

Cour des comptes



# LE BILAN DU RATTACHEMENT DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Rapport demandé par la commission des finances du Sénat

Mai 2021



# Sommaire

<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES</b> .....	5
<b>SYNTHÈSE</b> .....	9
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	15
<b>INTRODUCTION</b> .....	17
<b>CHAPITRE I LES SYNERGIES OPÉRATIONNELLES ENTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ RESTENT LIMITÉES</b> .....	19
<b>I - LE DUALISME POLICIER S'APPUIE SUR LES COMPLÉMENTARITÉS ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES</b> .....	19
A - Le dualisme policier français .....	19
B - Des forces distinctes et complémentaires.....	20
<b>II - LE MAILLAGE LOCAL DES DEUX FORCES DOIT ÊTRE ADAPTÉ AFIN DE MIEUX RÉPONDRE AUX ÉVOLUTIONS DES TERRITOIRES</b> .....	22
A - Des ajustements entre les zones de compétences des deux forces jusqu'en 2014 .....	22
B - Des opérations de redéploiement d'une ampleur limitée .....	24
C - Une situation qui pourrait évoluer à la suite de la publication récente du Livre blanc de la sécurité intérieure .....	25
D - Une adaptation nécessaire des critères qui fixent la compétence territoriale des deux forces .....	26
E - Mieux adapter l'organisation et les effectifs de la gendarmerie aux besoins de chaque territoire .....	30
<b>III - EN DÉPIT D'AVANCÉES, LES SYNERGIES OPÉRATIONNELLES SONT LIMITÉES</b> .....	34
A - Au niveau central, des unités coordonnent l'emploi des deux forces .....	34
B - La sécurité publique : une insuffisante formalisation de la coordination locale entre les deux forces .....	34
C - La police judiciaire : un trop grand cloisonnement entre les deux forces .....	38
D - Repenser l'organisation du renseignement territorial .....	45
E - La coordination des forces d'intervention spécialisées pourrait être encore renforcée .....	50
F - Le maintien de l'ordre : un récent schéma national pour mieux coordonner les moyens .....	53
<b>CHAPITRE II LES MUTUALISATIONS ENTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ, ACCÉLÉRÉES PAR LE RATTACHEMENT, DEVRAIENT ÊTRE ÉTENDUES ET MIEUX ÉVALUÉES</b> .....	57
<b>I - UNE ABSENCE DE STRATÉGIE DE MUTUALISATION</b> .....	57
A - Une mutualisation décidée sans étude d'impact préalable .....	57
B - L'absence de plan de rationalisation des fonctions lors du rattachement de la gendarmerie nationale .....	58
<b>II - LA MUTUALISATION DES FONCTIONS INTERNATIONALES ET TECHNIQUES PEUT ENCORE PROGRESSER</b> .....	59
A - La coopération internationale : une réelle volonté de mutualiser sans parvenir à supprimer tous les doublons.....	59
B - Les technologies et systèmes d'information : des mutualisations effectives, dans le respect des besoins de chacune des forces.....	62
C - La police technique et scientifique : une mutualisation peu ambitieuse .....	66

<b>III - LA MUTUALISATION DES FONCTIONS DE SOUTIEN : UNE POLITIQUE VOLONTARISTE QUI RENCONTRE DES LIMITES.....</b>	<b>70</b>
A - Une structure d'achat unique au niveau central .....	71
B - Une fonction de soutien mutualisée depuis 2014 au niveau local au travers des SGAMI .....	73
<b>IV - LES GAINS DE MUTUALISATION RESTENT DIFFICILES À APPRÉCIER.....</b>	<b>83</b>
A - Des objectifs et des indicateurs à préciser.....	83
B - Une méthode de mesure des mutualisations à compléter .....	84
<b>V - UN LIEN MAINTENU AVEC LE MINISTÈRE DES ARMÉES EN MATIÈRE DE SOUTIEN : LA DÉLÉGATION DE GESTION CADRE DU 28 JUILLET 2008.....</b>	<b>85</b>
<b>VI - LA MUTUALISATION DE LA FORMATION SE LIMITE À LA FORMATION CONTINUE .....</b>	<b>86</b>
A - Le caractère militaire de la formation initiale des gendarmes, obstacle majeur à un partage avec celle des policiers .....	86
B - Des formations continues communes pourraient être développées.....	87
<b>CHAPITRE III LE RATTACHEMENT A BÉNÉFICIÉ AUX PERSONNELS MAIS RÉDUIT LES MARGES BUDGÉTAIRES DE LA GENDARMERIE .....</b>	<b>93</b>
<b>I - LES PERSONNELS DE LA GENDARMERIE ONT BÉNÉFICIÉ DU RATTACHEMENT AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....</b>	<b>93</b>
A - Un mécanisme de parité globale .....	94
B - Une identité militaire de la gendarmerie préservée .....	101
<b>II - LES MOYENS BUDGÉTAIRES SONT OBÉRÉS PAR LE POIDS CROISSANT DE LA MASSE SALARIALE.....</b>	<b>102</b>
A - Une architecture budgétaire qui a évolué depuis le rattachement .....	102
B - Une très forte croissance de la masse salariale qui empêche de satisfaire des besoins importants dans d'autres domaines .....	103
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>119</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>121</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>125</b>

## Procédures et méthodes

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

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

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

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

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

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

\*  
\*\*

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base de l'alinéa 2 de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le président de la commission des finances du Sénat a ainsi demandé à la Cour des comptes, par un courrier du 20 janvier 2020, de réaliser une enquête portant sur « le bilan de l'intégration de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ».

Après un échange avec le sénateur à l'origine de la demande, une lettre de cadrage signée par le Premier président a été transmise le 8 juin au président de la commission des finances du Sénat fixant le périmètre et les modalités de l'enquête ainsi que la date de transmission du rapport, fixée à la mi-mai 2021.

L'enquête ne vise pas à établir des comparaisons entre les deux forces de sécurité mais à mettre en évidence les conséquences du rattachement sur la gendarmerie elle-même et son impact sur les deux forces prises conjointement mais aussi, plus largement, sur le ministère de l'intérieur dans son ensemble.

Le contrôle a été notifié le 20 mai 2020 au secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, au chef d'état-major des armées, au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), au directeur général de la police nationale (DGPN), au directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG), au chef du contrôle général des armées (CEMA, pour information) et au chef de l'inspection générale pour l'administration (IGA, pour information). Une notification complémentaire a été adressée le 18 juin au préfet de police de Paris.

Conformément à ses normes professionnelles, la Cour a procédé à des contrôles sur place et sur pièces.

En administration centrale, une quinzaine d'entretiens ont été ainsi organisés dans les services de la DGGN, de la DGPN (direction centrale de la sécurité publique DCSP, direction centrale de la police judiciaire DCPJ), du secrétariat général (direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier, DEPAFI), de la chancellerie (DACG) et du ministère des armées (direction des ressources humaines). Concernant spécifiquement la police judiciaire, trois entretiens ont été menés avec le pôle judiciaire Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale (IRCGN), le service à compétence nationale de la police technique et scientifique de la police (SCPTS) et l'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI), géré par la gendarmerie.

Des réunions avec les secrétaires généraux de trois syndicats de policiers, le secrétaire général et le groupe de liaison du conseil de la fonction militaire dans la gendarmerie ont eu lieu. Par ailleurs, l'association des maires de France (AMF) et des élus disposant d'une brigade territoriale sur leur territoire ont été rencontrés.

Des questionnaires ont été adressés aux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie, ainsi qu'au secrétaire général du ministère de l'intérieur.

Afin d'apprécier les modalités locales du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, trois déplacements ont été organisés dans les zones de défense et de sécurité du Sud-Ouest, du Nord et de Paris auprès de services territoriaux de l'État (préfecture de zone, secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur - SGAMI, état-major de région de gendarmerie, préfecture de département, procureurs de la République près le tribunal judiciaire, direction départementale de la sécurité publique, groupement de gendarmerie départementale et brigade territoriale). Le choix de ces déplacements a répondu à un souci d'équilibre entre, d'une part, départementaux ruraux et urbains et, d'autre part, entre départements ayant connu ou non des redéploiements entre les zones de compétence des deux forces.

Les observations provisoires, délibérées par la quatrième chambre le 29 janvier 2021, ont été communiquées le 2 mars aux autorités suivantes : le secrétaire général du ministère de l'intérieur, le directeur général de la police nationale, le directeur général de la gendarmerie nationale, le préfet de police de Paris, la secrétaire générale de l'administration du ministère des armées, le chef d'état-major des armées et la directrice des affaires criminelles et des grâces. Le chef du contrôle général des armées et le chef de l'inspection générale de l'administration en ont reçu copie.

La Cour a reçu les réponses du ministère des armées le 4 avril 2021, du ministère de l'intérieur et de la préfecture de police de Paris les 7 et 9 avril, du ministère de la justice, le 12 avril.

Les réponses ont été suivies les 8 et 13 avril d'auditions à la demande de la Cour, en application des dispositions de l'article L. 140-3-1 du code des juridictions financières. Ont été entendus séparément : le secrétaire général du ministère de l'intérieur, le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale.

En tenant compte de l'analyse des réponses reçues et des auditions précitées, un projet de communication a été délibéré le 22 avril 2021 par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani, et composée de Mmes Démier et Faugère, conseillères maîtres, présidentes de section, M Antoine, conseiller maître, Mme Toraille, conseillère maître, MM. Vught et Sciacaluga, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Laurent Michelet, conseiller maître, M. Stéphane Auzilleau, rapporteur extérieur, Mme Berthe Gerbier, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, M. Jean-Michel Lair, conseiller maître.

\*

\*\*

Le projet de communication a ensuite été examiné et approuvé le 11 mai 2021 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de M. Moscovici, premier président, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Camby, rapporteure générale du comité, présidents de chambre, et Mme Catherine Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.



## Synthèse

Le rattachement organique et fonctionnel de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a été réalisé par la loi n°2009-971 du 3 août 2009. Il s'agissait de l'aboutissement d'un processus engagé en 2002 quand le ministre de l'intérieur est devenu responsable de l'emploi de la force au profit de la sécurité intérieure, processus qui préservait le statut militaire des gendarmes. L'organisation de la sécurité intérieure reste ainsi caractérisée par l'existence de deux forces, l'une civile et l'autre militaire.

Onze années après son rattachement au ministère de l'intérieur, la gendarmerie y a trouvé sa place et s'est adaptée, tout en gardant ses particularités. Ce rattachement a produit un effet d'entraînement et les deux forces ont appris à davantage travailler ensemble. Elles peuvent néanmoins encore progresser dans leur coopération.

### **En dépit de progrès incontestables, les synergies opérationnelles entre les deux forces de sécurité restent limitées**

Le dualisme policier français est le fruit de l'histoire ainsi que de la géographie et de la démographie du pays, qui ont abouti au maintien de deux forces distinctes pour les villes et la campagne. Le législateur n'a pas souhaité le remettre en question. Il l'a même consolidé en réaffirmant, dès l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2009, la place et la spécificité de la gendarmerie nationale. Les pouvoirs publics disposent de deux forces distinctes et complémentaires, ce qui leur offre une large gamme de capacités militaires et civiles pouvant se combiner et se compléter entre elles.

L'organisation territoriale des deux forces se caractérise par une répartition des rôles confiant à la police le milieu urbain et à la gendarmerie le rural et le périurbain. Plusieurs redéploiements de zones de compétence ont été organisés depuis 2003, sans que cette répartition ait été précisément affinée au-delà de ce principe général. La situation n'a pas évolué depuis 2015, après de derniers transferts assez modestes et toujours équilibrés, s'agissant des effectifs concernés de chaque force. Dans le cadre des travaux sur le Livre blanc de la sécurité intérieure de novembre 2020, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont fait des propositions sur les modalités d'éventuels transferts à venir. Toutefois, des divergences persistent, sur le seuil de population à prendre en compte et la possible bascule en zone gendarmerie de villes chefs-lieux, voire de départements entiers alors que les évolutions de la délinquance et de la population couverte appellent une adaptation des critères fixant la compétence territoriale des deux forces. En particulier, il pourrait être souhaitable de prendre en compte la doctrine d'emploi et le mode d'organisation de chaque force, de façon à attribuer la compétence sur des bassins de délinquance particuliers à celle qui apparaîtrait la mieux à même de répondre aux problèmes qui s'y présentent.

La gendarmerie a rationalisé ses structures et ses missions territoriales au cours des vingt dernières années, le plus souvent sous la pression budgétaire. Elle s'est attachée à maintenir sa présence auprès du public, mais la répartition des effectifs n'est pas toujours en adéquation avec la population couverte ou le niveau de la délinquance, ce qui laisse des marges de progrès.

En matière opérationnelle, la loi de 2009 incite à la complémentarité et à la coopération des deux forces et les encourage à développer entre elles des synergies. Cela est d'autant plus nécessaire que leur organisation et leurs modes de gestion sont distincts et contrastés : la chaîne de commandement de la gendarmerie est plus intégrée et moins spécialisée en fonction des activités que ne l'est la police. Des dispositifs transversaux ont été créés afin de faciliter la conduite de missions communes ou conjointes entre les deux forces, aux niveaux central comme à l'échelon local. Ils sont utilisés de façon inégale, en particulier localement, malgré l'autorité fonctionnelle et hiérarchique du préfet de département sur le commandement des groupements de gendarmerie. Des pratiques divergentes, voire des tensions, existent entre les deux forces autour des grandes missions prioritaires (police judiciaire, renseignement territorial, lutte contre le terrorisme ou maintien de l'ordre).

Les quatorze offices centraux de police judiciaire (dix pilotés par la police et quatre par la gendarmerie) comprennent des personnels des deux forces mais leur fonctionnement est généralement fortement orienté vers leur force de référence, tandis que les effectifs issus de l'autre force sont rarement honorés au niveau prévu. Le renseignement sur la criminalité organisée est peu partagé entre les deux forces et la lutte contre la cybercriminalité souffre d'un certain défaut de coordination.

Depuis 2009, la fonction de renseignement de la gendarmerie s'est profondément transformée. Elle participe activement à la chaîne du renseignement territorial, sous la responsabilité de la police nationale, à hauteur de 15 % de l'effectif total du renseignement territorial, mais sans avoir une part égale dans la définition de la stratégie et l'allocation des moyens du service. La répartition actuelle des compétences et des moyens de la gendarmerie et du service central du renseignement territorial ne favorise pas l'optimisation des moyens et des actions. Une réorganisation du renseignement territorial par le regroupement de l'ensemble de ces moyens dans un service unique permettrait de résoudre cette difficulté.

Les forces d'intervention spécialisées de la police et de la gendarmerie, concernées notamment par la lutte contre le terrorisme ont vu leurs effectifs augmenter sensiblement. Elles demeurent cependant très indépendantes les unes des autres, malgré un schéma national d'intervention d'avril 2016 qui vise à renforcer leur articulation opérationnelle en cas d'intervention de crise. Une unicité de direction et de gestion de ces forces d'intervention, sous l'égide de l'Unité de coordination des forces d'intervention (UCOFI) – dont il faudrait faire évoluer les missions et les moyens – faciliterait la définition d'une doctrine d'emploi commune, ainsi que les synergies et la rationalisation de leurs moyens.

Le schéma national de maintien de l'ordre présenté en septembre 2020 vise, quant à lui, à mieux coordonner la gestion du maintien de l'ordre public, dans lequel interviennent des forces mobiles de la police et de la gendarmerie, aujourd'hui très fortement sollicitées à Paris.

## **Les mutualisations entre les forces de sécurité, accélérées par le rattachement, peuvent encore progresser**

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur n'a pas fait l'objet d'étude d'impact. Aucun objectif pluriannuel d'économies budgétaires n'a été précisément défini en amont du vote de la loi. Le ministère de l'intérieur aurait été pourtant fondé à formaliser un plan de rationalisation et de mutualisation des moyens et des missions des deux forces, ce qu'il n'a pas fait.

Dans plusieurs domaines, néanmoins, une mutualisation de structures, à court ou moyen terme, est apparue réalisable au bénéfice d'une meilleure coordination entre les deux forces, dans le respect du statut militaire de la gendarmerie et la préservation de ses capacités d'action en toutes circonstances.

La mutualisation et la rationalisation des moyens de soutien entre les deux forces ont été menées de manière volontaire, mais sur la base d'objectifs de principe sans traduction chiffrée. De nouveaux services mutualisés entre les deux forces ont été créés, au niveau central ou local principalement à l'échelle de la zone de défense et de sécurité.

La direction de la coopération internationale (DCI), mutualisée entre police et gendarmerie, a permis à cette dernière de se positionner sur un sujet sur lequel elle pesait peu au ministère des armées, la police nationale conservant une capacité d'action propre indispensable dans ce domaine au sein de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Structure support mutualisée, le service des technologies de l'information de la sécurité intérieure (ST(SI)<sup>2</sup>) s'appuie sur la capacité d'initiative reconnue de la gendarmerie dans le domaine du numérique et de la lutte contre la cybercriminalité. En dix ans et près de cinquante projets portés, il a permis, au-delà du décloisonnement de fichiers initialement non partagés entre la police et la gendarmerie nationales, de développer des solutions novatrices au profit des deux forces. Il est désormais rattaché fonctionnellement à une nouvelle direction du numérique (DNUM), qui devra veiller à prendre en compte les besoins opérationnels des deux forces de sécurité et maintenir le lien étroit entre usagers et concepteurs des systèmes qui est un atout du ST(SI)<sup>2</sup>.

La police technique et scientifique (PTS) semble, elle aussi, se prêter à la réalisation de gains budgétaires grâce aux mutualisations et aux synergies, d'autant que son utilisation s'est considérablement développée au cours de dix dernières années. Cependant, les deux forces, porteuses de conceptions différentes, ne partagent pas une même stratégie de convergence. La police nationale s'est organisée pour pouvoir prendre en charge un volume important de demandes en matière de PTS en rationalisant l'implantation de ses plateaux techniques, tandis que la gendarmerie maintient une plateforme par département, dans une logique de proximité et de disponibilité au profit des groupements départementaux. La création au 1<sup>er</sup> janvier 2021 d'un service à compétence nationale de la PTS de la police nationale est une expérience utile qui devrait faciliter la création, à terme, d'un service à compétence nationale pour l'ensemble de la police technique et scientifique. Cette mutualisation d'ensemble devra cependant anticiper l'augmentation prévisible de l'activité tout en développant des expertises de pointe dans les domaines émergents ainsi que les ressources d'excellence des deux forces.

Dans le champ du soutien proprement dit, au niveau central, le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) est compétent pour tous les marchés de l'administration centrale (à l'exception de ceux de la DGSI), dont près des deux tiers sur les cinq dernières années ont été passés au profit des deux forces.

Sur le plan local, la création en 2014 des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), à partir des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), visait à assurer une mutualisation étendue des moyens de soutien des deux forces, en y intégrant ceux de la gendarmerie. Les SGAMI ont bénéficié au total du transfert d'environ 300 ETP de la gendarmerie, soit près de 4 % de leur effectif total en 2019, niveau souvent estimé insuffisant localement, et qui traduit une réalisation seulement partielle des ambitions initiales des SGAMI.

Un cahier des charges précis, ainsi que des études d'impact opérationnelles et pas seulement budgétaires, qui ont jusqu'à présent fait défaut, apparaissent indispensables avant toute nouvelle décision de mutualisation entre les deux forces ou d'extension des dispositifs existants.

Le domaine de la formation est celui dans lequel des mutualisations pourraient être également développées, au bénéfice d'un renforcement, tant de la connaissance mutuelle des deux forces que de leur synergie opérationnelle. Si le caractère militaire de la gendarmerie demeure un obstacle majeur à l'instauration d'une formation initiale commune, le contexte est cependant favorable à des formations continues communes, notamment dans le domaine du maintien de l'ordre.

### **Un rattachement qui a bénéficié aux personnels mais réduit les marges budgétaires de la gendarmerie**

La politique définie dès la préparation du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2007, et poursuivie depuis lors, a consisté à rechercher une « parité globale » de traitement entre les personnels des deux forces de sécurité intérieure.

Une stricte parité entre la police et la gendarmerie ne pouvait en effet être atteinte du fait de la différence des statuts et de la structure des corps (deux dans la gendarmerie et trois dans la police), ainsi que des conditions d'emploi des deux forces. À défaut, une parité globale a été recherchée. Désormais sorties du champ de compétence du ministère des armées, les grilles indiciaires de la gendarmerie nationale sont à présent modifiées en fonction des évolutions de celles des policiers. Pour autant, du fait de leur statut militaire, les grilles indiciaires des gendarmes sont toujours alignées sur celles des armées. La gendarmerie est dès lors devenue en quelque sorte la « locomotive » du ministère des armées en matière d'avancées statutaires. En outre, les avancées dans le domaine indemnitaire obtenues par les syndicats de police sont également appliquées aux gendarmes.

Les gendarmes continuent par ailleurs de bénéficier des dispositions spécifiques liées à leur statut militaire, comme le logement par nécessité absolue de service, quand bien même ce statut tient plus à leur organisation et leur mode de fonctionnement qu'à leur activité militaire effective. Point majeur de la loi de 2009, la préservation de l'identité militaire trouve également à s'appliquer dans d'autres domaines : la formation initiale, le régime de retraite, les structures et modalités de concertation, etc.

Sur le plan budgétaire, le programme 152 « gendarmerie nationale » est structurellement marqué par une rigidité croissante, due à la part très élevée de la masse salariale, qui en constitue 86 % en 2020 (contre 81,3 % en 2009). Après une baisse des effectifs jusqu'en 2014, la gendarmerie a bénéficié de plusieurs plans de renforts successifs. Ces derniers ont ainsi augmenté progressivement de plus de 4 700 ETPT entre 2015 et 2022. Cette situation explique en partie l'augmentation de la masse salariale de 22,1 % constatée entre 2009 et 2019 ; mais ce sont essentiellement les mesures indemnitaires et statutaires mises en œuvre au titre du principe de la parité globale qui expliquent cette hausse.

Comme pour la police nationale, cette progression des coûts salariaux compromet le nécessaire effort d'équipement et d'investissement de la gendarmerie. Les plans de renforts successifs ont contribué à accroître les dépenses de fonctionnement et d'investissement, sans néanmoins compenser les retards accumulés. Or, la pérennisation d'un effort budgétaire important au cours des prochaines années est nécessaire pour maintenir la capacité opérationnelle de la gendarmerie. En matière immobilière, faute d'investissement suffisant pendant de nombreuses années, la gendarmerie est confrontée à des besoins de réhabilitation significatifs, dont le montant est estimé à 300 M€ par an, alors que les crédits consommés sur la période 2009 à 2009 représentaient moins de 90 M€ en moyenne annuelle. En 2021, l'investissement immobilier devrait s'élever à 140 M€ en crédits de paiement (dont 93 M€ inscrits au programme 152 et 47 M€ au titre du plan de relance), contre 118 M€ en loi de finances initiale pour 2020. Ces montants demeurent cependant inférieurs aux besoins identifiés par la gendarmerie pour rénover son parc immobilier. L'apport attendu au titre de l'appel à projets du plan de relance de septembre 2020 est quant à lui incertain, puisque la sélection des projets n'a pas encore eu lieu. Par ailleurs, cet effort financier sera ponctuel et ne réglera pas le passif cumulé depuis de nombreuses années, que seule une programmation financière pluriannuelle réaliste et soutenable pourrait traiter.

Le plan de relance s'inscrit dans un contexte d'augmentation constante des dépenses salariales, qui devraient poursuivre leur hausse jusqu'en 2022, au risque d'évincer des dépenses d'investissement et de fonctionnement. La Cour, qui a déjà appelé l'attention sur la situation des forces de sécurité à cet égard, estime nécessaire de freiner l'inflation des recrutements et des mesures indemnitaires afin de dégager des marges de manœuvre pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

La préservation de l'identité militaire de la gendarmerie, posée comme principe dans le cadre de son rattachement au ministère de l'intérieur, limite par construction les synergies opérationnelles et fonctionnelles envisageables entre les deux forces. En effet, cette identité militaire irrigue aussi bien les modes d'organisation et de fonctionnement des structures que le déroulement de carrière des gendarmes eux-mêmes, et ce dès leur formation initiale.

Aussi, si la réforme a produit de nombreux effets positifs, comme le montre le présent rapport, les particularités de chacune des deux forces n'ont pas été gommées par le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. En effet, il s'est effectué dans le cadre fixé par la loi du 3 août 2009 qui visait précisément à maintenir les grands équilibres de l'organisation duale de la sécurité publique tout en recherchant sa rationalisation.

Les démarches engagées dans le cadre des orientations du Livre blanc sur la sécurité intérieure d'octobre 2020 pourraient contribuer à renforcer l'ancrage réalisé depuis 2009. Au-delà, des marges de progrès existent encore, tant pour accroître les synergies opérationnelles que pour approfondir les mutualisations de moyens et de structures entre les deux forces et, de façon plus globale, au sein du ministère de l'intérieur.



# Recommandations

## **Pour accroître les synergies opérationnelles**

1. À l'issue d'un bilan des modifications intervenues jusqu'en 2014, faire évoluer à nouveau les limites des zones de compétence territoriale des deux forces sur la base de critères fixés dans chaque département par les préfets, en concertation avec les élus, afin de conduire à un maillage plus cohérent et plus performant (DGGN, DGPN, SG).
2. Réaliser un bilan de l'application de l'instruction ministérielle du 10 juin 2011 sur la CORAT, y intégrer les dispositions relatives aux tueries de masse, et la mettre en œuvre au travers de protocoles dans chaque département (DGGN, DGPN).
3. Renforcer la mixité des offices centraux de police judiciaire et leur coopération avec les unités d'investigation des deux forces (DGGN, DGPN).
4. Faire du SIRASCO le service en charge du recueil et de l'analyse de l'ensemble du renseignement criminel collecté par la police, la gendarmerie et les offices centraux (DGGN, DGPN).
5. Sous la responsabilité d'une des deux forces de sécurité, coordonner et piloter les échanges d'informations entre les services dédiés à la lutte contre la cyber criminalité (DGPN, DGGN, DSGI).
6. Regrouper l'ensemble des moyens et des effectifs de la chaîne du renseignement de la gendarmerie avec ceux du SCRT dans une structure unique du renseignement territorial, placée sous l'autorité des deux directeurs généraux (DGGN, DGPN).
7. Faire évoluer les missions et les moyens de l'UCOFI pour améliorer le pilotage et la gestion des forces d'intervention spécialisées (DGGN, DGPN, préfecture de police).

## **Pour aller plus loin dans les mutualisations**

8. En s'appuyant sur la mise en place du service national de la police scientifique, construire un dispositif de pilotage unifié de l'ensemble de la police technique et scientifique, en maintenant au meilleur niveau tant les capacités de traitement de masse que l'expertise hautement spécialisée (DGGN, DGPN).
9. Réaliser préalablement à toute nouvelle décision de mutualisation une étude d'impact partagée et multicritères, et définir les éléments d'évaluation ex post (SG, DGGN, DGPN).
10. Développer des formations communes aux gendarmes et aux policiers en matière de maintien de l'ordre (DGGN, DGPN, DRH du ministère de l'intérieur).

## **Pour redonner des marges de manœuvre en matière d'investissement et d'équipement**

11. Rééquilibrer les moyens budgétaires de chacune des deux forces en restreignant l'octroi de nouveaux avantages indemnitaires et en augmentant les crédits consacrés aux investissements et aux équipements (DGGN, DGPN, SG).



# Introduction

La gendarmerie assure la sécurité publique et l'ordre public dans les zones rurales et périurbaines<sup>1</sup>, ainsi que sur les voies de communication, sur 96 % du territoire national et auprès d'un peu plus de 51 %<sup>2</sup> de la population. Entre 2009 et 2019, la progression de la population en zone gendarmerie a été deux fois plus élevée<sup>3</sup> qu'en zone police. Elle assure également une mission de police judiciaire. En matière de traitement de la délinquance et des affaires criminelles, elle représente 35 % de l'activité totale. Par ailleurs, la gendarmerie contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques ainsi qu'à la lutte contre le terrorisme. Enfin, elle continue à exercer des missions militaires, qui représentent 5 % de son activité. Entre 2009 et 2019, les effectifs sont passés de 98 634 à 99 086 (avec un creux à 95 168 en 2012) et les crédits exécutés de 7,68 Md€ à 8,97 Md€ (dont 83 % de masse salariale, en moyenne).

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, institué par la loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie, est l'aboutissement d'un processus engagé en 2002<sup>4</sup>, par lequel le ministre de l'intérieur est devenu responsable de son emploi pour l'exercice des missions de sécurité intérieure puis, depuis 2007<sup>5</sup>, lorsque les ministères de l'intérieur et de la défense se sont vu attribuer la charge de définir conjointement ses moyens budgétaires et d'arrêter de façon concertée les mesures individuelles de ses personnels. Lors d'une intervention prononcée devant des policiers et gendarmes, le 29 novembre 2007, le Président de la République a annoncé le rattachement : « *la France ne peut pas faire l'économie d'une force de sécurité à statut militaire, car on en a besoin pour de multiples missions de défense, en métropole, en outre-mer et sur les théâtres d'opérations extérieures. (...) Il faut trouver un juste point d'équilibre entre le statut militaire et ses éléments qui préservent le rattachement à la communauté militaire et d'autre part la mission de sécurité qui est principale et qui doit s'exercer en totale cohérence et sans redondance avec la police nationale* ».

La loi est marquée à la fois par la continuité et l'innovation. Ainsi, la gendarmerie garde son statut militaire (avec, entre autres, l'absence de droit syndical, l'obligation de disponibilité<sup>6</sup> et sa contrepartie que constitue le logement pour nécessité absolue de service dans les casernes). L'organisation de la sécurité reste ainsi caractérisée par l'existence d'une force civile et d'une force militaire. En revanche, le rattachement organique et fonctionnel de la gendarmerie au ministère de l'intérieur permet de donner toute sa portée à l'unité de commandement des forces de sécurité au profit du ministre de l'intérieur. Le statut militaire des gendarmes est désormais

---

<sup>1</sup> 75 % des unités de gendarmerie exercent leurs missions sur des territoires de type urbain et périurbain. En 2020, sur les 34 000 gendarmes présents dans des brigades territoriales, 12 300 travaillent dans des secteurs ruraux.

<sup>2</sup> En 2019 : 51 % France métropolitaine – 52 % métropole et outre-mer.

<sup>3</sup> + 7 % en zone gendarmerie et +3 % en zone police.

<sup>4</sup> Décret n°2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur.

<sup>5</sup> Décret n°2007-997 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur.

<sup>6</sup> Articles L. 4111-1 et L. 4121-5 du code de la défense.

garanti par la loi et non plus par un décret<sup>7</sup>, la parité globale de traitement et de carrières des personnels des deux forces est affirmée, la réquisition légale en matière de maintien de l'ordre est supprimée, plaçant ainsi encore davantage le commandant de groupement de gendarmerie départementale sous l'autorité fonctionnelle du préfet. La discussion parlementaire<sup>8</sup> a mis l'accent sur la recherche d'une meilleure coopération opérationnelle des deux forces et la mise en commun de leurs moyens afin d'éviter les doublons et les surcoûts.

Onze années après son rattachement au ministère de l'intérieur, et alors que des craintes de perte d'identité, voire de dilution au sein du ministère de l'intérieur s'étaient exprimées, la gendarmerie a trouvé sa place ; elle s'est adaptée, tout en gardant ses particularités. Elle conserve ainsi sa spécificité propre, au croisement d'une histoire et d'une sociologie qui ne sont ni celles de la police ni celles des armées car, être gendarme, c'est exercer un métier principalement civil, en acceptant un état fondamentalement militaire.

La présente enquête ne vise pas à établir des comparaisons entre les deux forces de sécurité mais à mettre en évidence les conséquences du rattachement sur la gendarmerie elle-même, ainsi que son impact sur les deux forces prises conjointement et sur le ministère de l'intérieur dans son ensemble. La Cour a ainsi procédé à l'examen des synergies opérationnelles entre les deux forces de sécurité (chapitre I), des mutualisations de structures et de fonctions entre elles mais aussi plus globalement au sein du ministère (chapitre II) et, enfin, des moyens humains et financiers alloués à la gendarmerie (chapitre III).

---

<sup>7</sup> L'article 25 abroge l'article 25 du décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation du service de la gendarmerie.

<sup>8</sup> Projet de loi du Sénat n°499, enregistré à la présidence du Sénat du 21 août 2008.

# Chapitre I

## Les synergies opérationnelles

### entre les forces de sécurité restent limitées

#### I - Le dualisme policier s'appuie sur les complémentarités entre la police et la gendarmerie nationales

##### A - Le dualisme policier français

En France, le dualisme policier est « vertical » : il fait cohabiter deux forces de statuts différents qui ont une compétence nationale. Ce schéma correspond le plus souvent à des pays fortement centralisés. Ainsi, dans l'Union européenne<sup>9</sup>, la plupart des grands pays (Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas) connaissent la dualité entre une police à statut civil et une police à statut militaire, et deux pays (Belgique et Autriche) ont fusionné récemment ces deux forces, sous un statut civil. Dans la plupart des autres États décentralisés (Royaume-Uni, Allemagne), le dualisme est « horizontal » car il superpose aux forces locales (comtés, *Länder*, provinces) des forces fédérales qui n'ont souvent qu'une compétence d'attribution. Dans ces pays, toutes les forces de police sont civiles.

En France, la gendarmerie a longtemps été la seule force assurant la protection des institutions, des personnes et des biens. La maréchaussée, à laquelle elle a succédé à la Révolution, a exercé un quasi-monopole jusqu'à la création de la lieutenance de police, ancêtre de la préfecture de police. La police nationale, plus récente, a commencé à se structurer sous l'Empire mais n'a trouvé sa forme contemporaine qu'à compter de la loi du 23 avril 1941 qui a étatisé les polices municipales. Le caractère mixte de la gendarmerie favorise son rôle de force intermédiaire entre les forces de police à statut civil et les armées. Disposant en temps normal de moyens lourds (armement, hélicoptères, blindés etc.), de pouvoirs juridiques étendus et d'une capacité de renforcement rapide par des réservistes, la gendarmerie est un instrument de gestion de crises dont les capacités d'action surpassent celles de la police.

---

<sup>9</sup> Une présentation des systèmes policiers européens est jointe en annexe 2.

Pour l'autorité judiciaire, le dualisme policier permet le libre choix des services enquêteurs<sup>10</sup> qui, à ses yeux, conforte la subordination des policiers et gendarmes aux magistrats dans l'exercice des missions de police judiciaire. Toutefois, ce rôle du dualisme policier ne va pas sans une certaine concurrence entre les forces (comme, d'ailleurs, entre services d'enquête au sein de la police nationale). Ce point est traité dans la partie du rapport relative aux synergies opérationnelles.

Au-delà de la dichotomie police-gendarmerie, le développement du secteur de la sécurité privée et des polices municipales<sup>11</sup> contribue à faire évoluer le système policier français.

Les caractéristiques propres à chaque force conduisent les pouvoirs publics à les utiliser en fonction des atouts et points forts de chacune. Dans les situations de crise sur le territoire national, par ses moyens militaires, la gendarmerie assure une certaine continuité entre l'action policière et le recours éventuel aux moyens des armées. Afin de renforcer son positionnement institutionnel, elle s'est inscrite dans le créneau doctrinal du continuum défense nationale-sécurité intérieure. Enfin, le dualisme policier apparaît aussi comme un moyen pour les pouvoirs publics de conserver en toutes circonstances des options en cas d'indisponibilité ou de carence grave d'une des deux forces. Néanmoins, le dualisme peut engendrer des situations de concurrence et de doublons sur le plan opérationnel (cf. chapitre I-III) et des mutualisations insuffisamment abouties (cf. chapitre II).

## **B - Des forces distinctes et complémentaires**

### **1 - Les zones d'intervention en matière de sécurité publique**

La police et la gendarmerie sont compétentes sur l'ensemble du territoire, notamment en matière de police judiciaire et de maintien de l'ordre, mais ont des zones de compétences privilégiées en matière de sécurité publique. Ainsi, sur le plan géographique, à la logique de concentration des unités de la police dans les grandes agglomérations, s'oppose celle de maîtrise des espaces ruraux et périurbains et des flux pour la gendarmerie. Ces différences sont reflétées dans l'organisation et le statut de chaque force.

La maîtrise de 96 % du territoire par la gendarmerie suppose un maillage dense de petites unités très déconcentrées. Ainsi, la brigade territoriale est l'organisation de base de la gendarmerie départementale, généralement située au niveau du canton. Depuis la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite LOPSI) du 29 août 2002, on distingue les brigades autonomes ou de proximité et les brigades regroupées au sein d'une communauté de brigades (COB), qui mutualisent les moyens de deux ou trois brigades territoriales limitrophes placées sous une direction unique. Ce dispositif vise à concilier la proximité avec les élus et la population et l'optimisation des ressources en personnels. La gendarmerie départementale comprend également des unités spécialisées<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Article L.15-4 du code de procédure pénale.

<sup>11</sup> Cour des comptes, *Les polices municipales*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2020.

<sup>12</sup> Les sections de recherches et la brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires, qui se consacrent exclusivement à la police judiciaire ; les pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG), qui sont chargés d'assister les brigades territoriales dans la lutte contre la délinquance de voie publique ; les brigades de prévention de la délinquance juvénile ; les unités de police de la route ; les sections aériennes et les unités de montagne.

## 2 - Les modes d'organisation

Les deux forces se sont construites sur des modèles organisationnels distincts. Alors que les missions de la gendarmerie répondent à une conception polyvalente de l'action, la police est organisée selon une forte spécialisation, avec de grandes directions thématiques. À titre d'exemple, en matière de police judiciaire, les unités spécialisées de la gendarmerie sont intégrées à la gendarmerie départementale, ce qui permet une complémentarité entre les enquêteurs de ces unités, qui ont une compétence spécialisée et ceux des brigades, qui ont la connaissance des lieux et des personnes ; la présence de la gendarmerie sur la quasi-totalité du territoire permet des opérations simultanées d'envergure, comme des perquisitions concomitantes sur de nombreuses cibles.

## 3 - Les capacités techniques de soutien, de planification et d'intervention

Par son caractère de force de police à statut militaire, la gendarmerie peut agir dans tout le spectre de l'emploi de la force et dispose de moyens de soutien intégrés. Elle peut ainsi compter sur la mobilisation graduelle de moyens mis en œuvre par des personnels spécifiques, les officiers et sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN)<sup>13</sup>.

La gendarmerie partage avec les états-majors des armées une culture de la planification qu'on ne retrouve pas au même degré dans la police. Ainsi, elle dispose du centre de planification et de gestion de crise (CPGC) et d'un état-major opérationnel modulable. Le CPGC fournit à la DGGN une analyse de l'information opérationnelle et prépare la prise de décision ; au niveau local, il est un appui à la planification des grands événements ou de crises (attentats de 2015 ou cyclone Irma en 2017, par exemple). Le CPGC dispose de moyens de commandement et de communication qui lui permettent de poursuivre ses missions en totale autonomie, ainsi que d'un service de soutien à la projection opérationnelle, composé d'une trentaine de logisticiens.

Enfin, la gendarmerie, à la différence de la police, dispose de moyens spécifiques<sup>14</sup> qui lui permettent d'intervenir en appui ou en soutien de toutes les forces de sécurité intérieure, en métropole, en outre-mer et à l'étranger, sur l'ensemble des missions allant du service courant à la gestion des crises les plus graves.

---

<sup>13</sup> Cf. annexe 24.

<sup>14</sup> Hélicoptères (56), drones et dispositifs anti-drones (250), antennes satellites, véhicules blindés à roue de la gendarmerie (81), véhicules de l'avant blindé (20), cellule nationale NRBC (nucléaire, radiologie, biochimie chimie), etc.

## **II - Le maillage local des deux forces doit être adapté afin de mieux répondre aux évolutions des territoires**

L'organisation territoriale des deux forces se caractérise par un maillage dense, essentiellement fondé sur le département. Dans la police, la sécurité publique était organisée, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et la création de directions zonales de la sécurité publique<sup>15</sup>, en directions départementales, elles-mêmes subdivisées en une ou plusieurs circonscriptions de sécurité publique (CSP). La gendarmerie dispose de groupements départementaux répartis en compagnies, elles-mêmes composées de brigades territoriales autonomes ou regroupées. Plusieurs transferts de communes entre les zones de compétences de la gendarmerie et de la police nationales ont été entrepris depuis le milieu des années 2000 et jusqu'en 2014, sans qu'ils procèdent d'une stratégie d'ensemble. Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas eu de conséquence directe sur le maillage territorial des deux forces mais a fait évoluer le problème en amenant le ministère à le considérer de façon plus globale.

### **A - Des ajustements entre les zones de compétences des deux forces jusqu'en 2014**

La LOPSI de 2002 a notamment affiché comme objectif de corriger l'isolement, en zone de gendarmerie, de certaines communes de petite ou de moyenne taille ressortant de la compétence de la police et les coupures de prise en charge en milieu périurbain, dans les grandes agglomérations. Ainsi, les redéploiements territoriaux opérés de 2003 à 2006 ont été principalement guidés par la volonté de supprimer une partie des anachronismes du partage territorial pour l'adapter, au moins partiellement, aux évolutions de l'urbanisation et des phénomènes de délinquance. À l'issue de cette vague de redéploiements, 218 communes ont été transférées entre 2003 et 2006 en zone police et 119 communes, regroupées dans 41 CSP, ont basculé en zone de gendarmerie. À la faveur des créations d'emplois prévues par la LOPSI, cette opération a pu s'accompagner de réajustements d'effectifs qui ont facilité sa mise en œuvre. 1 368 militaires ont remplacé 1 784 policiers, soit 0,77 gendarme pour un policier. Ce ratio, couramment accepté par le ministère de l'intérieur, s'explique essentiellement par les différences d'organisation et de temps de travail entre les deux forces. Par ailleurs, des synergies ont été rendues possibles avec les brigades de gendarmerie voisines des nouvelles brigades installées et la création de communautés de brigades.

En 2010 et 2011, les opérations de redéploiement mises en œuvre en application de la revue générale des politiques publiques (RGPP) ont répondu à une logique différente. Le développement de la « police d'agglomération » a progressivement pris le pas, parmi les mesures visant une meilleure répartition des forces, sur l'objectif général d'un redéploiement territorial police-gendarmerie. La « police d'agglomération » a essentiellement conduit à un redéploiement autour de quelques grandes villes (Paris, Lille, Lyon, Marseille et Bordeaux). Ceci a permis, d'une part, de donner aux CSP des contours correspondant davantage à ceux des bassins de délinquance en vue d'une plus grande continuité et, d'autre part, de conduire à une

---

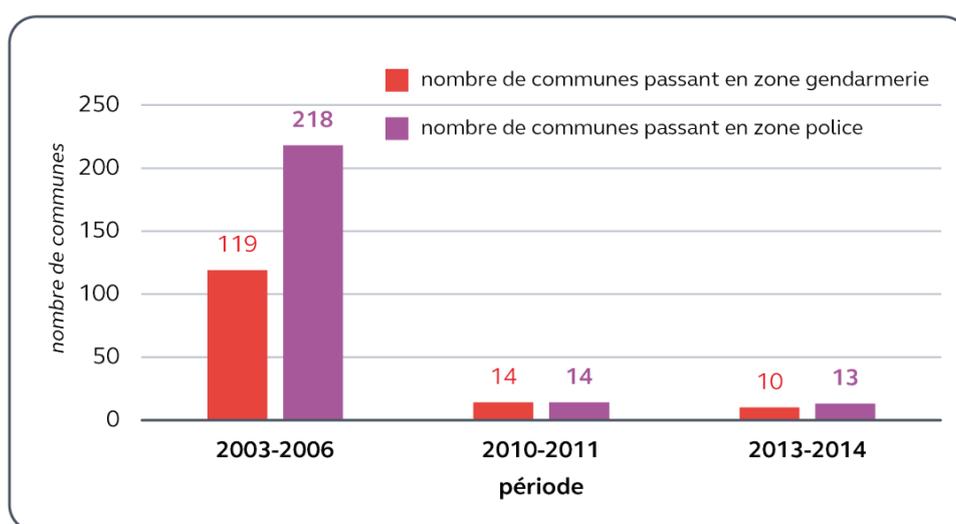
<sup>15</sup> Décret n° 2020-1736 du 29 décembre 2020 portant création des directions zonales de la sécurité publique et Décret n° 2020-1737 du 29 décembre 2020 pris pour la mise en œuvre de la création des directions zonales de la sécurité publique.

meilleure cohésion territoriale en supprimant des CSP isolées en zone de gendarmerie. Le choix difficile des contreparties explique la faible ampleur du redéploiement territorial mis en œuvre en 2011, avec seulement 14 communes transférées en zone de police et sept CSP (soit 14 communes) en zone de gendarmerie.

Dans son rapport de 2011 sur *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*<sup>16</sup>, la Cour recommandait de relancer le mouvement de redéploiement et en particulier de transférer à la gendarmerie les communes isolées, situées dans des CSP de moins de 20 000 habitants. Les redéploiements opérés depuis ont été modestes, sans réelle stratégie d'ensemble et n'ont pas permis d'aboutir à un partage territorial complètement rationnel, permettant seulement de renforcer l'action territoriale des forces dans certaines zones constitutives de bassins de vie ou de délinquance.

En 2013 et 2014, des opérations de redéploiements ont conduit au transfert de 6 CSP au profit de la gendarmerie (soit 10 communes)<sup>17</sup> et de 13 communes au profit de la police<sup>18</sup>. Cependant, les propositions en 2012 des deux directeurs généraux, qui faisaient l'objet d'un accord sur le transfert de 8 communes en zone de police et de 9 CSP en zone gendarmerie, et couvrant une population transférée plus importante, n'ont pas été intégrées.

### Graphique n° 1 : transferts de zones de compétences intervenus depuis 2003



Sources : DGGN et DGPN

En 2015, les deux directions générales ont à nouveau proposé le redéploiement de 9 CSP en zone gendarmerie et de 8 communes en zone police. Cette proposition n'a pas été reprise par les ministres de l'intérieur successifs. Toutefois, les transferts portaient essentiellement sur des communes isolées, sans cohérence d'ensemble sur les plans opérationnels et territoriaux, alors que c'est bien dans ce double objectif que doivent s'envisager les redéploiements.

<sup>16</sup> Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, La Documentation française, 7 juillet 2011.

<sup>17</sup> Castelnaudary, Dinan, Romorantin-Lanthenay, Guebwiller, Beaumont-sur-Oise, Persan, L'Isle-Adam, Mours, Nointel, Presles.

<sup>18</sup> Berriac, Rosny-sur-Seine, Courdimanche, Menucourt, Puiseux-Pontoise, Boisemont, Jouy-le-Moutier, Neuville-sur-Oise, Vauréal, Plérin, Cesson-Sévigné, Vineuil et Maillot.

Les élus locaux sont généralement peu favorables à l'avancement des projets de redéploiement. Sur un sujet qui revêt une grande sensibilité de l'opinion publique, ils manifestent le plus souvent leur attachement à l'existant et se montrent inquiets à la perspective de tout signal qui pourrait être interprété comme une diminution de la qualité de l'offre de services en matière de sécurité. Aussi n'envisagent-ils souvent de se rallier aux projets de changement qu'en contrepartie d'assurances sur le renforcement des moyens humains consacrés par l'État sur la voie publique. En revanche, des maires<sup>19</sup> qui ont connu un transfert de force de sécurité dans leur commune reconnaissent avoir été d'abord réticents, voire hostiles, et être aujourd'hui très satisfaits du service rendu par le nouveau dispositif retenu.

## **B - Des opérations de redéploiement d'une ampleur limitée**

Interrogées sur l'impact des redéploiements passés sur les résultats de la lutte contre la délinquance, les deux directions ont fourni les chiffres sur les faits constatés et les taux d'élucidation au moment du transfert des communes concernées, comparés à ceux d'aujourd'hui. Il en ressort que, dans certains cas, ces deux indicateurs ont augmenté, ce qui pourrait témoigner d'une meilleure performance de la force « accueillante », mais cette analyse doit être nuancée car les typologies de délinquance et d'atteintes aux biens et aux personnes ainsi que les modes d'organisation des deux forces ont évolué entre temps. En effet, la gendarmerie a augmenté le nombre de COB et a développé un mode de fonctionnement plus « au contact » des citoyens. De son côté, la police a créé des commissariats de secteur qui visent à améliorer l'accueil du public et des victimes et conduisent *de facto* à l'augmentation du nombre de plaintes enregistrées. Enfin, des communes limitrophes voient les chiffres de la délinquance évoluer défavorablement, par un effet de report.

La nécessité de nouveaux redéploiements ne fait cependant guère de doutes.

D'une part, l'éloignement géographique de certaines CSP et leur effectif réduit<sup>20</sup> ne leur permettent pas de fonctionner sans l'appui des unités de gendarmerie qui les entourent : en l'absence de masse critique, un commissariat ne peut avoir un fonctionnement optimal à moins de 50 policiers, selon la DCSP. En outre, en raison des charges incompressibles de fonctionnement d'un commissariat, la présence humaine effectivement déployée sur la voie publique reste inférieure au potentiel. D'autre part, au sein d'un même département<sup>21</sup>, certaines zones périurbaines sont toujours de la compétence de la gendarmerie<sup>22</sup> quand de petites CSP de police relativement isolées<sup>23</sup> traitent une délinquance sans caractéristiques spécifiquement urbaines.

---

<sup>19</sup> L'Isle-Adam, Castelnaudary.

<sup>20</sup> À titre d'exemple, les commissariats de Briançon, Guebwiller, Castelsarrasin, Carmaux, Romorantin et Villerupt comptent moins de 50 policiers.

<sup>21</sup> Haute-Garonne (31) et Isère (38), par exemple.

<sup>22</sup> Balma, Saint-Aurens, Cugnaux, Portet, Ramonville et l'Union (31) sur 37 communes formant la métropole de Toulouse, Sassenge, Seyssinet (38) : en périphérie de Grenoble.

<sup>23</sup> Saint-Gaudens (31), Fontaine et Voiron (38).

## **C - Une situation qui pourrait évoluer à la suite de la publication récente du Livre blanc de la sécurité intérieure**

En 2018, le ministre de l'intérieur a lancé des travaux de rédaction d'un nouveau Livre blanc de la sécurité intérieure – le précédent datant du 26 octobre 2011 - afin d'identifier les enjeux de sécurité du XXI<sup>ème</sup> siècle et de fixer des orientations pour les dix années à venir. Ce document, comprenant près de 200 propositions, a été rendu public à la mi-novembre 2020. Il invite implicitement les deux directions générales à réexaminer leurs positions.

### **1 - Les positions des deux directions générales**

La DGGN fonde l'exercice de ses missions de sécurité publique sur le concept de « police des territoires », qui poursuit, en dehors des grandes aires urbaines, le même objectif que la police d'agglomération, en visant à mieux répondre aux besoins de la population sédentaire ou de passage, et de sécurisation des territoires et des axes de circulation. En contrepartie de la création ou de l'extension de CSP, elle souhaite intégrer dans sa zone de compétence certaines petites villes ou CSP « isolées », d'une population inférieure à 50 000 habitants, enclavées au sein d'une vaste zone de gendarmerie, c'est-à-dire situées à plus de 50 km ou 45 minutes de route de la CSP le plus proche. Ce schéma aurait pour conséquence, le transfert de 28 villes chefs-lieux de département<sup>24</sup> et l'affectation de 21 départements<sup>25</sup> en zone gendarmerie.

Selon la DGPN, le renforcement de l'urbanisation du territoire national suppose le développement concomitant de la police, apte à traiter les questions de sécurité de nature urbaine. Elle est favorable à un plan de redéploiements global reposant sur le recentrage de ses implantations territoriales dans les grands pôles urbains et/ou privilégiant une continuité territoriale. Ainsi, la direction centrale de la sécurité publique estime que 71 CSP isolées de moins de 40 000 habitants pourraient être transférées à la gendarmerie et 809 communes pourraient être rattachées à la police et rappelle son attachement au maintien de la présence de la police dans les chefs-lieux de département.

En février 2020, les deux directions générales ont arrêté une proposition commune, mais concernant le seul critère de seuil de la population, sans trancher la question des villes chefs-lieux de département, ni conditionner les redéploiements à l'analyse de la délinquance sur une plaque territoriale ou une aire urbaine cohérente. Elles proposent que la gendarmerie soit compétente en deçà d'un seuil de 30 000 habitants et la police au-delà de 40 000. Pour les villes de 30 000 à 40 000 habitants, une étude d'impact serait réalisée par les échelons départementaux des deux forces, sous l'autorité du préfet et en concertation avec les élus, qui prendrait en compte les particularités locales pour identifier la force la mieux adaptée.

---

<sup>24</sup> À titre d'exemples: Foix, Guéret, Moulins, Nevers, Tulle, Auxerre, Carcassonne, Cahors, Vesoul etc.

<sup>25</sup> À titre d'exemples : L'Ariège, les Vosges, la Meuse, la Lozère, la Nièvre, la Creuse etc.

## 2 - Les pistes envisagées par le Livre blanc de la sécurité intérieure

Le Livre blanc de la sécurité intérieure estime nécessaire de faire évoluer les critères de répartition des forces de sécurité d'un modèle quantitatif (seuil des 20 000 habitants, nombre de faits de délinquance) à un modèle qualitatif reposant sur une analyse locale, pragmatique et objective. Il retient ainsi les trois seuils proposés ci-dessus par les deux directions générales (moins de 30 000 habitants/ de 30 000 à 40 000 habitants / plus de 40 000 habitants), tout en conservant la faculté de s'écarter de ces principes au regard de toute situation particulière. Par ailleurs, il relève que la délinquance a tendance à s'uniformiser sur le territoire et en conclut qu'il n'y a pas de définition claire et partagée d'une délinquance urbaine distincte. Ainsi, il appelle à prendre d'abord en compte la réalité des territoires et le service rendu à la population et estime que la question du choix du service territorialement compétent se pose essentiellement sur l'espace périurbain, jonction entre l'urbain et le rural, soit 40 % du territoire métropolitain, la pertinence de la distinction traditionnelle tendant à faiblir. Enfin, le Livre blanc n'interdit pas une réforme du régime de « la police d'État » (cf. *infra*) puisque le nouveau régime pourrait permettre la reprise par la gendarmerie de certaines CSP isolées et à faible effectif, y compris chefs-lieux de départements. Il pourrait donc conduire, à l'instar de la pleine compétence de la police à Paris et sur les trois départements de sa petite couronne, à confier la responsabilité de la sécurité publique à la gendarmerie dans certains départements peu peuplés.

### D - Une adaptation nécessaire des critères qui fixent la compétence territoriale des deux forces

#### 1 - Des critères de répartition à redéfinir

La délimitation des zones de compétence des deux forces est connexe à la réglementation relative au régime de la « police d'État », qui définit un partage des compétences en matière de police entre le maire et le préfet, ce dernier étant compétent pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique et pour assurer le respect de l'ordre public. Les articles L.2214-1<sup>26</sup>, L.2214-2<sup>27</sup>, R. 2214-1 et R.2214-2 du code général des collectivités territoriales précisent les conditions d'établissement du régime de la « police d'État » :

---

<sup>26</sup> « Le régime de la police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance. Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire. La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée dans les mêmes formes et selon les mêmes critères ».

<sup>27</sup> Cet article dispose qu'en cas de regroupement de plusieurs communes, dont une au moins est placée sous la compétence de la police nationale, l'ensemble du nouveau périmètre bascule en zone police. Cette bascule automatique advient quelle que soit la physionomie des communes fusionnantes et n'est pas davantage conditionnée par une étude d'impact préalable sur le volet sécuritaire. Elle crée ainsi une sorte de contradiction avec l'article R. 2214-2 du CGCT, qui soumet l'instauration de la zone police à des critères techniques cumulatifs (ensemble urbain, population, délinquance).

- des conditions de fond : les communes concernées sont les chefs-lieux de département, celles qui ont une population supérieure à 20 000 habitants et une délinquance de type urbain<sup>28</sup> et celles résultant d'un regroupement dès lors que l'une d'elles était en zone police auparavant ;
- des conditions de forme : un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de la défense, si cette mesure intervient à la demande ou avec l'accord du conseil municipal intéressé, un décret en Conseil d'État dans le cas contraire.

L'étatisation des polices municipales urbaines entre 1908 et 1941 a conduit à la fusion des polices municipales dans une police placée sous la responsabilité du ministère de l'intérieur : la police nationale. Dans la pratique, et par l'effet d'une assimilation entre le régime de la « police d'État » et la compétence territoriale de la police nationale, ce régime juridique a présidé à la délimitation des compétences géographiques respectives des deux forces.

La notion de « police d'État » n'oppose donc pas la police à la gendarmerie mais les pouvoirs du préfet à ceux du maire, et donc la police d'État à la police municipale. Ainsi, le préfet peut conserver des pouvoirs de police étendus dont la mise en œuvre serait confiée à la gendarmerie. D'ailleurs, la gendarmerie est déjà compétente sur des communes de plus de 20 000 habitants, 16 en métropole<sup>29</sup> et 25 en outre-mer<sup>30</sup>, et des transferts de communes de plus de 20 000 habitants ont déjà eu lieu<sup>31</sup>. À l'inverse, une quarantaine de communes comptant une population inférieure à 20 000 habitants, dont six chefs-lieux de département<sup>32</sup>, demeurent en zone police.

Les évolutions démographiques et de la typologie de la délinquance militent dans le sens d'un relèvement du seuil de 20 000 habitants et d'une requalification du type de délinquance couverte par la police.

D'une part, la spécificité rurale de la zone de compétence de la gendarmerie n'est plus aussi marquée, en raison de l'extension et de la densification des espaces périurbains : tout en couvrant des territoires ruraux, parfois en voie de désertification, la gendarmerie est aussi responsable de plusieurs zones urbaines sensibles. La commune n'est plus le seul échelon de référence en matière de sécurité publique : la création des communes nouvelles depuis 2015 élargit la focale sécuritaire. Dans la diversité des intercommunalités, les métropoles, de par leurs connexions, s'inscrivent plus que jamais dans des systèmes urbains bien plus larges, qui dépassent le cadre de ville-centre, de l'agglomération, voire de la métropole elle-même.

---

<sup>28</sup> Selon la jurisprudence du Conseil d'État, un taux de délinquance générale, une proportion de délinquance de voie publique et une proportion des infractions commises par des mineurs supérieurs à la moyenne nationale sont des critères de définition des caractéristiques des zones urbaines (30 novembre 2001, commune de Vitry le François), ainsi que la continuité géographique de la délinquance (16 janvier 2008, commune de Bon Rencontre).

<sup>29</sup> À titres d'exemples : Lunel, Vence, Dinan, Muret, Noisy-le-Roi, Guigneville sur Essonne, Saint-Médard en Jalle, Langon, Dax, etc.

<sup>30</sup> À titre d'exemples : Robert (Guadeloupe), Matoury (Mayotte), Saint-Laurent du Maroni (Guyane), Saint-Benoit et Saint-Paul (La Réunion), Arue (Polynésie française) ...

<sup>31</sup> En 2011, Libourne (23 725 habitants) a été confiée à la gendarmerie et, a contrario, Rillieux-La-Pape (29 578 habitants) a été transférée en zone police.

<sup>32</sup> Digne-les-Bains (17 329 habitants en 2019), Foix (12 467), Guéret (16 055), Mende (12 012), Privas (14 153) et Tulle. (14 747).

Ainsi, au-delà des simples limites des communes ou intercommunalités, l'aire géographique la plus opportune pour définir la force de sécurité localement compétente correspond plus à l'agglomération ou à l'aire urbaine<sup>33</sup>. Même si la police a une organisation locale reposant en partie sur la police d'agglomération, le territoire national n'est pas exclusivement composé d'agglomérations mais en réalité de zones urbaines et de leurs couronnes, entourées de zones rurales. Ainsi, il paraît nécessaire de fonder la répartition territoriale des deux forces sur une aire géographique plus large fondée sur les bassins de vie et de délinquance, la densité de population et d'habitat, les réseaux de transport et la vie économique et sociale, afin de renforcer l'unité de commandement et les possibilités de mutualisation des moyens de chaque force. Par nature hétérogène, le « périurbain » appelle une réponse de sécurité publique différenciée et adaptée à la configuration locale. Rejoignant l'analyse de la Cour, la DGPN estime que le cadre communal n'apparaît plus comme le ressort territorial pertinent. En revanche, la DGGN estime que la commune reste le critère unique de définition des zones de compétence, compte tenu du rôle du maire, « *plus petit dénominateur commun de la sécurité publique* ».

D'autre part, pour qualifier la délinquance d'urbaine, le ministère de l'intérieur se fonde sur des taux de délinquance générale, de délinquance de voie publique et d'infractions commises par des mineurs supérieurs à la moyenne nationale ; mais le caractère protéiforme des délinquances « urbaines » se retrouve aussi dans des espaces périurbains ou ruraux (trafics de stupéfiants, vols à la tire, vols avec armes dans des établissements bancaires). L'utilisation du critère de la « délinquance urbaine » introduit *de facto* une forme de spécialisation des deux forces, à laquelle elles sont d'ailleurs opposées.

Ainsi, l'assimilation de la « police d'État » à la seule police nationale ne répond ni à l'architecture de la sécurité intérieure telle qu'elle existe depuis la loi du 3 août 2009, ni à l'évolution des réalités sociodémographiques de ces dernières décennies. Elle empêche le ministère de l'intérieur de répondre pleinement à l'évolution des problématiques de sécurité qui résulte de la transformation des territoires.

## **2 - Une question non tranchée : des départements intégralement confiés à la gendarmerie**

Il a longtemps été considéré comme un principe intangible que tout chef-lieu voit sa sécurité confiée à la police. Or, l'expérience a montré la capacité de la gendarmerie à assurer un accueil 24 heures sur 24 – en adaptant ses structures – et à sécuriser comme la police ce type d'espace urbain. En témoigne l'intervention des PSIG<sup>34</sup> à côté des brigades anti-criminalité de la police, tant en matière de lutte contre les violences urbaines que de protection de certaines préfectures pendant le mouvement des gilets jaunes. Par ailleurs, les problématiques de

---

<sup>33</sup> Selon l'INSEE, l'aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaillé dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

<sup>34</sup> Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie. Cette unité est dite « Sabre » quand elle dispose des missions et moyens en matière de lutte contre les violences urbaines.

délinquance dans des communes périurbaines sont souvent aussi aiguës<sup>35</sup> qu'en zone police. À la condition du renfort par un ou deux PSIG supplémentaires, la gendarmerie estime qu'elle pourrait assurer la protection de bâtiments de l'État.

En matière de renseignement, le rattachement du département à la gendarmerie est plus délicat, la réforme du renseignement territorial de 2014 ayant confié cette mission à la police nationale et à son échelon départemental. En revanche, dans les autres domaines (police judiciaire, police aux frontières, forces mobiles), les services compétents de la police sont soit régionaux, inter-régionaux ou zonaux.

Enfin, il conviendrait de répondre au souhait de l'autorité judiciaire de conserver le choix dans l'attribution des enquêtes, ce qui pourrait se faire, dans les départements en cause, par divers moyens, comme l'extension dérogatoire de compétence de la sûreté départementale<sup>36</sup> du département voisin. Au demeurant, l'attribution des enquêtes reste très majoritairement liée au service sur le territoire duquel a été commise l'infraction et le libre choix<sup>37</sup> s'exerce à l'égard des services territorialement compétents. Il pourrait être considéré que le libre choix serait garanti dans un département où seule la gendarmerie serait compétente en matière de sécurité publique, dès lors que l'autorité judiciaire pourrait librement saisir le SRPJ compétent, voire l'une des formations nationales de la DCPJ.

Au total, 14 chefs-lieux de département<sup>38</sup> pourraient potentiellement être concernés par un tel redéploiement, comptant tous moins de 30 000 habitants, ou 6 chefs-lieux<sup>39</sup> si le seuil à 20 000 habitants était maintenu. Le Livre blanc n'exclut pas que, dans les travaux relatifs à l'examen de la carte territoriale des deux forces, soit envisagé le principe de départements « monoforce ».

### **3 - Vers une redéfinition des zones de compétence effectuée au plus près des territoires**

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas été l'occasion d'une révision affirmée des limites géographiques des deux forces, ce qu'on peut regretter. La question doit être relancée et accompagnée d'une redéfinition des critères de délimitation des zones de compétence. La perspective de départements exclusivement situés en zone de gendarmerie irait dans le sens d'une plus grande cohérence opérationnelle. Cela donnerait la possibilité à la police de concentrer ses efforts dans les grandes agglomérations. Néanmoins, une telle évolution doit faire l'objet d'une étude approfondie et passer par le stade de l'expérimentation car elle implique des transformations conséquentes.

---

<sup>35</sup> À titre d'exemples, les brigades de Persan (Val d'Oise), Blanquefort et Cestas (Gironde), Seclin et Halluin (Nord) connaissent une délinquante de type urbaine qui concerne des trafics multiples (stupéfiants, cambriolages, proxénétisme...)

<sup>36</sup> Service faisant partie de chaque DDSP.

<sup>37</sup> Article D4 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 territorialement compétents qui seront chargés de l'exécution de leurs réquisitions ou commissions rogatoires* ».

<sup>38</sup> Auch, Bar-le-Duc, Cahors, Chaumont, Digne-les-Bains, Foix, Guéret, Laon, Lons-le-Saunier, Mende, Privas, Saint-Lô, Tulle et Vesoul.

<sup>39</sup> Digne-les-Bains (17 329 habitants en 2019), Foix (12 467), Guéret (16 055), Mende (12 012), Privas (14 153) et Tulle (14 747).

Plus généralement, ces nouvelles orientations ne pourront être que progressives, d'autant qu'une nouvelle vague de redéploiement aurait un coût transitoire important, en raison des primes de mutation à verser aux personnels appelés à changer de lieu d'affectation au-delà de 40 km (en 2017, la DGPN avait chiffré la dépense à 45 M€) et des réaménagements immobiliers à entreprendre.

Si le relèvement du seuil favorise des opérations de redéploiement, le seul critère démographique ne constitue qu'un élément parmi d'autres de l'appréciation de la situation des communes en vue du choix de la force en charge de la sécurité. Ainsi, des synergies entre les unités d'une même force au regard de leur mode d'organisation (modalités de présence sur le terrain, heures d'ouverture des locaux au public, interopérabilité des unités ...) doivent être recherchées afin que l'on puisse identifier la plus à même de répondre aux besoins d'un espace donné. La DGGN estime que les critères fixant la répartition des zones de compétences entre les deux forces devraient être définis et harmonisés au niveau central afin de prendre en compte les enjeux de programmation capacitaire des effectifs et des moyens, puis soient déclinés et adaptés localement.

Les décisions de redéploiement doivent s'appuyer sur un bilan des évolutions de périmètre intervenues jusqu'en 2014, sur une définition claire des objectifs et des modalités de celles à venir, et sur une implication active des préfets et des élus. Dans un rapport rendu public le 28 janvier 2021 sur *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat formule une recommandation visant à « associer très étroitement les élus locaux à la conception et à la mise en œuvre de la nouvelle répartition police-gendarmerie et raisonner de manière pragmatique selon des bassins de délinquance ». La Cour partage pleinement cette position.

## **E - Mieux adapter l'organisation et les effectifs de la gendarmerie aux besoins de chaque territoire**

Historiquement, la gendarmerie procède du territoire. Elle s'y est développée, et organisée autour des brigades, unités de base polyvalentes disséminées sur l'ensemble du territoire national.

La couverture de vastes étendues, aux densités de population les plus diverses, entre des régions métropolitaines ou ultramarines (Guyane, La Réunion, Mayotte) et des zones de dépeuplement, impose un maillage territorial adapté : ni trop lâche afin de conserver des délais d'intervention satisfaisants, ni trop serré pour éviter la trop grande dispersion des forces. Ainsi, à l'image des territoires, les brigades de gendarmerie sont de formats multiples. Si quelques-unes à deux ou trois gendarmes subsistent encore, les plus importantes peuvent compter jusqu'à plus de 50 militaires, comme à Lunel (Hérault), atteindre des superficies de 18 000 km<sup>2</sup>, comme pour la brigade de Maripasoula (Guyane), avoir en charge 51 666 habitants en métropole (brigade de Dinan dans les Côtes d'Armor), plus de 100 000 en outre-mer (Saint-Paul de La Réunion), avec parfois de fortes variations saisonnières (entre 5 000 et 110 000 à Saint-Tropez, par exemple). Enfin, les circonscriptions comptent un nombre très variable de communes, d'une à une vingtaine (brigade d'Argelès-Gazost dans les Hautes-Pyrénées).

En fonction de ces situations, la gendarmerie s'appuie, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, sur 3 068 brigades territoriales, 978 COB et 1 337 unités spécialisées (peloton de surveillance et d'intervention, brigades motorisées, brigades de recherches, etc.). Quelque 445 brigades et COB ont été dissoutes au cours des dix dernières années. Depuis 2016, le rythme des dissolutions d'unités a très sensiblement ralenti (une douzaine par an en moyenne), principalement pour des raisons liées à l'insalubrité de locaux, aux implantations en zone de police ou dans le cadre de projets immobiliers. Entre 2010 et 2020, la superficie moyenne couverte par les brigades territoriales a nettement augmenté (+ 24 %) en passant de 139 km<sup>2</sup> à 172 km<sup>2</sup>. Dans le même temps, et logiquement, celle des COB n'a augmenté que de 4 %, en passant de 421 km<sup>2</sup> à 425 km<sup>2</sup>, car l'effet recherché de mutualisation des structures sur une zone étendue correspond à leur matrice originelle.

**Tableau n° 1 : unités territoriales de gendarmerie, effectifs et population couverte**

<i>01.01.N</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Nombre COB</i>	1 056	1051	1 047	1 042	1 038	1 028	1 017	980	978	974
<i>Nombre BT</i>	3 431	3 382	3 329	3 315	3 293	3 274	3 198	3 106	3 094	3 068
<i>ETP</i>	33 675	33 430	33 164	32 808	32 940	32 953	32 851	33 383	33 346	33 420
<i>Nombre unités spécialisées</i>	1 419	1 410	1 386	1 386	1 384	1 372	1 342	1 342	1 349	1 337
<i>Population couverte (en millions)</i>	32,46	32,46	32,80	33,02	33,29	33,53	33,71	33,84	34,04	34,19

Source : DGGN

L'écart de population avec la zone de police se réduit, du fait de l'extension et de la densification des espaces périurbains. Ainsi, la zone de compétence gendarmerie connaît une forte croissance démographique (environ 1,8 million d'habitants supplémentaires, en métropole et outre-mer, de 2009 à 2019), double de celle constatée en zone de police (+ 978 212 habitants sur la même période).

Si la mise en place des COB en 2002 a suscité des méfiances, elle est aujourd'hui acceptée. De l'avis des responsables de la gendarmerie et des préfets rencontrés par la Cour, cette organisation a permis des économies d'échelles favorables à la présence sur la voie publique, aux missions judiciaires et au maintien de conditions de travail décentes pour les gendarmes. Néanmoins, la gendarmerie cherche à resserrer les liens distendus à la suite de cette évolution du maillage territorial, en créant de nouvelles modalités de contact avec les citoyens, leur évitant chaque fois que cela est possible de se déplacer dans des locaux de gendarmerie. Pour cela, elle s'appuie sur des moyens numériques, avec l'application NÉOGEND<sup>40</sup> et la

<sup>40</sup> NÉOGEND a pour objet de fournir à chaque gendarme une solution numérique sécurisée de mobilité qui permet de rapprocher davantage les gendarmes de la population, tout en simplifiant les procédures. Un développement est consacré dans la partie 3, au titre des systèmes d'information.

« brigade numérique »<sup>41</sup>, mais aussi sur les brigades territoriales de contact<sup>42</sup>. Ces efforts d'adaptation devront être poursuivis, en fonction notamment des priorités de la lutte contre la délinquance.

Depuis 2017, confrontée dans sa zone de compétence à une montée de la violence intrafamiliale, la gendarmerie a pris des mesures de prévention (réseau référents, intervenants sociaux dans les brigades) ou de répression, en particulier face aux violences faites aux femmes et aux mineurs. Enfin, en 2018, chaque groupement de gendarmerie a été doté d'un « référent discrimination » qui est le point de contact des associations de victimes et coordonne les actions des unités de terrain en la matière.

En matière judiciaire, les dispositifs d'appui interdépartementaux (DAI), créés par un décret du 15 février 2019, visent à élargir à terme la compétence judiciaire de 745 unités dans 74 groupements de gendarmerie, au-delà des limites de leur département. En s'affranchissant ainsi des limites administratives traditionnelles, les DAI doivent permettre d'améliorer les délais de réponse, d'augmenter la visibilité de l'action de l'État et de renforcer le contrôle des flux. Ces dispositifs vont être généralisés aux unités situées à moins de 20 km d'une limite départementale, soit 521 unités supplémentaires (dont 472 BT).

Enfin, en sortant de la simple alternative du maintien ou de la dissolution d'une brigade territoriale, les échelons territoriaux sont encouragés à imaginer et tester des évolutions possibles de leur schéma territorial tels que le « dispositif de gestion des événements » qui consiste en une mutualisation des patrouilles au niveau d'une compagnie ou d'un groupement, dont les résultats sont jugés positifs par la DGGN.

Ces évolutions du dispositif territorial doivent être rigoureusement évaluées en amont par un diagnostic initial partagé avec les autorités administratives et judiciaires, ainsi que les élus, ce qui semble être généralement le cas. Par ailleurs, la rationalisation des implantations de la gendarmerie doit être poursuivie en fonction des opportunités à partir d'un faisceau de critères (population, flux, risques locaux, délinquance et délais d'intervention), au-delà du seul paramètre de la population couverte. Ainsi, des implantations un peu moins nombreuses mais mieux dotées en effectifs pourraient limiter les charges structurelles et redonner des marges budgétaires pour l'équipement des unités.

---

<sup>41</sup> Il ne s'agit pas d'une structure mais d'une fonction permettant à la gendarmerie d'être joignable en permanence sur Internet via Facebook, Twitter et par tchat pour renseigner, prévenir et orienter les citoyens. Il est ainsi possible de prendre un rendez-vous dans une brigade pour un dépôt de plainte, par exemple. Lien : [gendarmerie.interieur.gouv.fr/a-votre-contact](https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/a-votre-contact).

<sup>42</sup> Il s'agit de brigades de gendarmerie traditionnelles, à effectifs de quatre, cinq ou six gendarmes, qui auraient pu être dissoutes – au vu des indicateurs d'activité, voire de la directive européenne « Temps de travail ». Plutôt que de supprimer ces brigades, la DGGN a décidé de les laisser actives et de revoir leur contrat opérationnel qui exclut désormais toute autre activité que celle du contact des élus et de la population. Initiée en mars 2017, cette expérimentation est conduite actuellement sur 41 BTC pour un effectif de 140 militaires.

Dans ses rapports précités de 2011<sup>43</sup>, la Cour avait montré que la répartition des effectifs faisait apparaître des disparités au regard des critères de la population et du niveau de délinquance, alors qu'elle était déterminée en appliquant à la population couverte un ratio exprimé en nombre de militaires par habitant, de 1/800 quand l'unité a reçu un classement périurbain et de 1/1000 dans les autres cas.

Dans le cadre du présent contrôle, à partir de deux fichiers communiqués par la DGGN, la Cour a examiné l'évolution entre 2008 et 2018 de la répartition des effectifs de gendarmes en France métropolitaine au regard de ces critères et des faits de délinquance constatés. Le rapport entre les faits constatés, la population et les effectifs est très différent selon les départements. En moyenne, le ratio nombre d'habitants par gendarme était de 934 en 2008 et 963 en 2018 ; il a peu évolué entre 2008 et 2018<sup>44</sup>. Cependant, il était inférieur à 700 dans huit départements et supérieur à 1 200 dans cinq<sup>45</sup>. En matière de délinquance, alors qu'en moyenne, le nombre de faits constatés par gendarme était de 33 en 2008 et 35 en 2018, ce chiffre est inférieur ou égal à 20 dans quinze départements<sup>46</sup> et supérieur ou égal à 40 dans seize départements<sup>47</sup>.

Il en résulte que, dans plusieurs départements,<sup>48</sup> le nombre d'habitants par gendarme ainsi que le nombre de faits constatés sont nettement inférieurs aux ratios ; en sens inverse, des départements tels que le Val-d'Oise ou la Savoie ont une délinquance plus importante mais des effectifs inférieurs à la moyenne nationale. Enfin, des départements aux taux de délinquance quasiment identiques (entre 30 et 33 faits constatés par gendarme) ont un nombre d'habitants par gendarme qui varie considérablement<sup>49</sup>.

Consciente des limites du critère de population, la DGGN a mis en place en 2019 un nouvel outil de gestion des effectifs : R@tio (ressource @llouée au territoire par indexation objective), qui a pour objet de mieux allouer les effectifs et les besoins du territoire. Il se base sur trois indicateurs pondérés (la démographie, le territoire et l'activité) et s'applique à une assiette plus large d'unités opérationnelles, qui inclue les brigades de recherche, les pelotons de surveillance et d'intervention et les unités de sécurité routière. Dans un rapport de mai 2020 relatif à « *L'adéquation de la répartition des effectifs de police et de gendarmerie aux besoins des territoires* », les trois inspections du ministère de l'intérieur ont recommandé que, les critères de l'outil R@tio soient élargis à de nouveaux types de délinquance, notamment pour mieux prendre en compte l'activité judiciaire.

---

<sup>43</sup> Cour des comptes, *L'organisation de la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, La Documentation française, 7 juillet 2011 et *La redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

<sup>44</sup> À titre d'exemples : Cantal (607-637), Hautes-Alpes (540-542), Corse du Sud (370-514), Lozère (464-472).

<sup>45</sup> Vendée (1342-1 371), Morbihan (1289-1291), Finistère (1244-1214).

<sup>46</sup> À titre d'exemples : Ardennes (20-28), Cantal (8-15), Creuse (11-19), Lot (18-27).

<sup>47</sup> À titre d'exemples : Val-d'Oise (51-36), Var (46-52), Haute-Savoie (54-47), Hérault (58-50), Gard (55-42), Oise (46-41).

<sup>48</sup> Hautes-Alpes, Cantal, Haute-Corse, Lozère, par exemple.

<sup>49</sup> À titre d'exemples : Ardèche (807-895), Côte d'or (980-982), Côtes-d'Armor (1110-1150), Finistère (1244-1214), Maine et Loire (1312-1324), Deux-Sèvres (1166-1157).

L'intérêt de cet outil de programmation des effectifs aux critères plus nombreux et mieux adaptés aux besoins des territoires semble indéniable. Toutefois, seule son application concrète, et d'éventuels ajustements après expérimentation, permettront de vérifier qu'il a permis de rééquilibrer les effectifs au regard des besoins.

### **III - En dépit d'avancées, les synergies opérationnelles sont limitées**

La loi de 2009 vise la complémentarité des forces et encourage entre elles les synergies. Par ailleurs, l'article L. 111-2 du code de la sécurité intérieure appelle au « (...) *renforcement de la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité* ». Cependant, la question des complémentarités opérationnelles cristallise les méfiances réciproques des deux forces et suscite des débats qui peuvent être vifs, notamment sur le renseignement territorial et la police judiciaire. La Cour a concentré son analyse sur certaines missions communes aux deux forces : la sécurité publique, la police judiciaire, le renseignement, la lutte contre le terrorisme et le maintien de l'ordre.

#### **A - Au niveau central, des unités coordonnent l'emploi des deux forces**

Contrairement à l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) et à l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM), créées avant 2010, les trois autres unités de coordination des forces de sécurité ont été créées après le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Ces unités sont toutes placées sous l'autorité hiérarchique des deux directeurs généraux mais rattachées organiquement à l'un des deux cabinets : trois à celui du DGGN et deux à celui du DGPN. Depuis 2020, l'UCLAT n'est plus rattachée au DGPN, mais au directeur général de la sécurité intérieure.

Ces unités n'ont pas vocation à définir une doctrine commune ou à assurer le commandement opérationnel des deux forces, mais à déterminer leurs moyens et missions dans le respect de leurs caractéristiques et capacités propres, et à assurer la veille technologique et les retours d'expérience de leur domaine.

Une présentation synthétique des cinq unités de coordination est jointe en annexe 3.

#### **B - La sécurité publique : une insuffisante formalisation de la coordination locale entre les deux forces**

La coordination des forces relève sur le plan local d'un acteur central, le préfet de département, qui a autorité pour leur emploi. Il existe des mécanismes pour favoriser à plus grande échelle leur coordination ; ils sont cependant peu utilisés.

## 1 - L'emploi des deux forces de sécurité relève du préfet de département

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements précise, en son article 11, que le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations. Il exerce cette mission dans le cadre des réunions de sécurité, qu'il préside selon une périodicité variable, généralement hebdomadaire, et de deux autres instances coprésidées avec le procureur de la République : le comité départemental de sécurité<sup>50</sup> et l'état-major de sécurité.

À cet égard, le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas eu d'incidence institutionnelle significative. En matière d'emploi, les préfets et les gendarmes ont une longue habitude de travail en commun que la loi de 2009 parachève. Ainsi, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 avait placé la gendarmerie sous l'autorité du préfet sans, toutefois, impliquer son autorité hiérarchique sur le commandant de groupement. Le décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur puis la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003, ont renforcé la place du préfet en faisant obligation au commandant de groupement de lui rendre compte de l'exécution et des résultats des missions confiées. L'article 6<sup>51</sup> de la loi du 3 août 2009 prolonge ces évolutions et affirme l'autorité hiérarchique du préfet sur les responsables départementaux des services et unités de police et de gendarmerie, à raison de ses responsabilités en matière de sécurité publique. Cependant, s'agissant de la gendarmerie, le préfet agit « *dans le respect du statut militaire* », de sorte que, comme la justice ou l'enseignement, elle reste à l'extérieur du périmètre des services déconcentrés de l'État soumis à l'autorité hiérarchique du préfet, qui n'interfère pas dans la chaîne de commandement de la gendarmerie<sup>52</sup>.

En revanche, la loi du 3 août 2009 introduit une novation dans le domaine du maintien de l'ordre. En effet, la procédure de réquisition, indispensable jusque-là pour le recours aux escadrons de gendarmerie mobile, a été supprimée. En effet, juridiquement la réquisition a pour objet de permettre à l'autorité administrative d'obtenir d'urgence des moyens complémentaires dont elle ne dispose pas. Or, l'emploi comme l'organisation de la gendarmerie, relevant désormais des attributions du ministre de l'intérieur, il aurait été étonnant que celui-ci soit contraint de réquisitionner des moyens dont il dispose, tant au plan fonctionnel qu'organique.

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011 a confirmé le rôle de coordination dévolu au préfet à l'égard des forces de sécurité, sur lesquelles son autorité s'exerce sur un plan organique et fonctionnel<sup>53</sup>, pour concerner également la douane ou l'administration pénitentiaire.

---

<sup>50</sup> Ce comité réunit en formation plénière, une fois par an, l'ensemble des acteurs de l'État qui contribuent à cette politique. Les membres du comité dressent le bilan des actions menées lors de l'année écoulée, dans le cadre notamment d'opérations de sensibilisation et de prévention de la délinquance, de la radicalisation, et de la sécurité routière.

<sup>51</sup> « *Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, le responsable du commandement de la gendarmerie nationale et son équivalent pour la police nationale sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières* ».

<sup>52</sup> Il n'est pas interdit de s'interroger sur la réelle plus-value juridique de l'article 6 dans la mesure où le droit positif dispose déjà que le préfet dirige l'action de la gendarmerie et que ses responsables locaux devaient lui rendre compte de l'exécution de leurs missions.

<sup>53</sup> Sous réserve des services d'investigation judiciaire placés sous la direction du procureur de la République.

## **2 - La coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (CORAT) est un outil peu utilisé et déséquilibré**

Chacune des deux forces de sécurité exerce ses missions dans la zone de compétence géographique qui lui a été attribuée. En revanche, des dispositifs de coordination visent à répondre à des besoins particuliers, sans toutefois porter atteinte à la maîtrise, par chacune des forces, de sa doctrine et de ses moyens. Ainsi, l'instruction ministérielle du 10 juin 2011 relative à la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (CORAT) est destinée à améliorer leur efficacité, aux limites de leurs zones de compétences respectives. La circulaire vise les grandes agglomérations non couvertes par une police d'agglomération, les aires urbaines et commerciales à cheval entre deux zones, les CSP enserrées dans une zone gendarmerie et les aires interdépartementales.

La CORAT se décline au niveau départemental, où se concentrent les structures de direction, de commandement et des moyens spécifiques des deux forces, ainsi qu'au pourtour des agglomérations. Des protocoles ont ainsi été validés par les deux directeurs généraux et signés par leurs responsables locaux, sous l'égide des préfets, dans plusieurs départements, mais pas systématiquement. Un certain nombre de conditions et de périmètres d'intervention de cette coopération sont fixés dans l'instruction du 10 juin 2011 :

- améliorer la coordination opérationnelle dans une logique de continuité territoriale de zones contiguës ;
- réagir à une situation urgente et exceptionnelle (violences urbaines, manifestations ou rassemblements présentant des risques avérés de troubles à l'ordre public, etc.) nécessitant une mobilisation importante et rapide des forces de sécurité : lorsque le directeur départemental de la sécurité publique ou le commandant de groupement – plus rarement – ne peut faire face à un événement avec ses ressources propres, une assistance mutuelle immédiate permet de rétablir la situation, mais nécessite de définir, par anticipation, les modalités d'assistance réciproque afin que les situations d'urgence puissent être abordées avec méthode et efficacité ;
- identifier et combattre des phénomènes de délinquance communs (par exemple, les cellules anti-cambriolage) grâce à des échanges d'information en matière judiciaire qui, associés à la cartographie de la délinquance, permettent notamment de déterminer les zones à risque ; progressivement, le périmètre a été étendu à d'autres phénomènes de délinquance (agressions sexuelles, vols de métaux, etc.). À titre d'exemple, en Île-de-France, une cellule anti-cambriolage régionale réunit tous les trimestres les responsables des services de sécurité publique de la zone, de la préfecture de police, de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Versailles, de la gendarmerie et de l'office central de lutte contre la délinquance itinérante. Par ailleurs, les cellules de renseignement opérationnels sur les stupéfiants (CROSS) et le comité départemental anti-fraude (CODAF) coordonnent l'échange d'informations entre les deux forces;
- optimiser l'emploi de services ou de capacités spécifiques (cynophile par exemple).

Selon la doctrine du ministère de l'intérieur, la mise en œuvre de la CORAT ne saurait se traduire par la modification des règles d'organisation et d'emploi de chaque force. La coordination renforcée n'entraîne ni subordination, ni transfert de moyens.

Sur le terrain, cette doctrine est plutôt bien respectée. Ainsi, des réunions entre les directeurs départementaux de la sécurité publique et commandants de groupements permettent, à partir d'une analyse partagée de la délinquance et des zones sensibles, une planification d'opérations précisant les effets à obtenir et la répartition des missions entre les deux forces.

En matière d'ordre public, des opérations communes PSIG « Sabre » et BAC ont pu être menées (protection de la préfecture du Lot-et-Garonne pendant le mouvement des gilets jaunes, par exemple) en respectant le principe d'autonomie hiérarchique de chaque force. Compte tenu de l'imbrication des zones de responsabilité qui entraîne une discontinuité dans l'action répressive sur les voies de communication en prolongement d'axes principaux (rocales, interface autoroutes concédées/voies de liaison), des opérations réprimant certains phénomènes de délinquance, routière ou non (lutte contre le trafic de stupéfiants), sont aussi organisées.

En matière de police technique et scientifique, la circulaire CORAT prévoit de favoriser les mises à disposition mutuelles de moyens (laboratoires ou plateaux techniques). Il sera montré dans la partie du rapport consacrée aux mutualisations, qu'une coordination systématique n'a pas pu être engagée en raison des caractéristiques propres à chaque force de sécurité, mais que des efforts ont été entrepris localement pour formaliser des recours croisés et réaliser des actes de révélation simples, principalement à partir d'empreintes digitales. Découlant du dispositif de la CORAT, des conventions d'assistance mutuelle<sup>54</sup> existent depuis 2014 dans les départements à faible activité judiciaire, notamment pour la révélation des traces papillaires, mais le recours effectif à ces dispositifs locaux reste très marginal<sup>55</sup>, d'autant plus que la nouvelle cartographie des plateaux techniques de la police permet un acheminement des scellés à traiter vers des plateaux techniques zonaux, sans qu'il soit nécessaire de faire appel à la gendarmerie<sup>56</sup>.

Ce sont essentiellement les deux premiers des quatre objectifs de la CORAT qui ont été mis en œuvre, et plutôt la gendarmerie qui a agi au profit de la police. Dans de nombreuses CSP, la police est insuffisamment présente et ne peut bénéficier de renforts d'autres policiers. Cette situation déséquilibre ainsi l'appui mutuel rendu possible par la CORAT, qui est détourné de son objectif de réponse à un événement majeur imprévisible ou de crise et vise en fait à remédier à l'impossibilité, pour la police, de se renforcer rapidement dans le cadre de la sécurité quotidienne ou d'événements d'ordre public modérés.

La circulaire de 2011 n'a pas été actualisée, ni le bilan de sa mise en œuvre effectué. Par ailleurs, depuis cette date, de nouvelles menaces impliquent localement une action concertée des deux forces. Ainsi, la coordination entre les unités élémentaires et intermédiaires d'intervention des deux forces en cas de tuerie de masse, prévue dans le cadre du schéma national d'intervention, pourrait utilement y être rappelée.

---

<sup>54</sup> Ces conventions sont signées par le directeur départemental de la sécurité publique, le commandant du groupement de gendarmerie départementale, le préfet et le procureur de la République. Le principe de la convention est le suivant : l'une des deux forces prend en charge tous les actes de PTS, pour le compte des deux forces, sur son plateau technique. Les personnels effectuant les constatations techniques et les opérations de recherche et de recueil des traces et indices sur les scènes d'infraction sont indifféremment des policiers et des gendarmes, sans conséquence sur le service qui sera ensuite chargé de l'enquête.

<sup>55</sup> Six conventions départementales ont été signées avant 2016. Des conventions de mutualisation des bornes de signalisation par empreintes digitales de type T4 installées avant 2016 dans des services de police et mises à la disposition d'opérateurs de la gendarmerie, ont été signées dans 22 départements mais elles sont désormais obsolètes en raison de l'installation de bornes de signalisation par empreintes digitales de type T41 de nouvelle génération dans tous les groupements de gendarmerie départementale.

<sup>56</sup> La police technique et scientifique fait l'objet d'un développement spécifique au chapitre II-II-C.

## **C - La police judiciaire : un trop grand cloisonnement entre les deux forces**

Dans son référé du 22 décembre 2014 consacré à « la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales », la Cour relevait qu'il n'existait entre les deux institutions que peu de coopération opérationnelle et que le partage du renseignement judiciaire restait rare et alimentait les rivalités. Depuis lors, aucune évolution sensible n'a été observée, chacune des deux forces agissant selon les modalités existantes, en fonction des problématiques inhérentes à sa zone de compétence. Or, les critères de partage de compétence liés au seul ressort territorial paraissent de plus en plus flous en raison de l'émergence de zones périurbaines susceptibles d'abriter une délinquance localisée jusqu'alors dans les milieux urbains.

Les services en charge de police judiciaire sont nombreux, car ils comprennent ceux de la gendarmerie, ceux de trois directions centrales de la police (police judiciaire, sécurité publique, police aux frontières) et ceux rattachés à la préfecture de police de Paris. Les missions des policiers sont réparties en fonction de la gravité des faits : les services de la sécurité publique traitent la délinquance de masse tandis que ceux de la police judiciaire enquêtent sur les affaires complexes. Les gendarmes, en revanche, ont vocation à intervenir sur l'ensemble du spectre de la délinquance, dans leur ressort de compétence. Il en résulte que les critères de répartition des missions sont différents : la qualification des faits pour les policiers, leur localisation pour les gendarmes. Ces différences culturelles et organisationnelles entre les deux forces expliquent que l'action de la gendarmerie est d'abord territoriale et celle de la police thématique.

### **1 - Les différents échelons de la police judiciaire au sein de la gendarmerie sont complémentaires**

La loi du 3 août 2009 a rappelé dès son article 1<sup>er</sup> que « la police judiciaire constitue l'une des missions essentielles de la gendarmerie ». L'organisation retenue par la DGGN a pour objectif la lutte contre la petite et moyenne délinquance mais aussi contre la grande, notamment la criminalité organisée, la délinquance itinérante et la grande délinquance économique et financière, qui requièrent des moyens d'enquête particuliers.

L'organisation de la gendarmerie départementale est régie par un principe de polyvalence des unités de base. L'organisation du travail en vigueur au sein des brigades territoriales autonomes et des COB fait participer tous leurs personnels à tour de rôle à l'ensemble des activités : accueil du public, patrouilles, contrôles routiers, établissement des procédures judiciaires, recueil des renseignements, etc. Les unités élémentaires sont responsables du traitement judiciaire de l'ensemble de la délinquance de masse car elles reçoivent les plaintes, les instruisent et les transmettent aux autorités judiciaires. Les activités de police judiciaire, réparties entre tous les gendarmes, y compris les gendarmes adjoints volontaires (GAV), ne sont pas réservées à des personnels spécialisés car les effectifs limités des unités locales ne le permettraient pas. Qu'ils aient ou non la qualité d'OPJ<sup>57</sup>, tous les gendarmes sont donc amenés à avoir des activités de police judiciaire.

---

<sup>57</sup> D'après l'article 16 du code de procédure pénale, ont la qualité d'officier de police judiciaire : « les officiers et les gradés de la gendarmerie, les gendarmes comptant au moins trois ans de service dans la gendarmerie, nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l'intérieur, après avis conforme d'une commission ».

Les brigades territoriales, chargées d'apporter une réponse immédiate de premier niveau aux sollicitations judiciaires, sont appuyées ou relayées par des unités spécialisées quand les investigations à conduire font appel à des savoir-faire particuliers, un engagement dans la durée ou à une coordination régionale, nationale, voire internationale. Ces unités sont les brigades de recherches (BR) au niveau de l'arrondissement, les brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires (BDRIJ), compétentes en matière de police technique et scientifique au niveau départemental, les sections de recherches (SR) à l'échelon régional ainsi que les groupes interministériels de recherches (GIR – anciennement groupes d'intervention régionaux). Au niveau national, les offices centraux peuvent venir en soutien de ces unités quand la nature et la complexité des enquêtes le justifient. Enfin, le pôle judiciaire de la gendarmerie nationale est notamment compétent pour développer et analyser le renseignement criminel à partir des données procédurales et pour diffuser en interne les analyses correspondantes, à la différence de la police où un cloisonnement strict prévaut, la complémentarité des unités élémentaires et spécialisées de la gendarmerie constitue un dispositif cohérent.

## **2 - Les offices centraux sont très orientés vers leur force de rattachement**

Les offices centraux sont des structures interministérielles spécialisées chargées de coordonner des enquêtes judiciaires et d'apporter un soutien aux enquêteurs des services territoriaux de police judiciaire, car leurs OPJ disposent d'une compétence nationale. Par ailleurs, ils constituent des organes d'administration centrale chargés, dans leur domaine de compétence, d'élaborer les états de la menace et de contribuer à la définition des politiques publiques. Ils sont institués soit en tant que service au sein d'une sous-direction, soit sous la forme juridique d'un service à compétence nationale qui, rattaché à un directeur d'administration centrale, est amené à assurer un rôle de coordination et d'animation dans un domaine plus large. Ainsi, l'OFAST<sup>58</sup> est chargé de l'évaluation de la menace liée aux trafics de stupéfiants en étroite relation avec les services du Premier ministre, des ministères de l'intérieur, de la justice, de l'action et des comptes publics, de l'Europe et des affaires étrangères, des armées, des solidarités et de la santé et, enfin, des outre-mer.

En 2020, dix offices<sup>59</sup> sont gérés par la police et quatre<sup>60</sup>, par la gendarmerie. Leurs organisations et attributions sont présentées en annexe 4. La police conserve une certaine prépondérance, comme l'atteste le rattachement des offices centraux dans le domaine de la lutte antiterroriste à la DCPJ, la gendarmerie ayant en charge quatre offices plutôt en phase avec son implantation territoriale.

---

<sup>58</sup> Office antistupéfiants, créé en 2019.

<sup>59</sup> L'office central de la lutte contre le crime organisé (OCLCO). L'office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP). L'office central pour la répression du faux monnayage (OCRFM). L'office central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC). L'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCFF). L'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF). L'office anti stupéfiants (OFAST). L'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST). L'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC). L'office central pour la répression du trafic d'êtres humains (OCRTEH).

<sup>60</sup> L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP). L'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI). L'office de lutte contre le travail illégal (OCLTI). L'office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH).

Les offices centraux comprennent des personnels des deux forces et certains prévoient que le chef adjoint et un nombre significatif d'enquêteurs (jusqu'à un quart pour l'OCRVP, par exemple) proviennent de l'autre force. Malgré cette relative mixité des personnels, l'activité des offices est généralement tournée vers leur force d'appartenance. Leur coordination se limite, le plus souvent, à des réunions trimestrielles de l'ensemble des offices centraux avec le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) de la DCPJ pour des échanges de méthodologie.

Les effectifs réalisés de gendarmes dans les offices de la police ont connu une baisse depuis 2010. Ainsi, en mai 2020, 51 gendarmes y sont affectés (10 à l'OCBC, 10 à l'OCLCTIC<sup>61</sup>, neuf à l'OCRVP<sup>62</sup>, un à l'OCRFM, un à l'OCLCIFF<sup>63</sup>, deux à l'OCRGDF<sup>64</sup> et 18 à l'OFAS<sup>65</sup>) alors qu'ils étaient 68 en 2010, sans que les périmètres des offices aient été réduit ou que le nombre et les qualifications de postes « fléchés » pour la gendarmerie, y compris celui d'adjoint du chef de certains offices, aient été modifiés. L'OCLCO comprenait cinq gendarmes à sa création en 2010, aucun en 2020. La DGGN explique cette situation par un objectif de rationalisation des effectifs au regard du besoin.

Pour les offices gérés par la gendarmerie, la situation est assez proche puisque les postes prévus de policiers lors de leur création ont été rarement totalement honorés et présentent, en 2020, un déficit de 3 policiers (sur 4 prévus) à l'OCLCH, de 3 policiers (sur 8 prévus) à l'OCLTI, de 3 policiers (sur 20 prévus) à l'OCLDI<sup>66</sup>.

Disposant d'une compétence nationale, les offices travaillent souvent en co-saisine avec les services territoriaux de la police et de la gendarmerie. En revanche, les co-saisines d'un office avec un service de l'autre force sont très rares : 32 pour 2 077 procédures en cours<sup>67</sup>, soit 1,5%. On observe toutefois que la part de co-saisines est plus importante dans les offices centraux de la gendarmerie, de l'ordre de 10 %, <sup>68</sup> que dans ceux de la police (0,8 % en moyenne pour les dix offices, sur la même période). Cette situation s'explique à la fois par le nombre plus élevé d'offices de la police, par le volume très important d'affaires traitées par eux et par la diversité et le nombre important de services de police judiciaire de la police nationale.

---

<sup>61</sup> Dans cet office, la plateforme PHAROS - qui est en charge du contrôle des contenus illicites sur internet - comprend 6 gendarmes en 2020 contre 19 policiers, alors qu'à sa création, le principe posé était celui de la parité.

<sup>62</sup> En 2010, 4 gendarmes étaient affectés au SALVAC (*système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes*) en 2010 (soit 33% de l'effectif) et 3 en 2020 (soit 23 % des effectifs). La DGGN n'a pas pourvu le poste d'adjoint au chef d'office qui traditionnellement lui était dévolu. Par ailleurs, en 2020 2 gendarmes sont affectés au SIRASCO (soit 7 % des effectifs). Pour l'ensemble des effectifs GN dans l'office : 16 en 2010 et 10 en 2020.

<sup>63</sup> 3 gendarmes en 2010, aucun en 2020.

<sup>64</sup> Dans cet office, la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) comprenait 5 gendarmes en 2012 (soit 45% de l'effectif) contre 2 gendarmes en 2020 (soit 15% de l'effectif). Pour l'ensemble des effectifs GN dans l'office : 6 en 2010 et 2 en 2020.

<sup>65</sup> À la fin de la montée en puissance de l'OFAS, la gendarmerie prévoit d'y affecter 102 ETP au total : 30 ETP en central (18 en 2020 et 12 en 2021), 8 ETP dans les antennes de la gendarmerie, 13 ETP dans les antennes police, 27 ETP avec 1 par Cellule de renseignement opérationnel sur les stupéfiants (CROSS) de la gendarmerie et 24 ETP avec 1 par CROSS de la police.

<sup>66</sup> Le déficit est de 13 policiers en 2017 et de 9 policiers en 2018 et 2019.

<sup>67</sup> En 2019, co-saisines : 14 à l'OCLAESP, 8 à l'OCLDI, 4 à l'OCBC, 3 à l'OCRVP, 2 à l'OCLCO et 1 à l'OCRFM

<sup>68</sup> Entre 2015 et 2019 : 12% pour l'OCLAESP, 13% pour l'OCLTI, et 7,4% pour l'OCLDI

Le champ d'intervention de l'OCLDI relatif à la délinquance itinérante est par nature fortement similaire à celui de l'OCLCO, compétent pour le traitement des groupes criminels « quelles que soient leurs activités illicites<sup>69</sup> ». En effet, la compétence de l'OCLDI se fonde sur une approche par « modes opératoires » et non sur une approche par « contentieux ». Cet office est à vocation transversale et non spécialisée, alors que l'organisation générale des treize autres répartit les compétences sur la base de la nature du contentieux. Les deux offices peuvent ainsi se trouver tous deux compétents, lorsqu'un groupe criminel organisé itinérant commet une infraction entrant également dans le champ de compétence de l'OCLCO. Dans ce cas, une co-saisine peut, le cas échéant, être décidée par le magistrat en charge du dossier.

La création de l'OFASST en décembre 2019 a été l'aboutissement d'un travail commun associant policiers, gendarmes, douaniers et magistrats – sur la méthode, les objectifs et le champ du futur office, puis sur une expérimentation. Ce processus a permis d'intégrer la DGGN dès le début de la réflexion. Elle a pu faire valoir ses positions et, au final, a accepté d'y affecter un effectif non négligeable, à savoir 102 gendarmes à l'issue de la phase de montée en puissance, en 2021. En revanche, deux projets de nouveaux offices rattachés à la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière de la DCPJ, l'office de lutte contre le blanchiment et l'office d'identification des avoirs criminels, n'ont pas fait l'objet de stratégie partagée avec la gendarmerie. Par ailleurs, l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) se voit déjà rattacher la plateforme d'identification des avoirs criminels – chargée de l'identification des avoirs financiers et des biens patrimoniaux des délinquants et de la centralisation des informations relatives à la détection d'avoirs illégaux – et la brigade de recherches et d'investigations financières nationale, chargée d'apporter un soutien opérationnel aux services d'enquête spécialisés dans la lutte contre le blanchiment d'argent et les manifestations de la criminalité organisée dans le domaine économique et financier. Enfin, l'office de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) est compétent dans le domaine du blanchiment de ces infractions. À tout le moins, si le projet de création de deux nouveaux offices centraux était confirmé, une redéfinition des compétences de l'OCRGDF et de l'OCLCIFI serait nécessaire.

Sur les périmètres d'intervention des offices, la DGGN estime qu'il conviendrait d'opter pour une organisation moins thématique et plus transverse « afin d'éviter l'écueil d'une tendance centralisatrice limitant de facto les co-saisines ». À contrario, elle estime que « la fusion et le regroupement d'offices ne pourrait s'opérer sous la forme de contentieux trop larges ou trop vagues ». La création des offices centraux, qui s'est étalée dans le temps, de 1929 à 2020, révèle la volonté des pouvoirs publics de lutter contre de nouvelles formes de délinquance et de criminalité mais n'a pas résulté d'une vision d'ensemble. Dans un référé<sup>70</sup> du 12 décembre 2018 au ministre de l'intérieur et au garde des sceaux, la Cour avait relevé qu'en matière de moyens de lutte contre la délinquance économique et financière, les services enquêteurs étaient foisonnants et que les quatre offices centraux intervenant peu ou prou sur ce sujet coordonnaient mal les unités d'enquêtes des deux forces. Tous les offices centraux ont été institués par décret, ce qui ne favorise pas leur capacité d'évoluer en vue d'une meilleure synergie organisationnelle<sup>71</sup>. Le Livre blanc de la sécurité intérieure conforte cette analyse : il souligne que ces structures méritent d'être évaluées afin que l'on s'assure du bien-fondé de leurs missions et de leur rôle d'animation.

<sup>69</sup> Article 2 du décret n°2006-518 du 6 mai 2006.

<sup>70</sup> « Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière ».

<sup>71</sup> Cela reste possible puisque le décret n° 2019-1457 instituant l'OFASST abroge le décret du 21 novembre 1933 qui avait créé l'office de lutte contre le trafic illégal de stupéfiants (OCTIS).

### 3 - Le renseignement sur la criminalité organisée est peu partagé entre les deux forces

L'autorité judiciaire dispose du libre choix du service enquêteur qui se fonde, généralement, sur le lieu de commission de l'infraction. Néanmoins, les parquets peuvent dessaisir le service premier intervenant lorsque les faits commis peuvent immédiatement être rapprochés d'un fait antérieur faisant l'objet d'une enquête déjà traitée ou lorsque les faits relèvent de la criminalité organisée justifiant la saisine d'un service de la DCPJ (office central et/ou service territorial). Le dessaisissement est une faculté très rarement mise en œuvre.

La gendarmerie fonde son action sur sa « zone de responsabilité » – dédiée aux missions de sécurité et d'ordre public – et estime qu'elle peut contribuer à la lutte contre la criminalité organisée au même titre que la DCPJ. Selon elle, il existe une équivalence entre ses sections de recherche et les services territoriaux relevant de la DCPJ, ce qui doit entraîner une répartition des saisines sur une stricte base territoriale. La DCPJ, quant à elle, considère que le principe de partition territoriale, s'il se révèle pertinent pour le traitement de la petite et moyenne délinquance, n'est pas opérant en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée, qui est un type spécifique de délinquance ne pouvant être enfermé dans des limites territoriales étroites. Le traitement de cette délinquance doit bénéficier d'une approche globale que la DCPJ s'estime légitime à incarner quel que soit le lieu de commission des faits. Cette situation induit, selon les interlocuteurs rencontrés à la DCPJ et dans les territoires, un déficit de circulation du renseignement criminel et d'information des offices centraux, pourtant prévue par le code de procédure pénale aux articles D3<sup>72</sup> et suivants.

Géré par la DCPJ, le SIRASCO est, depuis 2009, une unité composée de personnels issus des différentes directions de la police et de la gendarmerie nationales, des douanes, de la DGSE, de la DGSJ et de l'administration pénitentiaire. Il est dirigé par un commissaire divisionnaire, secondé par un officier supérieur de gendarmerie. Il promeut une approche de lutte contre les groupes criminels organisés à partir des faits de délinquance constatés qui restent souvent traités isolément par les services de l'État et relie ces actes aux organisations qui sont à leur origine. Il n'est donc pas en charge d'enquêtes. Par ailleurs, il entretient des relations étroites avec des organisations telles qu'INTERPOL et EUROPOL afin d'intégrer dans ses analyses les ramifications et les alliances des organisations criminelles en dehors des frontières françaises. Enfin, il rédige un rapport annuel qui évalue les grandes tendances de la criminalité.

Au sein de la gendarmerie, le centre de gravité du renseignement est historiquement et structurellement tourné vers la police judiciaire. Cette situation s'explique par des choix institutionnels tendant à faire de la croissance des capacités d'investigation une priorité. Le renseignement est d'abord perçu comme une « préenquête judiciaire ». Dans ce contexte, la gendarmerie a progressivement densifié ses capacités de recueil de renseignements judiciaires,

---

<sup>72</sup> « Dès qu'il est informé d'un crime ou d'un délit flagrant, l'officier de police judiciaire local prévient le procureur de la République et, dans le cadre des dispositions réglementaires propres à chaque corps ou service, provoque l'enquête ou y procède conformément aux prescriptions du code de procédure pénale. Le magistrat compétent apprécie souverainement, dans chaque cas d'espèce, en fonction de la nature et des circonstances de l'affaire, des hypothèses qu'elle autorise et de l'étendue des recherches à entreprendre, s'il y a lieu de dessaisir l'officier de police judiciaire qui a commencé l'enquête ou de lui laisser poursuivre pour tout ou partie les investigations ».

essentiellement en structurant sa chaîne criminalistique et en spécialisant les enquêteurs. Ce mouvement a également profité de la prolifération des fichiers à finalité judiciaire (FAED, FNAEG, TAJ)<sup>73</sup> et du développement de nouvelles techniques d'investigation. Pour analyser l'ensemble de ces données, la gendarmerie s'est dotée d'une organisation chargée d'élaborer le renseignement criminel qui repose sur un échelon central (le service central de renseignement criminel - SCRC) et des échelons territoriaux relativement légers. Le SCRC, composé de 250 agents, agit dans le même domaine que le SIRASCO, à savoir le recueil d'informations et une compréhension de la criminalité organisée et de masse afin d'orienter les actions dans la lutte contre la délinquance dans les phases pré-judiciaires et judiciaires des affaires que ses services d'enquête traitent. Ce service a une compétence judiciaire nationale puisqu'il peut mener des enquêtes « dans le haut du spectre » et il établit lui aussi un rapport annuel, même s'il contribue à celui du SIRASCO.

À la différence du SCRC, le SIRASCO est uniquement concentré sur la documentation liée à la criminalité organisée. Il correspond donc davantage à la « division du renseignement » du SCRC qu'au service dans sa globalité. Par ailleurs, il dispose potentiellement de bases de données plus conséquentes que le SCRC car les services de la police constatent la majorité des faits de délinquance commis sur le territoire. Même si ces deux services ne disposent pas exactement des mêmes prérogatives, ils ont pour but, chacun pour leur force, d'établir un état de la menace constituée par les groupes criminels organisés, qu'ils soient français ou étrangers, sur le territoire national.

Au titre de la mobilité et du caractère global des phénomènes de délinquance, il semble incohérent de disposer de deux services distincts chargés d'effectuer de l'analyse criminelle. Surtout, il n'existe pas d'échelon de synthèse des productions réalisées par les deux forces. Ainsi, cette organisation duale du renseignement criminel ne favorise pas sa circulation efficace et en temps réel, notamment lorsqu'une même thématique fait l'objet d'un intérêt des deux directions générales et que des rapprochements voire des recoupements sont nécessaires pour un traitement judiciaire efficace d'un phénomène criminel. Par ailleurs, l'intervention de ces autres acteurs très importants que sont les offices, entre autre l'OCLCO (grand banditisme, trafic d'armes...), l'OCLCIFI (corruption, blanchiment ...), l'OCRGDF (grand banditisme, trafic de stupéfiants...) et les deux futurs offices de la police, nuit à l'émergence d'un état des lieux partagé d'une menace criminelle désormais protéiforme et des réponses à y apporter.

La DGPN et le ministère de la justice partagent l'analyse de la Cour et estiment que la lutte contre la criminalité organisée nécessite un partage d'informations large pour permettre le recoupement entre procédures et déterminer le choix des stratégies d'enquêtes, et que le SIRASCO est le service idoine pour le réaliser. La DGGN rappelle que le SIRASCO et le SCRC ne remplissent pas les mêmes missions, ne disposent pas de prérogatives similaires, partagent leurs analyses et sont complémentaires.

---

<sup>73</sup> Fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), Traitement des antécédents judiciaires (TAJ).

#### **4 - La lutte contre la cybercriminalité souffre d'un défaut de coordination entre les deux forces**

La cybercriminalité représente une menace nouvelle en pleine expansion, avec des modes opératoires de plus en plus élaborés, dans un contexte de numérisation croissante des sphères publique et privée. Le ministère de l'intérieur couvre un large spectre d'enjeux cyber, au croisement de la cyber puissance, de la sécurité numérique du quotidien ou encore de la lutte contre la cybercriminalité, le cyber terrorisme infiltré et les tentatives d'ingérence. Cette position l'a conduit à développer des compétences dans différents métiers. Ainsi, la DGSI, la DCPJ, la préfecture de police ou encore la DGGN conduisent, via des structures dédiées, des cyber opérations, des enquêtes numériques et des actions de prévention.

La sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité (SDLC) de la DCPJ, créée par arrêté du 29 avril 2014, comprend près de 130 personnels (policiers, gendarmes, représentants de la DGSI et DGCCRF, ingénieurs et techniciens du ST(SI)<sup>74</sup>). Elle a pour mission de répondre à la généralisation de l'utilisation des nouvelles technologies dans la commission des infractions en développant une politique globale de lutte contre la cybercriminalité basée sur l'anticipation, la prévention et la répression. La SDLC contribue aussi au développement d'outils tournés vers le grand public. Ainsi, à parité avec la gendarmerie, elle gère la plateforme PHAROS<sup>75</sup>, qui recueille les signalements des internautes qui repèrent sur le web des comportements ou des contenus publics qu'ils estiment illégaux. Par ailleurs, elle pilote depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2020 l'application Thésée<sup>76</sup>, qui a vocation à recueillir des signalements et des plaintes pour tout fait d'escroquerie en ligne et qui cohabite avec la plateforme Perceval de signalement des fraudes à la carte bancaire, lancée en 2018 par la gendarmerie en partenariat avec la police. Enfin, la SDLC mène des enquêtes, près de 270 en 2019, dont celles de l'OCLCTIC (office central de la police nationale rattaché à la SDLC depuis 2016).

La gendarmerie dispose du centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N)<sup>77</sup>, héritier du département de lutte contre la cybercriminalité, créé en 1998. Unité d'investigation de police judiciaire à compétence nationale, le C3N est chargé des enquêtes cyber les plus complexes ou des phénomènes d'ampleur nationale et internationale. En 2019, il a ainsi conduit une soixantaine d'instructions. Le C3N anime et coordonne la chaîne CyberGend constituée de 5 400 enquêteurs spécialisés répartis sur le territoire, oriente les recherches criminelles des unités territoriales et diffuse les informations utiles à leurs actions. Rattaché au C3N, le centre national d'analyse des images de pédopornographie centralise, pour le compte de la police et de la gendarmerie, les fichiers saisis au cours des enquêtes, travaille à l'identification des victimes et des auteurs de ces contenus et fournit, le cas échéant, des images illicites aux agents habilités à réaliser des enquêtes sous pseudonyme.

<sup>74</sup> Service des technologies et systèmes d'information de la sécurité intérieure.

<sup>75</sup> Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements.

<sup>76</sup> Traitement harmonisé des enquêtes et des signalements pour les e-escroqueries.

<sup>77</sup> Effectifs au 01.09.2020 : 57 militaires (12 officiers et 45 sous-officiers).

La préfecture de police de Paris a pris en compte la menace cybercriminelle dès 1994 en créant un service dédié. Elle estime que la cybercriminalité est un domaine où « *la concertation et l'échange entre la brigade de lutte contre la cybercriminalité (BL2C), les services de police et de gendarmerie sont les plus ouverts* » et précise que le projet d'un campus cyber<sup>78</sup> vise à intégrer l'ensemble des forces de police et de gendarmerie du ministère de l'intérieur et les principaux acteurs privés de la lutte contre la cybercriminalité.

Il est observé aujourd'hui que la situation duale entre la DCPJ et la DGGN conduit à un défaut de visibilité et de cohérence dans la lutte contre la cybercriminalité. Par ailleurs, le champ de compétence de l'OCLCTIC est proche de celui du C3N, chargé de la lutte contre toutes les formes de délinquance apparues avec l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (informatique, téléphonie et cartes bancaires), qu'elles soient liées ou facilitées par ces dernières. Ainsi, ces deux structures sont chacune à la tête d'une chaîne opérationnelle qui irrigue chaque force de sécurité en intervenant en appui d'enquêtes engagées dans les territoires, mais la coordination et l'échange d'informations sont rares.

Le Livre blanc de la sécurité intérieure propose la création d'un service à compétence nationale, commun aux deux forces mais rattaché organiquement à la DGGN. Il aurait pour mission d'élaborer et mettre en œuvre, dans un cadre interministériel, la stratégie du ministère de l'intérieur et ses capacités judiciaires face aux cyber menaces, et de coordonner les actions stratégiques et opérationnelles des différents acteurs, sans préjudice du rôle exclusif de la DGSI, en matière de renseignement comme en matière judiciaire. La DGGN précise que, concomitamment, un commandement de la gendarmerie dans le cyberspace regroupant l'ensemble des fonctions d'investigation, d'innovation et de centralisation de l'information sur la menace cybercriminelle de la gendarmerie sera créé.

Le ministère de la justice rejoint l'analyse de la Cour et estime que dans des contentieux lourds comme celui des « rançongiciels », la désignation de la DGPN sur ces mêmes contentieux pourrait être pertinente. Sur d'autres thèmes, comme le cyber espionnage et tout autre phénomène lié à une puissance étrangère, la DGSI semble devoir avoir un rôle primordial dans l'échange d'information.

## **D - Repenser l'organisation du renseignement territorial**

### **1 - Depuis 2009, la fonction renseignement dans la gendarmerie a profondément évolué**

Dès son article 1<sup>er</sup>, la loi du 3 août 2009 pose le principe que la gendarmerie « contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations ». Il s'agit là d'une évolution majeure car la mission de renseignement est explicitement évoquée et reconnue pour la première fois au-delà

---

<sup>78</sup> Ce projet vise à rassembler sur un même site les principaux acteurs nationaux et internationaux du domaine cybersécurité : entreprises (grands groupes, PME), services de l'État, organismes de la formation, acteurs de la recherche et des associations. Ses objectifs visent à favoriser le partage de données pour renforcer la capacité de chacun à maîtriser le risque numérique et développer les synergies entre les acteurs publics et privés pour orienter l'innovation technologique et renforcer son intégration dans le tissu économique.

du concept de « surveillance générale » jusqu'ici repris dans les textes organiques<sup>79</sup>. Cependant, la gendarmerie « concourt » : elle n'est pas un service de renseignement et n'agit qu'en complémentarité d'autres institutions. Forte de cette reconnaissance législative, pour limitée qu'elle soit, la gendarmerie a, à partir de 2010, renforcé ses structures – en créant des postes « d'officiers adjoints renseignement » dans chaque groupement départemental et en densifiant les « bureaux renseignement » des états-majors de régions – et a intégré progressivement la sous-direction de l'information générale, rattachée à la DCSP.

En 2013, la fonction de renseignement de la gendarmerie a été formalisée par la création de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO), dont les missions sont définies à l'article 2<sup>80</sup> de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la DGGN. Celle-ci est à la fois un service de renseignement qui bénéficie de prérogatives reconnues par la loi et une tête de réseau qui a pour mission d'optimiser le recueil d'informations, d'identifier et hiérarchiser les risques et menaces susceptibles de provoquer l'engagement des moyens de la gendarmerie. À partir de 2014, la gendarmerie a déployé son propre fichier de renseignement, parallèle à celui de la police<sup>81</sup>.

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a autorisé la collecte des données issues de connexions, de la « sonorisation » (les écoutes), de l'interception des communications électroniques et de la surveillance des communications internationales par interception des communications transitant via les câbles transocéaniques et précisé les sept<sup>82</sup> cas où ces mesures étaient autorisées, dont quatre pour les services « du second cercle », SDAO et service central

<sup>79</sup> Loi du 28 germinal an VI (17-04-1798) relative à l'organisation de la gendarmerie nationale et décret organique du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie.

<sup>80</sup> « I. – La sous-direction de l'anticipation opérationnelle :

- propose la doctrine relative aux missions de renseignement au sein de la gendarmerie ;
- traite l'information permettant l'alerte des autorités, ainsi que le suivi des situations sensibles ;
- participe à la recherche, au recueil, à l'analyse et à la diffusion des informations de défense, d'ordre public et de sécurité nationale nécessaires à l'exécution des missions de la gendarmerie ;
- assure le traitement du renseignement opérationnel d'ordre public et du renseignement de sécurité économique en métropole et en outre-mer ;
- contribue, sans préjudice des attributions des services spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme, et dans son domaine de responsabilité, à la prévention du terrorisme ;
- anime ou participe, avec les autres sous-directions de la DOE, aux gestions interministérielles de crise ;
- suit et coordonne l'action des unités dans son domaine de responsabilité ».

<sup>81</sup> Plusieurs services dits du second cercle, au sens des articles L. 811-4 et R. 811-2 du code de la sécurité intérieure, mettent en œuvre des fichiers mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2007-914 du 15 mai 2007. Ces fichiers ne sont pas systématiquement interopérables. Les fichiers exclusivement consacrés au renseignement relèvent de la catégorie des fichiers intéressant la sûreté de l'État et la défense régis par le titre IV de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978. La DGGN et la DGPN ont développé chacune leur propre fichier « mixte » qui comprend des données sur la sécurité publique et le renseignement : FPASP (fichier des atteintes à la sécurité publique pour la police) et GIPASP (Gestion de l'information et prévention des atteintes à la sécurité publique) au sein de BDSP, pour la gendarmerie.

<sup>82</sup> 1. L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale / 2. Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère / 3. Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France / 4. La prévention du terrorisme / 5. La prévention (des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1, des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique) / 6. La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées / 7. La prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

du renseignement territorial (SCRT) entre autres<sup>83</sup>. La loi a ainsi aligné les compétences de la gendarmerie sur celles des autres services, et surtout du SCRT. Cette reconnaissance lui a permis ainsi d'intégrer les différentes structures de coordination et d'analyse du renseignement, de niveau interministériel (coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et centre national de contre-terrorisme) ou propres au ministère de l'intérieur (UCLAT, État-major opérationnel de prévention du terrorisme, DGSI).

Une ouverture plus grande de l'éventail des techniques autorisées pour la gendarmerie est intervenue en juin 2018<sup>84</sup> avec l'autorisation de mettre en œuvre des interceptions par voie hertzienne, au même titre que les autres services du « second cercle ». Elle a ainsi bénéficié d'une certaine convergence entre les prérogatives des services du « premier » et du « second cercle », ce qui peut surprendre puisque la gendarmerie n'est pas un service spécialisé de renseignement et ne dispose pas d'expertise dans ces nouvelles pratiques, sauf au titre de la police judiciaire. C'est la raison pour laquelle elle distingue le service ordonnateur (SDAO, sous-direction de la police judiciaire, sections de recherche) et le service exécutant qui met en œuvre la technique de renseignement prescrite (GIGN, SCRC, offices centraux, groupes d'observations et de surveillance)<sup>85</sup>. Mis à part le GIGN, l'on constate que la gendarmerie utilise essentiellement ses unités de police judiciaire pour mettre en œuvre ces techniques de renseignement. Cette organisation correspond à sa tradition de polyvalence et de spécialisation des militaires et représente, en 2019, 459 ETP<sup>86</sup> dans les structures locales dédiées au renseignement administratif. Par ailleurs, d'autres services<sup>87</sup> concourent à la mission de renseignement de manière moins directe (51 ETP), soit un effectif total de 573 ETP (63 ETP sont affectés à la SDAO).

## 2 - L'organisation du renseignement territorial doit être restructurée

L'intégration de la gendarmerie au sein du SCRT est au cœur du développement de sa fonction de renseignement. Ses militaires y sont intégrés, tant au niveau central<sup>88</sup> que local. L'adjoint de la cheffe du service est un officier de gendarmerie et aujourd'hui, la direction de six services départementaux du renseignement territorial<sup>89</sup> est confiée à un officier, avec un objectif, selon la DGGN, d'une dizaine de postes en 2021-2022.

---

<sup>83</sup> Décret n°2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

<sup>84</sup> Le décret n°2018-543 du 29 juin 2018 insère dans le Code de la sécurité intérieure l'article R. 852-2.

<sup>85</sup> Décrets d'application de la loi et repris dans les articles R. 852-3 ; R. 851-4 ; R. 852-2 ; R. 853-1 ; R. 853-2 et R. 853-3 du code de la sécurité intérieure.

<sup>86</sup> En 2019 : 459 ETP pour l'ensemble des « bureaux renseignement » des états-majors zonaux et régionaux, des « cellules renseignement » et officiers adjoints « renseignement » des groupements départementaux.

<sup>87</sup> Centre national de formation au renseignement opérationnel, section du système des opérations et du renseignement, section analyse préventive de la direction des opérations et de l'emploi.

<sup>88</sup> 44 ETP à la fin 2019 puis 27 ETP supplémentaires pour les années 2020 à 2022. Cette année-là, la gendarmerie représentera ainsi environ 13% du total du SCRT à Paris.

<sup>89</sup> En 2020, 6 services départementaux du renseignement territorial sont dirigés par un officier de gendarmerie : Mayotte, Guyane, Loir et cher, Ardèche, Territoire de Belfort et Deux-Sèvres.

À la suite des attentats de 2015, 75 antennes du renseignement territorial ont été créées dans les brigades territoriales les plus confrontées aux phénomènes de radicalisation. Elles sont composées exclusivement de militaires<sup>90</sup> et sont rattachées fonctionnellement aux échelons départementaux. Leur mission visait initialement à prévenir la radicalisation dans les territoires ruraux mais elle couvre désormais la quasi-totalité des thématiques du SCRT. Les antennes comblent des espaces non couverts par le SCRT, et les gendarmes sont obligés de lui livrer leurs informations<sup>91</sup>, limitant ainsi la valorisation en interne de la chaîne de renseignement propre à la gendarmerie. Ces antennes brouillent en quelque sorte la visibilité du dispositif, pour les partenaires extérieurs (préfectures, services de police judiciaire, SCRT) comme au sein même de la gendarmerie. Au total, en 2019, la gendarmerie a affecté 353 ETP à la chaîne du SCRT et prévoit d'atteindre l'effectif de 420 ETP (soit 15 % de l'effectif total) à l'échéance de 2022, soit à peu près l'effectif qu'elle consacre actuellement à sa fonction renseignement propre dans ses structures locales.

Au plan local, le renseignement incombe donc d'abord et avant tout aux services zonaux, régionaux et départementaux du renseignement territorial. Les services départementaux, intégrés au sein des DDSP, concentrent les données émanant des sources des deux forces et en tirent des synthèses produites sous le double timbre du directeur de la DDSP et du commandant de groupement, à destination des préfets, de la DGPN et de la DGGN. Toutefois, les modalités d'organisation de la chaîne du renseignement territorial ne semblent pas donner pleinement satisfaction aux deux forces. La gendarmerie considère que sa forte tradition de connaissance fine du terrain est dévalorisée, que la relation de coopération est asymétrique et que l'échange de personnels est unilatéral<sup>92</sup>. La police, quant à elle, craint de réduire son emprise sur les services départementaux du renseignement territorial et de devoir y libérer des postes à responsabilité au profit des gendarmes. Par ailleurs, la position de la gendarmerie dans le SCRT est déséquilibrée puisqu'elle n'a pas voix au chapitre en matière de stratégie, de doctrine d'emploi, d'objectifs et de moyens financiers mobilisés car les crédits sont rattachés au programme 176 « Police nationale ». Enfin, les objectifs annuels du SCRT ne sont que très rarement validés par le directeur des opérations et de l'emploi, alors que la circulaire du 21 mars 2014, qui fixe les orientations stratégiques du renseignement territorial, prévoit cette validation. À l'échelon départemental, le chef du groupement de gendarmerie ne participe pas non plus à la fixation des objectifs du chef du service de renseignement territorial et n'est pas consulté pour son évaluation.

Les deux services sont compétents « sur l'ensemble du territoire national »<sup>93</sup> (en dehors de l'exception parisienne, pour le SCRT) et ne se reconnaissent donc pas des zones de compétence, à l'instar des missions d'ordre public ou de police judiciaire. De fait, les deux

---

<sup>90</sup> 150 gendarmes à la fin 2019.

<sup>91</sup> Selon la doctrine de fonctionnement et d'emploi du SCRT : « *les militaires de ces structures sont placés pour emploi auprès du service départemental du renseignement territorial. Ils doivent ainsi se conformer à la doctrine fonctionnelle et d'emploi du SCRT et agissent conformément aux directives du chef SDRT auquel ils rendent compte de leur activité.* »

<sup>92</sup> Si 370 gendarmes partent vers la structure policière, seulement deux fonctionnaires font le chemin inverse à la SDAO : un commissaire de police assure ainsi les fonctions d'adjoint au sous-directeur, tandis qu'un capitaine de police est affecté dans l'une des sections de cette sous-direction.

<sup>93</sup> Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, article 21 et loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie, article 1<sup>er</sup>.

institutions ont toute légitimité pour travailler sur les mêmes thématiques et sur des territoires identiques. Par ailleurs, si le SCRT « assure la centralisation et la diffusion des informations aux autorités »<sup>94</sup>, les commandants de groupement de gendarmerie « rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions »<sup>95</sup> au préfet. Les deux institutions sont donc théoriquement légitimes à communiquer des données de renseignement à l'autorité administrative. Cette situation a rendu indispensable la création de structures de liaison et de coopération à chaque échelon. Au niveau central, outre l'adjoint de gendarmerie qui seconde la cheffe du SCRT, la SDAO accueille un commissaire de police. Aux niveaux départemental, régional et zonal, des « bureaux de liaison » sont organisés chaque semaine entre les deux institutions afin « d'échanger le renseignement, de détecter les phénomènes émergents, de formaliser et de détailler les commandes réciproques, afin de couvrir tout le territoire et d'éviter les doublons<sup>96</sup> ». Toutefois, leur fonctionnement apparaît peu opérant et les rencontres entre les chefs des services départementaux du renseignement territorial et les commandants de groupements départementaux ne sont pas, dans beaucoup de territoires, institutionnalisées.

La répartition actuelle des compétences et des moyens de la gendarmerie vis-à-vis du SCRT induit des déséquilibres qui conduisent à l'installation d'un modèle peu efficace pour optimiser les moyens. Ainsi, la croissance du SCRT, tant par son maillage géographique que par ses effectifs<sup>97</sup>, pose la question de la pertinence d'une organisation du renseignement de proximité autour de deux entités aux actions parfois redondantes, voire concurrentes. Certains évoquent une fusion des structures qui viendrait entériner une évolution déjà bien amorcée. Ainsi, la commission des finances du Sénat a proposé dans son rapport du 7 octobre 2015 sur « *Les moyens consacrés au renseignement dans la police et la gendarmerie nationales* » de fusionner le SCRT et la SDAO en un seul service, qui pourrait ouvrir la voie à une évolution de plus grande ampleur de l'architecture du renseignement intérieur. La préfecture de police dispose d'une direction du renseignement (DRPP) qui a compétence sur le territoire de Paris et de la petite couronne et n'est pas rattachée au SCRT.

Dans son rapport de juin 2020 sur « *L'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement* », la mission d'information de l'Assemblée nationale estime que le débat n'est clos sur le périmètre de la communauté du renseignement, face aux enjeux de sécurité intérieure. Néanmoins, les membres de la mission n'estiment ni opportun ni nécessaire de redessiner la ligne de partage entre le premier et le second cercle. Enfin, le Livre blanc sur la sécurité intérieure souligne la nécessité de stabiliser l'architecture et les périmètres actuels des services, réformés plusieurs fois depuis 2008.

Les deux directeurs généraux et le secrétaire général du ministère de l'intérieur estiment que la création d'une structure commune qui intégrerait aussi la chaîne renseignement de la gendarmerie, actuellement rattachée au DGGN, risquerait de désorganiser les structures actuelles, déjà réformées à de nombreuses reprises, et fragiliserait la chaîne du renseignement de la gendarmerie sans garantir une efficacité opérationnelle accrue.

---

<sup>94</sup> Décret n° 2013-728.

<sup>95</sup> Loi du 3 août 2009, article 6.

<sup>96</sup> Circulaire n°119500/GEND/DOE/SDAO du mai 2014 relative aux conditions d'exécution par la gendarmerie de sa mission de renseignement.

<sup>97</sup> 1 975 ETP à sa création en 2014 et 2 721 ETP en 2019, soit + 39 % en 5 ans.

Le directeur général de la gendarmerie nationale estime néanmoins qu'un service commun « *permettrait d'assurer une synthèse et une exploitation efficaces des informations recueillies au quotidien par les deux forces et de garantir une orientation de la recherche du renseignement qui tienne compte de façon équitable des priorités des deux forces* ». Il n'envisage toutefois cette réforme qu'à certaines conditions : la conduite d'une étude d'impact préalable, la prise en compte de l'ensemble des services en charge du renseignement (dont celui de la préfecture de police de Paris), la participation de la gendarmerie au pilotage (afin de garantir la satisfaction de ses besoins spécifiques), la désignation d'officiers à un nombre substantiel de postes à responsabilité, et enfin la conservation des structures intégrées de la gendarmerie, au niveau national et zonal, chargées de préparer et de conduire ses opérations.

La Cour souligne les inconvénients résultant du positionnement du SCRT au sein de la DCSP, notamment quant à ses relations avec la SDAO, mais aussi ceux résultant du développement, au sein de la gendarmerie nationale, de nombreuses structures intervenant en matière de renseignement, en marge de la SDAO. Des évolutions devraient, par ailleurs, favoriser une plus grande cohérence d'action avec la DRPP. Elle estime donc qu'une évolution de la relation entre les deux forces en matière de renseignement territorial est nécessaire. Celle-ci passerait par la création d'une structure commune qui intégrerait aussi la chaîne renseignement de la gendarmerie, actuellement rattachée au DGGN. Elle serait placée sous l'autorité des deux directeurs généraux, qui fixeraient conjointement ses objectifs et adapteraient les missions et la doctrine d'emploi pour prendre en compte les besoins de chaque force. Les responsabilités seraient également réparties, notamment les fonctions de chef de service départemental, en fonction de la part de chaque direction générale dans la nouvelle structure et des caractéristiques des territoires concernés, à dominante urbaine ou rurale.

Le statut de cette structure reste à définir, soit par analogie avec celui que le ministère a mis en œuvre en matière de soutien, avec le SAILMI<sup>98</sup>, ou, sur le plan opérationnel, avec la DCI<sup>99</sup> et le ST(SI)<sup>2 100</sup>, soit en utilisant le cadre juridique d'un service à compétence nationale disposant de moyens propres, et notamment d'un budget opérationnel de programme. La nouvelle structure ainsi créée par regroupement du SCRT et des unités de la gendarmerie constituera le service de renseignement territorial de la police et de la gendarmerie.

## **E - La coordination des forces d'intervention spécialisées pourrait être encore renforcée**

La doctrine d'engagement des forces d'intervention lors d'une attaque terroriste ou d'une prise d'otages a longtemps privilégié une négociation avec les attaquants dans l'attente de l'arrivée des unités d'intervention spécialisée. À partir de 2014, une nouvelle doctrine d'intervention des forces de sécurité a été définie par deux instructions conjointes des deux directeurs généraux et du préfet de police de Paris des 22 juillet 2014 et 16 octobre 2015, afin de garantir une action des unités dans les plus brefs délais.

---

<sup>98</sup> Service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'Intérieur, rattaché au secrétaire général.

<sup>99</sup> Direction de la coopération internationale, rattachée au DGPN.

<sup>100</sup> Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, rattaché au DGGN.<sup>101</sup> L'unité « menante », qui est compétente territorialement ou par attribution, peut, en sa qualité de commandant de l'opération, confier une ou plusieurs missions aux unités « concourantes », placées sous sa direction au cours de l'intervention.

Toutefois, l'évolution des attaques terroristes conduites par des individus lourdement armés et déterminés à tuer le plus grand nombre de personnes dans les délais les plus brefs a conduit le ministère de l'intérieur à renouveler profondément cette doctrine d'intervention, les forces de sécurité devant parvenir à entraver au plus vite l'action des terroristes. Ainsi, le schéma national d'intervention présenté par le ministre de l'intérieur en avril 2016 cherche à tirer les enseignements des attentats de novembre 2015 et s'articule autour de cinq axes :

- la définition de trois niveaux d'intervention allant de l'unité d'intervention élémentaire à l'unité d'intervention spécialisée (RAID, GIGN et BRI de la préfecture de police) en passant par des unités d'intervention intermédiaire (BAC, PSIG « Sabre » et certaines sections et pelotons spécialisés des forces mobiles) ;
- la définition des modalités de coopération entre les unités d'intervention des deux forces selon un principe du « menant concourant<sup>101</sup> » ;
- l'établissement de la liste des capacités des unités d'intervention spécialisée afin de permettre le renfort capacitaire d'une unité au profit d'une autre ;
- la création de la fonction de commandant et de coordinateur des opérations d'intervention spécialisées lors d'une crise terroriste en cas de pluralité de forces d'intervention ;
- l'instauration d'une procédure d'urgence absolue qui permet, sous certaines conditions, à toutes les unités des deux forces d'intervenir en s'affranchissant des critères de compétence territoriale, en cas de crise majeure, de tuerie de masse ou d'attaques multiples.

En 2019<sup>102</sup>, la gendarmerie comptait près de 300 unités intermédiaires d'intervention (les PSIG « Sabre », qui bénéficient de capacités renforcées pour prendre en compte la première intervention face à des terroristes, les pelotons de sécurité et de protection de la gendarmerie, les pelotons d'intervention de la gendarmerie mobile) et la police près de 400 unités (les BAC et brigades de recherche et d'intervention, etc.). Or, ces unités fournissent avant tout un appui aux autres unités de la police et de la gendarmerie chargées de la lutte contre la criminalité de droit commun et n'exercent des activités d'antiterrorisme que marginalement.

Les forces d'intervention spécialisées comprennent, quant à elles, le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), la force d'intervention de la police nationale (FIPN) et les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) de l'administration pénitentiaire. En 2019, ces effectifs représentaient respectivement 395 ETP<sup>103</sup>, 580 ETP et 200 ETP.

Le GIGN comprend une unité centrale et treize antennes (dont quatre ont été créées en 2016 : Tours, Nantes, Reims, Mayotte). Dans ses missions les plus courantes, l'unité est engagée en soutien de la gendarmerie départementale mais elle intervient également à l'étranger en coordination avec les forces armées françaises.

---

<sup>101</sup> L'unité « menante », qui est compétente territorialement ou par attribution, peut, en sa qualité de commandant de l'opération, confier une ou plusieurs missions aux unités « concourantes », placées sous sa direction au cours de l'intervention.

<sup>102</sup> Cour des comptes, *Les moyens de la lutte contre le terrorisme*, communication à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2020.

<sup>103</sup> Effectifs de la portion centrale du GIGN.

Créée en janvier 2011, la FIPN coordonne l'unité recherche, assistance, intervention, dissuasion (RAID) qui inclut l'unité centrale basée à Bièvres et treize antennes territoriales basées en métropole ou outre-mer, la brigade anti-commando (BRI-BAC) de la préfecture de police de Paris et les trois groupes d'intervention de la police nationale (GIPN) en outre-mer. La réforme structurelle du RAID a conduit à l'intégration des sept GIPN métropolitains en antennes RAID en 2015, la création de trois antennes RAID (Montpellier, Toulouse et Nancy) en 2016 puis l'intégration des trois GIPN ultramarins en antennes RAID en 2018 et 2019.

Parmi les treize antennes du RAID et du GIGN, quatre sont co-localisées : à Toulouse, en Nouvelle-Calédonie, à La Réunion et en Guadeloupe. La décision prise en 2016 de créer une antenne du RAID d'environ 25 agents à Toulouse apparaît peu justifiée alors que la ville disposait déjà d'une antenne GIGN composée de 32 militaires. Dans sa communication précitée de mai 2020 sur « les moyens de lutte contre le terrorisme », la Cour avait relevé des redondances quant aux lieux d'implantation des forces d'intervention spécialisées et avait recommandé de rationaliser le maillage et le dimensionnement des unités des deux forces. Les deux directions générales n'avaient pas apporté d'explications précises à la Cour.

S'agissant de l'organisation interne du GIGN et du RAID, la Cour relevait que, depuis que les GIPN ont été rattachés au RAID, ce dernier fonctionne selon un modèle intégré avec une unité centrale et des antennes placées sous son autorité hiérarchique, à l'inverse du schéma retenu par la gendarmerie. En effet, les antennes du GIGN ne dépendent pas hiérarchiquement de l'unité centrale de Satory mais du général commandant de région de leur lieu d'implantation. Mais dès qu'elles sont engagées, elles sont placées sous le commandement opérationnel du général commandant le GIGN. La Cour avait aussi observé que les antennes du GIGN ne sont pas interchangeables avec le GIGN central car elles ne reçoivent pas la même formation et ne disposent pas de la même expertise. Ainsi, la Cour estimait que le rapprochement des modèles contribuerait à une meilleure interopérabilité des forces et avait recommandé de rattacher les antennes du GIGN à l'unité centrale de Satory et de renforcer leur interopérabilité en rapprochant leurs conditions de recrutement et de formation. Aujourd'hui, la DGGN indique qu'un rattachement organique des antennes de métropole au GIGN central de Satory est en cours de mise en œuvre et qu'une mise en cohérence des processus de sélection et de formations des militaires est envisagée. Cette organisation se rapprocherait ainsi de celle du RAID, dont les sept antennes régionales font partie intégrante de l'unité centrale et ne sont pas rattachées aux services territoriaux de la police.

Au-delà de la question des modes d'organisation propres à la FIPN et au GIGN, se pose plus globalement celle du commandement de l'ensemble des forces d'intervention.

Le schéma national d'intervention (SNI) tire les enseignements de dysfonctionnements entre services constatés lors des attentats de Paris en 2015 en prévoyant qu'un chef commun aux forces d'intervention sera à la manœuvre sur un site de crise et qu'un coordinateur unique sera nommé en cas d'attaques multiples sur une même zone de compétence. Les deux directeurs généraux et le préfet de police de Paris estiment que le SNI permet de répondre à la question du commandement unifié sur un lieu de tuerie de masse, que le maillage actuel des unités est complémentaire entre les deux forces et que des synergies d'achat existent déjà. Par ailleurs, le directeur général de la police nationale précise que l'unité de coordination des forces d'intervention (UCOFI) contribue à la préparation des forces sur les problématiques liées à leur emploi conjoint.

Toutefois, la Cour estime qu'en l'absence d'une direction générale commune des deux forces, une structure d'état-major serait nécessaire pour définir une doctrine commune, mettre en cohérence les matériels, recenser les compétences rares de chaque force, rationaliser les implantations et les effectifs et préciserait les procédures communes destinées à faciliter la prise de décision. L'UCOFI (cf. annexe 3), qui ne dispose actuellement ni des moyens ni des compétences pour assurer ces fonctions, pourrait voir ses missions évoluer. Aujourd'hui, cette unité, organiquement placée auprès du DGGN mais fonctionnellement subordonnée aux deux directeurs généraux et au préfet de police, a pour objet de contribuer à la préparation opérationnelle des unités d'intervention spécialisées sur les problématiques liées à leur emploi conjoint, de favoriser leur interopérabilité et de mener des réflexions stratégiques. Elle devrait évoluer pour assumer les fonctions décrites ci-dessus.

## **F - Le maintien de l'ordre : un récent schéma national pour mieux coordonner les moyens**

Les forces mobiles constituent une réserve gouvernementale d'unités spécialisées dans le maintien et le rétablissement de l'ordre public, projetables sur l'ensemble du territoire métropolitain – et ultra-marin, pour la gendarmerie – afin de faire face à tous les types de troubles à l'ordre public. Elles interviennent le plus souvent en renfort des unités territoriales et sont composées des escadrons de gendarmerie mobile (EGM) et des compagnies républicaines de sécurité (CRS).

Les unités de forces mobiles se différencient à un double titre. D'une part, la formation des personnels ne répond pas aux mêmes objectifs. Les militaires affectés dans les EGM suivent une formation commune aux armées, avec un vocabulaire et une méthode de raisonnement tactique communs, puis une formation au maintien de l'ordre dès la formation initiale en école et, enfin, une formation continue sur le plan individuel et collectif (une semaine par an au sein de l'unité et deux semaines, tous les deux ans et demi, au Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie - CNEFG). Les policiers des CRS suivent une formation initiale au sein d'un des trois centres de formation, puis une formation collective de 25 jours par an dans l'unité d'affectation. D'autre part, l'organisation, les moyens et l'emploi des forces mobiles ne sont pas similaires. La gendarmerie mobile dispose de 109 EGM – dont 21 sont projetés en permanence en outre-mer afin de renforcer les unités territoriales – qui interviennent très majoritairement en zone police (92 % de son emploi en 2019, préfecture de police de Paris incluse) et dont certains disposent d'une capacité blindée spécifique. Les 60 CRS interviennent quasi exclusivement en zone police, seulement en métropole et en Corse, et assurent souvent des missions de sécurisation, en renfort d'unités de la sécurité publique ou de la police aux frontières, ce que font plus rarement les EGM.

L'instruction commune d'emploi des forces mobiles de la police et la gendarmerie nationales du 12 décembre 2015 définit les missions et modalités d'emploi de ces forces de sécurité dédiées, en priorité, au maintien de l'ordre<sup>104</sup>, mais aussi à la sécurité publique générale et à la lutte contre toutes les formes de délinquance (la « sécurisation ») aux côtés des autres services de police et de gendarmerie.

---

<sup>104</sup> À titre secondaire, d'autres unités exercent ponctuellement des missions de maintien de l'ordre : les compagnies départementales d'intervention, les brigades anti-criminalité en zone police et les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie, en zone gendarmerie.

Dans le premier type d'emploi, le maintien de l'ordre, l'article 7 de l'instruction ministérielle pose un principe de fongibilité des compétences territoriales, puisque chaque force peut être employée hors de sa zone de compétence. Par ailleurs, la disponibilité des unités, les délais d'acheminement, l'importance des dispositifs à mettre en place – les plus importants d'entre eux nécessitant de déployer les deux catégories de forces mobiles – sont des critères pris en compte par les UZFM<sup>105</sup> et l'UCFM<sup>106</sup>. Les forces mobiles peuvent, en cas de besoin, intervenir conjointement au cours d'une même opération, sous la conduite de la même autorité civile. Si les commandants de CRS et les chefs d'escadron de gendarmerie mobile dirigent leurs unités respectives, celles-ci peuvent temporairement être placées sous les ordres d'une autorité extérieure. Ainsi, engagé en zone police, un peloton de gendarmerie mobile peut être placé pour emploi auprès d'un commissaire de police chef d'une CSP ou d'un directeur départemental de la sécurité publique.

L'article 8 de l'instruction prévoit que la mission du second type, la sécurisation, est assurée par les forces mobiles prioritairement dans leur zone de compétence respective, ce qui ne paraît guère cohérent avec la vocation nationale des forces mobiles, à plus forte raison lorsque les missions sont décidées au niveau du ministre. Dans les faits, le critère de zone de compétence gêne l'allocation des forces, tout particulièrement à Paris, où la gendarmerie estime ne pas avoir à fournir un nombre d'escadrons de gendarmes mobiles équivalent à celui des CRS, puisque l'intervention se fait en zone police.

Le schéma national de maintien de l'ordre, présenté par le ministre de l'intérieur en septembre 2020, ne remet en question ni la double mission des forces mobiles, maintien de l'ordre et sécurisation, ni les zones géographiques concernées mais vise à mieux coordonner la gestion du maintien de l'ordre sur cinq axes<sup>107</sup>.

Les forces mobiles de la zone de défense et de sécurité de Paris ont une organisation particulière liée aux pouvoirs spéciaux du préfet de police de Paris, qui cumule les fonctions de préfet de zone et de défense et celles de responsable du commandement unifié de la « police d'agglomération », laquelle s'étend, depuis septembre 2009, aux trois départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Il existe ainsi une proximité plus grande que dans les autres zones de défense et de sécurité entre les services demandeurs de forces mobiles, qui sont en majeure partie des directions de la préfecture de police<sup>108</sup>, et l'entité qui traite ces demandes à l'échelon zonal. La préfecture de police, pour faire face au nombre élevé et à l'intensité des événements d'ordre public se déroulant dans l'agglomération parisienne, dispose quotidiennement de douze unités de force mobile au titre de la réserve zonale. Quatre sont affectées à des missions prédéfinies : deux sont employées au renfort de la police aux frontières à Roissy et Orly et à la sécurisation de la gare du Nord ainsi qu'à des missions de renfort dans les départements de grande couronne ; deux autres effectuent des missions spécifiques de protection et de gardes statiques ; les huit autres sont libres d'emploi pour l'ordre public et la sécurisation. Cette dotation n'interdit pas à la préfecture de police de bénéficier, en cas de besoin, de renforts supplémentaires.

---

<sup>105</sup> Unité zonale des forces mobiles.

<sup>106</sup> Unité de coordination des forces mobiles.

<sup>107</sup> La définition d'un vocabulaire commun et un partage d'expérience / une conception globale du maintien de l'ordre intégrant la prévention, la désescalade et la judiciarisation des actions / une clarification du droit dans l'intérêt des libertés publiques / une revue capacitaire des unités spécialisées et des unités territoriales / la formation des unités spécialisées comme des unités territoriales.

<sup>108</sup> La direction de l'ordre public et de la circulation, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, la direction régionale de la police judiciaire, mais également, hors préfecture de police, la direction zonale de la police aux frontières et les directions départementales de la sécurité publique de la grande couronne.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Le dualisme policier français est le fruit de l'histoire et de la démographie du pays, équilibrée entre les villes et la campagne. Le législateur n'a pas souhaité le remettre en question. Il l'a même consolidé en réaffirmant, dès l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2009, la place éminente de la gendarmerie et l'importance de ses missions, permettant aux pouvoirs publics de disposer de deux forces de sécurité complémentaires et de s'appuyer sur les atouts de chacune.*

*Plusieurs redéploiements de zones de compétence entre les deux forces ont été organisés depuis 2003, sans qu'une stratégie ne soit clairement fixée. La situation est figée depuis 2015. Dans le cadre des travaux sur le Livre blanc de la sécurité intérieure, les deux directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont fait des propositions mais des points d'achoppement persistent sur le seuil de population à prendre en compte et la possible bascule en zone gendarmerie de villes chefs-lieux, voire de départements entiers. Les évolutions de la délinquance et de la population couverte appellent pourtant une adaptation des critères fixant la compétence territoriale des deux forces. Cette adaptation doit se faire sous l'égide des préfets, en étroite concertation avec les élus.*

*Parallèlement à ces évolutions réduites de périmètres, la gendarmerie a rationalisé ses structures et missions territoriales ces vingt dernières années, en s'attachant à maintenir le service attendu et en recourant à l'expérimentation. Néanmoins, la répartition des effectifs n'est pas toujours en adéquation avec l'importance de la population couverte ou le niveau de délinquance.*

*En matière opérationnelle, la loi de 2009 incite à la complémentarité et à la coopération des deux forces et encourage les synergies. Des dispositifs transversaux ont été créés afin de fluidifier la mise en œuvre de missions communes ou conjointes entre les deux forces, aux échelons central et local. Ils sont toutefois diversement mobilisés, surtout localement, malgré l'autorité fonctionnelle et hiérarchique du préfet de département sur le commandant de groupement de gendarmerie.*

*En matière de police judiciaire, les quatorze offices centraux comprennent des personnels des deux forces mais leur fonctionnement est généralement fortement orienté vers leur force d'appartenance (dix sont pilotés par la police), tandis que le niveau des effectifs prévus en provenance de l'autre force est rarement totalement atteint. Par ailleurs, le renseignement sur la criminalité organisée est peu partagé entre les deux forces et la lutte contre la cybercriminalité souffre d'un défaut de coordination.*

*Depuis 2009, la fonction de renseignement de la gendarmerie s'est profondément transformée, tant dans son organisation interne que dans son positionnement institutionnel. Elle est reconnue service « du second cercle » et intègre des structures de pilotage et d'analyse du renseignement. Elle participe activement à la chaîne du renseignement territorial, sous la responsabilité de la police nationale, en y affectant 353 ETP (et 420 ETP d'ici 2022, soit 15 % de l'effectif total), mais sans avoir réellement voix au chapitre en matière de stratégie et d'allocation des moyens. Par ailleurs, elle consacre 573 ETP à sa propre chaîne du renseignement, dont 459 ETP dans ses unités territoriales. La répartition actuelle des compétences et des moyens de la gendarmerie et du service central du renseignement territorial conduit à l'installation d'un modèle qui ne permet pas une optimisation suffisante des moyens et des actions. Une réorganisation du renseignement territorial par regroupement des moyens dans un service unique entrainerait des améliorations sensibles à cet égard.*

*Les forces d'intervention spécialisées de la police et de la gendarmerie engagées dans la lutte contre le terrorisme demeurent très indépendantes, malgré un schéma national d'intervention d'avril 2016 renforçant leurs moyens et leur articulation opérationnelle sur un site de crise. Une unicité de pilotage et de gestion, sous la responsabilité de l'UCOFI dont il faudrait faire évoluer les missions et les moyens, faciliterait la définition d'une doctrine d'emploi commune, dégagerait des synergies et permettrait une rationalisation des moyens.*

*La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :*

- 1. à l'issue d'un bilan des modifications intervenues jusqu'en 2014, faire évoluer à nouveau les limites des zones de compétence territoriale des deux forces sur la base de critères fixés dans chaque département par les préfets, en concertation avec les élus, afin de conduire à un maillage plus cohérent et plus performant (DGGN, DGPN, SG) ;*
- 2. réaliser un bilan de l'application de l'instruction ministérielle du 10 juin 2011 sur la CORAT, y intégrer les dispositions relatives aux tueries de masse, et la mettre en œuvre au travers de protocoles dans chaque département (DGGN, DGPN) ;*
- 3. renforcer la mixité des offices centraux de police judiciaire et leur coopération avec les unités d'investigation des deux forces (DGGN, DGPN) ;*
- 4. faire du SIRASCO le service en charge du recueil et de l'analyse de l'ensemble du renseignement criminel collecté par la police, la gendarmerie et les offices centraux (DGGN, DGPN) ;*
- 5. sous la responsabilité d'une des deux forces de sécurité, coordonner et piloter les échanges d'informations entre les services dédiés à la lutte contre la cyber criminalité (DGPN, DGGN, DGSJ) ;*
- 6. regrouper l'ensemble des moyens et des effectifs de la chaîne du renseignement de la gendarmerie avec ceux du SCRT dans une structure unique du renseignement territorial, placée sous l'autorité des deux directeurs généraux (DGGN, DGPN).*

## Chapitre II

# Les mutualisations entre les forces de sécurité, accélérées par le rattachement, devraient être étendues et mieux évaluées

Le rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2009 a suscité une dynamique de mutualisation et de rationalisation de l'emploi et des moyens des deux forces de sécurité. Celle-ci s'est traduite par la création de deux services communs (ST(SI)<sup>2</sup> et DCI) en 2010, la mutualisation de la maintenance automobile dans des ateliers communs en 2013, la mise en place en 2014 des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et d'un service ministériel chargé des achats, devenu en 2019 le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI). Des projets et études internes visant à rapprocher les structures et modes de fonctionnement de la police technique et scientifique des deux forces ont été lancés, sans aboutir à de réelles mutualisations ni même, à ce jour, à une gouvernance commune dans ce domaine.

Le Livre blanc de la sécurité intérieure énumère un certain nombre de pistes de rationalisation de l'emploi et des moyens des deux forces, d'ambition variable selon les domaines.

### I - Une absence de stratégie de mutualisation

#### A - Une mutualisation décidée sans étude d'impact préalable

La loi du 3 août 2009 n'a pas fait l'objet d'étude d'impact en tant que telle. Elle n'a pas non plus explicitement fixé d'objectifs en matière de mutualisations. Si les enjeux budgétaires ont contribué à la décision de rattacher la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, ce n'est pas principalement en termes de rationalisation et d'économies potentielles qu'elles ont été abordées. Le premier rapport biannuel d'évaluation de la loi du 3 août 2009 publié par l'Assemblée nationale le 25 octobre 2011 notait ainsi que « *La préparation du budget a joué un rôle essentiel et a, même, eu un effet de détonateur pour imposer le principe du rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur. .../... la « mission*

*Sécurités » qui donne unité et cohérence à la politique globale de sécurité, distinguait encore, en 2008, la part relevant du ministère de la défense pour le compte de la gendarmerie de celle relevant du ministère de l'intérieur. Une telle distinction venait nier les bénéfices du rapprochement pour emploi de la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur et amplifiait les écarts budgétaires entre les deux forces ».*

Les discussions, lors de l'examen du projet de loi, ont porté sur les synergies opérationnelles et sur le principe même de la mutualisation, sans chiffrage des économies possibles. Dans son avis du 29 octobre 2008, dont les mots « économie » et « rationalisation » sont absents, la commission des lois du Sénat indiquait que « *Le futur rattachement au ministère de l'intérieur devrait permettre d'accentuer encore les mutualisations, notamment en matière de matériels et de formations continues* ».

Les gains budgétaires possibles sont donc intégrés comme une conséquence naturelle de ce rattachement, plus que comme un objectif. Ainsi, la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans son avis du 29 mai 2009, relevait que « *La mise en commun des moyens logistiques est également une priorité dans un contexte budgétaire contraint. Dans de nombreux domaines, mais pas dans tous, police et gendarmerie ont des besoins identiques, ce qui justifie pleinement un effort de mutualisation* », considérant que si des efforts avaient été réalisés depuis 2002, « *la marge de progression est néanmoins réelle* » et que « *en matière de logistique, de gestion des ressources humaines, de fichiers ou de véhicules, nous devons également favoriser les mutualisations en vue de réaliser des économies et d'agir plus efficacement* ».

## **B - L'absence de plan de rationalisation des fonctions lors du rattachement de la gendarmerie nationale**

En l'absence d'objectif d'économies budgétaires, le ministère de l'intérieur aurait été néanmoins fondé à formaliser un plan de rationalisation et de mutualisation des fonctions dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 3 août 2009, ce qu'il n'a pas fait.

Le facteur de rationalisation le plus souvent mis en avant tient au redéploiement des deux forces dans une recherche d'équilibre territorial, considéré à la fois comme une source de rationalisation des dépenses de chaque programme budgétaire et de performance de la mission de sécurité publique. Mais tout au long des débats, comme le note le deuxième (et dernier) rapport biennuel d'évaluation de cette loi, les parlementaires se sont montrés très attentifs à « *la préservation de la gendarmerie en tant que force nationale capable d'intervenir en tous lieux et en toutes circonstances* ». Sans contester le bien-fondé des mutualisations, ils s'interrogent sur leurs limites, et posent en quelque sorte les termes d'une équation complexe à résoudre en considérant que « *les soutiens aux unités opérationnelles doivent rester intégrés dans la chaîne interne de la gendarmerie [...] ils sont difficilement fongibles dans des structures mutualisées qui répondraient avec moins d'efficacité à des demandes dictées par l'urgence* ».

Le 10 juin 2008, le ministre de l'intérieur a demandé à l'IGA d'examiner les modalités du rattachement budgétaire et comptable de la gendarmerie nationale à ce ministère. Les recommandations du rapport remis en décembre 2008<sup>109</sup> prônent la mise en œuvre de nombreux rapprochements avec la police nationale en la matière<sup>110</sup>, tout en soulignant le caractère impératif de la préservation de la totale capacité d'action et de responsabilités de la gendarmerie quelles que soient les circonstances, préconisant que « *la responsabilité budgétaire, représentative de la préservation de cette liberté de manœuvre reste, sous l'égide de la DEPAFI<sup>111</sup>, de la responsabilité du commandement de la gendarmerie, fût-ce au prix d'une moindre homogénéité des procédures. C'est pourquoi toute forme de mutualisation n'est pas nécessairement souhaitable* ».

Les objectifs de mutualisation et de rationalisation n'ont pas systématiquement été étayés par des réflexions préalables sur leur traduction opérationnelle. Ils ont le plus souvent été définis, généralement sur le principe et sans traduction chiffrée, au fil de l'eau, à la faveur de la création de nouveaux services (SGAMI, SAELSI<sup>112</sup> devenu SAILMI, DNUM), ou dans le cadre de documents programmatiques ou de feuilles de route (comme par exemple la feuille de route sur la police technique et scientifique du 31 mars 2018). Ce sont en fin de compte les budgets votés annuellement, et les plafonds budgétaires qu'ils imposent, qui ont contraint à une rationalisation.

## **II - La mutualisation des fonctions internationales et techniques peut encore progresser**

Des mutualisations de fonctions entre police et gendarmerie ont été engagées et se sont concrétisées bien avant la mise en œuvre du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Le présent bilan n'a pas vocation à recenser de manière exhaustive ces mutualisations. De nombreux rapports, qu'ils émanent du Parlement, de la Cour des comptes, ou encore des différentes inspections générales, ont analysé en détail une grande partie d'entre elles. Il s'agit ici de rappeler les principes qui les ont guidées en s'attardant sur les plus emblématiques.

### **A - La coopération internationale : une réelle volonté de mutualiser sans parvenir à supprimer tous les doublons**

La direction de la coopération internationale (DCI), créée le 1<sup>er</sup> septembre 2010 par le décret n° 2010-973, a repris les activités du service de coopération technique internationale de police (SCTIP) et de la sous-direction de la coopération internationale (SDCI) de la DGGN, à

---

<sup>109</sup> IGA, *Rapport sur les conséquences, en matière financière, du transfert de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*, décembre 2008.

<sup>110</sup> Création de Budgets Opérationnels de Programme (BOP) déconcentrés (recommandation 1 du rapport), intensification de la mutualisation des achats (recommandation 2 du rapport), création de centres financiers zonaux de la gendarmerie (recommandation 3 du rapport) et mise en place de la plateforme commune Chorus (recommandations 4, 5 et 6 du rapport).

<sup>111</sup> Direction de l'évaluation, de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier, rattaché au secrétariat général du ministère de l'intérieur.

<sup>112</sup> Service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure.

l'exception de quelques sujets à caractère militaire (cf. annexe 5). Direction commune à la police et la gendarmerie nationales, mais rattachée à la DGPN dans l'organigramme du ministère de l'intérieur, elle est dirigée par un haut fonctionnaire de la police nationale, dont l'adjoint est un colonel de gendarmerie.

### **1 - Une direction de la coopération internationale mutualisée dans les domaines institutionnels...**

La création de la DCI<sup>113</sup> a permis des progrès communs police-gendarmerie dans la coopération multilatérale avec, en particulier, une prise en compte croissante de l'intérêt des structures européennes en matière de sécurité intérieure et un travail permanent pour y développer l'influence du ministère de l'intérieur et rechercher des financements européens pour des projets contribuant à la sécurité intérieure. Elle a notamment permis la prise en compte du rôle croissant de l'Union européenne en matière de sécurité intérieure.

Le suivi des engagements bilatéraux de coopération policière a été attribué à la DCI, tout comme le suivi du dossier CEPOL (collège européen de police). Les questions relevant exclusivement des services de renseignement ont en revanche toujours été exclues du champ de compétence de la DCI. À la disparition de la délégation aux affaires internationales et européennes (DAIE) du secrétariat général en 2013, la DCI a repris une partie de ses missions, notamment en matière de coopération administrative et de gouvernance (au profit du secrétariat général et de la DGCL) ; elle s'est également vu reconnaître un rôle fédérateur dans le domaine de la coopération technique (en lien avec la DGSCGC<sup>114</sup>, la DGEF<sup>115</sup> ou la DSR<sup>116</sup>) et exerce, en outre, des attributions élargies dans certains domaines de coopération institutionnelle (par exemple dans le cas des engagements bilatéraux de la DGSCGC).

Le budget de la DCI est resté maîtrisé sur la période. Entre 2010 et 2020, ses effectifs ont augmenté de 6 % (passage de 518 à 547 ETP)<sup>117</sup> et elle a progressivement renforcé ses compétences dans la conception et la mise en œuvre des projets sous financements multilatéraux. L'encours européen bénéficiant au ministère de l'intérieur pour ses projets de recherche et d'innovation a ainsi été multiplié par 6 (passant de 1 à 6 M€) entre 2015 et 2019, dans le cadre du fonds européen pour l'innovation Horizon 2020.

### **2 - ... dont l'action s'articule avec celle de la division des relations internationales de la DCPJ pour ce qui concerne la coopération opérationnelle**

La coopération opérationnelle est restée du ressort de la DCPJ, et en particulier de sa division des relations internationale (DRI), qui administre, aux termes du code de procédure pénale dans son article D-2, les canaux de coopération policière (Interpol, Europol et Schengen, Prüm), même si les officiers de liaison du réseau de la DCI – ainsi que le centre de veille opérationnelle de la direction – concourent à sa mise en œuvre.

---

<sup>113</sup> Cf. annexe 5.

<sup>114</sup> Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

<sup>115</sup> Direction générale des étrangers en France.

<sup>116</sup> Délégation à la sécurité routière.

<sup>117</sup> Cf. répartition des effectifs de la DCI en annexe 5.

Selon le secrétariat général du ministère de l'intérieur, « *la DRI de la DCPJ participe déjà, de par sa composition (27 militaires de la gendarmerie sur 140 personnels) au rapprochement police-gendarmerie* »<sup>118</sup>. Rattachée directement au cabinet du directeur central de la police judiciaire depuis 2004, elle se positionne donc comme l'élément moteur en charge de la coopération policière internationale à caractère opérationnel. Dans un contexte aujourd'hui interministériel (police et gendarmerie nationales, douanes et justice), la mission de la DRI est de faciliter l'utilisation, par les services répressifs, de tous les outils de coopération internationale disponibles.

### **3 - Un contexte encore en évolution, notamment pour unifier la stratégie du ministère de l'intérieur à l'international**

L'absence d'échelon ministériel de coordination après la dissolution de la délégation aux affaires internationales et européennes a provoqué une montée en puissance relative de l'activité internationale de la plupart des directions opérationnelles dans leurs domaines spécifiques d'action, évolution peu favorable à la mise en place d'une stratégie unifiée.

La direction des affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère de l'intérieur, créée le 27 octobre 2020, est ainsi destinée à pallier ce défaut de coordination stratégique et à permettre le pilotage de la politique internationale sur les questions de sécurité au niveau ministériel.

Fonction transversale, la coopération internationale semblait propice à une mutualisation dans de bonnes conditions car la gendarmerie ne développait que quelques spécificités à l'international, la coopération dans ce domaine étant gérée par d'autres militaires. Son rattachement au ministère de l'intérieur a donc permis à la DGGN de se positionner sur un sujet sur lequel elle pesait peu au ministère des armées. Sa capacité d'action dans ce domaine a été mutualisée, à travers la DCI, avec celle de la police. Cette direction est en cours de réorganisation pour devenir la direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS), soulignant son rattachement aux deux directions générales (DGGN et DGPN).

---

<sup>118</sup> Secrétariat général du ministère de l'intérieur, *Réponse au questionnaire n°1 de la Cour des comptes*, 22 juillet 2020.

## **B - Les technologies et systèmes d'information : des mutualisations effectives, dans le respect des besoins de chacune des forces**

### **1 - Une fonction anciennement mutualisée**

#### *a) Une organisation qui associe réellement les deux forces et un fonctionnement du ST(SI)<sup>2</sup> jugé satisfaisant*

Le ST(SI)<sup>2</sup> a été créé le 1<sup>er</sup> septembre 2010<sup>119</sup> par le regroupement d'effectifs provenant, d'une part, de la sous-direction des télécommunications et de l'informatique (SDIT) de la gendarmerie nationale et, d'autre part, du service des technologies de la sécurité intérieure (la DAPN, devenue DRCPN<sup>120</sup>) de la police nationale<sup>121</sup>. Dirigé par un officier de gendarmerie, copiloté par les deux directions générales, il est rattaché organiquement à la DGGN pour conduire la politique d'innovation technologique des missions de sécurité intérieure.

Il inscrit son action dans le schéma directeur des systèmes d'information ministériel, avec une volonté d'équilibre, respecté, entre les deux forces. Sur le plan budgétaire, ce service gère, jusqu'à la création de la DNUM en 2020, la quasi-totalité des crédits consacrés aux systèmes d'information et de communication dans le domaine de la sécurité intérieure.

La capacité d'initiative de la gendarmerie nationale dans le domaine du numérique et de la lutte contre la cybercriminalité, qui irrigue l'action du ST(SI)<sup>2</sup>, est reconnue par l'ensemble de acteurs de la sécurité intérieure. Le service central de la police technique et scientifique (SCPTS) de la police nationale indique ainsi qu'il souhaite que les développements du registre dématérialisé associé au projet de « code-barrisation » des scellés soient conduits par une équipe interne du ST(SI)<sup>2</sup>.

En 2018, la Cour notait que ce service « permet de mutualiser la plupart des procédures communes à la satisfaction des deux directions générales », même si « il a parfois été reproché au ST(SI)<sup>2</sup> de faire converger les applications en partant de celle mise en œuvre par la gendarmerie (et qui y donne satisfaction), ce qui conduirait à méconnaître les spécificités des services de police ». Le ST(SI)<sup>2</sup> estime, pour sa part, que l'emploi des budgets et des moyens est recherché avec un équilibre respecté entre les deux forces.

Au moment de la création du ST(SI)<sup>2</sup>, 174 ETP de la police nationale (programme 176) ont été transférés dans un premier temps vers le programme 152. En 2014, à l'occasion du transfert de l'infrastructure nationale partagée des télécommunications (INPT), les effectifs autorisés de la police nationale sont passés de 139 à 152 ETP, et les effectifs de la gendarmerie ont alors été réévalués pour atteindre également 152 ETPT en 2014.

---

<sup>119</sup> Arrêté du 27 août 2010 modifiant l'arrêté du 23 décembre 2009 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale.

<sup>120</sup> Direction de l'administration de la police nationale ; direction des ressources et des compétences de la police nationale.

<sup>121</sup> La préfecture de police de Paris conservant, pour ce qui la concerne, sa sous-direction des systèmes d'information et de communication.

En 2020, le ST(SI)<sup>2</sup> dispose de 345 emplois budgétaires, dont 132 militaires (majoritairement d'officiers : 77, dont 6 du corps technique et administratif), 66 policiers et 147 civils, soit un effectif théorique stable depuis 2017. Le taux de couverture des emplois autorisés est de 90 %, notamment en raison des difficultés de recrutement des spécialistes dans ce domaine (cf. annexe 6).

La création de la DNUM n'a pas entraîné de diminution des effectifs du ST(SI)<sup>2</sup>, dans la mesure où ce dernier n'a pas vu son périmètre d'intervention modifié. Le directeur du ST(SI)<sup>2</sup> estime même que « *ce périmètre a vocation à croître au regard des chantiers de transformation numérique dans lesquels la gendarmerie nationale est engagée* »<sup>122</sup>.

*b) Des dépenses relatives aux systèmes d'information et de communication qui relèvent principalement du domaine du fonctionnement*

**Tableau n° 2 : évolution des dépenses de fonctionnement (titre 3–T3) et d'investissement (titre 5–T5) en matière de systèmes d'information et de communication de la gendarmerie et de la police (en M€)**

CP en M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
T3 GN	77	96	59	35	51	77	80	59	78	72
T3 PN	99	66	127	108	101	124	124	137	152	160
Total T3	176	162	186	143	152	201	204	196	230	232
T5 GN	42	27	11	4	3	9	8	8	6	11
T5 PN	73	92	20	29	18	30	35	33	35	45
Total T5	115	119	31	33	21	39	43	41	41	56

Source : rapports annuels de performance des programmes 152 et 176

Les crédits de fonctionnement et d'investissement des deux forces de sécurité intérieure sont importants, puisqu'ils s'établissent aujourd'hui à un niveau légèrement inférieur à 300 M€, correspondant à une dépense annuelle d'équipement de l'ordre de 1 500 € par agent actif.

*c) Une nouvelle étape avec la création de la direction du numérique (DNUM) en 2020*

La création en 2020 de la DNUM, répondant à un objectif de déploiement et d'harmonisation de la politique du numérique au niveau ministériel et interministériel, n'a pas été sans susciter des incompréhensions, notamment au regard du découpage des budgets entre DNUM et ST(SI)<sup>2</sup>.

Cette création s'est effectuée par évolution de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC). En 2018, la Cour avait relevé « *un problème de gouvernance des SIC à l'échelle du ministère qui avait conduit à mettre en place en 2013 une nouvelle mission de gouvernance ministérielle (MGMSIC) et arbitrer les activités de la DSIC et du ST(SI)<sup>2</sup>, la première étant à la peine face à la plus grande réactivité du second* ». La création de la DNUM a fait l'objet de différents arbitrages sur les champs de compétence et l'étendue de ses missions transverses, dans la mesure où les positions de la MGMSIC et du ST(SI)<sup>2</sup> divergeaient.

<sup>122</sup> Chef du ST(SI)<sup>2</sup>, entretien avec la Cour des comptes, 24 novembre 2020.

Une partie du périmètre fonctionnel et des crédits liés au développement de logiciels et d'applications de la sécurité intérieure a basculé dans les attributions de la DNUM. Le projet annuel de performance du programme 216 (« Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ») prévoit en effet en 2020 des transferts de crédits importants en AE et en CP en provenance des programmes 152 (50,2 M€ et 38,9 M€) et 176 (101,4 M€ et 96,8 M€).

La création de la DNUM, avec une direction adjointe confiée à la gendarmerie nationale<sup>123</sup> en 2020 vise, notamment, à pallier les carences, évoquées par l'IGA en 2019<sup>124</sup>, dans l'organisation de la fonction numérique au sein du ministère de l'intérieur : « *une organisation au niveau central caractérisée par une dispersion des moyens et des structures qui communiquent peu, un pilotage ministériel faible, une mutualisation inachevée des outils de base comme des applications métier pour des objectifs ou des services ayant les mêmes missions* ». Ses effectifs s'établissent à 722 ETP au 30 novembre 2020, dont 34 ETP hors plafond d'emploi, provenant essentiellement des programmes 152 et 176<sup>125</sup>.

La DNUM est budgétairement compétente pour l'ensemble des projets SIC, à l'exception des dépenses liées au coût du « sac à dos numérique » (l'équipement numérique individuel des agents) et en lien direct avec les forces opérationnelles<sup>126</sup>, qui restent de la compétence des responsables de programme, et le ST(SI)<sup>2</sup> est devenu un centre de coût (cf. annexe 7). Pour autant, le cœur de métier du ST(SI)<sup>2</sup> n'a pas changé avec la création de la DNUM et les attentes des services de la police nationale à son endroit demeurent élevées. Elle a récemment élaboré avec chaque direction métier du ministère une convention relative aux prestations et niveaux de services attendus.

S'il est à ce stade prématuré de vouloir mesurer les effets de la création de la DNUM sur le fonctionnement et la performance des forces de sécurité intérieure, les rapporteurs ont pu percevoir, au cours de leur enquête, en administration centrale comme localement, la persistance d'interrogations quant aux apports de cette création à la performance de la politique en matière de SI et de numérique pour les forces de sécurité intérieure. Parmi les arguments avancés par le ST(SI)<sup>2</sup>, on peut noter que les outils s'intègrent généralement dans une démarche de conduite du changement, dont le pilotage doit légitimement échoir aux directions opérationnelles, en l'espèce DGGN et DGPN, auxquelles est rattaché le ST(SI)<sup>2</sup>. La Cour partage ce point de vue.

---

<sup>123</sup> À la date de rédaction de ce rapport, le Directeur du numérique est issu de l'IGA, tandis que son adjoint, ancien chef de la MGMSIC est un général de la gendarmerie nationale.

<sup>124</sup> IGA, *La création d'un service ministériel des achats et d'une direction du numérique au ministère de l'intérieur Tome 1*, Rapport, janvier 2019.

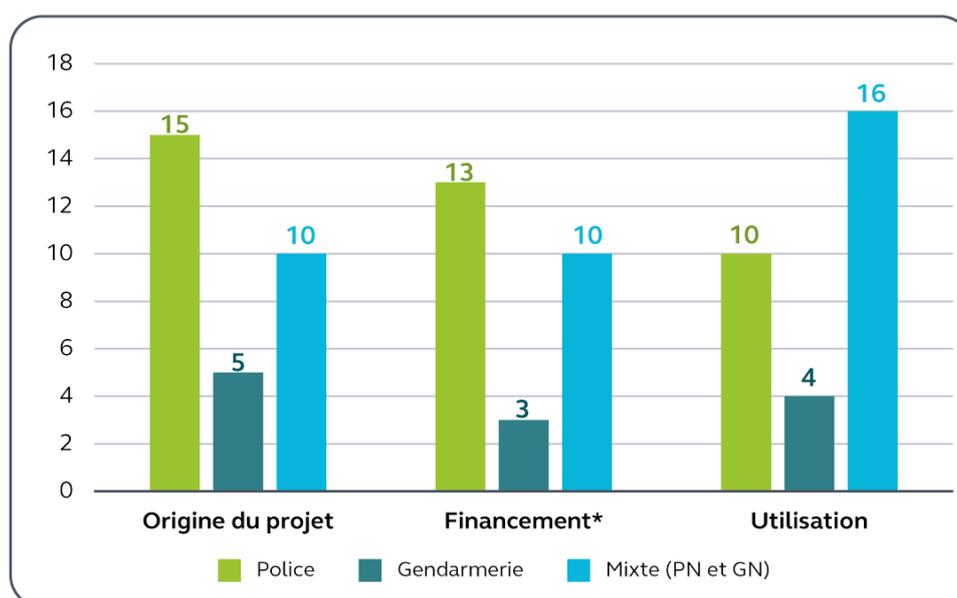
<sup>125</sup> Données fournies par le service du pilotage et de la gouvernance de la DNUM.

<sup>126</sup> Dont, notamment, les dépenses relatives aux drones, équipements radio véhicules, caméras piétons, brouilleurs, etc.

## 2 - Une réelle mutualisation des systèmes d'information, qui prend en compte les particularités de chacune des forces

La possible mutualisation des outils est désormais consubstantielle au démarrage d'un projet de systèmes d'information et de communication. Selon le ST(SI)<sup>2</sup>, cela aboutit généralement au développement d'un projet commun à la gendarmerie et à la police nationales. Ainsi, une majorité des 30 projets de systèmes d'information lancés, ou en cours de lancement depuis 2010, sont utilisés à la fois par la police et la gendarmerie nationales et ce, que la police ou la gendarmerie ait été à l'origine du projet. La mutualisation n'est toutefois pas considérée comme une fin en soi. Certains outils peuvent être propres à une seule des deux forces, ou les priorités respectives ne pas être compatibles avec le calendrier de développement.

**Graphique n° 2 : origine, financement et utilisation des projets de SI développés pour les forces de sécurité intérieure depuis 2010**



\* Trois outils ont été développés en interne par le ST(SI)<sup>2</sup> et un a été financé par l'ANTS  
 Source : DGGN

Si certains projets, comme NéO (nouvel équipement opérationnel), décliné en NéOGEND et NéOPOL, sont emblématiques des progrès en matière de mutualisation « native », la rédaction des procédures pénales, qui semblait être un support adapté à un outil mutualisé, a conduit au développement de solutions propres à chaque force (cf. annexe 8).

## 3 - Les transmissions

Le rattachement fonctionnel de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur a accéléré les échanges d'informations, en particulier celles provenant des réseaux intranets respectifs des deux forces (cf. annexe 9).

La création du ST(SI)<sup>2</sup>, à qui a été confié l'ensemble des réseaux radio du ministère depuis janvier 2015 seulement, a permis de décloisonner plusieurs activités et de favoriser le partage de ressources techniques et les synergies opérationnelles. Ce service contribue aujourd'hui à la mise en œuvre du programme Réseau Radio du Futur (RRF), dont la direction est assurée par la DNUM<sup>127</sup>.

En conclusion, si la DGPN fait état de difficultés liées à l'externalisation récente de marchés et à la prise en compte de ses priorités, le ST(SI)<sup>2</sup> remplit la mission qui lui est assignée en matière de déploiement, voire de développement en interne, des systèmes d'information et de communication spécifiques aux forces de sécurité intérieure. La période de transfert d'une partie de ses prérogatives, notamment budgétaires, à la DNUM, doit être marquée pour cette dernière, nonobstant son autorité fonctionnelle (et non hiérarchique) sur le ST(SI)<sup>2</sup>, ainsi que pour le secrétariat général, par une vigilance particulière afin d'articuler au mieux l'action de ces deux structures, et éviter les effets de concurrence potentiellement préjudiciables.

La stratégie numérique du ministère doit être lisible et construite avec l'ensemble des acteurs, dont le ST(SI)<sup>2</sup>, qui possède une connaissance réelle des besoins opérationnels tant de la gendarmerie que de la police. Elle doit en particulier intégrer pleinement ces besoins opérationnels dans ses priorités et dans les arbitrages budgétaires correspondants. À cet effet, une gouvernance budgétaire basée sur le recensement des besoins dès le mois de mars n-1 a été mise en place dès l'année de création de la DNUM, aboutissant à l'élaboration d'un plan annuel d'emploi des crédits informatiques, intégrant le maintien en conditions opérationnelles<sup>128</sup> et les nouveaux projets, arbitrés au niveau ministériel.

## C - La police technique et scientifique : une mutualisation peu ambitieuse

Le domaine de la police technique et scientifique (PTS) semblait, *a priori*, propice aux mutualisations et aux synergies, et aux gains qui en résultent, comme le notait l'Assemblée nationale au moment des discussions sur la loi du 3 août 2009 : « *Dans le domaine de la police technique et scientifique, la coexistence d'outils et de fichiers distincts pour la police et la gendarmerie est non seulement coûteuse mais porteuse d'inefficacité* »<sup>129</sup>.

Sa généralisation est ainsi devenue, sous l'impulsion du plan triennal du ministère de l'intérieur sur la PTS 2008-2010, l'un des indicateurs des rapports annuels de performance de la mission *Sécurité* relatifs aux renforcements de l'activité des services pour mieux combattre la délinquance (cf. annexe 10). Ainsi que le relevait la Cour dans son rapport de décembre 2016<sup>130</sup>, l'utilisation de la PTS s'est considérablement développée au cours de dix dernières années (son activité avait alors doublé entre 2011 et 2015).

<sup>127</sup> Le directeur de projet au sein de la DNUM est un préfet.

<sup>128</sup> Environ 85% du budget mutualisé du numérique à l'échelle du ministère de l'intérieur est alloué à la maintenance en conditions opérationnelles.

<sup>129</sup> Commission des lois de l'Assemblée Nationale, *Avis sur le projet de loi N°1335, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, relatif à la gendarmerie nationale*, 29 mai 2009.

<sup>130</sup> Cour des comptes, *La police technique et scientifique*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2016.

## 1 - Les positionnements résolument différents de la gendarmerie et de la police en matière de PTS

L'activité de police technique et scientifique de la gendarmerie nationale repose sur une organisation conjuguant proximité et expertise. Au niveau départemental, on compte 489 techniciens en identification criminelle (TIC)<sup>131</sup>, sur les 101 plateaux techniques départementaux (tous équipés de matériel de détection, de révélation et de comparaison de traces criminalistiques) qui font l'objet d'une accréditation de conformité aux normes européennes<sup>132</sup> par le COFRAC. Ces TIC se déplacent en appui des unités élémentaires ou des unités de recherche de la gendarmerie pour procéder aux opérations de constatation et aux actes de criminalistique sur les scènes d'infractions majeures, nécessitant une expertise ou la mise en œuvre de moyens et de savoir-faire de révélations ou de prélèvements très spécifiques.

Ces gendarmes ont la qualification d'OPJ, que ne possèdent pas les scientifiques de la police nationale. En 2019, ces personnels ont traité les interventions sur près de 417 676 scènes d'infraction et réalisé 445 855 opérations de signalisation (relevés décadactylaires) sur des personnes mises en cause.

Ils sont appuyés par 13 630 techniciens en identification criminelle de proximité (TICP) au niveau local. Sous-officiers affectés dans des unités polyvalentes de sécurité publique, ces derniers ont reçu une formation technique élémentaire destinée à leur permettre de remplir leur mission de manière efficace en vue de préserver les traces et indices.

Enfin, au niveau national, l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN), rattaché au pôle judiciaire de la gendarmerie nationale (PJGN), dispose de 247 experts<sup>133</sup> (dont 84 % de militaires) dans 40 spécialités différentes, qui viennent renforcer ponctuellement les unités de terrain par leur expertise et le matériel analytique projetable dont ils disposent dans un laboratoire pluridisciplinaire. En 2019, l'activité de l'IRCGN a permis de traiter près de 240 500 dossiers.

L'effectif des gendarmes consacrant l'intégralité de leur activité à la PTS est de 735 ETP en 2020 (dont 717 sous-officiers et officiers), soit cinq fois moins que dans la police nationale.

La PTS de la police nationale représente une force de plus de 3 800 agents sur le terrain et dans les laboratoires. Le SCPTS, créé en 2017 et rattaché au DGPN, assure une mission de pilotage et de gouvernance des services territoriaux (cinq laboratoires) et la tutelle de l'institut national de police scientifique (INPS). Depuis 2013, la police nationale a réalisé un plan de rationalisation de ses moyens qui lui a permis de ramener de 193 à 58 le nombre de ses plateaux techniques (cf. annexe 10).

À l'inverse de celle consacrée au programme 152, la partie du rapport annuel de performance relative au programme 176 n'identifie pas spécifiquement les dépenses liées à la PTS. Les services de PTS dans les DDSF ou les DIPJ bénéficient d'une partie des budgets de ces directions d'emploi pour la prise en charge de dépenses à la place du SCPTS. De surcroît, les

<sup>131</sup> Donnée DGGN, au 11 septembre 2020.

<sup>132</sup> NF EN ISO/CEI 17025, conformément à la décision-cadre 2009/905/JAI du Conseil de l'Union Européenne du 30 novembre 2009 et du décret n° 2016-1786 du 19 décembre 2016

<sup>133</sup> Ces effectifs ont augmenté de 14% entre 2015 et 2019.

achats correspondants n'ont pas systématiquement comme support des marchés du SGAMI<sup>134</sup>. Enfin, certaines dépenses sont prises en charge sur les budgets du ST(SI)<sup>2</sup> (par exemple, pour 2019, 0,7 M€ de solution logicielle de numérisation des scènes d'infraction) ou du SAILMI (0,4 M€ d'achat de générateurs de lumière polychromatique de laboratoire en 2019).

Le 1<sup>er</sup> janvier 2021 a été créé, par fusion de l'INPS et du SCPTS<sup>135</sup>, le service national de la police scientifique (SNPS). Les trois objectifs généraux prioritaires assignés au chef de ce service à compétence nationale par le DGPN<sup>136</sup> sont : « améliorer la performance des agents de la PTS sur les scènes d'infraction, augmenter les capacités d'analyse des structures de PTS et garantir l'interopérabilité des fichiers nationaux d'identification ». Cette création s'appuie également sur la recommandation formulée la Cour dans son rapport de 2016 et le constat fait par l'IGA que la gouvernance de la PTS trouve ses limites dans son caractère bicéphale<sup>137</sup>. Le chef de ce service est rattaché directement au DGPN, et non au DCPJ, car de nombreuses investigations sont effectuées pour le compte de structures de la sécurité publique (police du quotidien), dans des proportions plus importantes que pour la DCPJ, concernée par le « haut du spectre ».

## 2 - Des mutualisations modestes des structures techniques, mais une démarche formalisée en 2018 dans une feuille de route

Depuis 2018, la convergence en matière de PTS est devenue un sujet d'ampleur, élargi aux mutualisations structurelles potentielles. Les préconisations en matière de convergence des forces, présentées en conclusion des travaux menés en 2015 par l'IGA et en 2016 par la Cour ont fait l'objet d'une attention particulière de la police nationale.

Elles ont conduit le ministère de l'intérieur à demander aux deux directeurs généraux de produire une feuille de route commune. Cette dernière, signée le 30 mars 2018, repose sur quatre axes dont les objectifs doivent concourir à l'optimisation des capacités de la police technique et scientifique par la mutualisation (cf. annexe 10).

L'obstacle majeur à la mutualisation des plateaux techniques et laboratoires est celui de leur accréditation. Pour les actes techniques de révélations de traces papillaires en laboratoires, cette accréditation est rendue obligatoire par la décision-cadre européenne du 30 novembre 2009. La DGPN et la DGGN ont fait des choix similaires quant au schéma d'accréditation déployé : une seule accréditation pour l'ensemble des sites, dont le prérequis est de disposer d'un système de management unique (dispositions organisationnelles et techniques harmonisées), développé au sein d'un service central (laboratoire référent) et appliqué par les plateaux techniques territoriaux. Toutefois, les traitements eux-mêmes retenus et accrédités étant différents, ils ne peuvent être appliqués par l'une des forces dans la structure d'une autre. Dès lors, la réelle mutualisation d'équipements n'est pas envisageable. Seule l'intervention de la PTS d'une force pour le compte de l'autre l'est, et c'est une pratique effective, notamment en province, où la gendarmerie confie des analyses à des laboratoires de la police nationale<sup>138</sup>.

---

<sup>134</sup> C'est le cas, par exemple, des achats d'appareils photos sur lesquels les techniciens ont été formés au SCPTS et qui ne sont pas systématiquement référencés par ces marchés.

<sup>135</sup> Décret n° 2020-1779 du 30 décembre 2020.

<sup>136</sup> DGPN, *Lettre de mission au chef du SCPTS pour la préfiguration du SCN-PTS*, 22 octobre 2019.

<sup>137</sup> IGA, *Rapport portant sur l'évolution du statut de l'institut nationale de la police scientifique*, avril 2019.

<sup>138</sup> En 2020, 20 % de l'activité de la PTS de la police nationale a été effectuée au profit de la gendarmerie nationale (source : SCPTS), tandis que 8,5 % des saisines de l'IRCGN émanaient de la police nationale (source : IRCGN).

Les pistes d'optimisation de l'emploi des moyens de la PTS des deux forces concernent les analyses dans les domaines criminalistiques à très faibles sollicitations, qui pourraient n'être réalisées que par une seule des structures, au niveau laboratoire. Des pôles de compétences se dessinent assez naturellement, et l'IRCGN et le SCPTS sont ainsi convenus que de ce dernier n'investirait pas dans certains domaines (comme l'achat de laboratoire ADN mobile ou de scanner radiographique portable).

### 3 - Des dépenses de consommables de PTS peu mutualisées

De nombreux équipements utilisés dans les laboratoires et plateaux (scanner médical pour les autopsies, diffraction X pour l'analyse des sols, etc.) sont particuliers, notamment du fait de leur modèle ou des techniques employées. L'impact des consommables liés à ces techniques spécifiques se retrouve naturellement dans des achats différents.

Toutefois, la majeure partie des consommables liés aux analyses portant sur des grands volumes d'échantillons normés entrent dans une catégorie « mutualisable », car généralement les techniques et équipements sont normalisés (ce qui est le cas, par exemple, de la biologie). Dans ce cas, la structure d'achat du ministère procède à un regroupement dans le cadre des marchés passés par le SAILMI.

**Tableau n° 3 : montant des achats mutualisés de matériels et consommables de PTS communs aux deux forces effectués par le SAELSI puis le SAILMI (en M€)**

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant	0,36	0,25	0,36	1,24*	0,73	0,99

\* le renouvellement ponctuel de certains types d'équipement d'une durée de vie supérieure à un an rend l'évolution pluriannuelle erratique.

Source : SAILMI

### 4 - Un bilan global de mutualisation en dessous des attentes

La recherche de synergies ou de convergences opérationnelles en matière de police technique et scientifique a été amorcée il y a près de trois décennies, avec la création des premiers fichiers communs d'identification.

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas eu, dans ce domaine, d'incidence notable sur les politiques ou les structures des deux forces : chacune a gardé son organisation spécifique et sa chaîne hiérarchique indépendante, tout en facilitant les échanges afin que chaque plateau technique devienne, au moins potentiellement, prestataire indifférencié pour les deux forces et réponde aux demandes des services enquêteurs et des magistrats.

Ce rattachement a néanmoins incité l'ensemble des acteurs à comparer les organisations et à réfléchir à l'harmonisation des protocoles analytiques tout en tenant compte des évolutions techniques et des économies financières potentiellement réalisables ; 16 groupes de travail communs ont engagé une réflexion dans le cadre de la feuille de route de la PTS du 30 mars 2018. Il s'agit notamment de parvenir à une meilleure répartition géographique des moyens sur le territoire, ainsi qu'à une harmonisation des protocoles, préalable à toute mutualisation de plateaux et de laboratoires. En effet, chaque entité gère son dispositif propre et son système de management de la qualité. Le fait que deux systèmes d'accréditation différents cohabitent permet néanmoins d'assurer une continuité de prestations en cas de défaillance d'un des systèmes et une indépendance totale en cas de contre-expertise.

La piste d'achats en commun de matériels analytiques lourds, à l'instar de ce qui a été mis en place depuis plusieurs années pour les consommables, mérite d'être approfondie.

La poursuite des réflexions engagées dans ce domaine était, en 2020, restée quelque peu en suspens, dans l'attente des orientations du Livre blanc de la sécurité intérieure. Celui-ci propose la création d'un service à compétence nationale PTS commun à l'ensemble des deux forces et rattaché à la DGPN. Ce service aurait pour but d'uniformiser progressivement la doctrine d'emploi, de garantir au ministère de l'intérieur les plus hautes compétences en matière d'innovation en PTS, d'optimiser la politique d'acquisition d'équipements (en particulier les plus coûteux), d'harmoniser les formations et de planifier et faciliter les appuis mutuels en matière de gestion de crise.

Cette proposition s'inscrit dans le droit fil de l'orientation du rapport correspondant de la Cour de 2016<sup>139</sup>, qui considérait qu'un pilotage unifié de l'ensemble de la police technique et scientifique, ne se limitant pas à une simple mutualisation des fonctions de soutien, est une nécessité. Il peut s'incarner dans un service à compétence nationale ou d'une direction de plein exercice, doublement rattachée à la DGPN et à la DGGN (avec une direction « menante », qui ne serait pas automatiquement la DGPN) qui consacrerait la place de cette activité en l'élevant au niveau d'une direction autonome. Cette approche structurelle pourrait s'avérer complexe au regard des statuts, des protocoles d'intervention et des autres spécificités de chaque force. En effet, les deux forces, porteuses de visions différentes, ne partagent de fait pas la même stratégie de convergence.

La Cour regrette néanmoins que le service commun à la PTS de la police nationale n'ait pas élargi son champ d'action à l'ensemble de la PTS des deux forces. La volonté de la gendarmerie de conserver son autonomie d'action au plus près du terrain et, partant, son identité, transparaît donc également à travers cette mission.

### **III - La mutualisation des fonctions de soutien : une politique volontariste qui rencontre des limites**

Né en 2014 de la fusion des sous-directions logistiques de la gendarmerie et de la police nationales et du rapprochement avec le service logistique de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) conçoit, achète, équipe et assure la logistique des matériels nécessaires à l'exercice des missions des trois forces : moyens mobiles, armement, équipements de protection, habillement, etc. Il optimise le potentiel opérationnel des unités et services et dote les agents d'équipements fonctionnels adaptés aux spécificités et aux exigences de leurs missions.

---

<sup>139</sup> Cour des comptes, *La police technique et scientifique, Communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, décembre 2016.

## A - Une structure d'achat unique au niveau central

### 1 - Un service assurant le pilotage de la fonction achat

En 2019, notamment suite aux recommandations d'un rapport de l'IGA<sup>140</sup>, le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAELSI) est devenu un service ministériel des achats. Créé en septembre 2019<sup>141</sup>, le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) regroupe les fonctions achat du ministère, l'approvisionnement et la logistique (cf. annexe 11). Selon les termes de l'arrêté portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, il concourt à l'exercice des missions confiées aux forces de sécurité intérieure. Des contrats de services établissent les obligations réciproques des donneurs d'ordres et du SAILMI.

Le SAILMI est compétent pour tous les marchés de l'administration centrale, à l'exception de ceux de la DGSI que celle-ci passe elle-même pour des raisons de confidentialité. Cette création a coïncidé avec la volonté du secrétariat général d'harmoniser et de centraliser les fonctions d'achats de toutes les directions du ministère afin d'avoir une stratégie définie au niveau ministériel.

En 2020, ce sont 219 ETPT du programme 152 (correspondant aux personnels de la gendarmerie nationale exerçant précédemment leur activité pour le compte du SAELSI), qui ont été transférés vers le programme 216 (conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) dans le cadre de la création du SAILMI.

Le SAILMI exerce également une fonction de pilotage des achats des SGAMI et des formations administratives de la gendarmerie en charge du soutien des missions. Les marchés d'administration centrale relèvent de sa compétence, même si certaines entités relevant de la gendarmerie disposent de délégations pour passer elles-aussi des marchés. C'est le cas du commandement du soutien opérationnel de la gendarmerie (COMSOP), créé en 2016, qui s'est vu déléguer les compétences de représentant du pouvoir adjudicateur (RPA) du DGGN sans montant plafond<sup>142</sup>. Le SAILMI recueille l'expression des besoins des directions<sup>143</sup>, les exploite pour satisfaire au mieux le besoin opérationnel et prioriser la dépense, avant la validation par les RPROG pour mise en œuvre de la procédure d'achat. Sur les 247 marchés passés par le SAELSI puis le SAILMI entre le 9 mars 2015 et le 31 décembre 2019, 155 (soit près de 63 %) l'ont été au profit à la fois de la police et de la gendarmerie.

---

<sup>140</sup> IGA, *La création d'un service ministériel des achats et d'une direction du numérique au ministère de l'intérieur Tome 1*, rapport, janvier 2019.

<sup>141</sup> Arrêté du 6 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

<sup>142</sup> Le COMSOP est le point d'entrée unique dans le soutien opérationnel (ressources humaines, informatique et télécommunications, logistique et sécurité) pour les échelons régionaux et départementaux de la gendarmerie nationale.

<sup>143</sup> Pour la police nationale, la DRCPN est chargée de la synthèse des besoins des directions des services actifs et prend les arbitrages en concertation avec le DGPN avant transmission au SAILMI.

### Graphique n° 3 : répartition (en montant) des marchés SAILMI par administrations bénéficiaires pour les années 2015 à 2019<sup>144</sup> (en M€)



PN=police nationale, GN= gendarmerie nationale, SC= sécurité civile  
Source : SAILMI

## 2 - Des gains budgétaires difficiles à évaluer ... et donc à atteindre

Le SAILMI estime très difficile d'évaluer les gains budgétaires, hormis sur des achats récurrents, comme par exemple les gilets pare-balles. Pour ces derniers, qui sont désormais identiques pour les deux forces, le coût de revient unitaire est passé de 235 € à 140 € (- 40 %) et le gain budgétaire réel est objectivable. En revanche, sur les besoins nouveaux, cette estimation du gain budgétaire est plus complexe. Le SAILMI s'inspire de la méthode de calcul développée par la direction des achats de l'État (DAE), tout en pointant les limites d'une approche fondée sur des études de parangonnage et plus adaptée à des organisations ayant une activité commerciale et un chiffre d'affaires. Les 225 M€ d'économies (sur une base d'achat de 3,4 Md€ par an pour le ministère de l'intérieur, en intégrant les loyers) imposés en loi de programmation des finances publiques pour les années 2020 à 2022 seraient ainsi irréalistes et auraient conduit à des coupes budgétaires trop importantes<sup>145</sup>. Une approche « par le bas », c'est-à-dire à partir de l'identification des segments sur lesquels peuvent être réalisées des économies, semblerait plus appropriée. Cette analyse est partagée par la direction des soutiens et des finances (DSF) de la DGGN. En 2018, la Cour<sup>146</sup> relevait de son côté que les gains obtenus par la mutualisation apparaissaient peu documentés et qu'une « *évaluation précise devrait être conduite au regard de l'ambition de cette mutualisation qui devait favoriser d'importants gains à l'achat* ». Cette difficulté d'évaluation des effets budgétaires des mutualisations s'étend au-delà du seul domaine des achats.

<sup>144</sup> La convention signée en 2017 pour 4 ans avec l'Union des groupements d'achat public (UGAP) pour l'achat de véhicules et services connexes (pour la police, la gendarmerie et la sécurité civile), d'un montant de 480 M€, explique les écarts de proportions de marchés communs, selon que l'on raisonne en nombre de marchés ou en montants totaux de ces derniers.

<sup>145</sup> Dans sa réponse en date du 2 avril 2021 au relevé d'observations provisoires, le secrétaire général du ministère de l'intérieur précise que « *La trajectoire initiale d'économies budgétaires a été ramenée de 225 M€ entre 2020 et 2022 à 106 M€ entre 2020 et 2021. L'objectif pour 2022 n'est pas stabilisé. En parallèle, le lancement des travaux du plan achat de l'État par la DAE (direction des achats de l'État) avec un objectif global de 1 Md€ d'économies risque d'impacter fortement la trajectoire* ».

<sup>146</sup> Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre – Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018.

Le ministère de l'intérieur dispose d'une cartographie de l'ensemble de ses achats et, avec la constitution du SAILMI, la mise en place d'« acheteurs famille », spécialisés par grands domaines d'achat, permet de donner une plus grande place à la dimension stratégique de l'achat. Toutefois, de création encore récente, ce dispositif se déploie progressivement et à la date de rédaction de ce rapport, sept acheteurs famille<sup>147</sup>, sont en fonction.

Dans certains domaines, les gains sont structurellement limités du fait d'une absence de mutualisation permettant la massification des achats ou d'une faible part de marché ; il en va ainsi par exemple du fait de l'utilisation de munitions différentes par la police et la gendarmerie nationales, qui représentent par ailleurs budgétairement un volume très faible sur le segment industriel correspondant.

## **B - Une fonction de soutien mutualisée depuis 2014 au niveau local au travers des SGAMI**

### **1 - Des SGAMI créés avec une volonté d'intégrer la gendarmerie nationale dans leur offre de services**

La création des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) par le décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 participait de l'objectif de mutualisation associé au rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur : les SGAMI ont remplacé les SGAP avec pour objectif d'inclure la fonction de soutien de la gendarmerie dans leur périmètre.

Placés sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité (PZDS), à raison d'un par zone, les SGAMI rassemblent l'essentiel des fonctions de soutien du ministère : budget et finances, ressources humaines, logistique et immobilier, etc. Ils peuvent également être chargés par le PZDS de la préparation, du suivi et de l'exécution des budgets des services de police et des unités de gendarmerie implantées dans la zone de défense et de sécurité.

Ils n'assurent toutefois pas la totalité des fonctions support pour la gendarmerie. En matière de ressources humaines, ils ne prennent en charge que la gestion des personnels civils et non celle des personnels militaires. Pour l'immobilier, la programmation des opérations continue à être assurée par la sous-direction de l'immobilier et de la logistique (SDIL) de la DGGN. La gendarmerie fonctionne de manière autonome pour ce qui est de l'informatique et des radiocommunications.

Enfin, le commandant de région de gendarmerie reçoit une délégation du préfet de zone pour la programmation budgétaire.

---

<sup>147</sup> Les sept familles concernées sont : fournitures courantes et services, prestations intellectuelles et services, véhicules, immobilier et fluides, sécurité intérieure, IT-sécurité, IT.

## 2 - Des effectifs des SGAMI encore très majoritairement issus de la police nationale

Le préfet délégué pour la défense et la sécurité, placé auprès du PZDS, porte le titre de secrétaire général du SGAMI. Par exception, dans la zone Sud (qui dispose d'un préfet de police de plein exercice) le secrétaire général de la zone de défense et de sécurité est également le SGAMI, tandis que pour la zone de de défense de Paris, cette fonction est exercée par le préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police (SGAP).

Dans un souci d'équilibre (non formalisé), ces fonctions de secrétaire général adjoint ont été, pour les six SGAMI de province créés au 1<sup>er</sup> mai 2014, équitablement réparties entre sous-préfets/administrateurs civils (Ouest, Grand-Est), commissaires/contrôleurs de police (Sud-Ouest et Sud) et colonels de gendarmerie (Nord, Sud-Est).

La fusion des SGAP de Paris et de Versailles et la mise en place du SGAMI à l'échelle de l'Île-de-France en 2016 ont créé une confusion budgétaire entre le périmètre de la préfecture de police, entendu comme celui sur lequel s'exerce l'autorité fonctionnelle du préfet de police, et celui, plus large, de la zone de sécurité et de défense (qui correspond à la région), auquel s'étend son rôle de gestion<sup>148</sup>.

En 2020, le rattachement des effectifs des SGAMI (hors SGAMI Île-de-France, qui demeure rattaché au programme 176 et dont les effectifs s'élevaient, fin 2019, à environ 3 350 agents) est passé du programme 176 au programme 216. Ces effectifs rattachés au programme 216 représentent 4 031 ETPT, dont 279 (moins de 7 %) en provenance de la gendarmerie, transférés au moment de la création des SGAMI. Par ailleurs, 23 postes supplémentaires de la gendarmerie ont été transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au SGAMI Île-de-France : 17 dans la chaîne financière, cinq en ressources humaines et un officier, adjoint au sous-directeur de la logistique. Il n'y a pas eu de transferts d'ETP pour l'immobilier ou pour la fonction juridique et le SGAMI Île-de-France estime que « *ce transfert a généré un gain direct pour la gendarmerie, dans la mesure où les effectifs mobilisés au bénéfice de cette dernière sont estimés à environ 30 ETP* »<sup>149</sup>.

La déconcentration des moyens de la gendarmerie a été effectuée en tenant compte de ses besoins. Ainsi, certaines compétences n'ont pas été confiées aux SGAMI car la gendarmerie demeure une force intégrée qui entend conserver la maîtrise de sa chaîne logistique et de son environnement de soutien.

## 3 - Un équilibre à trouver entre pilotage national et réponse aux besoins locaux

La gouvernance nationale des SGAMI a connu plusieurs phases, depuis leur création en 2014.

Ceux-ci ont n'ont pas connu de direction commune police-gendarmerie en 2015 et 2016, dans un contexte de tensions et de critiques de la part de la DGGN, qui menaçait alors de se retirer du dispositif<sup>150</sup>. Leur gouvernance, relancée au niveau central en 2017, associe le

<sup>148</sup> Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris*, rapport public thématique, La Documentation française, 16 décembre 2019.

<sup>149</sup> Secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police de Paris, *entretien avec la Cour des comptes*, 10 novembre 2020.

<sup>150</sup> IGA, *L'évaluation du fonctionnement du SGAMI dans la zone de défense et de sécurité Ouest*, mai 2019.

secrétaire général du ministère de l'intérieur, la DGGN, la DGPN et les SGAMI, à l'aide d'un secrétariat assuré par la DRCPN. Le caractère tripartite du pilotage a donc été renforcé, tout en restant marqué par le rôle de la DRCPN, qui demeure le pivot administratif des SGAMI. Dans la pratique, si les comités stratégiques prévus dans ce cadre se tiennent effectivement, aucun des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la présente enquête, à l'échelon central ou en service déconcentré, n'a évoqué leur plus-value, y compris lorsque le sujet de l'évaluation de la performance des SGAMI était abordé.

La charte nationale d'orientation (CNO) des SGAMI<sup>151</sup>, signée en 2018, prend acte de cette relance et vise trois objectifs principaux : fixer les modes et outils de gouvernance, conforter le rôle des SGAMI en matière d'appui aux services déconcentrés et formations administratives, évaluer la performance et la qualité du service.

Le maintien d'un lien étroit des SGAMI avec les services de police et de gendarmerie est une nécessité, au niveau national comme au niveau local. Au niveau national, la gouvernance doit associer étroitement le secrétaire général, le DGGN et le DGPN. Localement, la relation entre SGAMI et forces de sécurité intérieure doit devenir une relation « fournisseur – client » fondée sur des engagements réciproques et une performance mesurable. Des marges de progrès demeurent à cet égard.

En 2018, la Cour<sup>152</sup> relevait que « *les SGAMI travaillent essentiellement pour la police* » et que « *structures encore récentes, ils ne sont pas encadrés* ». Ce constat est encore partagé localement par une partie de la chaîne hiérarchique de la gendarmerie.

#### **4 - L'immobilier : un domaine essentiel pour la gendarmerie, qui conserve des moyens propres en la matière**

Le Livre blanc de la sécurité intérieure mentionne, parmi ses priorités, la rénovation du parc immobilier des forces de sécurité pour mieux accueillir le public et offrir aux personnels un environnement de travail satisfaisant. C'est une préoccupation majeure de la gendarmerie. Directement liées au maillage territorial, les dotations relatives à l'immobilier (fonctionnement et investissement) représentent près de 57 % du budget de fonctionnement de la gendarmerie.

Le fait que les gendarmes habitent sur le territoire où ils exercent leur activité est perçu positivement par les élus qui, en conséquence, n'hésitent pas à mettre à disposition des terrains pour la construction de casernes. La compétence immobilière des SGAMI n'inclut pas la programmation des opérations, qui reste du ressort de la sous-direction de l'immobilier et de la logistique (SDIL) de la DGGN, sur la base de crédits non déconcentrés et sans intervention postérieure des commandants de région ou de groupement. La direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) assure l'exécution des crédits, dans le respect du rôle de RPROG du DGGN. Les sujets immobiliers sont ainsi peu évoqués par les commandants de région avec les préfets, alors que ces derniers sont en charge de la politique immobilière de l'État.

---

<sup>151</sup> Charte nationale d'orientation des SGAMI, 27 septembre 2018.

<sup>152</sup> Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre – Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014<sup>153</sup>, les SGAMI assurent les fonctions de service constructeur pour la conduite des projets immobiliers domaniaux de la gendarmerie nationale que celle-ci leur confie (construction, réhabilitation lourde et maintenance spécialisée)<sup>154</sup>. À l'échelon zonal, les SGAMI interviennent sur la conduite des opérations domaniales et la maintenance lourde ou spécialisée.

La maintenance immobilière courante, nécessitant des dépenses d'investissement, reste conduite en interne par la chaîne immobilière de la gendarmerie nationale, hormis pour la zone de défense et de sécurité Est, où le SGAMI a conclu un contrat de service avec les régions de gendarmerie de la zone<sup>155</sup>. Le périmètre des travaux relevant du budget de fonctionnement (paiement des loyers, nettoyage et entretien des casernements, énergie, fluides et charges d'occupation) demeure également de la compétence de la région de gendarmerie.

Les SGAMI rencontrés dans le cadre de la présente enquête n'évoquent pas de difficulté particulière à avoir deux interlocuteurs en administration centrale, à savoir la DEPAFI et le service immobilier (SDIL) de la DGGN pour les opérations de très gros montants.

Les gains liés à la mutualisation portent sur les méthodes (informatisation, aide à la réalisation de marchés publics) et l'achat immobilier, mais ne concernent pas la conduite d'opération, propre à chaque projet. Les bilans récents, notamment les rapports de l'IGA sur les SGAMI<sup>156</sup>, estiment que la compétence immobilière de ces derniers est reconnue, considérant même que ce domaine de l'immobilier est celui dans lequel la mutualisation est la plus développée : les prestations confiées aux SGAMI par la gendarmerie y sont proportionnellement les plus importantes. C'est également le domaine dans lequel la montée en puissance de l'activité pour le compte de la gendarmerie est la plus importante, alors que les effectifs n'ont pas été dimensionnés à cet effet au moment de la création des SGAMI. En Île-de-France, par exemple, le nombre d'opérations au bénéfice de la gendarmerie est passé de 9 en 2016 (pour un coût global de 33,8 M€) à 20 en 2018 (136 M€). Pour la période 2019-2022 ce plan de charge soutenu est maintenu, avec des opérations particulièrement importantes, celles à venir sur les casernes de Melun. Les tensions ont été particulièrement vives en 2016 et 2017 pour assurer les opérations prioritaires fixées par la DGGN.

La question du maintien de la compétence technique nécessaire des SGAMI dans ce domaine est cruciale, alors qu'ils estiment subir une vive concurrence dans le recrutement des personnels de la filière technique, en particulier des conducteurs d'opérations de la part d'autres structures, comme les collectivités territoriales, qui proposent des conditions plus attractives que l'État. Au-delà, c'est dans les besoins singuliers de la gendarmerie que réside la principale limite à l'intervention des SGAMI dans ce domaine.

---

<sup>153</sup> Et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour le SGAMI Île-de-France.

<sup>154</sup> Le service d'infrastructure de la défense (SID) continue néanmoins d'assurer cette mission pour la gendarmerie en outre-mer.

<sup>155</sup> IGA, *Gouvernance des échelons déconcentrés de la politique d'achat et de logistique opérationnelle du ministère de l'intérieur*, juillet 2019.

<sup>156</sup> IGA, *Évaluation de la mise en œuvre de la réforme et du fonctionnement du SGAMI Est*, juillet 2017, et IGA, *Évaluation du fonctionnement du SGAMI dans la zone de défense et de sécurité Ouest*, mai 2019.

Le parc immobilier de la gendarmerie nationale est singulier, car dispersé géographiquement et hétérogène fonctionnellement. Il est, en effet, composé de locaux de service et techniques, mais aussi de logements familiaux répartis sur l'ensemble du territoire. Avec un maillage particulièrement dense, en métropole comme en outre-mer, la gendarmerie nationale doit disposer d'un soutien immobilier de proximité réactif pour répondre aux besoins des militaires et de leurs familles. Cette chaîne immobilière de soutien s'appuie principalement sur les groupements de gendarmerie départementaux. L'échelon départemental est d'ailleurs le niveau cohérent, puisque s'y opère la gestion des casernes locatives, qui nécessite des échanges constants entre la gendarmerie et les bailleurs. Les casernes de gendarmerie appartiennent en effet en grande partie aux départements, qui confient le plus souvent leur gestion à leur OPHLM ou à un opérateur privé. Un accroissement du périmètre d'intervention des SGAMI sur ce domaine paraît donc peu probable.

La compétence immobilière étant de plus en plus rare dans les services de l'État en région, elle est de plus en plus sollicitée, et les SGAMI de plus en plus mobilisés sur les projets immobiliers des services déconcentrés du ministère de l'intérieur. Or, il n'existe pas de dialogue de gestion immobilière entre les directions de l'immobilier des SGAMI et les entités responsables de l'immobilier de la police et de la gendarmerie. Il n'existe donc aucun lieu, central ou zonal, de confrontation des priorités de la gendarmerie et de la police.

Ainsi, la différence de nature d'intervention des SGAMI pour la police et la gendarmerie, la centralisation de la programmation immobilière de la gendarmerie, la nature spécifique de ses besoins et la faiblesse du dialogue immobilier partagé sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité, concourent à limiter la mutualisation de la fonction immobilière des forces de sécurité dans le cadre des SGAMI, ainsi que la programmation optimale des ressources fortement sollicitées que le ministère de l'intérieur peut consacrer à l'immobilier.

## **5 - L'achat : une structuration en cours**

En matière d'achat, la décision est centralisée au niveau du SAILMI. La relation des régions et groupements de gendarmerie avec les SGAMI prend donc la forme d'une collaboration basée sur un dialogue continu entre l'échelon central et l'échelon déconcentré, sous l'autorité fonctionnelle du responsable de programme. La fonction achat demeure peu structurée au niveau territorial et le nombre de représentants du pouvoir adjudicateur (RPA) reste élevé. En effet, l'activité locale d'achat est assurée à plusieurs niveaux : au niveau zonal par les SGAMI, au niveau régional par les préfetures et les régions de gendarmerie, au niveau départemental par les préfetures et au niveau local par les unités opérationnelles.

Cette dispersion de la fonction achat complique sa professionnalisation, alors que les SGAMI doivent renforcer leur intervention sur les phases amont et aval du processus d'achat, sources d'une grande partie des gains en la matière. Dans ce contexte, la DGGN a engagé en 2019 une réduction du nombre de RPA qui va se poursuivre avec la convergence de son organisation avec la carte administrative à 13 régions en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le SGAMI ne passe aucun marché au seul profit de la gendarmerie nationale. Un bureau au sein de l'état-major de la gendarmerie nationale gère les marchés propres de celle-ci. En 2019, l'IGA<sup>157</sup> estimait qu'avec le rattachement des SGAMI au programme 216, la création du SAILMI constituait « *une opportunité pour renforcer les SGAMI en matière d'achat en les légitimant comme tête de réseau et échelon local de pilotage, de synthèse et d'expertise au profit des services déconcentrés des services du ministère (de l'intérieur)* » tout en veillant à « *ne pas affaiblir le rôle des SGAMI au profit des forces de sécurité intérieure, lesquelles constituent toujours leur « ADN » et leurs « clients » prioritaires* ». Comme dans le domaine immobilier, l'augmentation des contributions des SGAMI aux services déconcentrés de l'État autres que les forces de sécurité intérieure fait en effet courir le risque de voir se réduire la qualité du service rendu aux forces de sécurité.

## 6 - La logistique : des circuits à rapprocher

En 2018, dans son rapport sur l'équipement des forces de l'ordre, la Cour des comptes estimait qu'« *en dépit de la création du SAELSI et des SGAMI, le soutien logistique repose largement sur des circuits séparés entre les deux forces* »<sup>158</sup>. Ces circuits s'appuient sur deux établissements principaux. Le centre national de soutien logistique (CNSL) situé dans l'Indre (Le Blanc), qui effectue notamment la gestion des armes et munitions de la gendarmerie et des gilets pare-balles pour les deux forces, est rattaché à la DGGN et au COMSOP. L'établissement central logistique de la police nationale (ECPLM) situé à Limoges, qui réalise les aménagements des véhicules de police et de gendarmerie et la distribution des matériels de la police (armes et munitions), est rattaché à la DGPN. Malgré l'existence du SAILMI, ces deux établissements sont investis de missions logistiques prioritairement tournées vers le soutien de leur force de rattachement.

Dans l'ensemble, la gendarmerie se dit satisfaite des services rendus par les SGAMI bien que des aspects puissent être améliorés, notamment en logistique de crise. Sur ce dernier point, le début de la crise sanitaire au printemps 2020 a mis en exergue des dysfonctionnements, en particulier le défaut de gouvernance centrale des SGAMI.

De manière générale, l'intervention des SGAMI en matière logistique peut être perçue comme risquant de distendre le lien direct entre le commandement opérationnel et le soutien, traditionnel au sein des armées. Comme pour celles-ci, la logistique est, pour la gendarmerie, un prolongement de la mission opérationnelle. Un préfet rencontré par les rapporteurs dans le cadre de cette enquête estime qu'il aurait été concevable de faire émerger une fonction logistique à part entière au sein du ministère de l'intérieur, par exemple en créant un établissement public à cet effet.

---

<sup>157</sup> IGA, *Gouvernance des échelons déconcentrés de la politique d'achat et de logistique opérationnelle du ministère de l'intérieur*, juillet 2019.

<sup>158</sup> Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre – Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018.

## 7 - Les stands de tir : un déficit à combler

Les stands de tir utilisés par les forces de sécurité intérieure sont domaniaux ou privés. Selon une étude effectuée par les SGAMI en 2016 à la demande de la DGPN, 425 stands (138 relevant de la police, 30 de la gendarmerie, 95 militaires et 162 privés) étaient utilisés par les policiers<sup>159</sup>.

Les stands de tir domaniaux sont, aujourd'hui encore, peu mutualisés entre police et gendarmerie, en dépit d'une pénurie générale d'installations. La responsabilité des homologations (pour la gendarmerie nationale) et agréments (pour la police nationale), plus contraignants, relève du SGAMI dans tous les cas.

Les besoins d'entraînement ont significativement augmenté, notamment depuis la mise en service de nouvelles armes automatiques (fusil d'assaut HK G36) à la suite des attentats de 2015. Dans ce contexte, chaque force s'arrange en fonction des disponibilités et sollicite les stands privés de la fédération française de tir (FFT) lorsque les infrastructures manquent, l'IGA constatant à ce sujet que « *c'est d'ailleurs sur ce terrain "neutre" des stands privés que l'utilisation conjointe par les policiers et gendarmes semble la plus fréquente* »<sup>160</sup>.

Les futurs stands de tir devront répondre à un cahier des charges commun aux deux forces<sup>161</sup>. L'instruction reste néanmoins ambiguë sur les règles régissant l'usage des stands de tir privés, puisqu'il est autorisé par principe pour les forces de gendarmerie mais nécessite un agrément (de la commission d'agrément et d'homologation des stands de tir) pour les forces de police. Ainsi, la Cour recommandait en 2018 le rapprochement des doctrines des deux forces sur l'usage des stands de tir en vue d'aboutir à une mutualisation complète de cette fonction<sup>162</sup>.

En 2019, l'IGA a recommandé de son côté de poursuivre la réflexion engagée au niveau zonal et de veiller à ce que tout nouveau projet (rénovation ou construction) soit dimensionné et mutualisé pour les besoins des deux forces de sécurité intérieure<sup>163</sup>.

Si l'utilisation des stands est cloisonnée, les SGAMI progressent dans la programmation des travaux et la mutualisation de l'entretien, en concluant des marchés zonaux. Des schémas directeurs des stands de tir ont été élaborés, incluant une programmation budgétaire. Il en est de même sur la question du recyclage et de la valorisation des déchets de tir. Le SGAMI Sud-Ouest a ainsi passé des marchés communs aux deux forces pour la dépollution des stands de tir et la prévention du risque chimique dans ces installations.

---

<sup>159</sup> La Cour en a recensé, en novembre 2017, près de 520 susceptibles d'être utilisés par les deux forces, tous n'étant toutefois pas homologués à cet effet.

<sup>160</sup> IGA, *Évaluation du fonctionnement du SGAMI dans la zone de défense et de sécurité Ouest*, mai 2019.

<sup>161</sup> Instruction n°17-03648D DGPN/cab, n°085069 GEND/cab, 17-034731 SG/cab du 17 octobre 2017 relative à la mutualisation et au suivi technique des infrastructures de tir utilisées par les forces de sécurité intérieure

<sup>162</sup> Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre – Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018.

<sup>163</sup> IGA, *Évaluation du fonctionnement du SGAMI dans la zone de défense et de sécurité Ouest*, mai 2019.

## 8 - La gestion budgétaire et financière : un transfert inégal

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les SGAMI sont compétents en matière d'exécution budgétaire du BOP zonal.

En zone de défense Paris, l'état-major de la région de gendarmerie continue à assurer en interne pilotage, suivi et exécution du BOP. Seul le mandatement est assuré par le SGAMI, sur la plateforme CHORUS (trois officiers et cinq sous-officiers sont affectés au SGAMI dans ce cadre).

L'exigence de performance dans ce domaine est importante, et les attendus sont parfois formalisés dans un contrat de service<sup>164</sup>. Le transfert des centres de services partagés (CSP) CHORUS<sup>165</sup> aux SGAMI, avec les effectifs de gendarmerie correspondants (en moyenne trois à quatre ETP consacrés au pilotage du BOP), est généralement salué par les commandants de région de gendarmerie rencontrés dans le cadre de cette enquête, ce qui est conforme à l'appréciation portée dans les rapports de l'IGA sur les SGAMI. Le commandant de gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité Nord a toutefois souhaité ré-internaliser cette fonction de gestion du BOP, sans rétrocession d'ETP, car le service n'était plus assuré par le SGAMI Nord, faute de personnel compétent<sup>166</sup>.

## 9 - Le contentieux : des niveaux de services différenciés

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>167</sup>, la gestion du contentieux de la gendarmerie nationale est assuré par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et les SGAMI, en fonction des montants et des thématiques. Ce transfert du contentieux concerne principalement le contentieux de l'immobilier et de la construction, l'assurance des véhicules du parc de la gendarmerie nationale, la mise en cause de la responsabilité de l'État à raison de l'activité des gendarmes, qui ne posent pas de difficulté particulière (cf. annexe 12), et la protection fonctionnelle de ces derniers.

Pour les personnels, y compris civils, de la gendarmerie nationale, seule la protection fonctionnelle fait l'objet d'une double intervention : l'instruction et la décision d'octroi relèvent de la gendarmerie tandis que le paiement des dépenses correspondantes revient aux SGAMI, alors que ces derniers gèrent l'ensemble des dossiers pour les personnels de la police nationale. Cette évolution n'a pas donné lieu à un transfert de personnels vers les SGAMI, qui estiment chacun à trois ETP en moyenne les moyens humains mis en œuvre pour gérer les dossiers de contentieux au profit de la gendarmerie.

---

<sup>164</sup> Le SGAMI Est et le commandant de région de gendarmerie nationale de la zone ont ainsi signé le 5 février 2016 un contrat de service relatif à l'exécution de la dépense zonale (plateforme Chorus GN).

<sup>165</sup> Dans les SGAMI, le Centre de Services Partagés (CSP) Chorus est chargé de l'exécution financière, en tout ou en partie, des programmes 152, 161, 176, 216, 303, 309 et 723 pour le compte des services de police, de gendarmerie et des préfectures situés dans le ressort de la zone de défense.

<sup>166</sup> Commandant de la région de gendarmerie des Hauts de France et de la zone de défense et de sécurité du Nord, *entretien avec la Cour des comptes*, 6 octobre 2020.

<sup>167</sup> Sur la base d'une note de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du 20 juillet 2015.

En l'absence de visibilité sur la procédure d'instruction de la protection fonctionnelle, les SGAMI interrogés dans le cadre de cette enquête n'ont pas émis le souhait d'assurer la plénitude de cette compétence. Toutefois, selon le SGAMI Île-de-France, la répartition actuelle des compétences empêche une approche « métier » harmonisée de l'instruction de la protection fonctionnelle des forces de sécurité intérieure, quand bien même, à raison de leurs spécificités opérationnelles, des traitements différenciés pourraient être retenus. Le SGAMI Sud-Ouest a calculé que le montant moyen des dépenses de protection fonctionnelle était plus élevé pour les gendarmes (1 500 €/agent) que pour les policiers (entre 800 € et 900 € par agent)<sup>168</sup>.

### **10 - Les personnels civils de la gendarmerie : une gestion prise en charge par les SGAMI**

La gestion des personnels militaires reste de la compétence exclusive de la DGGN, conformément au statut militaire et aux attributions respectives des ministres de l'intérieur et des armées. En revanche, la gestion des personnels civils et agents contractuels de la gendarmerie relève des SGAMI (recrutement, gestion et administration).

Les personnels civils du ministère de la défense en fonction au sein de la gendarmerie nationale au moment de son rattachement au ministère de l'intérieur représentent encore 600 agents en position de détachement en 2020 (cf. annexe 13), contre 2 200 en 2009. Cette décroissance est appelée à se poursuivre en fonction des départs à la retraite, des mobilités et des fins de détachement.

Une partie de la gestion des ressources humaines reste pilotée par l'échelon central (DGGN et secrétariat général), comme la politique des effectifs ou la gestion des rémunérations (par Agorh@-Solde).

La gestion des personnels civils ne fait pas l'objet de critiques ou de propositions d'amélioration particulières.

### **11 - Les ateliers automobiles : une mutualisation incomplète**

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur s'est traduit par une mutualisation progressive des ateliers de maintenance automobile, aboutissant à une rationalisation du réseau des centres de soutien automobile de la gendarmerie (CSAG) et des ateliers automobiles de la police nationale, qui représentent respectivement 80 % et 20 % des ateliers automobiles du ministère.

Les CSAG ont été placés pour emploi auprès des SGAMI, tout en restant sous l'autorité hiérarchique du commandant de gendarmerie. Ils ne relèvent donc des SGAMI que pour leur utilisation. Le fonctionnement de ces centres (ressources humaines, financement des

---

<sup>168</sup> Les textes s'appliquant ne sont pas identiques : décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017 relatif aux conditions et aux limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou ses ayants droit pour les policiers, et décret n° 2014-920 du 19 août 2014 relatif aux conditions et limites de la prise en charge par l'État de la protection fonctionnelle des agents publics pris en application de l'article L. 4123-10 du code de la défense pour les gendarmes.

investissements importants) reste de la responsabilité de la gendarmerie nationale<sup>169</sup>. En 2020, 68 d'entre eux, sur 97, dispensent un soutien mutualisé.

Les CSAG et ateliers SGAMI/police nationale utilisent le même système d'information, VULCAIN MI, ce qui permet le partage de plusieurs indicateurs, dont le taux de disponibilité du parc et les délais d'attente.

**Tableau n° 4 : taux de disponibilité des véhicules de 2012 à 2019 (en %)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PN	97,0	95,6	96,2	97,0	96,3	94	92,3	92,8
GN*	90,1	88,0	88,6	86,3	93,2	93,2	93,1	93,3

Source : rapports annuels de performance programme 152 et 176

\* En 2016, le programme 152 a modifié le mode de calcul de l'indicateur sur la base des travaux du SAELSI visant, notamment, à le faire converger avec celui du programme 176. L'unité de compte du numérateur et du dénominateur n'est plus le « véhicule », mais le « jour-véhicule », plus juste et mieux adapté pour rendre compte de la disponibilité.

La mutualisation entre les ateliers automobiles de la police et les garages de la gendarmerie doit ainsi permettre la rationalisation du maillage territorial. Dans le cadre du plan de disponibilité du parc automobile des forces de sécurité<sup>170</sup> et du volet relatif à l'entretien automobile du plan d'action SGAMI 2022<sup>171</sup>, l'amélioration de la maintenance du parc automobile doit reposer, d'une part, sur la conclusion de contrats de service au sein des ateliers automobiles des SGAMI et des CSAG et, d'autre part, sur des externalisations susceptibles de renforcer les capacités des ateliers et la disponibilité du parc.

Le soutien automobile est un sujet qui demeure toutefois particulièrement sensible pour la gendarmerie, à plusieurs égards.

En premier lieu, les véhicules constituent un des principaux outils des gendarmes et les crédits alloués en lois de finances apparaissent insuffisants au regard des besoins. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, la commission des finances du Sénat a estimé que, dans ce domaine, la situation de la gendarmerie nationale apparaît encore plus préoccupante que celle de la police nationale : 18 M€ supplémentaires (par rapport aux 42 M€ budgétés) auraient été nécessaires pour empêcher son parc de vieillir ou de voir son format réduit.

Ensuite, la DGGN estime que l'immobilisation d'un véhicule est systématiquement plus pénalisante pour une brigade de gendarmerie que pour un commissariat de police, au regard du volume des parcs automobiles respectifs de ces entités. L'ordre de priorité des réparations ne peut ainsi, selon elle, pas être uniquement celui de l'arrivée du véhicule à l'atelier.

<sup>169</sup> Les personnels des CSAG, majoritairement des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif, sont actuellement gérés directement par la direction du personnel militaire de la DGGN, et non par les commandants de région de gendarmerie.

<sup>170</sup> Circulaire NOR : INTF2102640C du 1<sup>er</sup> février 2021 du ministre de l'intérieur aux préfets de zone de défense et de sécurité

<sup>171</sup> Circulaire NOR : INTF2104229C du 15 février 2021 du secrétaire général du ministère de l'intérieur aux préfets de zone de défense et de sécurité sur la mise en œuvre du plan d'action SGAMI 2022.

Enfin, le maintien en condition opérationnelle des véhicules automobiles est une fonction de soutien qui, à défaut d'être intégrée dans la chaîne de la gendarmerie nationale, doit pouvoir à tout moment être mobilisée en cas d'opération urgente. D'ailleurs les ateliers automobiles des CRS n'ont jamais été mis à disposition du SGAMI, au regard de l'impact du maintien en conditions opérationnelles des véhicules sur l'activité de ces compagnies.

L'hypothèse d'un transfert aux SGAMI des agents des CSAG est ainsi particulièrement sensible pour la gendarmerie, et reviendrait en l'état actuel de l'organisation budgétaire à transférer de l'ordre de 1 000 personnels de la gendarmerie sur le programme 216. Néanmoins, la Cour, dans une logique de rationalisation des moyens, estime qu'une telle hypothèse devrait être privilégiée.

Le SAILMI et les SGAMI ont bénéficié au total du transfert d'environ 520 ETP de la gendarmerie, nombre souvent estimé insuffisant localement, certaines missions comme le contentieux ayant été transférées sans les ressources correspondantes. Les SGAMI doivent assurer un service équivalent, mais parfois différencié (en matière immobilière par exemple) au bénéfice des deux forces. Localement, ils s'appuient sur des structures mises à leur disposition pour emploi (comme les CSAG), cependant que la gendarmerie a conservé des capacités d'action propres, en matière d'achat par exemple. Cette organisation hybride est une conséquence de la préservation de l'identité militaire de la gendarmerie, et la condition, selon elle, du maintien de ses capacités de soutien opérationnel. Ces raisons paraissent légitimes ; elles aboutissent néanmoins à une organisation atypique et compliquent tant le pilotage que la recherche de gains d'efficience.

## **IV - Les gains de mutualisation restent difficiles à apprécier**

### **A - Des objectifs et des indicateurs à préciser**

Organiquement, la DEPAFI semble être la mieux placée pour mesurer la performance des fonctions de soutien et les gains résultant de leur rationalisation, même si celle-ci résulte souvent d'initiatives locales, à côté des marchés nationaux passés pour l'une ou l'autre force.

L'actuel tableau de bord stratégique tenu par la DEPAFI et alimenté par les SGAMI a cependant une orientation trop exclusivement financière pour rendre compte finement de la plus-value réelle des services mutualisés pour la gendarmerie. Par exemple, en matière immobilière, le taux de consommation des crédits de paiement est déconnecté de la réalité de l'avancement et de la qualité, des travaux, d'autant que les SGAMI n'ont pas la main sur les crédits correspondants, gérés sur les programmes 152 et 176.

Les indicateurs gagneraient donc à mieux distinguer, d'une part, le suivi de l'administration centrale de la performance proprement dite des SGAMI et, d'autre part, la qualité du pilotage budgétaire de celle des services rendus.

Les SGAMI sont désormais engagés dans un plan d'actions « SGAMI 2022 »<sup>172</sup>, consécutif au transfert au programme 216 de leurs crédits et emplois. Si la gouvernance des SGAMI demeure tripartite (secrétariat général, DGGN, DGPN), ce changement de portage budgétaire leur offre l'opportunité d'affirmer davantage leur rôle d'appui aux services déconcentrés et d'élargir leur offre de service. Le plan retient à cet effet trois axes : la qualité des prestations réalisées par les SGAMI, l'amélioration de la chaîne achat-logistique et le renforcement du rôle des SGAMI comme échelon de déconcentration (en matière de ressources humaines, d'immobilier, de numérique et de budget).

## B - Une méthode de mesure des mutualisations à compléter

L'estimation des gains et de l'efficacité attendus des mutualisations est le plus souvent rendue difficile par l'absence d'étude d'impact préalable. Or, des études d'impact préalables, fonctionnelles et non uniquement budgétaires, qui intègrent les effets attendus et les risques, apparaissent indispensables avant toute nouvelle décision de mutualisation entre les deux forces ou d'extension des dispositifs en place à d'autres acteurs (préfectures, services déconcentrés de l'État). Il en est de même en cas d'éventuels retours en arrière, qui peuvent s'avérer nécessaires. L'ensemble des parties concernées doit être associé à leur réalisation. Pour la DGGN, les mutualisations sont souvent annoncées comme des principes, trop théoriques, insuffisamment confrontés à la réalité et pas toujours évalués. L'évaluation *ex post*, également multicritères et partenariale, doit être systématisée.

Enfin, les prévisions d'économies budgétaires, lorsqu'elles existent, doivent être crédibles. Or, leur crédibilité apparaît parfois fragile, et ce, jusqu'au niveau du Parlement. Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2020, le Sénat a ainsi estimé à propos de la création du SAILMI, que les éléments transmis au rapporteur spécial « *ne permettent pas d'apprécier la crédibilité de la prévision d'économie attendue en 2020 (66 millions d'euros<sup>173</sup>) au sein du ministère de l'intérieur .../... En outre, la trajectoire d'économie prévue pour l'ensemble du ministère apparaît abusivement optimiste* »<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Le plan d'actions « SGAMI 2022 » a été présenté par le secrétaire général du ministère de l'intérieur dans un courrier aux préfets de zone de défense et de sécurité en septembre 2020.

<sup>173</sup> La présentation stratégique du projet annuel de performance du programme 216 indique que « *Le SAILMI devra permettre d'obtenir 66 M€ d'économies budgétaires à partir de 2020, grâce à une optimisation de l'organisation de la fonction et de sa gouvernance, et grâce à la professionnalisation de la chaîne achat, de la prescription à la logistique et les approvisionnements* ». En 2020, selon le secrétaire général du ministère de l'intérieur, 61,1 M€ d'économies budgétaires, portant à titre principal sur les marchés de fourniture de services et de prestations intellectuelles ainsi que sur l'informatique et les communications, ont pu être documentées.

<sup>174</sup> Sénat, *Rapport général fait au nom de la commission de finances sur le projet de loi de finances pour 2020 – Tome III Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales – Annexe n° 28a Sécurité*, 21 novembre 2019.

## **V - Un lien maintenu avec le ministère des armées en matière de soutien : la délégation de gestion cadre du 28 juillet 2008**

Engagée avant que le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur ait été décidé, afin de définir les conditions du soutien de la gendarmerie nationale par les services du ministère de la défense, la délégation de gestion cadre (DGC) signée le 28 juillet 2008 comportait initialement 35 annexes.

Les conditions d'exécution financière de cette délégation de gestion cadre sont propres à chacun des domaines de soutien (cf. annexe 14) et précisées dans les annexes correspondantes. Certaines prestations de soutien font l'objet de délégations de gestion comportant un transfert de la fonction d'ordonnateur des recettes et des dépenses (c'est par exemple le cas du soutien apporté par le service d'infrastructure de la défense).

Le ministère des armées continue d'affecter plus de 600 ETP au soutien de la gendarmerie, soutien mutualisé avec les autres armées, dans le cadre d'un contrat de service dont elle ne pourrait pas bénéficier ailleurs. Plus de dix ans après le transfert, son utilité se confirme et les dispositions de la délégation de gestion liées à l'ancrage militaire de la gendarmerie sont les plus actives et les plus consensuelles.

Les soutiens qui pouvaient être assurés par le ministère de l'intérieur, sans diminution du service, lui ont par ailleurs été progressivement transférés par le ministère des armées : exécution de la dépense hors titre 2, immobilier en métropole, contentieux, gestion RH des personnels civils autres que ceux du ministère des armées, soutien automobile, et achats.

La délégation a été renouvelée en 2015 dans sa rédaction d'origine hormis l'actualisation de l'annexe I sur l'immobilier, l'ajout de l'annexe XXXVI (soutien géospatial) et l'abrogation de trois annexes (contentieux, protection juridique et soutien de la DGGN). Elle est maintenant reconduite tacitement tous les ans sans limitation de durée.

En 2020, l'annexe IV relative à l'action sociale a été modifiée, actant la mutualisation du réseau de la gendarmerie avec celui des armées, conformément à la recommandation de la Cour. Des travaux sont en cours sur les annexes relatives à la santé, à la solde et aux archives. Cet « arrimage » au ministère des armées, cohérent au regard de l'unicité de la communauté militaire, permet à la gendarmerie de couvrir une partie de ses besoins en soutien.

## **VI - La mutualisation de la formation se limite à la formation continue**

### **A - Le caractère militaire de la formation initiale des gendarmes, obstacle majeur à un partage avec celle des policiers**

#### **1 - Une formation militaire qui façonne l'identité de la gendarmerie**

La formation initiale des militaires relève du ministère des armées et le statut militaire impose des cursus de formation spécifiques. Cette formation fait l'objet de deux annexes (Annexes X et XX) de la DGC du 28 juillet 2008.

Les officiers de gendarmerie et du corps technique et administratif sont formés en un lieu unique, l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) à Melun. La durée de la formation est de deux ans pour les élèves officiers issus du recrutement universitaire, et d'un an pour les lieutenants des grandes écoles militaires issus du recrutement direct et ayant choisi la gendarmerie. Cette formation alterne des périodes de formation militaire et tactique avec des immersions en unités opérationnelles et une spécialisation dans une dominante opérationnelle.

La formation des sous-officiers est répartie dans six écoles de gendarmerie (Montluçon, Chaumont, Chateaulin, Tulle, Dijon et Rochefort). La durée en école de cette formation a été modifiée à cinq reprises entre 2012 et 2020, dans une logique d'adaptation à la gestion des flux. Elle est désormais de huit mois, comme celle des gardiens de la paix depuis juin 2020, et suivie d'un stage d'application de quatre mois. La scolarité des élèves gendarmes, quel que soit leur corps d'appartenance, est organisée sur le plan pédagogique au niveau central par deux entités de la DGGN : la sous-direction des compétences et le commandement des écoles, qui assurent notamment la cohérence et la complémentarité des formations entre le corps des sous-officiers et celui des officiers.

Le caractère militaire de ces formations initiales, au cours desquelles les élèves gendarmes se voient dispenser un socle commun, empêche, selon la DGGN toute mutualisation, même partielle, avec celle de leurs homologues de la police nationale.

#### **2 - La formation initiale : des possibilités de coopération réduite**

Au-delà de la spécificité militaire de la formation des gendarmes, les dispositifs de recrutement et de formation des deux forces sont très fortement mobilisés. La croissance des incorporations en école (avec un pic atteint en 2016) n'a pas été accompagnée d'une croissance des budgets de formation qui sont, dans la police comme dans la gendarmerie, en légère baisse depuis 2018 (respectivement - 1,5 M€ et - 0,8 M€, pour des montants de crédits alloués à la formation initiale en loi de finances initiale 2020 de 17,9 M€ et 13,1 M€).

Entre 2010 et 2020, le nombre de gendarmes (sous-officiers et officiers), incorporés en école est passé de 2 344 à 3 833 (+ 63%)<sup>175</sup>. Sur la même période, le nombre de policiers (gardiens, officiers et commissaires), hors adjoints de sécurité (qui sont en moyenne entre 2 500 et 3 000 par an à entrer en formation pour douze semaines), a crû de 1 638 à 3 950 (+ 241%)<sup>176</sup>.

Dans la police, le dispositif de formation initiale est plus éclaté que dans la gendarmerie, en raison de l'existence de neuf écoles pour les gardiens de la paix, mais également, du fait que les commissaires et les officiers ne sont pas formés sur les mêmes sites (respectivement Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et Cannes-Écluses) de l'école nationale supérieure de police (ENSP). Cette séparation, hormis quatre semaines communes en début d'incorporation, complique l'émergence d'une culture commune au sein de la police nationale. Pour y remédier, le député Christophe Naeghelen préconisait, en 2019<sup>177</sup>, de créer une académie de police commune aux trois corps de police existants, (à laquelle sont favorables également les trois organisations syndicales de la police nationale rencontrées dans le cadre de cette enquête).

Au regard des difficultés qu'il présente, le sujet de la formation initiale des gendarmes et des policiers n'est jamais abordé sous l'angle de la mutualisation. Ainsi, le rapport le plus récent en la matière, publié en septembre 2020 par l'IGA, l'IGN et l'IGPN<sup>178</sup>, pourtant très documenté, n'évoque pas cette perspective.

## **B - Des formations continues communes pourraient être développées**

### **1 - Une formation désormais coordonnée par la DRH du ministère de l'intérieur**

La coordination de la formation entre la police et la gendarmerie relève de la DRH du ministère de l'intérieur. Sa politique en la matière s'inspire de travaux collaboratifs menés par sa sous-direction du recrutement et de la formation, la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN) et la sous-direction des compétences de la direction du personnel militaire (DPM) de la gendarmerie nationale.

La conception des plans ministériels de formation successifs concertés entre ces trois services depuis 2017 atteste d'un progrès en matière de partage d'informations et de bonnes pratiques, de mutualisations de formations ou de contenus, à chaque fois que cela est jugé pertinent. Auparavant, chaque « périmètre » du ministère (secrétariat général, gendarmerie et police) définissait son propre schéma directeur, qu'elle déclinait annuellement en plan de formation.

---

<sup>175</sup> Hors 5 000 gendarmes adjoints volontaires par an en formation six à treize semaines selon leur emploi.

<sup>176</sup> Sénat, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020 – mission Sécurités*, 21 novembre 2019.

<sup>177</sup> Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale*, 3 juillet 2019.

<sup>178</sup> IGA, IGN, IGPN, *Audit relatif à l'adéquation des formations initiales en école aux besoins des forces de police et de gendarmerie nationales*, septembre 2020.

## **2 - Un plan ministériel de formation qui prévoit d'ores et déjà des modules mutualisés**

Le plan ministériel de formation pour 2020 comprend une première partie commune aux trois périmètres du ministère. Ce tronc commun résulte de la volonté partagée de rapprocher les formations proposées aux agents et militaires afin de promouvoir une culture commune au sein du ministère de l'intérieur : il recense les actions de formation mutualisées, réparties selon les axes identifiés dans le document d'orientation, qui précise la politique ministérielle de formation pour la période 2018-2020.

Ainsi, des actions de formation communes sont proposées aux agents issus des deux forces de sécurité dans des domaines tels que : la lutte contre le terrorisme, la sécurité au quotidien, l'asile et l'immigration, la gestion de crise et la prévention des risques, la transformation numérique, la relation avec l'utilisateur et la mutualisation (démarches et outils communs). Elles représentent un tiers des formations communes, mais moins de 5 % des actions de formation uniquement dédiées à l'une ou l'autre des forces. Ces dernières sont spécifiques, jusque dans leur présentation, et cela quant aux publics visés, au nombre de places proposées et aux corps concernés, ce qui traduit sans doute une recherche de terrains communs peu développée.

## **3 - Motocyclistes et unités cynotechniques : des mutualisations souhaitables en matière de formation continue**

Certaines spécialités au sein des forces de sécurité intérieure sont communes à la police et à la gendarmerie. C'est le cas en particulier des motards et des équipes cynotechniques. De prime abord, il semblait donc intéressant, pour des considérations tant budgétaires que d'harmonisation ou, à défaut, de fertilisation croisée des pratiques, d'envisager une mutualisation des centres de formation correspondants.

Un rapport de l'IGA consacré à ces deux spécialités, ainsi qu'à la formation relative aux interventions en montagne, en 2018<sup>179</sup>, conclut au caractère inopportun, d'un strict point de vue budgétaire, du regroupement des centres de formations sur un site unique pour les deux forces. Le rapport considère que, compte tenu des contraintes qui pèsent sur leurs budgets d'investissement respectifs, l'utilisation de crédits d'investissement pour de telles opérations aurait un effet d'éviction difficile à expliquer aux personnels et à leurs représentants. Pour autant, des pistes de progrès ont été identifiées, telles une uniformisation du contenu et de la périodicité des recyclages des motocyclistes, afin de pouvoir optimiser l'emploi des formateurs et des stagiaires.

Dans le domaine de la cynotechnie, l'emploi des équipes n'est pas similaire dans les deux forces, la police nationale expérimentant par exemple le développement de nouvelles pratiques, comme l'odorologie. Si les pratiques de mutualisation de l'emploi opérationnel des équipes cynophiles existent, elles peuvent encore être renforcées. Toutefois, ce domaine illustre la nécessité d'études d'impact préalables à toute mutualisation pour en évaluer les coûts et les perspectives de gains.

---

<sup>179</sup> IGA, *La mutualisation des centres nationaux de formation des unités cynotechniques, motocyclistes et montagne des forces de sécurité*, février 2018.

#### **4 - Aller plus loin : du maintien de l'ordre au partage d'analyses stratégiques**

Les interlocuteurs du ministère de l'intérieur rencontrés par la Cour ont exprimé de manière unanime le souhait de favoriser le travail en commun entre les deux forces, ainsi que le besoin de développer des opportunités de contact et de partage en dehors des situations de crise, au sujet des opérations de maintien de l'ordre par exemple. Le développement de formations communes, pour approfondir leur connaissance mutuelle et échanger les bonnes pratiques, apparaît indispensable. Le Livre blanc de la sécurité intérieure évoque le besoin d'un lieu de réflexion stratégique, qui pourrait prendre la forme d'une académie de la sécurité intérieure, dont la vocation première serait de proposer des analyses et des formations de haut niveau, à destination des hauts gradés de chaque force.

Dans le domaine opérationnel, un sujet se prête particulièrement aujourd'hui à des formations communes, celui du maintien de l'ordre. En la matière, la formation initiale et le savoir-faire sont différents entre les deux forces (cf. chapitre I, III-F)), alors qu'un schéma national du maintien de l'ordre a été élaboré et publié en 2020, et que les forces mobiles interviennent souvent conjointement<sup>180</sup>.

Par ailleurs, la gendarmerie nationale dispose, avec son Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier, d'un lieu de formation (créé au lendemain des troubles à l'ordre public de mai 1968) adapté et pouvant accueillir des formations. Devenu un pôle d'excellence de la gendarmerie, il accueille chaque année 13 000 à 15 000 stagiaires, dont de nombreux gendarmes et policiers étrangers (600 par an, soit environ 5 % du volume de stagiaires), en stage mais également en tant que formateurs, ou des personnels d'autres institutions, publiques ou privées, pour un total d'environ 500 civils formés. La capacité d'accueillir davantage de stagiaires de la police nationale existe donc déjà. De surcroît, le Livre blanc de la sécurité intérieure met en avant le fait que les enjeux de la formation continue pour les policiers et les gendarmes sont majeurs, et qu'elle constitue un élément déterminant de l'efficacité et de la qualité dans l'exercice de cette mission.

La Cour estime donc le contexte propice à l'étude de la mise en place de formations continues communes en matière de maintien de l'ordre, qui ont été amorcées en 2021.

---

<sup>180</sup> Mais avec certains matériels lourds propres à chaque force (camion anti-émeute pour la police, blindé pour la gendarmerie).

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur n'a pas fait l'objet d'étude d'impact et aucun objectif pluriannuel d'économies budgétaires n'a été précisément défini à cette occasion. Le ministère de l'intérieur aurait néanmoins été fondé à formaliser un plan de rationalisation et de mutualisation.*

*Dans plusieurs domaines, une mutualisation de structures apparaissait réalisable dans le respect du statut militaire de la gendarmerie. La mutualisation et la rationalisation des fonctions et des moyens de soutien entre les deux forces ont été menées de manière volontaire, mais sur la base d'objectifs de principe et sans traduction chiffrée, à la faveur de la création de nouveaux services mutualisés.*

*La direction de la coopération internationale, mutualisée entre police et gendarmerie, a permis à cette dernière de se positionner sur un sujet sur lequel elle pesait peu au ministère des armées, la police nationale conservant toutefois une capacité d'action propre dans ce domaine au sein de la direction centrale de la police judiciaire.*

*Fonction support mutualisée, le service des technologies de l'information de la sécurité intérieure (ST(SI)<sup>2</sup>) s'appuie sur la capacité d'initiative reconnue de la gendarmerie dans le domaine du numérique et de la lutte contre la cybercriminalité. En dix ans il a permis, au-delà des décloisonnements de fichiers initialement non partagés, de développer des solutions novatrices au profit des deux forces, en particulier des projets de terminaux mobiles. Il est désormais rattaché fonctionnellement à une nouvelle direction du numérique (DNUM) qui devra veiller à prendre en compte les besoins opérationnels des forces de sécurité.*

*La police technique et scientifique (PTS), dont l'activité s'est considérablement développée, semble également propice aux mutualisations et aux synergies. Mais les deux forces sont porteuses de visions différentes et sont structurées chacune en conséquence. La création, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, d'un service à compétence nationale de la PTS de la police nationale est une expérimentation qui pourrait amener la création, à terme, d'un service à compétence nationale pour l'ensemble de la PTS des deux forces de sécurité, préconisé par le Livre blanc de la sécurité intérieure et recommandé par la Cour.*

*Dans le champ du soutien proprement dit, au niveau central, le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) est le principal outil de mutualisation au bénéfice des deux forces.*

*Localement, la création en 2014 des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), par extension des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), s'est inscrite dans une logique de mutualisation renforcée permettant d'intégrer la fonction support de la gendarmerie. Les ETP de la gendarmerie ne représentaient cependant que 4 % de leur effectif total en 2019, et certaines missions ont été transférées aux SGAMI sans les ressources correspondantes. Les SGAMI doivent assurer aux deux forces un service le plus souvent équivalent, mais parfois différencié (en matière immobilière en particulier, dans la mesure où la DGGN garde la main sur la programmation des opérations). Ils s'appuient localement sur des structures mises à leur disposition pour emploi, la gendarmerie conservant par ailleurs une certaine autonomie de fonctionnement. Ce mode d'organisation hybride est à la fois la conséquence et la condition de la préservation de l'identité militaire de la gendarmerie et de ses capacités de soutien opérationnel.*

*Les études d'impact préalables, multicritères et non uniquement budgétaires, qui ont jusqu'à présent fait défaut, apparaissent indispensables avant toute nouvelle décision d'approfondissement ou d'extension de la mutualisation.*

*De nouvelles mutualisations pourraient être développées dans le domaine de la formation, au bénéfice d'un renforcement tant de la connaissance mutuelle que des synergies opérationnelles. Si le caractère militaire de la gendarmerie demeure un obstacle majeur à l'instauration d'une formation initiale commune, le contexte est néanmoins favorable à des formations continues partagées, dans le domaine du maintien de l'ordre en particulier.*

*La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :*

- 7. faire évoluer les missions et les moyens de l'UCOFI pour améliorer le pilotage et la gestion des forces d'intervention spécialisées (DGGN, DGPN, préfecture de police) ;*
  - 8. en s'appuyant sur la mise en place du service national de la police scientifique, construire un dispositif de pilotage unifié de l'ensemble de la police technique et scientifique, en maintenant au meilleur niveau tant les capacités de traitement de masse que l'expertise hautement spécialisée (DGGN, DGPN) ;*
  - 9. réaliser préalablement à toute nouvelle décision de mutualisation une étude d'impact partagée et multicritères, et définir les éléments d'évaluation ex post (SG, DGGN, DGPN) ;*
  - 10. développer des formations communes aux gendarmes et aux policiers en matière de maintien de l'ordre (DGGN, DGPN, DRH du ministère de l'intérieur).*
-



# **Chapitre III**

## **Le rattachement a bénéficié aux personnels mais réduit les marges budgétaires de la gendarmerie**

En 2019, les effectifs de la gendarmerie comprenaient 99 086 ETPT<sup>181</sup>, soit 94 272 militaires (6 302 officiers, 75 528 sous-officiers et 12 442 gendarmes adjoints volontaires) et 4 814 personnels civils (cf. annexe 15 sur l'évolution depuis 2009).

### **I - Les personnels de la gendarmerie ont bénéficié du rattachement au ministère de l'intérieur**

Publié au printemps 2008, le rapport *Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* rédigé par un groupe de travail conjoint aux ministères de la défense et de l'intérieur répondait à la commande du Président de la République « *d'identifier les écarts et faire toute proposition pour les gommer en respectant la dualité des statuts* »<sup>182</sup> entre les deux forces, dans la perspective de rassembler dans un même ministère la police et la gendarmerie. Ce rapport concluait que les travaux conduits en moins de trois mois permettaient de « *fixer les contours de ce que l'on peut qualifier « d'équilibre général » actuel dans le traitement par l'État des fonctionnaires et militaires des deux forces même si les réformes en cours, et certaines à venir, devront conduire à améliorer, sur certains points cet équilibre* ».

---

<sup>181</sup> Données issues du rapport annuel de performance 2019.

<sup>182</sup> Discours prononcé le 29 novembre 2007 à la Grande Arche de la Défense par M. Nicolas Sarkozy.

## A - Un mécanisme de parité globale

La recherche d'une « parité » globale de traitement entre les personnels des deux forces de sécurité intérieure est la voie qui a été suivie dans le cadre de ce rattachement, en application d'un principe de parité remontant à 1949 et désigné sous le nom de « parité Queuille<sup>183</sup> ». Les particularités de chaque force (règles statutaires, parcours de carrière, règles de gestion, etc.) militent pour rechercher, plus qu'une parité, une équité globale de traitement.

Les réformes<sup>184</sup> adaptées à chaque force, ces dix dernières années, ont permis d'améliorer la lisibilité et l'attractivité des parcours de carrière et entraîné la revalorisation des rémunérations des personnels.

Les plans d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE, puis PAGRE rénové), issus des travaux du rapport de 2008, constituent une étape importante dans la réalisation d'une équité globale de traitement entre les deux forces. Ainsi, entre 2009 et 2012, le PAGRE rénové a permis, au travers de carrières-types comparables, d'améliorer sensiblement le déroulement de carrière des sous-officiers et des officiers de gendarmerie pour les rendre davantage attractifs.

En 2016, la transposition du protocole parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR) aux corps en tenue de la fonction publique et aux militaires, conduisant notamment à une révision pluriannuelle (jusqu'en 2022) des grilles indiciaires et à la perspective d'un avancement jusqu'au grade d'adjudant pour la gendarmerie nationale et de brigadier pour la police nationale, s'est faite dans le souci de préserver le juste positionnement des différents corps et grades militaires au regard des avancées obtenues dans les différentes catégories de la fonction publique. Ainsi, les bornages sont restés identiques entre le corps de sous-officiers de gendarmerie et le corps d'encadrement et d'application de la police, respectant le principe de la parité Queuille.

En octobre 2015, dans un contexte de lutte contre le terrorisme et contre la délinquance, le Président de la République a décidé de valoriser l'engagement permanent des forces de sécurité. La gendarmerie et la police nationales ont bénéficié chacune d'un protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers (PVCCM) signé en avril 2016. Les protocoles ont été élaborés dans le respect d'un équilibre global de traitement entre les deux forces et de leurs différentes institutions.

Le PVCCM de la gendarmerie a ainsi permis de :

- améliorer l'engagement opérationnel des militaires de la gendarmerie par la revalorisation de primes de sujétions spéciales (certaines étant communes avec la police nationale, telle l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP)),
- valoriser les efforts de formation et l'exercice des métiers de la police judiciaire, ainsi que la détention de certaines qualifications (compétences rares en matière de criminalistique, cybercriminalité, NRBC<sup>185</sup>, explosif, engin-blindé...),

---

<sup>183</sup> La parité Queuille renvoie à un arbitrage ministériel de 1949 assurant aux gendarmes et aux policiers une parité stricte en matière de situation indiciaire et de rémunération.

<sup>184</sup> Réforme « corps et carrière » dans la police nationale et PAGREs dans la gendarmerie.

<sup>185</sup> Nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

- reconnaître les responsabilités exercées notamment par l'élargissement du périmètre des emplois éligibles à l'indemnité de fonctions et de responsabilités (IFR) à certains emplois opérationnels et le repositionnement de l'encadrement supérieur de la gendarmerie au regard des évolutions intervenues dans les corps A+<sup>186</sup> en matière de grade à accès fonctionnel (GRAF)<sup>187</sup>.

Il revalorise les grilles indiciaires, permet la conservation du différentiel positif des grilles indiciaires précédemment détenu si tel était le cas et fixe un ensemble de mesures indemnitaires catégorielles, destinées à valoriser les responsabilités exercées, les efforts de formation et les qualifications détenues. Surtout, il entraîne un nouveau repyramidage des corps :

- promotion au grade de maréchal des logis-chef et au grade d'adjudant de 8 200 gendarmes titulaires de la qualité d'agent de police judiciaire,
- avancement semi-automatique, à 25 ans d'ancienneté de service, au grade d'adjudant au bénéfice des sous-officiers du grade de gendarme ayant démontré leur valeur (ASA 25),
- augmentation des effectifs de généraux (2,1 % des officiers en 2021 contre 0,6 % en 2012) et des colonels (8,6 % des officiers en 2021 contre 5,9 % en 2012),
- transformation de l'échelon fonctionnel du grade de colonel en échelon spécial (ouvert à 20 % du grade),
- création d'un 5<sup>ème</sup> échelon dans le grade de lieutenant-colonel et augmentation de 7 % à 10 % du grade du nombre de lieutenant-colonel éligibles à l'échelon exceptionnel.

## 1 - Les parcours professionnels et la rémunération

Par construction, la stricte parité entre les corps de la police nationale et ceux de la gendarmerie nationale ne peut être atteinte. En effet, la police nationale comporte trois corps : corps d'encadrement et d'application (catégorie B), corps de commandement (catégorie A) et corps de conception et de direction (catégorie A+). La gendarmerie nationale n'en comprend que deux : sous-officier (catégorie B) et officier (catégorie A et A+), ce corps étant l'équivalent du regroupement des corps de catégorie A et A+ de la police.

### *a) Une évolution des grilles indiciaires des gendarmes, identique à celles des sous-officiers et officiers des armées*

Par construction, en application du statut général des militaires (codifié au livre 1<sup>er</sup> de la quatrième partie du code de la défense), les grades des gendarmes sont statutairement identiques à ceux des militaires de l'armée de terre, avec les mêmes appellations (hormis celle de sergent et sergent-chef, remplacées par gendarme et maréchal des logis-chef) à celles de l'armée de l'air et de l'espace et de l'armée de terre.

---

<sup>186</sup> Si formellement l'appellation « catégorie A+ » n'est pas définie, elle désigne officieusement les corps et cadres d'emplois ayant vocation à occuper des emplois de direction dans la fonction publique.

<sup>187</sup> Un GRAF est un grade supplémentaire, c'est-à-dire une grille de rémunération supérieure, dont l'accès est conditionné à l'exercice de fonctions spécifiques pendant un certain nombre d'années.

Les évolutions des grilles indiciaires conduisent également à un point d'atterrissage commun, comme par exemple dans le cadre de la mise en œuvre du protocole PPCR entre 2016 et 2022, même si le rythme de mise en œuvre peut varier parfois (cf. annexe 16).

Le principe de parité entre les deux forces de sécurité intérieure trouve alors difficilement à s'appliquer avec une organisation statutaire différente au sein de la police nationale<sup>188</sup>.

L'analyse des grilles indiciaires et statutaires et de leur évolution jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (date de fin de mise en œuvre du protocole PPCR), permet toutefois d'établir quelques constats en la matière.

En catégorie B, la grille indiciaire des sous-officiers de la gendarmerie est alignée sur celle des sous-officiers de l'armée de terre, même si elles ne sont pas exactement comparables, le grade de gendarme prenant place entre le grade de sergent et celui de sergent-chef. Ces grilles indiciaires sont néanmoins identiques à partir du grade de sergent-chef – échelle de solde n° 4/maréchal des logis-chef. Si l'échelle indiciaire et le nombre d'échelons sont identiques en pied de corps (soit pour le premier grade) à ceux de la grille des gardiens de la paix, les évolutions diffèrent ensuite pour les autres grades, de même que le nombre (hormis pour le deuxième grade) et la durée de déroulement de ces échelons.

En catégorie A, les grilles indiciaires des officiers de la gendarmerie sont semblables à celles des officiers de l'armée de terre. En raison de la différence du nombre de corps, elles sont en revanche difficilement comparables, hormis en termes de bornes, avec celles de la police nationale, même s'il existe une forme d'équivalence entre le corps de commandement de la police nationale et les grades de lieutenant à lieutenant-colonel dans la gendarmerie nationale. Pour ce qui concerne le corps de conception et de direction de la police nationale, l'échelonnement indiciaire est beaucoup plus étendu, rendant difficile toute comparaison avec les officiers de la gendarmerie, hormis pour la borne supérieure (l'échelle de commissaire général terminant au même indice que celle de général de division).

Même si la parité entre les deux forces n'est pas stricte, les grilles indiciaires de la gendarmerie nationale, sorties depuis 2011 du champ de compétence du ministère de la défense, sont modifiées en fonction des évolutions de celles des policiers. Ces grilles évoluent ainsi le plus souvent de manière anticipée par rapport à celle des différentes armées, qui s'alignent dessus, mais avec un décalage temporel (cf. annexe 17).

La gendarmerie, en bénéficiant des avancées issues des négociations sociales du ministère de l'intérieur avec les policiers, est devenue en quelque sorte la « locomotive » du ministère des armées en matière d'avancées statutaires.

---

<sup>188</sup> Pour mémoire, les gendarmes ne bénéficient pas d'heures supplémentaires, contrairement aux policiers.

*b) Un régime indemnitaire de la gendarmerie tirant parti de celui des policiers*

Le mouvement de simplification des primes engagé avec la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)<sup>189</sup>, qui a pour but de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire, n'a pour l'instant pas été étendu aux fonctionnaires des forces de sécurité intérieure. Lors de sa mise en place, il avait vocation à devenir le nouvel outil indemnitaire de référence, applicable, comme le mentionne l'article 1<sup>er</sup> du décret du 20 mai 2014, à tous les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984, sans être réservé à la filière administrative comme c'était précédemment le cas pour la prime de fonctions et de résultats (PFR). Si le principe d'une adhésion généralisée, à l'horizon 2017, avait été posé à l'article 7 du décret du 20 mai 2014, les corps actifs ont toutefois été exclus de la mise en œuvre du RIFSEEP.

Bien qu'ils aient en commun certaines composantes qui ont été harmonisées, les régimes indemnitaires des policiers et des gendarmes sont différents. Cette différence tient principalement à la compétence partagée entre le ministère des armées et le ministère de l'intérieur sur les forces de la gendarmerie nationale, contrairement à la police nationale. Ainsi la gendarmerie reste attachée au régime indemnitaire de la communauté militaire. La gendarmerie se verra appliquer la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), déployée entre 2021 et 2023. Visant à simplifier le régime indemnitaire des militaires, elle se traduira par la mise en place de huit dispositifs rémunérant chacun une seule sujétion (par exemple l'état militaire, la mobilité géographique ou l'engagement opérationnel), en lieu et place des 170 primes et indemnités différentes actuellement en vigueur (cf. annexe 18).

Seules les indemnités dites « de police » sont communes aux deux forces. Ainsi, compte tenu des caractéristiques spécifiques de la police et de la gendarmerie et de la nature fondamentalement différente des dispositifs indemnitaires, les évolutions de rémunération entre les policiers et les gendarmes s'apprécient non en une parité point par point, mais en une « parité globale ». Cette « parité globale » ne s'applique pas en matière indicielle, mais bénéficie aux gendarmes en matière indemnitaire, les avancées dans ce domaine consécutives à des négociations menées entre les syndicats de police et le ministre de l'intérieur étant systématiquement appliquées aux gendarmes, éventuellement avec un léger décalage. Parmi ces avancées peut être citée la revalorisation du taux de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) des personnels des CRS et des EGM par l'arrêté du 23 janvier 2018 et la transposition du protocole d'accord dit « gilets jaunes » du 19 décembre 2018 de la police nationale.

La prime de haute technicité, créée pour la gendarmerie nationale en 2016 dans le cadre du PVCCM, n'a en revanche pas été déclinée au bénéfice de la police nationale. D'un montant de 200 € bruts par mois, cette prime est attribuée pour fidéliser certains sous-officiers de la gendarmerie ayant des compétences très particulières<sup>190</sup>. Les impacts budgétaires de ces mesures dans la gendarmerie sont détaillés au point II du présent chapitre.

<sup>189</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

<sup>190</sup> Pour l'obtenir un sous-officier doit détenir une qualification listée à l'annexe de l'Instruction n° 85219 du 28 décembre 2017 relative à la haute technicité des sous-officiers de gendarmerie et à la prime afférente. Sont en particulier concernés les domaines de l'identification criminelle, de la délinquance économique et financière, de la délinquance liée aux nouvelles technologies et de la sûreté.

*c) Des parcours professionnels attractifs*

En 2020, les pyramidages de la gendarmerie et de la police sont assez proches, en particulier la répartition entre officiers et sous-officiers par rapport à celle constatée entre cadres de police (commandants et commissaires) et membres du corps d'encadrement et d'application.

**Tableau n° 5 : répartition des emplois autorisés en 2020 par corps dans la police et la gendarmerie**

<i>Police nationale</i>	% des effectifs autorisés	<i>Gendarmerie nationale</i>	% des effectifs autorisés
<i>CEA*</i>	73,2	Sous-officiers	71,7
<i>Hauts fonctionnaires, CCD* et CC*</i>	6,1	Officiers	6,1
<i>Personnels techniques et administratifs</i>	13,1	Personnels techniques et administratifs, dont CSTA	10,2
<i>Adjoins de sécurité</i>	7,6	Gendarmes adjoints volontaires	11,9

\*CEA : corps d'encadrement et d'application ; CCD : corps de conception et de direction ; CC : corps de commandement  
Source : PAP 2020 mission sécurité

Toutefois, cette répartition ne rend pas compte précisément des taux d'encadrement dans les unités de police ou de gendarmerie, dans la mesure où, dans les grades supérieurs, les agents de catégorie B sont amenés à assurer des responsabilités d'encadrement et où, à l'inverse, tous les agents de catégorie A n'exercent pas des fonctions d'encadrement.

Depuis 2009, plusieurs indices de convergence quant à l'évolution des parcours de carrière entre les deux forces peuvent être relevés :

- le respect de bornages identiques des grilles indiciaires entre corps des sous-officiers de gendarmerie et corps d'encadrement et d'application (hormis pour l'emploi fonctionnaire de Major RULP, sans équivalent dans la gendarmerie) ;
- un principe de reconnaissance d'un avancement semi-automatique à partir de 25 ans d'ancienneté de service dans les corps de sous-officiers (ASA 25) ;
- une recherche d'équilibre entre accès aux grades à accès fonctionnels (GRAF) pour la police nationale et augmentation des volumes d'officiers généraux.

Néanmoins, outre l'organisation en deux ou trois corps, la répartition des services sur le territoire engendre des différences ayant des incidences sur les parcours de carrières de leurs personnels. Ces différences organisationnelles emportent des conséquences directes sur les taux d'encadrement, le tempo des promotions, la progression fonctionnelle, la mobilité et, *in fine*, sur la construction des parcours.

Les mesures de politique de ressources humaines et de gestion mises en œuvre par la gendarmerie nationale concernent essentiellement le maintien des équilibres relatifs aux taux d'encadrement et aux niveaux de compétences.

Le principe général prévalant au sein de la gendarmerie vise à satisfaire le besoin fonctionnel et l'adéquation entre le grade détenu et la fonction exercée. Entre 2010 et 2020, le nombre d'unités et leurs volumes d'effectifs ont été renforcés pour faire face à un contexte de crises multiples. Ont été renforcées les unités d'intervention (les effectifs des PSIG sont passés

de 3 466 sous-officiers en 2015 à 3 893 sous-officiers en 2020), la gendarmerie départementale (ses effectifs sont passés de 38 730 à 46 727 entre 2015 et 2020) et les offices centraux<sup>191</sup> notamment. D'autres ont été créées : 157 pelotons d'interventions et de surveillance de la gendarmerie (PSIG) « Sabre », 13 antennes du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (AGIGN), 22 pelotons spécialisés de protection de gendarmerie (PSPG) notamment. Certaines créations d'unités relèvent d'ailleurs d'un processus de mutualisation des forces de sécurité intérieure : GIR, ST(SI)<sup>2</sup>, BAIN, SAILMI, SGAMI.

Ces modifications ont suscité des besoins d'encadrement et ont impliqué le développement et l'entretien de compétences nouvelles ou renforcées (technicité liée aux modalités d'intervention, développement et utilisation des nouvelles technologies, nouvelles pratiques du renseignement territorial, ...). La DGGN considère que « *sur ces deux points, le levier de l'avancement, assorti à la formation, a permis d'assurer le maintien d'une pyramide fonctionnelle performante et la juste valorisation des personnels détenteurs de qualifications nécessaires à l'exercice de leur mission, des responsabilités à exercer et de leur perspective d'évolution professionnelle* ».

S'agissant plus particulièrement des officiers, l'exercice de comparaison est d'autant plus délicat qu'au seul corps des officiers de gendarmerie correspondent deux corps de la police nationale. Si les officiers des grades de sous-lieutenant à commandant non fonctionnels ne sont pas considérés comme A+, ils occupent dès leur sortie de l'EOGN des responsabilités d'encadrement et de commandement au sein des unités élémentaires, ce qui n'est pas systématiquement le cas dans la police.

La montée en puissance de l'encadrement supérieur de la police nationale en 2016 par la mise en œuvre du GRAF de commissaire général a conduit à ajuster le volume des officiers supérieurs de la gendarmerie, dans le respect des grands équilibres voulus par le ministre de l'intérieur entre les deux forces. Le protocole du 11 avril 2016 a donc prévu l'augmentation progressive du nombre de généraux et de colonels sur la période 2017-2022 grâce à des taux de promotion adaptés<sup>192</sup>.

L'évolution des parcours de carrière des cadres reste cependant marquée par des différenciations, difficiles à apprécier du fait des deux systèmes différents mis en place pour l'accès à la catégorie A. En effet, les commissaires bénéficient de la possibilité d'entrer dans la carrière à un niveau (indiciaire) équivalent à celui des officiers supérieurs, alors que les officiers de gendarmerie démarrent la leur au grade de lieutenant. Cette différence explique notamment que seuls 25 % des officiers recrutés directement pourront accéder au grade de général quand, en théorie, tous les commissaires de recrutement direct sont destinés à atteindre le grade de commissaire général, sous réserve d'en remplir les conditions. S'agissant de la durée de carrière, la limite d'âge est fixée à 60 ans pour les officiers de la gendarmerie nationale, contre 60 à 62 ans pour les commissaires, avec possibilité de prolongation jusqu'à 65 ans.

---

<sup>191</sup> Sur l'ensemble des offices centraux (OCLAESP, OCLTI, OCLHGCG, OCLDI), le nombre des personnels est passé de 193 à 336 entre 2010 et 2020.

<sup>192</sup> Cibles 2022 : 900 chefs d'escadron, 810 lieutenants-colonels, 600 colonels, 160 officiers généraux.

Par comparaison avec les autres officiers du ministère des armées, en 2018, 87,4 % du recrutement des officiers dans la gendarmerie résultent de la promotion interne, proportion très sensiblement supérieure à celle constatée dans l'ensemble des armées (38,9 %) <sup>193</sup>.

Ainsi de façon générale, même si les situations de début et de fin de carrière sont relativement proches entre police et gendarmerie, sur le plan indiciaire, les trajectoires internes propres à chaque population diffèrent.

#### *d) Un dispositif de passerelles entre les deux forces peu utilisé*

La loi n° 2009-972 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a établi une passerelle statutaire mise en œuvre depuis 2011 entre les grades de gendarme et de gardien de la paix. Cette procédure annuelle permet de proposer 50 postes chaque année dans les formations administratives métropolitaines, essentiellement en unité territoriale, mais aussi en peloton de surveillance et d'intervention et escadron de gendarmerie mobile (cf. annexe 19).

En neuf ans, la passerelle a permis le passage de 337 gendarmes vers la police et, de 176 policiers vers la gendarmerie <sup>194</sup>, soit un total de mouvements égal à un peu plus de la moitié de ce qui était autorisé.

Les motivations des candidats pour effectuer ce passage sont essentiellement géographiques. Le dispositif, dont le solde est négatif pour la gendarmerie, s'avère chronophage, pour un bénéfice incertain.

Les syndicats de policiers rencontrés sont favorables à ce dispositif, tout en regrettant qu'il soit limité aux agents du premier grade de la catégorie B. Le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI) considère qu'il n'y a aujourd'hui pas de volonté de le faire fonctionner, et avait demandé un dispositif identique pour les officiers, considérant que « *les officiers de gendarmerie exercent aujourd'hui des fonctions qui auparavant étaient occupées par des policiers, sans que l'inverse soit vrai* ». Le Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN) regrette pour sa part qu'un gendarme souhaitant exercer dans la police (dans le cadre du dispositif de passerelle ou au sein d'un office mixte) passe par des étapes devant ses pairs, parfois intimidantes, alors que ce dispositif est dans l'intérêt de l'ensemble des parties.

Si la question du déplafonnement du nombre de personnes concernées peut se poser, notamment dans l'hypothèse de nouvelles évolutions des zones de compétences entre police et gendarmerie qui pourrait amener à imaginer une forme de passerelle systématique en cas de transfert, la DGGN estime qu'il n'est pas envisageable de l'ouvrir à d'autres grades, dans la mesure où, la gendarmerie étant une force armée, la formation militaire est essentielle à l'exercice de responsabilités d'encadrement.

---

<sup>193</sup> Haut comité d'évaluation de la condition militaire, *13<sup>ème</sup> rapport – Revue annuelle de la condition militaire*, décembre 2019.

<sup>194</sup> Source : DGGN.

## **B - Une identité militaire de la gendarmerie préservée**

La préservation de l'identité militaire des gendarmes, qui figurait explicitement comme l'un des objectifs accompagnant son rattachement au ministère de l'intérieur, a été assurée. Parmi l'ensemble des forces armées, la gendarmerie nationale est celle au sein de laquelle la proportion de personnel militaire sous statut est la plus importante (73 %), seulement 6,9 % des officiers et 16,7 % des sous-officiers de gendarmerie étant sous contrat.

Le ministre des armées reste responsable de l'évolution du statut général des militaires. Associé aux évolutions statutaires relatives aux corps militaires de la gendarmerie et aux mesures d'application, il contresigne les décrets statutaires<sup>195</sup>, sans exclure la participation du ministère de l'intérieur à la gestion des carrières (cf. annexe 20).

L'identité militaire de la gendarmerie s'exprime également dans de nombreux autres domaines (cf. annexe 21). Si les missions militaires restent marginales en effectifs et temps consacré, les gendarmes ont l'obligation légale et statutaire<sup>196</sup> d'occuper effectivement le logement qui leur est concédé par nécessité absolue de service. Cette contrainte, condition de la disponibilité du gendarme, résulte également de la permanence du service de la gendarmerie.

La formation militaire demeure de la compétence du ministère des armées, tout comme l'action sociale et, pour partie, l'accompagnement de la reconversion professionnelle, tandis que les modalités de concertation et le régime de retraite sont propres au statut militaire. L'organisation du temps de travail prend en compte la directive européenne de 2003, de manière provisoire à ce stade.

Enfin, le corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) est lui aussi une spécificité de l'identité militaire des gendarmes.

---

<sup>195</sup> Par exemple, les dernières modifications des statuts particuliers des officiers de la gendarmerie nationale intervenues en 2017 ont été contresignées par le ministre des armées (décrets n° 2017-1025 du 10 mai 2017 et n° 2017-1236 du 4 août 2017).

<sup>196</sup> Article L.4145-2 du code de la défense, décret n° 2008-946 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps des officiers de gendarmerie (article 3) et décret n° 2008-952 portant statut particulier des sous-officiers de gendarmerie (article 2).

## **II - Les moyens budgétaires sont obérés par le poids croissant de la masse salariale**

### **A - Une architecture budgétaire qui a évolué depuis le rattachement**

#### **1 - Une évolution vers une plus grande lisibilité et un rapprochement avec l'architecture du programme 176 « police nationale »**

Au sein de la mission « Défense », le programme 152 « gendarmerie nationale » comprenait un seul budget opérationnel de programme (BOP), ce qui amoindrissait la marge de manœuvre des responsables des unités opérationnelles (UO) et les capacités de mise en œuvre de la fongibilité des crédits au niveau régional ou à celui des groupements. Cette excessive centralisation budgétaire conduisait à faire remonter à la DGGN des décisions d'importance très variable et déresponsabilisait les échelons territoriaux. Cette gestion des crédits très centralisée reposait en partie sur une spécificité militaire, en matière d'ordonnancement des dépenses<sup>197</sup>, qui paraissait difficilement compatible avec la compétence générale des préfets ordonnateurs secondaires des crédits de l'État dans leur circonscription. En comparaison, le programme 176 « police nationale » était réparti en treize BOP dont sept au niveau des zones de défense, avec des budgets suffisamment importants pour que des arbitrages en cours de gestion soient possibles.

L'intégration organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a conduit la DGG à modifier en 2010 l'organisation budgétaire du programme 152 par une territorialisation au niveau des zones de défense. Les architectures des programmes 152 et 176 se sont rapprochées, complétant la convergence déjà engagée en ce qui concerne les objectifs et les indicateurs. Aujourd'hui, 7 objectifs et 21 indicateurs – communs avec la police – mesurent la réalisation du programme dans la réduction de l'insécurité et l'amélioration de la qualité du service rendu à la population. Depuis 2012, le programme 152 comprend dix BOP – dont trois nationaux<sup>198</sup> – et sept zonaux<sup>199</sup>.

#### **2 - Une déconcentration d'une partie des crédits au niveau zonal**

Au niveau zonal, le préfet de zone de défense et de sécurité est responsable d'un BOP (RBOP) déconcentré qui comprend essentiellement des dépenses de titre 3 (dépenses de fonctionnement, énergie, loyers, carburant, entretien du casernement...). L'annexe 23 précise les modalités de la déconcentration des crédits.

---

<sup>197</sup> L'exécution de la dépense dans la gendarmerie reposait dans une large mesure sur des procédures dérogatoires. Il s'agissait d'un système de mandatement *a priori* de la dépense, sur un fonds d'avance, la justification de l'emploi des fonds par les unités intervenant *a posteriori*. Ces procédures dérogatoires concernaient la solde des militaires, les indemnités de déplacement, l'alimentation de certaines catégories de militaires et les dépenses de fonctionnement des formations.

<sup>198</sup> Commandement et soutien / Écoles / Outre-mer.

<sup>199</sup> Les BOP zonaux comportent chacun 1 UO par région de gendarmerie qu'ils recouvrent.

## **B - Une très forte croissance de la masse salariale qui empêche de satisfaire des besoins importants dans d'autres domaines**

En loi de finances initiale pour 2020, le programme 152 « gendarmerie nationale » dispose de 9 764 M€ de crédits en autorisations d'engagement (AE) et de 8 959 M€ de crédits de paiement (CP). Près de 86 % de ces crédits couvrent des dépenses de personnel (titre 2), soit 7 678 M€. Les dépenses de fonctionnement courant (titre 3) atteignent 1 942 M€ d'AE et 1 104 M€ de CP (soit 12,3 % des crédits), les dépenses d'investissement (titre 5) représentent 1,8 % et les dépenses d'intervention (titre 6), le reliquat. Les ordres de grandeur sont comparables pour le programme 176 « police nationale » : 11 066 M€ d'AE et 10 964 M€ de CP dont 90 % de dépenses de personnels, 7 % de dépenses de fonctionnement courant, 1,8 % de dépenses d'investissement et le reliquat en dépenses d'intervention.

Entre 2009 et 2019 les dépenses de personnel ont fortement progressé (+ 22,1 %), plus vite que l'ensemble des crédits alloués à la gendarmerie (17,1 %) et au détriment des dépenses de soutien (+ 11,3 % du titre 3 et - 57,9 % du titre 5). La mise en œuvre de différents plans de sécurité<sup>200</sup>, entre 2015 et 2017, a toutefois renforcé la part des crédits dédiés au fonctionnement et à l'équipement mais elle reste exceptionnelle car les crédits alloués en 2019 et 2020 ont baissé de nouveau. En loi de finances 2021, profitant du plan de relance à la suite de la crise sanitaire de la covid 19, la gendarmerie voit néanmoins une partie de ces crédits de fonctionnement et d'investissement baisser dans le programme 152 (cf. *infra*).

Un tableau en annexe 24 présente l'évolution annuelle des crédits, par titres.

### **1 - Une programmation pluriannuelle des crédits non respectée**

Les évolutions de la masse salariale et des effectifs du programme 152 – comme d'ailleurs celles du programme 176 – sont au cœur de sa programmation pluriannuelle. La sensibilité du sujet de la sécurité, qu'il s'agisse de la lutte contre les différentes formes de délinquance ou du renforcement de la lutte anti-terroriste, depuis 2015, pèse sur la programmation budgétaire et conduit à ce que les bases qui ont servi à construire la trajectoire triennale soient remises en cause. Ainsi, plusieurs protocoles signés en 2015, 2016 et 2018, portant sur des mesures statutaires et indemnitaires aux conséquences budgétaires importantes, et plusieurs plans de renforts (cf. *infra*) compromettent ces objectifs.

La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>201</sup> fixait à 12,18 Md€ le plafond<sup>202</sup> de crédits de paiement de la mission *Sécurité* susceptibles d'être exécutés en 2016 et 2017<sup>203</sup>. Les crédits exécutés en 2016 se montaient à 12,44 Md€ et ceux de 2017, à 12,91 Md€, dépassant ainsi l'objectif de dépenses de la mission de 2,4 % en 2016 et de 5,7 % en 2017, loin de l'objectif d'évolution en valeur de la

<sup>200</sup> Plan de lutte anti terrorisme, Pacte de sécurité, Plan migrant, Plan de sécurité publique.

<sup>201</sup> Loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

<sup>202</sup> La norme de dépense en valeur correspond à l'ensemble des dépenses « pilotables » de l'État, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS- *Pensions*.

<sup>203</sup> Plafond de crédits de paiement au format de la loi de finances initiale pour 2015.

norme d'évolution de la dépense de l'État, qui devait reculer de 1,98 % en 2016 et de 1,84 %<sup>204</sup> en 2017. Les arbitrages effectués entre 2015 et 2017 au titre des plans de renfort et des mesures de revalorisation salariale ont donc conduit à un dépassement du plafond de dépenses.

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixait un plafond de crédits de paiement établi, pour la mission *Sécurité*, à 13,32 Md€ en 2018, 13,48 Md€ en 2019 et 13,65 Md€ en 2020. Les crédits exécutés – déduction faite des fonds de concours et des attributions de produits – s'élevaient à 13,22 Md€ en 2018 et à 13,62 Md€, en 2019, soit légèrement au-dessus du plafond.

À la suite de la crise sanitaire en 2020, la trajectoire fixée par la loi de programmation est devenue obsolète, quatre lois de finances rectificatives ayant été adoptées au cours de l'année 2020 et l'impact de cette crise devant peser lourdement et durablement sur les finances publiques.

## **2 - Une dépense salariale en tension compte tenu de l'évolution des effectifs et des mesures catégorielles**

### *a) Une augmentation de la masse salariale décorrélée de celle des effectifs*

Entre 2009 et 2019, les dépenses de personnel sont passées de 6 250 M€ à 7 633 M€, soit une progression de 22,1 %. Le programme 152 est ainsi marqué par le poids croissant des crédits du titre 2 qui ont constitué 81,3 % des crédits consommés du programme 152 en 2009 et 85,1 % en 2019. Le programme 176 « police nationale » a connu la même tendance puisque les dépenses de masse salariale passent de 7 585 M€ en 2009 à 9 743 M€ en 2019, soit une hausse de 28,1 %, et représentent 87,1 % des crédits consommés du programme 176 en 2009 et 89,5 % en 2019.

Après une baisse des effectifs réalisés de 3,7 % entre 2009 et 2012, ceux-ci ont augmenté de 3,5 % entre 2013 et 2019. C'est en 2016 que la reprise des recrutements a été la plus forte, en raison des différents plans de renforts, les crédits du programme 152 augmentant de 2 % et ceux du titre 2, de 1,3 %. Celui de 2017 poursuit la même tendance, avec des augmentations encore plus importantes de crédits (4,1 % du programme et du titre 2) sous l'effet, notamment, du protocole obtenu par les gendarmes en avril 2016 qui leur accorde d'importantes mesures de revalorisation des carrières et des rémunérations.

Entre 2009 et 2019, le coût moyen des emplois (hors CAS *Pensions*) a progressé globalement de 15,5 %.

---

<sup>204</sup> La norme de dépense en valeur correspond à l'ensemble des dépenses du budget général, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS- *Pensions*. Cet agrégat, exprimé en euros courants, devait, s'agissant de l'État, diminuer de 280,67 Md€ en 2016 à 275,51 Md€ en 2017 (article 8 de la LPFP pour les années 2014-2019, précitée).

**Tableau n° 6 : évolution 2009-2019 des crédits de masse salariale (hors CAS *Pensions*)  
et des effectifs de la gendarmerie (en K€)**

	2009	2019	Variation (en %)
<i>Dépenses de rémunération d'activité ( en K€)</i>	3 290 595	3 814 840	15,9
<i>Effectifs réalisés (en ETPT)</i>	98 634	99 086	0,5
<i>Coût moyen global/ tous ETPT (en K€)</i>	33,36	38,47	15,5

Sources : RAP de la mission Sécurité

Dans son rapport public thématique de mars 2013, intitulé « Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail », la Cour avait constaté l'augmentation rapide de ces dépenses au cours de la période 2006-2011 et avait recommandé l'adoption d'une pause salariale ainsi qu'une réforme des règles d'organisation du temps de travail dans la police, devenues trop complexes et coûteuses. En 2018, la Cour relevait que, de 2006 à 2016, ces dépenses avaient augmenté de 13 % hors contributions au CAS *Pensions* alors que les effectifs diminuaient de 1,8 % et que cette progression s'était accélérée en fin de période sous l'effet des différents plans de renfort (adoptés à la suite des attentats terroristes de 2015 et 2016) et de nouvelles mesures catégorielles. En 2020, la situation a encore évolué dans le sens d'une plus grande tension du titre 2 eu égard aux protocoles en 2018 et 2019 et à l'ouverture de 2 500 postes entre 2018 et 2022.

*b) Un plafond ministériel des emplois autorisés en constante hausse*

Entre 2009 et 2012, sous l'effet de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux et des mesures de maîtrise de la dépense publique (RGPP), les effectifs autorisés de la gendarmerie avaient diminué de 3,7 % (soit 3 651 ETP)<sup>205</sup>. À partir de 2012, en raison de son caractère jugé prioritaire, la mission *Sécurité* a connu une reprise des créations d'emplois, devenue effective à compter de 2013 mais surtout, à partir de 2015, la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme amplifiant les créations d'emplois. Ainsi, la gendarmerie a connu une augmentation sans précédent de ses effectifs (de 2 233 ETPT) à la faveur de trois plans de renforts<sup>206</sup> (plan de lutte anti-terroriste, pacte de sécurité, plan migrants). Au total, de 2013 à 2019, les effectifs réalisés ont augmenté de 3 803 ETP<sup>207</sup> (soit 4 %). Par ailleurs, depuis 2018, le rythme de recrutement s'accroît puisque 2 500 emplois doivent être créés sur la période 2018-2022 (sur un total de 10 000 emplois pour les deux forces de sécurité). La répartition du nombre de recrutements prévus entre les deux forces n'est proportionnelle ni aux effectifs préexistants, ni à l'augmentation des populations dans les zones couvertes, mais à la part de la délinquance traitée.

<sup>205</sup> Réduction de 6 790 ETP entre 2007 et 2012 (soit 6,6 %).

<sup>206</sup> PLAT : 100 postes (renforts SDAO, ART et BT) sur 1 400 pour les deux forces / Pacte de sécurité : 1 763 postes (5<sup>ème</sup> peloton des EGM, création 4 antennes du GIGN, renforts PSIG et GOS) sur 4 500 pour les deux forces / Plan de lutte contre l'immigration clandestine : 370 postes (création d'un nouvel EGM, renfort des autres EGM) sur 900 postes.

<sup>207</sup> 3 977 ETP selon la DGGN avec les effectifs mis à disposition des organismes tiers.

**Tableau n° 7 : plafonds d'emplois et effectifs réalisés du programme 152**

<i>En ETPT</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Plafonds d'emplois</i>	99 509	98 155	97 068	95 858	97 093	97 167	97 215	99 790	100 192	100 768	100 491
<i>Effectifs réalisés</i>	98 634	96 179	95 237	95 168	95 283	95 195	95 488	96 036	98 924	99 251	99 086
<i>écarts</i>	-875	-1 976	-1 831	-690	-1 810	-1 972	-1 727	-3 754	-1 268	-1 517	-1 405
<i>(en %)</i>	-0,87	-2,01	-1,88	-0,71	-1,86	-2,02	-1,77	-3,76	-1,26	-1,50	-1,39

Source : PAP et RAP mission Sécurité

L'annexe 25 présente la situation de la gendarmerie en matière de gestion de ses effectifs et du plafond ministériel d'emplois autorisés.

*c) Des mesures inflationnistes d'harmonisation des rémunérations entre les deux forces de sécurité*

Trois dispositions spécifiques ont été mises en œuvre au titre de la parité :

- l'évolution simultanée vers le « nouvel espace statutaire », qui vise à rapprocher le corps des sous-officiers de la gendarmerie et du CSTAGN de la catégorie B du corps d'encadrement et d'application de la police ;
- le relèvement du taux de l'indemnité de sujétions spéciales de police pour les grades des deux forces qui ne bénéficiaient pas déjà d'un taux identique (commandants de police, officiers supérieurs de la gendarmerie) en 2013, 2015, 2016 et 2018 ;
- la revalorisation du taux de l'indemnité journalière d'absence temporaire, versée aux CRS et aux gendarmes mobiles, dont le montant passe de 30 € au 1<sup>er</sup> janvier 2015 à 39 € au 1<sup>er</sup> juillet 2017.

*d) De nombreuses mesures d'amélioration de la condition statutaire et indemnitaire des gendarmes*

Les évolutions de la masse salariale sont tributaires de mesures générales, statutaires ou catégorielles, prises les années antérieures et qui ne produisent des effets pleins que plusieurs années après leur mise en œuvre progressive. Ainsi, la mise en œuvre du PAGRE a engendré un train important de mesures d'effectifs, de repyramidage des corps et de revalorisation des grilles indiciaires et des régimes indemnitaires, soulignées plusieurs fois par la Cour<sup>208</sup>. Celle-ci avait relevé que cette réforme s'était traduite par une hausse accélérée des dépenses de rémunération : entre 2005 et 2013, le PAGRE a représenté un coût global de 800 M€.

<sup>208</sup> Cour des comptes, *La rémunération et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales*, référé, 13 mars 2018 ; *Dépenses de rémunération et temps de travail des forces de sécurité*, rapport public thématique, La Documentation française, mars 2013 ; Notes d'exécutions budgétaires de la mission *Sécurité*, 2008 et 2009.

Plus récemment, en plus du protocole PPCR de novembre 2015, applicable à l'ensemble des fonctions publiques, les PVCCM de 2016 (cf. chapitre III-I-A-b) se traduisent par de nombreuses mesures mises en œuvre selon un calendrier pluriannuel, pour certaines d'entre elles, dès 2016.

Sur le plan indemnitaire, la première mesure commune avec la police, entrée en vigueur dès le 1<sup>er</sup> octobre 2016, consiste en une majoration progressive du montant de la prime dont bénéficient les OPJ habilités, pour atteindre une augmentation annuelle de 480 €. Par ailleurs, la reconnaissance des qualifications rares et des responsabilités exercées se traduit par l'augmentation du contingent de primes de haute technicité (+ 2 150) et du nombre des emplois éligibles à l'indemnité de fonction et de responsabilités (+ 1 500), qui viennent s'ajouter aux 4 200 déjà éligibles. Enfin, l'indemnité spéciale de sujétions de police est revalorisée de 2 points sur quatre ans (soit 400 € supplémentaires par an) pour l'ensemble des gendarmes.

Au total, ce sont donc plus d'une vingtaine mesures statutaires et indemnitaires qui ont ainsi été prises, pour un coût de près de 205 M€ en année pleine.

En décembre 2018, souhaitant reconnaître l'engagement des policiers lors des opérations de maintien de l'ordre, au moment du mouvement des « gilets jaunes », le ministre de l'intérieur a signé un protocole avec les organisations représentatives du corps d'encadrement et d'application de la police. Il prévoit la revalorisation de l'indemnité spéciale de sujétions de police de 0,5 point, sans préjudice de l'application du protocole de 2016, la revalorisation de l'allocation de maîtrise en trois tranches (40 € par mois, puis 30 € supplémentaires pour les deux autres tranches) et le versement d'une prime de résultats exceptionnels. Ce protocole a été appliqué à la gendarmerie, pour un coût estimé de 91 M€, en année pleine.

Enfin, en 2020, une prime exceptionnelle a été créée au profit des personnels ayant fait preuve d'un engagement particulier et assumé un surcroît de travail significatif durant la période de confinement, dite « prime Covid ». Pour la gendarmerie, elle a représenté un coût de 10,7 M€, financé en grande partie grâce au décalage des entrées en école.

Les mesures salariales accordées aux gendarmes, dans le cadre du protocole PPCR de novembre 2015, des protocoles d'accord d'avril 2016 et de décembre 2018, contribuent à alourdir sensiblement le poids des dépenses de personnel de 2016 à nos jours. Ainsi, en 2022, année de mise en œuvre totale de l'ensemble des mesures des protocoles, le coût annuel de ces mesures devrait s'élever à près de 300 M€.

**Tableau n° 8 : coûts annuels supplémentaires liés aux protocoles (hors CAS-pensions)**

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Coût année pleine 2022
PPCR 2015	/	18,0	/	31,0	42,6	1,0	/	92,6
Protocole 2016	3,5	46,1	27,2	20,3	10,9	2,9	1,4	112,3
Protocole 2018	/	/	/	54,2	37,0	/	/	91,2
Total	3,5	64,1	27,2	105,5	90,5	3,9	1,4	296,1

Source : Cour des comptes - Notes d'exécution budgétaire / rapports annuels de performance

Dans son référé du 13 mars 2018 au Premier ministre, sur « Les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales », la Cour recommandait de « mettre en œuvre, sous l'égide du secrétariat général du ministère de l'intérieur, responsable ministériel des ressources humaines, un dispositif d'analyse comparée, sur la base de carrières-types, de

*l'incidence des mesures catégorielles adoptées dans la police et la gendarmerie nationales* ». À ce jour, ce travail n'a pas été engagé. Il n'est donc pas certain que les rémunérations de catégories de personnels occupant des fonctions similaires aient connu des évolutions parallèles. Cette incertitude est susceptible d'alimenter des demandes salariales itératives et la croissance des coûts.

Les nouvelles mesures, qui s'étalent jusqu'en 2022, devraient se traduire par une nouvelle déformation de la pyramide des corps au bénéfice des grades les plus élevés tant chez les officiers, que chez les sous-officiers. Par ailleurs, à la différence de la réforme précédente du PAGRE, la mise en œuvre des protocoles se superpose à un mouvement de renforcement des effectifs car, après les créations d'emplois opérées en réaction aux événements terroristes survenus à compter de janvier 2015, la période 2018-2022 est marquée par la création de 2 500 emplois dans la gendarmerie. Or, selon les données du ministère de l'intérieur<sup>209</sup>, le coût de ces créations d'emplois est estimé à 17 M€ en année pleine.

Au total, la conjugaison du plan de renforcement des effectifs avec des mesures d'avancements massifs et de revalorisation des rémunérations, résultant des différents protocoles, constitue un effort budgétaire très significatif depuis 2017. Cette charge augmente au fur et à mesure de l'application cumulée de ces mesures, elle est de l'ordre de 300 M€ en 2020 et 317 M€ les années suivantes.

Pour faire face à ces besoins, les lois de finances pour 2019, 2020 et 2021 ont ouvert respectivement 380 M€, 189 M€ et 53 M€ en crédits de paiement supplémentaires par rapport à l'année N-1. Pour autant, l'insuffisance des crédits ouverts en loi de finances pour 2019 n'a été résorbée qu'à la faveur d'un dégel total de la réserve de précaution, de l'annulation de crédits « hors titre 2 » et de l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

### **3 - Un rattrapage inachevé des dépenses hors titre 2**

Pour ce qui concerne spécifiquement les dépenses de titre 5, l'année 2009 est atypique. Elles y ont été exceptionnellement élevées compte tenu du plan de relance de 2008 (achats de véhicules, d'hélicoptères EC 135) et du reliquat de CP de la LOPSI<sup>210</sup> pour des constructions d'immobilier domanial.

Il reste que, sur la période 2010 à 2019, l'ensemble des dépenses hors titre 2 a augmenté de 8,5 % sous l'effet, principalement, de plans de renforts des moyens de la gendarmerie entre 2015 et 2017. En comparaison, dans la police nationale, ces dépenses ont augmenté de 10,9 % sur la même période.

---

<sup>209</sup> Projets annuels de performance 2017 à 2019.

<sup>210</sup> Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002.

Par ailleurs, la tension sur les dépenses de fonctionnement (titre 3) dites « obligatoires et inéluctables » se reporte systématiquement sur les dépenses d'investissement (titre 5), du fait de la fongibilité entre les deux titres<sup>211</sup> et du choix de la DGGN de faire porter la réserve de précaution sur les dépenses d'investissement. Ainsi, l'exécution budgétaire est marquée par un sous-investissement qui se traduit dans l'écart entre les dépenses de titre 5 inscrites en LFI et les crédits consommés (- 16 % en 2010, - 19 % en 2012, - 8 % en 2014, - 15 % en 2018 et - 5 % en 2019).

Entre 2009 et 2020, trois périodes peuvent être identifiées : de 2009 à 2014, les crédits de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) ont baissé, puis, de 2015 à 2018, ils ont augmenté dans le cadre de plusieurs plans de renfort, et enfin, de 2019 à 2020, ils ont stagné. En 2021, le plan de relance devrait permettre à la gendarmerie de financer de nouveau des investissements, essentiellement dans les domaines de l'immobilier et des mobilités.

Cinq plans de renforts, entre 2015 et 2016, ont eu pour objectifs de créer ou de renforcer les effectifs dédiés à certaines missions de la gendarmerie et de mettre à niveau leurs matériels et équipements.

### Les plans de renfort de 2015 et de 2016

À la suite des attentats de janvier 2015, le Premier ministre a annoncé la mise en place d'un plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) triennal (2015-2017) de renforcement des moyens des deux forces de sécurité. Ainsi, pour la gendarmerie, 74,9 M€ de crédits ont été consommés en 2015 (dont 23 M€ d'abondement) afin de renforcer les équipements des unités en véhicules, moyens de protection, armements et munitions, moyens de captation de données, de géolocalisation et moyens informatiques et de transmission. Ces efforts se sont poursuivis en 2016 et 2017 à hauteur de 5,2 M€ et 5,1 M€.

Le plan de lutte contre l'immigration clandestine, ou « plan migrants », de juin 2015, renforce les effectifs et des moyens des services engagés dans cette politique publique. Il a abondé le programme 152 d'un montant de 7,2 M€ en 2016, destiné notamment à renforcer les moyens de protection, d'intervention et d'armement, et les moyens informatiques des EGM à Calais, Menton et Mayotte.

Le plan « BAC-PSIG »<sup>212</sup>, d'octobre 2015, vise à renforcer ces unités fréquemment mobilisées sur des interventions sensibles. Il a conduit à la transformation de 150 PSIG en PSIG « Sabre » sur la période 2016-2018, à raison de 50 par an, qui ont reçu des équipements supplémentaires (véhicules, moyens de protection, armement). Il ne s'est pas accompagné de l'ouverture de crédits supplémentaires. En 2016, 7,9 M€ ont été exécutés.

En novembre 2015, le PLAT a été complété par un plan de renforcement des moyens, intitulé Pacte de sécurité ou PLAT 2, sur la période 2016-2017. Le programme 152 a exécuté 93,4 M€ en 2016 et 77,5 M€ en 2017 pour financer, en particulier, le déploiement de NéOGEND, la poursuite de la remise à niveau du parc automobile, l'acquisition de véhicules supplémentaires pour le contrôle des flux et de moyens de protection et d'intervention pour les personnels. Les unités concernées ont été d'autant plus nombreuses que ce plan a été moins ciblé sur les services spécialisés dans l'antiterrorisme.

<sup>211</sup> En 2016, 18,2 M€ de dépenses de titre 5 ont financé des dépenses de titre 3 et 12,3 M€ en 2018.

<sup>212</sup> Brigade anti-criminalité, Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie.

Annoncé le 26 octobre 2016 suite aux évènements de Viry-Châtillon, le plan de sécurité publique vise à moderniser les équipements de la gendarmerie pour un montant de 100 M€, dont 22,5 M€ d'ouvertures de crédits supplémentaires en 2017. Ces crédits ont permis de renforcer les moyens d'équipements et de protection des gendarmes, de sécuriser davantage les casernes et de finaliser l'équipement des patrouilles de première intervention, notamment en moyens SIC. Le reliquat (soit 77,5 M€) était déjà budgété – au titre du pacte de sécurité – pour l'entretien des véhicules, de l'immobilier, des moyens de protection individuelle et des munitions.

Le suivi de l'exécution budgétaire des crédits alloués dans le cadre de ces cinq plans a été partiel, comme a pu l'observer la Cour dans sa communication sur « Les équipements de la police et de la gendarmerie nationales » remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale en mai 2018. En effet, si les dépenses des PLAT 1 et 2 et le plan de sécurité publique ont fait l'objet d'un suivi spécifique dans le système d'information financier CHORUS, l'exécution budgétaire des autres plans n'est pas retracée. Ainsi, une partie des données budgétaires présentées *infra* sont déclaratives et non rattachées à des documents budgétaires, tels que les rapports annuels de performance.

Au total, entre 2015 et 2017, près de 300 M€ ont été ainsi consommés par la gendarmerie, au titre des cinq plans de renforts.

**Tableau n° 9 : crédits consommés au titre des plans de renforts (en M€)**

CP consommés (en M€)	2015	2016	2017
Plan de lutte anti terrorisme (PLAT)	74,9	5,2	5,1
Plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC)		7,2	
Plan BAC-PSIG		7,9	
Pacte de sécurité (PDS) ou PLAT 2		93,4	77,5
Plan de sécurité publique (PSP)			22,5
TOTAL	74,9	113,7	105,1

Sources : Cour des comptes d'après les RAP de la mission Sécurités, réponse DGGN et notes annuelles d'exécution budgétaire

Dans le cadre du plan de relance de soutien à la reprise de l'activité et de l'emploi de l'automne 2020, la gendarmerie bénéficie à plusieurs titres (cf. *infra*) de financements dans les domaines de l'entretien immobilier et des équipements.

Si la rénovation thermique de bâtiments anciens ou l'acquisition de véhicules propres correspondent à un des axes du plan de relance (la transition écologique), l'achat d'hélicoptères H160, de caméras-piétons, de moyens informatiques, de gilets pare-balles, de tasers ou le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères correspondent davantage à des dépenses traditionnelles du programme 152. Ces dépenses étaient prises en charge auparavant par le programme, qui voit baisser fortement les crédits alloués à l'immobilier (17 M€ de dépenses d'entretien et 42 M€ de crédits d'investissement) ou au maintien en condition des hélicoptères (19, 2 M€). D'après le projet annuel de performance de la mission « Plan de relance », plus de 600 M€ d'AE seraient ainsi engagés en 2021 et 2022 au profit de la gendarmerie, dont 491 M€, au titre de l'immobilier. En 2021, 315 M€ de CP sont inscrits pour les dépenses mentionnées ci-dessus.

## a) Hors plans de renforts, des crédits hors titre 2 qui ne couvrent pas les besoins

*Les dépenses de fonctionnement (titre 3)*

Le projet annuel de performance du programme 152 distingue les dépenses de fonctionnement courant (loyers carburant, contrats, énergie et fluides, alimentation...) et les dépenses « hors fonctionnement courant » correspondant en fait à des équipements (terminaux informatiques, habillement, armement, munitions...).

Afin de préserver la continuité d'action de ses unités, la gendarmerie a « sanctuarisé » les dépenses de fonctionnement courant dites « obligatoires et non manœuvrables » au détriment des dépenses « hors fonctionnement courant » qui ont souvent pâti des mesures de régulation budgétaire, au titre de la réserve de précaution. En effet, une part très importante des dépenses de fonctionnement incompressibles est représentée par les loyers (environ 500 M€ par an, soit près de la moitié des crédits), auxquels un développement est consacré *infra*.

Malgré des augmentations significatives, les crédits disponibles n'ont pas été suffisants pour financer, sans qu'il soit recouru au dégel de la réserve de précaution, les charges de fonctionnement courant, les achats d'équipements et les besoins résultant d'une activité soutenue mais également d'effectifs plus nombreux qu'il faut équiper, déplacer, et loger. Ainsi, en exécution, les crédits de paiement consommés ont été supérieurs aux crédits initiaux fléchés sur ce titre de dépenses.

**Tableau n° 10 : crédits prévus et consommés de titre 3 depuis 2009 (en M€)**

En M€	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020	2021(PLF)
Crédits prévus en LFI	990,0	1 054,8	1 058,4	1 115,5	1 090,5	1 141,0	1 103,9	1 064,6
Crédits consommés	1 062,3	1 136,4	1 107,0	1 128,5	1 151,3	1 183,1	n.d	Sans objet

Sources : PAP et RAP de la mission Sécurité

*Les dépenses d'investissement (titre 5)*

Les crédits concernent, de façon décroissante, l'immobilier, les véhicules, les blindés, l'aéromobilité et les réseaux de télécommunication et informatiques.

**Tableau n° 11 : crédits prévus et consommés de titre 5 depuis 2009 (en M€)**

En M€	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020	2021 (PLF)
Crédits prévus en LFI	297,2	160,8	136,5	84,5	139,3	173,9	163,7	201,6
Crédits consommés	353,3	137,4	108,4	101,3	163,6	148,0	n.d	Sans objet
Dont achat de véhicules	90,8	40,1	24,9	28,1	67,9	48,2	n.d	Sans objet

Sources : PAP et RAP de la mission Sécurité

L'immobilier et les véhicules ont été des variables d'ajustement en loi de finances initiale, puisque les crédits inscrits ne correspondaient pas aux besoins malgré les plans de renforts. En gestion, ces deux domaines ont connu des mesures de régulation défavorables entre 2010 et 2014, puis plus favorables grâce au dégel de la réserve de précaution entre 2015 et 2018.

Selon le projet annuel de performance de la mission *Sécurités* pour le projet de loi de finances 2021, la gendarmerie disposait, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, de 30 340 véhicules, répartis en deux catégories :

- le parc opérationnel, consacré aux missions de sécurité publique, sécurité routière, police judiciaire et maintien de l'ordre : 27 033 véhicules ;
- le parc non opérationnel comprenant les moyens d'instruction et de transport de personnel ou de matériel : 3 307 véhicules.

Dans son rapport du 27 juin 2018, la commission d'enquête du Sénat sur « L'état des forces de sécurité intérieure » estimait que les moyens dont disposaient les deux forces ne leur permettaient pas d'assurer leurs missions dans des conditions satisfaisantes. Pour ce qui concerne les véhicules, elle observait qu'en ne retenant que le critère lié à l'âge, l'acquisition de 4 000 véhicules par an était nécessaire pour garantir le renouvellement intégral du parc tous les huit ans. Toutefois, cette estimation ne prenait pas en compte qu'entre 2010 et 2017, seuls 16 500 véhicules légers avaient été achetés (au lieu de 24 000), exigeant un rattrapage supplémentaire conséquent puis un renouvellement effectif de 4 000 véhicules par an les années suivantes, voire nettement davantage si l'on visait un rajeunissement substantiel du parc.

Ce constat était partagé par la Cour qui, dans sa communication de septembre 2018 sur « Les équipements de la police et de la gendarmerie nationales » précitée, relevait le vieillissement des véhicules légers<sup>213</sup>.

Le parc a connu un léger rajeunissement ces dernières années grâce un effort budgétaire conséquent depuis 2016, ayant permis l'acquisition de nouveaux véhicules pour remplacer ceux ayant atteint les critères de réforme<sup>214</sup>. L'objectif annuel d'acquisition de 3 000 véhicules, qui correspond au niveau de renouvellement du parc automobile, n'a qu'exceptionnellement été atteint, en 2016 (3 302), 2017 (2 829) et 2018 (2 782), données à mettre en regard de la moyenne entre 2010 et 2015 : 1 543 véhicules. Cet effort budgétaire n'a été rendu possible que grâce aux quatre plans de renforts de certains moyens de la gendarmerie. En 2019, les acquisitions ont porté sur 2 541 véhicules.

Dans la 3<sup>ème</sup> loi de finances rectificative pour 2020<sup>215</sup>, un montant de 50,1 M€ a été ouvert afin que la gendarmerie commande 1 254 véhicules, dont 636 électriques, et 750 vélos électriques, lui permettant ainsi, en plus de ses crédits en LFI, d'acquérir 2 859 véhicules et de se rapprocher de son besoin annuel, estimé à 3 000. Pour 2021, en plus des crédits prévus au programme 152, qui devraient lui permettre l'acquisition de 3 187 véhicules, la gendarmerie bénéficie de 23 M€ en autorisations d'engagement et 18,9 M€ en crédits de paiement de la mission « Plan de relance » pour l'acquisition d'environ 650 véhicules verts. Au total, en 2021, la gendarmerie pourrait renouveler son parc avec 4 000 véhicules, rattrapant ainsi son retard.

<sup>213</sup> La moyenne d'âge des véhicules légers était de 6,9 ans en 2014, 7,4 ans en 2015, 8 ans en 2016, 7,5 ans et des kilométrages moyens de 110 000 km en 2017.

<sup>214</sup> Huit ans d'ancienneté et 200 000 km pour les véhicules légers et 110 000 km pour les deux roues.

<sup>215</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

En revanche, l'état des véhicules des escadrons de gendarmerie mobile est particulièrement préoccupant. L'âge moyen des trois catégories de véhicules (VBRG<sup>216</sup>, VCT<sup>217</sup> et Irisbus) est significativement supérieur à celui du reste du parc<sup>218</sup>. L'ancienneté des 84 VBRG, stationnés essentiellement au groupement blindé de gendarmerie mobile de Versailles-Satory et en Outre-mer, rend difficile leur maintien en condition opérationnelle, ce qui se reflète dans le temps d'immobilisation pour entretien, élevé, et un taux de disponibilité moyen. Or, l'accélération et l'intensification des situations de crises variées ont accru le recours à ces véhicules au cours des deux dernières années. Le remplacement des VBRG, annulé en 2007, relancé puis attribué en 2008, a finalement été ajourné pour des raisons budgétaires. Le renouvellement total du parc coûterait, selon le ministre de l'intérieur, environ 65 M€ dans le cas de matériels neufs ou 21 M€ dans l'hypothèse du « rétrofitage »<sup>219</sup> de véhicules de l'avant blindés (VAB) des armées. La loi de finances pour 2021 prévoit l'acquisition de 48 nouveaux véhicules blindés, pour un montant global de 32,8 M€, sans que ce choix n'ait été effectué au début de l'année 2021.

#### *b) Un sous-financement chronique en matière d'immobilier*

La superficie du parc immobilier de la gendarmerie est estimée à près de 10,8 millions de mètres carrés, dont 5,2 millions relevant du domaine de l'État et 5,6 millions appartenant aux collectivités territoriales ou à d'autres opérateurs et propriétaires (organismes HLM, propriétaires privés). Selon la DGGN, 80 % des casernes domaniales ont plus de 25 ans, contre 44 % des casernes locatives, et l'âge moyen du parc locatif atteint 30 ans, contre 48 ans pour le parc domanial. Ainsi, une centaine de casernes domaniales exigeraient des interventions urgentes (dont certaines des mises aux normes en matière de sécurité – électricité, incendie, ascenseurs, etc.).

Le parc domanial, faute d'entretien ou d'investissement régulier, est celui dont l'état est le plus critique, alors même qu'il représente près de la moitié des surfaces. Si des efforts significatifs ont été réalisés par les collectivités locales en faveur du parc locatif, l'état du parc domanial n'a cessé de se dégrader ces dernières années faute d'investissement suffisant de la part de l'État. Pourtant, en moyenne annuelle sur la période 2009-2019, la gendarmerie consacre environ 50 % de ses crédits – hors masse salariale – à l'immobilier. Plus de 80 % des casernes et près de 60% des logements étant loués, la couverture des loyers est une dépense obligatoire qui mobilise environ 45 % des crédits de titre 3. Par ailleurs, les dépenses de maintenance lourde et de réhabilitation représentent environ 60 % des crédits de titre 5.

Les crédits de fonctionnement consacrés à l'entretien du parc – hors loyers – ont décliné entre 2009 et 2019 et depuis 2018, alors même que le vieillissement du parc appellerait, par nature, un effort supplémentaire d'entretien. Mais la marque la plus nette du sous-investissement dans l'immobilier concerne les crédits d'investissement, qui financent les opérations lourdes de rénovation ainsi que les constructions nouvelles. Ainsi, entre 2009 et 2019, les crédits inscrits ont baissé de 28 % et ceux consommés de 41 %.

---

<sup>216</sup> Véhicules blindés à roue de la gendarmerie.

<sup>217</sup> Véhicules collectifs de transport.

<sup>218</sup> Il est, en 2019, respectivement de 45, 21 et 12 ans.

<sup>219</sup> Opération qui consiste à réaménager et restaurer des équipements existants.

Le tableau ci-dessous appelle les commentaires suivants :

- les écarts annuels entre les montants en LFI et les crédits exécutés montrent que l'immobilier a servi de variable d'ajustement du budget de la gendarmerie, les mises en réserve portant généralement sur ce poste budgétaire en raison du caractère relativement « indolore » à court terme de cette pratique ;
- l'effondrement des crédits d'investissement immobilier a pour conséquence une dégradation de l'état des logements et des casernes, d'autant plus grave que l'érosion concomitante des crédits d'entretien courant ne permet pas de la pallier ; ainsi, les crédits d'investissement n'atteignent guère qu'un tiers des besoins, avec 91,9 M€ en 2019, et tout au plus permettent-ils de réaliser les nécessaires travaux de sécurité et de pourvoir aux besoins sécuritaires les plus urgents ;
- les crédits d'entretien courant, qui n'atteignent que la moitié des montants nécessaires, ne permettent pas de mener une politique de maintenance préventive.

**Tableau n° 12 : dépenses immobilières prévues et exécutées**

CP en M€		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Loyers – y compris loyers budgétaires (T3)	LFI		423,7	454,0	458,6	463,9	466,7	480,1	499,4	504,3	513,3	520,6	506,0
	réalisation		459,5	462,2	452,1	460,1	489,1	490,2	496,6	463,5	490,9	531,4	500,4
Entretien courant (T3)	LFI		54,3	51,2	36,9	36,9	46,4	47,2	35,2	35,3	40,3	35,3	35,0
	réalisation		43,7	50,5	49,7	41,5	40,5	46,6	51,7	53,2	57,1	49,2	45,8
Maintenance, réhabilitation, construction(T5)	LFI		138,7	70,1	92,8	96,7	56,8	73,2	48,1	58,3	72,1	120,6	100,9
	réalisation		163,3	88,2	78,1	76,1	83,1	82,8	46,1	79,6	87,1	95,7	91,9
Subventions accordées aux collectivités territoriales pour la construction de casernes locatives (T6)	LFI		16,2	16,0	12,2	11,9	11,5	13,5	9,2	8,9	7,9	6,3	7,0
	réalisation		14,5	10,7	11,0	13,3	8,5	11,1	8,8	6,5	7,0	10,1	12,7
<b>TOTAL</b>	réalisation		681,0	611,6	590,9	591,0	621,2	630,7	603,2	602,8	642,1	686,4	650,8

Sources : Cour des comptes d'après PAP et RAP mission Sécurités

Pour son parc domanial, la DGGN estime ses besoins en crédits d'investissement à environ 200 M€ par an<sup>220</sup> pour la construction et 100 M€ par an<sup>221</sup> pour la réhabilitation des casernes, soit 300 M€ par an. Or, comme le montre le tableau *supra*, le montant le plus élevé de crédits consommés (163,3 M€) a été atteint en 2009 et seulement grâce au plan de relance de 2008 et à un reliquat de crédits de la LOPSI. En revanche, de 2010 à 2019, la moyenne annuelle des crédits consommés s'est élevée à 80,8 M€, montant nettement inférieur aux besoins identifiés par la gendarmerie.

<sup>220</sup> Selon la DGGN, si l'on estime que le parc doit être renouvelé tous les cinquante ans, l'amortissement représente un cinquantième de la valeur du parc tous les ans. Cinq millions de mètres carrés que multiplie une valeur de 2 000 € par mètre carré égalent une valeur totale de 10 Md€, soit 200 M€ de crédits de titre 5 chaque année pour la reconstruction ou la réhabilitation d'un cinquantième du parc.

<sup>221</sup> Selon la DGGN, la maintenance immobilière représente une charge de 20 € par an et par mètre carré, soit 100 M€ de crédits de titre 5 pour les cinq millions de mètres carrés du parc domanial.

Un plan de réhabilitation/rénovation du parc immobilier, couvrant la période 2015-2020, a bénéficié d'un financement triennal de 210 M€ jusqu'en 2017. Entre 2015 et 2017, 13 000 logements ont fait l'objet de rénovations complètes ou partielles, 4 000 en 2018 et 4 000 en 2019. Ce plan contribue à ralentir la dégradation du parc immobilier, à traiter les situations les plus préoccupantes mais également à développer la protection des casernes (15 M€ en 2019 et 2020). Toutefois, il ne permet pas d'assurer le renouvellement des infrastructures, ni de faire face aux nouveaux enjeux fonctionnels (réorganisations territoriales comprenant un volet immobilier, redéploiements ou créations d'unités nouvelles, etc.), normatifs (diagnostics réglementaires, normes nouvelles) ou capacitaires (progression des effectifs, capacité d'accueil des écoles). En effet, le plan de recrutement de 2 500 gendarmes entre 2018 et 2022 se traduit par des besoins accrus de logements à due proportion du nombre de postes d'officiers et de sous-officiers ouvrant droit à la concession de logement par nécessité absolue de service.

Par ailleurs, bien que la gendarmerie s'efforce de planifier les opérations d'investissement immobilier, l'écart entre ses besoins et ses ressources, ainsi que l'effet « boule de neige » qui alourdit d'année en année le nombre d'opérations en attente, ne permettent pas de mettre en œuvre une stratégie immobilière viable à long terme.

Entre 2020 et 2021, les crédits d'investissement immobilier du programme 152 passent de 118,1 M€ à 93,2 M€ de CP, les AE stagnent à 98,1 M€ ; ces crédits sont complétés par des ceux de la mission « Plan de relance » à hauteur de 47 M€ pour la maintenance immobilière (rénovation thermique de bâtiments) et de 440 M€ en AE et 137 M€ en CP pour la rénovation énergétique des bâtiments, par le biais d'appels à projet « France relance ». Or, une partie de ces crédits reste conditionnelle car leur décaissement dépendra de la capacité des administrations à répondre de manière satisfaisante à ces appels à projets. Par ailleurs, cette opération est ponctuelle et n'offre pas une meilleure visibilité à moyen terme que les années précédentes alors que les besoins sont importants et appellent un effort dans la durée. Sans une programmation financière pluriannuelle réalisée à partir d'un état des lieux de l'ensemble du parc offrant la visibilité attendue, il est à craindre que l'ambition affichée dans le Livre blanc de la sécurité intérieure de remettre à niveau<sup>222</sup> le parc immobilier reste lettre morte.

### *c) Un coût hors titre 2 par gendarme recruté à compléter*

Les conséquences budgétaires de la création d'un poste de gendarme ne se limitent pas à l'augmentation des crédits de titre 2. Il convient d'y ajouter le « coût de sac à dos », soit toutes les dépenses relatives à l'équipement du gendarme supplémentaire, à la « quote-part » qu'il représente dans les dépenses liées au recrutement, à la formation, à l'immobilier, à la mobilité (véhicules), etc.

---

<sup>222</sup> Livre blanc de la sécurité intérieure, pages 279, 314, 318 à 320.

En réponse à une proposition de la Cour<sup>223</sup>, reprise par la commission des finances de l'Assemblée nationale, la DGGN évalue en 2020 le « coût complet, hors titre 2 d'un recrutement » à 10 465 €<sup>224</sup>. Ce chiffre comprend les dépenses représentées par un gendarme en exercice : carburant, loyer et entretien immobilier, munitions, habillement, contrats, part de véhicule. Ce ratio mériterait d'être détaillé quant à la population prise en compte car le coût d'un gendarme affecté dans une brigade territoriale n'est évidemment pas le même que celui d'un gendarme « spécialisé ». Par ailleurs, les dépenses de recrutement et de formation et celles de rénovation immobilière ne sont pas prises en compte dans ce coût. Néanmoins, avec toutes les réserves de méthode sur le calcul de ce coût, il peut être observé que les effectifs créés depuis 2015 (2 343 ETPT) n'ont pas conduit à une augmentation parallèle des crédits de titre 3 d'un montant d'environ 25 M€, montant résultant de l'application du ratio. Pour les budgets ultérieurs, il conviendra de prendre en compte le coût supplémentaire du plan de recrutement de 2 500 gendarmes entre 2018 et 2022, à partir d'un coût plus exhaustif, et de revaloriser à due concurrence les crédits.

Tant à l'occasion de ses rapports annuels d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Sécurités*, que dans ses rapports spécifiques cités précédemment<sup>225</sup>, la Cour a constamment attiré l'attention du ministère sur les risques de non soutenabilité de la masse salariale, compte tenu de l'inflation des mesures indemnitaires au bénéfice des personnels, et sur les risques d'éviction qui pèsent sur les dépenses hors-titre 2 en dépit de besoins importants. Elle l'a appelé à « *mettre en œuvre un dispositif d'analyse comparée, sur la base de carrières-types, de l'incidence des mesures catégorielles adoptées dans la police et la gendarmerie nationales* » et à « *établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-estimations de la dépense, en particulier pour les crédits de personnel* ».

L'emprise des coûts salariaux, structurellement au détriment des dépenses d'équipement et d'investissement, conjuguée à une augmentation des effectifs, grève les marges de manœuvre budgétaires nécessaires aux investissements des deux forces de sécurité.

Cette situation appelle à un rééquilibrage pérenne du financement de la politique de sécurité intérieure qui ne repose plus sur un modèle conjuguant augmentation des effectifs et attribution d'avantages catégoriels pour compenser l'exposition aux risques et la pénibilité des missions, tout en réduisant le renouvellement ou l'amélioration des moyens immobiliers et matériels affectés.

---

<sup>223</sup> Cour des comptes, *Les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juin 2020.

<sup>224</sup> Source : rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour le PLF 2021.

<sup>225</sup> Cour des comptes, *Les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales*, référé, du 13 mars 2018 ; *L'équipement des forces de l'ordre – Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018, déjà cités.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

---

*La recherche d'une « parité » globale de traitement entre les personnels des deux forces de sécurité intérieure est la voie qui a été suivie dans le cadre du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur. En effet, les particularités de chacune des deux forces (règles statutaires, nombre de corps, parcours de carrière, règles de gestion, etc.) demeurent fortes et militent dès lors davantage pour une équité globale de traitement que pour une stricte parité.*

*Cette parité globale implique que les grilles indiciaires de la gendarmerie nationale, désormais sorties (depuis 2011) du champ de compétence du ministère de la défense, sont à présent modifiées en fonction des évolutions de celles des policiers, le cas échéant avec un certain décalage et des adaptations. En bénéficiant ainsi des avancées issues des négociations sociales du ministère de l'intérieur avec les policiers, tout en conservant un statut militaire, la gendarmerie est devenue en quelque sorte la « locomotive » du ministère des armées en termes d'avancées statutaires.*

*En matière indemnitaires, la parité globale produit également des effets non négligeables pour les gendarmes, puisque les avancées dans ce domaine, consécutives aux négociations menées entre les syndicats de police et le ministre de l'intérieur, sont systématiquement appliquées aux gendarmes.*

*S'agissant des parcours professionnels, les mesures de politique de ressources humaines et de gestion mises en œuvre par la gendarmerie nationale visent essentiellement au maintien des équilibres relatifs aux taux d'encadrement et aux niveaux de compétences. L'évolution des parcours de carrière des cadres des deux forces de sécurité reste cependant difficile à comparer du fait des différences entre les systèmes mis en place pour l'accès à la catégorie A, avec une possibilité pour les commissaires de police d'entrer dans la carrière à un niveau équivalent à celui des officiers supérieurs de gendarmerie, alors que les recrutements des officiers de gendarmerie sont opérés uniquement au grade de lieutenant.*

*La loi de 2009 a prévu une passerelle statutaire entre les deux forces, mais elle reste limitée et relativement peu mobilisée.*

*Les gendarmes bénéficient par ailleurs de dispositions spécifiques relatives à leur identité militaire, comme le logement par nécessité de service (considéré par la gendarmerie nationale comme la condition de la disponibilité du gendarme, et non sa compensation), quand bien même ce caractère militaire tient aujourd'hui plus à leur organisation et leur mode de fonctionnement qu'à la participation effective à des actions militaires.*

*Point majeur de la loi de 2009, la préservation de l'identité militaire trouve également à s'appliquer dans d'autres domaines. Au-delà de leur formation initiale militaire, les gendarmes continuent à exercer, certes dans une faible proportion (moins de 3 % des effectifs sont concernés), des missions militaires. La discipline et, pour partie, les recours et les dispositifs de reconversion professionnelle, sont assurés par le ministère des armées, mais c'est évidemment le régime spécifique de retraite des militaires qui constitue un point d'ancrage majeur. L'identité militaire imprègne également les modalités de concertation, dans la mesure où elle interdit la constitution d'organisations syndicales et s'appuie sur le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG). Enfin, en matière de temps de travail, la DGGN a décliné la directive européenne de 2003 dans une instruction, toujours provisoire, de 2016. Aller plus loin dans l'application de cette directive au sein de la gendarmerie nationale pourrait toutefois remettre en question la pertinence de son statut militaire.*

Sur le plan budgétaire, le programme 152 est structurellement marqué par une forte rigidification due à la part très élevée de la masse salariale, qui en constitue 86 % en 2020 (contre 81,3 % en 2009). Après une baisse des effectifs jusqu'en 2014, la gendarmerie a bénéficié de plusieurs plans de renforts entre 2015 et 2018 à hauteur de 2 233 ETPT, puis entre 2018 et 2022, à hauteur de 2 500 ETPT. Cette situation explique en partie l'augmentation de la masse salariale de 22,1 % entre 2009 et 2019 mais ce sont essentiellement les mesures indemnitaires et statutaires de plusieurs protocoles et décisions ministérielles, entre 2015 et 2019, qui entraînent cette hausse. La gendarmerie peine de plus en plus à concilier croissance des emplois et revalorisations salariales, avec des plafonds de crédits s'inscrivant dans une trajectoire de dépenses nécessairement moins dynamique.

La mise en œuvre de cinq plans de renforts successifs a contribué à accroître les dépenses de fonctionnement (+ 6,9 %) et d'investissement (+ 67,5 %) de 2015 à 2018. Cette situation a permis d'améliorer la situation critique de certains équipements, les véhicules, au premier chef, sans néanmoins compenser les retards accumulés. Par ailleurs, si le ratio entre les dépenses d'équipement et les effectifs a d'abord cru, il diminue à partir de 2017, reflétant la baisse de ces dépenses à l'issue du plan de lutte antiterroriste et du pacte de sécurité, et entre 2017 et 2018, compte tenu de la fin du plan de sécurité publique. Les crédits inscrits dans la 3<sup>ème</sup> loi de finances rectificative pour 2020, ainsi que ceux de la loi de finances 2021 (au titre du programme 152 et de la mission « plan de relance ») permettent des avancées en matière d'équipements et d'investissement. Néanmoins, la pérennité de cet effort budgétaire pour les prochaines années est indispensable afin d'améliorer durablement le financement de ces dépenses essentielles au maintien de la capacité opérationnelle de la gendarmerie. Par ailleurs, le plan de relance s'inscrit dans un contexte d'augmentation constante des dépenses de masse salariale qui devraient poursuivre leur hausse jusqu'en 2022 et créer un risque de rejet des dépenses d'investissement et de fonctionnement à la fin de sa mise en œuvre.

En matière immobilière, faute d'investissement suffisant pendant de nombreuses années, la gendarmerie est confrontée à des besoins de réhabilitation très importants, dont le montant est estimé à 300 M€ par an, alors que les crédits consommés de 2009 à 2009 représentent 88,3 M€ en moyenne annuelle. L'exercice 2021 pourrait apporter une évolution positive car le montant des crédits alloués à l'investissement immobilier devrait s'élever à 140 M€ de crédits de paiement (dont 93 M€ inscrits au programme 152 et 47 M€ au titre du plan de relance), contre 118 M€ en loi de finances initiale pour 2020. Ces montants demeurent inférieurs aux besoins identifiés par la gendarmerie pour rénover son parc immobilier et l'apport complémentaire attendu au titre de l'appel à projets du plan de relance, dans le cadre duquel la gendarmerie a candidaté pour un montant de 444 M€, est conditionnel puisque la sélection des projets financés n'a pas encore eu lieu ; cet apport financier sera en tout état de cause ponctuel et ne résorbera pas le passif accumulé depuis plusieurs années, auquel seule une programmation financière pluriannuelle réaliste et soutenable pourra remédier.

La Cour formule ainsi la recommandation suivante :

11. rééquilibrer les moyens budgétaires de chacune des deux forces en restreignant l'octroi de nouveaux avantages indemnitaires et en augmentant les crédits consacrés aux investissements et aux équipements (DGGN, DGPN, SG).

## Conclusion générale

En 2009, le législateur a souhaité rappeler le principe du dualisme policier en confortant la place de la gendarmerie nationale dans ce dispositif, en précisant ses missions, en garantissant le statut militaire des gendarmes, tout en définissant les conditions de son rattachement organique et fonctionnel au ministère de l'intérieur. Si la loi ne prévoit pas explicitement que cette opération appelle une complémentarité et des synergies opérationnelles entre les deux forces et le renforcement des mutualisations de fonctions et de structures dans un souci d'efficacité, les comptes rendus des débats parlementaires et les échanges avec le gouvernement montrent que ces intentions étaient néanmoins présentes.

Onze années après le vote de la loi, la gendarmerie a trouvé sa place et s'est adaptée, tout en gardant ses particularités organisationnelles, techniques mais aussi culturelles. Le rattachement, qui n'est plus remis en cause, a produit un effet d'entraînement avec quelques avancées substantielles, tandis que les deux forces ont appris à davantage travailler ensemble.

Les deux forces peuvent toutefois encore progresser dans leur coopération. Le statut militaire des gendarmes et le dualisme policier n'expliquent pas totalement le caractère limité des progrès observés dans certains domaines.

Ainsi, sur le plan opérationnel, les unités centrales de coordination entre les deux forces ou la CORAT, malgré leurs limites, témoignent d'une volonté de transversalité et d'échanges dans le respect des doctrines d'emploi respectives. En revanche, les critères qui fondent le maillage territorial des deux forces ne sont plus adaptés aux évolutions des populations et de la délinquance, et la répartition des gendarmes sur le territoire n'est pas optimale. Par ailleurs, l'exercice par les deux forces de la mission de police judiciaire, au travers des offices centraux et de leurs structures en matière de criminalité organisée, de cybercriminalité, ou de l'emploi des forces d'intervention, témoignent de gestions séparées peu efficaces.

Le rattachement de la gendarmerie a permis une accélération du mouvement de mutualisation et de rationalisation des moyens grâce à la création de structures communes aux deux forces et de services ministériels transversaux qui, malgré leurs limites, témoignent d'une volonté d'optimisation des ressources allouées. Dans le domaine de la police technique et scientifique, le résultat est décevant en matière d'achats communs et de rapprochement des services centraux des deux forces. La mutualisation de formations continues communes est rare malgré les possibilités offertes (motocyclistes, unités cynotechniques, maintien de l'ordre).

Enfin, grâce au principe de « parité globale » avec les policiers, les gendarmes ont bénéficié des nombreuses évolutions statutaires et indemnitaires obtenues par les policiers. Cette situation, pour favorable qu'elle soit aux personnels concernés, grève les marges de manœuvre budgétaires nécessaires aux investissements et équipements des deux forces.

La Cour formule plusieurs recommandations qui, pour la très grande majorité, impliquent les deux directions générales et le secrétariat général du ministère de l'intérieur. En effet, seules des mesures horizontales, évaluées et partagées entre ces trois responsables permettront de parfaire le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur et d'en retirer les synergies et les gains d'efficacité que les deux forces de sécurité peuvent en attendre, au bénéfice de la sécurité de nos concitoyens.



## Liste des abréviations

AE .....	Autorisations d'engagement
AGIGN.....	Antenne du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale
AGTE .....	Administration Générale et Territoriale de l'État
BAC .....	Brigade anti-criminalité
BAIGN.....	Bureau des affaires immobilières de la gendarmerie nationale
BDRIJ.....	Brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires
BL2C.....	Brigade de lutte contre la cybercriminalité
BOP.....	Budget opérationnel de programme
BRCP .....	Bureau central du renseignement pénitentiaire
BR .....	Brigade de recherche
BRI - PP .....	Brigade d'intervention de la préfecture de police de paris
C3N .....	Centre de lutte contre les criminalités numériques
CC .....	Corps de commandement
CCD .....	Corps de conception et de direction
CEA .....	Corps d'encadrement et d'application
CEPOL.....	Collège européen de police
CFMG .....	Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie
CNEFG.....	Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie
CNO .....	Charte nationale d'orientation
CNRLT .....	Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme
CNSL .....	Centre national de soutien logistique
COB .....	Communauté de brigades
CODAF.....	Comité départemental anti-fraude
CORAT.....	Coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires
COMSOP .....	Commandement du soutien opérationnel
COSIL.....	Centre opérationnel du soutien de l'infrastructure et du logement
CP.....	Crédits de paiement
CPGC .....	Centre de planification et de gestion de crise
CROSS.....	Cellule de renseignement opérationnels sur les stupéfiants
CRS .....	Compagnies républicaines de sécurité
CSAG .....	Centre de soutien automobile de la gendarmerie
CSFM.....	Conseil supérieur de la fonction militaire
CSFMG.....	Conseil supérieur de la fonction militaire de la gendarmerie nationale
CSP.....	Circonscription de sécurité publique
CSP.....	Centre de services partagés
CSTAGN.....	Corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale

DAI.....	Dispositif d'appui interdépartementaux
DAIE .....	Délégation aux affaires internationales et européennes
DCCRS .....	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCI.....	Direction de la coopération internationale
DCPAF .....	Direction centrale de la police aux frontières
DCPJ .....	Direction centrale de la police judiciaire
DCRFPN .....	Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale
DCSID .....	Direction centrale du service des infrastructures de défense
DCSP .....	Direction centrale de la sécurité publique
DEPAFI .....	Direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier du ministère de l'intérieur
DGAFP.....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGC .....	Délégation de gestion cadre
DGGN .....	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN .....	Direction générale de la police nationale
DGSCGC.....	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.
DGSE .....	Direction générale de la sécurité extérieure
DGSI .....	Direction générale de la sécurité intérieure
DNUM.....	Direction du numérique
DRCPN .....	Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DRH .....	Direction des ressources humaines
DRPP .....	Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris
DRPJ .....	Direction régionale de la police judiciaire
DRSD .....	Direction du renseignement et de sécurité de défense
ECPLM .....	Établissement central logistique de la police nationale
EGM.....	Escadron de gendarmerie mobile
EMA .....	État-major des armées
EOGN.....	École des officiers de la gendarmerie nationale
EPCI.....	Établissements publics de coopération intercommunale
ERIS .....	Équipes régionales d'intervention et de sécurité de l'administration pénitentiaire
ETP.....	Équivalent temps plein
ETPT .....	Équivalent temps plein travaillé
EUROPOL .....	Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs
FAED .....	Fichier automatisé des empreintes digitales
FIPN .....	Force d'intervention de la police nationale
FNAEG .....	Fichier national automatisé des empreintes génétiques
FPR .....	Fichier des personnes recherchées
FSPRT .....	Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation
GAV .....	Gendarme adjoint volontaire
GIGN.....	Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale
GIR.....	Groupe interministériel de recherches (anciennement groupe d'intervention régional)
GRAF .....	Grade à accès fonctionnel
HCECM.....	Haut comité d'évaluation de la condition militaire

IGA.....	Inspection générale de l'administration
IGGN.....	Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGPN .....	Inspection générale de la police nationale
IJAT .....	Indemnité journalière d'absence temporaire
INPS .....	Institut national de police scientifique
INPT.....	Infrastructure nationale partagée des télécommunications
IRCGN .....	Institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale
ISSP.....	Indemnité de sujétions spéciales de police
LOPSI.....	Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
LOPPSI .....	Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
LRPGN.....	Logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale
LRPPN .....	Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale
NPRM .....	Nouvelle politique de rémunération des militaires
NRBC.....	Nucléaire, radiologique, biologique et chimique
OCBC.....	Office central de lutte contre le trafic de biens culturels
OCLAESP.....	Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique
OCLCH.....	Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre
OCLCIFF .....	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCLCO .....	Office central de la lutte contre le crime organisé
OCLCTIC.....	Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication
OCLDI.....	Office central de lutte contre la délinquance itinérante
OCLTI.....	Office de lutte contre le travail illégal
OCRGDF.....	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
OCRIEST .....	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre
OCRTEH.....	Office central pour la répression du trafic d'êtres humains
OCRVP .....	Office central pour la répression des violences aux personnes
OFASST .....	Office anti stupéfiants
OPJ .....	Officier de police judiciaire
PAGRE.....	Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées
PFR.....	Prime de fonctions et de résultats
PIAC.....	Plateforme d'identification des avoirs criminels
PJGN .....	Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale
PLAT.....	Plan de lutte contre le terrorisme
PLIC .....	Plan de lutte contre l'immigration clandestine
PPCR.....	Protocole parcours professionnel, carrières et rémunérations
PSIG.....	Peloton de surveillance et d'investigation de la gendarmerie
PSP .....	Plan de sécurité publique
PTS.....	Police technique et scientifique

PVCCM.....	Protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers
PZDS.....	Préfet de zone de défense et de sécurité
RAID.....	Recherche, assistance, intervention et dissuasion
RBOP.....	Responsable de budget opérationnel de programme
RGPP.....	Revue générale des politiques publiques
RIFSEEP.....	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État
RRF.....	Réseau Radio du Futur
SAILMI.....	Service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur
SALVAC.....	Système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes
SCPTS.....	Service de la police technique et scientifique
SCRC.....	Service central de renseignement criminel
SCRT.....	Service central du renseignement territorial
SCTIP.....	Service de coopération technique internationale de police
SDAO.....	Sous-direction de l'anticipation opérationnelle
SDCI.....	Sous-direction de la coopération internationale de la DGGN
SDIL.....	Sous-direction de l'immobilier et de la logistique de la DGGN.
SDLC.....	Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité de la DCPJ
SG.....	Secrétariat général
SGA.....	Secrétariat général pour l'administration du ministère des armées
SGAMI.....	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SGAP.....	Secrétariat général pour l'administration de la police
SGDSN.....	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SIRASCO.....	Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée
SNI.....	Schéma national d'intervention
SNPS.....	Service national de la police scientifique
SR.....	section de recherches
SRPJ.....	Service renseignement police judiciaire
ST-(SI) <sup>2</sup> .....	Service des technologies de l'information de la sécurité intérieure
TAJ.....	Traitement des antécédents judiciaires
TIC.....	Technicien en identification criminelle
TICP.....	Technicien en identification criminelle de proximité
TRACFIN.....	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
UCFM.....	Unité de coordination des forces mobiles
UCLAT.....	Unité de coordination de la lutte antiterroriste
UCOFI.....	Unité de coordination des forces d'intervention
UO.....	Unité opérationnelle
UZFM.....	Unité zonale des forces mobiles
VAB.....	Véhicule de l'avant blindé
VBRG.....	Véhicule blindé à roue de la gendarmerie
VCT.....	Véhicule collectif de transport

## Annexes

Annexe n° 1 : lettre de cadrage du Premier président.....	126
Annexe n° 2 : les systèmes policiers européens .....	128
Annexe n° 3 : les unités de coordination .....	130
Annexe n° 4 : les offices centraux .....	132
Annexe n° 5 : la DCI .....	135
Annexe n° 6 : les effectifs du ST(SI) <sup>2</sup> .....	136
Annexe n° 7 : la gestion des budgets relatifs au numérique pour la police et la gendarmerie nationales .....	137
Annexe n° 8 : deux approches différentes en termes de mutualisation des systèmes d'information : la rédaction des procédures pénales et les outils de mobilité.....	138
Annexe n° 9 : les convergences intervenues dans le domaine des transmissions.....	140
Annexe n° 10 : la police technique et scientifique.....	141
Annexe n° 11 : une activité du SAILMI en matière de logistique en pleine évolution, avec le déploiement du système d'information Log MI .....	145
Annexe n° 12 : les SGAMI.....	146
Annexe n° 13 : la situation particulière des agents civils du ministère de la défense en fonction au sein de la gendarmerie nationale au moment de son rattachement au ministère de l'intérieur .....	149
Annexe n° 14 : la répartition de certaines compétences entre le ministère de l'intérieur et le ministère des armées au titre de la délégation de gestion cadre du 28 juillet 2008.....	150
Annexe n° 15 : évolution des effectifs de la gendarmerie nationale entre 2009 et 2019 (en ETPT) .....	152
Annexe n° 16 : comparaison des grilles indiciaires de la gendarmerie et de la police .....	153
Annexe n° 17 : comparaison de l'évolution des grilles indiciaires de major dans la gendarmerie nationale et dans l'armée de terre .....	156
Annexe n° 18 : les indemnités dites « de police » communes à la gendarmerie et à la police nationales.....	157
Annexe n° 19 : un dispositif de passerelles entre les deux forces peu sollicité .....	158
Annexe n° 20 : la participation du ministère de l'intérieur à la gestion des carrières .....	160
Annexe n° 21 : les missions de la gendarmerie effectuées sous l'autorité du ministre des armées.....	162
Annexe n° 22 : les spécificités liées au statut et à la condition militaire des gendarmes .....	164
Annexe n° 23 : la déconcentration des crédits au niveau zonal.....	168
Annexe n° 24 : évolution des crédits entre 2009 et 2019 .....	170
Annexe n° 25 : la gestion des effectifs et du plafond ministériel d'emplois autorisés .....	171

## Annexe n° 1 : lettre de cadrage du Premier président

Cour des comptes



KCC D2000846 KZZ

Le

- 8 JUIN 2020

Le Premier Président

*Ch-* Monsieur le Président,

Sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête relative au bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur opéré par la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

Je vous confirme que l'enquête, dont la réalisation est inscrite au programme 2020 des travaux de la Cour à la suite de la réponse que vous a adressée le Premier président Didier Migaud le 22 janvier dernier, sera conduite par la quatrième chambre.

Il a été convenu que cette enquête visera à examiner :

- les modalités et les résultats du rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie nationale en analysant son impact sur son organisation, ses moyens humains et financiers, l'exercice de ses missions et sa présence sur le territoire national ;
- les effets produits par ce rattachement sur l'efficacité de l'action de l'État en matière de sécurité et d'ordre publics, sur les mutualisations de structures et de fonctions entre les deux forces (gendarmerie et police nationales) et, enfin, sur les coopérations et complémentarités opérationnelles entre ces dernières.

./.

**Monsieur Vincent Éblé**  
Président de la commission des finances  
Sénat  
Palais du Luxembourg  
15 rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Elle s'attachera tout particulièrement à examiner les aspects suivants :

- les enjeux financiers du rattachement ;
- l'évolution du maillage territorial de la gendarmerie nationale qui doit lui permettre d'intervenir à tout moment en tout point du territoire sur de vastes étendues, avec des moyens comptés ;
- les redéploiements des deux forces entre leurs zones de compétence respectives qui peuvent constituer un facteur de rationalisation et de performance ;
- la « coproduction de sécurité » entre les deux forces, qui ont mis en place des dispositifs de coordination renforcée (aux limites de leurs zones de compétence, en matière d'emploi de certains services : équipes cynophiles, moyens nautiques, groupes interministériels de recherche...), de partage de moyens spécialisés (police technique et scientifique, moyens aériens, coordination antiterroriste...) ou de mutualisations ;
- l'efficacité du dispositif dans lequel le ministère des armées continue à prendre en charge les questions de personnel (la discipline, le statut, la concertation avec le conseil de la fonction militaire gendarmerie, le volet militaire de la formation initiale des gendarmes) et une trentaine de sujets de soutien précisés dans une convention de gestion du 28 juillet 2008, qui devait se terminer en 2014 mais qui est reconduite chaque année.

Afin d'apprécier les modalités de déclinaison locale des conséquences du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, des déplacements seront organisés auprès de services territoriaux de l'État au niveau zonal (préfecture de zone, SGAMI), régional (état-major de région de gendarmerie, parquets généraux) et départemental (préfecture, ministère public près le tribunal judiciaire, direction départementale de la sécurité publique, groupements de gendarmerie).

Le rapport de la Cour vous sera transmis dans la seconde quinzaine du mois de mai 2021.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

*Bien cordialement,*



**Pierre Moscovici**

## Annexe n° 2 : les systèmes policiers européens

En Espagne, la garde civile (corps militaire), la police nationale, les polices autonomes régionales et les polices locales constituent conjointement les forces de sécurité. La police nationale a la responsabilité de la sécurité dans les capitales de province et dans certaines communes (d'une population supérieure à 30 000 habitants). La garde civile a la responsabilité de la sécurité sur le reste du territoire, c'est-à-dire principalement dans les zones rurales. Les missions judiciaires sont exercées concurremment par les deux forces. La garde civile est placée sous la double autorité du ministère de l'intérieur (administration, budget) et de celui de la défense (missions militaires, avancement et discipline) et, pour certains domaines, elle relève des deux ministères (recrutement et formation des militaires, déploiement des forces sur le territoire).

L'Italie dispose de cinq forces de sécurité étatiques : parmi les trois principales, l'Arme des carabinieri et la police d'État ont une compétence générale tandis que la garde des finances est spécialisée ; les deux autres forces (le corps forestier de l'État et la police pénitentiaire), remplissent des missions spécifiques. L'Arme des carabinieri est rattachée au chef d'état-major des armées, qui exerce à la fois des fonctions militaires (défense du territoire, police militaire...) et de police dans le domaine de la sécurité publique. Il n'existe pas de répartition territoriale des compétences entre la police d'État et l'Arme des carabinieri, les unités des deux forces étant compétentes sur l'ensemble du territoire. Les carabinieri continuent d'être fortement présents en ville, tout en assurant seuls les missions de police dans les campagnes. Pour les missions de sécurité publique et de maintien de l'ordre, les carabinieri sont placés pour emploi auprès du ministre de l'intérieur mais leur budget et la gestion des personnels relèvent pour l'essentiel du ministre de la défense.

Les Pays-Bas disposent de polices à statut civil, au niveau national et municipal, et de la maréchaussée royale, une police sous statut militaire. Elle est placée sous l'autorité du ministre de la défense, qui en assure la gestion et dirige ses activités de police militaire. Pour ses autres missions (contrôle de l'immigration et de la douane, sécurisation de la monnaie, protection du corps diplomatique et des membres de la famille royale), elle relève de la responsabilité du ministre de la justice ou du bourgmestre, lorsqu'elle aide la police à maintenir l'ordre public.

Au Portugal, la garde nationale républicaine, à statut militaire, coexiste avec trois forces de sécurité intérieure, à statut civil. La garde nationale dépend du ministère de l'intérieur pour certains domaines (administration, discipline et exécution du service inhérent à sa mission générale) et du ministère de la défense, pour d'autres (doctrine militaire, armements, équipements, formation et notation). En cas de guerre ou de crise, les forces de la garde nationale peuvent être placées sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées.

En Belgique, dans le cadre plus général de la mise en place d'un système fédéral susceptible d'assurer la cohabitation entre les composantes wallonne et flamande du pays, différentes affaires judiciaires – dont la plus connue est liée à Marc Dutroux – ont joué un rôle important dans la démilitarisation de la gendarmerie belge à la faveur de la mise en place d'un dualisme horizontal. Ainsi, la loi du 31 mai 1999 a créé un système de « police intégrée » regroupant les forces de police civile et militaire au sein d'un seul corps, structuré à deux niveaux :

- le niveau local est confié à la « police locale » – résultat de la fusion des polices communales et des brigades de gendarmerie – qui fonctionne au niveau communal ou intercommunal à partir d’une mission de « police de base » en matière administrative et judiciaire ;
- le niveau fédéral est dévolu à la « police fédérale » – constituée à partir des brigades de police judiciaire des parquets et des brigades de recherche de la gendarmerie – qui assure une fonction de police spécialisée (criminalité organisée, police de la circulation, contrôle des frontières, appui opérationnel aux services de police locaux).

En Autriche, la gendarmerie fédérale (*Bundesgendarmerie*) était une agence de police fédérale autrichienne, responsable d'environ deux tiers de la population sur environ 98 % du territoire national autrichien, aux côtés du corps fédéral des gardes de sécurité et du corps des détectives. Tous les services répressifs autrichiens ont été fusionnés au sein de l'agence de la police fédérale, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Dans la plupart des autres États décentralisés, le dualisme est « horizontal » car il superpose aux forces locales très dépendantes des États (comtés, *Länder*, provinces), des forces fédérales qui n'ont souvent qu'une compétence d'attribution. Toutes les forces de police sont civiles. Ainsi, au Royaume-Uni, le système policier est à la base un système local orienté autour du comté ou groupement de comtés. Coexistent cinq corps de police nationale et quatre corps de police régionale répartis en 45 services « territoriaux » à Londres, au Pays de Galles, en Ulster et en Écosse. En Allemagne, la loi fondamentale de 1949 a posé comme principe que la souveraineté en matière de sécurité intérieure, de maintien de l'ordre et de police criminelle du quotidien relève des *Länder* et que l'État fédéral, le Bund, dispose d'une compétence résiduelle. Ainsi, quatre forces fédérales sont rattachées au ministre de l'intérieur : la police fédérale, l'office fédéral de police criminelle, la police du parlement fédéral et l'office fédéral de protection de la constitution.

## **Annexe n° 3 : les unités de coordination**

### **L'unité de coordination des forces d'intervention (UCOFI)**

Créée le 1<sup>er</sup> juin 2010 et rattaché au cabinet du directeur général de la gendarmerie, cette unité est chargée de donner davantage de cohérence, de transparence et d'efficacité collective aux forces d'intervention spécialisées du ministère de l'intérieur.

Si cette unité n'a pas d'autorité hiérarchique sur les différentes forces d'intervention, son rôle est de faciliter leur coordination et coopération et de proposer la réalisation d'entraînements, d'exercices de formation, voire de procédures d'engagements communs. Les actions menées ou à mener dépendent de l'intérêt porté par les unités d'intervention spécialisées et de la sensibilité du moment, liée fortement au contexte de la menace terroriste. L'UCOFI assure le suivi d'activité de ces unités spécialisées.

### **L'unité de coordination des forces mobiles (UCFM)**

Cette unité est rattachée au cabinet du directeur général de la police nationale. Elle est chargée de déterminer les unités à engager sur des missions nationales et de décider de l'octroi de renforts aux préfets de zone pour des opérations requérant un volume de forces supérieur à leurs ressources. Ainsi, elle intervient uniquement en matière de mise à disposition des unités et non sur l'organisation des deux institutions CRS et EGM.

L'UCFM exerce sa mission de coordination dans le respect des instructions fixées par l'autorité ministérielle et les deux directions générales, entre autre en matière de doctrines d'emploi spécifiques des CRS et des EGM. Il est néanmoins observé que cette unité ne comprend pas de représentant de la Préfecture de police de Paris, pourtant principal demandeur de forces mobiles.

### **L'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT)**

Créée le 8 octobre 1984 et rattachée au cabinet du directeur général de la police nationale, cette unité analyse et synthétise des informations relatives au terrorisme en travaillant étroitement avec la direction du renseignement de la sécurité et de la défense (DRSD), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE), le bureau de la lutte anti-terroriste (BLAT) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). L'UCLAT veille notamment au partage des informations opérationnelles pertinentes par l'ensemble des autorités et des services civils et militaires concernés par la lutte antiterroriste, y compris les magistrats antiterroristes et l'administration pénitentiaire.

Composée de près de 250 fonctionnaires, son organisation a été étendue, par arrêté du 2 août 2018, pour en faire une instance de formation, d'analyse et d'échanges sur les phénomènes de terrorisme et de radicalisation. Elle administre un fichier sur les personnes radicalisées.

L'UCLAT a fusionné avec l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme, créé en 2015 auprès du cabinet du ministère de l'intérieur, mais est restée rattachée à la DGPN. L'UCLAT a été supprimée par un arrêté du 27 décembre 2019. Ses attributions sont directement reprises par la DGSI depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### **L'unité de coordination de lutte contre l'insécurité routière (UCLIR)**

Créée le 5 juillet 2010, cette unité a pour mission principale de coordonner l'action opérationnelle des services de police et de gendarmerie en matière de sécurité routière, de parler d'une seule voix lorsqu'ils sont consultés pour des projets d'évolutions législatives et/ou réglementaires, de recueillir et de faire de la veille en matière d'équipements.

Le choix de faire dépendre cette entité de la DGGN semble logique, la sûreté des voies de communication constituant pour celle-ci une mission historique et son savoir-faire en la matière étant reconnu. Au demeurant, il s'agit d'une structure « légère » de coordination des opérations de contrôles routiers (grands départs, week-ends, réveillons...).

### **L'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun (UCSTC)**

Mise en place le 17 mai 2010 dans le cadre du plan national de sécurisation des transports, l'UCSTC a pour objectif de veiller à la cohérence de l'action des services du ministère de l'intérieur dans la lutte contre la délinquance et l'insécurité dans les transports en commun terrestres.

Son rôle doit permettre de faciliter la coopération entre les directions et services sans se substituer aux responsables opérationnels.

Elle est rattachée au cabinet du directeur général de la police nationale, puis du DCPAF depuis septembre 2020.

## Annexe n° 4 : les offices centraux

### Les dix offices centraux de la police

L'office central de la lutte contre le crime organisé (OCLCO), créé par le décret du 6 mai 2006, est compétent en matière de lutte contre les groupes criminels et particulièrement dans la répression du grand banditisme et des trafics d'armes et de véhicules volés ainsi que dans la recherche des fugitifs. Il initie ses propres enquêtes sur l'ensemble du territoire national et peut également assister ou agir en co-saisine avec un service de police ou de gendarmerie.

L'office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP) a été créé par décret en date du 6 mai 2006. Il est compétent en matière de lutte contre les infractions violentes à l'encontre des personnes et notamment les homicides, tentatives d'homicides et autres violences graves contre l'intégrité physique ou psychique de la personne, les viols et agressions sexuelles et leurs tentatives, la pédopornographie, les séquestrations et les enlèvements.

L'office central pour la répression du faux monnayage (OCRFM) a été créé le 11 septembre 1929, en application de la Convention de Genève. Depuis 2008, l'office n'exerce plus de missions opérationnelles en matière de contrefaçons : celles liées aux substances médicamenteuses sont à la charge de l'OCLAESP, celles liées aux téléchargements illégaux relèvent de l'OCLCTIC, celles liées au domaine artistique sont traitées par l'OCBC et celles relevant du secteur industriel sont confiées à l'administration des douanes.

L'office central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC) est compétent en matière de vol et de recel de vol de biens de toute nature et de toute époque présentant une valeur artistique ou historique qui les rattache au patrimoine culturel national d'une part, de répression de la contrefaçon artistique, d'autre part.

L'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) a été créé par décret le 25 octobre 2013. Il est compétent dans les domaines de la corruption nationale et internationale, les atteintes à la probité, les infractions au droit des affaires, la fraude fiscale complexe et le blanchiment de ces infractions.

L'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), créé le 9 mai 1990, a pour domaine de compétence les infractions à caractère économique, commercial et financier liées à la criminalité professionnelle ou organisée, notamment celles en relation avec le grand banditisme, le terrorisme ou le trafic de stupéfiants.

L'office anti stupéfiants (OFAST) a été créé par décret en date du 26 décembre 2019 en remplacement de l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTRIS). Sa mise en œuvre opérationnelle a été effective en juin 2020. L'office est un service à compétence nationale visant à développer une approche transversale et interministérielle de la lutte contre les stupéfiants en associant l'autorité judiciaire et l'ensemble des services concernés (police, gendarmerie, douane, secrétariat général de la mer, etc.). Chargé de l'élaboration de l'état de la menace, l'OFAST a aussi une vocation opérationnelle et répressive, soit en conduisant en propre des enquêtes portant sur des trafics d'envergure internationale, soit en travaillant dans le cadre de saisines conjointes avec les services territoriaux de la police ou de la gendarmerie. Cette stratégie interministérielle est également en cours de déploiement au niveau territorial au travers des cellules du renseignement opérationnel sur les stupéfiants (CROSS). L'OFAST a pour objectif de « décloisonner » les services, de renforcer la coopération et l'échange de renseignements criminels afin de mieux démanteler les réseaux.

L'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), rattaché à la DCPAF, a été créé par le décret n° 96-691 du 6 août 1996. Il a pour mission la lutte contre les réseaux favorisant l'immigration irrégulière, l'emploi d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail et/ou de séjour ainsi que la fraude documentaire qui en découle.

L'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) a été créé par décret du 15 mai 2000. Il est chargé de lutter contre toutes les formes de délinquance apparues avec l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (informatique, téléphonie et cartes bancaires), que celles-ci soit liées ou facilitées par ces dernières.

L'office central pour la répression du trafic d'êtres humains (OCRTEH), créé par le décret du 31 octobre 1958, est chargé des enquêtes sur des faits de proxénétisme et de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Service d'enquêtes à part entière, il opère directement dans les affaires de proxénétisme d'envergure nationale ou internationale et procède au démantèlement de réseaux criminels exploitant la prostitution.

#### **Les quatre offices centraux de la gendarmerie**

L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) a été créé par le décret n°2004-612 du 24 juin 2004. Il comprend 4 policiers - sur un effectif de 75 – dont un commissaire qui est l'un des deux adjoints du chef de l'office. La part de dossiers initiés par la police est en augmentation constante : 63 sur 759 en 2019 (soit 8,3%) et 102 sur 910 du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2020 (soit 11,2%). L'OCLAESP est compétent en matière de lutte contre les infractions liées à l'environnement et à la santé publique, ainsi qu'au dopage (hors produits stupéfiants). À cette fin et dans ces domaines, il est chargé :

- d'animer et de coordonner à l'échelon national et au plan opérationnel les investigations de police judiciaire ;
- d'observer et étudier les comportements les plus caractéristiques des auteurs et complices ;
- de centraliser les informations relatives à ces formes de délinquance en favorisant leur meilleure circulation ;
- d'assister les unités de la gendarmerie nationale et les services de la police nationale, ainsi que de ceux de tous les autres ministères intéressés ;
- de participer à des actions de formation et d'information ;
- d'entretenir des liaisons opérationnelles avec les services spécialisés des autres États et avec les organismes internationaux, tout en constituant le point de contact central dans les échanges internationaux.

L'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) a été créé par décret n°2004-611 du 24 juin 2004. Il est compétent en matière de lutte contre la criminalité et la délinquance commise par des malfaiteurs qui agissent en équipes structurées et itinérantes en plusieurs points du territoire. Le caractère itinérant porte autant sur les modes d'action des auteurs que sur leur mode de vie. Il dispose d'un effectif total autorisé de 114 gendarmes et 20 policiers. À ce jour, il est composé de 107 gendarmes et 17 policiers répartis au sein de l'échelon central et dans quatre détachements en province qui comportent, chacun, 12 gendarmes et 3 policiers. L'OCLDI a pour domaine de compétence « *la lutte contre la criminalité et la délinquance commises par des malfaiteurs d'habitude qui agissent en équipes structurées et itinérantes en plusieurs points du territoire* ». Cette large compétence, fondée sur le mode opératoire des malfaiteurs, quels qu'ils soient, lui confère une triple vocation : une mission de classification et de documentation indispensable à la connaissance des phénomènes et des groupes criminels impliqués, une mission d'investigation en tant qu'unité opérationnelle à compétence nationale, et une mission d'animation et de coordination de l'action des unités de gendarmerie et des services de police, tant au niveau national qu'international. Le cœur de métier de l'office est de traiter les atteintes aux biens, la délinquance d'appropriation qui touche le patrimoine et le quotidien de chaque citoyen. Outre les plans nationaux relatifs aux vols de métaux, à la lutte contre les cambriolages, les vols en exploitation agricole et les vols et trafics de véhicules, l'office intervient sur les attaques de DAB, les vols de fret et des phénomènes récurrents comme les vols d'engins de chantier, les pickpockets, les vols par ruse ou à la fausse qualité, les vols avec violences à domicile et les agressions de personnes âgées.

L'office de lutte contre le travail illégal (OCLTI) comprend 44 personnels. Il est composé de gendarmes, de policiers, de directeurs adjoints du travail et d'un inspecteur de l'URSSAF. Il exerce ses missions dans trois domaines complémentaires les uns des autres : le travail illégal (fraudes aux cotisations sociales), les fraudes aux prestations sociales (fraudes aux revenus de remplacement, aux AGS, assurance maladie, retraite...) et l'exploitation au travail.

L'office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH) a été créé par décret du 5 novembre 2013. Il est compétent pour diligenter des enquêtes pénales sur des crimes internationaux les plus graves (génocides, crimes contre l'Humanité, crimes et délits de guerre, crimes de torture) et sur des crimes motivés par la haine et l'intolérance dues à l'appartenance de la victime à une race supposée, une ethnie, une religion, une nation ou de son orientation ou identité sexuelle.

## Annexe n° 5 : la DCI

La direction de la coopération internationale (DCI), créée le 1<sup>er</sup> septembre 2010 par le décret n° 2010-973, a repris les activités du service de coopération technique internationale de police (SCTIP) et de la sous-direction de la coopération internationale de la DGGN (SDCI), à l'exception de quelques sujets à caractère militaire.

Direction désormais commune à la police et la gendarmerie nationales, toutefois rattachée à la DGPN dans l'organigramme du ministère de l'intérieur, elle est dirigée par un haut fonctionnaire de la police nationale, dont l'adjoint est un colonel de gendarmerie.

**Tableau n° 13 : répartition des effectifs de la DCI entre police et gendarmerie (en ETP)**

	En administration centrale	À l'étranger
<i>PN/actif</i>	121	196
<i>GN</i>	60	89
<i>Administratifs</i>	79	2
<i>Total</i>	260	287

Source : DGPN

Des économies d'échelle étaient à terme attendues de la création de la DCI. Sur le plan des ressources humaines, des efforts ont été effectués avec une baisse des effectifs en ambassades (baisse de 94 à 73 du nombre de services de sécurité intérieure entre 2009 et 2019). Les effectifs du réseau DCI à l'étranger ont également diminué, entre 2010 à 2019, passant de 293 à 284 personnels.

Si, en parallèle, une hausse des effectifs en administration centrale est observée (de 225 à 254 entre 2009 et 2019), il convient de remettre ce chiffre dans le contexte de la mission. En effet, la dimension internationale de la coopération policière et des crises s'est tendanciellement accrue, entraînant souvent des besoins supplémentaires pour que la France et le ministère de l'intérieur soient présents sur de nombreux dossiers internationaux, ou obtiennent par exemple des financements européens au profit de la sécurité intérieure.

Le budget de la DCI est resté maîtrisé sur la période : le budget primitif du SCTIP en 2010 était de 4,4 M€ alors que le budget 2019 de la DCI était de 4,5 M€, en intégrant la contribution DGGN et le montant transféré au ministère en charge des affaires étrangères pour le fonctionnement des services de sécurité intérieure.

Toujours en matière financière, des progrès importants étaient attendus concernant la capacité de la DCI à capter des financements européens. La DCI a ainsi progressivement renforcé ses compétences dans le domaine de la conception et de la mise en œuvre des projets sous financements multilatéraux, qu'il s'agisse de l'aide extérieure (projets au profit d'États tiers) ou de l'aide intérieure (projets de coopération entre États membres de l'UE), en particulier dans le domaine de la coopération policière, de la recherche et de l'innovation. La DGPN et la DGGN ont ainsi pu profiter de ces sources de financement. L'encours européen bénéficiant au ministère de l'intérieur pour ses projets de recherche et d'innovation a été globalement multiplié par 6 (passant de 1 à 6 M€) entre 2015 et 2019. S'étant appropriée la montée en puissance du fonds européen pour l'innovation Horizon 2020, elle envisage de poursuivre cette dynamique avec le fonds Horizon Europe 2021-2027.

## Annexe n° 6 : les effectifs du ST(SI)<sup>2</sup>

**Tableau n° 14 : tableau des emplois autorisés – en ETP au 31 décembre de l'année**

31.12.N	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Gendarmerie nationale</i>	124	125	127	125	135	136	135	139	134	132	132
<i>Civils</i>	25	20	20	18	17	113	129	141	146	147	147
<i>Police nationale (personnels actifs)</i>	0	0	0	0	0	73	62	66	66	66	66
<i>Total</i>	149	149	147	143	152	322	326	346	346	345	345

*Nota : les emplois autorisés sont réalisés en moyenne chaque année à hauteur de 90% en 2020.*

*Source : DGGN (@gorah)*

Le recrutement est un sujet sensible pour le ST(SI)<sup>2</sup>. La gendarmerie nationale peut s'appuyer sur un vivier d'officiers pour partie issus des écoles militaires classiques délivrant un diplôme d'ingénieur (École polytechnique, École navale, École spéciale militaire de Saint-Cyr, École de l'air) et un recrutement sur titre dont 40% des lauréats ont une formation scientifique.

Il n'existe en revanche pas de filière d'ingénieur au sein de la police nationale. Le corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (SIC) est désormais un corps interministériel, bien que restant géré par le ministère de l'intérieur (comprenant un effectif de 587 agents affectés au sein de ce ministère au 31 décembre 2018 selon le bilan social correspondant).

Le rapport Stratégie de ressources humaines de la filière numérique et Système d'Information et de Communication (SIC) de l'État de janvier 2019<sup>226</sup> rappelle que ce qui était considéré comme une simple fonction support est devenue une mission stratégique. Le rapport recommande ainsi, notamment, de s'appuyer principalement sur des agents permanents (agents titulaires et contractuels en CDI) et de fluidifier le recours aux contractuels et améliorer leur gestion (établir un référentiel interministériel de rémunération des contractuels, fluidifier la prise de décision et la conclusion rapide des contrats, développer le recours aux contrats d'apprentissage, y compris pour les ingénieurs).

Le ST(SI)<sup>2</sup> considère que le recours plus important aux contractuels est une évolution positive mais regrette la lourdeur des procédures correspondantes.

<sup>226</sup> Contrôle général économique et financier du ministère de l'économie et des finances, de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur et du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies du ministère de l'économie et des finances, *Stratégie de ressources humaines de la filière numérique et Système d'Information et de Communication (SIC) de l'État*, janvier 2019.

## **Annexe n° 7 : la gestion des budgets relatifs au numérique pour la police et la gendarmerie nationales**

La gouvernance de la feuille numérique globale du ministère est désormais assurée par la DNUM, qui anime le conseil d'administration du numérique et a intégré dans son organisation l'ex-mission de gouvernance ministérielle. Le conseil d'administration du numérique (CANum), présidé par le secrétaire général, regroupe les directeurs généraux des différentes directions métiers du ministère et arbitre de manière collégiale les projets numériques à lancer, ainsi que les allocations budgétaires correspondantes. De ces arbitrages découle la feuille de route du ST(SI)<sup>2</sup>.

La DNUM gère l'ensemble du budget numérique du ministère. Sa création s'est accompagnée de la création du BOP « CNUM », sur lequel s'effectuent toutes les dépenses numériques à l'exception de celles dites de « sac à dos numérique » (poste de travail de l'agent). Le BOP « CNUM » est placé sous l'autorité du DNUM qui agit en tant que RBOP<sup>227</sup>. Elle a autorité fonctionnelle sur le ST(SI)<sup>2</sup><sup>228</sup>, qui a vocation à être maître d'œuvre des applications opérationnelles à destination des forces de l'ordre (PN et GN).

Le ST(SI)<sup>2</sup> agit en tant que centre de coûts. À ce titre, il est responsable des ressources qui lui sont confiées, dans le respect des règles fixées par le RBOP et le RUO, et selon la programmation validée par le CANum. Il rend compte mensuellement de l'état d'avancement de l'exécution des dépenses au RUO (synthèse commandes/dépenses, commentaires et ajustements). L'architecture budgétaire a été modifiée par la création de 3 centres de coûts : gendarmerie nationale, police nationale, projets mutualisés.

Le ST(SI)<sup>2</sup> peut modifier la répartition des crédits alloués entre plusieurs lignes budgétaires d'une même opération dont il a la responsabilité. Il a également la possibilité de modifier le montant alloué entre plusieurs opérations, dans la limite de 150 000 € (au total sur une opération). Cette autonomie plus limitée dans les redéploiements budgétaires en cours d'exercice présente le risque de limiter la réactivité du service.

Des mutualisations, ou plutôt une rationalisation du système d'information ministériel, vont également être recherchées sur le plan technique en coordonnant, voire en unifiant les solutions dans différents domaines, sous l'impulsion de la DNUM : environnement numérique de travail, centre d'hébergement informatique, modalités de supervision applicatives, systèmes de visioconférences et de messagerie, etc. Cet objectif de rationalisation est explicitement décrit dans le décret instituant la DNUM.

---

<sup>227</sup> Cette organisation budgétaire est conforme à la recommandation (n°3) des observations définitives de la Cour des comptes sur le ST(SI)<sup>2</sup> en 2018.

<sup>228</sup> Décret n° 2019-994 du 27 septembre 2019, article 3 alinéas 2 et 3.

## **Annexe n° 8 : deux approches différentes en termes de mutualisation des systèmes d'information : la rédaction des procédures pénales et les outils de mobilité**

### **La rédaction des procédures pénales : deux outils distincts**

Selon la DGGN, outre l'urgence – différente – à faire évoluer les deux outils (LRPPN devenu Scribe pour la police nationale, LRPGN-NG pour la gendarmerie nationale), les travaux menés par un groupe de travail police-gendarmerie en vue de la spécification d'un logiciel de rédaction des procédures commun ont démontré que les processus métier de rédaction des procédures étaient très différents. Dans la gendarmerie, la procédure est traitée de bout en bout par le même enquêteur, avec un besoin de mobilité, alors que l'organisation au sein de la police conduit à privilégier des agents sédentaires spécialisés dans la rédaction des procédures. L'uniformisation de la partie « processus-métier » de la rédaction de la procédure n'était pas jugée souhaitable, car nécessitant des compromis au risque de forts mécontentements de part et d'autre. Pour autant, un certain nombre d'objectifs fonctionnels sont communs : l'interopérabilité des systèmes pour permettre l'accès aux procédures et les échanges de pièces selon le droit d'en connaître, l'uniformisation des briques d'échanges vers les bases judiciaires (TAJ, FOVeS, etc.) et l'organisation du système pour avoir une interface unique et normalisée à l'attention des magistrats, dans le cadre de la procédure pénale numérique.

Par ailleurs, comme l'a constaté la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, les échanges inter-applicatifs ont beaucoup progressé, avec l'intégration dans Cassiopée (le système d'information de la chaîne pénale) des procédures LRPPN et LRPGN. Les procureurs de la République rencontrés par l'équipe de contrôle n'ont, pour ce qui les concerne, pas jugé problématique l'existence de deux outils différents, s'attachant plus à la qualité et la conformité des rapports transmis aux exigences du code de procédure pénale qu'à l'outil utilisé. C'est avec l'outil de procédure pénale numérique (nativement numérique, en phase de déploiement progressif) que les obstacles seront surmontés.

### **Un projet emblématique de la mutualisation : le projet NéO**

Le projet NéO, décliné en NéOGEND et NéOPOL, vise à fournir aux membres des deux forces de sécurité intérieure des terminaux mobiles dotés d'une connexion sécurisée haut débit permettant un accès aux applications métier nécessaires à l'exercice de leurs missions. Ce projet a été initié en 2014 et développé par le ST(SI)<sup>2</sup>. À fin 2020, 115 000 terminaux ont été déployés (65 000 dans la gendarmerie et 50 000 dans la police), avec un objectif de dotation de 100 000 terminaux dans la gendarmerie et 150 000 dans la police<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Selon le ST(SI)<sup>2</sup>. Le projet annuel de performance 2020 du programme 152 mentionne effectivement une extension à 100 000 environ du nombre de gendarmes bénéficiaires de NéOGEND tandis que celui du programme 176 évoque un renouvellement de marché pour 100 000 équipements au lieu de 50 000 actuellement, sans mentionner d'objectif à plus long terme.

Développées par une seule et même équipe projet, les déclinaisons pour la police et pour la gendarmerie prennent en compte les spécificités de chacune de ces forces, en termes d'application, mais également de nature de mobilité, urbaine et rurale. Ainsi, 52 des 77 applications disponibles (sur les 120 envisagées à terme) sont communes. Les autres, issues pour partie de l'innovation participative, ne correspondent pas forcément à des besoins de l'autre force. Le choix a été fait d'internaliser l'entretien des matériels (1 agent pour 20 000 terminaux), sans passer par un marché qui aurait été porté par les SGAMI, afin de limiter aux maximum les périodes d'indisponibilité. En termes budgétaires, les crédits dédiés à l'équipement individuel informatique des agents n'ont pas été transférés sur le programme 216. En 2020, les marchés de location des terminaux et les abonnements aux réseaux ont été renouvelés pour quatre ans.

**Tableau n° 15 : coût des projets NEOPOL et NEOGEND**

	2020 (hors T2)	2017-2023 (T2 + hors T2)
<i>NéOPOL P 176</i>	AE: 55,6 M€ / CP: 17,2 M€	Coût cumulé : 139,6 M€
<i>NéOGEND P 152</i>	AE: 71,8 M€ / CP : 16,6 M€	Coût cumulé : 140,0 M€

Source : PAP loi de finances 2020 des programmes 152 et 176

## Annexe n° 9 : les convergences intervenues dans le domaine des transmissions

En 2002, la police et la gendarmerie nationales étaient reliées au réseau interministériel ADER. Il a notamment permis d'élargir l'accès aux fichiers judiciaires aux douaniers et aux magistrats.

Le réseau interministériel de l'État (RIE) a été relié en 2008 à SAPHIR 3G (réseau externalisé et sécurisé de la gendarmerie nationale) permettant notamment en 2009 l'interconnexion des messageries formelles des deux forces.

Les deux forces ne disposent pas des mêmes fréquences radio. à l'instar de leurs réseaux internes, les réseaux radios des forces (ACROPOL<sup>230</sup> pour la police nationale, CORAIL NG pour la gendarmerie mobile, RUBIS pour la gendarmerie nationale) ont développé des solutions d'interopérabilité allant dans le sens de la convergence des infrastructures par faisceaux hertziens sur l'ensemble du territoire national.

La création du ST(SI)<sup>2</sup> a permis de décloisonner plusieurs activités et de favoriser le partage de ressources techniques et les synergies opérationnelles. La maîtrise d'œuvre de l'ensemble des réseaux radio du ministère a été confiée à ce service depuis janvier 2015 seulement, avec la prise en charge du soutien des terminaux radio et d'accessoires ACROPOL de la police nationale par le service central des réseaux et des technologies avancées de la gendarmerie, précédée par celle des terminaux informatiques embarqués en 2014. Selon le Sénat<sup>231</sup>, le retour d'expérience sur l'activité de réparation des terminaux ACROPOL montre un gain annuel minimum de 2,5 M€ pour le programme 176.

Le ST(SI)<sup>2</sup> a également développé et mis à disposition des chefs opérationnels de la gendarmerie et de la police nationales une capacité de lutte anti-drone par brouillage de fréquences radio sur les événements programmés. Enfin, il contribue à la mise en œuvre du programme Réseau Radio du Futur (RRF), dont la direction est assurée par la DNUM<sup>232</sup>.

PC STORM est la première étape du programme RRF, dont l'objectif est de créer un opérateur mobile sécurisé, s'appuyant principalement sur les opérateurs mobiles (4G avec évolution vers la 5G), au bénéfice de l'ensemble des acteurs du secours et de la sécurité. Ce service haut débit de communications critiques se substituera, à terme, aux actuels réseaux radio, principalement RUBIS et l'Infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT, réseau support des réseaux ACROPOL et ANTARES (SDIS et SAMU)), avec une interopérabilité renforcée aux niveaux national et international. Il a été déployé à titre expérimental dans le département de l'Oise pour les deux forces de sécurité intérieure.

<sup>230</sup> Automatisation des Communications Radiotéléphoniques Opérationnelles de la Police.

<sup>231</sup> Sénat, *Questionnaire sur le projet de loi de finances pour 2020 - Mission Sécurités*.

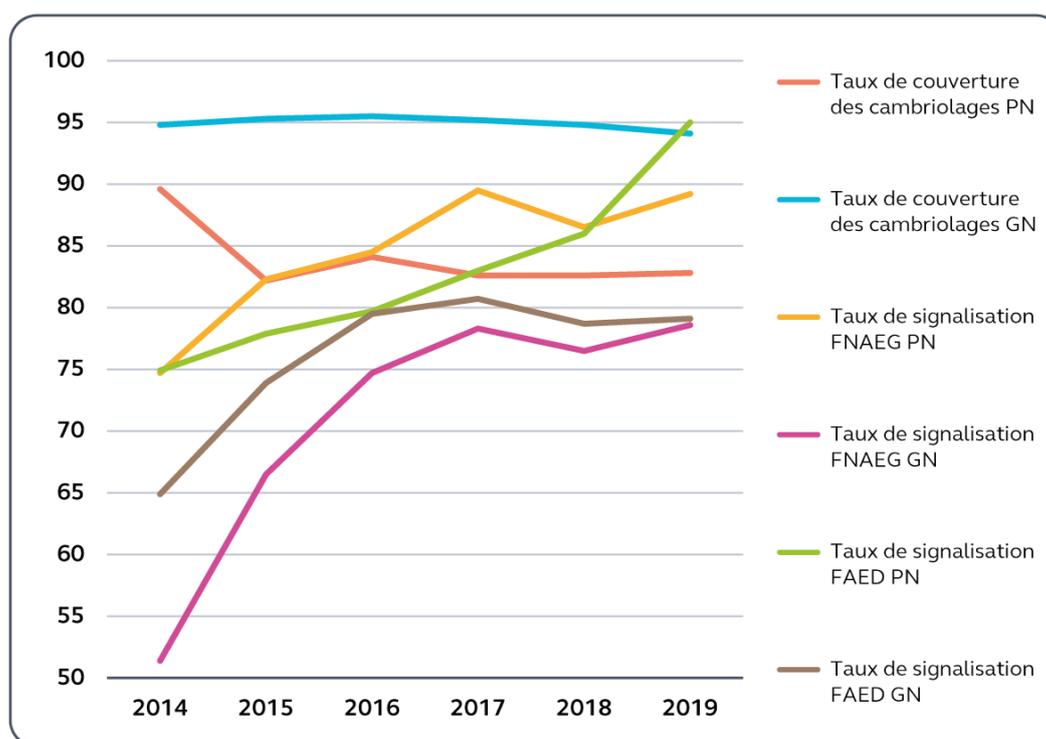
<sup>232</sup> Le directeur de projet au sein de la DNUM est un préfet.

## Annexe n° 10 : la police technique et scientifique

### L'évolution des indicateurs de performance des programmes 152 et 176

Les indicateurs utilisés dans les rapports de performance (RAP) des programmes 152 et 176 sont le taux de couverture des cambriolages (= pourcentage annuel de cambriolages constatés pour lesquels au moins un transport a été réalisé aux fins d'investigations de PTS), le taux de signalisation biologique au Fichier National d'Analyse des Empreintes Génétiques (FNAEG) (= nombre annuel de prélèvements biologiques réalisés sur des mis en cause rapporté au nombre annuel de personnes mises en cause dans le cadre des infractions relevant de l'article 706-55 du code de procédure pénale) et le taux de signalisation papillaire au Fichier Automatisés des Empreintes Digitales (FAED) (= nombre annuel de relevés décadactylaires réalisés sur des mis en cause hors délits routiers au regard de nombre de personnes mises en cause dans le cadre de crimes et délits non routiers).

Graphique n° 4 : généralisation de la police technique et scientifique (taux en %)



Source : rapports annuels de performance programmes 152 et 176

### Une organisation de la police technique et scientifique de la police nationale en évolution

Pour ce qui la concerne, la PTS de la police nationale représente une force de plus de 3 800 agents sur le terrain et dans les laboratoires, qui assurent les trois maillons de la chaîne criminalistique.

Le service central de la police technique et scientifique (SCPTS), créé en 2017 et rattaché au DGPN, est composé de 374 agents issus des corps scientifiques, actifs, administratifs, techniques et contractuels. Il est basé à Écully (69) et représenté par 7 délégations zonales.

Il assure une mission de pilotage et de gouvernance des services territoriaux et la tutelle de l'institut national de police scientifique (INPS). Il dirige les 3 unités opérationnelles : unité nationale d'intervention (UNI), unité police d'identification des victimes de catastrophes (UPIVC), constatations en milieu toxique (CONSTOX). Il est responsable de la communication, de la formation de la recherche et développement ainsi que des relations internationales, pour toutes les questions de PTS traitées par la police nationale.

Établissement public administratif jusqu'au (31 décembre 2020), l'INPS comprend 846 agents issus des corps scientifiques, actifs, administratifs et contractuels. Il est composé d'une direction des laboratoires située à Lyon et de 5 laboratoires (Lille, Paris, Lyon, Toulouse et Marseille). Il contribue notamment à l'effort de la PTS de masse et transmet un profil ADN au FNAEG toutes les deux minutes.

Selon le rapport annuel de performance correspondant du programme 176, l'INPS a traité, en 2019, 376 000 dossiers, dont 147 255 en « traces » (analyses de prélèvements réalisés sur scènes d'infractions criminelles et délictuelles) toutes disciplines confondues.

En termes de ressources humaines, le SCPTS veille à ouvrir des postes à la mutation et au concours pour des personnels scientifiques afin de permettre notamment à la DCSP et Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la Préfecture de police de Paris (DSPAP) de réaliser davantage de substitutions (de personnels actifs par des scientifiques).

**Tableau n° 16 : évolution des effectifs de l'ensemble des services de PTS de la police nationale (en ETP)**

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Scientifiques	2 208	2 285	2 471	2 657	2 738	3 030
Actifs	1 238	1 265	1 103	942	891	833
Total	3 446	3 550	3 574	3 599	3 629	3 863

Source : SCPTS (DGPN)

En 2013, la police nationale comptait 193 plateaux techniques (PP comprise), procédant aux révélations de traces papillaires et palmaires recueillies sur les scènes d'infraction. Les exigences liées à l'accréditation des plateaux procédant à des révélations de traces par procédés physico-chimiques ont conduit à revoir leur nombre, pour le ramener à 84 en 2016.

Avec la création du SCPTS en 2017 ce sont finalement 58 plateaux PN qui ont été retenus, répartis en deux catégories :

- le traitement de la masse des révélations de traces par procédés physico-chimiques par les plateaux techniques zonaux et de proximité (PTZP), nécessitant la mise en place de moyens logistiques permettant d'acheminer les traces à analyser vers des centres analytiques spécialisés (20 PTZP) ;
- le traitement des urgences et des affaires sensibles par les plateaux techniques de proximité (PTP) situés à moins de deux heures de route (38 PTP) de tout service de police.

Ces plateaux ont été implantés dans des sites, sous l'autorité de la DCPJ ou de la DCSP, dont certains étaient déjà accrédités, ou déjà modernisés. Une cohérence territoriale était bien évidemment recherchée veillant à une répartition conforme aux besoins des services. C'est ainsi que trois sites à très faible activité ont été fermés, quoique modernisés avant la réforme.

Le nombre de plateaux, ramené à 56 en 2020, est encore susceptible d'évoluer à la baisse sous l'effet de ruptures technologiques ou de l'optimisation du maillage logistique de transport.

Cette organisation des plateaux fait volontairement abstraction des frontières géographiques et administratives. Il importe ainsi peu de savoir à quelle direction d'emploi ces plateaux sont rattachés, puisqu'ils sont équipés et accrédités sous le pilotage du SCPTS qui leur assigne en outre les objectifs d'activité annuelle.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>233</sup>, le service à compétence nationale, dénommé service national de police scientifique, a été créé.

Le service national de police scientifique comprend une direction, des délégations zonales implantées dans chaque zone de défense ainsi que les laboratoires de police scientifique de Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse.

La direction comprend :

- un état-major ;
- un secrétariat général ;
- une sous-direction de la stratégie, de l'innovation et du pilotage ;
- une sous-direction de la criminalistique ;
- une sous-direction des systèmes d'information et de la biométrie.

---

<sup>233</sup> Décret n° 2020-1779 du 30 décembre 2020.

### **Les travaux relatifs à la feuille de route de la PTS du 30 mars 2018**

Depuis 2018, la convergence en matière de PTS est devenue un sujet d'ampleur, élargi aux mutualisations structurelles potentielles. Les préconisations en matière de convergence des forces, présentées en conclusion des travaux menés en 2015 par l'IGA et en 2016 par la Cour des comptes ont fait l'objet d'une attention particulière par la police nationale.

Ces préconisations ont conduit le ministère de l'intérieur à demander aux deux directeurs généraux de produire une feuille de route commune. Cette dernière, signée le 30 mars 2018, repose sur quatre axes dont les objectifs prévoient l'optimisation des capacités de la police technique et scientifique par la mutualisation : la mutualisation des plateaux de révélation physico-chimique, l'organisation de complémentarités opérationnelles (notamment pour les activités à faible sollicitation, traces technologiques, etc.), la recherche de convergences (méthodes de travail, recherche et développement, unités de projection) et la mise en place d'un organe d'information et d'échange (notamment pour traiter toutes les saisines communes).

Deux chefs de projet ont été désignés au début de l'année 2019 pour assurer la coordination des travaux des seize groupes de travail constitués par thématiques déclinant les quatre axes de la feuille de route. Les thématiques sont variées : plateaux criminalistiques, empreintes digitales, faibles sollicitations, fortes sollicitations, traces technologiques, incendies et explosions, balistique, qualité et accréditation, formation TIC, innovation, sollicitation internationale, convergence en identification de victimes, intervention en milieu contaminé, traçabilité des scellés, échanges, logistique.

Le tableau de suivi de ces groupes de travail à fin septembre 2020 fourni par l'IRCGN fait apparaître des degrés variables de réalisation des actions, et surtout une nécessité d'échanges plus approfondis entre les deux forces. Toutefois, la mutualisation entre elles des fichiers facilite les recherches et les identifications des auteurs d'infractions.

Les deux forces utilisent six fichiers opérationnels communs pour lesquels la police technique et scientifique est direction d'application : le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), le système de traitement uniformisé des produits stupéfiants (STUPS), le traitement des armes frauduleusement fabriquées, importées et commercialisées (TRAFFIC), le fichier national d'identification balistique (FNIB), la collection nationale d'armes et de munitions (CNAM).

Dans son rapport de décembre 2016, la Cour recommandait d'engager les travaux en vue de connecter les fichiers FAED et FNAEG à une base d'identité commune. Elle n'a à ce jour pas pu être mise en œuvre. La CNIL<sup>234</sup> a en effet émis, à ce stade, de fortes réserves sur la réalisation de cette interopérabilité au vu de l'atteinte disproportionnée à la vie privée que représente l'interconnexion instaurée par un identifiant commun entre ces différents traitements.

---

<sup>234</sup> Dans le pré-rapport de sa délibération du 26 novembre 2020 à ce sujet.

## **Annexe n° 11 : une activité du SAILMI en matière de logistique en pleine évolution, avec le déploiement du système d'information Log MI**

En 2018<sup>235</sup>, la Cour des comptes estimait que les systèmes d'information logistique étaient inadaptés aux enjeux opérationnels de ce domaine, et obéraient la qualité du contrôle de gestion. Les conclusions du rapport identifiaient la nécessité d'un renforcement général de la chaîne logistique en faisant un effort sur la gestion des stocks, les conditions de distribution et de maintenance. La refonte de l'ensemble de la chaîne logistique depuis 2018 permet au ministère de l'intérieur de se doter d'un outil intégré, Log MI, qui a pour objet de moderniser la chaîne de soutien de l'ensemble du ministère et apporter une réponse aux difficultés relevées. Il constitue un projet d'envergure, s'appuyant sur un nouveau système d'information.

Chaque unité de gendarmerie ou de police, grâce à un portail de type « commerce en ligne », peut commander ses équipements en fonction de ses besoins, dans la limite de dotation, et se voir livrer en sept jours maximum via un moyen de transport adapté (service de transport externalisé via GEODIS ou moyens internes).

La mise en œuvre d'un logiciel de système de gestion d'entrepôt (ou « WMS », pour Warehouse Management System) dans les magasins centraux permet une gestion très fine des stocks, en organisant la préparation des commandes pour optimiser l'ensemble de la chaîne. La captation, l'analyse et la maîtrise de l'information que permettra à terme le système auront un effet sur la conception des équipements et les achats. En consolidant les informations en provenance des utilisateurs (avis, propositions d'amélioration) et en traçant tous les flux, le ministère de l'intérieur dispose d'un outil lui permettant de mieux connaître son besoin et les conditions d'approvisionnement de ses fournisseurs. Par ailleurs, le système est décliné de l'administration centrale jusqu'aux unités opérationnelles (police, gendarmerie, préfectures, office français de l'immigration et de l'intégration, etc.), en associant les SGAMI.

Log MI sera prochainement interfacé avec CHORUS pour éviter toute ressaisie et fluidifier la circulation de l'information. Les systèmes d'information des ressources humaines sont également interfacés, permettant l'équipement adapté des agents en fonction de leur affectation. Il est enfin prévu de créer une interface avec le système d'information de l'UGAP pour raccourcir les délais de commande.

Ce projet lancé en 2018 est entré dans une phase majeure de déploiement. La première phase a permis de concevoir les différents flux et les développements y afférents. La seconde phase, accélérée pour cause de crise sanitaire, a permis le déploiement de ce système d'information logistique dans toutes les directions du ministère de l'intérieur à la fin de l'année 2020. La troisième phase (2021/2022) sera dominée par la construction des interfaces avec CHORUS, UGAP, et VETIGEND/VETIPOL (système d'information lié à l'habillement des forces de l'ordre). Enfin, la dernière phase (2020/2023) permettra l'intégration de toutes les références et conduira à la fermeture définitive des anciens systèmes d'information de gestion des achats propres à chaque force (G2MPN et G2GMAT).

---

<sup>235</sup> Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre – Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018.

## Annexe n° 12 : les SGAMI

### Missions

En application du décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux SGAMI et modifiant diverses dispositions du code de la défense et de la sécurité militaire, est ainsi institué un SGAMI dans chaque zone de défense et de sécurité, placé sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité.

Les SGAMI sont chargés :

- de proposer aux responsables des programmes du ministère de l'intérieur la programmation des crédits de fonctionnement et d'équipement de leur budget opérationnel de programme zonal et de répartir les crédits entre leurs unités opérationnelles ; ils rendent compte aux responsables de programme de l'exécution des BOP ainsi que des résultats obtenus ;
- du déploiement et du fonctionnement des centres de services partagés (CSP) intervenant dans le domaine budgétaire pour le compte de tout ou partie des ordonnateurs secondaires de la zone de défense et de sécurité ;
- du recrutement et de la gestion des fonctionnaires et des agents non titulaires affectés dans le ressort territorial de la ZDS concernée et pour lesquels le préfet de zone de sécurité et de défense a reçu délégation de pouvoir (les sous-officiers et officiers de la gendarmerie nationale ne rentrent pas dans ce champ) ;
- de la fourniture aux services de police, aux unités de gendarmerie et aux préfetures implantés dans la zone de défense et de sécurité des moyens logistiques et des prestations techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, dans la limite des délégations accordées par les responsables de programme et dans le respect des instructions ministérielles relatives à la politique des achats, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure ;
- de la programmation, l'étude, de l'ingénierie et de la conduite des opérations immobilières de la police nationale et d'opérations immobilières des préfetures ainsi que de l'étude, de l'ingénierie et de la conduite des opérations immobilières domaniales de la gendarmerie nationale.

### L'activité des SGAMI en matière de contentieux, hors protection fonctionnelle

Au moment de la création des SGAMI, la DGGN a demandé au SID de prendre en charge les contentieux déjà initiés pour les opérations immobilières qu'il a conduites en sa qualité de service constructeur de la gendarmerie. Au-delà de la garantie décennale, le contentieux est porté par le SGAMI, même si aucune évaluation de l'impact de cette mission n'a été réalisée.

La gestion des accidents de la circulation impliquant des véhicules opérationnels a été rattachée au 1<sup>er</sup> septembre 2020 au service d'assurance automobile du ministère de l'intérieur (SAAMI), service à compétence nationale rattaché à la DLPAJ, situé à Rennes.

Pour ce qui concerne la mise en cause de la responsabilité de l'État à raison de l'activité des gendarmes, l'activité consiste en la gestion de dossiers dits de « recouvrements », visant à recouvrer auprès des tiers le montant des coûts des dégradations subies par les gendarmeries, de dossiers dits de « dégradations » correspondant aux affaires impliquant un régime de responsabilité (dégradations dont la responsabilité incombe à la gendarmerie dans le cadre de son service ou de dégradations subies par les gendarmes), enfin des dossiers de blessures en service. Le transfert a permis une harmonisation du traitement des dossiers, qui sont assez peu nombreux mais requièrent de multiples échanges de correspondances pour leur bon aboutissement. Des circuits clairs et des interlocuteurs identifiés en fluidifient le traitement, alors que dans le même temps le service acquiert compétence et expertise renforcées.

### **Un exemple de recherche d'optimisation de la chaîne logistique et de gestion des flux financiers relatifs aux prestations croisées au sein du SGAMI Île-de-France**

Au sein du SGAMI Île-de-France (SGAMI IDF), la sous-direction de l'équipement et de la logistique (SDEL) de la direction de l'innovation de la logistique et des technologies (DILT) a mis en place, depuis 2016 et en concertation avec la gendarmerie nationale, différentes solutions opérantes de mutualisation.

Il s'agit de gérer les flux de matériels entre la région de gendarmerie d'Île-de-France (RGIF) et le Centre national de soutien logistique CNSL au Blanc, qui planifie et effectue les livraisons des matériels du SAILMI suivant les directives de sa sous-direction de la logistique et de l'approvisionnement (SAILMI/SDLA).

Au sein de la SDEL, le bureau des matériels techniques et spécifiques (BMTS), en lien avec le bureau de l'armement et des moyens de défense (BAMD), effectue les opérations de manutention, de stockage et de distribution avec pour objectifs la rationalisation des points de livraisons du COMSOP en Île-de-France et l'optimisation des délais de livraison vers les sites de la région de gendarmerie d'Île-de-France (Maisons-Alfort, Beynes) ainsi que de la Garde Républicaine (Caserne Vérines).

Depuis décembre 2016, un entrepôt de 200 m<sup>2</sup> est dédié à ce flux sur le site du Chesnay, équipé de moyens de manutention (2 chariots élévateurs et 3 gerbeurs) et de stockage (palettières, étagères, et zone de masse) des matériels de différentes typologies : casques G3, gilets pare-balles individuels, kit de dépistage et prélèvement, tenues NRBC (de protection contre les risques nucléaire, radiologique, biologique ou chimique), conteneurs lacrymogènes, armement, extincteurs, mobilier, etc. L'armement et les munitions sont respectivement entreposés à l'armurerie zonale et dans les soutes prévues à cet effet, pour des raisons de sécurité. Une convention définit les conditions de stockage et de livraison des munitions de la SDEL au profit de la RGIF. Après réception du fret, la plateforme zonale informe le bureau des moyens opérationnels de la RGIF et les modalités de livraison (date et lieu) sont arrêtées d'un commun accord à la demande de la RGIF. Les enlèvements sont également réalisés pour les gilets pare-balles à recycler ou pour du matériel divers. Cette plateforme sert également de lieu de stockage des gilets pare-balles individuels ne pouvant être traités au CNSL.

Au plan budgétaire, le circuit financier relatif aux remboursements des prestations effectuées par la DILT au profit de la gendarmerie et inversement s'organise ainsi :

Les services de la gendarmerie nationale effectuent un relevé trimestriel des dépenses engagées au bénéfice de la police nationale ;

- la SDEL effectue un relevé des dépenses qu'elle a engagées au bénéfice des services de la gendarmerie nationale ;
- les services échangent entre eux (hors outil CHORUS) pour établir une balance des dettes respectives ;
- la gendarmerie, après retour et validation par la SDEL des données, envoie une fiche navette au CSP CHORUS afin d'établir une facture interne ;
- le CSP CHORUS met la facture en paiement, ce qui permet le remboursement de l'administration ayant engagé le plus de dépenses au profit de l'autre (presque toujours la gendarmerie nationale).

La DFCPP travaille actuellement à une réforme de ce circuit car ce dernier n'est pas satisfaisant d'un point de vue comptable. En effet, les échanges préalables entre services ne sont pas tracés dans l'outil CHORUS et il n'y a qu'une seule action comptable, à savoir, le paiement de la balance. Cela constitue une contraction des dépenses et des recettes qui n'est pas satisfaisante en matière de suivi financier. Cela met en outre en évidence, d'un point de vue financier, que seule la gendarmerie nationale avance des frais au profit de la police nationale, et non l'inverse.

Localement, la DGGN indique rester très attentive à la qualité du soutien apporté par les SGAMI aux unités opérationnelles. Ainsi, elle participe à une gouvernance adaptée aux enjeux nationaux, zonaux et départementaux permettant de piloter et de faciliter le développement de l'activité des SGAMI dans une logique d'efficacité et d'efficience.

### **Annexe n° 13 : la situation particulière des agents civils du ministère de la défense en fonction au sein de la gendarmerie nationale au moment de son rattachement au ministère de l'intérieur**

Il convient de rappeler que les agents civils du ministère de la défense en fonction au sein de la gendarmerie nationale au moment de son rattachement au ministère de l'intérieur en 2009 ont été placés dans une situation particulière :

- les fonctionnaires ont été placés en détachement sans limitation de durée (article 19 de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale). Ils bénéficient d'un droit d'option qui leur permet à tout moment de demander à réintégrer leur ministère d'origine ou à être intégrés dans le corps dans lequel ils ont été détachés. Cette intégration est de droit. Ils peuvent également poursuivre leur carrière au ministère de l'intérieur en position de détachement. Ils bénéficient d'une double carrière (avancement et promotion au choix possibles dans chaque ministère, de même que participation aux examens professionnels dans les deux ministères) ;
- les techniciens supérieurs d'études et de fabrication (TSEF) n'ont pas pu être détachés en raison de l'absence de corps homologue au ministère de l'intérieur au moment du transfert. Ils sont donc affectés en position normale d'activité, conformément aux dispositions du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice de fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État. Pour ces agents, une double gestion assurée par les ministères des armées et de l'intérieur est mise en place. Le ministère des armées délègue une partie des actes de gestion au ministère de l'intérieur ;
- les agents non titulaires visés au II de l'article 20 de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale<sup>236</sup> sont placés sous l'autorité du ministère de l'intérieur mais continuent à bénéficier des dispositions qui leur sont applicables au ministère des armées. Une convention de délégation de gestion permet au ministère de l'intérieur d'assurer la gestion de ces personnels au nom du ministère des armées.

---

<sup>236</sup> Ouvriers de l'État du ministère de la défense, « berkanien » de droit public et agents non titulaires régis par le décret n° 49-1378 du 3 octobre 1949 modifié fixant le statut des agents sur contrat de la défense nationale.

## Annexe n° 14 : la répartition de certaines compétences entre le ministère de l'intérieur et le ministère des armées au titre de la délégation de gestion cadre du 28 juillet 2008

MINARM	MININT
<p>SID pour l'Outre-mer : en raison des spécificités des opérations immobilières réalisées outre-mer pour le compte de la gendarmerie nationale et des capacités techniques et des ressources humaines qu'il a maintenues, le SID conserve la totalité de ses prérogatives au profit du RPROG 152. Ce soutien comporte des actions de maîtrise d'ouvrage déléguée, de conduite d'opérations, de maîtrise d'œuvre, portant sur la prise en compte de l'ensemble d'un projet pour les opérations immobilières autres que les constructions assumées par les collectivités locales ou des bailleurs privés et l'entretien courant.</p>	<p>DEPAFI et SGAMI pour la métropole La DEPAFI/SDAI/BAIGN assure la conduite des opérations immobilières domaniales et locatives, la maintenance du parc, la gestion des crédits infra P152 et des ressources des programmes extérieurs (P723 et P309 essentiellement). Pour les marchés de travaux réalisés en métropole, si les seuils accordent des montants importants aux RPA gendarmerie, les opérations d'ampleur ou nécessitant une technicité particulière sont pilotées par les SGAMI.</p>
<p>Le soutien du SSA pour les militaires et les personnels civils de la défense : les fondements du soutien médical de la gendarmerie nationale résident en la continuité du soutien dans des conditions similaires à celui des armées. Ce soutien répond aux attributions du SSA, à savoir principalement : les soins aux personnels militaires et civils de la défense, la médecine statutaire, la médecine de prévention, le soutien médico-opérationnel, le soutien vétérinaire.</p>	<p>Le suivi des personnels civils MININT est assuré par le MININT. Les visites médicales des personnels civils du MININT travaillant au sein du P152 sont organisées par les services médicaux statutaires du MININT.</p>
<p>La solde des personnels militaires du ministère des Armées et du ministère de l'intérieur est actuellement mise en paiement selon des procédures spécifiques. Ces dernières devraient prochainement disparaître, les règles comptables en vigueur pour les agents civils de l'État étant appelées à être appliquées aux militaires.</p>	
	<p>L'exécution de la dépense HT2 est assurée par les plateformes CHORUS des SGAMI et CSPI pour l'outre-mer. La gendarmerie nationale confie aux SGAMI la réalisation des actes de gestion et d'ordonnancement relatifs aux dépenses et aux recettes relevant du programme P152.</p>
<p>Pour l'acquisition d'aéronefs et les marchés de pièces de MCO des aéronefs de la gendarmerie, afin de gagner en efficacité budgétaire, la gendarmerie s'appuie sur la DMAé.</p>	<p>La fonction achat assurée par le SAILMI et les SGAMI. Les achats centraux sont assurés par le SAILMI. Au niveau des unités territoriales, au-delà de leurs seuils, les RPA gendarmerie doivent se retourner vers les SGAMI. La gendarmerie nationale a récemment diminué son nombre de RPA pour les faire correspondre avec le format des 13 régions administratives et accroître ainsi les synergies avec les PFRA dans le cadre d'achats souvent interministériels.</p>
<p>OPEX : la gendarmerie bénéficie du soutien des armées dans le cadre des opérations extérieures. SEA : le service des essences des armées (SEA) approvisionne en carburants et ingrédients les unités de la gendarmerie nationale de manière directe, par l'intermédiaire de sociétés pétrolières avec lesquelles il a souscrit un marché, ou par l'union des groupements d'achats publics (UGAP). Stockage des munitions : au-delà de la capacité réglementaire de stockage de la gendarmerie, les munitions sont stockées dans les dépôts des armées dans la limite des capacités offertes. Transport de fret en outre-mer ou à l'étranger : les unités de gendarmerie peuvent utiliser les chaînes d'acheminement mises en place par les armées, notamment pour l'outre-mer. Transport et hébergement des personnels : la gendarmerie s'est associée au MINARM pour son nouveau marché voyageur qui intègre ses besoins en termes d'hôtellerie (outre-mer et Corse inclus). Transport opérationnel des militaires de la gendarmerie : dans ses missions, la gendarmerie peut demander le soutien des moyens aériens militaires pour le transport de ses personnels. Gîtes étapes : les armées et la gendarmerie coopèrent au sujet des gîtes étapes au profit des unités constituées et des équipages des transports routiers militaires en transit ou en déplacement, à des fins de rationalisation des moyens, d'optimisation du service rendu et de sécurisation des missions.</p>	<p>Transport de fret en métropole : Les SGAMI (DEL) sont les opérateurs logistiques du MININT. Ils assurent dans ce cadre l'approvisionnement des unités de la gendarmerie. Le MININT s'appuie également sur le CNSL (rattaché organiquement au P152) pour permettre le stockage et l'acheminement des matériels. Dans une logique de proximité, le MININT met en œuvre le programme LOG-MI destiné à permettre aux unités de passer directement leur commande <i>via</i> un portail et d'être livré par un opérateur logistique dans un délai très court. La gendarmerie nationale appuie ce projet et l'a déployé notamment lors de la crise sanitaire pour la livraison des EPI lorsque les stocks furent suffisants pour permettre le bon fonctionnement du processus.  MCO : les ateliers de maintenance automobiles PN/GN sont mutualisés et rattachés fonctionnellement aux SGAMI qui assurent pour eux la maintenance de leur flotte. Ils assurent dans ce cadre également le dépannage des véhicules. Pour les flottes communes d'hélicoptères (EC 145), la gendarmerie nationale a mutualisé avec la DGSCGC leur maintenance.</p>

MINARM	MININT
<p>La gendarmerie continue de réaliser des formations au profit du MINARM (gendarmeries spécialisées notamment) et réciproquement (musique, restauration collective, ESM St-Cyr, École de guerre, IHEDN, etc.).</p> <p>La gendarmerie a en outre accès aux terrains de manœuvre nationaux pour ses besoins en formation.</p>	<p>Les personnels de la gendarmerie bénéficient des catalogues de formation proposés par le MININT.</p>
<p>Gestion des archives assurées par le SHD : les archives de la gendarmerie constituent une part majeure de son patrimoine et de son identité. Soumises jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009 aux dispositions régissant les archives du ministère de la défense, elles constituent un ensemble cohérent composé de séries continues d'une richesse incontestable tant en matière historique que dans le domaine de la recherche opérationnelle (administrative, judiciaire et droits des personnes). Le SHD exerce un contrôle scientifique et technique sur les archives courantes de la gendarmerie et il est responsable de la conservation, de l'exploitation et de la valorisation des archives intermédiaires et définitives conservées dans les dépôts de Vincennes, Le Blanc et de Fontainebleau.</p>	
<p>Mutualisation du réseau de l'action sociale de la gendarmerie avec le réseau social des armées : dans le prolongement de la réorganisation territoriale de l'action sociale mise en œuvre dans les armées au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le MINARM et le MININT ont convenu d'une intégration du réseau des travailleurs sociaux du périmètre gendarmerie à celui des armées, dont l'activité repose sur l'application d'une même action sociale.</p> <p>Il existe un soutien croisé entre la gendarmerie et les armées pour pouvoir continuer à bénéficier des prestations (alimentation, hébergement, loisirs) offertes par les organismes respectifs.</p> <p>Les aumôniers militaires : le rattachement de la gendarmerie nationale au MININT, n'emportant pas la perte du statut militaire, les personnels militaires de la gendarmerie continuent à bénéficier des mêmes soutiens et accompagnement spirituels que ceux réalisés au profit des armées.</p> <p>Reconversion professionnelle : en complément de son dispositif propre, la Gendarmerie continue de bénéficier du soutien du MINARM en matière de reconversion.</p>	<p>Les personnels civils du MININT travaillant au sein du P152 bénéficient de la politique d'action sociale mise en œuvre au sein du MININT.</p>
	<p>La gestion des dossiers contentieux a été transférée au MININT (DLPAJ, SGAMI). La gendarmerie nationale assure le traitement de la protection fonctionnelle. Les paiements afférents à cette protection sont réalisés par les SGAMI sur les crédits du P216. La gestion des dossiers contentieux et précontentieux a été transférée au MININT. Elle est assurée en fonction des thématiques et des seuils (accidents de la circulation, statutaire, indemnitaire, immobilier) par la DLPAJ ou les SGAMI.</p>

Source : DGGN

### Annexe n° 15 : évolution des effectifs de la gendarmerie nationale entre 2009 et 2019 (en ETPT)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Hauts fonctionnaires</i>	0	0	4	3	3	3	3	5	5	7	8
<i>Personnels administratifs</i>	901	1109	1 621	1 871	2 069	1 964	1 946	2 166	2 523	2 567	2 589
<i>Personnels techniques</i>	413	545	666	776	853	896	1 044	1 292	1 475	1 590	1 851
<i>Ouvriers d'État</i>	731	699	675	658	632	572	528	488	451	401	366
<i>Officiers</i>	6 803	6 787	6 635	6 512	6 473	6 404	6 384	6 364	6 315	6 295	6 302
<i>Sous-officiers</i>	75 958	74 211	72 209	72 171	72 999	72 693	73 133	73 711	75 444	75 921	75 528
<i>Gendarmes adjoints volontaires</i>	13 828	12 828	13 427	13 177	12 254	12 663	12 450	12 010	12 711	12 470	12 442
<b>TOTAL</b>	98 634	96 179	95 237	95 168	95 283	95 195	95 488	96 036	98 924	99 251	99 086

Source : PAP et RAP de la mission « Sécurités »

## Annexe n° 16 : comparaison des grilles indiciaires de la gendarmerie et de la police

La différence de construction statutaire (organisation en deux corps dans la gendarmerie nationale [sous-officiers et officiers] et en trois corps dans la police nationale [encadrement et application CEA, commandement CC et conception et direction CCD]) rend de fait complexe toute comparaison. Toutefois, il existe une forme de convergence au niveau de la catégorie B, à tout le moins en début de carrière.

**Tableau n° 17 : police nationale – corps d’encadrement et d’application -  
échelles indiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (indices bruts)**

	Gardien	Brigadier	Brigadier-chef	Major	RULP*
<i>Bornes échelle indiciaire</i>	372-563	458-597	558-645	607-701	744-784
<i>Nombre d'échelons</i>	12	7	6	6	3
<i>Durée cumulée (années)</i>	29	16,5	16,5	8,5	4

\* RULP : emploi fonctionnel de Major responsable d'une unité locale de police, qui n'est pas un grade.

Source : Décret n°2004-1439 du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale modifié par décret n°2017-1737 du 21 décembre 2017

**Tableau n° 18 : gendarmerie nationale – corps des sous-officiers de gendarmerie –  
échelles indiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (indices bruts)**

	Gendarme	Maréchal des logis-chef	Adjudant	Adjudant - chef	Major
<i>Bornes échelle indiciaire</i>	372-563	441-569	489-597	548-645	587-712
<i>Nombre d'échelons</i>	12	7	9	9	7
<i>Durée cumulée (années)</i>	25,5	19	23	23	15,5

Source : Décret n°2017-1026 du 10 mai 2017 modifiant le décret n°2011-388 du 13 avril 2011 fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie nationale

Si l'échelle indiciaire et le nombre d'échelons sont identiques en pied de corps (*i.e.* pour le premier grade), la durée de déroulement de ces échelons est un peu plus élevée pour les gardiens de la paix (à compter du 8<sup>ème</sup> échelon). Les échelles indiciaires diffèrent ensuite pour les autres grades, de même que le nombre (hormis pour le deuxième grade) et la durée de déroulement de ces échelons.

La grille indiciaire des sous-officiers de la gendarmerie est ainsi alignée sur celle des sous-officiers de l'armée de terre, même si elles ne sont pas exactement comparables étant donné que le grade de gendarme prend place entre le grade de sergent et celui de sergent-chef. Ces grilles indiciaires sont néanmoins identiques, à partir du grade de sergent-chef – échelle de solde n° 4/maréchal des logis-chef.

Pour ce qui concerne la catégorie A, et en raison de la différence du nombre de corps, les grilles indiciaires sont difficilement comparables, hormis en termes de bornes.

**Tableau n° 19 : police nationale – Corps de commandement – échelles indiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (dernière étape de mise en œuvre du protocole PPCR) (indices bruts)**

	Capitaine	Commandant	Commandant divisionnaire	Commandant divisionnaire fonctionnel
Bornes échelle indiciaire	469-859	741-1015	890-HEA	890-HEA
Nombre d'échelons	12	7	5	5
Durée cumulée (années)	20,5	À venir	À venir	À venir

Source : Décret n° 2010-564 du 28 mai 2010 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois des personnels des services actifs de la police nationale

**Tableau n° 20 : police nationale – Corps de conception et de direction – échelles indiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (indices bruts)**

	Commissaire	Commissaire divisionnaire	Commissaire général
Bornes échelle indiciaire	542-1027	813-HEB Bis	1027-HED
Nombre d'échelons	10	8	6
Durée cumulée (années)	11	20	15

Source : Décret n° 2010-564 du 28 mai 2010 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois des personnels des services actifs de la police nationale

**Tableau n° 21 : gendarmerie nationale – Corps des officiers – échelles indiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (indices bruts)**

	Lieutenant	Capitaine	Commandant	Lieutenant-colonel	Colonel	Général de brigade	Général de division
Échelle indiciaire 2021	493-656	704-833	804-966	890-HEA	1001-HEB	HEC	HED
Nombre d'échelons	4	6	7	7	5	2	3
Durée cumulée (années)	3	14	11	20	11	2	2

Source : Décret n° 2015-251 du 3 mars 2015 modifiant le décret n° 2011-388 du 13 avril 2011 fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie nationale

La comparaison des grilles indiciaires permet de constater une forme d'équivalence entre le corps de commandement de la police et les grades de lieutenant à lieutenant-colonel dans la gendarmerie. Pour ce qui concerne le corps de conception et de direction de la police, son échelonnement indiciaire est beaucoup plus étendu, mais sept ans après être entré comme élève, un commissaire est déjà à l'indice brut 813. Il n'y a pas de comparaison possible avec les officiers de la gendarmerie pour ce qui concerne le premier grade, celui de commissaire. L'échelonnement indiciaire du grade de commissaire divisionnaire est proche de celui allant de commandant à colonel, tandis que celui de commissaire général commence dans la partie supérieure de celui de colonel pour terminer au même niveau que celui de général de division.

Les grilles indiciaires des officiers de la gendarmerie sont en revanche semblables à celles des officiers de l'armée de terre. Il convient toutefois de noter qu'en moyenne, en 2018, l'indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI)<sup>237</sup> – des officiers de gendarmerie (+0,05%) a moins progressé que celui des officiers des armées (+0,21%) ou celui des agents de catégorie A de la fonction publique de l'état (+0,09%).

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur a produit un effet direct sur l'évolution des grilles indiciaires des gendarmes, et donc sur celles de l'ensemble des militaires dans la mesure où ces dernières sont alignées sur celles des sous-officiers et officiers des armées.

---

<sup>237</sup> L'ITB-GI est calculé par la DGAFP. Il vise à apprécier les évolutions du traitement brut moyen des agents de la fonction publique de l'État.

## Annexe n° 17 : comparaison de l'évolution des grilles indiciaires de major dans la gendarmerie nationale et dans l'armée de terre

<i>Décret n° 2011-388 du 13 avril 2011 fixant les indices de solde applicables aux corps militaires de la gendarmerie nationale</i>																																			
<i>Décret initial</i>			Version en vigueur du 01 janvier 2012 au 01 juillet 2013			Version en vigueur du 01 juillet 2013 au 01 septembre 2014			Version en vigueur du 01 septembre 2014 au 01 décembre 2015			Version en vigueur du 01 décembre 2015 au 01 juillet 2016			Version en vigueur du 01 juillet 2016 au 01 janvier 2017			Version en vigueur du 01 janvier 2017 au 01 janvier 2018			Version en vigueur depuis le 01 janvier 2018														
																								Modifié par Décret n°2011-1991 du 28 décembre 2011 - art. 1			Modifié par Décret n°2013-568 du 26 juin 2013 - art. 1			Modifié par DÉCRET n°2014-991 du 29 août 2014 - art. 1			Modifié par DÉCRET n°2015-1549 du 27 novembre 2015 - art. 1		
GRADE	ECHELON	INDICE BRUT	GRADE	ECHELON	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT																	
<i>Major</i>	échelon exceptionnel (1)	637	Major	Exceptionnel (1)	642	660	674	679	679	687	699	701	712																						
	5e échelon	606		6e	634	647	657	660	660	668	686	691	691																						
	4e échelon	597		5e	621	631	637	640	640	647	672	678	678																						
	3e échelon	585		4e	610	615	619	623	623	631	653	659	659																						
	2e échelon	565		3e	593	595	596	597	597	606	637	641	641																						
	1 <sup>er</sup> échelon	544		2e	566	567	567	567	567	576	610	614	614																						
				1 <sup>er</sup>	550	553	553	555	555	563	580	587	587																						
<i>Décret n° 2009-21 du 7 janvier 2009 fixant les indices de solde applicables à certains militaires non officiers</i>																																			
<i>Version en vigueur du 01 janvier 2009 au 02 janvier 2010</i>			Version en vigueur du 01 janvier 2010 au 01 janvier 2011			Version en vigueur du 01 janvier 2011 au 01 janvier 2012			Version en vigueur du 01 janvier 2012 au 21 décembre 2012			Version en vigueur du 21 décembre 2012 au 13 juillet 2013			Version en vigueur du 13 juillet 2013 au 01 novembre 2014			Version en vigueur du 01 janvier 2014 au 01 janvier 2015			Version en vigueur du 01 janvier 2015 au 01 septembre 2015			Version en vigueur du 01 décembre 2015 au 01 décembre 2016			Version en vigueur du 01 décembre 2016 au 01 janvier 2017			Version en vigueur du 01 janvier 2017 au 01 janvier 2019					
																																	Modifié par Décret n°2010-1171 du 4 octobre 2010 - art. 1		
A compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2016			A compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2017			A compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2017			A compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2020																										
												ÉCHELLE DE SOLDE	ÉCHELON	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	GRADE	ÉCHELLE DE SOLDE	ÉCHELON	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT	INDICE BRUT
<i>échelle de solde des majors</i>						Major.	Echelle de solde des majors	Echelon exceptionnel (1)	640	653	653	665	679	679	679	687	Major.	Echelon exceptionnel (1)	701																
	échelon exceptionnel (1)	634	634	634	640			6e	634	642	642	645	660	660	668	6e		691																	
	5e échelon	603	612	612	614			5e	614	620	620	622	640	640	647	5e		678																	
	4e échelon	595	595	595	596			4e	596	603	603	606	623	623	631	4e		659																	
	3e échelon	581	581	581	582			3e	582	587	587	589	597	597	606	3e		641																	
	2e échelon	562	562	562	563			2e	563	565	565	567	567	567	576	2e		614																	
	1 <sup>er</sup> échelon	542	542	542	543			1 <sup>er</sup>	543	546	546	548	555	555	563	1 <sup>er</sup>		587																	

## **Annexe n° 18 : les indemnités dites « de police » communes à la gendarmerie et à la police nationales**

L'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) est servie aux officiers et sous-officiers de gendarmerie en position d'activité, en fonction du grade ou du poste occupé pour compenser les contraintes subies et les risques encourus dans l'exercice des fonctions (décret n° 48-1366 du 27 août 1948). Les personnels actifs de la police nationale se sont vu eux attribuer une indemnité de sujétions spéciales de police dans le cadre du décret n° 58-517 du 28 mai 1958 portant attribution d'une indemnité spéciale aux personnels de police en application de l'article 4 de la loi du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police. Cette indemnité se substitue à la prime de risque, à l'indemnité de déplacement à l'intérieur de la résidence, à la prime de danger perçue par les CRS ainsi qu'à l'indemnité exceptionnelle de danger. L'ISSP est donc la contrepartie de contraintes spécifiques (disponibilité, durée d'affectation, risques, etc.).

La prime spéciale d'officier de police judiciaire est servie aux officiers, sous-officiers gradés et gendarmes titulaires d'un titre professionnel permettant de concourir à l'avancement au grade de maréchal des logis-chef. La majoration de cette prime est servie aux officiers et aux sous-officiers de gendarmerie ayant la qualité d'officier de police judiciaire, dûment habilités, par arrêté du procureur général, à exercer les attributions attachées à cette qualité (décret n° 54-538 du 26 mai 1954 et arrêté du 27 septembre 2016).

L'allocation de mission judiciaire de la gendarmerie (AMJGEND) est servie aux officiers et sous-officiers de gendarmerie (dès la nomination au grade de gendarme) (décret n° 2002-187 du 4 février 2002 et arrêté du 30 décembre 2019). Les personnels de la police nationale bénéficient de l'allocation de maîtrise (décret n° 2001-722 du 31 juillet 2001 et arrêté du 23 décembre 2009). Il s'agit d'une prime qui regroupe les indemnités versées auparavant sous l'appellation de « services continus ».

L'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) est versée aux militaires de la gendarmerie qui se déplacent en unité constituée ou en fraction d'unité en métropole et outre-mer conformément aux dispositions de la circulaire 200000 GEND/DPMGN/SDPRH/BDI du 1<sup>er</sup> mars 2017 (décret n° 76-826 du 4 août 1976, décret n° 76-827 du 24 août 1976, décret n° 79-148 du 15 février 1979 et arrêté du 30 janvier 2002), en particulier les gendarmes mobiles. Les personnels CRS de la police nationale perçoivent cette même indemnité quand ils se déplacent dans les départements métropolitains et les départements outre-mer. Elle est exclusive de toute indemnité de déplacement, comme en gendarmerie, et fait l'objet d'un versement mensuel (décret n° 61-1066 du 26 septembre 1961 et arrêté du 30 janvier 2002).

## **Annexe n° 19 : un dispositif de passerelles entre les deux forces peu sollicité**

Dans le cadre de la loi n° 2009-972 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, une passerelle statutaire a été mise en œuvre depuis 2011 entre les grades de gendarme et de gardien de la paix, à hauteur de 50 postes par an dans chacune des deux forces. Cette procédure annuelle est reconduite dans des termes identiques. Pour la gendarmerie nationale, 50 postes sont offerts chaque année dans l'ensemble des formations administratives métropolitaines, essentiellement en unité territoriale, mais également en peloton de surveillance et d'intervention et escadron de gendarmerie mobile. Au terme de neuf ans d'exercice, la passerelle a permis le départ de 337 gendarmes en police et, réciproquement, de 176 policiers en gendarmerie, d'après la DGGN, soit un total de mouvements égal à un peu plus de la moitié de ce qui était autorisé.

Concernant l'aspect qualitatif, toutes les candidatures sont transmises et sélectionnées à l'appréciation de l'administration d'accueil. Pour la gendarmerie, les critères de sélection portent sur la manière de servir, l'expérience, l'âge au regard du parcours de carrière et l'éventuelle gestion de couple avec un(e) militaire de la gendarmerie. Les personnels sélectionnés entament alors une formation d'adaptation en école, d'une durée de trois mois (de mai à juillet), avant d'être affectés en unité au 1<sup>er</sup> septembre. La scolarité des gardiens de la paix intégrant la gendarmerie se déroule à l'École de gendarmerie de Montluçon. Fondée sur la pratique et le recours aux mises en situation, la formation consiste en une acculturation aux outils métiers et techniques de la gendarmerie : en connaître l'organisation, assimiler les valeurs et la culture, acquérir les méthodes et les techniques professionnelles propres à la gendarmerie.

Les intéressés peuvent mettre fin au détachement à tout moment (retour dans leur corps d'origine en conservant l'ancienneté et les formations acquises) et l'administration peut également demander la fin du détachement (inadaptation à l'emploi).

Le profil-type du gendarme candidat à la passerelle est celui d'un militaire de sexe masculin, âgé de 30 ans, issu du milieu de classement, célibataire, réunissant 7 ans de service et appartenant dans 60 % des cas à la gendarmerie mobile. La motivation géographique et, pour les gendarmes mobiles, la perspective de pouvoir « faire carrière » parmi les CRS sans obligation de réussite à un examen, constituent les éléments de motivation principale.

Les motivations des policiers candidats à la passerelle sont essentiellement : la volonté d'obtenir une mobilité géographique en province, un effet d'aubaine d'anciens gendarmes adjoints volontaires ayant échoué à devenir sous-officiers de gendarmerie (majorité des candidats) et la recherche de plus grandes attributions fonctionnelles (échapper à la spécialisation service interpellateur/service enquêteur). Les exemples de bénéficiaires de ce dispositif évoqués par les interlocuteurs opérationnels rencontrés dans le cadre de cette enquête traduisent toutefois une diversité de situations et une motivation personnelle (par exemple géographique ou d'autonomie plus importante pour les gendarmes passant dans la police).

**Tableau n° 22 : bilan cumulé sur la période 2011-2020 du dispositif de passerelle  
entre les deux forces**

	Gendarmerie vers police	Police vers gendarmerie
	923	869
<i>Recrutés</i>	337	176
<i>Taux sélection</i>	36,51 %	20,25 %
<i>Intégrés</i>	200	110
<i>Taux intégration</i>	59,35 %	62,50 %
<i>Réintégrés</i>	30	44
<i>Taux réintégration</i>	8,90 %	25,00 %
<i>Détachement en cours</i>	107	22

Source : DGGN

Le volume total des candidatures est globalement comparable entre administrations (+8 % de candidats gendarmerie vers la police en cumul, malgré une tendance exceptionnellement inverse en 2019 et 2020). Le volume annuel est approximativement de 90 candidatures de part et d'autre.

Le solde des recrutements s'avère défavorable à la gendarmerie dans la durée et constitue un processus chronophage pour un gain fonctionnel incertain, s'agissant de jeunes agents sans qualification particulière. La différence notable entre gendarmes recrutés en police et inversement (rapport proche de 2 pour 1) est essentiellement due, selon la DGGN :

- à un taux de sélection plus élevé en police (35 % des candidats gendarmes sont agréés par la DRCPN contre 20 % des candidats policiers par la gendarmerie), qui correspond en pratique à une appréciation plus souple de la manière de servir (les militaires sanctionnés sont généralement retenus) ;
- à un taux de policiers réintégrés dans leur administration d'origine nettement plus élevé en cumul (+60%). Le temps de travail et les conditions de logement font partie des éléments jugés finalement négatifs. À noter que cette tendance évolue depuis 2016 avec une absence de demande de réintégration des gardiens de la paix.

## Annexe n° 20 : la participation du ministère de l'intérieur à la gestion des carrières

### *Une gestion conjointe des officiers généraux*

La gestion des officiers généraux relève de la compétence du ministère de l'intérieur avec contreseing du ministère des armées s'agissant de l'avancement et des nominations en 1<sup>ère</sup> section. Le ministère des armées intervient dans la rédaction des arrêtés d'admission en 2<sup>ème</sup> section ainsi que dans la gestion de cette population. Quelques rares décisions font l'objet d'une compétence alternative selon la nature des missions confiées aux militaires de la gendarmerie (remplacement en 1<sup>ère</sup> section des officiers généraux de la 2<sup>ème</sup> section<sup>238</sup>).

### *La discipline : une compétence (très peu) partagée*

Les sujétions et obligations particulières qui caractérisent le statut général des militaires imposent, pour assurer sa bonne application, un régime de sanctions adapté ne pouvant en aucun cas se rapprocher de celui relatif à la fonction publique civile, à caractère paritaire. Cela implique une compétence exclusive du ministère des armées, ou des autorités militaires habilitées par lui à cet effet<sup>239</sup>, en matière de discipline à l'égard de l'ensemble de la communauté militaire, quel que soit le ministère de rattachement.

Le ministre des armées demeure seul compétent pour l'ensemble des décisions entrant dans le cadre de la discipline générale militaire, de l'exercice du pouvoir disciplinaire<sup>240</sup> et de son organisation<sup>241</sup>, ou encore dans le prononcé de décisions de suspension de fonctions à l'égard des militaires de la gendarmerie nationale, au titre de l'exercice de son pouvoir disciplinaire<sup>242</sup>.

Toutefois, les décisions de radiation des cadres par mesure disciplinaire concernant les sous-officiers de carrière de la gendarmerie sont désormais prises après avis du ministre de l'intérieur (article R. 4137-41 du code de la défense).

---

<sup>238</sup> Cf. les articles R. 4141-2 à R. 4141-6 du code de la défense.

<sup>239</sup> Autorités militaires en charge de la discipline de 1<sup>er</sup> (niveau groupement de gendarmerie), 2<sup>ème</sup> (niveau région) et 3<sup>ème</sup> (niveau DGGN) : cf. l'arrêté du 24 juillet 2014 fixant, pour la gendarmerie nationale, la liste des autorités militaires investies du pouvoir disciplinaire d'autorité militaire de premier niveau et de deuxième niveau.

<sup>240</sup> Interrogée par la Cour, la direction des ressources humaines du ministère des armées n'a pas été en mesure de fournir des données chiffrées sur le volume de procédures disciplinaires concernant des gendarmes, évoquant une procédure gérée au niveau du cabinet du ministre des armées.

<sup>241</sup> L'article L 3225-1 du code de la défense réaffirme que le ministre de la défense « exerce à l'égard des personnels militaires de la gendarmerie nationale les attributions en matière de discipline ».

<sup>242</sup> L'article D. 3122-5 du code de la défense place la discipline dans les attributions du DGGN. Le pouvoir disciplinaire des autres autorités militaires de la gendarmerie (autorités de 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> niveaux) continue à être exercé de manière « autonome », selon le dispositif en vigueur, découlant de l'article L.311-13 du code de justice militaire et des textes réglementaires pris pour leur application au sein de la gendarmerie nationale (article R.4137-10 et suivants du code de la défense et arrêté du 24 juillet 20147 précité).

### *Des compétences partagées en matière de gestion de carrière*

Devenu responsable de la gestion et de l'administration quotidiennes des militaires et des réservistes de la gendarmerie, le ministère de l'intérieur voit sa compétence fixée par les articles L. 421-2 du code de la sécurité intérieure et L. 3225-1 du code de la défense<sup>243</sup>. Il est ainsi seul compétent pour prendre les décisions relatives au recrutement, à la titularisation, à la nomination dans le grade et dans l'emploi, à l'avancement, à la notation, au placement dans la quasi-totalité des positions et situations statutaires, au changement de corps, à l'octroi de la protection juridique et à l'indemnisation du chômage.

S'agissant de la composante des réserves, son organisation générale et l'exercice du pouvoir disciplinaire restent de la compétence du ministère des armées et la gendarmerie continue à participer à ses structures de gouvernance. L'administration et la gestion des réservistes de la gendarmerie (souscription du contrat, nomination, avancement, notation, radiation, honorariat) incombent au ministère de l'intérieur.

En matière d'emploi, la compétence est alternative en fonction de sa nature (défense nationale ou sécurité intérieure). Les deux ministres exercent également une compétence conjointe à l'égard des réservistes soumis à l'obligation de disponibilité (cinq ans au-delà de la limite d'âge du militaire) qui, en cas de troubles graves ou de menaces de troubles graves à l'ordre public, peuvent être convoqués par les deux ministres pour les missions qui relèvent de leur autorité (article L.421-3 du code de la sécurité intérieure).

#### *Les recours : une procédure de recours dans le domaine statutaire désormais de la compétence du ministre de l'intérieur*

Le rattachement au ministère de l'intérieur a également conduit à modifier la procédure de recours administratif préalable obligatoire instituée devant la commission de recours des militaires<sup>244</sup>.

La répartition entre les deux ministères pour le traitement des recours est fonction de l'auteur de la décision contestée, conformément au code de la défense et aux divers textes réglementaires (statuts particuliers). Ainsi, les recours formés par les militaires de la gendarmerie à l'encontre des décisions dites « statutaires » (notation, avancement, recrutement, mutation, admission sous-officier de carrière, non attribution de diplôme...) relèvent de la compétence du ministère de l'intérieur<sup>245</sup> et les recours formés par les gendarmes à l'encontre des décisions de sanctions relèvent de la compétence du ministère des armées.

---

<sup>243</sup> Cf. les articles 1<sup>er</sup> et 14 de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

<sup>244</sup> Décret n° 2009-1716 du 30 décembre 2009, qui a modifié notamment les articles R. 4125-15 à R. 4125-19 du code de la défense.

<sup>245</sup> Ces recours sont soumis au recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant la commission des recours des militaires, placée auprès de la ministre des armées. Cette dernière émet un avis sur le recours formé par les militaires et le transmet pour décision au ministre de l'intérieur. Le militaire désirant poursuivre sa contestation peut former un recours à l'encontre de cette décision qui sera défendue par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLP AJ), représentant le ministère de l'intérieur devant les juridictions.

## **Annexe n° 21 : les missions de la gendarmerie effectuées sous l'autorité du ministre des armées**

Dans la gendarmerie, 87 militaires (36 officiers et 51 sous-officiers), soit moins de 0,1% des effectifs, ont été présents, en moyenne, sur des théâtres d'opérations extérieures, notamment au sein des détachements prévôtaux<sup>246</sup>. La militarité des gendarmes tient aujourd'hui plus à leur organisation et leur mode de fonctionnement qu'à l'exercice de missions purement militaires et au pourcentage d'emploi consacré à ces missions.

Les missions de la gendarmerie effectuées sous l'autorité du ministre des armées relèvent principalement de la prévôté (les dépenses correspondantes du titre 2 sont alors imputées sur le programme 152) et des gendarmeries spécialisées (les dépenses correspondantes du titre 2 sont dans ce cas imputées sur les programme 212). Ce sont au total environ 2,5 % des effectifs qui sont employés à des missions militaires ou pour le compte du ministère des armées.

Les personnels de la Gendarmerie de l'Air (GAIR) ont la compétence générale dévolue aux militaires de la gendarmerie par les textes en vigueur et sont soumis aux mêmes règles. Ils assurent des missions de sûreté-protection et de police judiciaire sur les bases et installations relevant de l'armée de l'air ou à leurs abords, des opérations de polices judiciaire et administrative relatives aux accidents et incidents d'aéronefs militaires français ou étrangers et la mission de contrôle transfrontalier, actuellement exercée sur la base aérienne 123 d'Orléans-Bricy.

La gendarmerie maritime (GMAR) exerce la police judiciaire en mer, sur le domaine public maritime et sur le littoral, pour les activités en lien avec la mer. Elle concourt à l'exercice des attributions du préfet maritime ou du délégué du gouvernement, exécute en mer et sur le littoral (en liaison avec les autres organismes compétents et notamment avec les autres formations de la gendarmerie) des missions de sécurité et de police adaptées à son milieu spécifique. À ce titre, elle constitue une composante du dispositif de surveillance et de sauvegarde des approches maritimes, ainsi que de la sûreté maritime et portuaire. Elle participe à la défense maritime du territoire et au recueil du renseignement d'intérêt maritime. Elle est chargée de la police administrative, judiciaire et militaire à bord des bâtiments de la marine nationale, dans les lieux et établissements relevant du commandement de la marine et dans les lieux où la sûreté et la sécurité sont confiées à la marine nationale.

La gendarmerie de l'armement (GARM) est chargée de remplir les missions de polices militaire, judiciaire et administrative dans l'emprise et à l'encontre de ses personnels de chaque site majeur de la direction générale de l'armement (DGA) et sites assimilés, classé « Point d'Importance Vitale » ou « Installation Prioritaire de défense ». Par ailleurs, l'expertise de la GARM est mise en œuvre au profit d'autres autorités d'emploi, à savoir la division des applications militaires du CEA (CEA/DAM) et l'institut franco-allemand Saint-Louis (ISL).

La gendarmerie de sécurité des armements nucléaires (GSAN) est chargée du contrôle gouvernemental et de la sécurité des armes nucléaires.

---

<sup>246</sup> Haut comité d'évaluation de la condition militaire, *13<sup>ème</sup> rapport – Revue annuelle de la condition militaire*, décembre 2019.

Enfin, la gendarmerie des transports aériens est rattachée pour emploi à la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Elle assure notamment la protection des aérodromes et des installations aéronautiques civiles, concourt à la sûreté et à la sécurité de l'aviation civile et procède aux enquêtes judiciaires, notamment en matière d'accidents d'aéronefs. Elle reste placée, en tant que gendarmerie spécialisée, sous l'autorité du ministre des armées.

Dans le cadre de ses missions de police judiciaire, la gendarmerie prévôtale (CGP) est chargée de constater les infractions commises par ou contre les forces armées françaises, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, sous la direction des magistrats des formations spécialisées du tribunal de grande instance de Paris. Dans leur action en matière de police générale, les prévôts agissent en revanche sous les ordres de l'autorité militaire. Ils veillent notamment au respect des règlements de sécurité intérieure édictés par celle-ci et peuvent apporter leur appui, en particulier, en matière de contentieux ou d'état-civil. Ils contribuent également à la protection des forces en recueillant localement du renseignement dans le domaine de la sécurité publique générale et de l'ordre public.

Au sein des régions de gendarmerie, des postes sont placés pour emploi auprès du ministère des armées et portés à ce titre par le programme 212. Il s'agit de postes au sein du service de l'action sociale des armées, des agences de reconversion de la défense, des centres du service national et de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

Enfin, plusieurs formations administratives de la gendarmerie nationale mettent des postes à disposition du ministère des armées : commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN), commandement de la gendarmerie outre-mer (CGOM), commandement du soutien opérationnel de la gendarmerie (COMSOP) et garde républicaine.

**Tableau n° 23 : effectifs de gendarmerie exerçant des missions militaires (en ETP)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>CGP</i>	41	46	46	46	46
<i>GAIR</i>	726	772	779	782	784
<i>GARM</i>	279	282	318	318	317
<i>GMAR</i>	1 068	1 057	1 094	1 133	1 157
<i>GSAN</i>	50	54	54	54	54
<i>Régions gendarmerie</i>	72	74	74	73	68
<i>CEGN</i>	62	62	60	59	56
<i>CGOM</i>	9	9	9	9	9
<i>COMSOP</i>	209	209	216	222	235
<i>DGGN</i>	1	1	0	0	0
<i>GR</i>	8	8	8	6	5
<i>Total</i>	2 484	2 528	2 612	2 656	2 685

Source : DGGN

## Annexe n° 22 : les spécificités liées au statut et à la condition militaire des gendarmes

### Le logement par nécessité absolue de service, condition de disponibilité du gendarme

Les officiers et sous-officiers de la gendarmerie ont l'obligation légale et statutaire d'occuper effectivement le logement concédé, cette contrainte résultant également de la permanence du service de la gendarmerie. Depuis 2007, le nombre de mutations avec changement de résidence a sensiblement augmenté chez les officiers supérieurs de la gendarmerie. Ainsi le rapport de 2019 du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) indique que ce nombre est passé de cinq à huit entre 2007 et 2019, avec une durée moyenne entre deux changements de résidence qui diminue de 5,7 ans à 3,5 ans sur la période.

Cette obligation repose sur un parc de logements concédés par nécessité absolue de service aux officiers et sous-officiers : il se composait au 1<sup>er</sup> juillet 2020 de 75 932 logements familiaux. La répartition de ceux-ci est la suivante :

**Tableau n° 24 : répartition du parc utile de logements de la gendarmerie, en fonction du type de logement et du lieu d'implantation, au 1<sup>er</sup> juillet 2020**

	Métropole	Outre-mer	Total	Pourcentage
<i>Logements en caserne domaniale</i>	28 989	1 406	30 395	40,0%
<i>Logements en caserne locative</i>	33 565	490	34 055	44,8%
<i>Ensembles immobiliers locatifs hors caserne</i>	1 578	73	1 651	2,2%
<i>Prises à bail individuelles hors casernes</i>	8 795	1 036	9 831	12,9%
<i>Total</i>	72 927	3 005	75 932	

Source : *Geaude 2G AI*

Le taux de vacance moyen des logements est inférieur à 5 % depuis 2018<sup>247</sup>. Par ailleurs, la gendarmerie nationale disposait à la fin de 2018 de 17 704 places d'hébergement dans ses casernements à destination des gendarmes adjoints volontaires, qui ne sont pas éligibles à la concession de logement.

### La formation militaire demeure de la compétence du ministère des armées

S'agissant de la formation initiale, socle d'apprentissage commun aux forces, le ministère des armées demeure compétent pour déterminer, sur proposition du ministère de l'intérieur, l'organisation, le contenu et la durée des formations initiales des militaires de la gendarmerie quel que soit leur corps d'appartenance (officiers comme sous-officiers).

Les prestations du ministère des armées en matière de formation au profit de la gendarmerie sont décrites au sein de deux annexes de la délégation de gestion cadre du 28 juillet 2008. Néanmoins, certaines décisions intervenant au cours de la période de formation initiale sont de la compétence des deux ministres (par exemple, l'exclusion d'un élève officier pour résultats insuffisants ne pourra être prononcée que par l'autorité de nomination, c'est-à-dire le ministère de l'intérieur, mais seul le ministère des armées pourra constater cette insuffisance puisque la formation relève de sa compétence).

<sup>247</sup> *Rapport annuel de performance du programme 176, année 2019.*

### **La gendarmerie relève du dispositif d'action sociale des armées**

Malgré son rattachement au ministère de l'intérieur, la gendarmerie nationale continue de relever du dispositif de l'action sociale des armées. Celui-ci repose sur la délégation de gestion cadre conclue le 28 juillet 2008, en particulier son annexe IV relative à l'action sociale, actualisée le 13 février 2020. Cette annexe précise les modalités de mise en œuvre du soutien social au profit des personnels de la gendarmerie (nature des prestations, effectifs de travailleurs sociaux, bénéficiaires, budget).

Dans une démarche conjointe de rapprochement de leurs réseaux sociaux, dont l'activité reposait sur l'application d'une action sociale unique, la gendarmerie et le ministère des armées ont procédé à une mutualisation.

### **Le dispositif de reconversion des armées peut bénéficier aux gendarmes**

Le statut général des militaires garantit à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle. Si les gendarmes eux-mêmes ne font pas partie des ayants droit à Défense Mobilité, le dispositif de reconversion professionnelle du ministère des armées, leurs conjoints peuvent en bénéficier.

Par convention partenariale du 7 mai 2010 liant Défense Mobilité et la gendarmerie nationale (en application de l'annexe XXXII de la DGC de 2008), le personnel militaire de la gendarmerie nationale, dont l'accompagnement est assuré par les centres d'orientation de la gendarmerie, peut bénéficier de prestations d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi ainsi que des actions de formation professionnelle mises en place par Défense Mobilité.

### **Des modalités de concertation propres au statut militaire**

Les militaires de la gendarmerie continuent de relever du modèle de la concertation militaire et des instances prévues à l'article L. 4124-1 du code de la défense, à savoir le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) et le Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale (CFMG).

Le rattachement au ministère de l'intérieur a toutefois conduit à modifier les modalités de la participation du ministre de l'intérieur aux organes de concertation intéressant les militaires de la gendarmerie (CFMG et CSFM). Le CSFM, obligatoirement saisi des textes d'application du statut général des militaires, inclut désormais, à titre consultatif, un représentant du ministère de l'intérieur. Les membres d'active sont élus pour quatre ans parmi les membres des sept conseils de la fonction militaire (CFM) et la gendarmerie compte 12 représentants sur 42 membres au total, soit la représentation la plus importante à égalité avec l'armée de terre.

Par ailleurs, en juillet 2015, la loi a reconnu aux militaires le droit de créer et d'adhérer à des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) dont la représentativité peut être reconnue pour leur permettre de siéger au CSFM. La capacité juridique de deux associations recrutant leurs adhérents au sein de la gendarmerie (GEND XXI et l'Association gendarmes et citoyens) a été reconnue à la fin de l'année 2018. Des associations de retraités de la gendarmerie nationale ou de réservistes sont également constituées, en bénéficiant d'une liberté de parole plus importante.

Le CFMG, dont le secrétaire général est aujourd'hui un général de brigade, est composé de 75 membres titulaires et 114 membres suppléants élus. Il assure une représentation statutaire, organique et géographique des gendarmes. Il est présidé, en fonction de l'ordre du jour, soit par le ministre des armées, soit par le ministre de l'intérieur ou, conjointement, par ces deux autorités (article R. 4124-8 du code de la défense). En dehors des séances plénières (au minimum deux par an), un groupe de liaison (onze membres élus au sein du conseil) assure la permanence du dialogue et la réalisation de travaux préparatoires.

Le DGGN souhaite que le CFMG, qui ne traite que de sujets nationaux ayant trait aux conditions de vie, de travail et d'exercice du gendarme, soit associé à un maximum de réflexions, dans une logique de co-construction.

En revanche, les relations entre les membres du CFMG et les syndicats de la police nationale sont inexistantes. Dans la mesure où les gendarmes, au titre du principe de parité globale, bénéficient des avancées obtenues par ces organisations syndicales dans le cadre du dialogue social, il était imaginable qu'un dialogue s'instaure entre elles et le CFMG. Ce n'est officiellement pas le cas. Les seules rencontres se produisent à l'initiative du ministre de l'intérieur ou dans les couloirs du Parlement, au moment de la discussion de textes intéressant les deux forces. Selon les syndicats de policiers rencontrés, ces derniers n'ont pas tenté de dialoguer avec les membres du CFMG et imaginent une forme de méfiance des militaires à l'égard du syndicalisme. Les personnels civils de la gendarmerie peuvent adhérer à des organisations syndicales, mais déclarent que le dialogue avec leurs collègues à statut militaire est inexistant.

### **Le régime de retraite militaire s'applique à la gendarmerie**

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur n'a pas modifié le régime de retraite dont bénéficient les sous-officiers et officiers de la gendarmerie : il demeure celui applicable aux militaires.

Les bonifications de dépaysement et bénéfices de campagne accordés pour les séjours en Corse, en outre-mer ou à l'étranger, permettent d'accroître le taux de pension. Elles sont en l'espèce supérieures à celles accordées aux policiers pour ces mêmes motifs.

Enfin, les gendarmes peuvent, depuis 2014, cumuler leur pension de retraite avec une activité dans le privé sans plafond de revenus. Cette disposition n'est pas applicable aux retraités de la catégorie active de la police nationale.

### **L'organisation du temps de travail des gendarmes prend en compte la directive européenne de 2003, pour l'instant de manière provisoire**

La DGGN a décliné la directive européenne sur le temps de travail de 2003 dans une instruction provisoire de 2016.

L'organisation du temps de service, prise en compte pour l'évaluation de la parité globale entre la gendarmerie et la police nationale, a fait l'objet en 2011 d'une instruction particulière qui confirmait le principe de la disponibilité permanente comme fondement de la doctrine d'emploi régissant l'activité de la gendarmerie nationale. Cette instruction a été abrogée en 2016 et remplacée par l'instruction susmentionnée. En 2018, le temps de service hebdomadaire dans la gendarmerie était de 41,4 heures et le temps d'astreinte de 54,9 heures, soit 1 701 heures de service et 2 262 heures d'astreintes annuelles.

La gendarmerie nationale reste préoccupée par ce sujet, en particulier au regard des contentieux possibles. Un avis a ainsi été demandé au CFMG, qui s'est prononcé en mars 2019 sur le fait que le système était satisfaisant mais qu'il ne fallait pas aller plus loin dans l'application de la directive européenne. En effet, selon lui, aller plus loin conduirait à réduire la disponibilité des gendarmes et leur capacité opérationnelle sur le terrain et, partant, pourrait remettre en question la nécessité de leur statut militaire.

Dans les armées, cette directive s'applique aux militaires lorsque les activités menées sont effectuées dans des conditions « normales », c'est-à-dire en dehors de tout contexte opérationnel, comme la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) l'a précisé dans un arrêt de 2006 mettant en cause la garde civile espagnole. Dans les faits, cela revient à une application identique dans la gendarmerie et dans les armées.

Dans la police nationale, l'arrêté portant organisation du temps de travail du 5 septembre 2019, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2020, a procédé à une consolidation partielle des différents textes, en intégrant les règles de la directive européenne de 2003 tout en modifiant substantiellement la réglementation en matière de temps de travail applicable à l'ensemble des personnels de la police nationale.

### **Un corps de soutien intégré : le corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN)**

Les corps opérationnels de soutien sont une spécificité de l'identité militaire des gendarmes. Le plan de substitution ministériel intègre, depuis 2018, les corps militaires de soutien (sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie ou officiers du corps technique et administratif), en transformant des emplois d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie pour moitié en emplois civils et pour moitié en emplois de corps militaires de soutien, à raison de 300 emplois au total par an sur la période 2018-2022. Selon la DGGN, « *l'existence de corps militaires de soutien est un atout pour le ministère de l'intérieur, notamment en temps de crise. Ces corps permettent d'ajouter à sa résilience (sujet central qui doit animer les réflexions sur l'organisation du ministère). Ce point n'est pas forcément pris en compte dans le plan de substitutions de postes militaires par des postes civils, cette réforme n'ayant pas d'objectif stratégique réel* ».

## **Annexe n° 23 : la déconcentration des crédits au niveau zonal**

La responsabilité budgétaire fait l'objet d'une délégation de signature au profit du général commandant de région de gendarmerie commandant la gendarmerie pour la zone, qui bénéficie dès lors de la qualité d'ordonnateur délégué et des fonctions de RBOP délégué. Il est alors en charge du dialogue de gestion, de la préparation de la programmation budgétaire, de la répartition des crédits du BOP entre les UO qui le constituent, du pilotage des ressources et des propositions éventuelles de réallocation des crédits en cours d'exercice. Il est enfin chargé, à ce titre, de l'analyse budgétaire et financière et de rendre compte au RBOP de l'exécution des crédits. Pour exercer ces fonctions, le général dispose du SGAMI, qui l'assiste dans le pilotage et la programmation budgétaire du BOP ainsi que dans l'exécution budgétaire au travers du centre de service partagé CHORUS, mais aussi du bureau chargé des finances de son état-major.

La mise en œuvre des objectifs assignés à la gendarmerie s'appuie sur une organisation pyramidale et intégrée au sein de laquelle les commandants de zone bénéficient d'une déconcentration des pouvoirs de gestion supérieure à celle des DDSP et des directeurs zonaux (PJ, PAF, CRS) de la police nationale. Ils sont effectifs chargés de veiller au maintien de la capacité opérationnelle des unités présentes dans leur zone, au moyen de la ventilation des emplois, des crédits de fonctionnement et des matériels.

Le commandement territorial de la gendarmerie avait été réorganisé en 2002 pour tirer les conséquences de la réforme de l'État, et se calquait, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, sur la carte administrative divisée en zones de défense, régions et départements. En 2014, la gendarmerie a mis en place une nouvelle organisation de ses structures locales pour permettre aux commandants de région de se concentrer sur la mission de sécurité. Ainsi, les sept commandants des régions chef-lieu de zone ont la charge de mutualiser le soutien des unités des régions de leur zone. Les commandants des régions non zonales cumulent leur fonction avec celle de commandant du groupement de gendarmerie du département chef-lieu, devenant les interlocuteurs uniques des préfets de région ; les états-majors de la région et du groupement chef-lieu ont alors été fusionnés.

Comme cela a été vu dans la première partie du rapport, le préfet, responsable de la sécurité intérieure dans son département, fixe au commandant de groupement, conjointement avec le commandant de région de gendarmerie, ses objectifs annuels. Toutefois, il ne participe pas au dialogue de gestion permettant de mettre en cohérence les moyens attribués et les objectifs fixés et n'est pas le garant de la mesure des résultats obtenus par le groupement, ni de ses projets de budget. En effet, le décret modifié de 2004 sur les pouvoirs des préfets ne concerne que les rapports entre le préfet et les services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

Une évolution de l'architecture budgétaire, qui créerait une UO départementale au sein du BOP zonal, donnerait au préfet de département les moyens de suivre à la fois les résultats et les demandes de moyens et de soutien que les unités de gendarmerie placées sous son autorité peuvent formuler. Par ailleurs, elle lui permettrait de mettre en cohérence les missions fixées au commandant de groupement et les moyens alloués. Ainsi, chaque commandement de groupement serait tenu de présenter annuellement au préfet, pour ce qui relève de son autorité, à la fois ses objectifs et son projet de budget. Une conférence zonale assurerait les arbitrages nécessaires puisque la responsabilité finale de répartition et de suivi des crédits incombe au préfet de zone. Cette évolution, pour séduisante qu'elle soit car elle rapprocherait la fixation des objectifs et celle des moyens pour y parvenir, risquerait néanmoins d'aller à contre-sens de l'architecture actuelle du budget de l'État qui - pour de nombreux programmes budgétaires - confie les responsabilités d'allocation des moyens au préfet de région ou préfet de zone plus qu'à celui de département. Par ailleurs, une telle structuration bouleverserait la chaîne des responsabilités au sein de la gendarmerie car le niveau régional verrait son rôle très réduit alors qu'il constitue le pivot de l'organisation des unités et de leurs missions.

## Annexe n° 24 : évolution des crédits entre 2009 et 2019

### Tableau n° 25 : crédits consommés de 2009 à 2019 (en k€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2019/2009
<i>Titre 2</i>	6 250 554	6 292 601	6 435 634	6 649 497	6 825 973	6 859 377	6 908 623	6 998 157	7 331 624	7 348 691	7 633 468	22,1%
<i>Titre 3</i>	1 062 371	1 066 699	1 136 488	1 088 037	1 107 026	1 097 602	1 128 596	1 146 751	1 151 305	1 206 401	1 183 125	11,3%
<i>Titre 5</i>	353 382	144 919	137 472	98 449	108 471	108 381	101 306	156 798	163 643	169 667	148 028	-57,9%
<i>Titre 6</i>	14 561	10 674	11 045	13 297	8 554	11 166	8 799	6 553	7 050	10 155	12 762	-12,4%
<b>TOTAL</b>	<b>7 680 868</b>	<b>7 514 893</b>	<b>7 720 639</b>	<b>7 849 280</b>	<b>8 050 024</b>	<b>8 076 526</b>	<b>8 147 324</b>	<b>8 308 259</b>	<b>8 653 622</b>	<b>8 734 914</b>	<b>8 977 383</b>	<b>17,1%</b>

Sources : PAP et RAP mission Sécurités

## **Annexe n° 25 : la gestion des effectifs et du plafond ministériel d'emplois autorisés**

La gendarmerie se trouve dans une position singulière au regard des écarts entre, d'une part, les effectifs que la masse salariale du programme peut rémunérer et, d'autre part, le plafond ministériel d'emplois autorisés, nécessairement plus élevé pour assurer une marge de sécurité. En effet, le plafond d'emplois est calculé en fonction de l'évolution prévisionnelle des effectifs, mais aussi des dates d'entrée et de sortie, qui peuvent donner lieu à des ajustements. Si des recrutements nécessitent un délai, ce dernier occasionne une vacance d'emplois frictionnelle sur l'exercice et, à l'inverse, si le nombre de départs à la retraite est moindre sur une période donnée, la consommation du plafond d'emplois peut être plus forte qu'anticipée. Cependant, pour ce qui concerne la gendarmerie, cet écart est important et est devenu structurel. Le « trou à l'emploi » qui résulte du décalage entre le niveau du plafond d'emplois et les ressources budgétaires correspond à un sous-effectif moyen de 1,7 % du plafond des emplois, entre 2009 et 2019.

Le volume des ETPT étant lié à la masse salariale disponible, tout aléa entre la construction budgétaire réalisée l'année A-1 et la fin de gestion de l'année A dégrade le résultat. Ainsi, les difficultés de recrutement rencontrées entre 2013 et 2015, la forte hausse du schéma d'emplois et les difficultés pour l'honorer en 2016, ou encore le décalage des entrées dans les écoles de formation en 2018 afin de faire face aux tensions dans l'exécution des crédits de masse salariale, ont provoqué une sous-consommation des ETPT. La gendarmerie estime ainsi ne pas disposer d'une enveloppe budgétaire suffisante pour lui permettre de faire rapidement converger son plafond d'emplois et ses effectifs. Les crédits de masse salariale sont toujours consommés intégralement et très souvent grâce au dégel de la réserve de précaution ou aux anticipations de fonds de concours et attributions de produits ou à l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

Par convention, la gendarmerie considérait, jusqu'en 2017, que les recrutements de l'année prenaient effet au 1<sup>er</sup> janvier, pour une quotité de travail toujours égale à 100 %, posant ainsi le principe d'une équivalence (non réalisée dans les faits) entre ETP du schéma d'emplois et ETPT du plafond d'emplois, conduisant à majorer chaque année ce dernier du nombre d'ETP prévu au schéma d'emplois et alimentant ainsi artificiellement ce que la gendarmerie a pu appeler abusivement des « trous à emplois ». Ce mode de calcul a contribué à l'augmentation mécanique de l'écart conjoncturel entre le plafond d'emplois et sa consommation.

Une disposition technique, l'article 11 de la loi du 22 janvier 2018 relative à la programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, a participé de la correction à la baisse de l'écart. Cet article introduit, à compter du projet de loi de finances 2019, un nouveau mode de calcul des plafonds d'emplois afin de les calibrer plus précisément et, ainsi, de rendre à l'autorisation d'emplois votée par le Parlement toute sa signification et son caractère limitatif, et de simplifier le pilotage des emplois et de la masse salariale. Cette modification a également pour objectif d'éviter que le pilotage des emplois ne repose uniquement sur les schémas d'emplois, qui ne sont pas soumis au vote du Parlement. Ainsi, en 2019, le plafond diminue de 277 ETP alors même que le schéma d'emplois augmente de plusieurs centaines d'ETP. Il s'agit de l'effet direct de l'application de l'article 11 qui vise à limiter l'écart à terme entre la consommation d'ETPT et le plafond en se fondant sur une construction basée sur le réalisé d'ETPT en N-2 et non plus sur le plafond en N-2 et dans la limite d'1 % d'augmentation.

La gendarmerie se conforme ainsi aux règles de décompte des emplois publics exprimés en ETPT, permettant de mieux prendre en compte l'impact des schémas d'emplois. Néanmoins, le nouveau mode de comptabilisation laisse subsister un écart « structurel » que l'IGF et l'IGA ont estimé à 1 305 ETPT, hérité des schémas d'emploi antérieurs à 2013 et de la convention d'équivalence entre ETP et ETPT.

Dans son rapport public thématique de 2013 sur *Les dépenses de rémunération et le temps de travail des deux forces*, la Cour avait émis une recommandation tendant à : « *abaisser le plafond d'emploi de la gendarmerie afin de le mettre en cohérence avec les effectifs réels* ». Dans le cadre du suivi de ses recommandations, effectué par la Cour en octobre 2015, la gendarmerie avait répondu que « *l'écart entre le plafond d'emplois et l'ETPT de gestion est le résultat de contraintes budgétaires et techniques et n'est pas une conséquence de sa gestion ou d'un choix volontaire. Face à cette situation pénalisante, la réponse apportée en gestion consiste à faire " tourner la vacance d'emplois " entre les unités, qui supportent à tour de rôle le manque d'effectifs* ». Dans son rapport précité de janvier 2018 sur *Les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales*, la Cour avait constaté la non mise en œuvre de sa recommandation, qu'elle avait reformulée ainsi : « *Afin de réduire les écarts constatés, faire converger progressivement le plafond d'emplois et les effectifs réels de la gendarmerie nationale d'ici 2022* ». Dans ses notes d'exécution budgétaire 2017 à 2019 de la mission *Sécurité*, prenant acte de la loi susvisée du 22 janvier 2018, la Cour a recommandé au responsable de programme « *afin de réduire les écarts constatés, [de] rapprocher progressivement le plafond d'emplois et les effectifs réels de la police et de la gendarmerie nationales d'ici 2022, en cohérence avec les dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022* ». Cette recommandation, comme celle de 2018, n'a pas été mise en œuvre et a été reconduite trois fois.

La gendarmerie répartit le stock de vacance de postes dans l'ensemble des unités de façon à ce que le déficit d'emploi ne se pérennise pas sur les mêmes. Pour respecter le plafond d'emplois, la création immédiate des 1 350 effectifs supplémentaires (écart constaté fin 2019) nécessiterait l'apport d'une dotation équivalente à la charge salariale, soit un coût d'environ 50 M€ auquel devrait être ajoutée une part supplémentaire de crédits d'équipement d'environ 15 M€. À défaut, une diminution du plafond d'emplois pour le mettre en cohérence avec l'effectif réel aboutirait à figer le sous-effectif, ce qui fragiliserait le maillage territorial de la gendarmerie.

Un écart conjoncturel ou « frictionnel » entre le plafond d'emplois et les effectifs réalisés est acceptable afin d'absorber les décalages conjoncturels liés à l'exécution des schémas d'emplois. En revanche, lorsqu'il devient excessif, il doit être ajusté de manière à rendre l'approbation par le Parlement la plus exacte possible. En 2019, l'écart est de 1 350 ETPT, proche de l'écart structurel, hérité du passé, analysé par l'IGF et l'IGA.