis 2016. L'émergence de nouveaux métiers innovants liés à la sécurité du futur devrait sans doute contribuer à augmenter la masse salariale dans les années à venir. Le ministère de l'Intérieur poursuit actuellement, auprès des entreprises et des professionnels de sécurité privée, le souhait de mieux coordonner les actions dans le sens d'une sécurité globale. En témoigne la signature en 2019 d'une convention de partenariat<sup>5</sup> visant à développer et faciliter l'échange d'informations opérationnelles entre les forces de sécurité de l'État et les entreprises de surveillance et de gardiennage. Cette convention met en place dans 66 départements un réseau de référents identifiés localement au sein des forces de sécurité de l'État et des entreprises privées de sécurité. Elle vise à établir des liens réguliers, sous l'autorité des préfets, entre ces acteurs de la sécurité, développer la connaissance et la confiance mutuelles, et partager des informations opérationnelles.

---

<sup>1</sup> La société DS Sécurité.

<sup>2</sup> La société Seris.

<sup>3</sup> Comme la société MIGSS.

<sup>4</sup> Dont la société Securitas, la société Brinks et la société ICTS.

<sup>5</sup> Convention signée le 11 février 2019 par Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, avec Claude Tarlet, président de l'Union des entreprises de sécurité privée (USP), Pascal Pech, président du Syndicat national des entreprises de sécurité privée (SNES), et Stéphane Volant, président du Club des directeurs de sécurité et de sûreté (CDSE), en présence du Préfet de police de Paris, des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales et du délégué aux coopérations de sécurité.

Ce travail partenarial a été poursuivi par le ministère de l'Intérieur, qui a signé, la même année, avec les principales organisations professionnelles représentant les grandes surfaces commerciales, une convention de partenariat<sup>1</sup>. Son objectif est d'apporter de nouvelles réponses aux problématiques de sûreté des quelques 800 grandes surfaces qui accueillent quotidiennement environ 8 millions de clients. Cet accord partenarial entre les forces de sécurité de l'État et le monde du commerce intervient bien sûr dans un contexte d'émergence de nouvelles menaces comme le terrorisme, et recommande aux gestionnaires des espaces commerciaux de mettre en place un plan de sûreté et de désigner un coordonnateur de gestion de crise. Ce type de coopération peut créer du lien, instaurer la confiance auprès des acteurs et impulser une nouvelle dynamique d'échanges et de partage d'information. Par ailleurs, d'autres conventions du même type ont été signées avec les bijoutiers-horlogers en 2018, ou encore avec les bailleurs sociaux et les buralistes en 2019<sup>2</sup>.

Toutefois si ces coopérations méritent d'être encouragées, la loi limite heureusement encore le champ d'action des agents des entreprises privées de sécurité. Ceux-ci ne doivent exercer leurs fonctions « *qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde* », alors que les membres de la force publique sont investis par la loi de prérogatives qui ont vocation à s'exercer en tous lieux, pourvu qu'ils agissent dans les limites de leur compétence territoriale et dans le respect de l'inviolabilité du domicile et de l'intimité de la vie privée. Malgré certaines dérogations, les forces de sécurité de l'État ont donc, sur la voie publique, un monopole qui exclut en principe toute intervention des agents privés. La plus haute juridiction administrative a d'ailleurs eu l'occasion de le rappeler<sup>3</sup> en annulant un contrat chargeant une société de gardiennage et de surveillance de faire des rondes dans une ville, au motif « *qu'un tel contrat avait pour effet de lui faire assurer une mission de surveillance des voies publiques de l'ensemble de la commune* ». Selon les juges, ces dispositions étaient contraires à la Constitution notamment parce qu'elles investissaient « *des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique* ».

De la même façon, hormis pour les convoyeurs de fonds, le principe du non-armement caractérise les agents relevant de la sécurité privée. Mais les législations successives<sup>4</sup> ont largement assoupli ce principe, notamment sous l'effet de la pression de la lutte contre le terrorisme. De plus en plus

---

<sup>1</sup> Convention signée le 19 février 2019 entre le secrétaire d'État et le conseil national des centres commerciaux (CNCC), PERIFEM et l'Alliance du commerce.

<sup>2</sup> Partenariat entre forces de sécurité de l'État et professionnels de sécurité privée, communiqué de presse de Laurent Nuñez du 21 février 2019.

<sup>3</sup> Conseil d'État, arrêt Commune d'Ostricourt du 29 décembre 1997.

<sup>4</sup> Loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupe et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ; décret du 21 décembre 2011 sur les conditions d'armement des personnes chargées du gardiennage et de la surveillance de certains immeubles collectifs d'habitation, loi relative à la sécurité publique du 28 février 2017 ; décret du 29 décembre 2017.

d'activités privées sont autorisées à être exercées avec le port d'une arme<sup>1</sup>, « au point de rompre avec la doctrine ancestrale de l'État français de prohibition du pouvoir de coercition par la sécurité privée<sup>2</sup> ».

Malgré les volontés qui peuvent s'exprimer de poursuivre le renforcement des partenariats et la coopération, le monde de la sécurité privée doit encore relever certains défis. Éclaté, il présente encore des fragilités. Par exemple, les prestations assurées par les agents privés de sécurité sont très hétérogènes. De même, toutes les sociétés privées de sécurité n'affichent pas des garanties de fiabilité et de professionnalisme identiques<sup>3</sup>. Le recrutement et les cycles de formation des agents privés de sécurité doivent faire preuve d'une plus grande sélectivité et d'une plus grande exigence. Sur le terrain, les délais d'attente en préfecture, parfois excessifs, conduisent certaines entreprises à se passer de l'extrait n° 2 du casier judiciaire, pourtant obligatoire, des candidats qu'elles recrutent. Dans un contexte global de défiance vis-à-vis de l'autorité, il apparaît pourtant indispensable d'attendre des comportements exemplaires tant de la part des publics qui souhaiteraient intégrer cette profession que de la part des acteurs de la formation.

Les acteurs privés méritent également d'être mieux contrôlés et encadrés, car ils ne relèvent pas du régalien. Le secteur a gagné en maturité et en professionnalisme certes, grâce à la régulation assurée désormais par le Conseil national des activités privées de sécurité<sup>4</sup> (CNAPS) mais d'autres pistes pourraient être envisagées comme un encadrement intermédiaire plus solide, ou encore un encadrement strict des règles de sous-traitance avec par exemple l'introduction d'un régime de responsabilité solidaire pour les donneurs d'ordre. Les pratiques en matière de marché public mériteraient, elles aussi, d'être repensées afin de passer d'une logique du « moins-disant » à celle du « mieux-disant ». La démarche de certification des professionnels et des sociétés, garantie essentielle qui conditionne les droits et les devoirs, doit aussi être poursuivie.

D'autres obstacles sont pointés par les professionnels du secteur eux-mêmes. La majorité des entreprises qui interviennent sont souvent peu rentables<sup>5</sup>. Cette faiblesse se conjugue au manque de financement chronique, les banques étant frileuses pour financer le développement des sociétés de

---

<sup>1</sup> *Matraques et bâtons de défense de type tonfa, bombes lacrymogènes ou incapacitantes, armes à feu de catégories B.*

<sup>2</sup> *Virginie Malochet et Frédéric Ocqueteau.*

<sup>3</sup> *À la différence de la France, la mission parlementaire des députés Alice Tourot et Jean-Michel Fauvergue identifie l'Espagne comme un contre modèle où le secteur de la sécurité privée est considéré comme un « partenaire beaucoup plus fiable » pour les forces publiques, avec qui elles travaillent de façon plus étroite et efficace.*

<sup>4</sup> *Celui-ci procède en effet à la délivrance des agréments et à des missions de conseil et de formation en collaboration avec l'État.*

<sup>5</sup> *La rentabilité moyenne nette d'une société de gardiennage est très faible (1 % en moyenne) et le moindre évènement (réforme, augmentation des charges) peut avoir des conséquences lourdes.*

sécurité. Celles-ci redoutent un taux de rotation du personnel élevé dans ce secteur, et un niveau de qualification des salariés assez faible, ne lui permettant pas de se développer et de gagner en maturité. Le marché souffre d'ailleurs d'un manque de centralisation, notamment pour les questions de droit du travail. Le système d'enregistrement des agents de sécurité, aujourd'hui régionalisé, permet ainsi à un individu de travailler dans plusieurs entreprises simultanément, dans des départements différents. Ce phénomène des pluri-embauches conduit certains travailleurs à accepter des salaires faibles de chacune des entreprises dans lesquelles ils interviennent. S'ajoute à cela un taux de fraude élevé, comme l'a révélé<sup>1</sup> la Caisse nationale du réseau des Urssaf en 2014.

En définitive, la délégation estime qu'il n'y a pas de fatalisme et que le partenariat entre les forces de sécurité de l'État et les professionnels de sécurité privée, plébiscité par le ministère de l'Intérieur comme les élus locaux, pourra se poursuivre de façon pérenne et confiante, à condition toutefois de renforcer sa régulation. La Cour des Comptes avait d'ailleurs souhaité un « *pilotage renforcé de l'État* ». Une meilleure structuration autoriserait par exemple la participation à des missions telles que la garde statique, ce qui allégerait les charges pesant nos forces régaliennes. Plusieurs activités sont d'ailleurs déjà exercées par des sociétés et des agents privés, dans des conditions qui ne suscitent pas d'inquiétude majeure<sup>2</sup>.

Le Livre Blanc sur la sécurité intérieure<sup>3</sup> devrait faire des propositions en ce sens. Après sa publication, il devrait aboutir, dans les prochains mois, à une loi de programmation de la sécurité intérieure. La délégation sera donc attentive à la question du développement des liens entre les forces de sécurité intérieure et les entreprises de sécurité privées, afin que le dispositif global ait toujours pour préoccupation de répondre de manière efficace aux enjeux locaux.

## **2. Le maillon judiciaire : l'indispensable action de la justice pour garantir l'efficacité de l'ancrage territorial de la police**

*a) De nombreuses situations conduisent déjà les collectivités territoriales à un dialogue avec l'institution judiciaire*

L'ancrage territorial de la sécurité implique aussi et surtout un ancrage territorial de la justice. Le rôle des magistrats, qui interviennent dans le chaînage de la répression de toutes les formes de délinquance, est indispensable. La « *chaîne de la sécurité* » sera d'autant plus forte que le maillon « Justice » sera robuste. Cela signifie que la question des moyens de

---

<sup>1</sup> Avec un taux national de fraude détectée de 29 % des entreprises, ce secteur présente un taux de procès-verbaux et de redressement très élevés.

<sup>2</sup> C'est le cas par exemple des inspections-filtrages dans les aéroports ou du transport de fonds.

<sup>3</sup> Confié par le ministre de l'Intérieur à Laurent Nuñez. Il aurait dû être publié au début de l'année 2020 mais la publication a dû être reportée en raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19.

la police, qui est certes pertinente, devient complètement inutile si l'institution judiciaire ne réprime pas les auteurs d'actes délictueux. Le rapport définitif sera l'occasion de faire des recommandations opérationnelles en la matière mais, à ce stade, la délégation juge *a minima* nécessaire de se soucier de l'articulation des élus locaux avec l'institution judiciaire en matière pénale.

Les maires sont par exemple de plus en plus nombreux à souhaiter que se développent, sur la base de relations de confiance, des partenariats entre les divers acteurs locaux (élus, corps préfectoral, responsables d'administrations territoriales ou d'État, représentants de professions ou secteurs économiques, etc.) et l'institution judiciaire, allant de la simple information sur le fonctionnement de la justice à l'élaboration conjointe de la politique pénale locale. Ces relations sont évidemment indispensables à la bonne insertion de la justice dans son environnement institutionnel, économique et social, et pour se prémunir contre le risque pour le magistrat de se couper des réalités. Intervenant sur la prévention de la délinquance, la justice des mineurs, l'accès au droit, l'aide aux victimes ou la médiation, les juges sont eux aussi sur le terrain.

Les maires entretiennent d'ailleurs une relation privilégiée avec le Parquet, reposant essentiellement sur le partage d'information<sup>1</sup> sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de leur commune. Plus largement, les collectivités territoriales participent, dans le cadre de conventions avec la justice, au financement d'associations intervenant dans le champ de l'accès au droit, de l'aide aux victimes ou de la médiation. Les chefs de juridiction comme les magistrats délégués à la politique associative sont, à cet égard, les interlocuteurs privilégiés des élus locaux et des représentants des administrations territoriales, notamment pour déterminer les financements dont les associations devront bénéficier au regard des objectifs qui leur sont assignés.

Autre exemple, la construction ou la restructuration de sites de justice ou la création et l'animation de maisons de justice et du droit ou de points d'accès au droit, qui nécessitent aussi une concertation approfondie avec les élus des collectivités territoriales concernées. Il en est de même lorsqu'une collectivité territoriale comprend, en tout ou partie, plusieurs ressorts de tribunaux judiciaires ou de cours d'appel, ou que les découpages administratifs ne recoupent pas ceux de la carte judiciaire. Il appartient alors aux chefs de juridiction concernés de se concerter et de s'organiser afin d'assurer une représentation effective et cohérente de l'institution judiciaire auprès des acteurs locaux.

---

<sup>1</sup> Renseignements sur les infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de leur commune, classements sans suite, mesures alternatives aux poursuites, poursuites engagées, jugements devenus définitifs, appels interjetés lorsque ces décisions concernent ces mêmes infractions, ou encore suites aux infractions constatées par les agents de police municipale.

Les magistrats du Siège doivent bien sûr être prudents dans les relations qu'ils développent avec les acteurs locaux afin de ne pas s'exposer à un engagement de la juridiction à laquelle ils appartiennent. Mais leur participation à la définition des politiques publiques locales mérite d'être considérée. Afin de mieux connaître les situations locales, ils pourraient par exemple être associés, en tant qu'observateurs, aux CLSPD. D'ailleurs certains magistrats du Siège comme les juges des enfants ou les juges de l'application des peines profitent déjà, dans leurs fonctions, d'une ouverture sur l'extérieur auprès de partenaires locaux<sup>1</sup> : ils se déplacent sur le terrain, travaillent en équipe et visitent régulièrement les établissements et les services avec lesquels ils opèrent.

Du côté des magistrats du Parquet, leur participation à l'animation de diverses politiques publiques locales est déjà une réalité dans plusieurs situations. Depuis 1983 par exemple, le Parquet a la charge d'impulser et de coordonner des politiques publiques partenariales en relation étroite avec les élus et les représentants de l'État afin de prévenir la délinquance et de favoriser la réinsertion. Cette démarche s'est concrétisée par la mise en place de nombreux outils dont le Parquet est devenu un acteur essentiel. La mise en œuvre des contrats locaux de sécurité (CLS), créés par voie de circulaire en octobre 1997, a constitué une des pierres angulaires de cette évolution. Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), instances chargées de la coordination locale des CLS ou des stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance, réunissent, à ce titre, l'ensemble des acteurs prenant part à l'application des politiques de sécurité et de prévention et contribuent à la mise en place de partenariats concrets entre la Justice et les élus locaux, entre les autorités régaliennes de l'État et les acteurs de la démocratie locale.

Si le préfet représente, dans son département, l'État au sens large, le procureur de la République incarne, lui, l'institution judiciaire en particulier et agit en son nom dans le ressort du tribunal. Dans sa mission de veiller à l'application de la loi au nom du respect des intérêts fondamentaux de la société il participe aux politiques publiques locales en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. Ainsi, l'article 39-1 du code de procédure pénale confie au procureur de la République la responsabilité d'animer et de coordonner la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire. L'article 55 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique donne au président du tribunal judiciaire du chef-lieu du département la présidence du conseil départemental de l'accès au droit, et au procureur de la République la vice-présidence. Cette vocation récente des magistrats du Parquet est bien acceptée, les parquetiers ayant bien intégré cette évolution et étant très sollicités à cet égard.

---

<sup>1</sup> Administration pénitentiaire, services pénitentiaires d'insertion et de probation, aide sociale à l'enfance, protection judiciaire de la jeunesse, associations d'aide aux victimes, associations diverses, conseils départementaux, etc.

Par ailleurs, l'article 9 du décret du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire prévoit la création, dans chaque tribunal judiciaire et dans chaque cour d'appel, d'un conseil de juridiction composé notamment des représentants locaux de l'État, des représentants des collectivités territoriales et des parlementaires élus du ressort. Ce conseil de juridiction constitue, selon les termes du décret, « *un lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité* ». L'article 8 dispose que « *le projet de juridiction élaboré à l'initiative des chefs de juridiction, en concertation avec l'ensemble des personnels de la juridiction, est présenté en tout ou partie, au sein du conseil de juridiction, aux personnes, organismes et autorités avec lesquels la juridiction est en relation* ».

Si leur participation aux politiques publiques permet aux magistrats du Parquet de recevoir des informations et d'en donner, des difficultés à assumer ce rôle peuvent toutefois apparaître en raison d'un manque de moyens. La délégation plaide à ce stade pour un développement des outils partenariaux.

*b) La nécessité de renforcer les outils partenariaux avec les collectivités territoriales*

L'utilisation plus systématique, par exemple, du « *Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes* » (FIJAIT), consultable par les maires avant recrutement *via* la préfecture doit être encouragée. Ce fichier ne concerne toutefois que des condamnés, ou exceptionnellement, certains mis en examen, et n'inclut pas certains délits comme celui d'apologie du terrorisme.

Au-delà du FIJAIT, et notamment pour répondre à la demande de prévenir le recrutement d'individus non encore condamnés mais seulement suspects, la constitution d'un fichier spécialisé et spécifique, bien distinct du fichier S, destiné à permettre aux présidents d'exécutifs locaux de disposer des informations nominatives nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, mériterait d'être envisagée. Cette réflexion pourrait aussi porter sur l'éventuelle transposition aux principales procédures de ressources humaines des collectivités territoriales de la faculté pour un employeur, créée récemment par la loi dans plusieurs domaines, de demander soit un avis de l'autorité administrative rendu à la suite d'une enquête administrative, soit, directement, une enquête administrative. Dans les deux cas, l'enquête pourrait donner lieu à la consultation de certains fichiers.

La délégation observe que les dernières évolutions en matière d'échanges entre les élus locaux et l'institution judiciaire découlent d'une circulaire du 25 février 2020. Dans le cadre des élections municipales de 2020, le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a en effet souhaité que les maires aient, dès leur élection, un entretien avec le procureur de la République et le préfet. Dès leur prise de fonctions les maires, dont la loi prévoit qu'ils exercent, dans

leur commune et au nom de l'État, les fonctions d'officiers de police judiciaire (OPJ) et d'officiers de l'état civil, se verront donc présenter, dans les prochaines semaines, au cours d'une réunion animée par le préfet de département ou de région et le procureur de la République de leur commune l'ensemble des services de l'État et l'ensemble des thématiques et des politiques publiques intéressant leur commune dans le cadre de leurs responsabilités.

La délégation prend bonne note de cette circulaire qui s'inscrit dans une logique d'accompagnement à leur prise de fonction mais aussi dans la volonté plus générale de développer le dialogue entre les maires, les services de l'État et l'institution judiciaire. Au-delà d'être une présentation de leurs attributions, cette première réunion post-élection doit être, selon les mots même de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *« l'occasion de présenter l'ensemble des services de l'État aux maires nouvellement élus [...] dans une logique plus générale d'accompagnement de leur prise de fonction, et l'ensemble des thématiques et des politiques publiques intéressant les communes »*. *« Les seuls maires ou leurs représentants »* seront donc conviés à cette *« journée d'accueil »* à l'issue de laquelle les maires et les adjoints recevront une carte d'identité tricolore. Néanmoins, rien n'interdit aux préfets d'organiser ensuite *« un temps plus largement ouvert »*. Dans les deux cas, le ministère tient à ce que cette journée fasse *« l'objet d'une médiatisation auprès, notamment, de la presse quotidienne régionale »*. D'autres réunions entre les préfets et les maires sont censées suivre, conformément au souhait de la ministre, *« soit à travers des rencontres thématiques, soit à destination plus spécifique des maires pour la première fois élus à cette fonction, soit encore, ultérieurement, à destination des présidents d'intercommunalités »*.

Enfin, dans l'efficacité du chaînage Police-Justice, la question des moyens alloués à cette dernière ne doit pas être occultée. La Justice française est l'une des plus *« chargées »* d'Europe. Le temps dont disposent les magistrats pour travailler sur les procédures et les dossiers se trouve limité par la nécessité de consacrer du temps à ces activités non juridictionnelles.

Déjà en 2002, notre ancien collègue Christian Cointat soulignait que *« l'engagement du Parquet dans les politiques publiques a également modifié leur positionnement au sein de l'institution judiciaire. Ainsi, ils sont devenus l'interface entre les magistrats du siège et les décideurs extérieurs (autorité préfectorale, élus locaux) »*. Il notait que *« sans remettre en cause leur participation à cette mission nouvelle, tous les interlocuteurs du Parquet [...] ont fait état des difficultés à assumer ce rôle en raison d'un manque de moyens. M. André Ride a en effet indiqué que "lorsque vous êtes procureur de la République avec un seul substitut et que vous êtes engagé dans toutes les actions de la politique de la ville, vous avez dans le même temps à assurer votre tâche première, c'est-à-dire faire appliquer la loi dans votre ressort. Des choix doivent être faits. Ce choix est malheureusement vite fait lorsque vous n'avez pas les moyens d'assumer vos deux missions" »*.

Le rapport préconisait donc de renforcer les moyens du Parquet, jugeant une situation « *choquante* » dans laquelle « *les procureurs ne disposent ni d'une équipe, ni d'un secrétaire général (dans les juridictions les plus importantes) pour leur apporter un soutien. Actuellement, les magistrats du Parquet participent seuls aux réunions et établissent leurs statistiques et leurs rapports sans aucune aide particulière et souvent sans moyens matériels conséquents* ». Consciente de la nécessité d'associer l'autorité judiciaire à la conduite des politiques publiques, elle juge indispensable de renforcer les moyens du Parquet pour lui permettre d'exercer correctement cette mission ». Dix-huit ans plus tard ces difficultés n'ont toujours pas disparu dans certaines juridictions.

La mission d'information conduite par notre ancien collègue suggérait la création de nouvelles fonctions d'assistants du Parquet « *qui pourraient être exercées soit par des assistants de justice, soit par des greffiers, afin de lui permettre de participer aux politiques publiques* ». La délégation réévaluera cette option, au stade des recommandations qu'elle sera amenée à formuler dans le rapport définitif. Il conviendra à cette occasion de déterminer si une politique de recrutement plus volontariste du ministère de la Justice permettrait d'affecter davantage de magistrats du Parquet aux relations et aux échanges avec les partenaires de l'institution judiciaire et avec les acteurs locaux.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce rapport constitue un point d'étape dans la réflexion autour de l'ancrage territorial de la sécurité intérieure. Au-delà des référentiels florissants parfois perçus, à juste titre, comme trop technocratiques<sup>1</sup>, la sécurité de nos concitoyens est aujourd'hui conditionnée par des interventions multiples, croisées, à des échelles qui se superposent.

À ce stade, on retiendra donc la nécessaire articulation entre les acteurs étatiques et non étatiques et, plus particulièrement, une répartition claire des rôles entre la gendarmerie nationale, la police nationale et les polices municipales. La qualité de l'ancrage dépend effectivement de la complémentarité et de l'enracinement de ces forces dans tous les territoires, c'est pourquoi la préservation de leur maillage apparaît comme un préalable.

Des questions demeurent toutefois en suspens, qui ont été posées par le présent rapport : la formation des personnels, les moyens dédiés aux missions et aux agents, le sujet de la stratégie et donc des priorités identifiées<sup>2</sup> dans les territoires, ou encore l'enjeu de la qualité du renseignement territorial, qui conditionne les capacités d'anticipation puis de déploiement rapide, et enfin celui des progrès technologiques, notamment les outils numériques. Le rapport définitif permettra de dégager des recommandations sur ces différents points.

À cette étape de la réflexion, il apparaît clairement que la coproduction de la sécurité doit aussi associer les citoyens et les élus locaux. Sur ce point, les exigences de confiance et de proximité constituent des priorités pour lesquelles il paraît souhaitable de s'engager. S'agissant en particulier des liens avec les élus locaux, le rapport définitif tentera de dégager quelques pistes de réflexion pour passer de la simple information des élus à une participation réelle aux décisions en matière de sécurité qui impactent la vie de leurs territoires.

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 n'a fait que démontrer la pertinence de l'exigence d'une relation forte entre nos forces de sécurité et les élus locaux. Ainsi, le ministre de l'Intérieur lui-même, dressant un premier bilan de la gestion de la crise sanitaire, affirmait devant notre délégation : « *Pour ma part, je suis convaincu que la sécurité de demain doit être appréhendée comme un sujet global : nous ne pourrions pas la construire sans les acteurs locaux* ». Il ajoutait « *Ce qui s'est passé durant le confinement, comme ce qui se passe aujourd'hui, à l'occasion du déconfinement, apporte une preuve supplémentaire de la nécessité de faire monter en puissance les coopérations de cette nature* ».

---

<sup>1</sup> Le « continuum de sécurité », la « sécurité globale », la « pluralisation de la sécurité », l'« assemblage de sécurité ».

<sup>2</sup> *Lutte contre la radicalisation, entrave à l'islamisme et au séparatisme, délinquance dans les quartiers, etc.*

Enfin, il apparaît au stade du présent rapport d'étape que le renforcement du maillon judiciaire conditionne l'ancrage territorial de la sécurité, car sans justice pénale ni sanction, le maillon policier devient inopérant. L'efficacité globale dépend donc de cette autre extrémité de la chaîne pénale. Sur ce point, des recommandations pourront également être formulées dans le cadre du rapport définitif, avec pour point de mire d'encourager un travail partenarial renforcé entre les élus et l'institution judiciaire.

Fidèle à sa tradition, notre délégation organisera dans les mois qui suivent un nouveau cycle d'auditions ainsi que plusieurs déplacements sur le terrain afin d'étudier les bonnes pratiques et de nourrir ses recommandations dans une approche « de la base au sommet » en examinant les expériences menées avec succès sur certains territoires qui pourraient inspirer d'autres territoires.

## **LISTE DES DÉPLACEMENTS**

**SIÈGE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE**  
**ISSY-LES-MOULINEAUX**  
**VISITE DU 27 FÉVRIER 2020**



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

AUDITION DU 14 NOVEMBRE 2019

- **M. Éric MORVAN**, Directeur général de la police nationale

AUDITION DU 28 NOVEMBRE 2019

- **M. Christian RODRIGUEZ**, Directeur général de la gendarmerie nationale

AUDITION DU 30 JANVIER 2020

- **M. Frédéric ROSE**, Secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

AUDITION DU 4 JUIN 2020

- **M. Christophe CASTANER**, Ministre de l'Intérieur



## PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ÉTAPE EN RÉUNION DE DÉLÉGATION, JEUDI 9 JUILLET 2020

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Corinne Féret et Rémy Pointereau nous présentent quelques constats et pistes à traiter, après avoir entendu Éric Morvan, à l'époque directeur général de la police nationale, le général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, Frédéric Rose, secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), et Christophe Castaner, alors ministre de l'Intérieur.

Nous avons eu le plaisir de nous rendre, avant le confinement, au siège de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux pour assister notamment à la présentation des brigades territoriales de contact et des nouveaux outils numériques de la gendarmerie.

Nous essayons de réaliser un travail de fond, au long cours, tout en restant en prise avec l'actualité. Les affrontements de Dijon, très particuliers, ne sont pas les premiers dans notre pays. Nous avons également à l'esprit la nécessaire relation de confiance entre forces de l'ordre et citoyens, dans un contexte de conflictualité sociale, avec notamment le mouvement des gilets jaunes ou la contestation de la réforme des retraites. Dès qu'une manifestation a lieu, on anticipe des risques sécuritaires qui n'ont rien à voir avec l'expression citoyenne qui justifiait la manifestation au départ. Ces phénomènes s'intensifient. Je pense aux répercussions françaises de l'affaire George Floyd ou aux critiques parfois systématiques des forces de l'ordre. Il faut faire la part des choses, entre le rappel du rôle des forces de sécurité et la nécessité de sanctionner les écarts, sans tomber dans la généralisation.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Avant de commencer mon rapport, je souhaite remercier le président pour son travail depuis six ans et lui dire tout le plaisir que j'ai eu à travailler avec nos collègues, d'abord en tant que premier vice-président chargé de la simplification et des normes, puis en tant que membre.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci. C'est ma dernière réunion en tant que sénateur.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Ce rapport d'étape sera complété par un rapport définitif publié d'ici la fin de l'année. Nous lancerons ensuite avec Corinne Féret un nouveau cycle d'auditions, afin d'entendre notamment le nouveau directeur général de la police nationale, les associations d'élus locaux, les syndicats de police et le ministère de la Justice. Nous envisageons des déplacements sur le terrain pour étudier les bonnes pratiques, fidèles à la tradition de notre délégation.

Lorsque nous avons commencé nos travaux, l'actualité était à la lutte contre le terrorisme. Désormais, la question des rapports entre la police et les citoyens se pose. Mais nous n'aborderons pas, à chaud, le sujet des techniques d'interpellation par exemple. Je rappelle que la commission des Lois a lancé une mission d'information sur le sujet, or nous savons travailler en bonne intelligence avec les commissions permanentes.

Que pouvons-nous dire de la sécurité sous le prisme des collectivités territoriales ? Plusieurs facteurs conditionnent l'ancrage territorial de la sécurité intérieure. D'abord, la présence de nos forces sur le terrain, c'est-à-dire la police et la gendarmerie, à la recherche d'une implantation équilibrée sur le territoire mais pas figée, puisque la territorialisation de la délinquance et de la criminalité a volé en éclats. Cela impose de sortir des schémas classiques et de s'émanciper parfois des frontières administratives pour coller aux bassins de délinquance. L'ancrage dépend de la complémentarité et de l'enracinement de ces deux forces dans tous les territoires.

Nous devons nous attacher à préserver leur maillage territorial. La mutualisation, notamment des patrouilles, nous inquiète, car elle peut se traduire par une diminution de la présence territoriale de nos forces, une plus faible connaissance du terrain et des élus locaux par les personnels, ou encore des délais d'intervention rallongés.

Il ne faut pas sous-estimer les difficultés de logement rencontrées par les agents et penser à l'attractivité de certains territoires, où les forces de police ne peuvent plus se loger.

Il faut disposer de forces de sécurité bien formées et ayant une stratégie bien définie.

S'agissant de la formation, l'ancien ministre de l'Intérieur, M. Castaner, avait réfléchi à une réforme qui allongerait la formation des policiers à 24 mois au lieu de 16. Surtout, la répartition entre formation initiale en école et périodes de stages sur le terrain serait inversée pour privilégier la formation continue. Nous ne pouvons qu'encourager cette piste de réforme, car il est indispensable que les agents déployés soient préparés à aller sur le terrain. Nous devons sortir du syndrome, qui existe à l'Éducation nationale, consistant à affecter les jeunes recrues aux terrains les plus difficiles. Ce n'est pas forcément la meilleure formule.

Vient ensuite la question des moyens. Les agents se plaignent de locaux vétustes, d'uniformes vieillissants, d'armes obsolètes, de véhicules dépassés, alors qu'en face, les criminels sont montés en gamme, avec des armes de guerre ou des berlines ultrapuissantes, ce qui a créé une dangereuse asymétrie des moyens. Même les casseurs qui infiltrent les mouvements sociaux depuis une dizaine d'années sont désormais suréquipés en casques ou protections en tous genres. Je crois qu'il y va de l'image de l'État régalien. Comment celui-ci peut-il imposer l'autorité s'il est en haillons ?

La stratégie nationale de prévention de la délinquance a su évoluer pour prendre en compte le caractère protéiforme des menaces. Nous avons auditionné le préfet Frédéric Rose, qui anime le fameux CIPDR, qui prend aussi en compte les dérives sectaires, puisqu'il a absorbé la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), la lutte contre la radicalisation et, plus récemment, la lutte contre l'islamisme et le communautarisme. Reste à s'assurer de sa mise en œuvre, en lien avec les élus.

Nous avons un motif de satisfaction à ce stade, puisque la nouvelle stratégie 2020-2024 met l'accent sur le renforcement des actions partenariales avec les élus locaux selon quatre priorités : les jeunes, qui entrent de plus en plus tôt dans la délinquance ; les personnes vulnérables, qui nécessitent un accompagnement social ; le rapport à la population, avec des innovations telles que les Groupes de partenariat opérationnel (GPO), qui associent les habitants des quartiers, les élus, les bailleurs sociaux ; la gouvernance locale, notamment le couple préfet-maire, dont on a vu qu'il était fondamental lors de la crise sanitaire.

L'ancrage territorial de la sécurité impose de nouer des relations privilégiées avec la population et les élus locaux pour être au plus près des réalités des territoires.

S'agissant des relations avec les citoyens, je n'ai pas peur de dire que la sécurité doit être l'affaire de tous. Dans un contexte budgétaire et humain contraint pour l'État, les citoyens peuvent devenir des acteurs à part entière de la sécurité : songeons aux dispositifs « Attentifs ensemble » de la RATP, « Voisins vigilants » ou « Participation citoyenne » de la gendarmerie. Ces actions offrent un cadre institutionnalisé, car il faut justement éviter que les initiatives soient sauvages et conduisent aux milices ou à l'autodéfense, comme nous l'avons vu à Dijon récemment.

Nouer des relations avec les citoyens c'est aussi réinvestir les quartiers et la proximité. C'est le sens même des quartiers de reconquête républicaine, dont le but est de regagner la confiance de la population. Évidemment, la police de sécurité du quotidien (PSQ) s'inscrit aussi dans cet objectif. Nous pensons tous à la police de proximité créée par Jean-Pierre Chevènement et disparue en 2003. On nous a dit que la PSQ était une police sur mesure cette fois, adaptée à chaque territoire, bénéficiant d'une déconcentration opérationnelle et plus étroitement associée aux maires. Avec Corinne Féret, nous allons le vérifier.

La gendarmerie n'est pas en reste, puisqu'elle aussi a développé des dispositifs pensés pour renforcer la proximité avec la population : Brigades territoriales de contact (BTC), déployées dans la « France périphérique » ; Brigade du numérique (BNUM), inaugurée en 2018 montrant que l'ancrage territorial c'est aussi la capacité à s'adapter aux mutations de notre société. Elle a d'ailleurs connu un pic d'activité pendant la période de confinement.

S'agissant ensuite des relations avec les élus locaux, la tendance est au partenariat opérationnel, voire à la contractualisation.

Bien sûr, le nerf de la guerre, c'est l'information : kit pour accompagner les élus ; vidéoprotection ; accès aux données et aux chiffres de la délinquance pour les élus. L'autre axe, c'est la coopération avec les services de l'État, au sein des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Sur l'information et la coopération, il faudra trancher la question de l'accès des élus locaux aux fichés S. Je rappelle que les maires peuvent déjà consulter le Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT).

On peut, à ce stade, se féliciter que les élus soient associés aux Cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF), et pour certains territoires aux Cellules de lutte contre l'islam radical et le repli communautaire (CLIR), déjà installées dans 83 départements. Enfin, il faudra pérenniser les dispositifs de formation des élus locaux.

J'ai rencontré lundi dernier le commandant du groupement de gendarmerie de mon département - Corinne Féret a fait de même. Il a évoqué l'idée d'un schéma de cohérence territoriale de la sécurité, que j'ai trouvée tout à fait intéressante.

**Mme Corinne Féret, rapporteure.** - Au-delà de la question des périmètres de l'action publique et de celle du partage des tâches entre des acteurs multiples, la qualité de l'ancrage de la sécurité dépend aussi des capacités d'anticipation et de réaction de nos forces.

Il ne peut y avoir une réactivité satisfaisante sans d'abord un renseignement territorial de qualité. Les événements récents de Dijon l'ont prouvé. Il faut une connaissance du terrain et des acteurs locaux. Les modifications successives et incessantes de l'architecture du renseignement territorial interrogent.

Au-delà du renseignement, la capacité de déploiement de nos forces de sécurité est devenue primordiale. Elles doivent être capables de réagir immédiatement, avec la même rapidité que les délinquants eux-mêmes, ce qui exige un maillage resserré. La puissance des réseaux sociaux est telle qu'elle permet la mobilisation expresse de groupes ou d'individus dangereux. Comme les Brigades mobiles de Clemenceau en leur temps, nos forces de sécurité doivent être adaptées aux mutations de la délinquance contemporaine.

L'autre grand sujet, à cheval sur la question des périmètres et des acteurs et sur les capacités de déploiement, c'est celui des polices municipales. Les maires sont des acteurs à part entière de la politique de sécurité. La montée en puissance progressive des polices municipales illustre cette prise de conscience. Elles se sont institutionnalisées, professionnalisées et banalisées dans le paysage policier français. Se pose bien sûr la question

du rapport avec les autres forces régaliennes. Aujourd'hui, la rivalité est dépassée. C'est la complémentarité qui prime, car les policiers municipaux ont su trouver leur place. L'heure est à la consolidation de ces forces au sein d'un *continuum* de sécurité, et à la réduction de l'hétérogénéité entre les communes, qu'il s'agisse de l'armement, des moyens humains et matériels, des véhicules, voire de l'assistance de la vidéoprotection. Il faut poursuivre leur institutionnalisation et améliorer l'articulation avec les autres forces de police.

Enfin, pour terminer cette présentation du rapport d'étape, nous devons nous arrêter sur d'autres maillons qui conditionnent la solidité du chaînage de la sécurité intérieure, et d'abord les politiques publiques et les acteurs non étatiques. Travailleurs sociaux, médiateurs, personnels de l'Éducation nationale, administration de la jeunesse et des sports et de nombreux ministères et administrations participent déjà à la production de la sécurité de nos concitoyens. Tout ne dépend pas de la place Beauvau.

La sécurisation des espaces collectifs n'est plus l'apanage des seules forces de sécurité étatiques. La sécurisation de la RATP est dévolue au Groupement de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) tout comme au service de la Sûreté ferroviaire à la SNCF. Ce sont des personnels dont nous avons pu redécouvrir le rôle-clé lors de la crise sanitaire, au moment où il fallait faire respecter les consignes de port du masque par exemple.

De façon plus générale, on peut aussi mentionner la codépendance entre les besoins en sécurité intérieure et les politiques d'urbanisme.

D'autres forces se sont imposées depuis une vingtaine d'années dans le *continuum* de sécurité : les acteurs de la sécurité privée. Avec la montée du terrorisme, les besoins ont augmenté et ils sont devenus indispensables dans de nombreux secteurs. Au total, près de 175 000 salariés participent aujourd'hui à la sécurité quotidienne de nos concitoyens. C'est un gisement d'emplois considérable et un secteur en pleine croissance. À ce stade, nous avons identifié le besoin de renforcer les partenariats avec les forces régaliennes ; la nécessaire montée en gamme des agents de sécurité privée par une amélioration de la formation notamment ; et la poursuite de la régulation du secteur.

Dernier maillon de la chaîne de la sécurité, qui n'est pas le moindre même si on l'oublie souvent : la justice, car sans justice pénale ni sanctions, l'ancrage territorial de sécurité est inopérant.

À ce stade, nous devons pérenniser les outils de dialogue avec l'institution judiciaire : sur le partage d'information, dans le cadre de conventions avec la justice ou encore dans le cadre des maisons de la justice et du droit. Il faudra sans doute renforcer les outils partenariaux, poser la question des moyens de la justice ainsi que celle des réponses pénales jugées insuffisantes de la part de nos forces de police.

La crise de la Covid-19 a montré que la sécurité devait être appréhendée comme un sujet global, à construire avec les acteurs locaux. Ce que nous avons vécu est une preuve supplémentaire de la nécessité de poursuivre les coopérations et la territorialisation de nos politiques de sécurité. En un mot, nous avons besoin des collectivités – je sais que vous n’en doutiez pas.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci. Ce rapport d’étape est déjà important.

**M. Christian Manable.** – Je félicite nos deux collègues pour la qualité de leur travail et je remercie le président Jean-Marie Bockel, grâce à qui les sénateurs de la majorité et de la minorité ont travaillé ensemble de façon pointue et exhaustive. Notre délégation correspond tout à fait à l’esprit de la Haute Assemblée, représentante des collectivités territoriales. Tous ces rapports d’information constituent la plus-value intellectuelle qui est la marque du Sénat.

Les mots ont un sens. Je préfère personnellement l’appellation de « gardiens de la paix » à celle de « forces de l’ordre ». Cela reflète une philosophie différente.

Je regrette la disparition de la police de proximité dans les quartiers dits difficiles. On l’a critiquée en disant qu’elle passait son temps à jouer au football, mais elle avait la connaissance du terrain et sa présence générait une facilité relationnelle avec la jeunesse.

En milieu rural, la gendarmerie assure une présence auprès des maires et de nos concitoyens. Je salue les réunions annuelles des brigades et des élus, avec un temps d’échange, des mises au point, des informations.

Je souhaite aussi rappeler l’importance des médias. Les gendarmes doivent faire connaître les affaires résolues et les arrestations dans la presse locale, sinon un sentiment d’impunité se développe dans l’esprit de nos concitoyens.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Merci. J’ai un pincement au cœur au moment de quitter le Sénat, et en particulier notre délégation.

Je dirais « gardien de la paix » au singulier et « forces de l’ordre » au pluriel.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Il est vrai qu’il est plus positif de dire « gardiens de la paix » mais ce terme s’applique plus à la police qu’à la gendarmerie.

Cette dernière a mené un effort considérable – que je salue – pour se rapprocher des élus, qui sont un relais important d’information sur les territoires. La gendarmerie a une volonté très forte de s’impliquer davantage sur le terrain.

Quant à la communication des interpellations, effectivement, il faudrait qu'elle soit faite. Il faudrait aussi que la justice donne suite aux plaintes, car nous avons peu d'informations et beaucoup de plaintes sont glissées sous le tapis.

**Mme Corinne Féret, rapporteure.** - On note un effort réel de la gendarmerie pour maintenir des liens réguliers avec les élus et assurer une présence auprès de la population, y compris dans un cadre informel. Dans mon département du Calvados, elle est très présente et très bien perçue. Elle montre son implication dans la vie du territoire.

Je suis moi aussi favorable à un retour de la police de proximité en zone urbaine.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Ce sujet m'a beaucoup tenu à cœur tout au long de ma vie politique - j'ai été maire de Mulhouse pendant 21 ans. La prévention de la délinquance, particulièrement de la part de la police, de la gendarmerie et d'autres administrations comme l'Éducation nationale et la Justice crée un climat de confiance. Ce qui fonctionne a besoin d'être revisité dans un monde mouvant.

Nous publierons un rapport intermédiaire pour tous nos collègues et montrerons également dans un document notre travail des trois dernières années.

J'ai été très heureux de présider cette délégation.