

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

Synthèse

Janvier 2025

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 La répartition police-gendarmerie demeure l'héritage du régime de « police d'État », généralisé en 1941 par le régime de Vichy	7
2 La répartition actuelle est déséquilibrée et soulève des difficultés opérationnelles	9
3 Des contournements de la carte, parfois hors réglementation	13
4 L'analyse des transferts passés invite à renoncer à la logique de vague, aux effets mal maîtrisés	15
5 Des enjeux d'attractivité qui dépassent les logiques opérationnelles	17
6 Un processus décisionnel à débloquer pour répondre aux enjeux de sécurité locaux	19
Recommandations	21

Introduction

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.



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

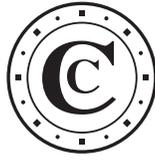
Historiquement, la gendarmerie nationale était chargée de la police dans les campagnes et les polices, alors municipales, l'étaient dans les villes. Les polices de Paris et Lyon ont été « étatisées » dès le XIX^{ème} siècle, le préfet exerçant dans ces agglomérations les prérogatives de sécurité publique 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.



2 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.

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

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.

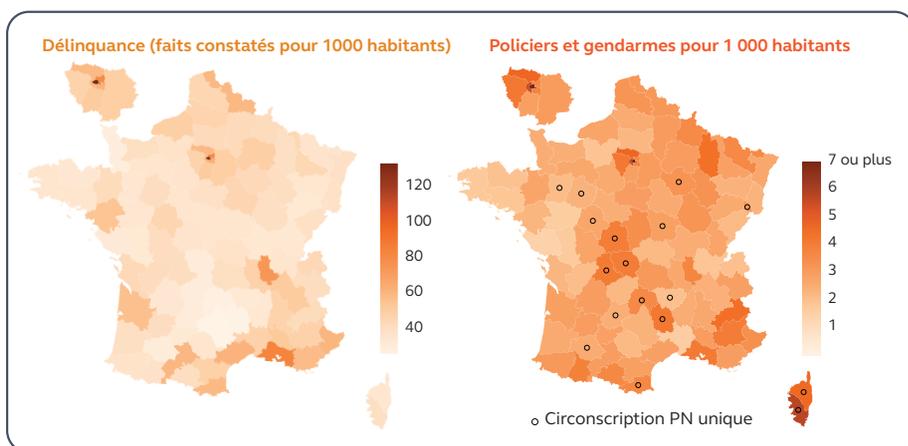
Publié en novembre 2020, le *Livre Blanc de la sécurité intérieure* a proposé de confier les communes de moins de 30 000 habitants à la gendarmerie, celles de plus de 40 000 habitants à la police et d'analyser individuellement la situation des communes comprises entre ces deux seuils. En septembre 2022,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

La répartition actuelle est déséquilibrée et soulève des difficultés opérationnelles

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.

Répartition départementale de la délinquance (à gauche, nombre de faits constatés) et des forces de sécurité intérieure (à droite, 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 1^{er} janvier 2024)¹

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

¹ 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.

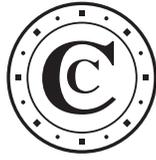
La répartition actuelle est déséquilibrée et soulève des difficultés opérationnelles

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.



3 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.



4 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.



5 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.

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 %

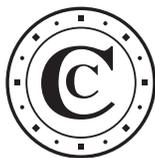
Source : Cour des comptes, d'après DGPN

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.

Des enjeux d'attractivité qui dépassent les logiques opérationnelles

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 connaissent et limiter l'impact budgétaire des sureffectifs. La Cour recommande d'en renforcer l'ampleur et l'attractivité.



6 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 1^{er} 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.

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

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.

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*).