



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le 20 février 2015

N/Réf. :

Monsieur le Premier président,

Vous m'avez communiqué, par un référé du 22 décembre 2014, un certain nombre d'observations formulées par la Cour des comptes dans le cadre du contrôle mené sur la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales. Ces observations appellent de ma part plusieurs commentaires, sur les constats dressés comme sur l'analyse et les recommandations qui en sont issues.

I. Concernant la complémentarité entre les forces

La Cour évoque une insuffisance de la complémentarité entre les forces et met en évidence ce qu'elle assimile à des carences en termes de relations opérationnelles et à une concurrence entre les enquêteurs.

Sans revenir sur les dispositifs anciens de coordination que la Cour cite dans le relevé d'observations définitives, je souhaite formuler les remarques suivantes :

I.1. Le renforcement des relations opérationnelles au sein de la police nationale

Le renforcement des relations opérationnelles entre services de police, et en particulier entre ceux relevant de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et ceux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), est un axe prioritaire de travail que j'ai assigné au directeur général de la police nationale (DGPN).

Le constat de la Cour, qui dresse un tableau particulièrement sombre en la matière, en estimant que seulement « *quelques mesures* » ont été prises, me semble excessif.

La Cour me semble insuffisamment prendre en compte l'importance des actions transversales menées par la DCPJ dans ses domaines de compétences pour associer les autres services et piloter les actions communes. Il en est ainsi, par exemple, de la prise en charge du pilotage des activités de police technique et scientifique (PTS) par la sous-direction de la PTS de la DCPJ, ou du rôle du service interministériel d'assistance technique (SIAT) qui intervient en appui de tous les services de police, mais également de ceux de la gendarmerie et de la douane.

.../...

Monsieur le Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

La Cour relève bien la création d'antennes territoriales de la plate-forme d'identification des avoires criminels (PIAC) ou du service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), sans souligner suffisamment les apports de ces évolutions. Il s'agit bien d'un premier pas essentiel pour un développement des échanges opérationnels entre services de police et de gendarmerie (à l'instar de la création du fichier national des objectifs en matières de stupéfiants).

Ainsi, la structuration d'une véritable filière de l'information criminelle est en cours. Elle s'appuiera sur l'outil CORAIL (cellule opérationnelle de rapprochement et d'analyse des infractions liées) qui a fait ses preuves en région parisienne. La création prochaine de structures zonales communes DCSP/DCPJ dédiées à cette fonction permettra un traitement intégré de l'information criminelle appuyé sur les réseaux de chaque direction.

Cette évolution, extrêmement positive, me conduit à avoir une approche différente de la Cour sur la pertinence d'une réforme *« visant à intégrer au sein d'un même réseau les services de la sécurité publique et de la police judiciaire en les dotant d'un commandement commun »*.

Les attentats de janvier 2015 et la qualité de la réponse qui leur a été apportée par les services de la DCPJ ont démontré l'importance de l'existence d'une direction spécialisée, sur le haut du spectre de la délinquance, à même de mobiliser très rapidement et dans la durée des ressources humaines et matérielles adaptées à l'ampleur des besoins.

Pour autant, je suis convaincu de la nécessité de continuer à rationaliser les structures locales de la DCPJ en travaillant selon deux axes majeurs :

- tout d'abord, il est nécessaire d'adapter le maillage local à la délinquance, à la fois en termes de structure et de volume. La fermeture d'antennes de police judiciaire est ainsi possible, en prenant bien en compte les effets de report sur les autres services de la DCPJ et sur les services de la sécurité publique. Ce mouvement doit permettre de rationaliser la fonction de police judiciaire sur le territoire entre la DCSP et la DCPJ, mais également de redéployer des effectifs au sein de la DCPJ vers les missions les plus essentielles. Il devra être mené en concertation avec les organisations syndicales, avec une attention toute particulière aux situations individuelles ;
- par ailleurs, des réflexions sont en cours pour étudier l'impact de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) sur l'organisation déconcentrée des services de la police nationale. L'éventuelle évolution de la compétence géographique des services inter-régionaux et régionaux de la police judiciaire (DIPJ et DRPJ) devra également prendre en compte la réalité des bassins de délinquance. Cette réorganisation devra être menée en lien étroit avec la Chancellerie.

1.2. La « concurrence » entre les enquêteurs de la police et ceux de la gendarmerie

La Cour souligne les occasions de concurrence entre les services de police et de gendarmerie en souhaitant les réduire par la conclusion d'un protocole-cadre qui définirait une répartition thématique ou géographique des compétences.

.../...

Si je partage évidemment le souci d'éviter des concurrences, inopportunes au plan opérationnel et potentiellement pénalisantes pour les ressources publiques, il m'apparaît nécessaire de se garder de toute construction rigide qui ne s'appuierait pas sur les domaines d'excellence de chaque service, briderait l'émulation et risquerait de réduire, *a priori*, les possibilités de choix de saisine par les magistrats. Mais cette question relève avant tout de l'appréciation de la garde des sceaux, que vous avez parallèlement sollicitée.

En revanche, je suis convaincu de l'intérêt d'un protocole de coordination plus structurée des services, établissant plus clairement les modalités dynamiques d'échanges d'informations, d'alimentation et de partage du renseignement criminel.

Par ailleurs, il m'apparaît que des mutualisations opérationnelles doivent être opérées sur des métiers requérant des moyens coûteux et des compétences très spécialisées : à cet égard, la police technique et scientifique ou la cybercriminalité sont deux domaines pour lesquels des convergences sont nécessaires et, sans doute à terme, une intégration opportune.

II. Les résultats en matière d'élucidation des faits de délinquance

Sur ce sujet, la présentation faite par la Cour me semble devoir être relativisée.

Le mode de calcul du taux d'élucidation global (total des faits constatés et élucidés sur une période donnée) ne permet pas d'effectuer des comparaisons pertinentes entre services : en effet, le taux d'élucidation global intègre des faits d'initiative et des affaires de nature très différente et, par ailleurs, des variations d'activité locale peuvent avoir des conséquences particulièrement fortes sur ce taux.

En outre, la comparaison des taux d'élucidation des seules sûretés départementales (SD) est encore moins pertinente. Afin d'adapter au mieux la réponse de la police nationale en matière judiciaire, les chefs de services, seuls à même de déterminer l'impact des circonstances locales sur leur mode d'organisation, ont une marge de manœuvre pour organiser leurs services (entre les fonctions judiciaires et non judiciaires).

Pour des raisons d'efficacité et de pragmatisme, le périmètre d'action de chaque sûreté, au-delà d'un socle de base, sera différent selon les départements (par exemple, certaines intégreront l'activité du groupe d'appui judiciaire). La comparaison ne peut donc se faire qu'à l'échelle d'un département, ou sur des circonscriptions suffisamment importantes pour lisser l'impact des fluctuations conjoncturelles.

En prenant ces données en compte, la dispersion alléguée des taux d'élucidation n'est plus avérée, en particulier si l'on prend les exemples cités. Les taux d'élucidation des départements cités par la Cour pour les atteintes aux biens vont de 15,39 % en Meurthe-et-Moselle (14% pour la seule SD) à 17,35 % pour le Finistère (contre 6 % pour la seule SD). Les écarts relevés pour les taux d'élucidation concernant les atteintes aux personnes (de 18 % pour la Somme à 77 % pour l'Oise pour les seules SD) sont également largement réduits si l'on prend un périmètre départemental (de 56,87 % dans la Somme à 65,30 % dans l'Oise).

Cette démonstration, certes technique, me semble absolument nécessaire afin de ne pas banaliser la question de la répartition des effectifs de police sur le territoire en utilisant des indicateurs non pertinents.

.../...

III. La répartition des effectifs entre les services territoriaux

Le référé insiste particulièrement sur ce sujet essentiel. Cependant, pour justifier une ré-allocation des moyens entre territoires, la Cour se base, là encore, sur des comparaisons par service en matière de volume de la délinquance, sans pour autant intégrer les modalités d'organisation interne des services ni, surtout, la structure de la délinquance. Cette argumentation est réductrice et ne permet pas, à elle seule, de constituer la base d'un redéploiement des effectifs.

Pour autant, j'adhère évidemment à l'idée générale d'affecter les effectifs là où la délinquance est la plus forte, et c'est notamment dans ce cadre que les moyens affectés aux zones de sécurité prioritaire (ZSP) ont été accrus.

Concernant les méthodes utilisables pour aboutir à une meilleure affectation territoriale, je ne souscris pas aux propositions de la Cour :

III.1 La DCSP

La répartition des effectifs du corps d'encadrement et d'application en sécurité publique est effectuée sur la base d'un effectif départemental de fonctionnement annuel (EDFA), couplé à un référentiel des officiers de police judiciaire qui intègre des données judiciaires plus précises que l'EDFA. La combinaison de ces deux référentiels assure une répartition des moyens adaptée en termes qualitatifs et quantitatifs sans pour autant enlever aux chefs des services territoriaux la marge de manœuvre nécessaire pour adapter leur fonctionnement aux besoins locaux.

III.2 La DCPJ

En ce qui concerne les services de la DCPJ, si l'activité judiciaire doit bien entrer en ligne de compte pour déterminer le besoin d'une antenne locale et la calibrer, là encore, les modalités proposées par la Cour ne recueillent pas ma pleine adhésion. En effet, le choix de l'indicateur (faits traités) n'est pas assez représentatif de l'activité réelle du service. Une évaluation sur la base des procédures produites, prenant en compte la complexité des affaires qui nécessite l'intervention des services spécialisés, est plus à même de donner des résultats pertinents.

IV. Appréciation sur les recommandations formulées par la Cour

Mes appréciations sur les recommandations découlent naturellement des considérations évoquées plus haut.

Ainsi, je partage pleinement l'avis de la Cour sur la nécessité de développer l'échange de renseignements opérationnels entre les services (**recommandation n°1 : développer l'échange de renseignements opérationnels, d'une part entre les services d'enquêtes de la police nationale et, d'autre part, entre ceux-ci et les unités de gendarmerie nationale**), qui travaillent déjà à la mise en place des structures permettant d'atteindre cet objectif prioritaire.

Cette recommandation est au cœur des défis auxquels la police et gendarmerie nationales font face. Elle s'inscrit dans la continuité des efforts déployés par la police et la gendarmerie au travers de la mutualisation des fichiers judiciaires comme le TAJ, de la coordination du travail préconisée dans les directives nationales et de structures communes telles que les cellules anti-cambriolages.

.../...

Ces orientations ont d'ailleurs été poursuivies en 2014 par la constitution de groupes de travail associant la DCPJ (Police nationale), la DRPJ (Préfecture de police) et la SDPJ (Gendarmerie nationale) afin, d'une part, d'étudier la place des instances de coordination au niveau stratégique et opérationnel et, d'autre part, de réviser la charte de diffusion de l'information entre la police et la gendarmerie nationales. Pour aller plus loin, il serait utile de conduire en 2015 une expérimentation afin d'étendre le fichier national des objectifs en matière de stupéfiants (FNOS) à l'ensemble des cibles faisant l'objet d'une enquête dans un ressort géographique qu'il conviendra de déterminer.

Comme précisé précédemment, je suis opposé à la mise en œuvre de la **recommandation n°3**, qui créerait un critère surabondant dans la répartition des effectifs. Il me semble évidemment nécessaire de progresser dans le pilotage fin de la répartition des effectifs. Mais des indicateurs adéquats – autres que ceux proposés – doivent être adoptés. Il m'apparaît absolument essentiel, par ailleurs de ne pas revenir sur le pouvoir dont dispose un chef d'unité de déployer les effectifs à disposition pour prendre en compte telle ou telle évolution de la délinquance.

La recommandation n°4 suggère de « *mettre en place, au sein de la gendarmerie nationale, un référentiel de répartition des effectifs entre régions, départements et unités de base, qui identifie les différents paramètres représentatifs de leur niveau d'activité* ». S'il peut paraître moins formalisé que le dispositif décrit par la Cour, le processus établi par la DGGN permet une réelle adaptation des moyens disponibles aux enjeux locaux.

En effet, la répartition des effectifs au sein des différentes unités obéit à un référentiel ainsi qu'à des critères de pondération clairement définis et objectifs. Chaque unité est dotée en effectifs selon un référentiel qui tient compte de la délinquance constatée, de la population locale, de la présence d'une ZSP, d'éventuels dispositifs économiques d'importance vitale ainsi que des besoins liés au fonctionnement de l'unité. La gendarmerie a fait le choix d'un dispositif pragmatique, dont la force repose sur les échanges itératifs entre la DGGN, qui dispose de son référentiel d'analyse des besoins, et les échelons déconcentrés qui connaissent parfaitement les particularismes qui nécessitent des adaptations du dispositif.

La restructuration du réseau des antennes de police judiciaire traitée par la **recommandation n°5** (*amplifier le mouvement de rationalisation de l'implantation des brigades de gendarmerie et des brigades de recherches dont l'activité est la plus faible, ainsi que du réseau des antennes de police judiciaire implantées dans des villes dotées d'une sûreté urbaine ou dans des départements où une large part de la délinquance est enregistrée en zone de gendarmerie*) doit être étudiée finement, selon des critères différents de ceux que la Cour évoque. Je rejoins pour autant la Cour sur la nécessité d'adapter ce réseau. Cependant, la répartition géographique des compétences entre services atteint ses limites lorsque, faute de se substituer les uns aux autres, ces services travaillent de manière complémentaire. La redéfinition du réseau doit donc s'appuyer sur la cohérence opérationnelle.

Le maillage territorial de la gendarmerie répond en outre à une logique plus large que celle de la seule police judiciaire, incluant également les missions de police administrative, de surveillance générale et de renseignement. La présence de la gendarmerie nationale dans des zones de moindre délinquance et de faible densité de population est justifiée par la reconnaissance des besoins spécifiques en matière de sécurité de chaque territoire.

.../...

Par ailleurs, pour être pertinente, l'analyse de l'adéquation géographique des moyens à la délinquance doit tenir compte de la grande souplesse des modes de travail de la gendarmerie, qui lui permet en effet de faire converger en tout point du territoire les moyens nécessaires pour répondre, en tant que de besoin, à des problématiques de sécurité, au travers de la création de structures pérennes, telles que les CAJ2, ou temporaires, tels les GELAC3 et les cellules d'enquêtes.

Enfin, la gendarmerie nationale adapte de manière continue son maillage territorial pour mieux répondre aux enjeux locaux, en étroite concertation avec les élus et les autorités administrative et judiciaire. Ainsi, depuis 2009, ce sont 230 brigades territoriales qui ont été dissoutes, essentiellement pour redéployer les effectifs.

Par ailleurs, l'« autonomisation » des unités préconisée par la Cour est déjà mise en œuvre, les communautés de brigades étant progressivement transformées en brigades autonomes lorsque cela est nécessaire et possible au regard des contraintes budgétaires et immobilières. S'agissant des brigades de recherches à faible taux d'activité, leur réorganisation doit tenir compte des besoins spécifiques des territoires ruraux qu'il convient de ne pas négliger. La gendarmerie ne s'interdit pas de telles réorganisations, qui ont conduit à ne maintenir qu'une brigade de recherches dans trois départements (Gers, Creuse et Territoire de Belfort).

Pour conclure, la **recommandation n°6** (*améliorer la répartition territoriale des effectifs entre les services d'enquêtes de la sécurité publique, d'une part, et les unités de la gendarmerie, d'autre part, de façon à remédier à la grande dispersion du taux d'élucidation des faits de délinquance*), ne me semble pas pertinente sous cette forme, la dispersion alléguée des taux d'élucidation des faits de délinquance n'étant pas un constat partagé. En effet, les résultats obtenus par la Cour pour établir ses constats et ses préconisations sont dus à une méthode de calcul qui ne prend pas en compte l'organisation des services et la structure de la délinquance. Ces observations ne remettent pas en cause l'objectif assigné au DPGN de meilleure adéquation des effectifs aux besoins en sécurité. C'est d'ailleurs dans cette optique que, pour la gestion 2015, ont été mis en place, entre la DPGN et les directions actives de police, un dialogue de gestion pour les ressources humaines afin de développer de nouveaux outils permettant une meilleure répartition des effectifs, en termes quantitatifs et qualitatifs.

Les redéploiements sont d'abord guidés par des critères d'optimisation de l'organisation et de l'emploi des moyens de la police et de la gendarmerie sur des territoires homogènes et dans le respect des équilibres entre les deux forces. Dans ce cadre, la police judiciaire est effectivement prise en compte, ce qui doit permettre de réduire les écarts constatés. Pour autant, le taux d'élucidation tient à des facteurs multiples relatifs à la typologie de la délinquance (locale ou itinérante, d'appropriation ou violente, ...), à la formation et à l'expérience des personnels, ou encore à l'environnement géographique et sociologique. En tout état de cause, il ne saurait constituer le seul critère d'organisation des unités territoriales.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Bernard CAZENEUVE