



Le 28 juillet 2022

**Le Premier Président**

à

**Monsieur Gérald Darmanin**  
Ministre de l'intérieur et des outre-mer

Réf. : S2022-1558

**Objet** : Mieux mesurer l'activité des forces de sécurité intérieure

En application des dispositions de l'article 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a analysé les moyens et méthodes employés par les forces de sécurité intérieure pour mesurer leur activité et en rendre compte. À l'issue de son travail, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

L'activité des forces de sécurité intérieure (FSI) et plus particulièrement, des services de police et de gendarmerie en charge de la sécurité publique, revêt une importance cruciale pour les citoyens car elle touche au cœur de leur vie quotidienne. Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) prévoit de nouvelles augmentations des moyens affectés aux forces de sécurité et ces moyens accrus doivent comprendre une mesure rigoureuse du résultat de l'activité des forces de sécurité intérieure au bénéfice des citoyens. Pour ce faire, une attention exigeante doit être portée à la qualité des instruments dont disposent leurs responsables pour analyser et en améliorer l'efficacité.

La mesure de l'activité des forces de sécurité intérieure se heurte à plusieurs difficultés concernant la disponibilité, la fiabilité et la pertinence des résultats et les controverses à leur sujet sont nombreuses. La Cour a examiné quels outils sont utilisés par les forces de sécurité intérieure pour retracer leur activité et en rendre compte.

La Cour a également examiné les fonctions qui participent à la mesure de l'activité, comme la fonction statistique ou la fonction d'évaluation et de prospective. Il en ressort que le ministère de l'intérieur peut progresser et tirer parti de la future LOPMI pour améliorer les conditions de mesure de l'activité et d'analyse de la performance des forces de sécurité intérieure.

# **1 LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES DISPOSENT D'OUTILS NOMBREUX POUR MESURER LEUR ACTIVITÉ MAIS LEUR FIABILITÉ EST INSUFFISANTE**

## **1.1 La mesure historique des faits de délinquance à travers l'état 4001 doit désormais être dépassée**

Depuis les années 1970, les forces de sécurité intérieure se sont appuyées sur les statistiques de la délinquance pour mesurer à la fois leur activité et leur efficacité. L'état statistique « 4001 », créé au sein de la police nationale en 1972, a longtemps été le seul outil de mesure utilisé et reste aujourd'hui une référence. Il recense uniquement les crimes et délits constatés par la police ou la gendarmerie. La qualité des données qui y figurent repose sur une démarche de contrôle interne qui n'est pas toujours maîtrisée par les services. Cette situation peut générer des erreurs, des doubles comptages ou l'absence de précisions utiles, comme en témoignent les difficultés de comptage des homicides, catégorie pourtant aisément identifiable et circonscrite en volume (environ un millier de faits par an).

Utilisé pour publier les chiffres de la délinquance, l'état 4001 ne retrace, par exemple, ni les contraventions (dont certaines concernent des faits de violence et ou de dégradation), ni les accidents de la circulation. Soulignés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) dans sa récente publication « Sécurité et société »<sup>1</sup> mais aussi par le Livre blanc de la sécurité intérieure<sup>2</sup>, les angles morts de l'état 4001 doivent désormais être traités et intégrés dans le périmètre des analyses statistiques sur la sécurité publique.

La collecte de ces données manquantes se heurte à deux difficultés majeures. D'une part, les services ne comptabilisent pas ces informations en permanence ou, s'ils les comptabilisent, n'ont pas encore acquis le réflexe de les mettre à disposition du service statistique ministériel. D'autre part, les outils informatiques existants, et pour certains vieillissants, n'assurent pas la fiabilité et la disponibilité de l'information. De ce point de vue, les projets informatiques menés par le ministère dans le domaine de la sécurité intérieure - qui pourraient connaître une accélération dans le cadre de la LOPMI - doivent intégrer dès l'origine cette préoccupation.

## **1.2 D'autres sources de données qui participent de la mesure de l'activité des forces de sécurité pourraient être davantage utilisées**

Au-delà des outils de recueil des faits de délinquance, les forces de sécurité intérieure disposent de nombreuses informations qui s'articulent mal entre elles.

Ainsi, la police et la gendarmerie utilisent chacune un outil de comptabilisation de leur activité qui permet, jusqu'au niveau de l'agent, de retracer les heures de service effectuées. Si les activités de la police et de la gendarmerie sont à bien des égards différentes, notamment du fait des contextes dans lesquels elles se déroulent, il est regrettable qu'aucune convergence des référentiels d'activité ne soit recherchée pour permettre d'apprécier globalement l'exercice des missions de sécurité qui leurs sont communes (sécurité publique, ordre public, police judiciaire notamment).

La police et la gendarmerie ont également développé, sans coordination entre elles, des dispositifs de mesure de la qualité de service. En réinvention permanente au gré des différentes phases de modernisation de l'action publique, ces données ne sont pas assorties d'une stabilité et d'une maturité suffisantes pour être réellement utiles à la décision et apparaissent davantage comme un instrument de communication externe. Mesurant, par exemple, les délais moyens d'intervention ou de prise de plainte, elles pourraient pourtant constituer un levier pertinent d'amélioration de la qualité du service rendu.

---

<sup>1</sup> [Sécurité et société, INSEE références – édition 2021.](#)

<sup>2</sup> [Livre blanc de la sécurité intérieure, ministère de l'intérieur, novembre 2020.](#)

Enfin, seules données communes à la police et à la gendarmerie, les résultats des enquêtes dites « de victimation » cherchent à évaluer le non-recours aux forces de sécurité intérieure mais aussi, en cas de recours, la perception de l'action des forces à l'occasion des faits considérés. L'examen du taux de plainte, par le biais des enquêtes de victimation, peut constituer un indice de l'activité potentielle des forces de sécurité, et par conséquent des progrès à réaliser de leur part. Par exemple, les dernières données de victimation issues des enquêtes 2017 et 2018<sup>3</sup>, c'est-à-dire avant la priorité donnée à la lutte contre les violences faites aux femmes, montraient que le taux de plainte pour des violences physiques ou sexuelles dans le ménage était à peine de 11 %.

### **1.3 Les outils qui déterminent l'effectif de référence ne sont pas utilisés pour détecter les situations de sur ou sous-effectif**

La police et la gendarmerie nationale ont cherché à se doter d'effectifs de référence<sup>4</sup> pour déterminer le niveau d'effectif souhaitable pour accomplir les missions des services dans un contexte donné. Deux outils intéressants ont été proposés pour la répartition territoriale des effectifs, la « clé de répartition » par la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) de la police nationale et l'outil « R@tio » de la gendarmerie nationale.

Ces outils devraient être reconnus et utilisés par les directions générales, comme un réel outil de répartition, ce qu'elles hésitent à faire. En matière de sécurité publique, une convergence entre l'outil de la DCSP et l'outil de la Préfecture de police de Paris est indispensable. Les limites qui viennent d'être soulignées conduisent dans les faits à ce que l'effectif de référence ne puisse être un réel outil de répartition alors qu'il constitue un excellent moyen de détecter les sous-effectifs et les sur-effectifs et d'envisager les redéploiements nécessaires.

Par ailleurs, la persistance de certains écarts entre effectif réel et effectif de référence pourrait être un des critères permettant d'alimenter, sur une base objective, les réflexions prévues par le Livre Blanc sur la redéfinition des zones de compétence entre police et gendarmerie. Cette réflexion, encouragée par la Cour, devrait naturellement s'appuyer en premier lieu sur les critères d'activité. À cet égard, la pratique des rapports d'évaluation des politiques locales de sécurité, conduits conjointement par les inspections générales de l'administration, de la police et de la gendarmerie nationales pourrait permettre de disposer d'un véritable diagnostic local de sécurité servant de base de discussion entre directions du ministère.

Au total, faute d'une démarche de performance et d'une exploitation adaptée des données disponibles, ce qui en est retiré reste très en deçà de la richesse de celles-ci.

---

<sup>3</sup> [Sécurité et société, INSEE références – édition 2021 – Victimation et déclaration des faits aux services de sécurité – figure 3.](#)

<sup>4</sup> L'effectif de référence est celui qui est calculé en fonction des missions à accomplir. Il se distingue de l'effectif réel (effectif disponible à un instant donné) et de l'effectif théorique (effectif autorisé, indépendamment par exemple des emplois vacants). L'effectif de référence s'apparente ainsi à un objectif cible de répartition, qui permet à la fois de mesurer les écarts avec l'effectif réel mais aussi de décider de manière rationnelle des réallocations d'effectifs.

## **2 LA POLICE ET LA GENDARMERIE PEINENT A EXPLOITER CES DONNÉES D'ACTIVITÉ ET NE DISPOSENT PAS ENCORE D'UNE DEMARCHE DE PERFORMANCE ADAPTÉE**

### **2.1 L'exploitation des informations relatives à l'activité et la performance des FSI apparaît faible au regard de la charge de reporting ressentie par les services**

Les forces de sécurité intérieure disposent de nombreuses informations qu'elles peinent à exploiter véritablement pour aider à la décision de leurs responsables. Cette situation est d'autant plus regrettable que les services, de police notamment, se plaignent régulièrement de la charge que représente le *reporting*, plainte justifiée au regard d'une part de la sédimentation des remontées d'information qui leurs sont demandées et de l'exploitation limitée qui en est faite. La DCSP a pour sa part décompté, en juillet 2021, 125 remontées d'informations que les services doivent réaliser avec des rythmes très divers. L'intérêt de ces informations n'est pas toujours avéré. Pour sortir de ce cercle vicieux, le ministère doit mener à bien une revue des indicateurs pertinents et de leur utilisation.

Une des difficultés réside également dans le cloisonnement qui demeure entre les données de la direction générale de la police nationale (DGPN) et de la préfecture de police, d'une part, de la direction générale de la gendarmerie nationale, d'autre part. Il est important de décroisonner leurs systèmes de collecte à la faveur du développement de nouveaux outils numériques. Dans l'immédiat, des convergences peuvent être recherchées par la mise en concordance, par voie informatique des bases de données existantes.

### **2.2 Synthèse des indicateurs pertinents, la démarche de performance des programmes budgétaires mériterait d'être enrichie**

L'ensemble des données d'activité et de résultat doit, selon l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), trouver une synthèse dans la maquette de performance des programmes et missions budgétaires. Les indicateurs de performance doivent permettre à la représentation nationale de s'assurer que les objectifs assignés aux responsables de programme ont été atteints.

Or la maquette de performance des programmes de la gendarmerie et de la police nationale souffre des mêmes limites que leurs outils de mesure. Construite autour des faits de délinquance, qui sont insuffisants pour apprécier l'efficacité des forces, elle s'est progressivement enrichie. Toutefois, les évolutions les plus récentes constituent un recul en matière de qualité de l'information donnée. Il en va ainsi du remplacement du taux d'engagement des effectifs sur le terrain par le volume horaire des patrouilles de voie publique qui doit être reconsidéré.

Enfin, cette démarche de performance doit aller jusqu'aux dispositifs d'évaluation et de rémunération afférents des personnels de direction.

## **3 LA QUALITÉ DES INFORMATIONS RELATIVES A L'ACTIVITÉ DES FSI SUPPOSE, POUR S'AMELIORER UN RENFORCEMENT DES FONCTIONS STATISTIQUE ET D'EVALUATION**

### **3.1 La place du Service statistique ministériel doit être confortée**

Face aux limites de la fiabilité et de l'exploitation des données, la création d'un véritable service statistique ministériel (SSMSI) était une nécessité. Depuis 2014, le plus récent des services statistiques ministériels a progressivement pu démontrer, par la montée en charge de ses effectifs et la qualité de ses travaux, qu'il pouvait apporter au ministère, mais également au débat public, une assurance statistique professionnalisée dans un domaine où elle est particulièrement nécessaire et sensible.

Malgré les progrès accomplis, il reste des chantiers à mener pour permettre au SSMSI de remplir les objectifs qui lui sont fixés par le ministère et par l'autorité de la statistique publique (ASP). Comme celle-ci l'a souligné dans son avis du 14 février 2022, une issue doit désormais être trouvée aux difficultés d'accès aux données d'activité indispensables à son travail, dans le respect combiné des règles relatives aux procédures pénales et au secret statistique.

Pour cela, il faudra surmonter les obstacles et résistances internes auxquels ce service fait face pour accéder aux données. À cet égard, une bonne coordination de la DGPN et de la DGGN, qui assurent conjointement le pilotage du SSMSI, est déterminante et la gouvernance prévue à cette fin doit être mise en place sans délai.

### **3.2 Le ministère de l'intérieur gagnerait à disposer d'une fonction d'évaluation et de prospective**

La production, l'analyse et le traitement des données pertinentes d'activité et de résultat n'ont de sens que s'ils alimentent une pensée stratégique. Le ministère, à travers le Livre blanc sur la sécurité intérieure, a proposé une vision de moyen terme traduite dans la LOPMI. Mais en l'absence de service chargé de la fonction d'évaluation et de prospective, cette démarche risque de ne pas se prolonger dans la durée. Plus largement, le ministère souffre d'un handicap ancien en matière d'ouverture au monde de la recherche, qui n'a pas trouvé pour l'instant de solution.

En dépit des tentatives passées de créer un organe dédié à la fonction prospective, celle-ci reste introuvable. En 2015, l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) avaient proposé une feuille de route pour améliorer l'articulation entre le ministère et le monde de la recherche. Ce chantier doit être rouvert et figurer dans le champ des priorités ministérielles.

En s'inspirant à la fois du « Conseil de la stratégie et de la prospective », envisagé en 2015 mais qui n'a jamais vu le jour, mais également des exemples étrangers<sup>5</sup> ou d'autres ministères régaliens, le ministère de l'intérieur aurait intérêt à relancer cette réflexion. Il devra veiller à ce que l'instance d'évaluation ainsi créée travaille en lien étroit avec les services opérationnels.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1 :** (DGPN, DGGN, SSMSI) intégrer les contraventions et les données issues des plateformes de signalement dans le périmètre des études statistiques du ministère de l'intérieur en permettant l'accès du SSMSI à ces données et dépasser ainsi les limites des chiffres actuels de la délinquance figurant à l'état « 4001 » ;

**Recommandation n° 2 :** (DGPN, DGGN, SSMSI) intégrer dès l'origine des projets informatiques les exigences de compte-rendu et d'analyse statistique, en privilégiant les remontées automatisées de données d'activité et en s'assurant de la convergence des référentiels entre police et gendarmerie ;

---

<sup>5</sup> Par exemple, au Royaume-Uni, le *Home Office's Chief Scientific Adviser* et le *Home Office Science Advisory Council*.

**Recommandation n° 3 :** (DGPN, DGGN) déterminer, à l'occasion de l'examen de la LOPMI, les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des objectifs que fixera cette loi, les intégrer dans la démarche de performance des programmes budgétaires du ministère et veiller à utiliser des indicateurs de résultat, en lieu et place des indicateurs de moyens actuellement utilisés ;

**Recommandation n° 4 :** (DGPN, DGGN) utiliser les outils R@tio et « clé de répartition », afin d'analyser les situations de sous-dotations et sur-dotations en effectifs. Analyser conjointement les écarts constatés et ajouter cette analyse à la réflexion sur les nouvelles répartitions de compétences entre police et gendarmerie prévues par le Livre blanc ;

**Recommandation n° 5 :** (DGPN, DGGN, SSMSI, SGMI) achever la mise en œuvre du plan d'action du service statistique ministériel et, le cas échéant, proposer à l'occasion de l'examen de la LOPMI, les dispositions législatives nécessaires à l'accès du service aux données dont il a besoin pour conduire ses travaux et garantir ainsi l'application de l'article 7bis de la loi de 1951 sur la statistique publique<sup>6</sup> ;

**Recommandation n° 6 :** (SGMI) relancer la réflexion sur une structure dédiée à la fonction d'évaluation et de prospective au sein du ministère.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>7</sup>.

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. 143-4) ;
- 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. 143-9 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.

Signé le Premier président

**Pierre Moscovici**

---

<sup>6</sup> [Article 7 bis - Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

<sup>7</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).