

COUR DES COMPTES

synthèse du **Rapport public thématique**

juin 2011

L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés sont insérées dans le rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Le pilotage des forces de sécurité publique	7
2 Le défi de la baisse des moyens	11
3 Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines	13
4 De nécessaires réformes de l'organisation	17
5 Le rôle grandissant des polices municipales	21
6 La vidéosurveillance de la voie publique	23
Conclusion générale	25
Recommandations	26

Introduction

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

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

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

Or, depuis 2009, l'objectif de stabilisation des dépenses de l'Etat renforce sensiblement le défi à relever, puisque l'exigence d'une plus grande efficacité de la lutte contre la délinquance doit être désormais satisfaite avec des moyens en effectifs et en fonctionnement courant qui diminuent dans les services de police et les unités de gendarmerie, quand bien même le montant global des crédits progresse-t-il encore en raison de la hausse des dépenses de rémunérations.

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

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

1 Le pilotage des forces de sécurité publique

Une gestion par objectifs centralisée et directive

La « culture de résultat », érigée en 2002 en mode de fonctionnement des services de sécurité publique, a fait prévaloir une gestion par objectifs exprimés en fonction des statistiques de la délinquance.

Dans la police nationale, les instructions annuelles du directeur central de la sécurité publique (DCSP) destinées aux directeurs départementaux (DDSP) traduisent une volonté de pilotage de plus en plus centralisé, avec des objectifs chiffrés toujours plus nombreux et plus précis au fil des années et une batterie de leviers d'action pour les atteindre. Ainsi, en 2010, les DDSP devaient mener pas moins de 48 actions « prioritaires ». Leurs marges d'initiative sont donc restreintes.

Par comparaison, les commandants de région de gendarmerie bénéficient de pouvoirs de gestion déconcentrés sensiblement plus importants. Autre différence avec la police nationale, les objectifs annuels de la gendarmerie départementale prennent en compte le lien entre les résultats attendus et l'évolution des moyens.

Les biais d'un pilotage excessivement statistique

Les statistiques mensuelles et annuelles issues de l'état 4001 ont de plus servi d'instrument de mesure de la délinquance, mais aussi de base pour fixer les objectifs d'activité des services et évaluer leur efficacité. Elles sont devenues des outils de pilotage des services territoriaux. Son rapprochement avec la police nationale a amené la gendarmerie à utiliser progressivement les mêmes indicateurs chiffrés, en montrant parfois une plus grande conscience des limites de l'approche statistique de la lutte contre la délinquance.

L'état 4001 présente en effet des lacunes et des imperfections, et il soulève des difficultés d'interprétation analysées par de nombreux experts dont ceux de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). L'agrégat de délinquance générale, correspondant à l'ensemble des délits enregistrés, principal indicateur de pilotage de l'activité des services avec l'agrégat de délinquance de proximité, est en fait dénué de réelle signification du fait de l'hétérogénéité des rubriques qui le composent. En outre,

Le pilotage des forces de sécurité publique

les évolutions statistiques peuvent aussi être influencées par des changements du mode de comptabilisation des délits. Ainsi, en 2009, la reprise à la hausse de la délinquance générale a été évitée en grande partie par le refus des services d'enregistrer les plaintes des victimes d'escroqueries commises sur internet par utilisation frauduleuse de cartes bancaires.

En février 2010, une circulaire du ministre de l'intérieur a supprimé l'utilisation par les services territoriaux des agrégats de délinquance générale et de délinquance de proximité. L'évolution de la délinquance doit désormais être analysée à travers les quatre agrégats plus homogènes d'atteintes aux biens, d'atteintes à l'intégrité physique des personnes (AVIP), d'infractions économiques et financières (IEEF) et d'infractions relevées par l'action des services (IRAS). Cette réforme constitue un progrès réel mais limité, car le nouveau système d'information reste basé sur l'état 4001.

La lutte contre le trafic de stupéfiants, dans laquelle les DDSP n'ont pas été fortement impliquées jusqu'en 2010, illustre les travers du pilotage statistique des services. Leurs interventions ont surtout été orientées vers l'interpellation des consommateurs sans amélioration significative des résultats en matière de revente ou de trafics. Elles ont joué un rôle de variable d'ajustement pour améliorer le taux moyen d'élucidation. Ainsi, entre 2002 et 2009, la constatation des

infractions par les services des DDSP a connu une progression de 76 % pour l'usage simple, 30 % pour l'usage avec revente et seulement 8 % pour le trafic. Le nombre de placements en garde à vue pour ces motifs s'est accru de 91 %, 42 % et 3 % respectivement.

Des résultats peu éclairants sur l'efficacité des services

Selon les données du ministère de l'intérieur, les atteintes aux biens (2 184 460 faits en 2010) ont baissé de 28,6 % de 2002 à 2010, baisse que les enquêtes de « victimation » réalisées par l'ONDRP conduisent à relativiser ; les atteintes aux personnes ont augmenté de 21,2 % sur la même période.

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

Les évolutions de la délinquance ont été remarquablement parallèles en zones de police et de gendarmerie en dépit des

Le pilotage des forces de sécurité publique

différences de contexte économique, social et urbanistique. Toutefois, quelques divergences peuvent être constatées comme en matière de vols « simples » de particuliers dans lieux publics ou privés, en hausse marquée en zone de gendarmerie et en baisse en zone de police, que les responsables des deux forces ne sont pas capables d'expliquer.

De manière générale, ceux-ci sont rarement en mesure de relier les évolutions statistiques des principales catégories de délits aux actions engagées par les forces de sécurité.

2 Le défi de la baisse des moyens

2002-2010 : une hausse des effectifs suivie d'une diminution égale

Dans la police, en application de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002, les DDSP ont connu, au cours de la période 2003-2009, un accroissement de leurs effectifs de policiers de 2,1 % en métropole à périmètre constant. L'Île-de-France a bénéficié de près des trois quarts de la hausse du nombre des fonctionnaires (policiers, administratifs, techniques et scientifiques) au cours de la période 2003-2008. Plus de la moitié de cet effectif supplémentaire est allé au département de Seine-St-Denis.

Au plan national, toutefois, ce renforcement des effectifs de fonctionnaires n'a pas été suffisant pour compenser la forte baisse du nombre d'adjoints de sécurité (ADS). Le total des effectifs des DDSP a baissé de 2,3 % au cours de la période 2003-2009.

Enfin, le nombre de fonctionnaires a commencé à diminuer en 2010. En particulier, celui des policiers est retombé à 50 928 au 1er janvier 2011, annulant ainsi plus de la moitié du renforcement opéré au cours de la période 2003-2009. L'effectif total des DDSP

s'est établi à 62 256 agents en baisse de 5,3 % depuis le 1er janvier 2003. Ce mouvement de baisse se poursuit en 2011. Selon les prévisions de la loi de finances, la police nationale devrait perdre 712 emplois et la gendarmerie 96.

La baisse des budgets de fonctionnement hors rémunérations

Globalement, les dépenses de fonctionnement et d'équipement des DDSP ont été réduites de 2,1 % en 2008, stabilisées en 2009 et abaissées de 25 % en 2010. Dans certains domaines, la contraction des dépenses est obtenue au prix d'une sous-estimation manifeste des besoins des services en début d'année, les crédits initiaux étant ensuite dépassés.

La réduction accélérée des moyens de fonctionnement des DDSP n'a pas été suffisamment pilotée. Faute de pouvoir à court terme comprimer les dépenses liées à l'immobilier (loyers, fluides), l'ajustement se fait sur les moyens nécessaires à l'activité opérationnelle, aux enquêtes judiciaires ou au renouvellement des équipements informatiques et à la maintenance des locaux, sans évaluer l'impact sur les capacités d'intervention des unités.

Le défi de la baisse des moyens

La gendarmerie a mis en place une gestion partiellement déconcentrée au niveau régional des crédits de fonctionnement de ses unités. Toutefois, la réduction des budgets a réduit sévèrement la marge de manœuvre des commandants de région et des commandants de groupement. Son impact sur les capacités opérationnelles n'est pas davantage évalué que dans la police.

Les clés de l'adaptation à la nouvelle donne

La lutte contre la délinquance doit désormais être menée avec des effectifs et un budget de fonctionnement courant réduits, ce qui renforce encore la nécessité d'optimiser la gestion des ressources humaines et de réformer l'organisation.

3 Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines

L'organisation coûteuse du temps de travail dans la police

Les règles complexes d'organisation du temps de travail, adoptées pour assurer une activité continue des services, 24 heures sur 24, sept jours sur sept, entraînent une grande rigidité de gestion des équipes qui laisse peu de latitude aux responsables locaux pour répondre aux fluctuations de l'activité.

En effet, en sécurité publique, près de la moitié des policiers travaillent selon un régime cyclique et bénéficient à ce titre de droits à repos spécifiques. En outre, leur durée du travail est réduite par un régime inflationniste de compensation des heures supplémentaires (permanence, rappel en service, dépassement horaire de la vacation, astreinte). Ces règles, applicables à toute la police nationale et plus particulièrement aux services de sécurité publique, aboutissent à compenser la disponibilité des policiers par des temps de repos largement supérieurs aux temps de travail supplémentaires qui leur sont imposés. Dans la pratique, l'impossibilité pour les policiers, du fait des nécessités du ser-

vice, de récupérer les temps qui leur sont dus aboutit à l'accumulation d'une quantité considérable d'heures reportées. Ce stock, qui représentait l'équivalent de 6 700 emplois de policiers à la fin de 2009, constitue un report de charges sur les exercices suivants ainsi qu'une lourde contrainte de gestion que l'administration paraît incapable de lever.

Des évolutions aux effets contradictoires

Le protocole du 22 octobre 2008 signé avec une organisation syndicale de policiers a permis de supprimer le principe de « l'heure non sécable » selon lequel toute heure commencée était due. Toutefois, il a été aussi à l'origine d'une réduction de près d'une heure de la durée hebdomadaire de travail, censée paradoxalement accroître les capacités opérationnelles des gradés et gardiens. Les fonctionnaires concernés ont en outre bénéficié de substantielles revalorisations indemnitaires. Cependant, le ministère de l'intérieur n'a pas été en mesure d'indiquer à la Cour le bilan en année pleine des gains en emplois engendrés par ces mesures. Il a engagé un travail de sensibilisation des direc-

Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines

teurs départementaux visant à rationaliser le recours aux astreintes. L'application des textes réglementaires sur l'organisation du travail devraient leur permettre d'exercer un contrôle plus rigoureux du recours aux compensations horaires.

Des contraintes pesant sur l'activité des policiers

En 2009, 30 % du potentiel théorique des services de police chargés de la sécurité publique (nombre d'heures susceptibles d'être travaillées par l'ensemble des effectifs) ont été indisponibles pour cause de congés, repos, maladies et autres absences. Les heures passées dans les locaux de police ont représenté 61 % du potentiel restant, employés dans des activités administratives ou judiciaires, de soutien opérationnel ou logistique. La mise en œuvre d'un plan de substitution d'agents administratifs aux policiers employés à des tâches strictement administratives a été tardive et inachevée. Les perspectives de recrutement d'agents administratifs supplémentaires sont désormais étroitement limitées par la réduction des emplois budgétaires.

Les activités dites d'assistance (garde de bâtiments administratifs, extractions, escortes et présentations de détenus, police des audiences et reconstitutions judiciaires, garde de détenus hospitalisés) représentent l'équivalent de 3 800

policiers à temps plein. Localement, ces missions périphériques constituent une lourde contrainte pour la gestion des services, notamment des unités de voie publique, dont elles obèrent les capacités opérationnelles.

Une toujours faible présence sur la voie publique

Les heures de présence sur la voie publique (activités de police de la circulation et de police générale) occupent en moyenne seulement un tiers du potentiel disponible. Le taux d'occupation de la voie publique (pourcentage de l'effectif de policiers occupés à un moment donné par ce type d'activités) s'élevait en moyenne en 2009 à 5,5 % et à 6,3 % dans les villes de plus de 700 000 habitants. Même si ce taux s'est amélioré de 10 % de 2005 à 2009, sa relative faiblesse n'a pas suscité une action correctrice suffisante de la part des responsables de la police nationale.

L'organisation spécifique de la gendarmerie

Dans la gendarmerie, les commandants de région disposent d'une certaine latitude pour optimiser les capacités opérationnelles de leurs unités subordonnées. L'application du principe de la disponibilité permanente des gen-

Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines

darmes, liée à leur statut militaire, aménagée par des règles relatives aux temps de repos et de récupération, offre une capacité de mobilisation rapide d'un surcroît de personnels en fonction des circonstances dans des conditions de coût budgétaire mieux maîtrisées. D'ailleurs, le temps de travail effectif annuel des

gendarmes (1 796 heures en 2007) est supérieur à celui des policiers chargés de missions de sécurité générale qui varie selon leur régime de travail (de 1 435 heures en régime cyclique de nuit à 1 603 heures en régime hebdomadaire en 2007).

4 De nécessaires réformes de l'organisation

Une répartition des effectifs à optimiser

En dépit d'un mouvement correctif engagé en 2007, la répartition territoriale des effectifs laisse subsister d'importantes inégalités entre les circonscriptions de sécurité publique, révélatrices de situations de sur-dotation ou de sous-dotation relative au regard des niveaux de délinquance.

En particulier, l'implantation des services de police, plutôt que des unités de la gendarmerie départementale, dans des circonscriptions de moins de vingt mille habitants où la loi ne l'impose pas, n'apparaît pas compatible avec l'ajustement des moyens dans les villes les plus exposées à la délinquance.

Alors que près du quart des effectifs territoriaux de la police nationale chargés de la sécurité publique relèvent désormais de la préfecture de police de Paris et non de la DCSP, la façon dont ils sont alloués déroge à la méthode utilisée pour le reste du territoire et ne procède pas d'une évaluation rationnelle des besoins.

Dans la gendarmerie départementale, le dimensionnement des unités est arrêté principalement en fonction de la population couverte. Le nombre de faits de délinquance par gendarme présente ainsi de grandes variations entre les départements, qui tendent à montrer

que la répartition des effectifs est largement perfectible.

De surcroît, tant la police que la gendarmerie utilisent leurs unités de forces mobiles pour remplir des missions de sécurisation, de manière régulière voire permanente, à Paris et dans des départements réputés sensibles, en renfort des services de proximité ou des unités spécialisées prévues à cet effet. Ces missions occupent dans l'emploi de ces unités une place largement supérieure à celle du maintien de l'ordre. Il en résulte un surcoût sensible, lié aux contraintes inhérentes aux déplacements et au logement des forces mobiles, et une réduction de leur disponibilité globale, peu compatible avec leur fonction première de forces de réserve, notamment en cas de nécessité de maintien de l'ordre.

Des réformes difficiles souvent inabouties

La DCSP a commencé à mutualiser certains de ses services territoriaux au niveau des districts (permanences de fin de semaine, BAC), mais leur organisation évolue peu.

Certaines réformes ont connu une mise en œuvre difficile, du fait d'une préparation insuffisante. Ainsi, conçu pour renforcer les effectifs dans les quartiers réputés sensibles, le plan de

De nécessaires réformes de l'organisation

déploiement de nouvelles unités de lutte contre les violences urbaines a dû être arrêté (compagnies de sécurisation) ou revu à la baisse (unités territoriales de quartier). La création des services départementaux de l'information générale (SDIG), dans le cadre de la réforme du renseignement, a aussi été difficile du fait notamment d'effectifs mal calibrés au regard de leurs missions.

Par ailleurs, aucune stratégie d'ensemble n'a encore été définie pour rationaliser les implantations immobilières dans les circonscriptions de sécurité publique qui en comptent un nombre excessif.

La contrainte du parc immobilier de la gendarmerie

La gendarmerie départementale a réalisé une importante réforme de son maillage territorial en créant des communautés de brigades pour affecter une part plus importante des effectifs des unités de base aux activités extérieures (surveillance générale, enquêtes judiciaires, recherche du renseignement) plutôt qu'aux missions d'accueil du public dans leurs locaux. Toutefois, elle ne s'est pas dotée d'un outil fiable d'évaluation de l'impact de cette réforme sur la qualité du service rendu à la population.

Quelques mesures d'ajustement de l'implantation territoriale par création

ou suppression d'unités continuent d'être prises annuellement, mais ce mouvement d'adaptation se heurte à la faiblesse des moyens d'une politique immobilière réduite pour l'essentiel à la maintenance d'un parc domanial souffrant de vétusté. Le faible niveau des dotations budgétaires consacrées à la construction de casernes domaniales place la gendarmerie en situation de dépendance à l'égard des collectivités locales et l'a conduite, ces dernières années, à recourir à des modes de financement de ses immeubles plus coûteux.

La nécessité d'un nouveau partage territorial entre les deux forces

Le partage du territoire entre les zones de compétences de la police et de la gendarmerie est relativement figé. L'instauration d'une police d'agglomération à Lyon, Marseille et Bordeaux devrait se traduire en 2011 par l'échange croisé de quelques communes à l'issue d'un processus de décision rendu laborieux par la difficulté de parvenir à une compensation territoriale équilibrée entre les deux forces.

L'adaptation des zones de compétences pourrait aller plus loin et prendre la forme d'une nouvelle partition territoriale permettant notamment à la gendarmerie de prendre en charge, dans des conditions moins coûteuses en effectifs,

De nécessaires réformes de l'organisation

grâce à son implantation départementale, les communes situées dans les CSP « isolées » de moins de vingt mille habitants. Il en résulterait un meilleur emploi des capacités opérationnelles.

Cependant, comme lors de la première vague des années 2003-2006, les redéploiements nécessiteraient la création momentanée de postes en surnom-

bre et l'engagement de dépenses immobilières. Or, ces conditions paraissent plus difficiles à réunir en phase de réduction des effectifs et des crédits. Ainsi, par manque de marge de manœuvre budgétaire, le ministère de l'intérieur paraît avoir renoncé à cette réforme pourtant génératrice d'économies et de gains d'efficacité à moyen terme.

5 Le rôle grandissant des polices municipales

Un développement très important

Depuis une douzaine d'années, particulièrement le vote de la loi du 15 avril 1999 sur les polices municipales, les polices municipales sont devenues plus nombreuses et leurs effectifs ont été renforcés. Hors Paris et les départements de la petite couronne, on ne dénombre que quatre villes de plus cinquante mille habitants sans policiers municipaux (Brest, Le Mans, Saint-Nazaire, Arles). Directement confrontés aux besoins de la population, les maires se sont efforcés de répondre ainsi à la demande croissante de sécurité. En janvier 2010, les effectifs des polices municipales atteignaient 19 370 agents contre 14 300 en janvier 2002, soit une augmentation de 35 %.

L'accroissement des effectifs des polices municipales a été beaucoup plus important que celui des forces de sécurité de l'Etat au cours de la période 2003-2009. Inégalement répartis au plan géographique, les services de sécurité communaux ou intercommunaux se sont fortement développés dans la zone de compétence de la police nationale au point d'y représenter 25 % de ceux de ses gradés, gardiens de la paix et adjoints de sécurité. Ils sont, en outre, d'autant plus visibles que leur taux de présence

sur la voie publique est nettement plus élevé.

La diversité des doctrines d'emploi

Les communes ne recourent pas toutes de la même manière à la large palette de missions qui sont autorisées par la loi aux polices municipales. Les conventions de coordination entre les forces de sécurité de l'Etat et les polices municipales s'adaptent avec souplesse à la grande diversité des situations locales. La doctrine d'emploi des polices municipales est, en effet, très variable d'une commune à l'autre selon les choix des élus locaux. Si beaucoup restent cantonnées dans des missions de police administrative et de prévention, d'autres tendent à devenir des forces de substitution de la police nationale en adaptant en fonction de celles-ci, les modes d'intervention et les objectifs de lutte contre la délinquance. Dans ces villes, par exemple, les interpellations en flagrant délit de délinquants par des policiers municipaux avec remise aux services de la police nationale ont fortement augmenté.

En zone de police, le dispositif de coordination entérine une forme de recul des services de l'Etat dans les missions de surveillance générale de la voie

Le rôle grandissant des polices municipales

publique pour leur permettre de se consacrer davantage aux interventions ciblées de lutte contre la délinquance. L'équilibre ainsi établi prend acte du transfert de la police de proximité sous l'autorité du maire et de la priorité donnée à l'action répressive, depuis la LOPSI de 2002, par les forces de sécurité de l'Etat. Cette évolution fait ainsi dépendre du choix des élus locaux les conditions de mise en œuvre des politiques de sécurité de l'Etat.

Une formation professionnelle à approfondir

L'hétérogénéité des doctrines d'emploi des polices municipales ne favorise pas leur professionnalisation. L'extension et la diversification des missions des policiers municipaux appellent un effort accru de formation initiale et continue. La formation initiale des gardiens de police municipale est souvent considérée comme peu qualifiante par les communes les plus actives en matière de sécurité publique par comparaison avec celle des gardiens de la paix de la police nationale. Le développement actuel des formations souffre de l'absence d'obligation de résultat à l'issue de la formation initiale, préalable à la titularisation des agents, mais postérieure à leur recrutement. De nombreuses communes financent des sessions de formations au-delà du minimum réglementaire.

Enfin, l'action des polices municipales pâtit d'un manque d'évaluation et de contrôle.

L'inégal effort financier des communes

Le budget consacré par les communes et intercommunalités à leurs missions de sécurité publique a eu tendance à augmenter sensiblement ces dernières années. L'effort financier est inégal selon les villes. Ces disparités reflètent l'hétérogénéité à la fois des capacités budgétaires des communes et des choix politiques locaux, notamment en ce qui concerne la doctrine d'emploi des polices municipales, le contenu des actions de prévention de la délinquance et le recours éventuel à la vidéosurveillance.

6 La vidéosurveillance de la voie publique

Un développement rapide mais coûteux

A partir des données rassemblées par les services de police et de gendarmerie, la Cour estime à environ 10 000 le nombre de caméras de surveillance de la voie publique à la fin de 2010 (à l'exclusion des caméras destinées à surveiller des bâtiments publics, des lieux ouverts au public ou installées dans les transports publics) alors que le ministère de l'intérieur l'évaluait à 20 000 en 2008. Pour autant, la vidéosurveillance des espaces publics n'est pas moins développée en France que dans les autres pays industrialisés à l'exception du Royaume-Uni où son développement massif et précoce s'est traduit par la grande hétérogénéité des systèmes mis en place.

Depuis plusieurs années, le déploiement par les communes de systèmes de vidéosurveillance des espaces publics constitue une priorité gouvernementale. Davantage encore en période de baisse des effectifs de policiers et de gendarmes, la « vidéoprotection » est présentée comme l'un des principaux moyens pour faire baisser le nombre de délits et améliorer leur taux d'élucidation.

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

Ce programme représente pour les collectivités territoriales, principalement les communes, un investissement d'au moins 300 M€, subventionné par l'Etat, via le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), à hauteur des dépenses annuelles d'exploitation estimées à 300 M€.

Une efficacité encore à évaluer

En conséquence, il aurait été souhaitable, compte tenu de son coût pour les finances des collectivités locales et de l'Etat, que la mise en œuvre de ce plan de développement accéléré de la vidéosurveillance de la voie publique soit précédée d'une évaluation de son efficacité selon une méthode rigoureuse, validée par des experts.

Les différentes études conduites à l'étranger, notamment au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Australie, ne démontrent pas globalement l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique, qui est conditionnée par divers paramètres tenant notamment à la nature des lieux surveillés ou aux types de délits visés, la France se caractérise par la quasi-absence d'enquête scientifique sur le sujet. Une seule étude a été menée par le ministère de l'intérieur, essentiellement à partir des statistiques de la délinquance enregistrées à l'état

La vidéosurveillance de la voie publique

4001. Cependant, ses résultats contradictoires autant que sa méthode ne permettent pas d'en tirer des enseignements fiables.

Des modalités contestables d'installation et d'exploitation

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

Du fait de leurs conditions de fonctionnement, les commissions départementales de vidéosurveillance n'exercent qu'un contrôle formel sur la conformité des projets présentés aux textes législatifs et réglementaires. Faute de moyens, elles ne peuvent pas non plus exercer leur pouvoir de contrôle a posteriori prévu par la loi. Il en résulte que, en ce qui concerne le respect de cette conformité, la fiabilité du régime

d'autorisation repose entièrement sur la bonne foi des pétitionnaires.

La Cour et les chambres régionales des comptes ont constaté un manque de professionnalisation chez les agents communaux chargés d'exploiter les systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, notamment de visionner les images. La montée en puissance de ces systèmes a été encouragée sans qu'il existe, au sein de la fonction publique territoriale, une filière susceptible de préparer au métier d'opérateur de vidéosurveillance qui requiert pourtant des compétences techniques et le respect d'obligations déontologiques particulières.

Les agents chargés de visionner les images ne sont pas assermentés quand ils ne sont pas des policiers municipaux, ce qui est fréquent. Souvent, ils n'ont pas reçu de formation adaptée à leurs missions.

Conclusion générale

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

Les progrès passent par le pilotage des forces. Les moyens statistiques de mesurer la délinquance présentent encore de nombreuses imperfections. Par ailleurs, le système de gestion par objectifs souffre du manque d'études permettant d'établir des relations de cause à effet, nécessairement complexes, entre telle ou telle action des forces de sécurité et l'évolution d'une forme particulière de délinquance. Cette méconnaissance limite l'efficacité du seul « pilotage par les indicateurs » qui peut d'ailleurs induire certains biais, comme l'a observé la Cour dans le cas de la lutte contre le trafic de drogue. L'évolution de la délinquance ne peut être résumée par un seul indicateur global donnant le même poids aux délits mineurs et aux crimes.

L'adaptation à la nouvelle donne budgétaire est une contrainte essentielle, dont les effets se font davantage sentir depuis deux ans. Les effectifs de policiers et gendarmes, après avoir fortement augmenté à la suite du vote de la loi d'orientation de la sécurité intérieure du 29 août 2002, dite LOPSI, ont ainsi commencé à décroître depuis 2009. En 2010, ils étaient moins nombreux qu'en 2006. Le nombre des policiers affectés dans les services de sécurité publique sera revenu en 2011 à son niveau de 2002. Les effectifs des services communaux de sécurité, qui incluent les policiers municipaux, n'ont, quant à eux, cessé de progresser, et, aujourd'hui, dans la zone de compétence de la police nationale (hors Paris et sa petite couronne), ils représentent environ le quart des effectifs des forces de sécurité publique de l'Etat.

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

La gestion locale des moyens de la police nationale est fortement contrainte pour l'organisation des services et des temps de travail des agents de même que pour l'affectation de ces derniers au sein des circonscriptions, souvent décidée depuis Paris. Les marges d'autonomie des responsables locaux de la sécurité publique, sous l'autorité du préfet, sont faibles et en diminution du fait des réductions budgétaires intervenues depuis 2009. La gendarmerie nationale est pareillement affectée. La réflexion sur l'optimisation des capacités opérationnelles des forces dans ce nouveau contexte budgétaire, qui succède à l'aisance relative des années 2003 à 2007.

Conclusion générale

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

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

Encouragé par l'Etat, le recours croissant à la vidéosurveillance de la voie publique ne peut se substituer à l'action des forces de sécurité étatiques ; il s'y ajoute. La charge financière et la gestion des dispositifs incombent, pour l'essentiel, aux communes. Le déploiement et l'utilisation de ces dispositifs s'opèrent dans des conditions de régularité mal contrôlées par l'Etat et parfois en infraction à la loi. L'absence, en France, de toute évaluation rigoureuse de l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique est une lacune dommageable, notamment au regard du montant des dépenses publiques engagées.

Recommandations

Le pilotage des forces de sécurité de l'Etat

→ rapprocher le système d'enregistrement de la délinquance utilisé par le ministère de l'intérieur de l'appareil statistique du ministère de la justice afin d'établir des liens entre l'élucidation des délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie et leur traitement par les services judiciaires ;

→ poursuivre l'adaptation du système de mesure de la délinquance en comptabilisant les délits sur le lieu de leur commission et non de leur enregistrement ;

→ concernant l'évolution de la délinquance, limiter les objectifs chiffrés assignés aux responsables territoriaux à des agrégats statistiques ou des catégories de délits homogènes et cohérents ;

→ développer en collaboration avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) des analyses sur la relation entre l'évolution statistique des faits de délinquance et les actions des forces de sécurité.

Le défi de la baisse des moyens

→ anticiper, dans les services de la police, comme de la gendarmerie, l'impact de la réduction des crédits de fonctionnement et d'équipement sur

l'activité opérationnelle des services afin d'adapter leurs objectifs en conséquence.

Les contraintes pesant sur la gestion des ressources humaines

→ poursuivre la sensibilisation des chefs de services territoriaux de la DCSP à la nécessité de contrôler plus rigoureusement le recours aux compensations horaires et de rationaliser le recours aux astreintes ;

→ leur fixer un objectif pluriannuel d'amélioration du taux de présence sur la voie publique ;

→ faire précéder les modifications de l'organisation du travail des policiers d'études d'impact sur les coûts et avantages en termes de disponibilité des agents et d'évolution des dépenses de rémunération et les faire suivre d'une évaluation ex post de leurs effets.

De nécessaires réformes de l'organisation

→ amplifier le mouvement de rééquilibrage des effectifs policiers en gommant les situations de sur-dotation ou sous-dotation relative au regard des niveaux de délinquance ;

→ élaborer une méthode de détermination des effectifs de la préfecture de police de Paris qui s'inspire de celle des EDFA appliquée aux CSP, tout en

Recommandations

tenant compte des besoins particuliers de sécurité publique dus au statut de capitale de la ville de Paris ;

→ dans la gendarmerie, réduire les écarts observés entre les départements dans la répartition des effectifs des unités de base au regard des taux de délinquance ;

→ évaluer les conséquences en termes de coût et de disponibilité de la part importante des missions permanentes de sécurisation qui sont confiées aux unités des forces mobiles ;

→ engager, dans les services territoriaux de la police, un mouvement de rationalisation du réseau des bureaux annexes et des points de contacts en définissant des critères objectifs d'ouverture et d'occupation des locaux en fonction de l'activité des services ;

→ relancer un mouvement de redéploiement entre zones de police et de gendarmerie visant en particulier à transférer à cette dernière les communes « isolées », situées dans des CSP de moins de vingt mille habitants.

Le rôle grandissant des polices municipales

→ concernant la formation initiale des policiers municipaux, instaurer la transmission aux préfets (outre les maires) des avis de fin de formation des stagiaires émis par le CNFPT, afin de motiver les décisions d'agrément ;

→ créer une obligation de formation continue des directeurs de police municipale, à l'instar des autres cadres d'emplois de la filière ;

→ étudier de nouvelles modalités de contrôle des polices municipales par le ministère de l'intérieur, adaptées à l'importance de leurs missions et de leurs effectifs.

Le développement de la vidéosurveillance

→ se doter des moyens d'une connaissance exacte du déploiement des systèmes de vidéosurveillance par les collectivités locales en distinguant les caméras affectées à la surveillance de la voie publique, la surveillance des bâtiments communaux, la régulation du trafic routier et les caméras installées dans des établissements ouverts au public permettant de visionner la voie publique ;

→ engager une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique dans la prévention de la délinquance et l'élucidation des délits, selon une méthode rigoureuse, avec le concours de chercheurs et d'experts reconnus ;

→ organiser l'insertion systématique par les services de police dans les comptes-rendus d'enquête après identification (CREI) et, par suite, dans le STIC-FCE, de la mention éventuelle de l'interpellation de l'auteur en flagrant délit ou de son identification

Recommandations

grâce à la vidéosurveillance de la voie publique, conformément à une proposition de l'INHESJ dans son rapport de 2008 sur les conditions d'efficacité et les critères d'évaluation de la vidéo-protection ;

- mettre en œuvre une mesure analogue dans la gendarmerie nationale ;

- joindre à l'arrêté préfectoral d'autorisation des systèmes de surveillance de la voie publique la liste nominative, ou au moins fonctionnelle, des personnes habilitées à visionner les images, régulièrement tenue à jour en fonction des mouvements de personnels au sein des services concernés ;

- prévoir, parmi les prescriptions contenues dans l'arrêté préfectoral d'autorisation, l'obligation pour les communes de soumettre tous les personnels chargés de l'exploitation de ces systèmes à l'obligation de suivre un

programme de formation conforme à un modèle-type arrêté par voie réglementaire ;

- inciter les communes à adopter un règlement intérieur du CSU, comportant certaines clauses obligatoires sur des points sensibles comme la désignation des agents autorisés à accéder aux locaux et des opérateurs habilités à visionner les enregistrements pour le compte d'un OPJ, ou à procéder au réglage technique des systèmes (masquage automatique des fenêtres).