Cour des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LA RÉPARTITION DES ZONES DE COMPÉTENCE ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES

## Une carte figée, des transferts à relancer

Rapport public thématique

Janvier 2025

# Sommaire

**Procédures et méthodes ..... 5**

**Synthèse ..... 7**

**Récapitulatif des recommandations ..... 15**

**Introduction ..... 17**

**Chapitre I Une carte incohérente, source de difficultés et de plus en plus contournée ..... 19**

I - Une répartition des forces de sécurité intérieure largement héritée du régime de Vichy ..... 20

A - Une carte figée dans la distinction historique entre zones urbaines et rurales ..... 20

B - Un régime de police d'État devenu le critère de distinction des zones police et gendarmerie ..... 24

II - En 80 ans, des évolutions modestes de la carte ..... 28

A - Des redéploiements limités depuis 1941, opérés par vagues ..... 28

B - Une carte gelée depuis 2014, malgré les annonces du *Livre Blanc* ..... 30

III - Une carte incohérente, source de difficultés opérationnelles ..... 34

A - Une répartition territoriale déséquilibrée ..... 34

B - La fragilité structurelle des petites circonscriptions de police ..... 41

C - Des ajustements indispensables, une répartition à rééquilibrer ..... 47

IV - Des contournements croissants de la carte, pour certains sans base juridique ..... 50

A - Des situations locales réglées par protocole, en dehors du cadre juridique en vigueur ..... 50

B - La *« coordination opérationnelle renforcée entre les agglomérations et les territoires »*, un outil utile mais en partie détourné ..... 53

C - Depuis 2017, des communes nouvelles sous double compétence police et gendarmerie ..... 56

**Chapitre II Une conduite des transferts à revoir pour dépasser les rigidités de gestion des forces ..... 63**

I - Des transferts par vagues aux effets non maîtrisés ..... 64

A - Des transferts non assortis d'objectifs mesurables ..... 64

B - Des surcoûts budgétaires et immobiliers non suivis par le ministère ..... 65

C - Un pilotage défaillant des sureffectifs de policiers ..... 67

II - Des transferts abandonnés pour maintenir des implantations de chaque force sur l'ensemble du territoire ..... 70
A - Des communes maintenues en zone police pour des raisons d'attractivité ..... 70
B - En zone gendarmerie, soutenir l'attractivité de territoires parfois enclavés et éloignés des centres urbains ..... 76
C - Un dispositif « passerelle » entre police et gendarmerie insuffisamment mis à profit ..... 79

**Chapitre III Sortir de l'immobilisme pour répondre aux enjeux de sécurité publique des territoires ..... 85**

I - Un processus décisionnel bloqué ..... 85
A - Des acteurs nationaux et locaux multiples, aux intérêts divergents ..... 86
B - Une décision de niveau ministériel, dont la priorité est sans cesse remise en cause ..... 90

II - Reprendre les transferts pour répondre aux enjeux locaux de sécurité ..... 94
A - Les ajustements de zones de compétence, une dynamique à relancer ..... 94
B - L'intégration nécessaire de l'autorité judiciaire au processus décisionnel ..... 96
C - Les polices municipales, « troisième force » des politiques locales de sécurité ..... 99

**Liste des abréviations ..... 105**

**Annexes ..... 107**

# Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques[1] que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

⁂

[1] La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La présente enquête a été réalisée par la quatrième chambre de la Cour. L'instruction a été conduite, en administration centrale, auprès des services de la direction générale de la police nationale, de la direction générale de la gendarmerie nationale, du secrétariat général du ministère de l'intérieur (direction des libertés publiques et affaires juridiques en particulier), de la direction du budget (ministère chargé de l'économie et des finances) et de la direction des affaires criminelles et des grâces, ainsi qu'auprès de la conférence nationale des procureurs généraux et de la conférence nationale des procureurs de la République (ministère de la justice).

Plusieurs déplacements ont été réalisés dans la région Occitanie, dans les départements du Val d'Oise, de la Nièvre et de la Haute-Savoie. Ils ont donné lieu à des échanges avec les représentants des services déconcentrés des ministères et directions cités *supra*, ainsi qu'avec les élus locaux concernés. Des entretiens ont également été organisés avec trois associations nationales représentatives de collectivités locales (Association des maires de France, France urbaine, association des petites villes de France).

L'enquête de terrain a été complétée par un parangonnage sur les mécanismes de répartition territoriale des forces de sécurité intérieure de trois pays européens voisins de la France (Belgique, Espagne, Italie).

⁂

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 8 octobre 2024 par la quatrième chambre présidée par M. Charpy et composée de MM. Glimet, Chatelain, Ledroit, conseillers maîtres, M. Salvetti, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Manceau-Darrivere, conseillère référendaire et M. Afsoud, conseiller référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Lauga, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a été examiné et approuvé, le 5 novembre 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et président de chambre régionale des comptes, Mme Hamayon, procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

# Synthèse

En France, la police et la gendarmerie nationales assurent conjointement les missions de sécurité et de paix publiques. Le présent rapport vise à apprécier l'efficacité de leur articulation, ces deux forces relevant de l'unique tutelle du ministère de l'intérieur depuis 2009.

La répartition territoriale des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales a très peu évolué au cours des 80 dernières années. Entre lourdeurs décisionnelles et concurrence entre les deux forces, la carte des zones de compétence est figée depuis dix ans, malgré l'évolution forte de la démographie et de la délinquance. Face à ce constat, la Cour a analysé la répartition territoriale des forces de sécurité dans une double perspective. D'une part, la définition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales doit permettre de répondre au mieux aux besoins et attentes de la population en matière de sécurité. D'autre part, elle doit aussi garantir la meilleure allocation des moyens publics.

Alors qu'aucune modification des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales n'est intervenue depuis dix ans, il est indispensable que le ministère de l'intérieur s'empare de ce sujet et procède aux ajustements nécessaires.

## La répartition police-gendarmerie demeure l'héritage du régime de « police d'État », généralisé en 1941 par le régime de Vichy

Historiquement, la gendarmerie nationale était chargée de la police dans les campagnes et les polices, alors municipales, l'étaient dans les villes. Les polices de Paris et Lyon ont été « étatisées » dès le XIX$^{ème}$ siècle, le préfet exerçant dans ces agglomérations les prérogatives de sécurité publique dévolues aux maires depuis la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale. Au début du XX$^{ème}$ siècle, le double constat des contradictions de la loi de 1884 et de l'incurie des polices municipales a conduit à envisager leur étatisation. Plusieurs communes, d'importance, ont donc vu leur police étatisée. Mais l'ambition, portée à cette époque, d'étatiser la police dans les communes de plus de 10 000 habitants s'est heurtée, d'une part, aux réticences politiques face à la recentralisation d'un pouvoir confié aux maires depuis la Révolution et, d'autre part, à des considérations budgétaires.

Le régime de Vichy, aspirant à se doter d'un corps de police dont il puisse s'assurer de la loyauté, a généralisé en 1941 l'étatisation de la police dans les communes de plus de 10 000 habitants. Dans les faits, cette étatisation s'est traduite par l'instauration, dans les communes concernées, du régime de police d'État, qui consistait à transférer aux préfets des pouvoirs de police municipales jusqu'alors dévolus aux maires.

Sa portée a été considérablement renforcée en 1996. D'une part, ce régime a été généralisé à tous les chefs-lieux de département, sans considération démographique particulière. D'autre part, il est devenu une règle de distinction des zones de compétence des deux forces, la police nationale étant compétente dans les communes où le régime de police d'État a été institué et la gendarmerie nationale dans les autres (article R. 431-2 du code de la sécurité intérieure).

La mise en œuvre de ces dispositions a figé toute perspective d'évolution de la répartition des zones police et gendarmerie, en ancrant la présence de la police nationale dans tous les départements et en empêchant la gendarmerie nationale d'exercer les missions de sécurité publique dans les communes placées sous le régime de police d'État. Pour cette raison, la Cour recommande de permettre aux deux forces d'exercer les missions de sécurité et de paix publiques dans les communes placées sous le régime de police d'État. À cette fin, il conviendrait de modifier l'article R. 431-2 du code de la sécurité intérieure qui confie cette mission à la seule police nationale.

### La répartition actuelle est déséquilibrée et soulève des difficultés opérationnelles

Les modifications de la répartition entre zones police et zones gendarmerie ont été rares et opérées de manière groupée. En 80 ans, environ 1 000 communes (sur les 36 000 communes françaises d'alors) ont changé de zone de compétence, au cours de quatre vagues de transferts d'ampleur inégale. Aucun transfert de zone n'est intervenu depuis 2014.

L'organisation de la police nationale repose sur des circonscriptions qui doivent être en mesure d'assurer la totalité de leurs missions de manière autonome, hors situation d'urgence. Ce schéma, qui nécessite un socle incompressible d'effectifs, est adapté aux territoires urbains densément peuplés. Inversement, la gendarmerie s'appuie sur de multiples unités fonctionnant selon un principe de subsidiarité, qui lui permet de faire évoluer son organisation en fonction de la typologie de territoire. Pourtant, plus d'une circonscription de police sur dix couvre une population inférieure à 20 000 habitants, quand les deux-tiers des communes intégrées à des métropoles (hors Grand Paris) sont en zone gendarmerie.

Publié en novembre 2020, le *Livre Blanc de la sécurité intérieure* a proposé de confier les communes de moins de 30 000 habitants à la gendarmerie, celles de plus de 40 000 habitants à la police et d'analyser individuellement la situation des communes comprises entre ces deux seuils. En septembre 2022, le ministre de l'intérieur a finalement écarté l'hypothèse d'une révision de la carte.

La répartition des zones de compétence de la police et la gendarmerie conduit à un positionnement des effectifs décorrélé des enjeux de délinquance : la Lozère, département de France le moins touché par les actes de délinquance, compte un *ratio* de policiers et gendarmes pour 1 000 habitants supérieur à celui du Rhône, département cinq fois plus criminogène. L'enchevêtrement des zones crée des situations confuses : c'est le cas pour des stations de métro, à Toulouse notamment, dont le sous-sol est en zone police et la surface en zone gendarmerie, ainsi que pour des aéroports, des zones d'activité commerciale, des hôpitaux et des établissements scolaires, qui se trouvent à cheval sur deux zones.

Cette répartition incohérente entraîne dans certains cas des difficultés opérationnelles manifestes et conduit à fragiliser la situation des plus petites circonscriptions de police nationale, qui sont par ailleurs très consommatrices en ressources humaines. En effet, la direction générale de la police nationale considère que, compte tenu de leur isolement, 76 circonscriptions doivent bénéficier d'effectifs-socles renforcés, soit un minimum de 39 agents du corps d'encadrement et d'application (gardiens de la paix, brigadiers-chefs et majors). La DGPN reconnaît la vulnérabilité de ces petites circonscriptions de police nationale. Les deux directions générales s'accordent sur le transfert de 14 d'entre elles à la gendarmerie. La Cour recommande d'aller au-delà et de transférer à la gendarmerie nationale les 76 circonscriptions de police jugées vulnérables, en commençant par celles qui rencontrent les plus grandes difficultés opérationnelles.

En sens inverse, il conviendrait de transférer à la police nationale les communes de la zone gendarmerie intégrées à des métropoles et présentant une continuité d'enjeux de délinquance avec la ville-centre.

La Cour recommande également de transférer à la gendarmerie nationale l'ensemble des communes des départements ruraux et faiblement peuplés, chefs-lieux inclus (pour mémoire, 14 départements métropolitains ont une population inférieure à 200 000 habitants). Il s'agit d'une modification très significative du dispositif actuel, dont la mise en œuvre permettrait de dégager des gains d'efficacité, pour les deux forces, au service de la sécurité de la population.

### Des contournements de la carte, parfois hors réglementation

Confrontés à des impératifs opérationnels, les acteurs locaux s'affranchissent parfois de leurs zones de compétence théoriques. Certains cas sont prévus par la réglementation : la gestion des situations d'urgence, celle des infrastructures de transport et, depuis 2017, les communes nouvelles, qui peuvent choisir une compétence mixte. Cette dernière exception, à l'usage très limité (trois communes sont concernées : Annecy, Héricourt et Thouars), entraîne des difficultés matérielles et une complexité administrative. La Cour recommande donc de modifier la réglementation en désignant, dans le cas de fusion de communes, une seule force de sécurité intérieure (police ou gendarmerie), compétente sur l'ensemble du territoire de la commune, après avis des élus locaux.

En cas d'urgence, la *« coordination opérationnelle renforcée entre les agglomérations et les territoires »* (CORAT) permet au préfet de mettre en place des concours mutuels entre police et gendarmerie. Son utilisation croît, au bénéfice presque exclusif de la police (852 fois sur 858 depuis 2019), notamment dans le cadre de violences urbaines. Elle a aussi été utilisée pour la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques en 2024. Les concours temporaires entre police et gendarmerie à la demande du préfet sont indispensables. Pour autant, cet outil ne saurait se substituer au transfert de zones et à l'affectation permanente du personnel en fonction des besoins.

Au-delà des trois cas prévus par la réglementation, des spécificités locales ont aussi conduit la police et la gendarmerie à instaurer, par protocole, une dualité de compétence dans certaines communes, comme à Narbonne, Arles et Millau. Ces situations ne sont pas conformes à la réglementation. La Cour recommande de donner une base juridique à ces situations qui, pour des raisons géographiques et opérationnelles pérennes, conduisent à une compétence partagée des deux forces sur le territoire d'une même commune.

### L'analyse des transferts passés invite à renoncer à la logique de vague, aux effets mal maîtrisés

Faute d'objectif opérationnel précis, ni même d'indicateurs fiables avant 2016, le bilan opérationnel des précédents transferts est complexe à établir. Il a fait l'objet de rapports *ad hoc*, qui ont toujours conclu à leur effet positif sans pouvoir l'appuyer sur des éléments chiffrés. Ces mouvements ont entraîné des surcoûts liés aux opérations immobilières et aux mutations du personnel afférentes, qui n'ont pas fait l'objet de suivi, ni *a fortiori* de pilotage, par le ministère.

La gestion des mutations des policiers concernés par ces transferts a été opérée en laissant ces derniers choisir leur lieu de réaffectation. Cette situation a accentué les sureffectifs dans des circonscriptions de police ne présentant pas d'enjeu de délinquance. À l'inverse, les unités en tension n'ont pas bénéficié de renforts dans le cadre des mutations prononcées. Quelles que soient les spécificités du dialogue social dans la police, elles ne doivent pas conduire à des affectations contraires aux intérêts du service. Pour les redéploiements futurs, il conviendra de limiter les sureffectifs et d'inciter la mutation du personnel vers les zones en tension.

Les situations de sureffectifs ne résultent que partiellement des opérations de transferts réalisées il y a dix ou vingt ans mais traduisent surtout leur absence de pilotage par la direction générale de la police nationale. Ainsi, les 28 circonscriptions qui avaient accueilli des policiers en sureffectif à l'occasion des opérations de transfert présentaient un sureffectif cumulé de 450 ETP à fin 2023, contre 231 entre 2003 et 2013, période de réalisation desdits transferts.

La logique de transferts groupés conduit à des lourdeurs et des effets de bord que le ministère ne semble pas en mesure de suivre, et encore moins maîtriser. Ce constat invite à renoncer aux transferts par vagues et à privilégier une approche d'ajustement continu des zones police et gendarmerie, en phase avec les besoins locaux.

### Des enjeux d'attractivité qui dépassent les logiques opérationnelles

La police et la gendarmerie nationales sont présentes sur l'ensemble du territoire mais de manière asymétrique. La police couvre les principales zones urbaines, soit moins de 5 % du territoire, et la gendarmerie, le reste du territoire. Les enjeux d'attractivité s'y posent donc différemment.

La police nationale concentre majoritairement ses besoins opérationnels en Île-de-France. Toutefois, au-delà des grands centres urbains, elle conserve un maillage territorial épars, hérité des choix opérés en 1941 et de la généralisation de sa compétence aux chefs-lieux de département. Si ce maillage constitue un facteur d'attractivité pour les fonctionnaires, qui peuvent souhaiter regagner leur région d'origine ou servir dans un territoire moins exposé que l'Île-de-France, il conduit à fragiliser le fonctionnement de petits commissariats dépourvus de masse critique. La gendarmerie nationale est confrontée à une situation différente puisque son *continuum* territorial lui permet d'offrir des postes sur l'ensemble du territoire et donc de répondre plus favorablement aux souhaits d'affectation géographique de ses militaires. En revanche, l'enjeu est de soutenir l'attractivité de postes situés dans des territoires parfois très enclavés, où les militaires peinent à se projeter.

Le dispositif de détachement mis en place en 2011 entre la police et la gendarmerie nationales a été peu mis en œuvre lors des opérations de transfert effectuées dans le passé. Les modalités d'application de cette passerelle doivent certes prendre en compte les spécificités liées au statut militaire des gendarmes. Cependant, elle aurait pu offrir aux agents une seconde perspective de carrière sur un territoire qu'ils connaissaient et limiter l'impact budgétaire des sureffectifs. La Cour recommande d'en renforcer l'ampleur et l'attractivité.

### Un processus décisionnel à débloquer pour répondre aux enjeux de sécurité locaux

Les freins à une réécriture d'ampleur de la carte sont multiples. Ils tiennent notamment aux réticences des élus locaux, aux enjeux d'équilibre entre les forces, à la sensibilité de ce sujet au sein des forces de sécurité intérieure et pour les organisations syndicales.

En effet, alors que les deux directions générales poursuivent leur propre stratégie de maillage territorial, les nombreux acteurs locaux intéressés par cet enjeu l'analysent sous des prismes divergents. De surcroît, le ministère de l'intérieur est confronté depuis une dizaine d'années à des crises nombreuses, qui concentrent l'agenda ministériel sur leur prise en charge et non sur la résorption de problèmes plus structurels. À cet égard, le fait que la police et la gendarmerie nationales soient placées, depuis 2009, sous la tutelle unique du ministre de l'intérieur aurait dû permettre une révision plus substantielle de la carte que lorsque la gendarmerie relevait du ministère de la défense. Force est de constater que tel n'a pas été le cas.

Les deux directions générales, comme certains acteurs locaux, semblent se satisfaire de ce *statu quo* alors que la répartition actuelle des forces est source de dysfonctionnements et d'inefficience, au détriment de la population. Il est donc désormais urgent que le ministère de l'intérieur s'empare de ce sujet et procède aux ajustements nécessaires.

De surcroît, dans la période récente, le ministère de l'intérieur a privilégié les projets de réforme interne de chaque force plutôt qu'une refonte de la carte. Ainsi, la police a conduit une réforme profonde de son organisation territoriale à travers la création, le 1er février 2024, des directions départementales ou interdépartementales de la police nationale. Simultanément, la gendarmerie a renforcé son maillage territorial après l'annonce, par le Président de la République, du *« plan 200 brigades »*, qui a conduit à en créer 239 nouvelles à travers le territoire. Il est trop tôt pour porter une appréciation sur ces deux réformes. Cependant, n'étant pas accompagnées d'une réflexion portant sur la répartition territoriale des forces, elles pourraient conduire, notamment par les projets immobiliers afférents, à figer durablement la carte en découlant.

Compte tenu de la crise de la filière judiciaire au sein de la police nationale, l'autorité judiciaire devrait être plus directement associée aux processus de décisions afin d'apprécier, en amont, la capacité de la force bénéficiaire du transfert à absorber le stock et le flux de procédures judiciaires attachés à la commune concernée.

Enfin, les polices municipales occupent une place croissante dans la construction des politiques locales de sécurité, singulièrement dans les métropoles, ce dont témoignent les *« contrats de sécurité intégrée »* conclus entre l'État et les collectivités locales. Dans ce contexte, le ministère de l'intérieur devrait prendre en compte les enjeux liés au maillage local des forces, à l'aune de cette « troisième force », présente au 31 décembre 2022 dans 4 558 communes et dotée de plus de 27 000 agents. Comme la Cour l'a déjà souligné, il est indispensable de bâtir une doctrine, partagée, relative aux modalités d'articulation de l'action des polices municipales avec celle des forces de sécurité intérieure.

# Récapitulatif des recommandations

1. Permettre, aux deux forces, d'exercer les missions de sécurité et de paix publiques dans les communes placées sous le régime de police d'État ; à cette fin, modifier l'article R. 431-2 du code de la sécurité intérieure qui confie cette mission à la seule police nationale (*ministère de l'intérieur*).
2. Transférer à la gendarmerie nationale les petites circonscriptions de police jugées structurellement vulnérables par la direction générale de la police nationale, en commençant par celles qui ne sont pas en mesure de remplir leurs missions opérationnelles (*ministère de l'intérieur*).
3. Transférer en zone police les communes intégrées à des métropoles présentant une continuité d'enjeux de délinquance avec la ville-centre (*ministère de l'intérieur*).
4. Transférer en zone gendarmerie l'ensemble des communes des départements ruraux et faiblement peuplés (*ministère de l'intérieur*).
5. Donner une base juridique aux situations qui, pour des raisons géographiques et opérationnelles pérennes, conduisent à une compétence partagée des deux forces sur le territoire d'une même commune (*ministère de l'intérieur*).
6. En cas de fusion de communes ou de création de communes nouvelles, désigner une seule force de sécurité intérieure (police ou gendarmerie) compétente sur l'ensemble du territoire de la commune, après avis des élus locaux *(ministère de l'intérieur).*
7. Renforcer l'ampleur et l'attractivité des dispositifs de détachement entre les deux forces *(ministère de l'intérieur)*.
8. Solliciter l'avis formel de l'autorité judiciaire avant de transférer une commune d'une zone de compétence à l'autre *(ministère de l'intérieur)*.
9. Relancer le processus de révision des zones respectives de compétence de la police et de la gendarmerie nationales, en privilégiant une approche d'ajustement continu *(ministère de l'intérieur)*.

# Introduction

Le modèle français de sécurité intérieure repose sur deux forces aux statuts, caractéristiques et modèles d'organisation différents : la police nationale, civile, et la gendarmerie nationale, militaire. Ce système dual est associé à une répartition territoriale différenciée. La police et la gendarmerie nationales exercent chacune leurs missions de sécurité publique sur l'ensemble du territoire national mais dans des zones de compétence distinctes. Ces deux forces relèvent de l'unique tutelle du ministère de l'intérieur depuis la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale. Le présent rapport vise à apprécier l'efficacité de leur articulation, tant du point de vue opérationnel, c'est-à-dire du service rendu à la population, que de l'allocation des moyens publics. Au niveau local, les polices municipales, placées sous l'autorité des élus locaux et non de l'État, occupent une place croissante mais ne remplissent pas les mêmes missions que la police et la gendarmerie nationales et disposent d'un statut et de prérogatives différents.

La répartition territoriale de la police et de la gendarmerie nationales trouve son fondement dans la généralisation du régime de police d'État en 1941. Ce régime, qui consacrait alors le transfert de certaines prérogatives de police administrative du maire vers le préfet, a vu sa portée juridique évoluer en 1996. D'une part, il a été généralisé à tous les chefs-lieux de département. D'autre part, il est devenu un critère de distinction entre les deux forces puisque, sauf exception, la police nationale est obligatoirement compétente dans les communes où le régime de police d'État est institué.

Rassemblées toutes deux sous une même tutelle ministérielle depuis 2009, date du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, les forces de sécurité intérieure bénéficient depuis plusieurs années d'un budget en forte hausse. En 2024, elles emploient 253 000 policiers et gendarmes, en augmentation de 13 % en 25 ans. Elles connaissent, chacune, des réorganisations territoriales significatives : la création des directions départementales de la police nationale au 1er février 2024 pour la police et le plan *« 200 brigades »* pour la gendarmerie à compter de novembre 2023, dans un contexte marqué par la montée en puissance des polices municipales.

Pourtant, la répartition territoriale croisée de la police et de la gendarmerie nationale a très peu évolué dans le temps. Entre lourdeurs décisionnelles et logique de concurrence entre les deux forces, les zones de compétences de la police et de la gendarmerie sont figées depuis dix ans, malgré l'évolution forte de la démographie et de la délinquance. Face à ce constat, la Cour a analysé la répartition territoriale des forces de sécurité dans une double perspective. D' 'une part, la définition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie doit permettre de répondre au mieux aux besoins et attentes des citoyens en matière de sécurité. D'autre part, elle doit aussi garantir la meilleure efficience des dépenses publiques.

Le découpage actuel des zones de compétence entre la police et la gendarmerie présente des incohérences manifestes, créant des difficultés opérationnelles et fait l'objet de contournements fréquents (I). L'analyse des transferts passés, opérés par grandes vagues aux effets mal maîtrisés en matière de ressources humaines, invite à privilégier des ajustements au fil de l'eau et à réviser l'approche retenue par la police nationale pour la mutation de son personnel (II). La résolution des incohérences de la répartition territoriale des deux forces et sa juste adaptation aux enjeux de sécurité locaux nécessitent une modernisation du cadre juridique applicable, portée par une volonté ministérielle réelle de traiter ce sujet (III).

# Chapitre I

# Une carte incohérente, source de difficultés et de plus en plus contournée

La répartition des forces de sécurité intérieure sur le territoire obéit encore aujourd'hui, en dépit du constat partagé de ses faiblesses et de multiples tentatives de réforme restées sans effet, au modèle mis en place par le régime de Vichy en 1941. Ainsi, la police – désormais nationale – est compétente dans les villes et la gendarmerie nationale dans les espaces ruraux.

Toutefois, les 80 dernières années ont connu des mutations importantes, qu'il s'agisse de l'essor de l'espace périurbain, qui rompt avec cette distinction historique entre villes et campagnes, ou bien encore l'évolution des phénomènes de délinquance. Dans ces conditions, les équilibres qui structuraient jusqu'alors la répartition de la police et de la gendarmerie nationales sur le territoire apparaissent en partie caduques et sources de dysfonctionnements.

# I - Une répartition des forces de sécurité intérieure largement héritée du régime de Vichy

La répartition territoriale des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales résulte d'une construction historique ancienne, et principalement de l'étatisation des polices municipales des communes de plus de 10 000 habitants, décidée en 1941, à travers le « régime de police d'État ». Désormais ce régime conditionne, et fige, la répartition des zones.

## A - Une carte figée dans la distinction historique entre zones urbaines et rurales

En France comme dans de nombreux pays à travers le monde, les missions de sécurité publique peuvent être, classiquement, exercées par deux forces, l'une militaire et l'autre civile. À l'origine, la ligne de partage était claire : la gendarmerie nationale était chargée de la police dans les campagnes et les polices, alors municipales, l'étaient dans les villes. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) a introduit deux évolutions, d'une part, en plaçant le commissaire général de police des villes de plus de 100 000 habitants sous l'autorité du préfet et, d'autre part, en instituant un préfet de police de Paris *« chargé de ce qui concerne la police et* [ayant] *sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze* [arrondissements] *»*. Un demi-siècle plus tard, la loi du 19 juin 1851 relative à l'agglomération lyonnaise a transposé ce modèle à Lyon, le préfet du Rhône étant doté des prérogatives similaires, y compris dans des communes des départements de l'Isère et de l'Ain.

Le début du XX$^{ème}$ siècle a ouvert la voie à l'étatisation des polices municipales, notamment pour deux raisons.

En premier lieu, la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale qui a confié aux maires, sous le contrôle du préfet, la charge de la police municipale (cf. *infra*) a échoué à donner corps à cette recherche d'un équilibre entre décentralisation et contrôle. En l'espèce, les uns considéraient cette loi trop décentralisatrice, le maire étant doté *« d'une sorte d'autorité législative »*[2] en ce qu'il pouvait édicter des normes dont l'inobservation était susceptible de sanction pénale. Inversement, les autres objectaient que le pouvoir de substitution reconnu au préfet traduisait une

[2] Léon Morgand, *La loi municipale : commentaire de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux*. https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k27988s/texteBrut

recentralisation d'un pouvoir confié aux maires depuis la Révolution. L'affaire dite de Carmaux, le 26 octobre 1896 à Albi, illustre ce second point : le préfet s'était substitué au maire, sans mise en demeure, pour empêcher une réunion publique lors de laquelle Jean Jaurès, député de la circonscription, devait s'exprimer. Par ailleurs, alors que le maire assurait la direction de la police municipale, le commissaire de police était un agent de l'État, nommé par décret du Président de la République ; chaque policier municipal était soumis à l'agrément préalable du préfet.

En second lieu, cette perspective d'étatisation permettait de pallier la faillite des polices municipales, souvent perçues comme des variables d'ajustement des budgets communaux, et dont les agents, méconsidérés au plan statutaire, pouvaient également entretenir des relations de trop grande proximité avec les autorités politiques locales.

L'augmentation de la criminalité au début du XX$^{ème}$ siècle a conduit à ce que Marseille devienne la première commune, après Paris et Lyon au siècle précédent, à voir sa police étatisée en 1908. Dans ce contexte, plusieurs initiatives visant à étatiser les polices municipales se sont fait jour. Ainsi, Célestin Hennion, directeur de la sûreté générale, fondateur des Brigades du Tigre et ancien commissaire de police à Verdun, où il avait constaté les fragilités du système des polices municipales, propose d'étatiser la police dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants.

Ce projet se heurte toutefois à des considérations budgétaires mais, surtout, à la vision décentralisatrice portée par la III$^{ème}$ République.

Les évolutions sont donc intervenues pas à pas. Au sortir de la guerre, Georges Clémenceau, alors président du Conseil, obtient l'étatisation des polices de Toulon et La Seyne. Par la suite, le ministre de l'intérieur propose de la généraliser aux communes de plus de 40 000 habitants, en vain. Malgré cela, le mouvement se poursuit à Nice, en 1920, la ville étant confrontée, depuis l'étatisation des polices de Marseille et Toulon, à un déport de la délinquance sévissant dans ces deux communes.

Plusieurs projets émergent pendant l'entre-deux-guerres, sans prospérer. Toutefois, l'étatisation des polices entre en vigueur à Strasbourg, Metz et Mulhouse en 1925 et dans 180 communes des départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne en 1935.

Le régime de Vichy, aspirant à se doter d'un corps de police sur lequel il disposerait d'une autorité effective et dont il pourrait s'assurer de la loyauté, prolonge ce mouvement. Les polices des communes de Toulouse et de Vichy, devenue siège du gouvernement de l'État français, sont étatisées par les lois du 28 novembre 1940 et du 20 janvier 1941, par transposition des *« attributions* […] *dévolues au préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine »*. Enfin, la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France généralise l'étatisation des services de police aux communes de plus de 10 000 habitants. Le préfet devient, dans ces communes, l'autorité investie des pouvoirs de police administrative en matière de tranquillité publique et de grands rassemblements, normalement dévolus aux maires (cf. *infra*).

L'arrêté du 2 décembre 1941 portant répartition des régions de police du territoire de la zone non occupée crée sept régions de police (Limoges, Clermont-Ferrand, Lyon, Toulouse, Montpellier, Marseille et Nice), divisées en 43 districts, eux-mêmes divisés en 119 circonscriptions recoupant chacune le territoire d'une à plusieurs communes. À titre d'exemple, la région de police de Limoges compte six districts (Haute-Vienne, Dordogne, Corrèze, Creuse, Indre et Cher), celui de la Haute-Vienne couvre trois départements (Haute-Vienne ainsi que les zones non occupées de la Vienne et de Charente) et est organisé autour de deux circonscriptions de police, Limoges (Limoges, Isle, Couzeix, le Palais, Panazol, Feytiat, Condat) et Saint-Junien (Saint-Junien). Signe de l'absence d'évolution depuis 80 ans, le périmètre de la circonscription de Limoges est resté inchangé, mais la commune de Saint-Julien, qui comptait environ 10 000 habitants, a été transférée à la gendarmerie le 1er juillet 2001[3].

En zone occupée, l'étatisation des polices municipales s'opère, entre 1941 et 1942, non pas sur le modèle région-district-circonscription mais à l'échelle des communes. C'est le cas des agglomérations de Cherbourg, Bordeaux, Caen, Nantes, Reims, Châlons-sur-Marne, Épernay, Lille, Roubaix, Tourcoing, Rouen et Le Havre (cf. les annexes n° 1 et 2).

Après la fin du régime de Vichy, le Gouvernement provisoire de la République française poursuit la structuration des services de police dans le cadre du rétablissement de la légalité républicaine[4]. Notamment, par deux décrets du 8 décembre 1944, il dissout les *« groupes mobiles de réserves »*, engagés au profit de l'occupant, et crée vingt *« compagnies républicaines de sécurité »*, placées sous les ordres des préfets et réparties sur l'ensemble du territoire.

[3] Décret n° 2001-399 du 2 mai 2001.
[4] Ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental.

La loi du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale parachève ce long mouvement de constitution d'une force de police civile en créant la police nationale telle que nous la connaissons désormais, par intégration des fonctionnaires appartenant, d'une part, aux services actifs de la sûreté nationale et, d'autre part, à la préfecture de police de Paris.

**La création d'une police « intégrée » en 2001 en Belgique**

Le modèle policier belge s'est structuré entre le XIX$^{ème}$ et le XX$^{ème}$ siècle pour aboutir à un triptyque constitué par la gendarmerie, force dominante, la police judiciaire et les polices communales.

Dans les années 1970, la gendarmerie suscite des interrogations compte tenu, d'une part, de la large autonomie dont elle jouit depuis la fin de la guerre et, d'autre part, de la politique de répression – aux frontières de la légalité – qu'elle a mise en œuvre contre le trafic de stupéfiants. Une décennie plus tard, un député déclare en 1980 qu'il faut *« incorporer la gendarmerie dans la nation »* et le ministre de l'intérieur en 1988 qu'il *« utilise, mais* [qu'il] *ne contrôle pas la gendarmerie »*. C'est à cette même période que trois scandales conduisent les autorités à réorganiser le modèle policier : l'hooliganisme de l'affaire du Heysel (39 morts et 465 blessés), le terrorisme des Cellules communistes combattantes ainsi que le grand banditisme (présumé) des « Tueurs du Brabant » (28 morts, affaire non élucidée).

Plusieurs commissions concluent à l'incohérence du système policier et évoquent l'hypothèse d'une police unifiée. Le gouvernement répond à travers le plan dit « Pentecôte I », qui vise à limiter l'autonomie des différents corps en développant la coordination et débouche sur la démilitarisation de la gendarmerie (1991) et sur la loi sur la fonction de police (1992) qui impose notamment le principe de la « concertation pentagonale » (commandants de la gendarmerie, de la police communale et de la police judiciaire, bourgmestre, procureur). Les services sont réformés mais la gendarmerie ne renonce pas à ses prétentions en lançant, au début des années 1990, un service de « police de proximité », finalement soutenu par l'exécutif.

Cet entre-deux ne résiste pas à l'affaire Dutroux, en 1996 : après l'arrestation du pédophile, la société belge s'aperçoit qu'il avait été connu très tôt des services de gendarmerie et de police judiciaire, et que la concurrence entre eux avait conduit à des dysfonctionnements majeurs dans l'enquête. Une marche blanche de 300 000 personnes se réunit à Bruxelles pour exiger une réaction politique. En 1998, Marc Dutroux parvient (pour quelques heures) à s'évader. Les responsables politiques concluent à la nécessité d'une police unifiée. Le travail législatif conduit alors aboutit à la fusion des forces de sécurité au sein d'une seule police dite « intégrée ».

Désormais, la police est organisée en deux niveaux. Un corps de police local, structuré autour des 589 communes et 185 zones de police, qui constitue le cœur du système – le bourgmestre est responsable de l'ordre public, y compris à Bruxelles où cette activité peut présenter une sensibilité accrue. En cas d'insuffisance de moyens locaux et subsidiairement, la police fédérale assure des missions de police administrative et judiciaire spécialisées ou bien encore des missions *supra*-locales.

## B - Un régime de police d'État devenu le critère de distinction des zones police et gendarmerie

Les maires disposent de pouvoirs de police administrative issus de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale et désormais codifiés à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités locales. Ces pouvoirs, dits de « police municipale », sont définis comme ayant *« pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique »* et concernent aujourd'hui sept domaines (cf. l'annexe n° 3).

Historiquement, la mise en œuvre du régime de police d'État dans une commune consistait à transférer, au préfet, les prérogatives du maire dans deux domaines : la tranquillité publique et le maintien du bon ordre dans les grands rassemblements. Toutefois, les maires demeuraient compétents dans les autres domaines, principe rappelé par la loi du 23 avril 1941.

Le juge administratif a, par ailleurs, été conduit à préciser les effets réels de cette répartition des compétences entre le préfet et le maire dans les communes placées sous le régime de police d'État. Ainsi, le Conseil d'État a jugé qu'un maire était incompétent pour prendre un arrêté de restriction de la durée quotidienne d'exploitation d'une salle de jeux *« à la suite d'incidents provoqués, en dehors de l'établissement, par des bandes de jeunes fréquentant* [celui-ci] *»*[5]. Il en fut de même de l'arrêté pris par la maire de Caen le 8 novembre 2002, interdisant la prostitution dans la commune à l'exception de quatre endroits correspondants à l'entrée officielle de la préfecture, à l'hôtel de police, à l'état-major de gendarmerie et à l'hôtel de ville, puisque celui-ci n'était motivé que par des considérations de tranquillité publique[6].

[5] CE, 20 décembre 1995, commune de Bourg-en-Bresse c/ Finestrat, n° 145908.
[6] TA Caen, 21 mars 2003, préfet du Calvados, BJCL 2004, p. 175, concl. Hommeril.

En outre, en dépit des divergences entre les préfets et les maires à propos de la répartition des pouvoirs de police administrative, l'instauration, ou l'absence d'instauration, du régime de police d'État dans une commune est sans impact pour les forces de sécurité. En effet, lorsqu'il est instauré, la police nationale est chargée d'exécuter les arrêtés du maire en application de l'article L. 2214-3 du code général des collectivités territoriales. A l'inverse, lorsqu'il ne l'est pas, la gendarmerie nationale est chargée d'exécuter les arrêtés du maire en application des articles d'exécution desdits arrêtés. Ainsi, dans les faits, les deux forces exécutent les arrêtés des maires, mais en vertu de deux cadres juridiques différents.

Alors que le régime de police d'État consistait, historiquement, à transférer aux préfets certains pouvoirs de police administrative des maires, les décrets n° 96-827 et 96-828 du 19 septembre 1996 l'ont renforcé à travers trois évolutions majeures (cf. l'annexe n° 4 pour le détail des articles codifiés) :

- 1° : il a été étendu aux chefs-lieux de département (article R. 2214-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- 2° : alors qu'il s'appliquait aux communes de plus de 10 000 habitants depuis 1941, sa mise en œuvre n'est désormais plus possible que dans les communes ou ensembles de communes dont la population, y compris saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants et dont les caractéristiques de délinquance sont celles de la zone urbaine (article R. 2214-2 du code de la sécurité intérieure). Ce nouveau critère, plus restrictif « à l'entrée » dans le régime, n'a toutefois été assorti d'aucun mécanisme spécifique de « sortie » pour les communes comptant moins de 20 000 habitants[7] ;
- 3° : le régime de police d'État devient un critère de distinction entre la zone police nationale (ZPN) et la zone gendarmerie nationale (ZGN) puisque *« dans les communes placées sous* [celui-ci], *la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques »*, la gendarmerie nationale assurant ces mêmes missions dans les autres communes (article R. 431-2 du code de la sécurité intérieure).

[7] À ce sujet, l'article 88 de la loi n°83-8 du 7 avril 1983 avait prévu que le régime de police d'État puisse être étendu aux communes dotées d'un corps de police municipale, dont le conseil municipal en aurait voté le principe. Toutefois, ces dispositions n'ont jamais été appliquées et ont été abrogées par l'article 35 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Or, ces dispositions ont produit deux conséquences négatives. D'une part, l'application du 1° (extension aux chefs-lieux) a bloqué toute perspective d'évolution réelle de la carte des ZPN-ZGN, en figeant la présence de la police nationale dans tous les départements. D'autre part, l'application du 3° (équivalence entre régime de police d'État et compétence de la police nationale) a empêché l'instauration du régime de police d'État dans certaines communes sensibles situées dans la zone gendarmerie nationale, alors qu'il continue de l'être dans des petites circonscriptions de police nationale (CPN)[8] dépourvues de tels enjeux.

Ainsi, alors que le régime de police d'État doit normalement permettre aux préfets de disposer de prérogatives de police administrative dans les communes les plus sensibles, sans qu'ils aient à se substituer aux maires, les évolutions introduites en 1996 conduisent à ce qu'ils soient privés de tels leviers dans les communes se trouvant dans la zone gendarmerie nationale.

Le cas des communes de Persan et de Beaumont-sur-Oise, dans le Val-d'Oise, illustre cette difficulté. Ces deux communes relevaient du régime de police d'État avant leur transfert au sein de la zone gendarmerie nationale en 2013[9]. Tel n'est plus le cas désormais, compte tenu de l'équivalence introduite entre régime de police d'État et compétence de la police nationale (cf. *supra*), alors que ce secteur a été classé *« quartier de reconquête républicaine »* et que la brigade de gendarmerie de Persan-Beaumont est la plus importante du territoire métropolitain (63 militaires). En l'espèce, l'acuité des enjeux de sécurité sur ces communes justifierait que le régime de police d'État soit réinstauré, afin que le préfet y dispose des mêmes prérogatives que dans les communes similaires du département.

**La distinction entre sécurité publique et police judiciaire**

La distinction entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales ne concerne que les missions de sécurité publique. Elle n'emporte pas de conséquence en matière de police judiciaire, l'autorité judiciaire étant pleinement souveraine dans la désignation du service investigateur.

[8] Par convention, les circonscriptions de police seront désignées dans ce rapport sous l'acronyme CPN prévalant depuis l'entrée en vigueur de la réforme territoriale de la police nationale de 2024.

[9] Arrêtés du 19 juillet 2013 portant suppression du régime de police d'État dans [les communes] de Persan et de Beaumont-sur-Oise, publiés au *Journal officiel* de la République française, 2 août 2013, n° 0178.

En effet, l'article 12-1 du code de procédure pénale dispose que *« le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire »*. Néanmoins, en pratique, un fait commis dans l'une ou l'autre des zones de compétence de « sécurité publique » a vocation à être traité par l'un des services investigateurs de ladite force, pour autant que celui-ci soit territorialement compétent sur le lieu de commission de l'infraction. Ainsi, les articles R. 15-18 à R. 15-21 du code de procédure pénale fixent la liste des services actifs de la police nationale dont la compétence s'étend au territoire national, à une ou plusieurs zones de défense ou à un département. De même, les articles R. 15-22 à R. 15-26 la fixent pour les services ou unités de la gendarmerie nationale. Dans les faits, le choix du service investigateur dépend notamment des moyens à disposition dudit service, de la logique de l'enquête ou encore de son antériorité.

Deux exemples peuvent illustrer cette liberté de choix : d'une part, un magistrat peut décider de regrouper plusieurs procédures relatives à des faits commis en zone police et en zone gendarmerie et de les confier au seul service d'enquête de l'une des deux forces s'il existe un intérêt à ce que l'enquête soit conduite par un seul service. D'autre part, un magistrat peut décider de confier au seul service d'enquête de l'une des deux forces l'enquête sur des faits commis, dans l'autre zone de compétence, par les auteurs d'une infraction au titre de laquelle il a été préalablement saisi.

La direction générale de la police nationale est opposée à toute évolution visant à remettre en cause la compétence de principe de la police nationale sur les territoires d'application du régime de police d'État car elle *« pourrait à terme exclure la police nationale de départements entiers »*. Elle propose plutôt de faire évoluer la carte des zones de compétence police-gendarmerie en actualisant les critères de répartition des zones de police d'État (population, délinquance – tout en maintenant l'ensemble des chefs-lieux sous le régime de police d'État). La direction générale de la gendarmerie nationale est, à l'inverse, favorable à une évolution des textes lui permettant d'intervenir dans les territoires où s'applique le régime de police d'État.

L'équivalence entre les notions de régime de police d'État et de zone de compétence de la police nationale entraîne des incohérences. Alors que ce régime a été institué afin d'harmoniser l'exercice des missions de sécurité dans les principales communes urbanisées, l'évolution du contexte démographique et de la délinquance rend en partie inopérants les critères

retenus pour définir ses zones d'application[10]. Surtout, le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2009 a profondément modifié la situation, les deux forces étant désormais placées sous l'autorité d'un même ministre et agissant sous l'autorité du préfet.

La police et la gendarmerie nationales doivent pouvoir exercer leurs missions de sécurité publique là où leur emploi est jugé le plus pertinent, indépendamment des zones d'application du régime de police d'État. Dès lors, la Cour recommande de permettre aux deux forces d'exercer les missions de sécurité et de paix publiques dans les communes placées sous le régime de police d'État. À cette fin, il conviendrait de modifier l'article R. 431-2 du code de la sécurité intérieure qui confie cette mission à la seule police nationale.

# II - En 80 ans, des évolutions modestes de la carte

La répartition opérée en 1941, reposant sur le régime de police d'État, confiait les centres urbains à la police et les communes rurales à la gendarmerie. Les mutations intervenues depuis cette date, notamment l'essor des espaces périurbains et la métropolisation, ont progressivement réduit la lisibilité de cette distinction. Pourtant, elles n'ont pas entraîné de modification de la carte des zones de compétence des deux forces.

## A - Des redéploiements limités depuis 1941, opérés par vagues

Les réflexions sur les ajustements à apporter à la répartition des zones police et gendarmerie ont commencé à partir des années 1970. De nombreux rapports se sont succédé sur le sujet, à la demande du gouvernement[11]. Face aux anachronismes croissants de la carte, ces travaux

[10] Par exemple, le régime de police d'État s'applique dans la commune de Decazeville (Aveyron), classée bourg rural par l'Insee, mais pas à Persan, ni à Beaumont-sur-Oise (Val-d'Oise), communes marquées par une croissance démographique et une délinquance fortes.

[11] En particulier, rapport de la mission Tricot et de la mission Racine (1973), rapport Peyrefitte (1977), rapport de la mission Cabannes (1987), rapport Nouaille de Gorce et Roussot (1995), loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), rapport Carraz et Hyest (1998), loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI 1), conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

font tous état de la nécessité d'un redéploiement entre les forces. Ils préconisent chacun le transfert croisé de centaines de communes entre les zones police et gendarmerie, soit en les listant nommément, soit en recommandant l'application de seuils de population pour attribuer les communes à l'une ou l'autre force. Le *Livre Blanc de la sécurité intérieure* de novembre 2020, non mis en œuvre sur ce sujet, retenait cette seconde approche (cf. *infra*).

**Tableau n° 1 : nombre de communes et population (année N) transférées**

| | **Années 1980** | **1999-2002** | **2003-2006** | **2010-2014** |
|---|---|---|---|---|
| *Communes passées en ZPN* | 357 | 11 | 219 | 13 |
| *Population (année du transfert)* | NC | 48 022 | 973 523 | 133 261 |
| *Communes passées en ZGN* | 157 | 35 | 121 | 12 |
| *Population (année du transfert)* | NC | 162 196 | 782 709 | 120 370 |

*Source : Cour des comptes d'après IGA (données années 1980), DGGN et DGPN*

Ces différents rapports ne se sont traduits que par des mouvements modestes au regard du nombre de communes françaises. Ils se sont concentrés sur quatre périodes :

- En 1983, la signature d'un protocole d'accord entre la DGPN et DGGN permet la correction des principaux anachronismes issus de la carte de 1941 : en dix ans, 157 communes passent en zone gendarmerie et 357 en zone police.
- Entre 1999 et 2002, seuls des transferts très limités sont opérés, le rapport qui les proposait (cf. *supra*) ayant été mal accueilli par les élus locaux.
- Les mouvements sont relancés entre 2003 et 2006, dans un contexte d'augmentation des effectifs des forces de sécurité intérieure et en s'attachant à adapter la répartition des forces à l'urbanisation et à l'évolution de la délinquance. Cette vague de transferts, assise sur une analyse locale des situations et appuyée par une hausse des moyens, est la plus importante réalisée depuis la fin des années 1980. Elle permet de régler une partie des situations extraréglementaires qui s'étaient développées faute d'ajustement de la carte (cf. *infra*).

- Les derniers transferts, effectués essentiellement en 2011 et 2013, s'inscrivent dans un contexte sensiblement différent et sont d'une ampleur bien moindre. Ils correspondent à la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), puis de l'accompagnement de la mise en place de la police d'agglomération. Aucun transfert de commune n'est intervenu depuis 2014[12].

Au total, les mouvements opérés depuis 80 ans ont accru le nombre de communes relevant de la zone de compétence police, en particulier sur la période 2003-2006. Le solde de ces transferts a également bénéficié à la zone police en nombre d'habitants. Cependant, le dynamisme démographique de la zone gendarmerie, supérieur à celui de la zone police, a plus que compensé ces transferts. Au 1er janvier 2024, 50,5 % de la population française métropolitaine résidait en zone gendarmerie, alors que cette proportion s'établissait à 46 % en 1998[13].

## B - Une carte gelée depuis 2014, malgré les annonces du *Livre Blanc*

### 1 - Des discussions entre 2015 et 2018 sans résultats concrets

Dans la dynamique des redéploiements de 2013, il était prévu de poursuivre la réduction du nombre de circonscriptions de police nationale isolées tout en renforçant la police d'agglomération. Les deux directions générales avaient proposé en 2015[14] l'achèvement des transferts prévus en 2013, auxquels s'ajoutaient de nouveaux ajustements (cf. l'annexe n° 5), soit 42 communes totalisant 230 000 habitants. S'y ajoutait, sur demande du préfet, le projet de passage en zone gendarmerie de la circonscription de police nationale de Guéret, seule CPN du département de la Creuse. Ce mouvement aurait abouti à la création du premier département intégralement confié à la gendarmerie – la situation inverse existant déjà pour les départements de Paris et de petite couronne, situés en zone police.

Les échanges entre la gendarmerie et la police se sont poursuivis jusqu'en 2018 sans concrétisation. La direction générale de la police nationale indique que plusieurs éléments de contexte ont relégué au second

[12] À l'exception de trois communes en 2017 dans le cadre de la réglementation applicable aux communes nouvelles (cf. *infra*).
[13] Rapport Carraz-Hyest, évoqué *supra* dans la note de bas de page n° 11.
[14] Note n° 066783/GEND/CAB du 16 septembre 2015 et note n° 004540D/DGPN/CAB du 21 septembre 2015.

plan ces projets de transferts, citant en particulier les attentats terroristes commis sur le territoire national à partir de 2015[15], les élections présidentielles, la crise des gilets jaunes ou la pandémie de covid 19. La direction générale de la gendarmerie nationale évoque, quant à elle, l'absence de méthodologie partagée et de vision à plus long terme entre les deux directions.

### 2 - Le Livre Blanc de 2020, de fortes ambitions de réorganisation

En 2019, le lancement des travaux du *Livre Blanc de la sécurité intérieure* a mis un terme à ces discussions, dans l'attente de nouvelles orientations stratégiques. Un groupe de travail est chargé de traiter les sujets d'organisation, notamment la répartition des zones police et gendarmerie. Publié en novembre 2020, le *Livre Blanc* conclut à la nécessité d'*« une révision du régime de la police d'État et une adaptation des critères liés aux seuils de population.* [Il] *n'exclut pas le principe de départements monoforces »*. Concrètement, il propose de confier, hors situation particulière, les communes de moins de 30 000 habitants à la gendarmerie, celles de plus de 40 000 habitants à la police et d'analyser individuellement la situation des communes comprises entre ces deux seuils.

Dans une lettre du 4 janvier 2021, le nouveau ministre de l'intérieur demande aux deux directions de reprendre leurs échanges, en portant une attention prioritaire aux grandes métropoles, aux circonscriptions de police nationale isolées – y compris les chefs-lieux de département – et aux zones gendarmerie enclavées en zone urbaine. En parallèle, il commande un rapport aux inspections générales de l'administration, de la police nationale et de la gendarmerie nationale sur l'évaluation des opérations de redéploiement effectuées.

### 3 - Un projet finalement non mis en œuvre

Cette demande aboutit à une position commune des deux directeurs du 11 mai 2021, identifiant des possibilités d'ajustements limités et rejetant tout *« bouleversement territorial »* jugé non soutenable et risqué. Ils recommandent une approche en deux temps : l'établissement d'une carte globale fondée sur des seuils de population, de densité et d'intensité de

[15] Notamment Charlie Hebdo (janvier 2015), train Thalys Amsterdam-Paris (août 2015), Bataclan (novembre 2015), Magnanville (juin 2016), Nice (juillet 2016), Saint-Étienne du Rouvray (juillet 2016), gare Saint-Charles à Marseille (octobre 2017), Trèbes (mars 2018), marché de Noël de Strasbourg (décembre 2018), préfecture de police de Paris (octobre 2019).

délinquance puis une analyse locale des situations identifiées, sous l'égide des préfets. L'inspection générale de l'administration est, en parallèle, chargée par le ministre de l'intérieur d'analyser la carte existante et de dégager des pistes d'évolution.

Pourtant, en septembre 2022, le ministre de l'intérieur écarte l'hypothèse d'une révision de la carte lors d'une audition devant le Sénat, tout en évoquant quelques semaines plus tard la possibilité de *« met*[tre] *fin, le temps des Jeux olympiques et de la Coupe du monde de rugby, à la zone entre police et gendarmerie »*. En 2023, le ministère de l'intérieur avait indiqué à la Cour que *« les évolutions démographiques, socio-économiques ou encore celles de la délinquance justifient une réflexion sur ce sujet mais que le calendrier de travail doit toutefois tenir compte de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 »* [16]. Le *Livre Blanc* de 2020 n'a donc conduit à aucune modification de la carte et ses conclusions ne semblent plus d'actualité.

**À Toulouse, des annonces fortes du Premier ministre en 2020 mais une carte inchangée**

À Toulouse, quatrième ville la plus peuplée de France, la carte des zones police et gendarmerie n'a pas été revue depuis 2004. Sur les 37 communes de la métropole, 33 sont en zone gendarmerie. La population de l'agglomération toulousaine croît de 1,3 % par an, avec un développement marqué des communes limitrophes et une hausse de la délinquance.

Ce constat a conduit le Premier ministre à annoncer un redécoupage des zones police et gendarmerie lors de la visite qu'il a effectuée le 9 octobre 2020 à Toulouse pour signer le premier contrat de sécurité intégrée (document fixant les engagements mutuels de l'État et de la municipalité en matière de sécurité). Il a alors déclaré : *« ce contrat ouvre la voie au redécoupage des zones de police et de gendarmerie. Je vais demander au préfet de le conduire »*. Le ministre de l'intérieur, dans un entretien au journal *Le Parisien* du 14 novembre 2020, a évoqué spécifiquement la situation toulousaine et fait part de sa volonté d *« aller sans tabou vers une organisation plus efficace »*. Ces annonces ont été mal accueillies par les élus des communes concernées, qui ont manifesté ouvertement leur opposition à ce projet de réforme, soutenus par la députée de l'une des circonscriptions concernées.

[16] Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, note thématique, juillet 2023.

Le rapport d'une préfète en mission a été remis au ministre en octobre 2021, comportant plusieurs scénarios d'extension de la zone police et concluant que *« l'agrandissement de la CSP semble inéluctable à une échéance plus proche de 5 ans que de 10 ans, si l'urbanisation et la densification de l'habitat devaient progresser comme elles l'ont fait dans un passé récent »*. Trois ans plus tard, aucune modification de la carte n'est intervenue au sein de la métropole toulousaine.

En octobre 2023, le ministre de l'intérieur a de nouveau demandé aux deux forces une liste de transferts possibles. Dans une note commune du 30 octobre 2023, les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ont proposé le transfert de quatorze petites circonscriptions de police nationale (ainsi que deux CPN dites sensibles – Givors et Montargis) en zone gendarmerie. Cette liste reprend cinq des propositions déjà formulées en 2015, auxquelles s'ajoutent onze propositions nouvelles. En revanche, quatre circonscriptions de police nationale de la liste de 2015 n'y figurent plus[17].

**Tableau n° 2 : liste des 14 CPN à transférer en zone gendarmerie selon la DGPN et la DGGN (octobre 2023)**

| *CPN* | Département | Nombre de communes | Population |
|---|---|---|---|
| *Coutances* | Manche | 2 | 8 822 |
| *Ussel* | Corrèze | 1 | 9 358 |
| *Briançon* | Hautes-Alpes | 1 | 11 339 |
| *Thouars* | Deux-Sèvres | 4 | 12 315 |
| *Argentan* | Orne | 1 | 13 395 |
| *Saint-Gaudens* | Haute-Garonne | 4 | 13 544 |
| *Decazeville* | Aveyron | 6 | 14 670 |
| *Château-Thierry* | Aisne | 1 | 15 254 |
| *Mazamet* | Tarn | 2 | 15 823 |
| *Sarrebourg* | Moselle | 4 | 16 732 |
| *Sélestat* | Bas-Rhin | 1 | 19 242 |
| *Lisieux* | Calvados | 4 | 25 000 |
| *Vendôme* | Loir-et-Cher | 5 | 22 256 |
| *Capesterre-Belle-Eau* | Guadeloupe | 1 | 17 788 |

*Source : note commune du DGPN et du DGGN du 30 octobre 2023*

[17] Castelsarrasin, Le Touquet, Honfleur, Voiron.

Figurent également des propositions unilatérales des deux forces, sur lesquelles elles sont en désaccord. La direction générale de la police nationale refuse ainsi le transfert en zone gendarmerie de 16 autres circonscriptions de police nationale proposées par la direction générale de la gendarmerie nationale[18] qui, de son côté, rejette en bloc le transfert en zone police des communes intégrées dans les métropoles. Les deux directions ont indiqué lors de la présente enquête ne pas avoir connaissance des suites données par le ministre à ces propositions. À ce jour, la carte reste inchangée.

# III - Une carte incohérente, source de difficultés opérationnelles

Compte tenu des évolutions démographiques, de l'essor de l'espace périurbain et de la mutation des phénomènes de délinquance, la carte des zones de compétence de la police et de la gendarmerie, héritée de 1941, est désormais incohérente. Outre son caractère très consommateur en moyens publics, cette situation peut conduire, localement, à une rupture dans la conduite de certaines missions opérationnelles.

## A - Une répartition territoriale déséquilibrée

### 1 - Une majorité de gendarmes sert en zone urbaine et périurbaine

Près de 60 % des gendarmes exercent dans des zones périurbaines. Les métropoles comptent une majorité de communes relevant de la compétence de la gendarmerie : 58 % des 970 communes intégrées aux 22 métropoles (EPCI de type métropole et métropole de Lyon) sont en zone gendarmerie, représentant 13 % de leurs habitants. Ces taux atteignent respectivement 67 % pour les communes et 20 % pour les habitants des métropoles autres que celle du Grand Paris, qui se trouve intégralement en zone police[19]. Dans six métropoles, la zone gendarmerie représente plus des trois-quarts des communes et plus du quart de la population.

[18] Berck (Pas de Calais, 17 789 hab.), Dives-sur-Mer (Calvados, 10 545 hab.), Trouville-Deauville (Calvados, 15 780 hab.), Honfleur (Calvados, 12 961 hab.), Bagnols-sur-Cèze (Gard, 18 091 hab.), Morlaix (Finistère, 19 466 hab.), Albertville (Savoie, 19 502 hab.), Lannion (Côtes d'Armor, 20 210 hab.), Beaune (Côte d'Or, 20 551 hab.), Provins (Seine-et-Marne, 20 699 hab.), Pontarlier (Doubs, 20 740 hab.), Granville (Manche, 20 835 hab.), Fécamp (Seine-Maritime, 20 878 hab.), Lunéville (Meurthe-et-Moselle, 21 540 hab.), Tergnier (Aisne, 22 152 hab.), Cognac (Charente, 22 416 hab.).

[19] Cf. annexe n° 6.

**Tableau n° 3 : la zone gendarmerie au sein de six EPCI de type métropole**

| *Métropole* | Nombre de communes | Population | Part des communes en ZGN | Part de la population en ZGN |
|---|---|---|---|---|
| *Toulouse Métropole* | 37 | 828 373 | 89 % | 27 % |
| *Nantes Métropole* | 24 | 689 424 | 79 % | 30 % |
| *Montpellier Méditerranée Métropole* | 31 | 513 734 | 90 % | 35 % |
| *Rennes Métropole* | 43 | 476 936 | 88 % | 41 % |
| *Grenoble-Alpes-Métropole* | 49 | 455 590 | 86 % | 39 % |
| *Brest Métropole* | 8 | 216 077 | 88 % | 34 % |

*Source : Cour des comptes d'après DGGN et Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*

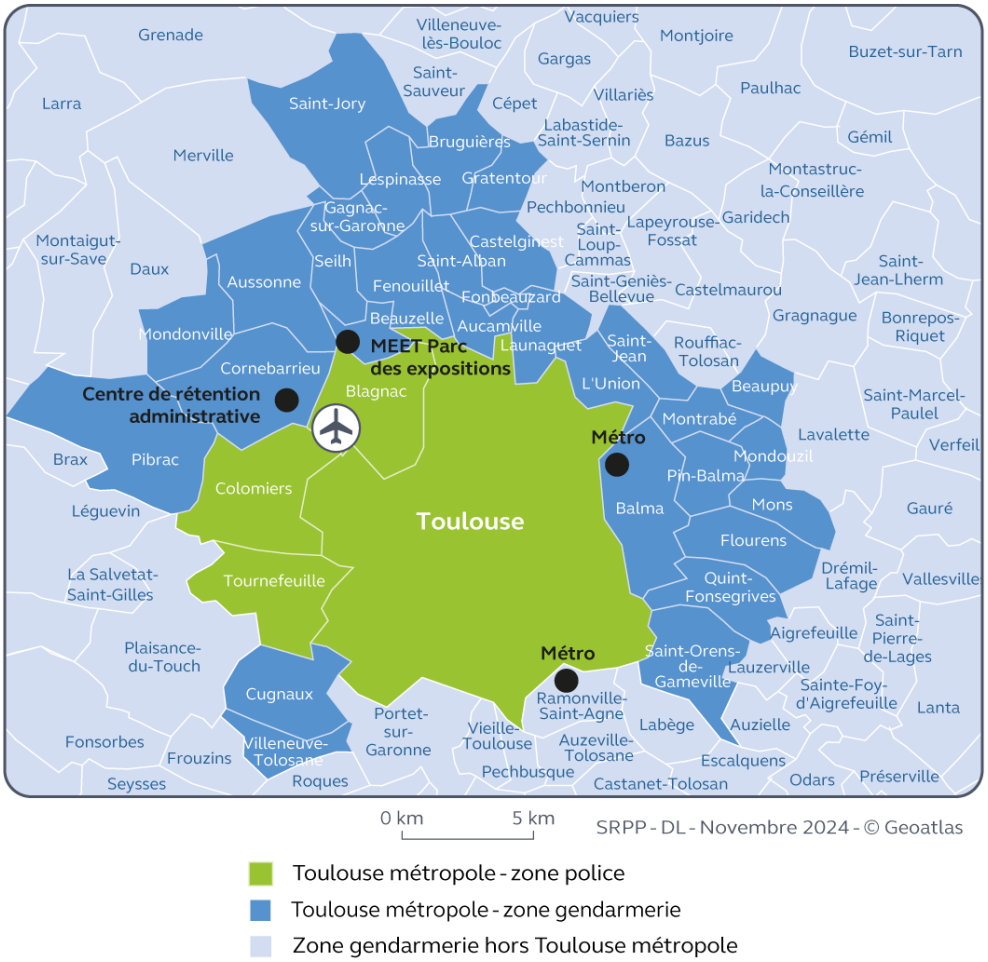
Cette situation conduit à une articulation police-gendarmerie peu lisible autour des grandes agglomérations, pensée historiquement à l'échelle des communes. Or, la logique de métropolisation conduit à une imbrication croissante des communes (réseaux de transports en commun, centres commerciaux, continuité urbaine, etc.) et donc au développement de phénomènes de délinquance qui devraient être appréhendés à l'échelle de ces aires urbaines nouvelles et non des seules communes.

Pour reprendre l'exemple de Toulouse, la population et l'aire urbaine de la ville ont augmenté fortement depuis 2004, date de la dernière modification des zones police et gendarmerie. La circonscription de police nationale, qui ne couvre que quatre communes, se classe au quatrième rang des directions départementales de la police nationale les plus importantes en termes de volume d'activité (hors région parisienne). Si la densité de population des communes de la zone gendarmerie est globalement inférieure à celles de la zone police, la répartition actuelle des zones police et gendarmerie montre des incohérences croissantes :

- inauguré en 2021 et ayant attiré en 2023 plus de 700 000 visiteurs, le parc des expositions et centre de conventions de Toulouse Métropole (MEETT) est intégralement situé en zone gendarmerie (communes d'Aussonne, Beauzelle et Cornebarrieu) ;
- un centre de rétention administrative (CRA), du ressort de la police nationale, est situé sur la commune de Cornebarrieu, en zone gendarmerie. Le site, décrit comme sensible par la gendarmerie, jouxte l'aéroport de Blagnac et la zone d'activité aéronautique située à proximité ;

- alors que la police est compétente sur les lignes de métro, plusieurs stations sont situées en zone gendarmerie. Dans ces cas (Balma, Gramont, Ramonville), le sous-sol relève de la police et la surface de la gendarmerie. Ces situations vont se multiplier avec le prolongement de la ligne C du métro et la création de nouvelles stations en zone gendarmerie.

**Carte n° 1 : la métropole de Toulouse – zones police et gendarmerie**




*Source : Cour des comptes d'après DGGN et DIPN31, Géoatlas (fond de carte)*

### 2 - De nombreux policiers employés à assurer la sécurité de très petites villes

Parmi les 280 circonscriptions de police nationale du territoire national métropolitain, plus d'une sur dix couvre une population inférieure à 20 000 habitants (29 CPN dont sept chefs-lieux de département). Ces zones se trouveraient donc en-dessous du seuil minimal fixé par la réglementation pour l'instauration du régime de police d'État, si elles n'en bénéficiaient pas historiquement. L'une d'entre elles est même classée par l'Insee dans la catégorie des bourgs ruraux[20]. Les dix plus petites circonscriptions de police couvrent chacune une population inférieure à 14 000 habitants et seules trois d'entre elles sont chefs-lieux de département.

**Tableau n° 4 : liste des dix plus petites circonscriptions de police au regard de leur population**

| *CPN* | Département | Chef-lieu | Population couverte |
|---|---|---|---|
| *Le Touquet Paris Plage* | Pas-de Calais | Non | 4 513 |
| *Ussel* | Corrèze | Non | 9 524 |
| *Coutances* | Manche | Non | 9 936 |
| *Dives sur Mer* | Calvados | Non | 10 659 |
| *Briançon* | Hautes-Alpes | Non | 10 875 |
| *Foix* | Ariège | Oui | 12 150 |
| *Mende* | Lozère | Oui | 13 087 |
| *Honfleur* | Calvados | Non | 13 245 |
| *Guéret* | Creuse | Oui | 13 453 |
| *Argentan* | Orne | Non | 13 659 |

*Note de lecture : les chiffres relatifs à la population couverte étant issus des dernières données Insee disponibles (2024), ils présentent de légers écarts par rapport aux tableaux 2 et 3, qui s'appuient sur des données 2021.*
*Source : Data.gouv (compétence territoriale PN GN) et Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*

[20] Decazeville, en Occitanie (CPN couvrant le territoire de six communes totalisant 14 702 habitants).

L'organisation de la police nationale repose sur des circonscriptions qui doivent être en mesure d'exercer leurs missions de manière autonome. Ce mode de fonctionnement, adapté aux territoires densément peuplés à fort niveau de délinquance, induit un volume incompressible de personnel, quelle que soit la taille de la circonscription ou son niveau d'activité.

L'existence de nombreuses petites circonscriptions de police nationale est très consommatrice en effectifs. La direction générale de la police nationale indique qu'en 2024, plus du quart d'entre elles (76 CPN) bénéficient d'un effectif de référence supérieur à la clé de répartition des effectifs, pour tenir compte de leur isolement et de leur vulnérabilité. En effet, la DGPN estime qu'un effectif minimal de 39 CEA (personnels du corps d'encadrement et d'application – gardiens de la paix, brigadiers-chefs et majors) par circonscription de police nationale est nécessaire pour assurer son fonctionnement continu. Parmi ces 76 CPN, dix présentaient fin 2023 un effectif réel inférieur à ce minimum théorique[21], et neuf autres étaient juste à l'équilibre[22], ce qui fait peser un doute sur la capacité réelle de ces unités à assurer un fonctionnement continu.

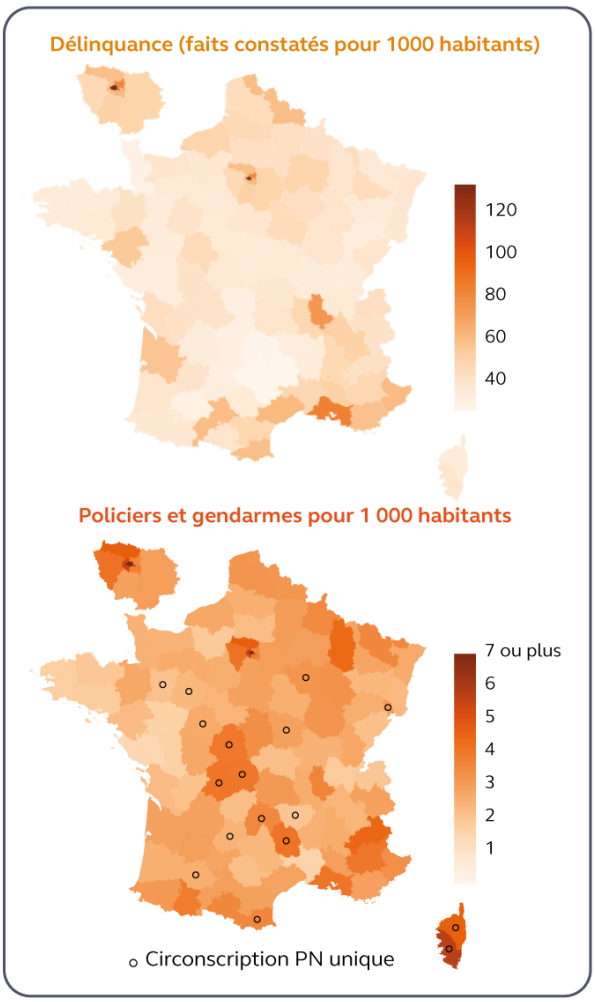
### 3 - Une répartition des forces de sécurité intérieure décorrélée des enjeux démographiques et de délinquance

Les territoires marqués par la délinquance la plus forte ne sont pas ceux dans lesquels la densité des forces de sécurité intérieure est la plus importante. La Lozère, département le moins touché par les actes de délinquance (26,1 faits pour 1 000 habitants en 2022), compte 4,2 policiers et gendarmes pour 1 000 habitants. Ce taux est supérieur à celui du Rhône (3,7 - hors écoles), quatrième département de France en termes de faits de délinquance enregistrés (74,1 faits pour 1 000 habitants)[23]. La direction générale de la gendarmerie nationale explique cette asymétrie par le fait qu'elle constitue une *« force de présence disposant de petites unités avec un socle d'effectif incompressible »*, compris entre six et 10 militaires par brigade.

Le centre géographique de la France présente un taux de présence des forces de sécurité intérieure décorrélé des indicateurs de la délinquance. Le phénomène est marqué dans les départements n'ayant qu'une circonscription de police (Lozère, Creuse, Haute-Vienne, Indre, etc.).

[21] Sarrebourg, Voiron, Conflans-en-Jarnisy, Dombasle-sur-Meurthe, Wittenheim-Kingersheim, Carmaux, Coutances, Ussel, Argentan et Flers.
[22] Fécamp, Sélestat, Lunéville, Toul, Pontarlier, Beaune, Albertville, Sedan et Thouars.
[23] Cf. annexe n° 7.

**Carte n° 2 : répartition départementale de la délinquance (en haut, nombre de faits constatés) et des forces de sécurité intérieure (en bas, nombre d'ETP pour 1 000 habitants)**




*Source : Cour des comptes d'après SSMSI (base statistique communale de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie en 2022), direction du budget (effectifs par département), DGGN et DGPN (effectifs élèves et permanents affectés en école) et Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*[24]

[24] Les effectifs par département incluent les forces mobiles, selon leur lieu de stationnement ou de casernement. Ils excluent les effectifs (élèves et permanents) affectés dans les écoles et centres de formation de la police et de la gendarmerie nationales.

Même si la couverture des territoires les moins peuplés est nécessaire, indépendamment de leur densité ou du niveau de leur délinquance, l'ampleur des déséquilibres constatés montre que la répartition des effectifs n'est pas optimale.

### 4 - Localement, plusieurs exemples de répartition incohérente

La répartition historique des zones de compétence de la police et de la gendarmerie n'ayant pas évolué, peut entraîner au fil du temps des partages aberrants, notamment en cas d'enchevêtrement de zones en milieu urbain. Ces situations exigent un surcroît de coordination des forces préjudiciable à leur efficacité et sont très peu lisibles pour les usagers.

La direction générale de la police nationale cite plusieurs exemples : les zones commerciales et d'activités de Labège et de Portet-sur-Garonne, en zone gendarmerie et limitrophes de la zone police de Toulouse (Haute-Garonne), l'aéroport de Perpignan (Pyrénées Orientales), à cheval sur les communes de Perpignan (police) et Rivesaltes (gendarmerie), la ZAC et le zénith de Strasbourg, situés à Eckbolsheim (gendarmerie), à l'Ouest de la circonscription de police de Strasbourg (Bas-Rhin) ou encore l'aéroport de Chambéry Savoie Mont-Blanc (Savoie), implanté sur plusieurs communes se trouvant selon les cas en zone police ou en zone gendarmerie. Elle indique que la prise en compte opérationnelle ou la sécurisation d'un site (hôpital ou université par exemple) situé à cheval sur deux communes intégrées dans des zones de compétence différentes peut se révéler complexe et doit nécessairement faire l'objet d'une coordination entre les deux forces. Cette problématique est particulièrement prégnante pour les transports en commun des agglomérations. La direction générale de la gendarmerie nationale considère que, dès lors que la coordination entre les forces est bonne, ces situations ne présentent pas de difficulté et sont transparentes pour l'usager (numéro d'appel unique 17, guichet unique pour le dépôt de plainte).

Même si chaque cas doit être replacé dans son contexte sécuritaire local, cette situation ne peut être considérée comme satisfaisante. Elle entraîne un manque de lisibilité manifeste pour les usagers, qui ne devraient pas subir des désagréments liés aux incohérences de la répartition territoriale des forces de sécurité intérieure. De plus, lorsque la coordination locale entre police et gendarmerie n'est pas optimale, ces enchevêtrements de zones font peser un risque sur l'efficacité des forces de sécurité dans le territoire concerné, ou un risque d'inefficience en cas de redondances.

## B - La fragilité structurelle des petites circonscriptions de police

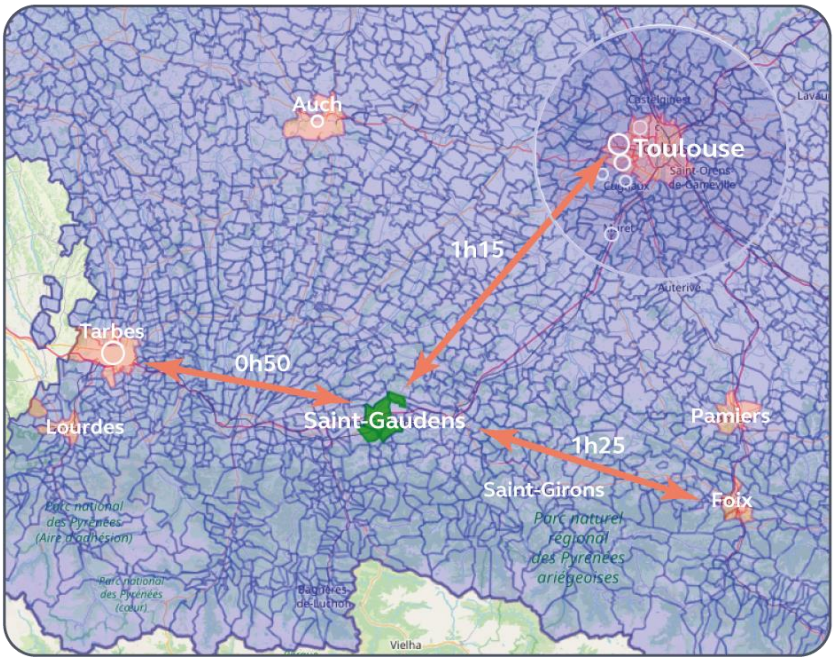
Lors de son enquête, la Cour a sélectionné un échantillon de territoires pour illustrer concrètement les enjeux associés à la répartition territoriale des forces de sécurité intérieure. À cette occasion, plusieurs situations locales ont été identifiées comme problématiques sur le plan opérationnel. De manière générale, les petites circonscriptions de police nationale isolées présentent une forte vulnérabilité structurelle, dans leur fonctionnement quotidien comme en cas d'événement grave.

### 1 - L'incohérence du maintien en zone police du commissariat de Saint-Gaudens (Haute-Garonne)

Le transfert de la CPN de Saint-Gaudens à la gendarmerie était prévu dès 2013. Cette circonscription de police est la douzième plus petite de France en termes de population couverte (quatre communes totalisant 13 949 habitants en 2024). La préfecture comme la direction interdépartementale de la police nationale indiquent qu'il s'agit d'un territoire à forte dominante rurale, à faible densité de population et sans enjeu particulier de délinquance (785 faits constatés en 2022).

Située à 97 km de Toulouse et très isolée, la circonscription de police ne peut être renforcée en cas de besoin. Elle compte 50 fonctionnaires, effectif minimal pour assurer un fonctionnement 24 heures sur 24 mais manifestement sous-employés. Sur l'ensemble de l'année 2022, le commissariat n'a, par exemple, effectué que neuf interventions par effectif de voie publique suite à appel au 17 (contre 50 par jour et par agent à Toulouse).

**Carte n° 3 : la CPN de Saint-Gaudens et son environnement**




*Source : Cour des comptes d'après Data.gouv (compétence territoriale pn gn) et Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*

Cette circonscription, outre son manque d'efficience, connaît d'importants problèmes de fonctionnement, notamment en matière de police judiciaire. Cette situation s'inscrit dans un contexte local particulier, les responsables régionaux s'étant prononcé vivement pour le maintien du commissariat, dont les locaux ont été rénovés récemment. De son côté, l'inspection générale de la police nationale recommande depuis 2021 le transfert de la CPN en zone gendarmerie, concomitamment à l'extension de la zone police en périphérie de Toulouse.

### 2 - Des fragilités signalées dans d'autres petites circonscriptions de police nationale

Les petites circonscriptions de police nationale isolées présentent une vulnérabilité structurelle. En cours d'instruction, le cas de deux circonscriptions de police nationale a été signalé (Lisieux, Thouars), pour lesquelles la perspective d'un transfert à la gendarmerie fait *consensus* entre la DGPN et la DGGN (note commune d'octobre 2023), comme pour les maires des communes concernées.

Le transfert de la circonscription de police de Thouars (Deux-Sèvres, 12 315 habitants en zone police) avait été envisagé dès 2013 et repris dans la liste établie en 2015 par les deux directions. Elle fait partie des circonscriptions dont l'effectif de référence est supérieur à la clé de répartition des effectifs compte tenu de sa vulnérabilité. Son transfert en zone gendarmerie serait d'autant plus pertinent que la situation locale s'est complexifiée depuis 2013 : avec la création de la commune nouvelle de Thouars en 2019, la ville est désormais sous double compétence police-gendarmerie (cf. *infra*). Les deux directions précisent que le transfert fait localement consensus (préfète, élus, police nationale, dont organisations syndicales). Le maire y est également favorable, dans un souci de cohérence territoriale.

En 2021 avait été envisagé le transfert de la circonscription de police nationale de Lisieux (Calvados, 24 338 habitants) à la gendarmerie, compte tenu des difficultés de fonctionnement rencontrées par le commissariat. L'analyse locale avait souligné le sous-dimensionnement de la circonscription, petite et isolée (55 minutes de Caen), face aux enjeux de délinquance de la ville qui comporte un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et présente des caractéristiques socio-économiques fragiles (taux de pauvreté élevé). Le maire de la ville est favorable à ce transfert et des possibilités de redéploiement départemental sont identifiées.

**Les violences urbaines de l'été 2023, révélatrices des vulnérabilités des petites circonscriptions de police nationale isolées**

Entre le 27 juin et le 10 juillet 2023, 66 départements ont été concernés par des faits de violences urbaines ayant fait suite à la mort de Nahel Merzouk à Nanterre lors d'un contrôle routier. De très nombreuses circonscriptions – pas seulement les plus isolées – se sont trouvées en difficulté pour faire face aux émeutiers avec leurs propres effectifs.

La direction générale de la police nationale précise que, compte tenu de l'extension des violences à l'ensemble du territoire, aucune évaluation précise des difficultés rencontrées par les circonscriptions isolées n'a été réalisée. Toutefois, plusieurs directions départementales de petite taille (Nièvre, Vienne, Vosges) ont jugé insatisfaisant le délai d'intervention des renforts. De même, la circonscription de police nationale d'Hagondange (Moselle) a dû attendre pendant 90 minutes l'arrivée de renforts extérieurs.

Ces renforts départementaux ou interdépartementaux étaient issus tant de la police nationale que de la gendarmerie nationale. Il s'agissait uniquement d'unités de voie publique, les renforts en unités de force mobile (CRS et escadrons de gendarmerie mobile) et les unités spécialisées étant davantage mobilisés dans les grandes agglomérations. En France métropolitaine, la DGPN dénombre 49 départements dans lesquels la gendarmerie nationale a été engagée en zone police, en renfort de ses unités.

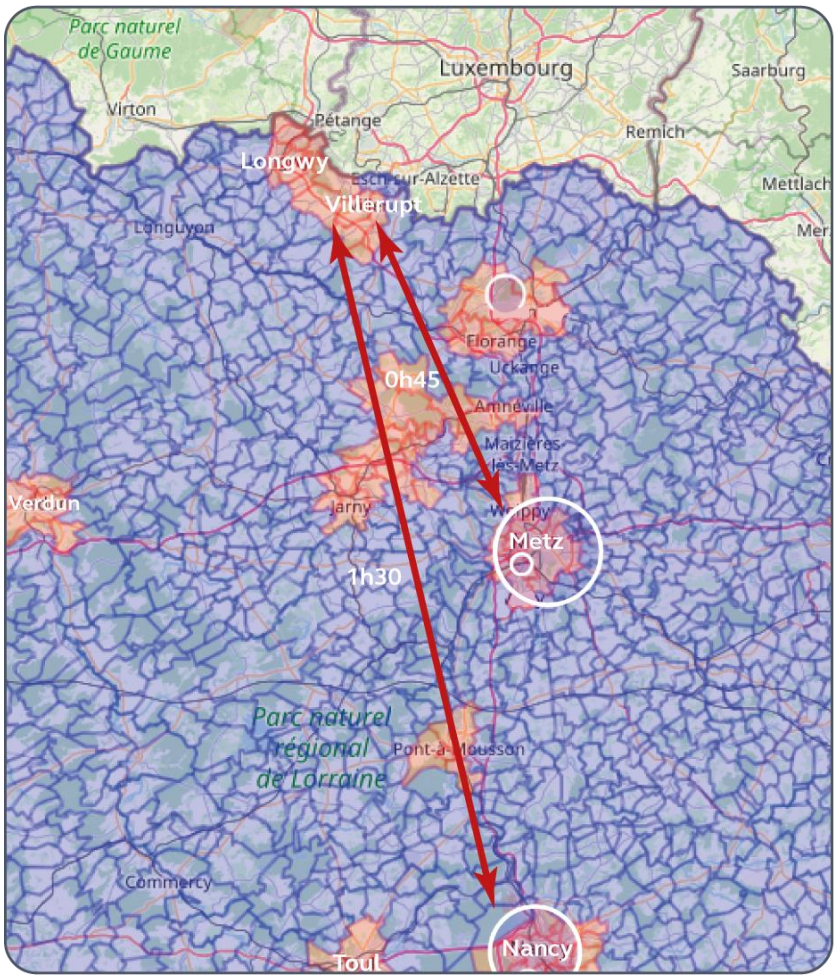
La police nationale indique travailler à la rédaction d'un « schéma national des violences urbaines », inspiré du schéma national du maintien de l'ordre. De plus, de nouvelles compagnies républicaines de sécurité dites « nouvelle-génération » (CRS-NG), spécialisées dans la lutte contre les violences urbaines, ont été créées à Marseille (Bouches-du-Rhône), Saint-Herblain (Loire-Atlantique), Chassieu (Rhône) et Montauban (Tarn-et-Garonne).

L'expérience des violences urbaines de 2023, structurante pour les travaux sur le futur schéma, montre que l'intervention conjointe des deux forces avait alors été indispensable.

### 3 - La situation difficile de la CPN de Longwy (Meurthe-et-Moselle)

La circonscription de police nationale de Longwy-Villerupt (Meurthe-et-Moselle) se situe à la frontière de la Belgique, du Luxembourg et du département de Moselle. À l'inverse des cas évoqués *supra*, il ne s'agit pas d'une petite CPN : issue de la fusion en 2016 des circonscriptions de Longwy et Villerupt (distantes de 18 km), elle couvre 63 500 habitants répartis sur 16 communes. Isolée et entourée de zones de gendarmerie, elle est plus proche de Metz, chef-lieu de la Moselle que de Nancy. Cette configuration géographique frontalière est propice à la délinquance itinérante et à la criminalité organisée, d'autant que le territoire est marqué par un essor démographique porté par les opportunités d'emploi au Luxembourg.

**Carte n° 4 : la circonscription de police nationale de Longwy-Villerupt**



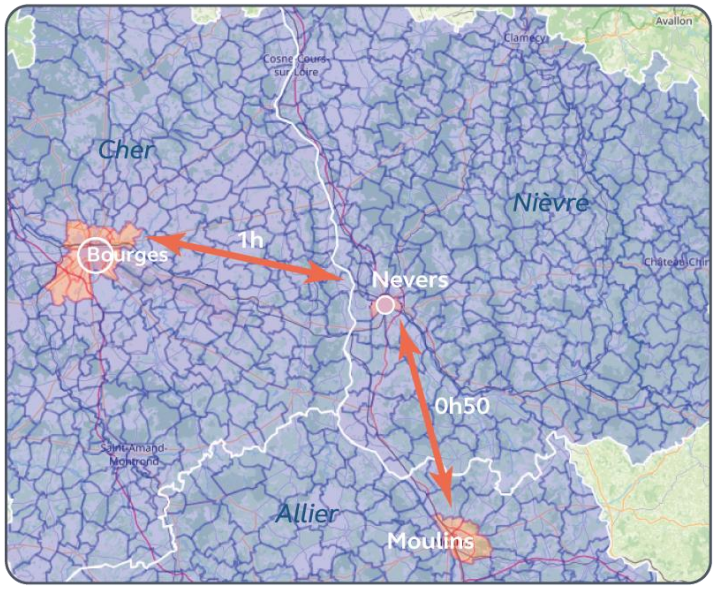

*Source : Cour des comptes d'après Data.gouv (compétence territoriale PN GN) et Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*

Une fusillade sur la place principale de Villerupt en mai 2023 a révélé tant les enjeux sécuritaires du territoire que les difficultés de fonctionnement de la CPN. Ces constats auraient dû conduire à des mesures fortes, l'alternative principale étant l'augmentation significative des effectifs de la circonscription de police nationale ou son transfert à la gendarmerie. Pourtant, aucune décision n'a été prise, tandis que les difficultés opérationnelles de la CPN perdurent.

### 4 - Nevers, unique circonscription de police de la Nièvre, rencontre des difficultés dans l'accomplissement de ses missions

Département rural, la Nièvre présente une population décroissante (diminution de 20 % en 40 ans) et vieillissante (17 % de la population a plus de 75 ans), associée à un niveau de délinquance faible (7 510 faits constatés en 2022). Nevers est située à la limite ouest du département et les commissariats les plus proches sont ceux de Bourges (Cher), à une heure de route et de Moulins (Allier), à 50 minutes. Sauf le chef-lieu, tout le département est en zone gendarmerie. La CPN a un effectif cible de 120 agents mais compte une vingtaine de postes vacants. Isolée, elle peut difficilement être renforcée par d'autres unités de police en cas de besoin.

**Carte n° 5 : circonscription de police nationale de Nevers et départements limitrophes**




*Source : Cour des comptes d'après Data.gouv (compétence territoriale pn gn) et Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*

À l'été 2023, la CPN s'est trouvée en difficulté face aux violences urbaines et a jugé insatisfaisant le délai d'intervention des renforts de police. C'est la gendarmerie qui, à six reprises, l'a renforcée dans le cadre de la coopération opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (CORAT, voir *infra*).

En matière de police judiciaire, le parquet constate, sur son ressort, une mauvaise performance des services d'enquêtes de la police (délais d'enquête, stocks et qualité de la procédure). Le maire de la ville est favorable à un transfert de la ville en zone gendarmerie.

## C - Des ajustements indispensables, une répartition à rééquilibrer

L'analyse globale de la répartition des forces de sécurité intérieure, couplée à l'étude approfondie de quelques situations locales, conduit la Cour à recommander trois types d'évolutions dans la répartition des zones de compétence de la police et la gendarmerie nationales.

### 1 - Le nécessaire rééquilibrage des forces dans les petites communes et les métropoles

D'une part, les petites circonscriptions de police nationale présentent des vulnérabilités structurelles qui, dans certains cas, les rendent incapables de remplir leurs missions opérationnelles de manière satisfaisante. Les très petites CPN mobilisent des effectifs disproportionnés par rapport à la population couverte ou au niveau de délinquance. Comme indiqué *supra*, 76 d'entre elles, jugées structurellement vulnérables par la direction nationale de la sécurité publique, bénéficient d'un effectif de référence réhaussé artificiellement à 39 agents relevant du corps d'encadrement et d'application (CEA), minimum nécessaire pour maintenir leur fonctionnement continu. En ajoutant aux effectifs CEA les officiers et personnels administratifs, ces circonscriptions comptent chacune un effectif total d'environ 50 ETP, pour assurer la sécurité de petites communes, pour certaines rurales, ne présentant aucun enjeu particulier de délinquance.

Le maintien de ces communes en zone police est un choix très coûteux, qui prive la police nationale d'un vivier de personnels qui pourrait utilement être redéployé dans des zones confrontées à des enjeux de délinquance plus significatifs. Alors que des besoins en effectifs sont signalés dans des zones difficiles, la mobilisation de policiers dans ces petites circonscriptions de police nationale n'est ni satisfaisante ni soutenable.

Dès lors, la Cour recommande de transférer sans tarder à la gendarmerie nationale les petites circonscriptions de police classées comme vulnérables par la police nationale elle-même, en commençant par celles qui ne sont pas en mesure de remplir leurs missions opérationnelles. Ce transfert pourrait être réalisé dès à présent, à droit constant, par arrêté du ministre de l'intérieur. La DGPN et la DGGN s'accordent déjà sur le transfert de 14 d'entre elles.

D'autre part, la présence majoritaire de la gendarmerie dans les communes des métropoles n'est pas optimale. Cette situation conduit à un enchevêtrement de zones et un maillage parfois décorrélé des infrastructures de transports ou de l'évolution de l'urbanisme. Outre un manque de lisibilité quant à la force territorialement compétente, ces incohérences font peser des risques sur la bonne articulation les forces au niveau local. La direction générale de la gendarmerie nationale estime qu'il appartient aux acteurs locaux de connaître les contours de cette répartition, qui demeure neutre pour l'usager (numéro unique 17, guichet unique, etc.). Au contraire, la répartition des zones de compétence entre les forces devrait avant tout viser un objectif d'efficacité du service rendu aux usagers et d'efficience des moyens publics, indépendamment des logiques de concurrence entre forces. Dans ce contexte, la position de la gendarmerie est difficilement soutenable.

L'extension de la zone police autour des métropoles doit être réenvisagée, localement, au vu des continuités urbaines de la ville centre et des enjeux de délinquance associés. La police nationale y est favorable dès lors qu'il existe effectivement une continuité d'urbanisation et de délinquance – ce qui n'est pas systématiquement le cas. La gendarmerie y est opposée, renvoyant à sa capacité à intervenir en milieu urbain et soulignant la satisfaction des élus locaux dans les communes concernées. Dans un contexte de finances publiques dégradées, le ministère de l'intérieur doit veiller à tirer le meilleur parti des spécificités de chacune des forces et à concentrer leur emploi sur les zones où elles sont les plus adaptées.

Les décisions de transfert doivent reposer sur une analyse locale permettant de mettre en évidence les cohérences géographiques et des enjeux de délinquance, différents dans chaque métropole. Ces études territoriales devront également confirmer la capacité effective de la police à étendre son périmètre géographique d'intervention, notamment en matière de police judiciaire (cf. *infra*) et que la police s'engage à mobiliser les effectifs nécessaires pour assumer les extensions envisagées. Sous réserve que ces conditions soient réunies, la Cour recommande de transférer en zone police les communes intégrées à des métropoles présentant une continuité d'enjeux de délinquance avec la ville-centre. Les transferts correspondants pourraient être effectués à droit constant, sur décision du ministre de l'intérieur.

### 2 - La gendarmerie, force de sécurité la plus adaptée dans les départements ruraux

À l'instar des petites CPN visées par la recommandation n° 2, les chefs-lieux des départements ruraux mobilisent des effectifs importants au regard des enjeux de délinquance et de population associés. Deux de ces circonscriptions chefs-lieux couvrent une population très sensiblement inférieure au seuil minimum de 20 000 habitants retenu pour l'instauration du régime de police d'État dans les communes hors chef-lieu (Guéret dans la Creuse et Mende en Lozère). Parmi les quinze circonscriptions de police nationale chefs-lieux d'un département mono-circonscription en France métropolitaine[25], sept comptent 35 000 habitants ou moins (cf. annexe n° 8). Leur taille et leur isolement les rendent vulnérables, car elles ne peuvent compter sur aucun renfort de police au niveau du département, seules les unités de gendarmerie qui les entourent pouvant leur offrir un appui. Ce constat vaut, d'une manière générale, pour toutes les CPN des départements ruraux, qu'elles soient chefs-lieux de département ou non[26].

Dès lors, la Cour recommande de transférer en zone gendarmerie l'ensemble des communes, chef-lieu inclus, des départements ruraux et faiblement peuplés. L'analyse du cas de la Nièvre, département rural et mono-circonscription de police, montre qu'un transfert à la gendarmerie se traduirait par des gains d'efficacité et d'efficience. Les vulnérabilités de la circonscription de police nationale de Nevers proviennent notamment de son isolement, en tant que seule circonscription de police d'un département rural.

Le transfert de chefs-lieux de départements ruraux à la gendarmerie avait déjà été envisagé en 2015 – il visait alors la commune de Guéret, à la demande du préfet de la Creuse. Cette hypothèse, qui constituait un axe d'évolution cité dans le *Livre Blanc* de 2020, est d'ailleurs actuellement à l'étude pour certains départements d'outre-mer (Guyane, Mayotte, Nouvelle-Calédonie).

Cette possible évolution rencontre une forte opposition de la direction générale de la police nationale, qui la perçoit comme une remise en cause du caractère national de la police. Elle considère que la police est la force la mieux à même d'assurer les missions d'ordre public propres aux communes chefs-lieux, et que le transfert des missions de sécurité publique à la gendarmerie dans ces départements conduirait à y laisser, sans

[25] Hors Corse, dont les deux départements sont « mono-circonscription ».
[26] Par exemple, l'Ariège, département rural, compte deux circonscriptions de police (Foix, chef-lieu, et Pamiers).

rattachement hiérarchique, des unités de police relevant d'autres filières (renseignement territorial, police aux frontières). Pour autant, on peut noter que les départements de Paris et de la petite couronne sont confiés intégralement à la police, sans que cela ne remette en cause le modèle national de la gendarmerie ni le maintien d'unités de gendarmerie assumant d'autres missions (Garde républicaine, unités de gendarmerie mobile, sections de recherches, structures de commandement). De plus, les départements ruraux considérés ne présentent pas de caractéristiques les exposant à une forte activité d'ordre public, même au niveau de leur chef-lieu.

La réalisation de ces transferts nécessiterait une évolution du cadre juridique actuel. En effet, les dispositions combinées de l'article R. 2214-1 du code général des collectivités territoriales[27] et de l'article R. 431-2 du code de la sécurité publique[28] placent automatiquement les chefs-lieux de département en zone police, hors cas spécifique des communes nouvelles.

# IV - Des contournements croissants de la carte, pour certains sans base juridique

Face aux rigidités de la répartition géographique entre police et gendarmerie et aux difficultés opérationnelles qu'elles entraînent, les acteurs en charge de la sécurité publique ont développé des solutions locales de contournement, permettant de s'affranchir des zones de compétence prévues par la réglementation.

## A - Des situations locales réglées par protocole, en dehors du cadre juridique en vigueur

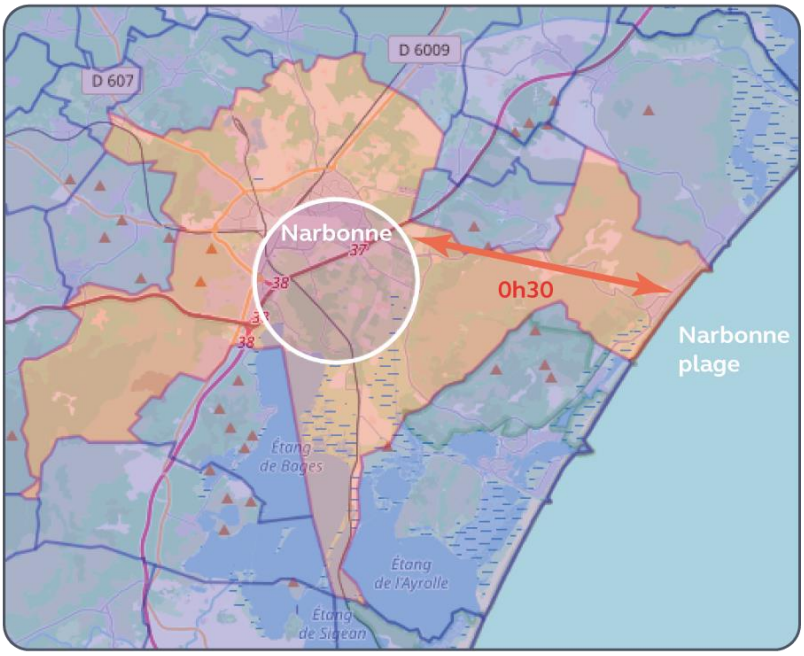
Dans des contextes locaux particuliers, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont établi, par protocole, une dualité de zones de compétence sur le territoire d'une même commune. Un rapport des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales de

[27] Aux termes duquel *« Les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État »*.
[28] Aux termes duquel, *« Dans les communes placées sous le régime de police d'État, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques »*.

décembre 2004, consacré au redéploiement de la police et de la gendarmerie, signale l'existence de tels accords dans neuf communes de France métropolitaine. À la faveur des redéploiements de zones conduits entre 2003 et 2006, six d'entre eux ont été abrogés[29]. Le rapport précise que trois sont maintenus *« en raison de contextes particuliers »* à Arles, Narbonne et Millau.

Dans la commune de Millau, l'agglomération urbaine est en zone police mais le plateau du Larzac demeure en zone gendarmerie. À Narbonne, l'agglomération urbaine est en zone police mais pas le littoral (« Narbonne plage »), excentré par rapport au centre-ville et bordé de communes sous compétence gendarmerie.

**Carte n° 6 : la commune de Narbonne**




*Source : Cour des comptes d'après Data.gouv (compétence territoriale pn gn), Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*

[29] Protocoles abrogés le 1er janvier 2004 à Briançon (Hautes-Alpes), à La Teste-du-Buch (Gironde), à Aussillon et Castres (Tarn) et à Castelsarrasin (Tarn et Garonne) ; protocole abrogé le 1er janvier 2005 à Gap (Hautes-Alpes).

En Arles, plus vaste commune de France métropolitaine, l'agglomération urbaine est en zone police tandis que la Camargue est en zone gendarmerie. La population se répartit entre l'agglomération centrale et onze villages, dont le plus éloigné se situe à près de 40 km du centre-ville. La gendarmerie nationale intervient dans les villages de Raphèle-les Arles, Moulès, Saliers, Gageron, Albaron et Paty-de-la-Trinité. Depuis le début de l'année 2023, les deux premiers disposent d'un accueil déplacé de la brigade de gendarmerie d'Arles.

Interrogée sur le cas de Narbonne, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur indique ne pas avoir été consultée en amont de la conclusion du protocole et renvoie l'analyse juridique aux deux directions générales. Celles-ci soulignent que le protocole constitue une adaptation pragmatique à une configuration locale particulière, au service d'une plus grande cohérence opérationnelle, sans en préciser le support réglementaire. La direction des affaires criminelles et des grâces (ministère de la justice) relève que cette situation n'a pas d'impact sur les investigations et opérations qui en découlent, les unités territoriales de la gendarmerie et de la police étant conjointement compétentes en matière de police judiciaire sur l'ensemble de leur département.

**Le *« dispositif novateur dans un quartier sensible »*, une proposition d'expérimentation non conforme à la réglementation**

La DGPN et la DGPN ont proposé, dans une note conjointe d'octobre 2023, le lancement d'une expérimentation dite *« dispositif novateur dans un quartier sensible »*. La sécurité du quartier de Mont-Saint-Martin (Seine-et-Marne, 5 300 habitants) est assurée par le commissariat de Nemours, qui se situe à 20 minutes du chef-lieu de la circonscription (Fontainebleau) et à 45 minutes de la direction interdépartementale de la police nationale (Melun). Dans le cadre de la coordination opérationnelle renforcée entre les agglomérations et les territoires (CORAT), il bénéficie régulièrement du renfort des unités de gendarmerie implantées à proximité immédiate (un peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), comptant 18 militaires, un peloton d'autoroute, comptant 35 ETP et une brigade motorisée, complétés prochainement par une nouvelle brigade mobile). La DGPN et la DGGN proposent de confier, à titre expérimental, la sécurisation de ce quartier à la gendarmerie. Les deux forces indiquent que, quel que soit le schéma retenu, il nécessitera un protocole d'accord associant le préfet, la police nationale, la gendarmerie nationale, l'autorité judiciaire et le maire.

En l'état actuel du droit, une telle expérimentation ne serait pas conforme à la réglementation, quelle que soit sa pertinence sur le plan opérationnel. Hors urgence ou cas spécifique des communes nouvelles (cf. *infra*), le code de sécurité intérieure ne prévoit pas la possibilité de fractionner le territoire d'une même commune en deux zones de compétence police et gendarmerie.

Ces protocoles, quelle que soit leur justification opérationnelle, ne respectent pas la réglementation. Hors situation d'urgence (CORAT), infrastructures de transport ou communes nouvelles, aucune disposition du code de sécurité intérieure ne permet actuellement de confier à la gendarmerie le territoire de communes placées sous le régime de police d'État, ni de fractionner le territoire d'une commune en deux zones de compétence. Le fait que des enjeux opérationnels pérennes ne puissent être traités dans le respect de la réglementation pose la question de la pertinence du cadre juridique actuel, ce d'autant plus que les irrégularités constatées n'emportent aucune conséquence procédurale.

Dès lors, la Cour recommande de donner une base réglementaire aux situations qui, pour des raisons géographiques et opérationnelles pérennes, conduisent à une compétence partagée des deux forces sur le territoire d'une même commune, comme c'est le cas à Narbonne, Arles et Millau.

## B - La *« coordination opérationnelle renforcée entre les agglomérations et les territoires »*, un outil utile mais en partie détourné

Le dispositif de *« coordination opérationnelle renforcée entre les agglomérations et les territoires »* (CORAT) a été créé par une circulaire du 10 juin 2011, initialement pour améliorer la coopération des forces dans les zones respectivement couvertes par la « police d'agglomération » alors en cours de création et la « police des territoires ». Fin 2013, ce dispositif a été codifié dans le code de sécurité intérieure : le préfet, responsable de la coordination des deux forces en matière de paix et de sécurité publique peut, en cas d'événement grave et en situation d'urgence, mettre en place des concours réciproques entre elles[30].

[30] Code de sécurité intérieure, articles R. 431-4 et R. 431-8 créés par le décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 (cf. annexe n° 4).

La CORAT permet ainsi de s'affranchir des zones de compétences de la police et de la gendarmerie. Créée il y a plus de dix ans, elle est utilisée de manière croissante ces dernières années. La direction générale de la police nationale la considère comme un dispositif intéressant lors de situations dégradées ou imprévues, sans qu'elle ne constitue un mode de fonctionnement courant entre forces. La gendarmerie, de son côté, ne remet pas en cause l'outil mais rappelle ses conditions réglementaires d'emploi : une situation imprévisible dépassant les moyens de la force territorialement compétente.

**La mutualisation des forces pour la Coupe du Monde de Rugby de 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques de 2024**

Dans la perspective de la Coupe du Monde de Rugby de 2023 et des jeux olympiques de 2024, le ministre de l'intérieur a demandé aux directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, par courrier du 27 octobre 2022, d'intensifier leur renforcement mutuel et de *« systématiser et élargir le dispositif de coordination opérationnelle renforcée (CORAT) à l'ensemble des territoires pendant les périodes couvrant les deux événements »*. Les modalités concrètes de cette coopération ont fait l'objet d'une note commune de novembre 2022[31], adressée aux préfets de région et de département, qui ont été invités à organiser le transfert de *« blocs missionnels ou géographiques »* entre forces dans le respect des compétences et principes d'emploi de chacune d'elles. La note a notamment proscrit le transfert de missions de garde statique, de police d'audience ou d'extraction judiciaire.

Lors de la Coupe du Monde de Rugby de 2023, les deux forces se sont réparti les missions indépendamment des zones de compétence. En Haute-Garonne, qui a accueilli cinq rencontres au Stadium de Toulouse entre le 10 septembre et le 8 octobre 2023, la gendarmerie a assuré la prise en charge de l'équipe du Japon dans toutes ses dimensions (sécurisation du camp de base, situé en zone gendarmerie, sécurisation du site d'entraînement, localisé en zone police, escortes, etc.).

Dans les villes hôtes des Jeux olympiques et paralympiques (JOP 2024), les transferts de certaines missions à la gendarmerie nationale ont été reconduits à l'identique. Le renforcement de la police par la gendarmerie avait également été envisagé pour assurer la sécurité de villes non concernées par les jeux mais accueillant d'autres événements estivaux ou devaient envoyer du personnel en renfort à Paris.

[31] Note commune n°02436D/DGPN/CAB du 23 novembre 2022 et n° 060906/GEND/CAB du 25 novembre 2022.

D'après le recensement de la DGGN, la CORAT a été mise en œuvre à 858 reprises depuis 2019. Dans 852 cas, elle a été utilisée au bénéfice de la police, dont 630 fois pour la seule année 2023 (manifestations contre la réforme des retraites, violences urbaines). Ce déséquilibre, s'il perdure, revient à faire peser sur les ressources de la gendarmerie une partie des missions normalement dévolues à la police. Plus structurellement, la situation pose des questions de doctrine d'emploi des forces de sécurité intérieure. La direction générale de la police nationale insiste sur le caractère très atypique de l'année 2023, marquée par des exigences de maintien de l'ordre exceptionnelles en zone police.

Une analyse plus fine doit permettre au ministère de différencier les cas d'utilisation de la coordination opérationnelle renforcée entre les agglomérations et les territoires en contexte d'urgence de ceux qui traduiraient l'incapacité structurelle de l'une des forces à assurer localement ses missions. La coopération et les concours mutuels entre police et gendarmerie sont indispensables, de même que la capacité du préfet à les mobiliser en cas de besoin. Ils ne peuvent cependant se substituer au réajustement des zones de compétence sur les territoires concernés lorsque la situation locale l'exige.

**L'articulation des forces et le rôle du *questore* en Italie**

Contrairement à la France, l'Italie n'a pas institué de zone de responsabilité territoriale pour l'ordre et la sécurité publics, alors même que trois grands corps de police y coexistent : la police d'État (*Polizia di Stato*), les carabiniers (*Arma dei Carabinieri*) ainsi que les polices locales (depuis 2004, les corps de police municipale se coordonnent au niveau régional au sein de cette « nouvelle » force).

La loi n° 121 du 1er avril 1981, qui a consacré le passage du statut militaire au statut civil de la police d'État, a fixé les modalités de leur coordination, au niveau local comme au niveau national. Ainsi, en application de son article 14, le questeur (équivalent d'un directeur départemental de la police nationale en ce qu'il dirige la police d'État au niveau départemental) est l'autorité départementale de sécurité publique.

À ce titre, il est responsable de la coordination, technique et opérationnelle, des services d'ordre et de sécurité publics susceptibles de mobiliser l'ensemble des forces de sa province d'affectation. Ce modèle avait été introduit en 1981 afin de contrebalancer le poids des carabiniers dans les zones rurales.

- L'articulation entre la police d'État et les carabiniers hors manœuvre particulière d'ordre public

S'il n'existe pas de zone de compétence spécifique à chacune des deux forces d'État, les carabiniers sont les seuls présents dans les territoires ruraux. Par conséquent, les modalités de la coordination quotidienne entre celles-ci concernent essentiellement les zones urbaines.

Ainsi, la répartition horaire et sectorielle des patrouilles entre la police d'État et les carabiniers est définie au sein du comité provincial pour l'ordre et la sécurité publics, présidé par le préfet, et formalisée par une circulaire établie par le questeur. Les appels au 112 étant désormais centralisés, les interventions sont réparties entre policiers et carabiniers en fonction des zones de responsabilité qui leur sont confiées à « l'instant t ». Par exemple, à Rome, chaque semaine, les quartiers relèvent alternativement de la compétence de chaque force. Le principe est identique pour les dépôts de plainte : les usagers peuvent librement se rendre au commissariat de police ou à la brigade des carabiniers, qui conservera le traitement de la procédure.

- Le rôle du questeur dans les services d'ordre et de sécurité publics

En matière de sécurité publique, le préfet est responsable du niveau stratégique et le questeur du niveau opérationnel. Ainsi, lorsque des manœuvres de sécurité et d'ordre publics sont nécessaires, par exemple à la suite de l'interdiction d'une manifestation prononcée par le préfet, le questeur est responsable de la conception technique et de la conduite opérationnelle du dispositif.

En cela, sur la base d'une directive adressée aux commandants des différentes forces, précisant notamment les effectifs nécessaires, le rôle de chacun ainsi que les modalités d'emploi du personnel, le questeur peut disposer de l'ensemble des forces de sécurité présentes dans le ressort de sa province : les carabiniers, la garde des finances, la police pénitentiaire ainsi que les polices municipales ou locales.

## C - Depuis 2017, des communes nouvelles sous double compétence police et gendarmerie

La répartition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales, qui présentait déjà des incohérences, est encore plus complexe depuis 2017. Le décret du 6 mai 2017, visant à contrer les effets de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, permet de conserver dans les communes nouvelles les zones de compétence antérieures à la fusion. Concrètement, ces communes se trouvent alors sous double compétence de la police et de la gendarmerie, sans évaluation de la cohérence opérationnelle du dispositif.

### 1 - Une conséquence non anticipée de la législation sur les communes nouvelles

Cette situation est un « effet de bord » de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, visant à favoriser les fusions de communes, qui ne comportait à l'origine aucune disposition relative aux zones de compétence police-gendarmerie. Le sujet n'est apparu qu'à la toute fin de processus législatif, dans la version adoptée en commission mixte paritaire le 9 novembre 2010. Finalement, la loi du 16 décembre 2010 dispose que si l'une des communes fusionnées est soumise au régime de police d'État, ce régime s'applique automatiquement à l'intégralité de la commune nouvelle[32], qui passe alors mécaniquement en zone police.

Les fusions de communes et créations de communes nouvelles ont concerné majoritairement des collectivités situées en zone gendarmerie. Toutefois, il existait quelques projets de communes nouvelles relevant de zones de compétence mixtes, dont certaines étaient opposées à leur transfert en zone police. C'est notamment le cas d'Annecy, chef-lieu du département de la Haute-Savoie, dont la situation a entraîné une modification du code de la sécurité intérieure.

**La commune nouvelle d'Annecy, premier chef-lieu sous double compétence**

Alors que les travaux relatifs à la création de la commune nouvelle d'Annecy, chef-lieu du département de Haute-Savoie, étaient déjà avancés, les élus locaux ont découvert que l'application de la loi du 16 décembre 2010 entraînerait le transfert de l'ensemble des communes fusionnées en zone police. Parmi les six communes concernées, deux se trouvaient en zone police (Annecy et Cran-Gevrier) et quatre en zone gendarmerie (Annecy-le-Vieux, Meythet, Seynod et Pringy). Or, les maires de ces communes, parmi lesquels l'ancien président de l'assemblée nationale, étaient opposés à un passage en zone police.

Le Gouvernement, soucieux de voir aboutir ce projet de fusion qu'il considérait comme emblématique, a donné son accord de principe sur le maintien en zone gendarmerie des quatre communes concernées. La direction générale de la gendarmerie nationale a formalisé, le 13 décembre 2016, une demande d'évolution réglementaire en ce sens. Elle s'est traduite par le décret du 6 mai 2017 : le ministre de l'intérieur peut désormais confier à la gendarmerie l'exécution des missions de sécurité publique sur une partie du territoire des communes nouvelles placées sous le régime de la police d'État. Ce texte, codifié dans le code de sécurité intérieure, rend possible la coexistence de zones de compétence police et gendarmerie dans une même commune.

[32] Disposition codifiée à l'article L. 2214-2 du code général des collectivités territoriales (cf. annexe n° 4).

La commune nouvelle d'Annecy a été créée le 1er janvier 2017. Dans l'attente de la publication du décret, le ministère de l'intérieur a suspendu l'application de la loi du 16 décembre 2010. L'arrêté du 30 mars 2018 relatif à la répartition des forces de sécurité intérieure sur le territoire de la commune nouvelle d'Annecy a formalisé la double compétence de la police et de la gendarmerie au sein de la commune nouvelle : les communes déléguées d'Annecy-le-Vieux, Meythet, Seynod et Pringy sont restées en zone gendarmerie, celles d'Annecy et de Cran-Gevrier en zone police.

Avec 135 000 habitants en 2024, Annecy est la plus grande commune nouvelle de France. Elle est aussi le seul chef-lieu de département dans lequel la gendarmerie possède une zone de compétence.

Entre 2016 et 2019, seize communes nouvelles issues de la fusion de communes appartenant, avant fusion, à la zone police pour certaines et à la zone gendarmerie pour d'autres ont été créées[33]. Dix d'entre elles ont mécaniquement basculé en zone police en application de la loi du 16 décembre 2010. Dans trois autres (Aÿ-Champagne, Sanilhac et Petit-Caux), le régime de police d'État a été abrogé en 2017. Les trois dernières (Annecy, Héricourt et Thouars), créées postérieurement au décret du 6 mai 2017, ont toutes fait le choix d'une double compétence police-gendarmerie.

Le principe de dualité de compétence sur le territoire des communes nouvelles est peu cohérent. Les communes concernées fusionnent pour mettre en commun leurs moyens et mener une politique locale unifiée, mais invoquent des enjeux de sécurité si hétérogènes qu'ils nécessitent la présence concomitante des deux forces. De plus, la création d'une exception réglementaire ne s'appliquant en réalité qu'à trois communes, dont l'une a vocation à être transférée à la gendarmerie (Thouars), ne peut être considérée comme pertinente. Concernant le cas d'Annecy, le processus décisionnel ayant abouti à cette dualité de zone présente, sur la forme, des irrégularités manifestes (suspension de l'application de la loi sur décision ministérielle).

### 2 - Des enjeux locaux différents dans les trois communes concernées

La situation des trois communes sous dualité de compétence est contrastée. À Thouars, l'accord des deux forces en vue d'un transfert à la gendarmerie pourrait mettre fin prochainement à cette situation. Héricourt a, quant à elle, la particularité d'être rattachée, pour partie, à la circonscription de

[33] Voir l'annexe n° 9.

police interdépartementale de Montbéliard (Doubs), qui couvre une population totale de 78 000 habitants. La direction générale de la police nationale considère cette configuration cohérente avec le bassin de délinquance local. Cette affirmation n'est ni corroborée ni démentie par la gendarmerie, qui recommande toutefois une analyse à l'échelle de la commune.

Concernant Annecy, la DGPN rappelle que la commune aurait dû relever intégralement de la zone police. Elle estime que la double compétence rend difficile la mise en œuvre d'une politique de prévention et de lutte contre la délinquance, le développement des partenariats, les relations institutionnelles ou la prise en compte des victimes. La direction générale de la gendarmerie nationale est, quant à elle, favorable au maintien du partage actuel.

Localement, les points de vue des acteurs interrogés convergent tous en faveur du *statu quo*. Le maire d'Annecy, le préfet, la procureure de la République, le commandant de groupement jugent le partage actuel satisfaisant et fonctionnel et ne sont pas favorables à une extension de la zone police. Le directeur interdépartemental de la police nationale (DIPN), tout en rappelant que la commune devrait normalement se situer en zone police, constate que le système actuel fonctionne bien, que la communication entre forces est fluide et que le partage de compétences est apprécié par les élus. Il souligne qu'un transfert intégral de la commune nouvelle en zone police serait, en pratique, délicat à mettre en œuvre. Dans cette ville aux loyers très élevés, les effectifs de policiers sont difficiles à attirer. Le commissariat rencontre par ailleurs de fortes difficultés sur ses missions de police judiciaire et ne serait pas en mesure, à effectifs et organisation constants, de prendre en charge un périmètre géographique plus large. La sécurisation des zones lacustres poserait également problème – la police ne disposant pas d'unité nautique.

La dualité de zone entraîne pourtant des difficultés matérielles. Le commissariat d'Annecy reçoit la plupart des courriers émanant de services ou de juridictions extérieurs, ce qui le contraint à les renvoyer à l'unité de gendarmerie compétente. Le même tri est réalisé par le tribunal judiciaire. Pour régler le cas des plaintes enregistrées par un service non territorialement compétent, le parquet a produit une note d'action publique qui précise dans quels cas le service ayant enregistré la plainte conserve son traitement et dans quels cas il la transfère. La procureure indique que ces modalités s'appliquent dans un cadre désormais apaisé. Directement confrontée aux difficultés de la filière judiciaire du commissariat, elle n'est pas favorable à une extension de la zone police. D'une manière générale, les acteurs locaux soulignent que le sujet des zones de compétence police gendarmerie n'est pas celui qui pose le plus de difficulté dans la mise en place de la commune nouvelle.

L'exemple d'Annecy montre que l'article L. 2214-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 16 décembre 2010, a été vidé de sa substance par l'exception de compétence introduite à l'article R. 431-3 du code de la sécurité intérieure. De plus, l'automaticité du dispositif prévu en 2010 conduit à intégrer en zone police des territoires très éloignés de ses caractéristiques habituelles, ce qui n'est pas conforme à l'intérêt et ne correspond pas au souhait de la police nationale.

Plutôt que de maintenir les deux dispositions, dont la seconde vise à annuler les effets de la première par voie réglementaire, la Cour recommande une réécriture des règles de désignation de la force compétente en cas de fusion de communes – et la suppression concomitante de l'alinéa 2 de l'article R. 431-3 du code de la sécurité intérieure. En cas de fusion de communes ou de création de communes nouvelles, la Cour recommande de désigner une seule force de sécurité intérieure (police ou gendarmerie) compétente sur l'ensemble du territoire de la commune, après avis des élus locaux. La direction générale de la police nationale est favorable à cette évolution, qui reviendrait à désigner une force unique lors de la création d'une commune nouvelle, sans mécanisme automatique. Soucieuse de maintenir sa position à Annecy, la direction générale de la gendarmerie nationale n'y est pas favorable.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*La police et la gendarmerie nationales assurent conjointement les missions régaliennes de sécurité et de paix publiques. Historiquement, la gendarmerie était compétente dans les campagnes et les polices, municipales, dans les villes. Le régime de Vichy a généralisé le principe d'étatisation des polices en transposant les compétences du préfet de police de Paris aux communes de plus de 10 000 habitants. Alors que le régime de police d'État consistait à transférer aux préfets l'exercice de certaines prérogatives de police administrative des maires, il est devenu un critère de distinction de la force compétente dans une commune (police là où ce régime s'applique, gendarmerie à défaut).*

*Le contexte démographique et la délinquance ont évolué, rendant en partie inopérants les critères initialement retenus pour l'application du régime d'État. Surtout, depuis le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2009, les deux forces sont désormais placées sous l'autorité d'un même ministre et agissent sous l'autorité du préfet. L'assimilation entre régime de police d'État et zone de compétence de la police nationale n'a donc plus de sens.*

*Les mutations intervenues depuis la seconde guerre mondiale n'ont pas entraîné de modification concomitante de la cartographie des zones de compétence des deux forces. En 80 ans, seules 1 000 communes (sur les 36 000 communes françaises d'alors) ont changé de zone de compétence, majoritairement dans les années 1980. Aucun transfert de commune n'est intervenu depuis 2014, malgré le* Livre Blanc *de 2020, qui a fixé de nouvelles orientations stratégiques en la matière. La répartition actuelle des zones police et gendarmerie, largement héritée de 1941, est déséquilibrée et ne correspond plus aux enjeux d'urbanisation et de délinquance. Localement, ils donnent lieu à des situations incohérentes et entraînent, dans certains cas, des difficultés opérationnelles en particulier dans les petites circonscriptions de police nationale.*

*Confrontés à des impératifs opérationnels, les acteurs locaux s'affranchissent parfois de leurs zones de compétence théoriques, au-delà des trois cas prévus par la réglementation (gestion des situations d'urgence, infrastructures de transport et communes nouvelles). La police et la gendarmerie ont ainsi instauré, par protocole et sans base réglementaire, une dualité de compétence dans certaines communes présentant des configurations géographiques spécifiques. Le cadre juridique actuel, confus et daté, ne permet pas de prendre en compte les enjeux opérationnels des forces.*

*Sur la base de ces constats, la Cour recommande de réajuster les zones de compétence de la police et la gendarmerie nationales, et de réviser le cadre juridique de leur définition :*

1. *permettre, aux deux forces, d'exercer les missions de sécurité et de paix publiques dans les communes placées sous le régime de police d'État ; à cette fin, modifier l'article R. 431-2 du code de la sécurité intérieure qui confie cette mission à la seule police nationale (ministère de l'intérieur) ;*
2. *transférer à la gendarmerie nationale les petites circonscriptions de police jugées structurellement vulnérables par la direction générale de la police nationale, en commençant par celles qui ne sont pas en mesure de remplir leurs missions opérationnelles (ministère de l'intérieur) ;*
3. *transférer en zone police des communes intégrées à des métropoles présentant une continuité d'enjeux de délinquance avec la ville-centre (ministère de l'intérieur) ;*
4. *transférer en zone gendarmerie l'ensemble des communes des départements ruraux et faiblement peuplés (ministère de l'intérieur) ;*
5. *donner une base juridique aux situations qui, pour des raisons géographiques et opérationnelles pérennes, conduisent à une compétence partagée des deux forces sur le territoire d'une même commune (ministère de l'intérieur) ;*
6. *en cas de fusion de communes ou de création de communes nouvelles, désigner une seule force de sécurité intérieure (police ou gendarmerie) compétente sur l'ensemble du territoire de la commune, après avis des élus locaux (ministère de l'intérieur).*

# Chapitre II

# Une conduite des transferts à revoir pour dépasser les rigidités de gestion des forces

La carte des zones de police et de gendarmerie, datée et incohérente, nécessite des ajustements, qui devraient notamment s'appuyer sur le bilan des transferts passés. Non suivis, les effets des précédents transferts sont difficiles à mesurer. Visant à optimiser l'emploi des forces de sécurité intérieure, ils ont entraîné des surcoûts inhérents à toute démarche de réorganisation, majorés par la logique de transferts groupés (« vagues de transferts »).

Les choix de gestion de la police nationale lors de la mutation de son personnel ont conduit à l'aggravation de sureffectifs, globalement non maîtrisés. De manière générale, les enjeux d'attractivité et de gestion des ressources humaines limitent les ajustements de la carte proposés par la police et la gendarmerie, sans considération de leur pertinence opérationnelle.

# I - Des transferts par vagues aux effets non maîtrisés

Depuis 1941, les transferts ont été rares mais opérés de manière groupée. Faute d'objectif opérationnel précis, ni même d'indicateurs fiables avant 2016, leur bilan opérationnel est complexe à établir. Ces mouvements ont entraîné des surcoûts liés aux opérations immobilières et aux mutations du personnel afférentes, qui n'ont pas fait l'objet de suivi, ni *a fortiori* de pilotage, par le ministère.

## A - Des transferts non assortis d'objectifs mesurables

### 1 - Une absence d'objectifs formalisés et, avant 2016, d'indicateurs communs

Les révisions de la carte sont désormais anciennes et ont été réalisées dans des contextes contrastés. Si chaque vague de transferts a répondu à un objectif général (corriger les incohérences territoriales, accompagner la mise en place de la police d'agglomération), elles n'ont été assorties d'aucun objectif opérationnel précis pour les zones transférées.

En l'absence de dispositif de suivi, il n'existe pas d'indicateurs fiables et partagés permettant de documenter l'effet des transferts sur le niveau de la délinquance, la présence sur la voie publique ou les délais d'intervention. Le service statistique ministériel (SSMSI), créé en 2014, suit depuis 2016 une quinzaine de champs infractionnels fiabilisés, jusqu'à la maille communale. Les données antérieures, qui présentent des ruptures de séries et des lacunes de documentation, sont insuffisamment fiables – et les données actuelles comportent encore des biais (cf. l'annexe n° 10). L'analyse *a posteriori* d'indicateurs tels que les délais d'intervention, la présence sur la voie publique ou encore les taux d'élucidation est peu parlante sans mise en perspective locale.

### 2 - Une évaluation par des missions *ad hoc* concluant aux effets positifs des transferts

Faute d'indicateurs fiables ou de dispositif de suivi, l'analyse des opérations de transferts repose sur la réalisation de rapports d'inspection spécifiques. Commandés par les ministres de l'intérieur successifs, ces travaux s'appuient notamment sur des remontées de terrains et sur des sondages

réalisés auprès des élus locaux. Ils montrent, de même que les travaux de la Cour, que les redéploiements effectués donnent satisfaction et qu'aucune erreur manifeste de découpage ne semble avoir été commise[34].

L'inspection générale de l'administration produit également chaque année des rapports sur une sélection de départements dans le cadre de la *Mission permanente d'évaluation des politiques locales de sécurité*. Cependant, la pertinence de la répartition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie n'est pas identifiée comme un point à examiner dans le guide méthodologique de cette mission[35].

## B - Des surcoûts budgétaires et immobiliers non suivis par le ministère

Les décisions de redéploiement suivent avant tout une logique opérationnelle. Elles visent à améliorer l'allocation des ressources consacrées à la sécurité intérieure. Toutefois, leur mise en œuvre groupée a induit, à court terme, des surcoûts. Ceux-ci restent difficiles à cerner car le ministère n'a pas mis en place de dispositif permettant de les suivre ni, *a fortiori*, de les piloter.

### 1 - Les transferts effectués entre 2003 et 2006

Le rapport de 2004 cité *supra* a évalué les dépenses immobilières non reconductibles engagées par les directions générales pour réaliser les redéploiements prévus pour la période 2003-2006 à 29 M€. Elles devaient être compensées par des recettes prévisionnelles de 10 M€ au titre de la cession des commissariats non repris par la gendarmerie. Devaient s'y ajouter, dès 2003, des dépenses récurrentes locatives évaluées à 12 M€ par an, soit 1,6 M€ pour la police et 10,2 M€ pour la gendarmerie (montant cible à partir de 2005).

Le total des frais de personnel associés à ces mutations (prime de mobilité, frais de mutation, aide à la mobilité du conjoint) est estimé entre 19 et 22 M€ – soit de 11 à 14 M€ pour la police et 8,7 M€ pour la gendarmerie.

[34] Cour des comptes, *La redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011 et *Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2021.
[35] IGA/IGPN/IGGN, Mission permanente d'évaluation des politiques locales de sécurité, guide méthodologique, février 2019.

Au 31 décembre 2004, alors que les redéploiements étaient réalisés à 85 %, la police estimait que les mouvements entraîneraient un besoin nouveau net de 314 postes[36], quand la gendarmerie en chiffrait 915 – prévus dans la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Globalement, les transferts de cette période se sont traduits par la création nette de 1 200 emplois.

En tout, hors dépenses de masse salariale liées aux postes créés, les transferts de la période 2003-2006 ont eu un coût ponctuel d'au moins 40 M€, associé à des surcoûts de fonctionnement récurrents de 12 M€ par an. Ce chiffrage reste estimatif, en l'absence de mise en place par le ministère de suivi des dépenses liées à ces transferts.

### 2 - Les transferts effectués entre 2011 et 2013

Un cadre budgétaire plus contraint qu'en 2003 et l'ampleur nettement plus limitée des opérations (quatorze fois moins de communes concernées) ont conduit à des surcoûts plus faibles en valeur absolue que lors de la précédente vague de transferts.

La gendarmerie estime à 3,4 M€ les dépenses ponctuelles d'infrastructure liées aux transferts réalisés sur la période 2011-2013 – dont certaines sont encore en cours dix ans après, complétées par 3,7 M€ de surcoûts locatifs annuels. La police n'est pas en mesure de fournir l'estimation de ces dépenses. Les dépenses liées au personnel (prime de mobilité, frais de mutation, aide à la mobilité du conjoint) s'élèvent à environ 7 M€ (au moins 2,3 M€ pour la gendarmerie – dont 1,9 M€ de changements de 0,4 M€ d'allocation conjoint sur 2011 – et 4,7 M€ d'indemnités versées par la police).

Au total, les transferts effectués entre 2011 et 2013, qui ont concerné 25 communes, se sont accompagnés de surcoûts immobiliers et d'indemnités de restructuration d'au moins 10 M€ (hors immobilier police), et de dépenses récurrentes nouvelles d'au moins 4 M€ (hors immobilier police).

[36] Ce chiffre reste théorique, les transferts s'étant traduits dans la police par des sureffectifs durables (cf. *infra*).

## C - Un pilotage défaillant des sureffectifs de policiers

Les transferts de zones de compétence entraînent des réorganisations d'unités et des mouvements de personnels. Entre 2011 et 2013, 324 militaires de la gendarmerie ont quitté leur unité suite à la reprise par la police de la zone dans laquelle ils étaient affectés. La majorité des mobilités a été réalisée au sein d'unités situées au sein du département ou de la région (80 %). Prévues dans le statut militaire (prise en compte de l'intérêt du service), elles n'ont pas entraîné de sureffectifs.

La police dispose d'une emprise territoriale moins forte que la gendarmerie et, à l'échelle locale, de possibilités de réaffectation plus limitées. Les transferts ont été traités comme des opérations de restructuration, avec une forte implication des organisations syndicales. Elles ont fait l'objet d'un avis en commission administrative de la police nationale préalable aux modifications d'affectation et à la mutation des agents concernés. Les directeurs départementaux de sécurité publique (DDSP) ont recensé les vœux de mutation des agents qui ont pu effectuer trois choix, non contraints. La direction centrale de la sécurité publique (DCSP – devenue direction nationale de la sécurité publique en 2024) a proposé une affectation finale.

La direction générale de la police nationale confirme que dans 23 des 41 circonscriptions de police restructurées entre 2003 et 2006, plus de la moitié des membres du corps d'encadrement et d'application (CEA) a été réaffectée dans le même département. Or, 82 % de ces départements présentaient des sureffectifs au 31 décembre 2020. Sur les 100 circonscriptions de police dont le sureffectif était supérieur à 10 %, 28 ont bénéficié d'un apport de personnel « restructuré » représentant plus de 10 % de leur clé de répartition.

Les données actualisées à fin 2023 montrent que les sureffectifs de ces 28 CPN se sont amplifiés, en dehors de tout transfert. Ayant accueilli 231 policiers concernés par les restructurations entre 2003 et 2013, elles présentaient à fin 2020 un sureffectif cumulé de 436 ETP, qui est passé à 450 ETP fin 2023 (cf. annexe n° 11).

**Tableau n° 5 : évolution des sureffectifs dans dix CPN ayant accueilli du personnel issu des opérations de transfert**

| *Dép.* | CPN | Année de transfert | Effectifs restructurés affectés dans la CPN | Sureffectif 2020 | Sureffectif 2023 |
|---|---|---|---|---|---|
| *59* | Maubeuge | 2011 | 19 | 36 | 28 |
| *71* | Montceau-les-Mines | 2005 | 17 | 6 | 7 |
| *59* | Cambrai | 2003 | 14 | 18 | 24 |
| *55* | Bar le duc | 2003 | 13 | 12 | 10 |
| *34* | Agde | 2003 | 12 | 12 | 9 |
| *77* | Provins | 2003 | 12 | 26 | 24 |
| *89* | Sens | 2004 | 11 | 11 | 13 |
| *42* | Roanne | 2011 | 11 | 26 | 29 |
| *81* | Albi | 2011 | 10 | 10 | 31 |
| *24* | Bergerac | 2011 | 10 | 30 | 29 |

*Source : DGPN*

Compte tenu du libre choix d'affectation laissé au personnel restructuré, les restructurations n'ont pas conduit à orienter les policiers vers les circonscriptions où les besoins étaient les plus élevés. À l'inverse, des sureffectifs ont été aggravés dans certaines circonscriptions de police nationale, en distorsion avec les enjeux de délinquance qu'elles rencontrent. Ces déséquilibres pèsent nécessairement sur les perspectives de redéploiement ultérieurs : par exemple, le sureffectif de la CPN de Provins ne favorise pas un accord de transfert entre les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, en-dehors de toute considération opérationnelle.

La situation des CPN concernées ne résulte qu'en partie des opérations de transferts réalisées il y a dix ou vingt ans. Elles témoignent surtout d'une absence de maîtrise des sureffectifs par la DGPN, qui résulte notamment des modalités du dialogue social dans la police nationale. Tout en reconnaissant la situation, la direction générale de la police nationale indique qu'elle relève aussi de décisions politiques, comme par exemple la création de nouveaux quartiers de reconquête républicaine (Maubeuge), de décisions discrétionnaires de renfort de certaines unités (Albi) ou encore de l'engagement du Président de la République de ne pas diminuer les effectifs des circonscriptions durant son mandat (ce qui a entraîné un maintien des effectifs au niveau de 2016 dans toutes les circonscriptions de police nationale).

Dans tous les cas, les transferts de zones de compétence ne peuvent conduire à des réaffectations en contradiction avec les intérêts du service. La direction générale de la police nationale devra veiller à ce que les redéploiements futurs soient assortis de mécanismes limitant les sureffectifs et incitant à la mutation vers les zones en tension.

Enfin, en raison de la réforme de la police nationale (mise en place des directions départementales et interdépartementales de la police nationale - DDPN et DIPN), l'outil dit de « clé de répartition », qui servait de référence à la détermination des sur ou sous-effectifs des commissariats, n'est plus actualisé depuis janvier 2024. La DGPN doit reprendre ce suivi afin de permettre une répartition équilibrée des effectifs sur le territoire.

**La question du « *ratio* de remplacement » policiers-gendarmes**

Compte tenu des différences de statut, d'organisation et de cycles horaires des policiers et des gendarmes, la reprise d'une zone police par la gendarmerie nécessite en général un volume d'effectifs moindre. Dans sa note thématique de juillet 2023, la Cour indiquait que le *ratio* communément admis au sein du ministère de l'intérieur était celui du remplacement d'un ETP de policier par 0,77 ETP de gendarme[37]. Toutefois, ce *ratio*, établi sur la base de transferts anciens, doit être utilisé avec prudence.

Les dernières opérations de transferts ont été réalisées dans des contextes budgétaires contrastés : les mouvements de 2003-2006 ont été accompagnés plus favorablement que ceux de 2010-2014. Elles ne se sont donc pas déroulées, à situation comparable, avec le même *ratio* d'effectifs de remplacement.

Ce *ratio* n'a lui-même qu'une valeur relative. Lorsque le transfert d'une zone est pressenti, il peut arriver que les effectifs des unités concernées soient réduits pour limiter l'ampleur des mutations à réaliser. De même, il ne tient pas compte des effectifs de réservistes, utilisés plus largement dans la gendarmerie que dans la police.

Enfin, à moyen terme, l'évolution des effectifs de policiers et gendarmes dans une zone donnée dépend de celle des enjeux de sécurité locaux. La gendarmerie indique avoir augmenté les effectifs de plusieurs de ses unités postérieurement à la reprise de certaines circonscriptions de police nationale, dans le cadre des orientations gouvernementales, pour tenir compte des créations de quartiers de reconquête républicaine (QRR), de zones de sécurité prioritaires (ZSP) ou en raison de l'évolution de la délinquance et de la population (en augmentation de 13 % en dix ans à Persan (Val d'Oise) par exemple).

[37] Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, note thématique, juillet 2023.

# II - Des transferts abandonnés pour maintenir des implantations de chaque force sur l'ensemble du territoire

Le partage des zones de compétence de la police et la gendarmerie nationales sur le territoire obéit, aujourd'hui encore, à une logique territoriale : la police dans les villes et la gendarmerie dans les secteurs ruraux et péri-urbains.

Cet ancrage historique, *a fortiori* lorsqu'il est mis en perspective avec les caractéristiques économiques et sociales de chaque territoire, a eu pour conséquence de structurer durablement l'attractivité géographique des postes proposés aux policiers et aux gendarmes.

## A - Des communes maintenues en zone police pour des raisons d'attractivité

La direction générale de la police nationale justifie sa présence sur l'ensemble du territoire, y compris dans les chefs-lieux de départements très ruraux, par le fait que la police ne peut être nationale autrement qu'en exerçant ses compétences sur l'ensemble du territoire.

Cet argument discutable (cf. *supra*), traduit une autre préoccupation. En effet, comme de nombreuses autres administrations, la police nationale doit concilier, d'une part, des besoins opérationnels principalement localisés en Île-de-France et au cœur des grandes agglomérations et, d'autre part, un vivier de recrutement national, y compris rural et périurbain. Dans ces conditions, la direction générale de la police nationale refuse de transférer certaines circonscriptions de police nationale à la gendarmerie nationale, alors même que les 76 plus petites regroupent moins de 3 000 postes de gardiens de la paix.

### 1 - Des besoins opérationnels principalement concentrés dans la région Île-de-France, confrontés à un vivier de recrutement national

Une part majeure de l'activité des services de police se concentre en Île-de-France. La DGPN est confrontée à la nécessité d'adapter sa politique d'affectation à ces exigences opérationnelles.

Pour cette raison, elle a mis en un place un concours spécifique à l'Île-de-France, en plus du concours national de recrutement des gardiens de la paix. Dans le premier cas, les candidats s'engagent à servir au moins huit ans dans leur première région d'affectation (en l'occurrence, l'Île-de-France) et dans le second, à y servir au moins cinq ans.

Les tableaux suivants montrent, d'une part, l'importance du recrutement opéré *via* le concours spécifique Île-de-France (environ 30 % des places)[38] et, d'autre part, le poids des premières affectations en région francilienne dans le concours national, 47 % de ses lauréats rejoignant un département francilien à l'issue de leur formation.

**Tableau n° 6 : répartition des cohortes d'élèves gardiens de la paix, par concours, en 2023**

| | Concours national | Concours Île-de-France | Total |
|---|---|---|---|
| Promotion 266 | 444 | 265 | 709 |
| Promotion 267 | 394 | 126 | 520 |
| Promotion 268 | 995 | 312 | 1 307 |
| Promotion 269 | 422 | 249 | 671 |
| **Total** | **2 255** | **952** | **3 207** |

*Source : Cour des comptes, d'après DGPN*
*NB : En 2023, 7 élèves ont également été recrutés* via *un concours délocalisé en Polynésie française (promotion 269).*

**Tableau n° 7 : gardiens de la paix dont la première affectation est située en Île-de-France, en 2023**

| | Concours national | Concours Île-de-France | Total |
|---|---|---|---|
| Promotion 266 | 282 sur 444, soit 63,5 % | 264 sur 265, soit 99,6 % | 546 sur 709, soit 77 % |
| Promotion 267 | 171 sur 394, soit 43,4 % | 126 sur 126, soit 100 % | 297 sur 520, soit 57 % |
| Promotion 268 | 454 sur 995, soit 45,6 % | 311 sur 312, soit 100 % | 765 sur 1 307, soit 59 % |
| Promotion 269 | 152 sur 422, soit 36,0 % | 249 sur 249, soit 100 % | 401 sur 671, soit 65 % |

*Source : Cour des comptes, d'après DGPN*
*Lecture : Parmi les 444 élèves de la promotion 266 issus du concours national, 282 ont été affectés à l'issue de leur scolarité dans un département francilien (75, 77, 78, 91, 92, 93, 94 et 95), soit 63,5 % de la cohorte issue dudit concours.*

[38] Le concours national à affectation Île-de-France, prévu à l'article 6 du décret n° 2004-1439 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, dans sa rédaction issue du décret n° 2009-1551 du 14 décembre 2004, a été mis en place à partir de 2009 et maintenu jusqu'à ce jour.

Alors que les taux d'affectation en Île-de-France en sortie d'école témoignent du poids de cette région dans l'activité opérationnelle de la police nationale, de très nombreux gardiens de la paix sont originaires d'autres régions et aspirent à y retourner, afin de s'y installer durablement.

**Tableau n° 8 : départements de résidence puis d'affectation de vingt élèves de la promotion 165, entre 2000 et 2024**

| *Résidence avant l'entrée en école* | Première affectation (2000) | Affectation N+10 (2010) | Affectation N+15 (2015) | Affectation N+20 (2020) | Affectation actuelle (2024) |
|---|---|---|---|---|---|
| *66* | 75 | 78 | 78 | 35 | 35 |
| *71* | 75 | 13 | 13 | 13 | 64 |
| *31* | 75 | 31 | 31 | 31 | 31 |
| *24* | 77 | 24 | 24 | 24 | 24 |
| *59* | 93 | 77 | 13 | 13 | 13 |
| *47* | 77 | 77 | 77 | 77 | - |
| *13* | 75 | 13 | 13 | 13 | 35 |
| *31* | 75 | 24 | 31 | 31 | 31 |
| *59* | 92 | 07 | 07 | 07 | 07 |
| *82* | 42 | 42 | 42 | 42 | 42 |
| *59* | 60 | 59 | 59 | 59 | 59 |
| *38* | 69 | 69 | 69 | 69 | 69 |
| *971* | 75 | 971 | 971 | 971 | 971 |
| *94* | 77 | 86 | 86 | 86 | 86 |
| *26* | 91 | 26 | 26 | 26 | 26 |
| *31* | 42 | 25 | 25 | 25 | 25 |
| *44* | 75 | 44 | 44 | 44 | 44 |
| *31* | 94 | - | - | - | - |
| *92* | 75 | 95 | 95 | 95 | 95 |
| *59* | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 |

*Source : Cour des comptes, d'après DGPN*
*Légende : cases bleues (affectation en Île-de-France), numéros en rouge (département d'affectation du fonctionnaire identique à son département de résidence avant l'entrée en école)*
*Lecture : Troisième ligne, le fonctionnaire, originaire de Haute-Garonne (31), a été affecté à Paris (75) en sortie d'école puis a regagné son département d'origine à N+10 et ne l'a plus quitté.*

Le tableau n° 8 présente les parcours géographiques d'un échantillon de 20 gardiens de la paix issus de la promotion 165 de 2000, depuis leur sortie d'école jusqu'à ce jour. Trois constats peuvent en être tirés :

- alors que 16 d'entre eux ont été affectés en Île-de-France à leur sortie d'école en 2000 (cases bleues), ils n'étaient plus que deux à l'être en 2024, soit un recul de 86 % ;
- ils sont près de 40 % à avoir été affectés dans leur département d'origine, très majoritairement après 10 ans de service (en rouge) ;
- 80 % d'entre eux sont affectés dans le même département en 2024 qu'en 2010, traduisant ainsi une absence de mobilité géographique après les 10 ans de service francilien.

Le même constat peut être opéré pour les policiers adjoints, dont le recrutement est effectué au niveau des zones de défense et de sécurité[39].

En effet, 89 % des lauréats des concours 2021, 2022 et 2023 n'avaient candidaté qu'auprès d'une seule zone de défense, alors que des candidatures multiples auraient renforcé leurs chances de succès, témoignant ainsi de l'importance du facteur géographique dans leur démarche. Par ailleurs, l'analyse du choix d'affectation formulé par 112 policiers adjoints incorporés au cours des mois de janvier, mars et mai 2023[40] montre que 72 % ont rejoint un poste dans leur département de résidence, ce taux atteignant 91 % si l'on considère la région de résidence.

Le critère géographique apparaît donc déterminant dans les choix de carrière des policiers, indépendamment de la localisation des besoins opérationnels.

### 2 - Des circonscriptions de police maintenues pour permettre des mutations sur tout le territoire

La direction générale de la police nationale est donc confrontée à la nécessité d'équilibrer entre des besoins opérationnels principalement concentrés en Île-de-France et les aspirations de ses fonctionnaires à retrouver leur département ou région d'origine.

[39] Il existe sept zones de défense et de sécurité en métropole (Paris, Nord, Ouest, Sud-ouest, Sud, Sud-est, Est) et cinq en outre-mer (Antilles, Guyane, Sud de l'océan indien, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française).
[40] Échantillon réalisé par la DGPN.

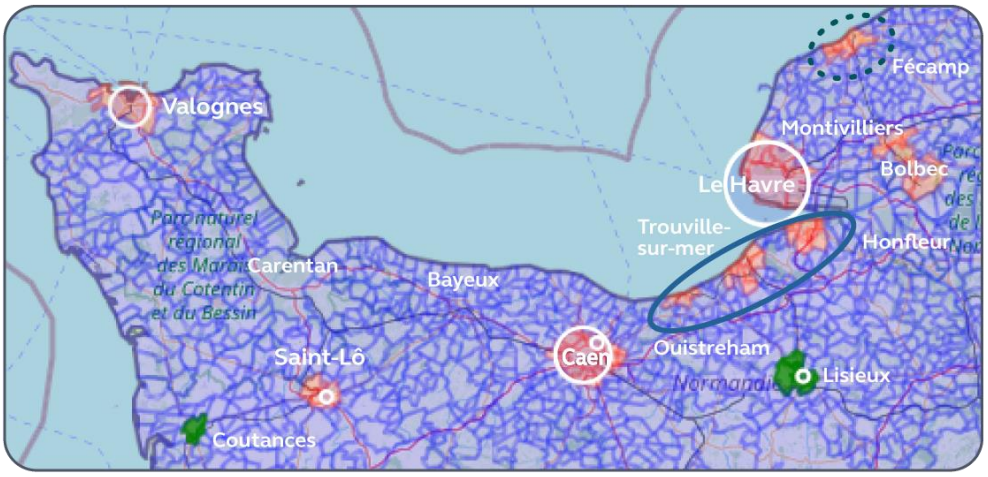
Cela explique vraisemblablement le manque d'ambition de la note commune des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales du 30 octobre 2023, dont les propositions de transfert de petites circonscriptions de police nationale à la gendarmerie nationale se limitent à quelques communes, dont les enjeux opérationnels n'apparaissent pas de premier ordre, couvrant des populations limitées, telle que Cleurie, dans les Vosges, située à proximité de la CPN de Remiremont (647 habitants).

D'ailleurs, la DGPN n'a pas donné suite aux 16 propositions complémentaires de transfert de certaines CPN formulées par la gendarmerie nationale, évoquant une *« logique de cohérence territoriale »* dans des zones littorales et frontalières. Tel est le cas des circonscriptions de police nationale de Dives-sur-Mer, Trouville-Deauville et Honfleur, dans le Calvados. Or, force est de constater que la discontinuité territoriale observée entre ces trois circonscriptions n'accrédite pas cet argument (carte ci-dessous, encadré bleu), pas plus d'ailleurs que les indicateurs démographiques ou de délinquance. En l'espèce, la direction générale de la police nationale semble donner la priorité aux enjeux d'attractivité « géographique » et non de concentration de ses moyens sur les circonscriptions les plus exposées ou en difficulté.

La note adressée par le préfet du Calvados au directeur général de la police nationale le 9 juin 2021 en témoigne clairement. Le préfet proposait de transférer la circonscription de police nationale de Lisieux en zone gendarmerie, en contrepartie de l'extension de la zone police à six communes de l'agglomération de Caen. Le préfet signalait toutefois que cette proposition n'épuisait pas la question de la répartition des forces dans le département, qui se heurte notamment à la situation des trois CPN littorales, dont il soulignait la *« vulnérabilité* [et] *l'isolement »*. Pour autant, il reconnaissait que *« la sensibilité sociale probable d'un transfert de ces trois circonscriptions constituera un obstacle à* [sa] *mise en œuvre dans un délai raisonnable »*. En l'espèce, l'enjeu opérationnel est rétrogradé au second plan.

De tels constats pourraient, sans nul doute, être transposés à la circonscription de police nationale de Fécamp, en Seine-Maritime (carte ci-après, encadré bleu en pointillé).

**Carte n° 7 : discontinuité entre les trois CPN de Dives-sur-Mer, Trouville-Deauville et Honfleur (Calvados) et isolement géographique de celle de Fécamp (Seine-Maritime)**




*Source : Cour des comptes d'après Data.gouv (compétence territoriale pn gn)*

Ainsi, les mobilités géographiques opérées depuis les grandes agglomérations vers les plus petites CPN au titre de ce qui est improprement être qualifié de « droit au retour » se cumulent avec les souhaits, par ailleurs compréhensibles, exprimés par les fonctionnaires de pouvoir servir au sein de territoires considérés comme plus attractifs, ou en tout cas moins exposés aux phénomènes de délinquance, que ceux qu'ils ont connu lors de la première partie de leur carrière.

Dans ces conditions, la direction générale de la police nationale devrait réfléchir à une nouvelle stratégie de recrutement et d'affectation de ses fonctionnaires qui ne conduise pas à fragiliser des CPN (cf. *supra*).

**Un cas particulier : Fleury-Mérogis, commune d'implantation du plus important centre pénitentiaire d'Europe**

La direction générale de la gendarmerie nationale souhaite transférer en zone police la commune de Fleury-Mérogis et l'intégrer à la CPN de Sainte-Geneviève-des-Bois, mais la direction générale de la police nationale n'y est pas favorable.

En effet, la présence du centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis induit un surcroît d'activité judiciaire pour la gendarmerie nationale, en raison des faits commis au sein de l'établissement. Ces procédures, dont la prise en charge représente – selon la DGGN – l'équivalent de 16 militaires et 2 OPJ détachés de la communauté de brigades de Bondoufle (hors transfèrements judiciaires), pèsent sur l'activité de la compagnie et induisent un report de la charge opérationnelle sur les unités limitrophes.

Ce transfert emporterait donc des conséquences opérationnelles majeures pour la direction départementale de la police nationale de l'Essonne, bien supérieures à celles d'une commune de 13 917 habitants. Au regard de l'asymétrie de la répartition de la charge de police judiciaire au niveau national, ce transfert apparaît donc inopportun.

## B - En zone gendarmerie, soutenir l'attractivité de territoires parfois enclavés et éloignés des centres urbains

La question de l'impact de l'implantation géographique sur l'attractivité des postes se pose en des termes différents au sein de la gendarmerie nationale, pour deux raisons majeures.

D'une part, contrairement à la police dont le maillage territorial se concentre sur les grandes agglomérations, les chefs-lieux de département et quelques CPN parfois isolées, la gendarmerie dispose d'un réseau de 3 049 brigades et d'emprises foncières nombreuses à travers, notamment, le siège des groupements de gendarmerie et des sections de recherches.

Dès lors, les militaires de la gendarmerie nationale sont susceptibles d'être affectés sur 100 % du territoire national, exception faite du ressort de la préfecture de police de Paris, où la gendarmerie compte néanmoins quelques emprises (DGGN, garde républicaine, services spécialisés, etc.).

D'autre part, l'article L. 4145-2 du code de la défense dispose que *« les officiers et sous-officiers de gendarmerie, du fait de la nature et des conditions d'exécution de leurs missions, sont soumis à des sujétions et des obligations particulières en matière d'emploi et de logement en caserne »*. En cela, il pose le principe que le casernement constitue la règle pour l'ensemble des militaires de la gendarmerie nationale, hors corps techniques et administratifs.

Pour cette raison, la gendarmerie ne rencontre pas de difficulté à affecter des militaires dans des zones tendues (grandes métropoles, littoral, etc.) puisque la concession de logement pour nécessité absolue de service « neutralise » les enjeux liés au coût du logement. À l'inverse, elle doit fréquemment contractualiser avec les militaires affectés dans des territoires où les perspectives d'emploi du conjoint et de scolarisation des enfants sont limitées. Il s'agit, en l'espèce, de réserver aux militaires qui acceptent de rejoindre ces territoires une priorité dans leurs choix d'affectation futurs.

**Différence d'attractivité d'un département entre les deux forces : l'exemple de la Haute-Savoie**

La Haute-Savoie constitue une illustration intéressante des enjeux d'attractivité pour la police et la gendarmerie nationales, car elle est marquée par des indicateurs démographiques et économiques qui la distinguent des autres départements du territoire métropolitain :

- une croissance démographique forte : selon l'Insee, la population du département est ainsi passée de 630 654 habitants en 1999 à 866 490 en 2024, soit une croissance de 37 %, contre 13 % sur la même période pour l'ensemble du territoire métropolitain ;
- une proximité avec la Suisse et l'Italie qui offre de nombreuses perspectives d'emploi (sur les 90 000 travailleurs frontaliers actifs en Suisse, 75 % résident dans le département de la Haute-Savoie)[41] ;
- une industrie structurée autour de trois pôles d'excellence couvrant un large spectre économique (décolletage et mécatronique, industries créatives, sports et loisirs) représentant environ 1 600 entreprises[42] ;
- un taux de chômage structurellement plus faible qu'au niveau national, de l'ordre de 5,5 % contre 7,3 % au niveau national en 2022[43] ;
- un revenu médian parmi les plus élevés du pays, juste derrière Paris, les Hauts-de-Seine et les Yvelines (28 120 €), tiré à la hausse par l'arc lémanique.

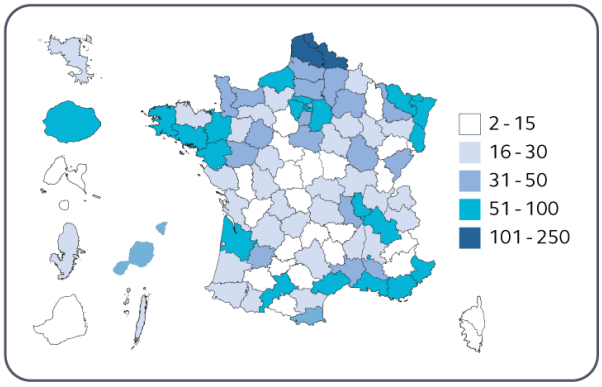
Compte tenu de ces indicateurs économiques très favorables, les loyers médians y sont très élevés : 14,7 €/m² dans l'agglomération d'Annemasse et 13,4 €/m² dans celle d'Annecy, contre 12,1 €/m² dans l'agglomération de Lyon – siège de la zone de défense et de sécurité – ou bien encore 12 €/m² dans celle de Bordeaux et 11,5 €/m² dans celle de Lille[44].

Ainsi, au-delà de ses nombreux atouts, la Haute-Savoie présente un coût du loyer prohibitif pour de nombreux fonctionnaires. L'enquête a relevé un phénomène similaire au sein du ministère de la justice. À l'inverse, le département est plus attractif pour les militaires de la gendarmerie nationale, qui bénéficient de logements concédés pour nécessité absolue de service et dont les conjoints peuvent, aisément, trouver un emploi, y compris très rémunérateur s'il est exercé en Suisse.

[41] Chiffres clés de la Haute-Savoie, 2022, CCI Auvergne-Rhône-Alpes.
[42] Chiffres clés de la Haute-Savoie, 2022, CCI Auvergne-Rhône-Alpes.
[43] Insee, *L'essentiel sur le chômage*, 2024, https://www.insee.fr/fr/statistiques/4805248#onglet-2
[44] Observatoire des loyers, consulté sur https://www.observatoires-des-loyers.org/.

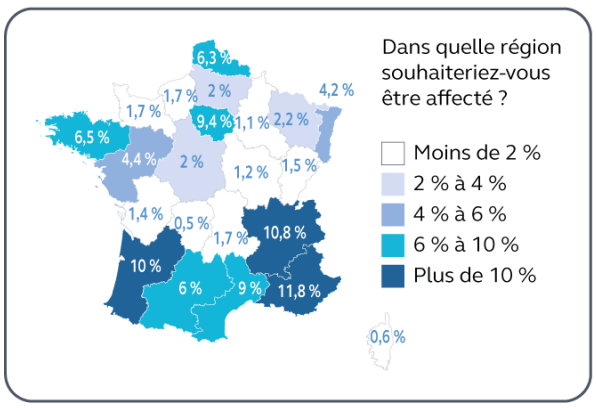
Une étude de la direction générale de la gendarmerie nationale sur la cohorte 2019 d'élèves sous-officiers montre que les anciennes régions Centre, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Limousin et Auvergne sont faiblement pourvoyeuses en recrues (carte n° 8) et moins attractives en sortie d'école (carte n° 9). D'autres régions apparaissent également peu attractives en sortie d'école, comme la Bourgogne-Franche-Comté, l'ancienne région Champagne-Ardenne et la Normandie. L'enjeu, pour la gendarmerie, est d'offrir aux sous-officiers, qui sont généralement affectés dans ces régions par l'effet du classement, des conditions d'accueil et de travail leur permettant de s'y projeter pour une durée suffisante.

**Carte n° 8 : département de naissance des élèves sous-officiers de la cohorte 2019**




*Source : DGGN*
*Note : deux personnels sont originaires de Wallis-et-Futuna et 71 sont nés à l'étranger.*

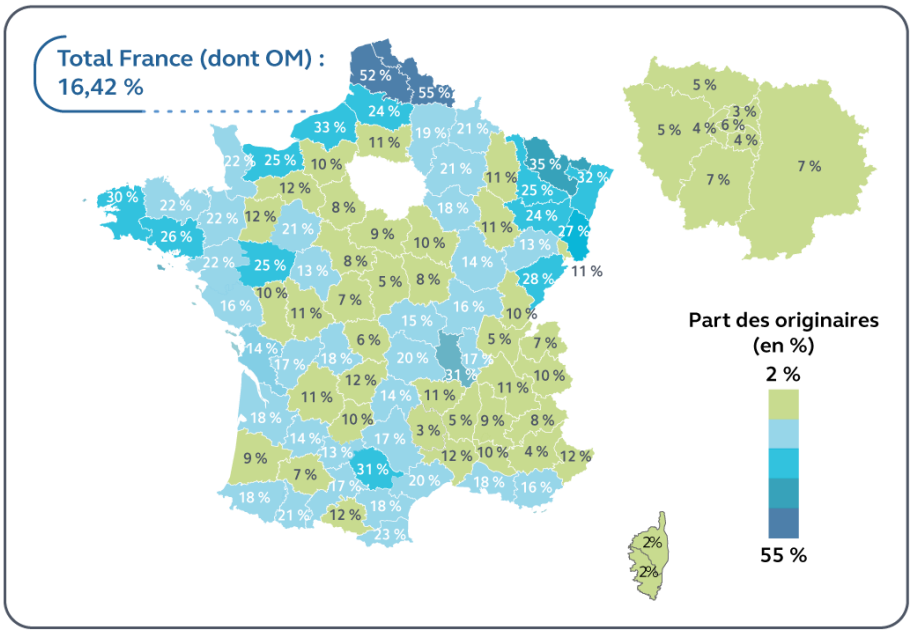
**Carte n° 9 : souhaits d'affectation des élèves sous-officiers de la cohorte 2019**




*Source : DGGN*

Enfin, comme dans la police, l'attractivité d'un groupement dépend de l'origine géographique des sous-officiers. Cette réalité, qui s'observe par la lecture croisée des cartes n° 8 et 9, est matérialisée par carte n° 10. Celle-ci présente la part de sous-officiers servant, au 31 décembre 2023, au sein de leur département d'origine. On constate que, si la moyenne nationale s'établit à 16 %, ils sont 52 % dans le Nord, 55 % dans le Pas-de-Calais, 30 % dans le Finistère, 35 % en Moselle et 32 % dans le Bas-Rhin.

**Carte n° 10 : part des sous-officiers de gendarmerie originaires du département au sein duquel ils servaient au 31 décembre 2023**




*Source : DGGN*

## C - Un dispositif « passerelle » entre police et gendarmerie insuffisamment mis à profit

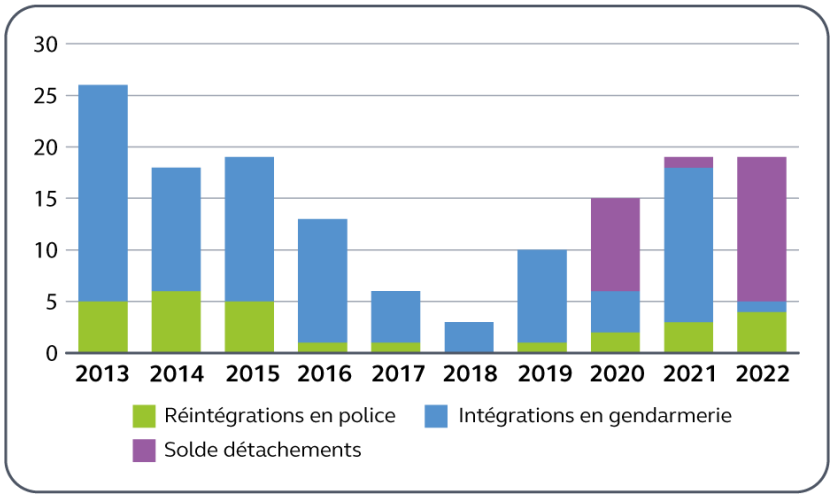
Un dispositif de « passerelle statutaire » a été mis en place en 2011 entre la police et la gendarmerie nationales, dans le prolongement de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Il prend la forme d'un détachement de deux ans, reconductible sur demande pour une période de trois ans, avec la possibilité de réintégrer sa force d'origine à tout moment.

Au cours de la première année de sa mise en œuvre, 50 postes ont été ouverts au sein de chacune des forces, conduisant au détachement de 41 policiers comme gendarmes et de 46 gendarmes comme policiers. La direction générale de la police nationale indique qu'en 2024, 53 postes ont été ouverts, suscitant 66 candidatures parmi lesquelles 27 ont abouti à un détachement dans la police.

Les données suivantes, transmises par la police nationale, livrent deux informations éclairantes. D'une part, ce dispositif est très largement méconnu puisqu'il ne concerne qu'une cinquantaine d'agents chaque année, soit la moitié de la cohorte de 2011 qui comptait 50 propositions de détachement par force, soit un total de 100. D'autre part, ce dispositif répond aux attentes des quelques agents concernés, puisqu'ils sont, *in fine*, très nombreux à être intégrés au sein de la force qui les a accueillis en détachement.

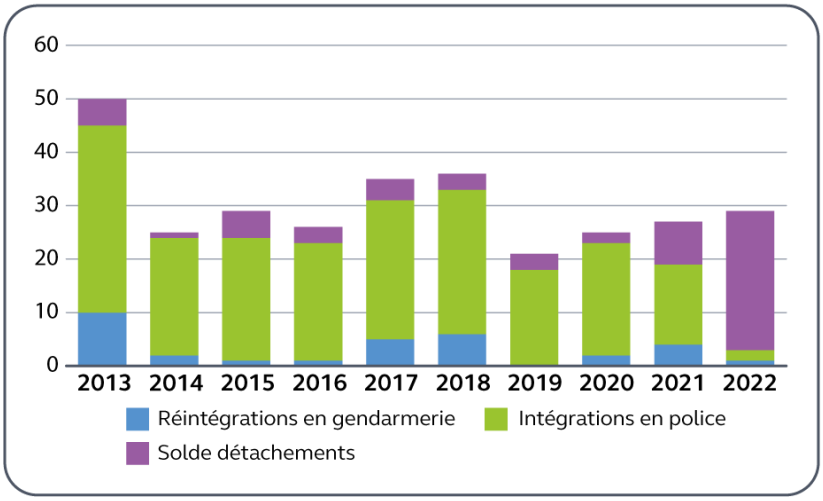
Ainsi, sur 26 policiers détachés dans la gendarmerie en 2013, 21 y ont été intégrés (80 %) ; de même, 35 des 50 gendarmes détachés dans la police en 2013 y ont été intégrés (70 %).

**Graphique n° 1 : bilan des détachements de la police vers la gendarmerie, entre 2013 et 2022**




*Source : Cour des comptes d'après DGPN*

**Graphique n° 2 : bilan des détachements de la gendarmerie vers la police, entre 2013 et 2022**




*Source : Cour des comptes d'après DGPN*

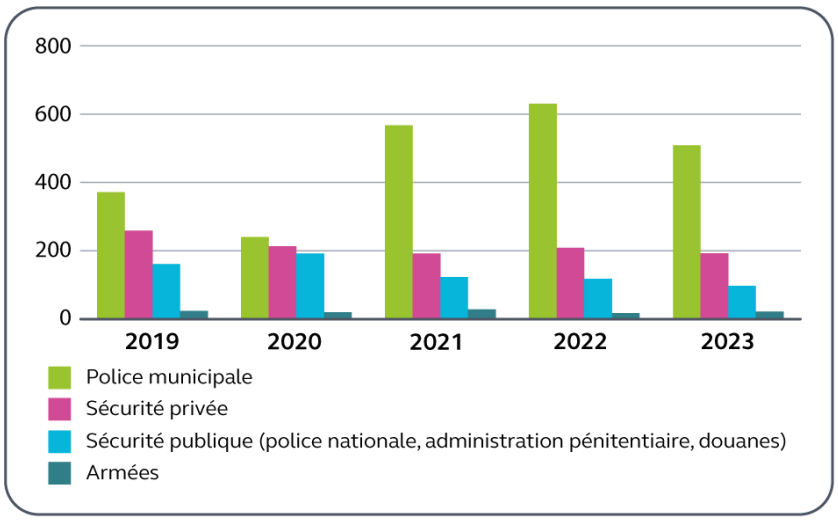
Il n'est pas possible de déduire de ces cohortes, non représentatives statistiquement, une quelconque appréciation du potentiel de perméabilité existant entre les deux forces. Elles permettent toutefois d'envisager favorablement l'hypothèse de transferts entre les deux forces.

Ce dispositif est insuffisamment mobilisé à l'occasion des opérations de transferts alors qu'il produirait des conséquences vertueuses : offrir aux agents une perspective de maintien sur le territoire lorsqu'ils y ont bâti leur vie familiale ; mettre à disposition de la force d'accueil une ressource formée et sensibilisée aux enjeux du territoire ; réduire le « recours » assumé aux sureffectifs dans la police nationale. La direction générale de la police nationale indique être favorable par principe à la promotion des dispositifs de détachement, tout en étant vigilante à un certain équilibre territorial entre ouvertures et fermetures de postes. La direction générale de la gendarmerie nationale, qui souligne avoir « perdu » 216 ETP au profit de la police nationale depuis l'entrée en vigueur de ce dispositif, est opposée à son élargissement aux strates d'encadrement, en raison des difficultés qu'elle rencontre déjà dans l'affectation de ses cadres dans les zones peu attractives. La Cour recommande de renforcer l'ampleur et l'attractivité du dispositif « passerelle » entre les deux forces, sans méconnaître les spécificités inhérentes au statut militaire de la gendarmerie nationale.

Ce point est d'autant plus important que l'essor des polices municipales constitue un facteur de concurrence majeure, notamment pour la police nationale dont la couverture territoriale est plus limitée. En témoigne l'exemple de cet ancien adjoint de sécurité à Toulouse qui, lauréat du concours de gardien de la paix dont il craignait qu'il l'oblige à rester plusieurs années en région parisienne alors qu'il était séparé avec un enfant à charge, a démissionné et rejoint la police municipale de Muret (commune de Haute-Garonne comptant 24 800 habitants et 10 policiers municipaux)[45].

À moyen et long terme, les polices municipales sont susceptibles de représenter une concurrence pour les viviers de recrutement des forces de sécurité intérieure. En revanche, à court terme, elles offrent une perspective de poursuite de carrière, en sus du dispositif « passerelle », en cas de transfert d'une commune d'une zone de compétence à l'autre (cf. graphique n° 3).

**Graphique n° 3 : reclassement des gendarmes ayant quitté la gendarmerie, entre 2019 et 2023**




*Source : Cour des comptes d'après DGGN*
*Lecture : en 2019, 372 gendarmes ayant quitté la gendarmerie ont rejoint une police municipale, 258 une entreprise de sécurité privée, 161 une force de sécurité publique et 24 une force armée.*

[45] La Gazette, *La police municipale, nouvel eldorado des policiers nationaux*, 4 décembre 2023, consulté en ligne.

À cet égard, les conditions de détachement ou d'intégration au sein d'un cadre d'emploi de la police municipale des membres des services actifs de la police et de la gendarmerie nationales ont été assouplies en 2020[46]. Désormais, ils bénéficient d'une durée de formation obligatoire préalable réduite de six à trois mois pour les postes d'agent de police municipale et de neuf à quatre mois pour les postes de directeur de police municipale.

Enfin, les enjeux d'attractivité s'observent également au sein des polices municipales, classées au septième rang des métiers les plus en tension[47]. Ainsi, au-delà des enjeux statutaires et de rémunération, à l'origine d'une forte concurrence entre collectivités locales, l'Association des maires de France (AMF) souligne que près de 40 % des lauréats du concours d'agent de police municipale en perdent le bénéfice, du fait de souhaits d'affectation géographique parfois trop restrictifs.

[46] Décret n° 2020-1243 du 9 octobre 2020 modifiant diverses dispositions statutaires relatives à la formation de certains cadres d'emploi de la police municipale.
[47] Panorama de l'emploi territorial, FNCDG, 11eme édition, 16 septembre 2022, cité par France Urbaine.

### _____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATION* _____

*Le bilan des transferts intervenus entre les zones police et gendarmerie est complexe à établir. L'absence d'indicateurs opérationnels harmonisés avant 2016, de même que l'absence de suivi budgétaire et immobilier par le ministère de l'intérieur, ne permet d'adopter qu'une approche estimative. En matière de gestion des ressources humaines, ces transferts ont contribué à accentuer des situations de sureffectifs, à l'issue d'un dialogue social visant à satisfaire les souhaits de mutation des agents. Au-delà des transferts passés, les sureffectifs sont par ailleurs globalement non maîtrisés par la police. Les rapports* ad hoc *réalisés* a posteriori *ont toujours conclu à l'effet positif de ces ajustements de zones, sans pouvoir appuyer cette analyse sur des éléments chiffrés. Ces constats mettent en évidence les lourdeurs induites par la logique de transferts par « vagues », de même que l'incapacité du ministère à en maîtriser les effets de bord. Ils invitent à renoncer aux transferts groupés et à privilégier une réflexion continue et des ajustements au fil de l'eau des zones police et gendarmerie.*

*Les modifications des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales devraient répondre à des objectifs de qualité de service et d'efficience des moyens publics. Dans de nombreux cas, ces priorités cèdent le pas face à des considérations de gestion des ressources humaines, voire de dialogue social dans la police nationale. Tout en les intégrant dans la réflexion, ces enjeux doivent être relativisés et ne peuvent en aucun cas être considérés comme prioritaires par rapport aux intérêts opérationnels du service.*

*À cet égard, il est regrettable que le dispositif de détachement croisé (« passerelle ») mis en place en 2011 entre la police et la gendarmerie nationales n'ait que très peu été utilisé. Bien que le statut militaire des gendarmes impose des modalités particulières de mise en oeuvre, cet instrument aurait pu être utilisé comme un outil d'accompagnement du changement, au profit des agents comme des deux forces. La Cour recommande de le développer.*

7. *Renforcer l'ampleur et l'attractivité des dispositifs de détachement entre les deux forces (ministère de l'intérieur).*

# Chapitre III

# Sortir de l'immobilisme pour répondre aux enjeux de sécurité publique des territoires

Les multiples freins à une réécriture d'ampleur de la carte, qu'ils tiennent aux réticences des élus locaux, aux enjeux d'équilibre entre les forces ou à la sensibilité de ce sujet au sein des forces de sécurité intérieure, ont conduit à en geler toute évolution.

Si les deux directions générales, comme certains acteurs locaux, semblent se satisfaire de ce *statu quo*, la répartition actuelle des forces est source de dysfonctionnements et d'inefficience. Alors qu'aucune modification des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales n'est intervenue depuis dix ans, il est indispensable que le ministère de l'intérieur s'empare de ce sujet et procède aux ajustements nécessaires.

## I - Un processus décisionnel bloqué

La modification des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales a des impacts sur de nombreux acteurs, locaux comme nationaux. Le ministre de l'intérieur, seule autorité habilitée à ajuster la carte, n'a pris aucune décision de transfert depuis dix ans.

## A - Des acteurs nationaux et locaux multiples, aux intérêts divergents

La répartition des zones de compétence de la police et la gendarmerie nationale est principalement portée, au niveau national, par la DGPN et la DGGN, ayant chacune leur vision du sujet. Au niveau local, le sujet concerne de nombreuses parties prenantes : les services déconcentrés du ministère de l'intérieur (préfet, direction départementale de la police nationale, commandant du groupement de gendarmerie), les représentants du ministère de la justice (procureur de la République au titre de la police judiciaire), de même que les élus des collectivités territoriales concernées.

### 1 - La DGPN veut rester présente dans tous les départements, tandis que la DGGN défend ses implantations en zone urbaine

Les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales reconnaissent que des ajustements de la carte sont possibles. Elles ont listé il y a quelques mois plusieurs circonscriptions de police nationale susceptibles d'être transférées en zone gendarmerie. De même, elles se sont accordées sur une méthodologie permettant d'identifier les zones concernées par des modifications potentielles[48]. Au-delà de ces points d'accord, les deux directions ont chacune leurs lignes rouges dans le traitement de ce dossier.

La police nationale revendique l'extension de la zone police sur l'intégralité des communes intégrées aux groupements de communes de type métropole. À l'inverse, elle considère qu'elle doit rester présente dans tous les départements et que le transfert de certains chefs-lieux en zone gendarmerie remettrait en cause son organisation au plan national. Pour autant, on notera que Paris et les départements de la petite couronne relèvent de la seule compétence de la police, sans que cela ne remette en cause le modèle national de la gendarmerie.

À l'inverse, la gendarmerie se dit en capacité de reprendre la plupart des circonscriptions de police nationale isolées avec un effectif moindre que l'effectif cible de la police nationale, mais refuse d'être cantonnée aux seules zones rurales. Elle fait valoir sa capacité à sécuriser des communes urbaines densément peuplées et à la délinquance élevée, citant le cas de

[48] Méthodologie proposée conjointement par les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans un courrier commun adressé au ministre de l'intérieur le 11 mai 2021 fondée sur le croisement d'une analyse centrale et locale, que les deux directions considèrent toujours valable – voir *supra*.

Persan dans le Val d'Oise (transféré en 2013) et réfute l'analyse de la police visant à étendre sa zone de compétence en périphérie des métropoles, qu'elle juge *« non justifié*[e] *au regard de l'adaptation du modèle gendarmerie à ces zones où les élus comme la population manifestent leur satisfaction »*. Elle demande que toute reprise de zone police par la gendarmerie donne lieu à un transfert budgétaire du programme budgétaire de la police (P176) vers celui de la gendarmerie (P152).

La gendarmerie s'oppose fortement au principe « d'échange compensé » qui a prévalu lors des dernières vagues de transferts (selon lequel le transfert d'une zone s'accompagne d'une rétrocession de la part de l'autre force d'un volume de population équivalent). Elle est ainsi favorable à la reprise de circonscriptions de police nationale *« à condition qu'il n'y ait pas de logique de compensation tant au niveau local que national »*. La direction générale de la police nationale demeure ouverte sur cette question de principe mais considère que les moyens transférés doivent être proportionnés aux transferts de charge.

Enfin, les réflexions sur l'organisation territoriale des forces s'inscrivent dans les enjeux de ressources humaines et de dialogue social de la police et de la gendarmerie, qui peuvent conduire à des blocages non fondés sur les enjeux de délinquance ou d'efficacité opérationnelle (cf. *supra*).

### 2 - Le ministère de la justice : l'enjeu du libre choix réel du service enquêteur

Le ministère de la justice rappelle que la répartition des forces de sécurité intérieure est un sujet qui relève d'abord du ministère de l'intérieur. L'enjeu pour l'autorité judiciaire est que chaque procédure soit traitée avec diligence et qualité, quel que soit le lieu où il a été commis.

En application de l'article 12-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix du service enquêteur, quelle que soit la force compétente sur le lieu où l'infraction a été commise. En pratique, la force territorialement compétente est saisie dans la plupart des cas, mais le magistrat demeure libre de saisir le service de son choix – police ou gendarmerie, selon les moyens à sa disposition, la logique de l'enquête ou encore son antériorité (regroupement de procédures judiciaires concernant des faits commis dans des zones géographiques des deux forces, logique de spécialisation).

La plupart des magistrats interrogés lors de l'enquête de la Cour ont fait état d'une situation de crise touchant les services de police judiciaire des commissariats de police avec lesquels ils travaillent. La situation préoccupante de l'investigation en zone police est également soulignée par la Conférence nationale des procureurs de la République. Ce contexte contraint fortement la réalité du libre choix du service enquêteur et influe sur l'analyse de la carte police-gendarmerie par l'autorité judiciaire. Sans remettre en cause la qualité intrinsèque de la filière judiciaire de la police, la situation actuelle les conduit, dans la plupart des cas étudiés par la Cour, à une réticence face à l'hypothèse d'une extension de la zone police sur leur territoire de ressort.

### 3 - Les maires, demandeurs d'un dispositif de sécurité publique adapté à leur territoire

Les maires rencontrés ont avant tout exprimé leur souhait de disposer d'une réponse adaptée à leur territoire et suffisamment dimensionnée, indépendamment de la force compétente.

Les associations d'élus sollicitées – Association des maires de France (AMF), Association des petites villes de France (APVF), France urbaine – ont surtout exprimé leur crainte d'un désinvestissement de l'État en matière de sécurité publique. L'AMF rappelle que plus de la moitié des communes ne disposent pas d'une police municipale. Les associations interrogées estiment l'État non transparent sur les moyens et effectifs consacrés à la sécurité dans un territoire donné. Alors que la dynamique globale est celle d'une croissance des dépenses locales en la matière (police municipale, vidéoprotection ou investissement immobilier), cette situation entraîne une crispation des élus sur les sujets de sécurité, dont celui des zones de compétence.

De manière générale, les élus se sont adaptés au mode de fonctionnement de la force compétente sur leur territoire et sont souvent réticents à en changer. Le transfert est considéré comme un facteur de risque à part entière. Les maires des zones gendarmerie sont très attachés à la notion d'ancrage territorial, liée notamment au logement des familles en caserne. Les associations d'élus mettent en avant la plus-value de ce modèle, tout en constatant qu'il est difficilement transposable dans les zones présentant des densités de population beaucoup plus fortes. Elles regrettent l'abandon du modèle de police de proximité par la police nationale comme son déficit d'image auprès de la population. Des demandes ponctuelles de passage en zone gendarmerie ont été signalées parmi les petites villes, dans le contexte des difficultés rencontrées par certaines circonscriptions de police nationale.

La direction générale de la gendarmerie nationale estime, quant à elle, qu'au regard des investissements des collectivités territoriales pour la construction des casernes et des logements de gendarmes, une adhésion des élus locaux au projet de redéploiement doit absolument être recherchée.

### 4 - Localement, des enjeux d'organisation internes à chaque force

Les réflexions sur les ajustements de zones sont, dans certains cas, connexes de sujets d'organisation internes à chaque force.

Dans le Val d'Oise, le préfet souhaiterait pouvoir transférer en zone gendarmerie une portion d'autoroute de 13 km (autoroute A1, de Survilliers à Roissy-en-France). Le sujet est ici moins celui des zones police-gendarmerie que celui de l'organisation de la police nationale : cette portion est sous la compétence de la CRS autoroutière Nord Île-de-France, qui relève de la préfecture de police de Paris et non de la direction interdépartementale de la police nationale du Val d'Oise. Géographiquement éloignée des zones d'intervention privilégiées par cette CRS, elle est en pratique délaissée. Cette situation est source de flou pour les acteurs locaux, y compris sur la force compétente en matière de police judiciaire. La DGGN, le procureur de la République et l'ensemble des acteurs locaux ont exprimé leur accord pour un transfert de zone. La préfecture de police de Paris a indiqué à la Cour son absence d'opposition au projet de transfert, mais renvoie la décision au directeur général de la police nationale.

À Toulouse, le sujet de l'extension de la zone police doit également inviter à revoir la répartition interne de quelques missions. À la différence d'autres grandes villes (Lyon, Bordeaux), la ville ne possède pas de CRS autoroutière pour assurer la sécurité des voies rapides urbaines (rocade). En dehors des heures de service de la brigade de sécurité routière, la gestion des accidents incombe aux unités de police secours. Concernant la filière judiciaire, le service de Toulouse, pourtant déjà en situation difficile, s'est vu confier par son siège de zone (Marseille) le traitement de quelques dossiers criminels. Cette situation pourrait difficilement perdurer si la zone police devait être étendue.

## B - Une décision de niveau ministériel, dont la priorité est sans cesse remise en cause

### 1 - Le ministre de l'intérieur, unique autorité décisionnaire

Les décisions relatives à la répartition des zones police et gendarmerie relèvent du ministre de l'intérieur. Le code général des collectivités territoriales fixe les conditions et modalités dans lesquelles est instauré ou supprimé le régime de police d'État dans une commune[49]. De même, les exceptions à la compétence police exclusive dans les communes soumises à ce régime (présence d'infrastructures de transports, communes nouvelles) sont décidées par arrêté du ministre de l'intérieur[50].

Conséquence de ce processus, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales traitent directement de ce sujet avec le cabinet du ministre, sans qu'aucune entité administrative n'assure la synthèse ou la contre-expertise de leurs positions. La police et la gendarmerie nationales sont placées, depuis 2009, sous la tutelle unique du ministre de l'intérieur. Cela aurait dû permettre de faire émerger une stratégie commune, et donc, d'aboutir à une révision plus substantielle de la carte que lorsque la gendarmerie relevait du ministère de la défense. Force est de constater que tel n'a pas été le cas.

Interrogé à l'occasion de l'enquête, le secrétaire général du ministère de l'intérieur indique ainsi que le sujet de la carte ne relève pas de son périmètre de responsabilité, et n'a formulé aucun commentaire sur les observations de la Cour. Concrètement, le secrétariat général, en charge de la fonction financière ministérielle et de celle de conseil et d'expertise juridique du ministère :

- ne détient pas les archives des transferts passés et des réflexions et arbitrages les ayant accompagnés ;
- n'est pas amené à formuler d'avis technique ou d'opportunité sur des projets de transfert, ni à suivre leur mise en œuvre ;
- ne sollicite ni ne réalise la synthèse des éventuelles remontées des préfets concernés par des transferts prévus ou réalisés ;

[49] Il s'applique de droit dans les chefs-lieux, et il est établi dans les autres communes par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés du budget et des collectivités locales en cas d'accord du conseil municipal, sinon par décret en Conseil d'État.
[50] Cf. annexe n° 4.

- ne chiffre ni ne vérifie le chiffrage du coût des transferts prévus ou réalisés présentés par la police ou la gendarmerie (indemnitaire, immobilier, etc.).

En l'absence de suivi de long terme au niveau ministériel, chaque projet de redéploiement conduit à la commande d'un rapport *ad hoc*, dont l'exploitation se heurte aux priorités du moment et à l'agenda national. Ces sujets sont en revanche suivis localement au niveau des préfectures, qui ont une connaissance fine et historique des enjeux associés.

### 2 - Un calendrier qui laisse peu d'opportunités à des mouvements d'ampleur

Le sujet de la répartition des zones de compétence police-gendarmerie est une question jugée sensible par les élus locaux. Dans ce contexte, sauf à ne pas rechercher leur adhésion – ce qui emporte des conséquences juridiques et matérielles[51] – les périodes précédant des échéances électorales sont particulièrement défavorables au lancement de ces travaux.

De plus, compte tenu des enjeux de ressources humaines et de dialogue social, il est complexe de préparer des mouvements de grande ampleur dans un contexte de forte mobilisation des forces de sécurité intérieure sur d'autres objets. Or, l'actualité des dernières décennies montre une succession ininterrompue de crises (attaques terroristes, mouvement des gilets jaunes, émeutes urbaines, crise sanitaire, etc.) et de grands événements à préparer (Coupe du monde de rugby, Jeux olympiques et paralympiques Paris 2024).

### 3 - La réforme de chacune des forces, plutôt que la révision de la carte

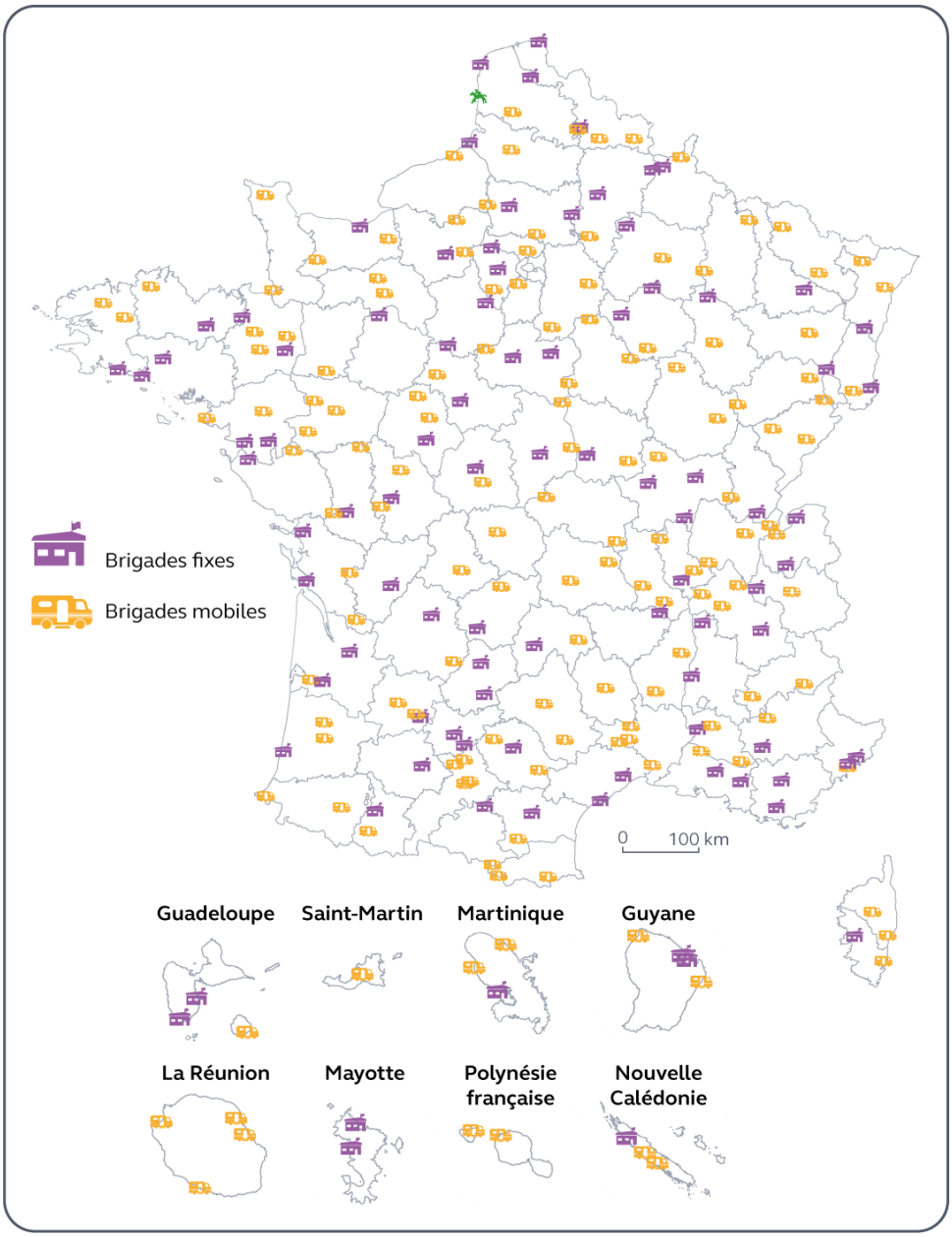
Dans la période récente, le ministère de l'intérieur a privilégié les projets de réforme interne de chaque force plutôt que la refonte de la carte police-gendarmerie.

[51] Nécessité d'un décret en Conseil d'État plutôt que d'un arrêté, difficulté à conduire les programmes immobiliers afférents.

La police a ainsi conduit une réforme profonde de son organisation et de sa gouvernance. Elle a consisté à créer, au 1er février 2024, des directions départementales ou interdépartementales de la police nationale, regroupant l'ensemble des agents – répartis par filières – sous un commandement hiérarchique territorial unique. Ces directions sont rattachées à la direction générale de la police nationale, tandis que les anciennes directions des services actifs (DISA) ont été transformées en directions nationales chargées du pilotage fonctionnel des filières (sécurité publique, police judiciaire, police aux frontières, renseignement territorial). Cette réforme a soulevé de nombreuses réticences de la part des anciennes directions, en particulier de police judiciaire, et sa mise en œuvre reste en cours d'appropriation.

La gendarmerie conduit, de manière simultanée, une révision de son implantation territoriale avec le plan « 200 brigades », annoncé en 2022 par le Président de la République. L'objectif annoncé était de renforcer le service public de la sécurité dans les territoires, alors que près de 500 brigades avaient été supprimées au début des années 2000, et d'adapter le maillage territorial de la gendarmerie aux évolutions de la démographie et de la délinquance. Cette mesure a été consacrée par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), qui prévoit la création de plus de 2 100 postes de gendarmes dans ce cadre. Le projet validé à ce jour comprend la création de 239 brigades de gendarmerie, dont une majorité de brigades mobiles (146), réparties dans tous les départements. Les premières créations sont intervenues à l'automne 2023.

**Carte n° 11 : la carte des 239 nouvelles brigades de gendarmerie (« Plan 200 brigades »)**




*Source : ministère de l'intérieur*

S'il est trop tôt pour porter une appréciation sur la portée et les effets de ces deux réformes, elles ne se sont pas accompagnées d'une réflexion sur la répartition croisée des forces de sécurité intérieure. La police comme la gendarmerie considèrent que ces deux plans sont sans incidence sur le sujet de la carte police-gendarmerie. Pourtant, s'agissant de la création des nouvelles brigades de gendarmerie, les choix d'implantation et les programmes immobiliers afférents pourraient contribuer à figer certaines répartitions territoriales. Plus globalement, ce plan pose la question des priorités de répartition territoriale des forces de sécurité intérieure. Par ailleurs, en cas de transfert de certains chefs-lieux à la gendarmerie, la nouvelle structuration de la police pourrait offrir des possibilités de rattachement interdépartementales aux unités de police hors sécurité publique (judiciaire, police aux frontières, renseignement territorial).

L'analyse des transferts passés montre que leur réalisation par vagues ne permet pas un suivi opérationnel fin, s'accompagne de surcoûts importants et de sureffectifs non maîtrisés. Ce constat invite à sortir d'une logique de grands mouvements groupés, pour privilégier des ajustements au fil de l'eau, plus adaptés à la nature même d'un sujet dont les déterminants sont évolutifs (population, délinquance, urbanisme) et territoriaux. Compte tenu de ces expériences passées, la direction du budget insiste sur la nécessaire mise en place, en amont de futures opérations de transfert, d'une méthodologie partagée entre les directions concernées du ministère de l'intérieur, afin d'assurer un suivi exhaustif, fiable et complet des coûts induits.

# II - Reprendre les transferts pour répondre aux enjeux locaux de sécurité

La carte des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales est figée depuis dix ans, et ne correspond plus aux enjeux de population ou de délinquance des territoires. Elle doit aujourd'hui faire l'objet d'ajustements pour répondre aux attentes de la population en matière de sécurité mais aussi pour employer chacune des forces là où elle est la mieux adaptée, dans une logique d'efficience.

## A - Les ajustements de zones de compétence, une dynamique à relancer

La plupart des tentatives de réécriture d'ensemble de la carte des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales ont échoué en raison de l'impossibilité de faire converger, à un « instant t », l'ensemble des parties prenantes. Il en ressort une asymétrie entre un

*statu quo* national et des critiques exprimées au niveau local sans qu'aucune réponse valable ne leur soit apportée. À cet égard, l'absence d'une structure administrative de synthèse, compétente pour suivre les enjeux liés à l'articulation entre les deux forces, constitue un point de fragilité majeur. Chaque direction générale poursuit sa propre stratégie, notamment immobilière, sans que jamais ne soit posée la question de l'opportunité du maintien de la force concernée sur le territoire concerné.

L'exemple de la métropole de Toulouse l'illustre parfaitement. À la suite de l'annonce par le Premier ministre, intervenue lors de la signature du contrat de sécurité intégrée de Toulouse, d'une *« réflexion prudente, concertée, sur le redécoupage des zones police et gendarmerie »*[52], un rapport préfectoral a été rendu au Gouvernement, formulant trois scénarios de redécoupage des zones de compétence de la police et de la gendarmerie au sein de la métropole. Toutefois et dans le même temps, la gendarmerie nationale a conduit deux projets de construction de caserne dans des communes limitrophes de Toulouse, Balma à l'est et Cugnaux au sud-ouest, dont le transfert avait été proposé dans les trois scénarios de redécoupage.

En l'espèce, l'importance des crédits engagés sur ces deux opérations (*a minima* 80 M€, dont 50 M€ pour le projet de Balma, financé par l'État, et 30 M€ pour celui de Cugnaux) constituera, sans nul doute, un frein à toute opération de redéploiement de la carte. En effet, la présence de telles emprises de la gendarmerie nationale sur ces deux communes y ancre sa présence et constituerait manifestement un obstacle à leur intégration au sein de la circonscription de police nationale de Toulouse.

La difficulté à avancer concrètement en matière d'évolution de la carte des zones de police et de gendarmerie s'observe sur l'ensemble du territoire, comme le montrent les cas de Saint-Gaudens, Thouars, Lisieux ou Longwy développés *supra*.

L'efficacité de l'action publique en matière de sécurité repose notamment sur la capacité du ministère de l'intérieur à optimiser l'articulation entre la police et la gendarmerie nationales dans les territoires. Or, depuis dix ans, aucun ajustement de zone n'a été réalisé, y compris dans des communes confrontées à des problématiques de sécurité patentes, et même en cas de consensus entre les deux directions générales. Il apparaît aujourd'hui indispensable que le ministre de l'intérieur se saisisse de son pouvoir décisionnel et ajuste les zones de compétence des forces pour répondre aux enjeux opérationnels locaux.

[52] Discours du Premier ministre, prononcé le 9 octobre 2020 à Toulouse.

Le ministre doit pouvoir s'appuyer, outre sur les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, sur le réseau des préfets et sur l'expertise des directions du secrétariat général du ministère (finances, immobilier, indicateurs de performance). Les préfets disposent en effet d'une connaissance fine des enjeux propres à chaque territoire, tandis que les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), offrent au niveau déconcentré une expertise sur les aspects budgétaires, immobiliers ou de ressources humaines.

La répartition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationale revêt un caractère sensible et, à certains égards, pose des questions de principe relevant du niveau politique. Cependant, ce constat ne saurait justifier le blocage complet des évolutions de zones observé depuis dix ans, en particulier dans les cas qui font consensus entre les deux forces. La Cour recommande dès lors de relancer la dynamique de transfert des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationale, dans une logique d'ajustement continu aux enjeux de sécurité locaux.

## B - L'intégration nécessaire de l'autorité judiciaire au processus décisionnel

Comme rappelé *supra*, la répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie ne vaut que pour la sécurité publique et n'emporte pas de conséquence en matière judiciaire. Toutefois et dans la pratique, l'autorité judiciaire confie quasi systématiquement les enquêtes aux services investigateurs de la force compétente territorialement au titre de la sécurité publique. Dans ces conditions, les réflexions relatives aux transferts de zone doivent intégrer une analyse de la capacité de la « nouvelle » force à absorber les flux et stocks de procédures.

L'exemple de Toulouse illustre une nouvelle fois cet enjeu. Constatant l'absence d'évolution de la carte en dépit des annonces faites par le Premier ministre lors de la signature du contrat de sécurité intégrée, le préfet a demandé au directeur départemental de la police nationale de réfléchir à un nouveau schéma de redécoupage des zones. Celui-ci a proposé, en retour, d'intégrer à la circonscription de police nationale de Toulouse quatre communes relevant actuellement de la gendarmerie nationale : Aucamville, Beauzelle et Cornebarrieu, sur un arc nord-ouest au-dessus de Toulouse, ainsi que Ramonville Saint-Agne, au sud de la ville et en dehors du périmètre de la métropole. Or, ces préconisations reposent sur l'analyse de l'existence de continuités urbaines, de la densité de population et du niveau d'activité opérationnelle mais pas de la capacité de la police nationale à absorber le flux de procédures judiciaires qui découlerait de ce transfert.

Le stock de procédures s'élevait au 31 décembre 2022 à 66 891 pour l'ensemble du ressort, dont 82 % pour la police nationale. Dès lors, nonobstant l'intérêt que pourrait revêtir ce transfert de zone au plan de la sécurité publique, la crise de la filière judiciaire au sein de la police nationale plaide en faveur de la réalisation d'un diagnostic de faisabilité précis, en lien direct avec l'autorité judiciaire.

Ce point constitue un écueil majeur qu'il conviendra de lever à l'avenir. La direction des affaires criminelles et des grâces indique que *« l'autorité judiciaire n'est pas consultée en amont de ces transferts, ceux-ci relevant des organisations internes de la police et de la gendarmerie nationales »*. Or, ils ne sont pas sans conséquence sur l'activité future des juridictions puisque la police nationale se heurte à un problème de gestion des stocks de procédures judiciaires que toute extension de sa zone de compétence ne pourrait qu'accroître.

Le président de la conférence nationale des procureurs généraux (CNPG) souligne, à cet égard, *« l'incapacité organisationnelle »* de la police nationale à connaître précisément la nature de ses stocks – constat au demeurant partagés par de nombreux interlocuteurs rencontrés au cours de l'enquête. Cette situation, accentuée par le fait que la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a limité à deux ans la durée des enquêtes préliminaires[53], contraint les parquets à devoir mettre en place des politiques de traitement et d'apurement des stocks, qui ont pu être qualifiées de *« nettoyage radical »*, voire de déni de justice, au cours des différents entretiens réalisés par la Cour dans le cadre de l'enquête. Pour cette raison, la CNPG a sollicité l'ouverture d'un nouveau motif de classement des procédures pour *« carence des services »*.

**Politique de traitement et d'apurement des stocks : l'exemple du parquet de Grasse**

Le ressort du parquet de Grasse compte quatre commissariats situés à Antibes, Cagnes-sur-Mer, Cannes et Grasse. Face à l'importance des stocks de procédures judiciaires accumulés par chacun d'eux, le procureur de la République a mis en place une expérimentation visant à réduire le stock initial afin de mieux contrôler les flux entrants de procédures et, *in fine*, de contrôler le volume du stock de procédures.

[53] Article 75-3 du code de procédure pénale : *« La durée d'une enquête préliminaire ne peut excéder deux ans à compter du premier acte de l'enquête, y compris si celui-ci est intervenu dans le cadre d'une enquête de flagrance »*.

Cette stratégie a été mise en œuvre en deux temps :

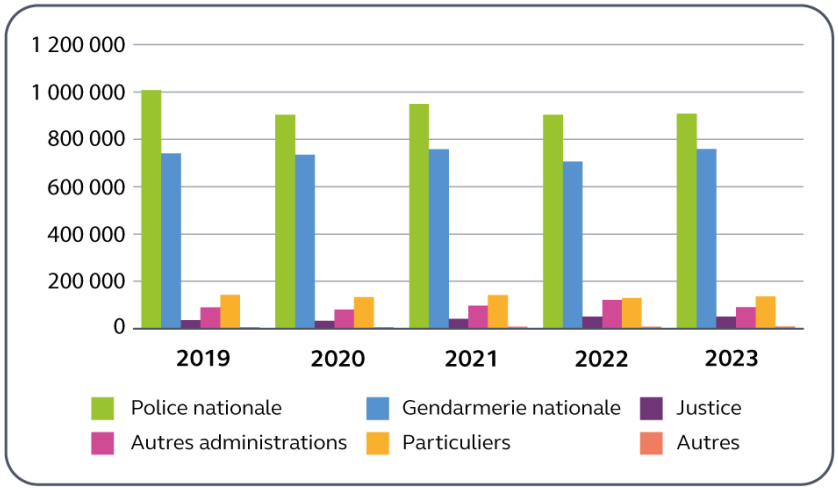
- classement massif de très nombreuses procédures anciennes, qui a permis de porter le nombre de dossiers par enquêteurs d'environ 130 à 150, la situation de certains portefeuilles cannois comportant plusieurs centaines de procédures tirant cette moyenne à la hausse, à un niveau moyen compris entre 60 et 80 (par exemple, en 2021, 1 200 procédures ont été classées pour le seul commissariat d'Antibes) ;
- désignation de magistrats du parquet chargés, par secteur géographique, d'assurer le suivi des actes d'enquêtes et de pallier l'insuffisance de hiérarchie intermédiaire au sein des commissariats.

Cette procédure, qui implique comme dans les autres ressorts de délaisser certains contentieux au profit d'une mobilisation des ressources disponibles sur d'autres (ex : violences intrafamiliales), a permis de conserver un niveau de stock admissible au sein des trois plus petits commissariats.

En revanche, elle n'a pas produit les effets escomptés à Cannes, où le nombre d'enquêteurs est passé de 82 en 2018 à 54 en 2024 (- 34 %).

Le graphique suivant détaille, de 2019 à 2023, l'origine des procédures transmises aux parquets. Il montre que la police et la gendarmerie nationales représentent en moyenne 86 % desdites procédures, dont 48 % pour la police et 38 % pour la gendarmerie.

**Graphique n° 4 : détail de l'origine des procédures transmises aux parquets, entre 2019 et 2023**




*Source : Cour des comptes, d'après DACG, SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP*

L'évaluation, y compris par l'autorité judiciaire, de la capacité des services à gérer le stock et absorber le flux de procédures judiciaires inhérents à un transfert de zone devrait constituer un préalable indispensable à la mise en œuvre de celui-ci, dans un contexte de difficultés au sein de la filière judiciaire de la police nationale. La Cour recommande de solliciter l'avis formel de l'autorité judiciaire avant de transférer une commune d'une zone de compétence à l'autre. La direction des affaires criminelles et des grâces comme la direction générale de la gendarmerie nationale y sont favorables. La direction générale de la police nationale, qui considère qu'il s'agit d'un sujet d'organisation propre au ministère de l'intérieur, y est opposée.

## C - Les polices municipales, « troisième force » des politiques locales de sécurité

Au 31 décembre 2022, la France comptait 27 131 policiers municipaux répartis dans 4 558 communes et groupements de communes, ainsi que 8 097 agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Cela représente, depuis 2013, une augmentation de 36 % pour les policiers municipaux et de 28 % pour les ASVP. Le ministère de l'intérieur estime que cette progression se poursuivra dans les années à venir, avec une estimation de 11 000 recrutements supplémentaires d'ici 2026.

Signe de leur montée en puissance, 226 polices municipales sont désormais dotées d'une brigade cynophile (contre 102 en 2013, soit une augmentation de 122 %), pour un total de 437 chiens. Par comparaison, la police nationale compte 171 brigades cynophiles fortes de 472 chiens.

De même, à fin 2021, 14 819 agents de police municipale étaient dotés d'une arme à feu de poing, soit 58 % des effectifs. Ils sont également 5 025 à être équipés d'un pistolet à impulsion électrique et 4 756 à l'être d'un lanceur de balles de défense (catégories B et C)[54].

Le modèle des polices municipales est néanmoins très contrasté. Ainsi, quand une police municipale en zone gendarmerie compte en moyenne trois agents, celle de Nice en compte plus de 1 000 (550 policiers municipaux, 180 ASVP, 53 agents administratifs, 228 postes de *« papis et*

[54] Ministère de l'intérieur, *Police municipale : effectifs par commune, 2013, 2021, 2022*, datagouv.fr.

*mamies trafic »*[55], 100 postes de réservistes[56]). Ce sont d'ailleurs trois policiers municipaux de Nice qui ont neutralisé le terroriste qui venait d'assassiner trois personnes à la basilique Notre-Dame-de-Nice le 29 octobre 2020.

Les polices municipales occupent donc une place désormais incontestable dans le *continuum* de sécurité, qu'il convient d'intégrer à la réflexion plus générale sur la répartition des forces de sécurité à l'échelle d'un territoire. À cet égard, le *Beauvau des polices municipales* pourrait ouvrir des perspectives de réflexion et de synergies intéressantes.

Héritières des pouvoirs de police du maire consacrés par la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale et inscrits à l'article L. 2212-2 du CGCT, les polices municipales sont aujourd'hui au cœur d'un débat. La sécurité relève-t-elle de l'État, du maire ou d'une collaboration entre les deux ? Malgré les augmentations d'effectifs décidées au sein des deux forces, les polices municipales constituent désormais un maillon indispensable de la chaîne locale de sécurité. En zone urbaine, la police nationale doit de plus en plus se concentrer sur le traitement des phénomènes de haut de spectre, pour lesquels la police municipale n'a pas vocation à intervenir, et la conduite d'opérations de maintien de l'ordre, dont la nature et la fréquence représentent une charge opérationnelle majeure pour les directions départementales de la police nationale (ex : manifestations hebdomadaires des gilets jaunes, des « anti-vax », manifestations contre la réforme des retraites, épisodes de violences urbaines intenses, etc.).

Dans ces conditions, comme la Cour l'avait souligné dans sa note thématique de juillet 2023[57], il est indispensable de bâtir une doctrine, partagée, relative aux modalités d'articulation de l'action des polices municipales avec celle des forces de sécurité intérieure. En effet, les polices municipales se sont généralisées dans les grandes agglomérations, à l'exception de quelques-unes. Tel est le cas de Brest, seule commune de plus de 100 000 habitants à ne pas s'en être dotée mais qui a mis en place, depuis 2022, une brigade de tranquillité urbaine composée de six agents de surveillance de la voie publique. Toutefois, ces perspectives de synergies doivent être conciliées avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, les municipalités demeurant libres de fixer les priorités qu'elles souhaitent assigner aux polices municipales et refusant de suppléer la police et la gendarmerie.

---

[55] Mis en place en 1989 par la ville de Nice, les *« papis et mamies trafic »* sont chargés d'assurer la sécurité des enfants sur les passages piétons, aux abords des établissements scolaires, aux heures d'entrée et de sortie des classes.

[56] Site internet de la ville de Nice, le ministère de l'intérieur relevant les chiffres de 446 PM et 148 ASVP.

[57] Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, note thématique, juillet 2023.

À cet égard, des conventions de coordination sont signées entre le préfet, le procureur de la République et l'autorité municipale (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale) dans plusieurs cas : si l'effectif compte au moins trois agents (ce qui est le cas d'environ 40 % des polices municipales), si la police municipale est armée, équipée de caméras-piétons, dispose d'une brigade cynophile ou travaille de nuit. Ainsi, en 2021, 3 018 conventions avaient été signées, concernant 4 446 polices municipales (67 %). Parallèlement, un dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités locales a été mis en place afin de favoriser un esprit de co-production et d'engagements réciproques en matière de sécurité. Selon la direction générale de la police nationale, au 21 février 2023, 62 « contrats de sécurité intégrée » avaient été signés et 14 étaient en voie de l'être. Ces contrats arrivant à échéance en 2026, la Cour recommande qu'ils fassent prochainement l'objet d'une évaluation. La direction générale de la gendarmerie nationale précise, quant à elle, que l'inscription du principe de redevabilité dans la stratégie « Gend2024 » a conduit à généraliser le dispositif de consultation et d'amélioration du service afin de recueillir les attentes des élus locaux en matière de sécurité. Par ailleurs, dans le cadre d'opérations de transfert, la DGGN est favorable à une contractualisation avec les élus sur la présence de voie publique.

Le *Beauvau des polices municipales*, lancé par le Gouvernement le 5 avril 2024, pourrait conduire à renforcer cette « troisième force ». Les premiers débats traduisent deux visions de l'avenir des polices municipales : le maintien de « l'esprit » actuel, les polices municipales demeurant sous la seule autorité des maires, ou l'extension de leurs compétences à de nouvelles prérogatives, qui impliqueraient l'exercice d'un contrôle par l'autorité judiciaire.

**La place des polices locales en Espagne**

L'Espagne compte quatre grands corps de sécurité : le corps national de police et la garde civile, qui composent les corps de sécurité de l'État, les polices municipales et les polices autonomiques.

La répartition de leurs compétences est fixée par la loi organique n° 2/1986 du 13 mars 1986 relative aux forces et corps de sécurité. À la différence de la France, seules les communes de plus de 5 000 habitants peuvent constituer une police municipale, dont la plupart sont armées. La régulation des polices municipales est réalisée à l'échelon des communautés autonomes. Celles-ci fixent les critères de sélection, de formation, de promotion, de mobilité et de rémunération des policiers municipaux. De même, à l'exception de celle des Canaries, elles ont toutes adopté une loi de coordination de l'action des polices municipales. Les polices municipales

peuvent être très puissantes : celle de Madrid compte 6 000 agents et constitue l'un des corps de police locale les plus importants au monde. La police municipale de Madrid est de plus en plus investie de missions de police judiciaire et envoie chaque année une centaine d'agents se former au sein de l'école nationale de police d'Avila, centre de référence pour la formation des futurs membres du corps national de police.

- Les polices municipales espagnoles disposent de pouvoirs étendus

Les polices municipales sont chargées de missions nombreuses, qui tiennent notamment à la protection des autorités et des bâtiments ou installations des collectivités locales ; la signalisation et la direction de la circulation dans la zone urbaine ; les enquêtes sur les accidents de la circulation dans la zone urbaine ; des missions de police administrative ; des fonctions de police judiciaire dans les conditions prévues par la loi : l'intervention en matière de sécurité civile, la surveillance des espaces publics en collaboration avec les forces d'État et les polices autonomiques pour le maintien de l'ordre et les grands rassemblements. Elles peuvent coopérer à la résolution de conflits privés.

Ce spectre très large pourrait inspirer de futures évolutions du statut des polices municipales en France, dans une perspective de complémentarité renforcée avec les forces de sécurité intérieure.

- Cette diversité de missions accentue la concurrence entre forces de sécurité

L'un des critères discriminant au choix des candidats à s'orienter vers l'une ou l'autre force tient dans la localisation géographique des postes offerts à l'issue du concours. Ceux qui souhaitent servir en zone urbaine peuvent candidater au corps national de police ou au sein d'une police municipale puisqu'ils peuvent choisir leur commune d'affectation et la rejoindre à l'issue de la formation, à condition d'avoir pu y obtenir un poste (classement) et de s'y maintenir pour une durée minimale de cinq ans. La candidature au sein des polices autonomiques permet d'avoir la garantie de rejoindre sa région de prédilection mais les affectations géographiques y sont réalisées, là aussi, en fonction du classement. Enfin, la garde civile concerne plus directement les zones rurales.

En revanche, les polices municipales ne disposent pas de formations spécialisées, *a contrario* des forces d'État et des polices autonomiques (unités équestres, unités cynophiles, unités de guides canins, unités d'attention à la famille et à la femme, unités de secours et d'intervention en montagne, etc.).

Enfin, les policiers municipaux sont généralement mieux rémunérés que leurs homologues du corps de police d'État, surtout à Madrid. Il en est de même des polices autonomiques (*Mossos d'Esquadra* – catalans – et *Ertzaintza* – basques). Ainsi, les membres du corps national de police et de la garde civile sont rémunérés 30 % de moins que les membres de la police autonomique catalane.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Face à l'impossibilité de faire converger l'ensemble des parties prenantes, les ministres de l'intérieur successifs n'ont pris aucune décision de modification des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales depuis dix ans. D'un côté, les deux directions générales défendent leur propre stratégie de maillage territorial et, de l'autre, les acteurs locaux analysent ces enjeux à travers le prisme d'intérêts divergents. De surcroît, le ministère de l'intérieur est confronté depuis une dizaine d'années à des crises multiples (terrorisme, manifestations violentes, crises sanitaire et naturelles, etc.) qui focalisent l'agenda ministériel sur leur résorption, au détriment de sujets tels que la répartition territoriale des forces.*

*Il en ressort une asymétrie entre un* statu quo *national et des critiques exprimées au niveau local sans qu'aucune réponse valable ne leur soit apportée. Si la répartition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationale revêt un caractère sensible, ce constat ne saurait justifier le blocage complet des évolutions de zones observé depuis dix ans. Cet immobilisme est d'autant plus critiquable qu'il concerne également les cas faisant l'objet d'un accord entre les deux forces. La Cour recommande dès lors de relancer le processus de révision des zones respectives de compétence de la police et de la gendarmerie nationales, non pas dans une logique « de vagues » mais en privilégiant une approche d'ajustement continu. Compte tenu des enjeux importants de police judiciaire qu'elle emporte, la préparation des décisions de transfert devrait associer formellement l'autorité judiciaire.*

*L'ajustement de la répartition des zones de compétence de la police et la gendarmerie nationales aux enjeux sécuritaires locaux conditionnent l'efficacité et l'efficience des politiques de sécurité, dans un contexte de développement des polices municipales. La Cour recommande donc de :*

8. *solliciter l'avis formel de l'autorité judiciaire avant de transférer une commune d'une zone de compétence à l'autre (ministère de l'intérieur) ;*
9. *relancer le processus de révision des zones respectives de compétence de la police et de la gendarmerie nationales, en privilégiant une approche d'ajustement continu (ministère de l'intérieur).*

# Liste des abréviations

AMF ..... Association des maires de France
APVF ..... Association des petites villes de France
ASVP ..... Agents de surveillance de la voie publique
EGM ..... Escadron de gendarmerie mobile
CEA ..... Corps d'encadrement et d'application
CRS ..... Compagnie républicaine de sécurité
CSI ..... Code de la sécurité intérieure
CSI ..... Contrat de sécurité intégrée
CGCT ..... Code général des collectivités territoriales
CSP ..... Circonscription de sécurité publique (voir CPN)
CORAT ..... Coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et territoires
CPN ..... Circonscription de police nationale (depuis le 1er février 2024)
DCPN ..... Direction centrale de la sécurité publique
DDPN ..... Direction départementale de la police nationale
DGGN ..... Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN ..... Direction générale de la police nationale
DIPN ..... Direction interdépartementale de la police nationale
EPCI ..... Établissement public de coopération intercommunale
ERP ..... Établissement recevant du public
ETP ..... Équivalent temps plein
GAV ..... Gendarme adjoint volontaire
LBSI ..... Livre blanc de la sécurité intérieure
LOPSI ..... Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
LOPMI ..... Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
RGPP ..... Révision générale des politiques publiques
PSIG ..... Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie
QPV ..... Quartier prioritaire de la politique de la ville
QRR ..... Quartier de reconquête républicaine
SGAMI ..... Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SGMI ..... Secrétariat général du ministère de l'intérieur
UFM ..... Unité de force mobile
ZGN ..... Zone gendarmerie nationale
ZPN ..... Zone police nationale
ZSP ..... Zone de sécurité prioritaire

# Annexes

Annexe n° 1 : textes juridiques relatifs à l'étatisation des polices .....108
Annexe n° 2 : l'étatisation des polices en zone occupée.....110
Annexe n° 3 : extraits du CGCT - la police municipale.....111
Annexe n° 4 : extraits du CGCT et du CSI - régime de police d'État.....113
Annexe n° 5 : liste des redéploiements proposés en 2015 .....117
Annexe n° 6 : la zone de compétence gendarmerie dans les métropoles (EPCI de type métropole et métropole de Lyon).....118
Annexe n° 7 : les forces de sécurité intérieure dans les départements peu criminogènes.....119
Annexe n° 8 : liste des départements métropolitains dits « mono-circonscriptions » de police (hors Corse).....120
Annexe n° 9 : communes nouvelles « mixtes » .....121
Annexe n° 10 : le difficile bilan opérationnel des opérations de redéploiement police gendarmerie.....122
Annexe n° 11 : évolution des sureffectifs dans 28 circonscriptions de police nationale.....125

# Annexe n° 1 : textes juridiques relatifs à l'étatisation des polices

Pour l'ensemble des références ci-dessous, JORF désigne le *Journal officiel* de la République française et JOEF le *Journal officiel* de l'État français.

*Ordonnance :*

- Ordonnance du 10 janvier 1944, JORF, imprimé à Alger, 6 juillet 1944, n° 55, pp. 533-534

*Lois :*

- Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation communale, JORF, 6 avril 1884, n°96, pp. 1857-1868
- Loi du 19 juin 1851 relative à l'agglomération lyonnaise, *Bulletin des lois de la République française*, 24 juin 1851, n° 403, pp. 691-692
- Loi du 8 mars 1908 instituant la police d'État dans la commune de Marseille, JORF, 10 mars 1908, n° 69, p. 1729
- Loi du 14 novembre 1918 instituant la police d'État dans les communes de Toulou et La Seyne, JORF, 15 novembre 1918, n° 311, p. 9876
- Loi du 26 juin 1920 instituant la police d'État instituant la police d'État dans la commune de Nice, JORF, 21 juin 1920, n° 176, p. 9110
- Loi du 28 novembre 1940 concernant l'étatisation de la police de Toulouse, JORF, 2 décembre 1940, n° 311, pp. 5929-5930
- Loi du 20 janvier 1941 instituant la police d'État dans les communes de Vichy, Cusset et Bellerive, JOEF, 1er février 1941, n° 32, p.507
- Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, JOEF, 6 mai 1941, n° 125, pp. 1917-1918
- Loi du 11 août 1941 instituant la police d'État à Cherbourg et dans les communes de l'agglomération cherbourgeoise, JOEF, 14 septembre 1941, n° 256, p. 3930
- Loi du 9 décembre 1941 portant étatisation de la police dans l'agglomération bordelaise, JOEF, 10 décembre 1941, n° 331, pp. 5326-5327
- Loi du 21 janvier 1942 relative à l'étatisation de la police dans l'agglomération caennaise, JOEF, 5 février 1942, n° 31, pp. 506-507

- Loi du 21 janvier 1942 relative à l'étatisation de la police dans les communes de Nantes et de Rezé, JOEF, 5 février 1942, n° 31, pp. 506-507
- Loi du 21 janvier 1942 relative à l'étatisation de la police dans les agglomérations rémoise, châlonnaise et sparnacienne, JOEF, 5 février 1942, n° 31, pp. 506-507
- Loi du 3 mars 1942 relative à l'étatisation de la police dans l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing, JOEF, 9 et 10 mars 1942, n° 59, p. 973
- Loi du 18 mars 1942 relative à l'étatisation de la police dans l'agglomération rouennaise, JOEF, 26 mars 1942, n° 73, p. 1170
- Loi du 18 mars 1942 relative à l'étatisation de la police dans l'agglomération havraise, JOEF, 26 mars 1942, n° 73, p. 1170
- Loi du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale, JORF, 10 juillet 1966, n°159, pp. 5899-5900
- Loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, JORF, 6 août 2009, n° 180, pp. 13112-13116
- Loi n° 83-8 du 7 avril 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF, 9 janvier 1983, n° 7, p. 227

*Décrets :*

- Décret du 17 mars 1925 fixant les cadres et dépenses diverses des polices d'État des villes de Strasbourg, Mulhouse et Metz, JORF, 20 mars 1925, n°67, p. 2870
- Décret du 30 octobre 1935 instituant la police d'État dans certaines communes[58], JORF, 31 octobre 1935, n° 256, p. 11479
- Décrets du 8 décembre 1944, JORF, 9 décembre 1944, n° 145, pp. 1774-1775

*Arrêtés :*

- Arrêté du 2 décembre 1941 portant répartition des régions de police du territoire de la zone non occupée, JOEF, 10 décembre 1941, n° 331, pp. 5329-5332


[58] 19 communes de Seine-et-Marne et 161 de Seine-et-Oise.

# Annexe n° 2 : l'étatisation des polices en zone occupée

Les autorités allemandes ayant été réticentes à transposer en zone occupée les règles d'organisation territoriale de la police mises en œuvre par le régime de Vichy en zone libre, l'étatisation des polices y a été réalisée à l'échelle des communes et non de manière générale.

| *Agglomération* | Communes où la police est étatisée |
|---|---|
| ***Cherbourg*** | Cherbourg, Equeurdreville, Tourlaville, Octeville, Hainneville, Querqueville et la Glacerie |
| ***Bordeaux*** | Bordeaux, Bruges, Le Bouscat, Caudéran, Mérignac, Pessac, Talance, Gradignan, Bègles, Villenave-d'Ornon, Floirac, Cénon, Lormont et Bassens |
| ***Caen*** | Caen, Venoix, Saint-Germain-la-Blanche-Herbe, Hérouville, Mondeville, Colombelles, Giberville, Fleur-sur-Orne, Cormelles, Ifs |
| ***Nantes*** | Nantes, Rezé |
| ***Reims, Châlons-sur-Marne, Epernay*** | Reims, la Neuvillette, Saint-Brice-Courcelles, Cormontreuil, Bétheny, Tinqueux, Châlons-sur-Marne, Saint-Memmie, Sarry, Compertrix, Coolus, Fagnières, Saint-Gibrien, Saint-Martin-sur-le-Pré, Recy, Epernay, Ay, Dizy-Magenta, Pierry, Moussy, Cumières, Mardeuil |
| ***Lille, Roubaix et Tourcoing*** | Lille, Marquette, Wambrechies, Saint-André, Marcq-en-Barœul, Ronchin, Lezennes, Fâches-Thumesnil, Wattiguies, Templemars, Loos, Haubourdin, Emmerin, Sequedin, Lomme, Lambersart, la Madeleine, Roubaix, Tourcoing, Wattrelos, Leers, Croix, Halluin, Wasquehal, Mouvaux, Flers, Lys-les-Lannoy, Toufflers, Lannoy, Roncq, Neuveille-en-Ferrain, Hem |
| ***Rouen et Le Havre*** | Le Havre, Sanvie, Sainte-Adresse, Bléville, Fontaine-le-Mallet, Harfleur, Gonfreville-l'Orcher, Rouelles, Montivilliers |

*Source : textes publiés au* Journal Officiel - *cf. annexe n° 1*

# Annexe n° 3 : extraits du CGCT - la police municipale

## Code général des collectivités territoriales

### Partie législative

*CHAPITRE II : Police municipale*

*Article L2212-2*

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1. Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2. Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5. Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;
6. Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;
7. Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

# Annexe n° 4 : extraits du CGCT et du CSI - régime de police d'État

## Code général des collectivités territoriales

### Partie législative

*CHAPITRE IV : Dispositions applicables dans les communes où la police est étatisée*

*Article L2214-1*

Le régime de la police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance.

Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire.

La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée dans les mêmes formes et selon les mêmes critères.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

*Article L2214-2*

La commune résultant de la fusion de deux ou plusieurs communes ou de la création d'une commune nouvelle est soumise au régime de la police d'État lorsque celle-ci était, antérieurement à l'acte prononçant la fusion ou la création de la commune nouvelle, instituée sur le territoire d'au moins l'une des anciennes communes.

*Article L2214-3*

Dans les communes où le régime de la police d'État est institué, les forces de police étatisée sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire.

*Article L2214-4*

Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'État seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage.

Dans ces mêmes communes, l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes.

Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

## Partie réglementaire

*CHAPITRE IV : Dispositions applicables dans les communes où la police est étatisée (Articles R2214-1 à R2214-3)*

*Article R2214-1*

Les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État.

*Article R2214-2*

Le régime de la police d'État peut être établi dans une commune ou dans un ensemble de communes formant un ensemble urbain lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :

1. La population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants ;

2. Les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

Il est établi par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés du budget, des collectivités locales et, le cas échéant, de l'outre-mer lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, et à défaut par décret en Conseil d'État.

*Article R2214-3*

Le régime de la police d'État peut être supprimé dans les mêmes formes que celles prévues à l'article R. 2214-2 pour son établissement lorsque les conditions posées à cet article ne sont pas remplies.

## Code de la sécurité intérieure

## Partie réglementaire

### Chapitre Ier : répartition des attributions et organisation de la coopération en matière de sécurité et de paix publiques
(Articles R431-1 à R431-8)

*Article R431-1*

Sans préjudice des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice des missions de police judiciaire et des règles d'emploi des forces au maintien de l'ordre, la police nationale et la gendarmerie nationale assurent la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques selon les principes définis à la présente section.

*Article R431-2*

Dans les communes placées sous le régime de police d'État, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques.

Dans les autres communes, la gendarmerie nationale assure seule la responsabilité de l'exécution de ces mêmes missions.

*Article R431-3*

Par exception à l'article R. 431-2, un arrêté du ministre de l'intérieur et, le cas échéant, des autres ministres concernés détermine, pour chaque type d'infrastructure ou d'équipement, tel que les ports, les aéroports, les gares ferroviaires ou routières, les voies autoroutières ou de dégagement en fonction de la spécificité des infrastructures et équipements, les modalités de la répartition des missions de sécurité et de paix publiques entre la police nationale et la gendarmerie nationale.

Par exception au même article, le ministre de l'intérieur peut, dans les communes placées sous le régime de la police d'État en application de l'article L. 2214-2 du code général des collectivités territoriales, confier, par arrêté, après avis du conseil municipal, l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques à la gendarmerie nationale, sur une partie du territoire de ces communes.

*Article R431-4*

Par exception aux dispositions des articles R. 431-2 et R. 431-3, le préfet peut, pour faire face à un événement grave et en raison de l'urgence, et si la mise en mouvement des renforts des forces de même statut dont dispose dans le département le directeur départemental de la sécurité publique ou le commandant de groupement de gendarmerie départementale concerné par l'événement s'avère inopérante, mettre en place des concours réciproques entre la police nationale et la gendarmerie nationale.

*Article R431-7*

En matière de sécurité et de paix publiques, le ministre de l'intérieur détermine les secteurs dans lesquels les forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent, le cas échéant, par dérogations aux dispositions de l'article R. 431-2, renforcer l'action des formations territoriales et fixe les règles générales d'emploi de ces forces.

*Article R431-8*

Dans chaque département, le préfet, à Paris, le préfet de police, et dans le département des Bouches-du-Rhône, le préfet de police des Bouches-du-Rhône, ont la responsabilité de la coordination des actions de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de paix et de sécurité publiques.

À ce titre, ils veillent à la mise en œuvre des liaisons opérationnelles permanentes entre la police nationale et la gendarmerie nationale.

Le directeur départemental de la sécurité publique, sans préjudice des compétences particulières des autres responsables des services de la police nationale dans le domaine qui est le leur, et le commandant de groupement de gendarmerie départementale sont, chacun dans son domaine de compétence, les conseillers du préfet en matière de sécurité et de paix publiques.

# Annexe n° 5 : liste des redéploiements proposés en 2015

| | Redéploiements de ZPN en ZGN | Redéploiements de ZGN en ZPN |
|---|---|---|
| **Mise en œuvre des opérations envisagées depuis 2013** | **Saint-Gaudens** (Haute-Garonne)<br>13 616 habitants | **Aire urbaine de Niort** (Deux-Sèvres)<br>communes d'Aiffres<br>et de Bessines<br>(6 900 habitants au total) |
| | **Capesterre-Belle-Eau** (Guadeloupe)<br>10 000 habitants | |
| | **Thouars** (Deux-Sèvres)<br>13 053 habitants | |
| **Propositions du groupe de travail PN-GN** | **Coutances** (Manche)<br>10 904 habitants | **Agglomération de Grenoble** (Isère)<br>Communes de Pont-de-Claix, Eybens et Poisat<br>(23 000 habitants au total) |
| | **Briançon** (Hautes Alpes)<br>12 737 habitants | |
| | **Castelsarrasin** (Tarn-et-Garonne)<br>13 780 habitants | **Agglomération d'Avignon** (Vaucluse)<br>Commune de Le Pontet<br>(17 000 habitants) |
| | **Le Touquet** (Pas-de-Calais)<br>4 946 habitants | |
| | **Honfleur** (Calvados)<br>13 876 habitants | **Aire de Nîmes** (Gard)<br>Communes de Caissargues et de Milhaud<br>(10 000 habitants au total) |
| | **Voiron** (Isère)<br>20 260 habitants | |
| **Propositions issues du dialogue avec les préfets concernés** | **CSP Coulommiers** (Seine-et-Marne)<br>32 508 habitants sur l'ensemble de la CSP, dont 14 708 habitants sur la commune | **Nouveau « Village Nature » Eurodisney**<br>Communes de Villeneuve-le-Comte et Coutevroult<br>(2 909 habitants) |
| | **CSP Fougères-Lécousse** (Ile-et-Vilaine)<br>23 752 habitants | |
| **Demandes formulées par les maires des communes concernées** | **Biguglia** (Haute-Corse)<br>7 682 habitants | / |
| | **Quiévrechain** (Nord)<br>6 263 habitants | |
| **Demandes formulées par les préfets** | **CSP Guéret**<br>(Zone de compétence unique pour l'ensemble du département de la Creuse) | **Agglomération de Nevers** (Nièvre)<br>Communes de Varennes-Vauzelles<br>(9 819 habitants)<br>et de Coulange-les-Nevers<br>(3 801 habitants) |
| | | **Agglomération de Mulhouse**<br>Commune d'Illzach (15 118 habitants) |

*Source : note commune DGGN/DGPN du 21 septembre 2015*

# Annexe n° 6 : la zone de compétence gendarmerie dans les métropoles (EPCI de type métropole et métropole de Lyon)

| *Métropole* | Nombre de communes | Population | *Part des communes en ZGN* | *Part de la population en ZGN* |
|---|---|---|---|---|
| *Métropole du Grand Paris* | 131 | 7 152 537 | *0 %* | *0 %* |
| *Métropole d'Aix-Marseille-Provence* | 92 | 1 933 030 | *76 %* | *22 %* |
| *Métropole de Lyon* | 58 | 1 429 417 | *67 %* | *17 %* |
| *Métropole Européenne de Lille* | 95 | 1 198 654 | *45 %* | *10 %* |
| *Bordeaux Métropole* | 28 | 842 622 | *39 %* | *14 %* |
| *Toulouse Métropole* | 37 | 828 373 | *89 %* | *27 %* |
| *Nantes Métropole* | 24 | 689 424 | *79 %* | *30 %* |
| *Métropole Nice Côte d'Azur* | 51 | 565 867 | *92 %* | *22 %* |
| *Eurométropole de Strasbourg* | 33 | 520 036 | *79 %* | *19 %* |
| *Montpellier Méditerranée Métropole* | 31 | 513 734 | *90 %* | *35 %* |
| *Métropole Rouen Normandie* | 71 | 504 301 | *52 %* | *13 %* |
| *Rennes Métropole* | 43 | 476 936 | *88 %* | *41 %* |
| *Grenoble-Alpes-Métropole* | 49 | 455 590 | *86 %* | *39 %* |
| *Métropole Toulon-Provence-Méditerranée* | 12 | 453 407 | *8 %* | *4 %* |
| *Saint-Étienne Métropole* | 53 | 411 009 | *58 %* | *16 %* |
| *Tours Métropole Val de Loire* | 22 | 302 825 | *73 %* | *21 %* |
| *Clermont Auvergne Métropole* | 21 | 301 376 | *38 %* | *13 %* |
| *Orléans Métropole* | 22 | 297 846 | *41 %* | *9 %* |
| *Dijon Métropole* | 23 | 262 311 | *78 %* | *21 %* |
| *Métropole du Grand Nancy* | 20 | 261 643 | *0 %* | *0 %* |
| *Metz Métropole* | 46 | 232 797 | *78 %* | *18 %* |
| *Brest Métropole* | 8 | 216 077 | *88 %* | *34 %* |
| ***Total général*** | **970** | **19 849 812** | ***58 %*** | ***13 %*** |

*Source : Cour des comptes d'après DGGN et Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*

# Annexe n° 7 : les forces de sécurité intérieure dans les départements peu criminogènes

**Tableau n° 9 : effectifs de policiers et gendarmes (hors élèves et permanents affectés en école et centre de formation) pour 1 000 habitants dans les dix départements les moins criminogènes de France**

| *Département* | Département mono CPN | Taux de délinquance / 1 000 habitants | Policiers et gendarmes / 1 000 habitants |
|---|---|---|---|
| *Lozère* | X | 26,1 | 4,2 |
| *Aveyron* | | 26,5 | 2,4 |
| *Cantal* | X | 27,5 | 3,6 |
| *Manche* | | 28,9 | 2,5 |
| *Gers* | X | 29,6 | 2,6 |
| *Lot* | X | 31,3 | 2,5 |
| *Creuse* | X | 31,3 | 4,0 |
| *Corrèze* | | 31,3 | 2,2 |
| *Vendée* | | 31,9 | 1,4 |
| *Haute-Loire* | X | 32,5 | 2,0 |

*Source : Cour des comptes d'après SSMSI (base statistique communale de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie en 2022), direction du budget (effectifs par département), DGGN et DGPN (effectifs élèves et permanents affectés en école) et Insee (populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2024)*

# Annexe n° 8 : liste des départements métropolitains dits « mono-circonscriptions » de police (hors Corse)

| *N°* du *département* | Département | Circonscription « CPN » | Nombre de communes couvertes | Population |
|---|---|---|---|---|
| *10* | Aube | Troyes | 11 | 130 609 (Troyes ≈ 48 %) |
| *15* | Cantal | Aurillac | 2 | 33 618 (Aurillac ≈ 80 %) |
| *23* | Creuse | Guéret | 1 | 13 453 |
| *32* | Gers | Auch | 1 | 24 115 |
| *36* | Indre | Châteauroux | 4 | 58 633 (Châteauroux ≈ 76 %) |
| *37* | Indre et Loire | Tours | 6 | 238 009 (Tours ≈ 59 %) |
| *43* | Haute-Loire | Le Puy en Velay | 6 | 35 124 (Le Puy en Velay ≈ 55 %) |
| *46* | Lot | Cahors | 5 | 24 541 (Cahors ≈ 86 %) |
| *48* | Lozère | Mende | 1 | 13 087 |
| *53* | Mayenne | Laval | 4 | 72 736 (Laval ≈ 71 %) |
| *58* | Nièvre | Nevers | 1 | 33 825 |
| *66* | Pyrénées-Orientales | Perpignan | 1 | 121 139 |
| *72* | Sarthe | Le Mans | 3 | 156 237 (Le Mans ≈ 95 %) |
| *87* | Haute-Vienne | Limoges | 7 | 178 372 (Limoges ≈ 74 %) |
| *90* | Territoire de Belfort | Belfort | 9 | 71 734 (Belfort ≈ 64 %) |

*Source : DGGN*

# Annexe n° 9 : communes nouvelles « mixtes »

| *Année* | Département | CPN | Communes nouvelles | Communes déléguées[1] |
|---|---|---|---|---|
| ***2016*** | 51 | Épernay | Aÿ-Champagne | Aÿ |
| | 76 | Dieppe | Petit-Caux | Bracquemont |
| | 24 | | Boulazac-Isle-Manoire | Atur |
| | | | | Saint Laurent-sur-Manoire |
| | 36 | | Saint-Maur | Villiers les Ormes |
| | 59 | | Téteghem-Coudekerque-Village | Coudekerque-Village |
| | 62 | | Saint-Martin-lez-Tatinghem | Tatinghem |
| | 68 | | Brunstatt-Didenheim | Didenheim |
| | 76 | | Port-Jérôme-sur-Seine | Auberville-la-Campagne |
| | | | | Touffreville-la-Cable |
| | | | | Triquerville |
| ***2017*** | 24 | Périgueux | Sanilhac | Notre-Dame-de-Sanilhac |
| | 24 | | Boulazac-Isle-Manoire | Sainte Marie-de-Chignac |
| | 27 | | La Chapelle-Longueville | La Chapelle-Réanville |
| | 46 | | Bellefont-la-Rauze | Cours |
| | | | | Valroufié |
| | 54 | | Val-de-Briey | Mancieulles |
| | 74 | Annecy | Annecy | Annecy-le-Vieux |
| | | | | Meythet |
| | | | | Pringy |
| | | | | Seynod |
| ***2019*** | 70 | Héricourt | Héricourt | Tavey |
| | 79 | Thouars | Thouars | Sainte-Radegonde |
| | | | | Mauzé-Thouarsais |
| | | | | Missé |
| | Communes nouvelles initialement mixtes et devenues ZPN (application de l'article L.2214-2 du CGCT) | | | |
| | Communes nouvelles initialement mixtes et devenues ZGN par redéploiements | | | |
| | Commune nouvelle mixte (application de l'art. R.431-3 al.2 CSI) | | | |

[1] *Seules apparaissent les communes déléguées impactant la ZGN*

*Source : DGGN*

# Annexe n° 10 : le difficile bilan opérationnel des opérations de redéploiement police gendarmerie

Le bilan des redéploiements réalisés depuis 2003 emporte deux particularités : une ancienneté importante de la majorité d'entre eux et un nombre conséquent de territoires concernés à étudier.

## Des indicateurs opérationnels fiabilisées ne sont disponibles que depuis 2016

En l'absence d'objectifs formalisés ou de dispositifs de suivi *ad hoc*, l'évolution de certains indicateurs de la délinquance apparaît comme la piste à privilégier pour essayer d'évaluer les incidences du changement de zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationale.

Toutefois, la fiabilité de ces indicateurs pendant la période des redéploiements est insuffisante ou incertaine. Les dernières opérations de redéploiement remontent à 2014. Or, les données disponibles en termes d'évolution de la délinquance, qui sont regroupées dans l'état 4001, manquent de fiabilité avant 2016.

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) a accès aux données de crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie nationale depuis sa création en 2014, soit :

- Les comptages mensuels historiques (« état 4001 ») depuis 1972 avec des difficultés de raccordement des séries par manque de documentation historique (le SSMSI ne disposait pas d'informations sur les communes de commission des infractions notamment) ;
- Depuis 2016, les données détaillées issues des logiciels de rédaction de procédures des deux forces avec les crimes, délits et contraventions détaillés pour la police nationale et seulement les crimes et délits détaillés pour la gendarmerie nationale. Sur cette base, le SSMSI produit un suivi régulier (annuel et infra-annuel, national, départemental et communal) pour une quinzaine de champs infractionnels fiabilisés avec une granularité plus fine que celle de « l'état 4001 ».

Ainsi, il n'est pas possible d'utiliser les différents indicateurs de délinquance pour évaluer les incidences des opérations de redéploiement antérieures à 2016. Ces indicateurs pourront en revanche être étudiés lors des prochaines opérations de déploiement.

Il restera toutefois certaines difficultés à surmonter. En effet, tel que le détaille le SSMSI dans la note *Interstats*, Géographie de la délinquance à l'échelle communale en 2023, de mars 2024 :

- Il existe toujours une certaine imprécision sur le lieu de commission de l'infraction. En particulier, lorsque le lieu concerné est déterminé à partir des déclarations de la victime : l'imprécision peut aussi bien provenir d'un effet mémoire concernant des faits passés, comme de la connaissance partielle du lieu de commission. Par exemple, il n'est pas rare qu'une zone d'activité commerciale (ZAC) soit située sur plusieurs communes limitrophes. Un vol sur le parking de cette ZAC sera alors localisé avec imprécision sur l'une des communes.
- Par ailleurs, la délinquance au niveau local est souvent analysée à partir des taux pour 1 000 habitants ou 1000 logements pour neutraliser les effets liés à la taille des territoires et favoriser les comparaisons. Par conséquent, pour de petites communes, une faible variation de la délinquance ou de la population induit une plus grande volatilité du taux correspondant. Pris isolément, les faibles niveaux et leurs variations doivent être analysés avec beaucoup de prudence.
- Enfin, la déclaration de l'atteinte auprès des services de police ou de gendarmerie n'est pas systématique. Ainsi, une variation des faits enregistrés dans une commune peut être liée à ce comportement déclaratif, plus qu'à l'évolution réelle de la délinquance.

En outre, certaines variables exerçant potentiellement une influence sur certains indicateurs de délinquance ne sont pertinentes qu'à des échelons *supra*-communaux, qui ne recoupent pas le zonage de répartition entre police et gendarmerie, au-delà de leurs limites méthodologiques propres. Il s'agit par exemple de la présence de réseaux de transport (Transiliens, lignes de bus et tramway, etc.).

### Perspectives de suivi pour les prochaines opérations de redéploiement

Pour parvenir à terme à étudier l'incidence des opérations de redéploiement, une meilleure appréhension de l'évolution des différents indicateurs de la délinquance (État 4001 et hors 4001) semble nécessaire :

- En premier lieu, il s'agirait de définir le zonage pertinent à considérer, soit en utilisant les notions de bassins déjà documentées (le bassin de délinquance ; l'aire urbaine et d'attraction des villes ; le bassin de vie ; le bassin de mobilités), soit en créant un nouveau zonage. Des travaux en ce sens sont prévus par le SSMSI et permettront d'étayer ces choix.

- Ensuite, délimiter le champ infractionnel pertinent pour obtenir une estimation aussi fiable que possible de la délinquance dans chaque territoire.
- Enfin, enrichir les bases de données statistiques d'informations externes relatives à chaque victime ou chaque mis en cause.

Cette analyse fine de la délinquance pourrait être utilisée pour sélectionner des groupes de contrôle susceptibles d'être comparés (évolutions temporelles comparables à celui du groupe traité). Il serait utile de vérifier, grâce aux données d'activité, que la sélection des territoires de contrôle n'ait pas d'impact direct sur les indicateurs de délinquance étudiés.

Une fois cette sélection effectuée, le suivi détaillé des changements organisationnels, tels que le transfert de zone entre police et gendarmerie pourrait être étudié, limitant ainsi l'impact des facteurs conjoncturels.

La mise en place de ce suivi suppose une transmission au SSMSI des données d'activité des deux forces dans des délais appropriés.

# Annexe n° 11 : évolution des sureffectifs dans 28 circonscriptions de police nationale

En 2020, 28 CPN présentaient un sureffectif de CEA (corps d'encadrement et d'application) supérieur à 10 % et avaient vu leur effectif abondé lors des redéploiements à hauteur de plus de 10 % de leur effectif théorique (clé de répartition). Le suivi à fin 2023 montre que le sureffectif de ces CPN ne s'est pas résorbé, voire s'est aggravé, sans lien avec d'autres transferts.

| *Dépt* | CPN | Année de transfert | Effectifs restructurés affectés dans la CPN | Effectifs réels 2020 | Sureffectif 2020 | Effectifs réels 2023 | Sureffectif 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *27* | Val de Reuil Louviers | 2003 | **7** | 55 | **9** | 67 | **19** |
| *59* | Cambrai | 2003 | **14** | 93 | **18** | 103 | **24** |
| *55* | Bar le duc | 2003 | **13** | 54 | **12** | 51 | **10** |
| *85* | Sables d'Olonne | 2003 | **5** | 63 | **24** | 67 | **26** |
| *18* | Vierzon | 2003 | **5** | 49 | **10** | 51 | **12** |
| *76* | Dieppe | 2003 | **5** | 77 | **30** | 77 | **17** |
| *34* | Agde | 2003 | **12** | 71 | **12** | 75 | **9** |
| *77* | Provins | 2003 | **12** | 65 | **26** | 63 | **24** |
| *16* | Cognac | 2003 | **6** | 47 | **8** | 47 | **8** |
| *17* | Royan | 2003 | **4** | 56 | **17** | 62 | **23** |
| *17* | Saintes | 2003 | **4** | 55 | **16** | 54 | **15** |
| *83* | Hyères | 2003 | **7** | 88 | **19** | 90 | **19** |
| *19* | Brive la gaillarde | 2003 | **7** | 88 | **23** | 84 | **22** |
| *24* | Périgueux | 2003 | **8** | 122 | **43** | 121 | **38** |
| *29* | Morlaix | 2004 | **8** | 43 | **4** | 45 | **6** |
| *89* | Sens | 2004 | **11** | 61 | **11** | 65 | **13** |
| *7* | Aubenas | 2004 | **6** | 46 | **7** | 49 | **10** |
| *39* | Lons-le-Saunier | 2004 | **7** | 49 | **6** | 49 | **4** |
| *71* | Creusot | 2005 | **5** | 45 | **6** | 44 | **NC** |
| *71* | Montceau-les-Mines | 2005 | **17** | 46 | **6** | 48 | **7** |
| *88* | Remiremont | 2005 | **5** | 46 | **7** | 41 | **NC** |
| *59* | Maubeuge | 2011 | **19** | 225 | **36** | 227 | **28** |
| *81* | Albi | 2011 | **10** | 107 | **10** | 139 | **31** |
| *81* | Castres | 2011 | **8** | 73 | **10** | 74 | **15** |
| *24* | Bergerac | 2011 | **10** | 69 | **30** | 68 | **29** |
| *42* | Roanne | 2011 | **11** | 108 | **26** | 116 | **29** |
| *18* | Vierzon | 2013 | **5** | 49 | **10** | 51 | **12** |
| ***Total*** | | | **231** | | **436** | | **450** |

*Source : DGPN*