

Le 22 DEC. 2014

Le Premier président

à

Madame Christiane Taubira

Garde des Sceaux
Ministre de la justice

Monsieur Bernard Cazeneuve

Ministre de l'intérieur

Réf. : 71433

Objet : la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales

La Cour des comptes a procédé, en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, au contrôle de la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales. À l'issue de la phase de contradiction avec les administrations compétentes elle m'a demandé, conformément à l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les principales observations résultant de ses travaux.

L'exercice de la fonction de police judiciaire mobilise d'importants moyens humains, logistiques et techniques. Les dépenses de personnel des services d'enquêtes pouvaient être estimées en 2013 à 2,42 Md€ dans la police et 1,76 Md€ dans la gendarmerie, pour respectivement 40 845 et 24 292 équivalents temps plein travaillés (ETPT)¹.

La Cour estime que l'organisation des missions de police judiciaire se caractérise notamment par une complémentarité encore insuffisante des services de police et des unités de gendarmerie qui y contribuent (I), une grande disparité des résultats obtenus en matière d'élucidation des faits de délinquance (II) et une répartition des effectifs déséquilibrée entre leurs services territoriaux qui appelle des corrections(III).

¹ Source : rapports annuels de performance (RAP) du programme 176 - *Police nationale* et du programme 152 - *Gendarmerie nationale*, dépenses estimées au prorata de l'activité judiciaire au sein de l'activité totale. Pour l'année 2013, ni la police ni la gendarmerie n'ont évalué les dépenses autres que de personnel relatives à la fonction de police judiciaire, pourtant importantes du fait du recours accru à la police technique et scientifique.

I. Une complémentarité des forces encore insuffisante

Au sein de la police nationale, différents services centraux et territoriaux disposent de fonctionnaires aptes à mener des enquêtes judiciaires. La plupart d'entre eux sont employés par la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et la préfecture de police de Paris. Ces entités sont organisées de façon distincte et cloisonnée.

L'organisation de la gendarmerie est régie par un principe non de spécialisation des tâches, comme dans la police, mais de polyvalence des unités de base. Les brigades territoriales autonomes (BTA) et les communautés de brigades (COB) sont responsables du traitement judiciaire de la délinquance de masse. Pour les investigations plus longues et complexes, elles peuvent, sans être dessaisies, recevoir le soutien des unités spécialisées : les brigades de recherches implantées à l'échelon de l'arrondissement et les sections de recherches à l'échelon régional.

Ces différences d'organisation entre la gendarmerie et la police, comme au sein de cette dernière, ne favorisent pas la complémentarité de leurs actions.

A. Des relations opérationnelles à renforcer, au sein de la police nationale, entre les services de la sécurité publique et ceux de la DCPJ

Sur plan opérationnel, les services d'enquêtes de la sécurité publique et ceux de la police judiciaire fonctionnent de façon cloisonnée. Leur cosaisine par l'autorité judiciaire est rarissime. Ils ne forment jamais de groupes d'enquêtes communs contrairement aux unités d'investigation et unités de base de la gendarmerie.

Si cette dualité interne à la police nationale devait demeurer, la principale marge de progrès réside dans la mutualisation du renseignement sur les formes de criminalité organisée comme le trafic de stupéfiants ou le trafic d'armes : à l'échelon local des progrès sont ainsi nécessaires en ce qui concerne les échanges entre les services régionaux de la police judiciaire (SRPJ) et les sûretés implantées dans les commissariats. Les premiers visent le démantèlement des grands réseaux d'approvisionnement à l'échelle nationale et internationale. Les seconds, chargés d'interpeller les trafiquants locaux, ne sont pas organisés pour trier la masse des informations collectées par leurs unités de terrain, pourtant disponibles sur la main courante informatisée (MCI), en vue d'alimenter le travail d'initiative de la police judiciaire.

Pour les affaires de trafics de stupéfiants, des échanges d'informations opérationnelles sont susceptibles d'avoir lieu au sein des bureaux de liaison (BDL) réunissant périodiquement les enquêteurs de la DCPJ et ceux de la sécurité publique. Il importe que ceux-ci s'attachent à s'y informer mutuellement de leurs enquêtes et de leurs cibles.

Au sein de la DCPJ, le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), auquel est confiée la mission de centralisation et d'exploitation du renseignement judiciaire, travaille peu avec la DCSP, alors qu'une grande partie de la délinquance de masse procède de réseaux de criminalité organisée.

Quelques mesures ont été adoptées pour renforcer les relations opérationnelles entre les services locaux de sécurité publique et de DCPJ : l'extension à l'ensemble de la criminalité organisée de la compétence des bureaux de liaison ; la mise en place du fichier national des objectifs en matière de stupéfiants (FNOS) ; la création d'antennes territoriales du SIRASCO et de la plate-forme d'identification des avoirs criminels (PIAC).

Enfin, selon la direction générale de la police nationale (DGP), de nouvelles méthodes de travail ont été mises en place dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP), dont certaines concernent le renforcement des relations opérationnelles en matière d'investigations ou de renseignement, entre les services territoriaux de la sécurité publique et ceux de la DCPJ.

Dans l'attente d'un bilan global des ZSP, la Cour estime que la recherche d'une meilleure coordination, notamment grâce au développement des cosaisines décidées par l'autorité judiciaire et l'échange de renseignements entre les services territoriaux de la DCPJ et de la DCSP, devrait être l'une des priorités de la police nationale.

Cependant, compte tenu des limites d'une telle démarche, il conviendrait de ne pas écarter à moyen terme une réforme plus profonde de l'organisation territoriale de la police nationale visant à intégrer au sein d'un même réseau les services de la sécurité publique et de la police judiciaire en les dotant localement d'un commandement commun selon le modèle en vigueur à Paris et dans sa Petite Couronne.

B. La concurrence entre les enquêteurs de la police et ceux de la gendarmerie

La compétence judiciaire conjointe de la police et de la gendarmerie suscite une situation de concurrence, seulement régulée par l'autorité judiciaire à qui il incombe de saisir les services d'enquête². Le protocole du 25 avril 2006, conclu entre le ministère de la justice et la gendarmerie nationale, dispose que cette dernière possède une compétence judiciaire qui est générale et s'exerce sur l'ensemble du territoire national. Ce texte ne fait aucune référence aux services judiciaires de la police nationale ni à un quelconque partage fonctionnel ou territorial entre les deux forces, y compris dans les domaines où les risques de chevauchements sont patents comme celui du trafic de stupéfiants.

De fait, le traitement de la délinquance de masse est réparti en fonction du lieu de commission des faits en « zone de police » ou « zone de gendarmerie »³. Cependant, ce critère est peu pertinent pour la moyenne ou surtout la grande délinquance, souvent de caractère itinérant ou en réseau, à une échelle nationale ou internationale. La police nationale revendique donc une répartition des saisines selon une logique de spécialisation qui lui attribuerait toutes les enquêtes sur la grande criminalité organisée (trafic international de stupéfiants, grand banditisme) et de terrorisme, laissant à la gendarmerie le traitement des cambriolages, les faits de délinquance itinérante, les vols de métaux et atteintes à l'environnement, commis dans sa zone géographique. Cependant, la gendarmerie a développé les moyens d'investigation de ses unités pour pouvoir être saisie de tous les crimes et délits commis dans sa zone.

Nombreuses sont les occasions pour les services de police et les unités de gendarmerie d'enquêter d'initiative sur les mêmes « cibles », à partir de leurs renseignements respectifs, en vue d'une saisine par l'autorité judiciaire dans une procédure de flagrant délit ou d'enquête préliminaire. Il n'est pas rare que les deux forces se disputent l'attribution des affaires complexes. Il n'existe entre elles que peu de coopération opérationnelle. Il serait à cet égard bienvenu qu'elles soient amenées à travailler dans le cadre de cosaisines de l'autorité judiciaire.

Bien que le principe en soit posé par le code de procédure pénale (article D8), le partage du renseignement, clé de voûte du métier des enquêteurs judiciaires, reste rare et alimente les rivalités. Par exemple, les services centraux des deux forces continuent de gérer leurs informateurs judiciaires sur deux fichiers séparés en se limitant à échanger périodiquement une liste de ceux considérés comme non fiables. De même, un groupe de liaison sur les stupéfiants est en place dans les SRPJ : il conviendrait que policiers et gendarmes se placent en situation d'y échanger réellement sur leurs « objectifs ».

² Selon l'article 12-1 du code de procédure pénale, « le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire ».

³ En ce qui concerne les missions de sécurité publique, le territoire national est partagé entre les services locaux de la direction centrale de la sécurité publique, implantées essentiellement dans les villes de plus de 20 000 habitants, et les unités de base de la gendarmerie. Cf. le rapport sur *La redéfinition des zones de compétences de la police et de gendarmerie nationales*, remis en octobre 2011 au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la LOLF.

Les relations concurrentielles entre les deux forces ont suscité le projet, annoncé au début de 2014 par le ministre de l'intérieur avant d'être retiré, de créer une « structure commune » à la police et la gendarmerie, destinée à lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme en Corse.

Cette concurrence a un impact négatif sur l'emploi des moyens. Les effectifs des services d'enquêtes de la police et ceux de la gendarmerie sont affectés dans les territoires sans concertation. Ainsi, des antennes de police judiciaire à faible effectif rivalisent avec des sections de recherches de la gendarmerie pourtant mieux dotées.

Afin d'améliorer la coordination des deux forces, objectif visé par l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2009, il conviendrait d'évoluer vers une répartition géographique ou thématique des champs d'intervention judiciaire de la police et de la gendarmerie en matière de criminalité organisée. Un protocole cadre de répartition des compétences judiciaires, commun aux deux forces de sécurité, pourrait être conclu avec le ministère de la justice puis décliné à travers des protocoles locaux conclus avec les parquets. Ces protocoles n'auraient qu'une valeur indicative, les magistrats conservant leur liberté de choix des formations saisies. Un tel dispositif existe depuis 2007 pour la répartition des saisines entre les services de sécurité publique et ceux de la DCPJ⁴.

II. La grande disparité des résultats en matière d'élucidation des faits de délinquance

En matière de délinquance de masse, l'efficacité des services d'enquêtes peut se mesurer grâce au taux moyen d'élucidation, c'est-à-dire au pourcentage des crimes et délits dont les auteurs présumés ont été identifiés au cours d'une période donnée, généralement une année. En zone de police comme de gendarmerie, ce taux connaît de grandes variations géographiques.

A. Les services de sécurité publique

Dans les 334 circonscriptions de sécurité publique (CSP), le taux moyen d'élucidation fluctuait, en 2012, de 23 % à Corbeil jusqu'à 70 % à Argentan. Pour 80 % des CSP, il était compris entre 30,6 % et 51,4 %.

Certes, le taux de délinquance, c'est-à-dire le nombre de crimes et délits pour 1 000 habitants, connaît aussi une grande dispersion. Il n'existe toutefois pas de corrélation marquée à l'échelle nationale entre le taux d'élucidation et le taux de délinquance. Ainsi, les 17 CSP où le taux de criminalité a été voisin en 2012 de sa valeur médiane (compris entre 59 ‰ et 61 ‰) ont obtenu des taux d'élucidation qui variaient de 27 % à Poissy à 52 % à Basse-Terre.

Cette forte dispersion du degré d'efficacité des enquêtes judiciaires s'observe notamment entre les sûretés⁵. Selon les réponses des directeurs départementaux de la sécurité publique à la Cour, le taux moyen d'élucidation des atteintes aux biens par les sûretés départementales avait varié en 2011 du simple au double, soit de 6,4 % (Finistère) à 14 % (Meurthe-et-Moselle, Maine-et-Loire). Les variations étaient encore plus amples pour les atteintes aux personnes (de 18 % dans la Somme ou 19 % dans l'Hérault jusqu'à 75 % dans la Loire et 77 % dans l'Oise).

⁴ Protocole cadre national du 7 novembre 2007 sur la répartition des compétences judiciaires, conclu entre la direction générale de la police nationale et la direction des affaires criminelles et des grâces, décliné en principe localement.

⁵ Dans les services territoriaux de sécurité publique, les services d'enquêtes spécialisés sont de deux types : les sûretés urbaines (ou départementales) dans les grandes villes et les brigades de sûreté urbaine dans les autres.

B. Les unités de la gendarmerie

En moyenne régionale, le taux d'élucidation des crimes et délits, obtenu par les unités de la gendarmerie, s'échelonnait en 2011 de 34,9 % en Languedoc-Roussillon à 53,5 % dans le Limousin, soit un écart de 1 à 1,5, élevé à ce niveau d'agrégation.

À l'échelon départemental, la dispersion est encore plus importante. Elle s'observe entre départements qui connaissent une délinquance quantitativement comparable. Ainsi, dans les dix départements où la gendarmerie enregistre le plus grand nombre d'atteintes aux biens (plus de 14 000), le taux moyen d'élucidation variait en 2011 entre 9 % et 16 %. À l'opposé, au sein du quart des départements ayant connu le moins d'atteintes aux biens, il s'échelonnait de 11 % (Corse-du-Sud) à 32 % (Aveyron).

Ainsi, l'efficacité fortement variable des enquêtes judiciaires ne dépend pas de l'importance du nombre de crimes et délits traités annuellement. En revanche, elle peut résulter de la répartition déséquilibrée des effectifs analysée ci-après.

En effet, la durée d'activité judiciaire n'est pas non plus corrélée à l'intensité relative de la délinquance. Ainsi, la Cour a constaté que, dans les régions Languedoc-Roussillon et Bourgogne, des unités de base (BTA ou COB) peuvent traiter le même niveau de délinquance (en nombre de faits par gendarme) en y consacrant globalement un temps d'activité judiciaire (en nombre d'heures par gendarme) qui varie du simple au double. Le temps moyen d'investigation évolue en fonction inverse de leur charge de travail. Le taux moyen d'élucidation a tendance à faire de même.

III. Une répartition des effectifs déséquilibrée entre leurs services territoriaux qui appelle des corrections

Dans la police comme dans la gendarmerie, la répartition des effectifs entre les services territoriaux ne tient pas assez compte de la charge d'activité judiciaire. Des mesures de réorganisation paraissent donc nécessaires dans les services de sécurité publique, dans le réseau des antennes de police judiciaire et dans le maillage territorial de la gendarmerie.

A. Dans les services de sécurité publique

1. Les effectifs des unités d'investigation peu corrélés au niveau de la délinquance

Environ 9 650 agents (données de 2012) sont spécialisés, au sein des commissariats de police, dans des missions de police judiciaire. Des unités d'investigation confrontées à un même niveau de délinquance peuvent avoir des effectifs très différents. Par exemple, dans les 53 circonscriptions de sécurité publique (CSP), dotées d'une brigade de sûreté urbaine (BSU), où sont enregistrés entre 2 000 et 3 000 crimes et délits par an et par CSP, les effectifs de ces unités sont compris entre 7 à 40 agents, sans corrélation avec l'intensité de la délinquance. Des moyens d'ampleur différente sont mis en œuvre pour répondre à des situations équivalentes, comme dans les CSP de Longwy (BSU de 11 agents) et de Val-de-Reuil (22 agents) qui traitent toutes deux 2 500 faits de délinquance par an.

Le nombre moyen de faits constatés dans le ressort d'une CSP rapporté au nombre d'agents de sa BSU varie de 51 (Mende) à 447 (Juvisy-sur-Orge). Les écarts importants autour de la valeur médiane (159 faits par agent) ne concernent pas des situations isolées ou atypiques.

Les effectifs des BSU ne tiennent pas suffisamment compte de l'importance de la délinquance enregistrée localement. Le même constat peut être fait dans les CSP les plus importantes, dotées d'une sûreté urbaine ou départementale.

Ces déséquilibres marqués expliquent, au moins en partie, la grande dispersion du taux moyen d'élucidation entre les CSP. Quand la charge judiciaire par enquêteur est plus importante, le temps consacré aux investigations est ajusté à la baisse et le taux d'élucidation diminue.

2. La nécessité d'un dispositif complémentaire d'allocation des effectifs

Depuis 2007, pour répartir les effectifs de gardiens de la paix et de gradés, la direction centrale de la sécurité publique attribue à chacune de ses directions départementales un effectif départemental de fonctionnement annuel (EDFA) déterminé en fonction de la population et de dix autres paramètres représentatifs de leur activité⁶. Au vu de l'EDFA, le directeur départemental procède, sous l'autorité du préfet, au moyen des mêmes clés de répartition, à la ventilation des effectifs entre les CSP placées sous son autorité, avant validation finale par le directeur central de la sécurité publique.

Fondus dans l'enveloppe attribuée à leur CSP de rattachement, les effectifs des sûretés et des brigades de sûreté urbaine ne font pas l'objet d'un traitement particulier. Ils sont déterminés par les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) sans recours à une grille de référence. En outre, il n'existe pas de dispositif d'évaluation de la bonne adéquation de ces effectifs à l'importance et à la structure de la délinquance prise en charge.

Afin de réduire les déséquilibres observés entre les effectifs des services d'enquêtes (sûretés et brigades de sûreté urbaine) au regard de la délinquance constatée localement, il conviendrait de leur appliquer un référentiel spécifique, complémentaire du référentiel EDFA, qui permettrait, sans retirer tout pouvoir d'appréciation aux responsables locaux, de mettre davantage ces effectifs en adéquation avec les caractéristiques locales de la délinquance qu'ils sont amenés à prendre en charge.

B. Les antennes de PJ

Rattachées aux services régionaux de police judiciaire, qui ont leur siège dans les chefs-lieux de région, 37 antennes de police judiciaire sont implantées dans certains départements.

1. Des effectifs mal calibrés en fonction de l'activité judiciaire

Ces antennes traitent en moyenne 6 000 faits de délinquance et de criminalité par an, soit 44 % de l'activité des services territoriaux de la DCPJ, alors qu'elles emploient 24 % de ses effectifs (934 agents). Elles conduisent généralement des enquêtes moins longues et complexes que les services centraux ou les SRPJ. Elles ont des effectifs très variables qui vont de moins d'une dizaine d'enquêteurs dans les plus petites (3 à Quimper, 9 à Périgueux) jusqu'à 104 dans la plus importante (Nice).

Les effectifs des antennes paraissent mal ajustés à leur l'activité. Par exemple, les antennes de Pau et d'Agen, qui ont l'activité la plus faible (en moyenne, 144 et 140 procédures établies au cours des années 2011 et 2012), ont des effectifs très différents (12 et 6 enquêteurs respectivement). De fortes disparités sont aussi observées entre des antennes à l'activité plus soutenue, telles que celles d'Évry (27 enquêteurs pour

⁶ La mise en place des EDFA a été analysée dans le rapport public thématique de la Cour sur *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique* (juillet 2011).

455 procédures) et de Metz (17 enquêteurs pour 469 procédures). Il conviendrait que la DGPN se dote d'un outil de répartition des effectifs des antennes de police judiciaire qui tienne compte de manière plus rationnelle de leur niveau d'activité.

2. Des possibilités de restructuration du réseau des antennes

Certaines antennes de police judiciaire sont implantées dans des départements où le niveau de la délinquance, relativement faible, ne justifie pas leur présence. Elles traitent un petit nombre des faits qui, pour partie, pourraient être pris en charge par les services d'enquête de la sécurité publique, les SRPJ ou les sections de recherches de la gendarmerie.

L'antenne judiciaire de Périgueux (9 agents), qui prend en charge moins d'un fait par semaine en moyenne, couvre le département de la Dordogne dont le taux de délinquance (48 ‰) est relativement faible. Avec, en outre, les deux brigades de sûreté urbaine (BSU) implantées à Périgueux (24 agents) et à Bergerac (13 agents), le département de la Dordogne est mieux doté que celui du Tarn-et-Garonne qui, malgré un taux de délinquance sensiblement plus élevé (68 ‰), dispose de moins d'enquêteurs judiciaires dans ses BSU (5 agents à Castelsarrasin et 27 à Montauban).

L'antenne de Coquelles couvre le département du Pas-de-Calais avec 13 agents qui traitent en moyenne une soixantaine de faits par an contre le double à l'antenne de Creil et le triple à celle d'Amiens. Ce département est, en outre, doté à Lens d'une importante sûreté départementale (117 agents) ainsi que de 14 BSU (effectif total de 241 agents).

Le réseau des antennes de PJ devrait être restructuré dans le cadre d'une approche prenant en compte les services d'investigations de la sécurité publique. Localement, des frais de structure pourraient ainsi être économisés. Des difficultés liées au cloisonnement entre les équipes d'enquêteurs de la PJ et celles de la sécurité publique pourraient en outre être levées.

La Cour recommande de fermer les antennes de police judiciaire implantées dans des villes aussi dotées d'une sûreté urbaine, quand le niveau de la criminalité y est peu élevé, ou dans des départements où celle-ci est, pour une large part, constatée en zone de gendarmerie.

C. La gendarmerie nationale⁷

1. L'adéquation imparfaite des effectifs des unités à l'importance de la délinquance

Au sein d'une région, pour un même niveau de délinquance dans leur ressort territorial, des unités sont dotées d'effectifs qui peuvent varier du simple au double. Cela se vérifie à la fois dans des territoires faiblement exposés à la délinquance (jusqu'à moins d'un fait par jour constaté par certaines BTA ou COB) mais aussi dans d'autres à l'activité délictuelle beaucoup plus importante.

Le nombre moyen de faits par gendarme tend à augmenter en fonction de la taille des unités avec une forte dispersion autour de cette tendance. Par exemple, dans la région Languedoc-Roussillon, dix unités toutes dotées d'un effectif de 18 gendarmes présentent une charge d'activité qui varie de 5 faits à 71 faits par gendarme. Les deux unités les mieux dotées de la région traitent un flux de délinquance moins important, rapporté à leurs effectifs, que d'autres unités.

⁷ Les observations suivantes résultent notamment de l'analyse des données détaillées relatives à l'activité et aux effectifs des unités des régions Languedoc-Roussillon et Bourgogne, qui ont fait l'objet d'investigations sur place dans le cadre de l'enquête de la Cour. Cette analyse n'a pas été contestée par la direction générale de la gendarmerie nationale.

La direction générale de la gendarmerie nationale arrête un tableau des effectifs annuels (TEA) en fonction d'un ratio fixé, pour chaque BTA ou COB, à un gendarme pour 1 000 habitants (ou pour 800 habitants dans les zones périurbaines). Sur proposition des commandants de région, la DGGN peut, d'une année à l'autre, ajuster à la marge les effectifs de certaines unités afin de tenir compte de l'évolution de leur population ou de la création de nouvelles infrastructures attirant du public. Toutefois, il n'existe pas de référentiel d'emploi, définissant la liste et la pondération des paramètres représentatifs de l'activité, pris en compte pour définir l'effectif de référence.

Des mouvements d'emplois ont lieu entre les départements et les régions, mais ils portent sur des nombres modestes à l'échelle de la gendarmerie et n'ont qu'un faible impact sur la répartition spatiale des effectifs. Ainsi, en 2012, 553 suppressions d'emplois ont été opérées aux tableaux des effectifs de groupements départementaux et 93 emplois ont été créés dans une vingtaine de groupements et quelques sections de recherches.

Des unités ont été fermées : 102 brigades territoriales de proximité (3,8 %), 40 BTA (6,1 %) et 26 brigades de recherches (6,9 %) du 31 décembre 2008 au 31 décembre 2012. La DGGN évalue à environ 2 000 le nombre d'emplois concernés par ces fermetures, les effectifs correspondants étant le plus souvent redéployés dans le département ou la région.

La répartition territoriale des effectifs peut aussi être améliorée en adaptant le maillage des COB. Les brigades territoriales de proximité qui les composent comportent souvent moins d'une dizaine de gendarmes, dont la moitié est disponible quotidiennement. Une étape supplémentaire pourrait être franchie dans le processus d'adaptation du maillage territorial en « autonomisant » certaines COB, c'est-à-dire en regroupant leurs effectifs au sein d'une seule unité et en supprimant les petites brigades de proximité dans les zones de très faible activité.

La grande diversité des situations locales à laquelle est confrontée la gendarmerie n'est que partiellement prise en compte par son système de répartition spatiale des effectifs, dont la logique reste principalement axée sur l'importance de la population prise en charge. Elle devrait se doter d'un référentiel de répartition de ses effectifs entre régions, départements et unités de base, identifiant les différents paramètres représentatifs de leur niveau d'activité.

2. Des niveaux d'activité fortement variables

Avec un taux moyen de criminalité de 28 ‰ de la population dans sa zone géographique de compétence, la gendarmerie fait face à une délinquance beaucoup moins intense que la police (69 ‰). Cependant, elle doit surmonter une double contrainte : la dispersion des populations et la grande diversité des territoires dont elle est chargée (espaces ruraux, territoires « rurbains », périphéries d'agglomérations, voire cités sensibles).

Du fait de cette grande dispersion à la fois des densités démographiques et des taux de délinquance, le volume des sollicitations judiciaires des groupements de gendarmerie (enregistrement des plaintes, enquêtes, interpellation des auteurs) est très variable d'un département à l'autre. En matière d'atteintes aux biens, par exemple, le nombre de faits constatés variait en 2011 de 735 dans le Cantal à 22 919 dans l'Hérault. Dans 10 % des départements, le nombre d'atteintes aux biens était inférieur à 1 900 ; à l'opposé, il était supérieur à 14 000 dans 10 % des départements.

Dans certains départements, la part de la délinquance en zone de gendarmerie dépasse celle constatée en zone de police. L'organisation de la gendarmerie départementale doit s'adapter à cette diversité ainsi qu'à l'évolution continue des populations résidentes et saisonnières et des formes de délinquance. Cette capacité d'adaptation constitue l'un des enjeux principaux de l'exercice de la fonction de police judiciaire par la gendarmerie. Elle paraît pourtant insuffisamment assurée par l'organisation mise en place.

La Cour a constaté, en effet, que l'activité judiciaire des gendarmes affectés dans les brigades de recherches (BR), qui devrait normalement occuper la quasi-totalité de leur activité opérationnelle, est en fait très variable d'une unité à l'autre. Les écarts peuvent aller du simple au double au sein d'une même région. Cette constatation, que la direction générale de la gendarmerie nationale n'a pas été en mesure d'expliquer précisément, conduit à douter de la bonne allocation des effectifs entre ces unités d'investigations et du maintien de certaines d'entre elles. Des regroupements devraient être opérés.

De même, entre les unités de base (BTA et COB), le temps moyen d'activité des gendarmes consacré aux missions judiciaires varie dans de grandes proportions, allant du simple au double, voire au-delà. On observe aussi des écarts sensibles pour le temps d'activité consacré à la totalité des missions. Cette importante dispersion des temps d'activité judiciaire ou, plus largement, opérationnelle est sans lien avec la taille des unités.

La Cour est bien consciente que le traitement judiciaire des faits de délinquance ne constitue pas la seule mission de la gendarmerie. Cette dernière doit aussi mener, notamment, des actions de prévention et assurer la sécurité générale dans sa zone de compétence, ce qui implique une présence territoriale même quand la densité de population est faible. La couverture du territoire est l'une de ses responsabilités essentielles.

Sans remettre en cause cette dernière, l'on peut néanmoins s'interroger sur le coût des petites brigades de proximité qui n'ont pas la taille critique nécessaire à l'exercice correct de leurs missions de toute nature alors que leurs moyens seraient mieux employés dans des territoires plus exposés à la délinquance. D'autres modes d'organisation pourraient ainsi être recherchés : il conviendrait en particulier d'amplifier le mouvement de rationalisation de l'implantation des brigades de gendarmerie et des brigades de recherches dont l'activité est la plus faible.

À l'issue de son contrôle, la Cour formule les recommandations suivantes :

- **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 d'enquêtes de la gendarmerie nationale ;
- **Recommandation n° 2 :** arrêter un protocole cadre national sur une répartition indicative des compétences judiciaires entre les services de la police et les unités de la gendarmerie, décliné à travers des protocoles locaux, afin de limiter les effets de la concurrence dispendieuse entre les deux forces dans la lutte contre la grande délinquance ;
- **Recommandation n° 3 :** adopter, dans les services de sécurité publique, un référentiel d'emploi pour les services d'enquêtes judiciaire (sûretés et brigades de sûreté urbaine), complémentaire de celui appliqué aux directions départementales et aux circonscriptions ;
- **Recommandation n° 4 :** 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 ;
- **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 ;

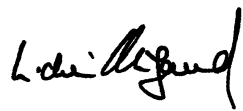
- **Recommandation n° 6** : améliorer la répartition territoriale des effectifs entre les services d'enquêtes de la sécurité publique, d'une part, et les unités de la gendarmerie départementale, d'autre part, de façon à remédier à la grande dispersion du taux d'élucidation des faits de délinquance.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse - sous votre signature personnelle exclusivement -, que vous aurez donnée à la présente communication⁸.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

⁸ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.