



LIVRE BLANC
SUR LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE   

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS -----	7
SYNTHESE -----	21
LES PRINCIPALES PROPOSITIONS -----	21
MEMBRES DES GROUPES DE TRAVAIL -----	31
1 SECURITE QUOTIDIENNE, PRESENCE ET VISIBILITE SUR LA VOIE PUBLIQUE, RELATIONS POLICE – POPULATION, ACCUEIL DES VICTIMES ET DU PUBLIC -----	35
1.1 L’ACCUEIL, UNE MISSION AU CŒUR DE LA RELATION ENTRE LA FORCE PUBLIQUE ET LA POPULATION -----	38
1.1.1 <i>L'accueil, enjeu fondamental pour les forces de l'ordre</i> -----	38
1.1.2 <i>La nécessaire modernisation des structures d'accueil</i> -----	41
1.1.3 <i>Le recours aux nouvelles technologies pour améliorer l'accueil</i> -----	46
1.2 LA FORCE PUBLIQUE AU CONTACT DIRECT DE LA POPULATION -----	48
1.2.1 <i>Le développement d'une action de voie publique lisible et visible pour la population</i> -----	48
1.2.2 <i>L'amélioration de la réactivité des interventions grâce aux nouveaux outils de pilotage</i> -----	54
1.2.3 <i>L'indispensable prise en compte du ressenti et des attentes de la population</i> -----	56
1.3 LA SECURITE PUBLIQUE AU CŒUR DE LA CITE -----	58
1.3.1 <i>Une nouvelle définition des liens avec les partenaires de la Cité</i> -----	58
1.3.2 <i>La nécessité de concentrer les services de sécurité publique sur leur cœur de métier</i> -----	60
1.3.3 <i>L'impérative revalorisation de la mission de sécurité publique</i> -----	62
2 INVESTIGATION JUDICIAIRE – PROCEDURE PENALE – POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE -----	65
2.1 L’EXERCICE DE LA MISSION DE POLICE JUDICIAIRE -----	67
2.1.1 <i>Une situation d'ensemble jugée préoccupante par les praticiens</i> -----	67
2.1.2 <i>Des pistes de simplification procédurale en phase policière</i> -----	70
2.1.3 <i>Une attention croissante à la qualité des procédures</i> -----	73
2.1.4 <i>Le renforcement de la stratégie nationale de lutte contre la réitération et la récidive légale</i> -----	76
2.2 L’APPORT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES -----	77
2.2.1 <i>Un recours plus étendu à la visioconférence</i> -----	77
2.2.2 <i>La nécessité d'un registre dématérialisé de gestion des gardes à vue</i> -----	78
2.2.3 <i>L'aide à la rédaction des procédures</i> -----	78
2.2.4 <i>La dématérialisation des procédures</i> -----	80
2.2.5 <i>Le développement rapide d'un dispositif de pré-plainte en ligne</i> -----	81
2.2.6 <i>La nécessaire création d'un véritable système d'information de la chaîne pénale</i> -----	82
2.3 LES CONDITIONS D’UNE POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE TOUJOURS PLUS PERFORMANTE -----	84
2.3.1 <i>La préservation d'un dispositif public composite mais dynamique</i> -----	84
2.3.2 <i>Un essor dans le traitement de la délinquance de masse à consolider</i> -----	87
2.3.3 <i>La prise en compte d'exigences croissantes</i> -----	88
2.3.4 <i>Des secteurs de recherche appliquée à privilégier</i> -----	91
3 L’ORGANISATION TERRITORIALE DE LA SECURITE INTERIEURE -----	95
3.1 LA NECESSITE DE POURSUIVRE LE MOUVEMENT PROGRESSIF DE REDEPLOIEMENT POLICE-GENDARMERIE A L’HORIZON DECENNAL, POUR OPTIMISER LA COUVERTURE DU TERRITOIRE PAR LES SERVICES ETATIQUES DE SECURITE INTERIEURE -----	98
3.1.1 <i>Une dynamique du redéploiement enfin enclenchée au cours de la dernière décennie, sans heurt significatif</i> -----	98
3.1.2 <i>Les opportunités et les contraintes de la poursuite des redéploiements</i> -----	99
3.2 L’APPROFONDISSEMENT LOGIQUE DES MUTUALISATIONS POLICE – GENDARMERIE -----	101
3.2.1 <i>Les nécessaires rapprochements d'ordre opérationnel</i> -----	102
3.2.2 <i>L'indispensable mutualisation des « fonctions supports »</i> -----	103
3.2.3 <i>La mise en place de nouveaux modes d'action opérationnels conjoints ou mutualisés</i> -----	104

3.3	LES RELATIONS ENTRE LES FORCES ETATIQUES DE SECURITE INTERIEURE ET LES POLICES MUNICIPALES -----	106
3.3.1	<i>Les conventions de coordination -----</i>	106
3.3.2	<i>La répartition des missions -----</i>	107
3.3.3	<i>Les évolutions possibles des modes de coopération -----</i>	107
3.4	LA GOUVERNANCE LOCALE DE LA SECURITE INTERIEURE -----	108
3.4.1	<i>Le pilotage local de la sécurité intérieure -----</i>	108
3.4.2	<i>Les perspectives de la gouvernance locale de la sécurité intérieure -----</i>	109
3.5	LA SECURITE INTERIEURE EN OUTRE-MER -----	111
3.5.1	<i>Les spécificités de la sécurité publique outre-mer -----</i>	111
3.5.2	<i>Les perspectives de la sécurité publique outre-mer -----</i>	114
4	ENJEUX ET PERSPECTIVES DU RENSEIGNEMENT DE SECURITE PUBLIQUE (INFORMATION GENERALE, RENSEIGNEMENT CRIMINEL, RENSEIGNEMENT OPERATIONNEL DE PROXIMITE, LIEN AVEC LES POLICES ADMINISTRATIVES) -----	117
4.1	L'IDENTIFICATION DES MENACES -----	120
4.1.1	<i>La détection des signaux faibles -----</i>	120
4.1.2	<i>L'information générale et la société numérique -----</i>	121
4.1.3	<i>Le champ de la réflexion -----</i>	122
4.2	LE CADRE D'EXERCICE DE LA MISSION D'INFORMATION GENERALE -----	124
4.2.1	<i>L'actualisation permanente des conditions d'application de la réforme de 2008 -----</i>	124
4.2.2	<i>La prise en compte du renseignement d'information générale par les autres services -----</i>	124
4.2.3	<i>Le développement des capacités de traitement de l'information -----</i>	125
4.2.4	<i>La régularité juridique -----</i>	125
4.2.5	<i>Les contraintes territoriales -----</i>	126
4.3	LES AXES PRIORITAIRES POUR LA PROCHAINE DECENNIE -----	127
4.3.1	<i>La consolidation de la doctrine nationale en matière de renseignement opérationnel d'information générale -----</i>	127
4.3.2	<i>Le renforcement du potentiel humain par une professionnalisation de la filière d'information générale -----</i>	128
4.3.3	<i>L'approfondissement de la synergie police-gendarmerie en matière d'information générale -----</i>	129
4.3.4	<i>Le recours aux nouvelles techniques de recherche de renseignement. -----</i>	129
4.3.5	<i>L'ancrage dans le paysage de sécurité français d'un véritable service transversal d'intelligence criminelle -----</i>	130
4.3.6	<i>L'optimisation du recueil du renseignement criminel aux frontières -----</i>	131
5	MOYENS SPECIALISES, INTERVENTION, ANTI-CRIMINALITE ET ORDRE PUBLIC -----	133
5.1	LA POLYVALENCE ET LA MOBILITE : DES ATOUTS AU SERVICE DES MISSIONS DE SECURITE INTERIEURE -----	136
5.1.1	<i>Une action anti-criminalité de flagrant délit -----</i>	136
5.1.2	<i>L'appui à l'investigation judiciaire -----</i>	136
5.1.3	<i>La sécurisation des quartiers et la lutte contre les violences urbaines -----</i>	137
5.1.4	<i>Le maintien de l'ordre public -----</i>	138
5.1.5	<i>Les interventions spécialisées et à haut risque -----</i>	139
5.2	DES PRINCIPES D'ACTION EN INTERVENTION OU ANTICRIMINALITE RIGOUREUX ET INCONTESTABLES -----	140
5.2.1	<i>Les principes d'action communs à toutes les formes d'intervention -----</i>	140
5.2.2	<i>L'intervention au quotidien : la consécration d'une logique d'intervention judiciaire pour mieux lutter contre les trafics et certaines formes de petite et moyenne délinquance -----</i>	146
5.2.3	<i>La gestion des « situations dégradées » : l'anticipation des débordements et la fin de la gestion autonome de l'ordre public -----</i>	149
5.3	POUR UNE PLUS GRANDE COMPLEMENTARITE DES FORCES D'INTERVENTION ET DE LUTTE ANTI-CRIMINALITE -----	152
5.3.1	<i>Au plan local : la meilleure prise en compte de la notion de « territoire » et de bassin de délinquance -----</i>	152
5.3.2	<i>A l'échelle nationale : la réaffirmation du rôle des forces mobiles et la réévaluation de leur volume -----</i>	155
5.3.3	<i>RAID et GIGN : la coordination et les nouveaux principes de travail en commun -----</i>	156
6	LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA SECURITE PUBLIQUE -----	159
6.1	LA SECURITE PUBLIQUE AU CŒUR DES EVOLUTIONS NUMERIQUES -----	163

6.1.1	<i>La banalisation de l'accès aux nouvelles technologies</i>	163
6.1.2	<i>La convergence du réel et du virtuel</i>	164
6.1.3	<i>Les progrès dans la capacité à identifier, à suivre et à localiser</i>	166
6.1.4	<i>La connexion permanente et l'évolution du concept de vie privée</i>	167
6.2	LE RECOURS AUX TECHNOLOGIES POUR AMELIORER L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE SECURITE	168
6.2.1	<i>La contribution des technologies au rapprochement des acteurs de la sécurité avec la population</i>	168
6.2.2	<i>L'apport des nouveaux espaces numériques pour réduire les tâches administratives</i>	170
6.2.3	<i>Le nécessaire accroissement de la performance face à un environnement en constante évolution</i>	171
6.3	LES FACTEURS CLES PERMETTANT L'APPROPRIATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES PAR LES CITOYENS ET LES ACTEURS DE LA SECURITE	178
6.3.1	<i>La conciliation des libertés individuelles et de l'accroissement de la sécurité de chacun</i>	178
6.3.2	<i>Le travail avec les autres et la définition d'une nouvelle interopérabilité</i>	180
6.3.3	<i>L'appropriation des nouvelles technologies par les acteurs opérationnels</i>	184

Avant-Propos

L'exercice du Livre blanc « à la française » est souvent balisé, et parfois très convenu.

Une commission est constituée ; des professionnels et experts, issus du champ ou considérés comme observateurs extérieurs sont rassemblés ; des textes et des propositions émergent. A ce moment précis, une équipe de rédacteurs intervient et tente de lisser les divergences liées aux propositions perturbantes, minoritaires ou décalées, et d'adapter les différentes préconisations avec les politiques déjà mises en œuvre.

Pourtant, un Livre blanc ne doit pas être un produit à usage rétrospectif visant à valider le passé sans prendre en considération ce qui a évolué ou ce qui va survenir. L'objectif ne doit pas viser à gommer tout débat ou toute critique, déniaison ainsi à l'autorité politique ses prérogatives de choix ou d'arbitrage, et à l'opinion publique sa capacité à aborder des choix variés et parfois contradictoires.

Les Livres blancs « à l'anglo-saxonne », parfois qualifiés de « non-papiers », fonctionnent selon des processus sensiblement différents, au cours desquels les rédacteurs ne rechignent pas à l'exploration de sentiers inconnus et parfois iconoclastes. Si un principe de cohérence soutient généralement l'ensemble, il n'en supprime pas pour autant toutes les aspérités. Des commissions analogues se réunissent et accomplissent les mêmes efforts. Mais il est souvent considéré collectivement que l'intérêt de la démarche porte sur la discussion de ce qui perturbe les habitudes. Le document qui en ressort n'est plus alors un tableau critique ou laudateur de ce qui se fait ou s'est fait, mais une réflexion prospective et proactive relative à ce que l'on pourrait ou devrait faire. A charge ensuite pour les autorités publiques de prendre, au menu ou à la carte, ce qui leur paraît faisable. Elles doivent réaliser ces choix avec une conscience assumée et l'intégration de contraintes juridiques et budgétaires, qui imposent inévitablement une priorisation des actions.

Cette distinction entre le politique, qui est le seul responsable des décisions, et ceux qui sont en charge de lui fournir des éléments d'appréciation et d'éclairage, est capitale ; car les experts ne doivent pas se transformer en militants. Au-delà de leurs opinions légitimes, leur rôle n'est pas de donner des leçons aux responsables politiques, mais de leur fournir des informations les plus objectives possibles, parfois avec des orientations contradictoires, en vue de la prise de décision. Le système démocratique offre suffisamment de possibilités à qui veut faire entendre sa voix critique, au-delà de ces prises de positions scientifiques. L'expert, ou supposé tel, a vocation à éclairer le politique, le citoyen, le journaliste, en un mot le débat public, en fournissant diagnostics, pronostics et options thérapeutiques.

En 2007, nous avons déjà été chargés d'animer une équipe devant réaliser un document prospectif sur la sécurité de proximité¹ : « Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien ». Avec une très grande liberté de rédaction, malgré la proximité d'échéances démocratiques majeures et avec l'aide des partenaires sociaux, nous avons cherché à distinguer les axes et éléments saillants qui pouvaient concourir à l'élaboration et à la conduite d'une politique de sécurité publique plus efficace.

De nombreuses orientations relatives aux territoires d'intervention, aux missions de police et aux métiers de la sécurité publique ont par la suite été approfondies. Ce furent autant d'outils exploratoires qui ont permis de reconfigurer l'organisation autour des polices

¹ « Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien », Michel GAUDIN et Alain BAUER, La documentation française, décembre 2008.

d'agglomération, de moderniser les systèmes d'information, de maîtriser ou de réduire les charges qui détournent souvent les policiers et les gendarmes de leurs missions de contact avec le public alors même qu'elles peuvent être assurées par d'autres personnels spécialisés (transfèrements judiciaires et pénitentiaires, gardes et surveillances hospitalières des personnes détenues), d'améliorer le contrôle de la sécurité privée, etc.

Cinq ans après, de nombreuses recommandations ont été engagées ou sont en cours de réalisation. La société évoluant et les criminels s'adaptant, il est corollairement nécessaire que l'administration suive le même rythme, voire qu'elle tente d'anticiper les mutations qui se profilent. Il était opportun de renouveler l'exercice pour réfléchir aux bouleversements qui s'annoncent et aux évolutions qui s'imposeront au cours de la prochaine décennie. Criminalité et délinquance ne sont pas des activités stables mais des phénomènes en renouvellement et en recomposition perpétuels.

Les propositions qui suivent présentent donc un panel d'orientations et d'options à la disposition des autorités en charge de la conduite des politiques publiques de sécurité. Toujours réalistes, elles se révéleraient ambitieuses et porteuses de changements forts quoique graduels si leur mise en œuvre globale ou à tout le moins majoritaire, concomitante et soutenue, était garantie dans la durée.

Le droit pénal a toujours intégré l'évolution des mœurs et des attentes de l'opinion publique, pour le meilleur – une sensibilisation plus élevée aux violences contre les personnes, notamment les atteintes sexuelles, aux actes racistes, antisémites ou homophobes, une diversification des moyens de lutte contre les réseaux de criminalité organisée – comme pour le plus controversé – la lutte contre la délinquance propre aux réseaux sociaux ou contre l'atteinte au droit d'auteur sur les plateformes d'échange sur Internet dans le domaine de la création artistique.

A chaque fois, les services de police et les unités de gendarmerie ont dû s'adapter, remettre en question des habitudes et bâtir de nouvelles stratégies en s'appuyant notamment sur des outils opérationnels toujours plus novateurs. De la même manière, ils doivent tenir compte en permanence du remodelage de la géographie des bassins de criminalité, des réseaux de transports, de la sociologie des groupes délinquants et de leurs capacités d'adaptation.

Cependant, les thèmes présents au sein du débat public ou les évolutions législatives sont fréquemment en décalage temporel assez marqué avec l'apparition accélérée des nouvelles réalités criminelles. Notre époque ne déroge pas à ce constat. On peut se plaindre de ce hiatus, mais ce n'est heureusement pas la police qui élabore la loi, mais le législateur.

Derrière les divergences affichées dans le débat public au sujet de l'évolution des incriminations à introduire ou à maintenir au sein du code pénal, on relèvera toutefois une assez remarquable continuité de la politique gouvernementale au cours du dernier quart de siècle sur les principales questions criminelles.

Les difficultés majeures résident plutôt dans l'appréhension et les explicitations insuffisantes des mécanismes à l'œuvre dans le cadre de l'activité de police judiciaire qui nécessite très souvent un temps long, parfois incompatible ou tout au moins en décalage avec le temps politique.

Par exemple, une plus grande attention socialement portée aux violences contre les personnes, notamment sexuelles, et la multiplication des circonstances pénales aggravantes se traduisent mécaniquement par une plus grande activité judiciaire des services : la proportion des signalements donnant lieu à un enregistrement sur une main courante se réduit, celle des procédures judiciaires augmente inversement, entraînant davantage d'interpellations, de mises

en cause, de gardes à vue, et de décisions judiciaires, qu'elles soient relatives aux poursuites ou aux condamnations. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner l'évolution à long terme de la part des personnes incarcérées pour atteintes sexuelles au sein de la population pénitentiaire.

De même, lorsqu'au début des années 2000, la Cour de cassation décide qu'en dehors de la simple vérification d'identité, toute rétention d'une personne implique le recours à la procédure de garde à vue au nom du principe respectable de la défense des droits individuels, cela entraîne mécaniquement une inflation quantitative, que l'on fera ensuite de dénoncer.

Quand les progrès de la police technique et scientifique patiemment développés en vingt-cinq ans se traduisent par une amélioration de l'élucidation de la délinquance d'habitude là où seul le flagrant délit, inévitablement exceptionnel, pesait significativement, une augmentation mécanique des interpellations, des gardes à vue et des procédures s'ensuit également. Ainsi, le nombre de mesures de garde à vue et celui des mises en cause à l'issue de procédures de police judiciaire évoluent parallèlement. L'augmentation constante de l'activité judiciaire depuis 2002 entraîne donc automatiquement une hausse des mises en cause et des mesures de garde à vue, les deux types de procédures étant étroitement liés.

Ces rappels posés, on ne saurait ignorer le caractère irréversible de certaines évolutions de la procédure pénale introduites par la récente réforme relative à la garde à vue touchant à la présence de l'avocat pendant les auditions ou au droit au silence. La mondialisation touche aussi les systèmes juridiques. Les policiers et gendarmes devront s'adapter et prendre en considération cette nouvelle situation, même s'ils n'ont pas recherché ces évolutions qui rendent leur mission plus complexe et qui transforment la nature de la garde à vue en diminuant son intérêt comme outil d'investigation pour en faire le premier acte du procès pénal contradictoire. On a oublié que cette situation trouve son origine dans la loi Constans de 1897 et dans la réaction de la magistrature d'alors, décidant de contourner la présence de l'avocat lors du premier interrogatoire chez le juge en transférant la charge aux policiers et aux gendarmes.

Il est évident que notre système procédural n'a pas encore atteint son point d'équilibre dans la recherche d'un cocktail entre modèles inquisitoire, accusatoire et contradictoire conciliant des impératifs publics tous légitimes : défense des libertés individuelles, droits des victimes, protection de la sécurité et de l'ordre publics, proportionnalité des procédures.

Par ailleurs, et ce n'est pas le moindre des enjeux, il ne faut jamais oublier ou méconnaître dans la définition des politiques publiques de sécurité les conséquences pratiques du principe démocratique de la séparation des pouvoirs : la charge de l'application des lois est partagée entre les différents acteurs de notre système pénal. La police et la gendarmerie ne détiennent qu'une part de la réponse publique. Le principe de séparation n'équivaut pas à une autonomie cloisonnée des institutions, dont la vocation commune est d'appliquer la loi votée par les représentants de la Nation.

Or, l'impression tenace et fâcheuse subsiste que l'examen des questions de sécurité et l'expression des attentes publiques en la matière se focalisent tantôt exclusivement, tantôt tour à tour mais isolément, soit sur les activités de police et de gendarmerie, soit sur le fonctionnement du système judiciaire. Les esprits les moins impartiaux ou les plus corporatistes réservent en général toutes leurs flèches et critiques à l'une ou l'autre des dimensions de la question, tandis qu'affinités et appartenances les conduisent à développer une vision irénique de l'autre secteur.

Il est dommage que la part d'entropie de la chaîne de sécurité soit trop largement ignorée ou, pour parler comme les économistes, que l'on raisonne bien trop souvent en équilibre partiel quand il faudrait envisager l'équilibre général. Le pragmatisme soucieux de

répondre à la demande sociale voudrait pourtant que l'on envisage avec plus de détermination l'harmonisation temporelle et géographique concrète des actions et des réponses institutionnelles.

Il faudra sans aucun doute davantage travailler à l'avenir sur la segmentation excessive et le manque d'articulation cohérente et harmonieuse des activités de police judiciaire, des réponses pénales et de la mise à exécution des décisions de justice, que celles-ci prennent la forme de sanctions pécuniaires, d'emprisonnement ou de peines alternatives. Pour ce faire, il faut préalablement accepter de reconnaître que l'intégration coordonnée de ces réponses publiques dans des micro-territoires, voire dans des échelles de temps indispensables à leur lisibilité sociale, ne s'oppose nullement au respect des principes et de l'indépendance judiciaire dans l'appréciation des situations individuelles.

Pour leur part, police et gendarmerie doivent inlassablement s'interroger sur la manière dont elles doivent inscrire leur activité dans le service public, avec ses finalités, ses valeurs et sa relation au public. Projection proactive pour identifier la demande sociale, modalités d'occupation du terrain, souci de résolution à long terme des problèmes localement enracinés, qualité et pertinence de l'accueil des victimes, ou encore qualité de la conduite des procédures judiciaires sont des questionnements intemporels.

Mais cet examen s'effectue inévitablement dans un contexte national plus large, qui tantôt le nourrit, tantôt le paralyse en raison d'interférences inopportunes.

Il est difficile de contester raisonnablement que le contexte induit par la crise mondiale des finances publiques concerne aussi les services de sécurité intérieure. Tous les services publics ayant leur utilité sociale, l'effort devait être équitablement réparti. La révision générale des politiques publiques et notamment le non-remplacement partiel des fonctionnaires partant en retraite se sont donc aussi appliqués à la police et à la gendarmerie nationales.

S'agissant des effectifs, si l'on tient compte du caractère « posté » d'une part significative des missions policières, il est désormais possible de considérer que les objectifs quantitatifs globaux de la RGPP doivent faire place à une autre étape, plus qualitative. L'exigence de couverture du terrain, jour et nuit, toute l'année, limite les possibilités de gains de productivité. Il ne faut pas non plus oublier que la compensation de l'effet de la réduction du temps de travail sur la disponibilité des effectifs pèse encore, malgré les rachats salariaux, en termes d'heures supplémentaires accumulées et de départs anticipés en retraite.

L'impact cumulé de ces deux réformes étant déjà très substantiel, quoique contrebalancé en partie par la croissance des polices municipales et de la sécurité privée sur des secteurs déterminés et limités, la poursuite des réformes structurelles dans la police et la gendarmerie en matière d'effectifs devrait désormais viser des objectifs plus qualitatifs que quantitatifs. Les marges de manœuvre redéployables découleront de la synergie issue du rapprochement police-gendarmerie, de la réorganisation de la carte territoriale des zones de compétence, de la poursuite de l'ajustement du niveau des forces mobiles et d'un juste équilibre entre unités mutualisées départementales et services de proximité. Il faudra aussi mieux accepter le caractère temporaire et révisable des dispositifs de sécurisation territoriale là où la situation exige des renforcements de moyens.

Un autre débat passionné, celui qui concerne « la culture du résultat », tend à obscurcir les conditions d'évaluation rationnelle des politiques de sécurité en raison de son schématisme et du manque d'indicateurs pertinents, même si l'interpellation visant à pointer ou à prévenir toute dérive est légitime, et souvent rappelée par les organisations syndicales et les médias.

Lorsqu'elle s'apprécie sur une durée d'examen suffisamment longue, sur un territoire homogène et sur des indicateurs détaillés bien définis mêlant actions, moyens et faits, on cherche en vain ce qui peut différencier la « culture du résultat et de la performance » d'une « approche par résolution de problèmes de sécurité ». Certes, tout ne peut être chiffré : conduire localement une politique de sécurité implique d'entrer dans la singularité des affaires, des phénomènes, dans l'analyse des enchaînements ou dans la détection des signes précurseurs de tensions. Il faut être capable de déployer des stratégies décentralisées, comprises par les acteurs de terrain et proportionnées au contexte.

Mais si l'analyse qualitative s'impose à tous les échelons territoriaux, sa pertinence s'estompe à des échelles plus grandes, au fur et à mesure de l'agrégation des faits. Il faut donc compter sur la statistique, à condition que celle-ci soit rigoureuse et qu'elle permette de décomposer la réalité en catégories véritablement homogènes, écartant la tentation globalisante du chiffre unique, qui expliquerait à lui seul un phénomène aussi complexe que le crime et qui ne permettrait donc pas d'analyser les interactions entre criminels, activités de police et réponses judiciaires.

C'est pourquoi le risque toujours possible de dévoiement localisé d'une approche managériale relative à des contentieux de masse en « politique du chiffre » ne doit pas conduire à abandonner toute ambition de résultat et de performance.

Il serait paradoxal que l'on renonce à de tels supports pour éclairer l'action à l'heure de l'enrichissement sans précédent des dispositifs de pilotage : fiabilisation des statistiques, d'une part grâce à la réimputation des faits du lieu de la plainte vers le lieu de leur commission, d'autre part grâce au chaînage informatisé entre les logiciels de rédaction de procédure et les outils statistiques, unification des systèmes d'information de la police et de la gendarmerie, recoupement prochainement possible avec les statistiques judiciaires, informatisation des mains courantes, outils cartographiques, enquêtes de victimation, consolidation des sources d'information à travers les partenariats locaux de sécurité.

Le meilleur antidote aux dérives consiste dans la diffusion d'une culture criminologique solide, argumentée et départie de toute visée idéologique ou partisane, et le libre accès à une information ouverte normalisée chez tous les praticiens et analystes des politiques de sécurité.

Des considérations politiques auraient pu peser sur les travaux, comme la proposition d'accélérer et d'étendre le processus de recueil en ligne des pré-plaintes des usagers. Si le risque d'une forte augmentation des plaintes n'est pas à écarter, nous considérons qu'il ne s'agirait que d'une réduction des écarts entre le réel vécu, désormais révélé par l'enquête nationale de victimation « Cadre de vie et sécurité » dont la loi impose désormais l'annualité, et le réel connu, révélé par les statistiques enregistrées à l'occasion de l'activité des services de police et des unités de gendarmerie.

La statistique policière doit être appréhendée à travers une méthodologie scientifique reconnue, en poursuivant les efforts d'analyse et d'interprétation engagés par l'Observatoire national de la délinquance dès 2003.

Les services de police et les unités de gendarmerie ne sont pas « producteurs » de la délinquance et ne détiennent nullement à eux seuls la réponse publique à la criminalité. Si les indicateurs finaux que sont les statistiques de la délinquance enregistrée doivent être calculés et rendus publics, et si certains peuvent être pris en compte, c'est davantage sur les indicateurs intermédiaires représentatifs de leur action directe que les services de police et les unités de gendarmerie doivent être évalués : capacité d'initiative, fréquence d'élucidation, qualité des procédures, présence sur la voie publique, réactivité lors des appels des citoyens, qualité du renseignement, comportement lors des interventions, accueil dans les commissariats ou les brigades de gendarmerie, relations avec la population.

Aucun indicateur n'est parfait ni n'écarte le risque d'être manipulable s'il devient le référent trop exclusif de l'évaluation : en revanche, il est rigoureusement impossible aux services et unités d'agir artificiellement et simultanément sur l'ensemble de ces indicateurs. Parce que les missions des services publics de sécurité sont variées, il est donc indispensable de diversifier les indicateurs d'évaluation. Seule une approche multicritères permettra de mettre un terme aux doutes pesant sur la nécessaire évaluation de la performance des services de police et des unités de gendarmerie.

Issu d'une démarche conceptuelle transpartisane remontant à 1998, créé en 2003, ayant vu son champ d'action élargi aux réponses pénales en 2009, le mouvement de transparence correspondant à la création de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, s'il n'est sans doute pas achevé, est au moins irréversible. Le débat public peut aujourd'hui s'appuyer sur ses analyses. Logiquement, il devrait être associé à l'avenir au chantier de la diversification des indicateurs d'évaluation, en lien avec les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales.

Le facteur humain est essentiel en matière de police et de gendarmerie. La dimension sociale, les questions du recrutement, de la formation, de l'encadrement, de la motivation et, lorsque c'est nécessaire, de la protection ou du régime disciplinaire applicable aux hommes et aux femmes qui font vivre au quotidien les services de police et de gendarmerie, n'ont évidemment pas échappé à la mission sur le Livre blanc. La question sociale n'a été ni ignorée, ni minimisée et une part substantielle des développements qui suivent témoigne de ces préoccupations, directement, sinon en filigrane.

Pour autant, nous avons décidé de ne pas engager une réflexion globale et systématique sur les ressources humaines, pour demeurer centrés sur les orientations des missions de sécurité. En effet, le sujet a été traité en profondeur ces dernières années, aussi bien s'agissant de la réforme des corps et des carrières de la police nationale que du plan d'adaptation des grades à l'emploi de la gendarmerie nationale.

Si des revalorisations salariales et indemnitaires substantielles ont été enregistrées ces dernières années, c'est qu'elles accompagnaient des changements statutaires et fonctionnels d'ampleur, traduisant une rénovation des métiers et des filières professionnelles de la police et de la gendarmerie. En outre, on ne peut pas exclure de nouvelles évolutions importantes, comme en témoigne, par exemple, la réflexion exploratoire engagée sur l'articulation entre les corps des officiers et des commissaires de police.

Les réformes structurelles de ces dernières années en matière de ressources humaines étant en voie de parachèvement et non remises en cause dans leur principe, il a été considéré qu'il n'était pas souhaitable de se substituer au dialogue social, aux instances paritaires et aux organisations représentatives, qui disposent d'espaces réguliers et vivants de concertation, selon un régime très différencié entre la police nationale, qui est l'une des administrations les plus syndicalisées, et la gendarmerie nationale, régie par le statut militaire. Les nombreux protocoles d'accord et dispositifs de suivi permettent d'aborder ces questions.

Nous n'ignorons bien évidemment pas la réalité du terrain et les difficultés de l'action au quotidien pour les policiers et les gendarmes. Nous n'imaginons pas qu'un Livre blanc puisse s'appliquer en omettant cette dimension. Mais nous avons voulu fournir la matière permettant d'imaginer les dispositifs envisageables, en considérant qu'aucune avancée significative ne pourrait voir le jour sans les femmes et les hommes qui, tous les jours, risquent leur vie, travaillent pour assurer la sécurité de nos concitoyens et sont, jour et nuit, sur le terrain. Ils doivent bien entendu disposer pour accomplir leurs missions de locaux, véhicules, outils informatiques et de communication, supports administratifs et logistiques de qualité.

Le comité de pilotage du Livre blanc a donc choisi d'éclairer de manière approfondie et argumentée six enjeux considérés comme cruciaux pour l'avenir des services et des forces de sécurité intérieure.

1. Sécurité quotidienne, présence et visibilité sur la voie publique, relations police-population et accueil des victimes et du public.

Bien que cet enjeu soit ancré au cœur du débat public depuis de nombreuses années, une analyse et une discussion approfondies restent indispensables.

Les exigences du public sont fortes en matière de sécurité et de lutte contre la délinquance. Par conséquent, l'organisation et le pilotage quotidien des services de police et des unités de gendarmerie doivent sans relâche prendre en compte, et de la manière la plus concrète, ces attentes. En se fondant à la fois sur les valeurs du service public et sur une culture de réactivité et d'efficacité, policiers et gendarmes doivent se révéler capables d'entretenir une relation de confiance avec la population, dans toutes ses composantes.

Mais, inversement, la clarification de certains sujets est une condition préalable quant aux possibilités d'une stratégie de service public sereine et performante.

Premier élément, la politique de sécurité ne saurait se résumer à la recherche univoque et indifférenciée de l'augmentation quantitative de la présence policière dans la rue. C'est un fait bien compréhensible que la présence policière visible en patrouille préventive rassure et fasse l'objet d'un consensus social. Mais, aussi souhaitable qu'elle soit, l'intensification de cette présence doit tenir compte de plusieurs facteurs ou contraintes constitutifs d'un équilibre entre les différentes missions, dont l'activité de police judiciaire qui, parfois, requiert une discrétion incompatible avec la saturation d'un territoire en présence policière. Il faut donc trouver un juste équilibre entre l'indispensable présence sur la voie publique et les contraintes de la mission de police judiciaire qui ne peuvent parfois être obtenues qu'à l'issue de plusieurs mois de surveillance.

La majorité des missions policières de voie publique correspondent à un volume de vacations assurant globalement, bien que d'intensité différente, une couverture jour et nuit, toute l'année.

Il a fallu plusieurs années de créations d'emplois garantis par la loi d'orientation pour la sécurité intérieure pour compenser la diminution de potentiel horaire consécutive à la réduction de temps de travail moyen. De la même manière que policiers et gendarmes ont bénéficié, il y a dix ans, d'une réduction de leur temps de travail à l'unisson des autres agents de l'Etat, la situation des comptes publics les soumet aujourd'hui à une pression sur l'évolution globale des effectifs comparable à celles des autres services publics.

Certes, le rachat régulier de journées compensatoires de la réduction du temps de travail ou l'indemnisation financière des heures supplémentaires ont été et devront encore à l'avenir être utilisés pour augmenter le potentiel humain disponible. Mais, la recherche de proximité accrue et de renforcement de la présence sur la voie publique doit désormais se faire plus sélective : en privilégiant les horaires et les lieux les moins sûrs ; en choisissant des quartiers prioritaires d'intervention dans une stratégie coordonnée avec d'autres services publics ; en assumant le caractère temporaire et redéployable de certains dispositifs fidélisés ; en privilégiant chaque fois que possible des patrouilles en binôme pour en augmenter le nombre cumulé ; en dynamisant l'occupation du terrain par l'usage de la géolocalisation et de la vidéoprotection ; en s'appuyant sur une cartographie moderne des flux criminels.

La mobilité et la rencontre avec le public sont au cœur du métier de voie publique : il faut donc assumer d'inévitables arbitrages entre le nombre des implantations immobilières qui nécessitent chacune pour fonctionner un niveau minimal de ressources humaines (accueil, gardiennage, surveillance des gardés à vue, entretien), et le nombre des patrouilles affectées sur la voie publique.

Les vecteurs de cette mobilité sont eux-mêmes multiples et doivent faire l'objet de réglages réguliers à un niveau géographique très fin : la patrouille pédestre ou à vélo facilite les contacts directs avec la population, mais la patrouille portée permet une réponse plus rapide à l'urgence. Toute doctrine doit donc faire l'objet d'une déclinaison locale guidée par l'intelligence du terrain, et comporte ses revers ou ses risques d'inadaptation si elle se fait trop rigide ou schématique, comme cela avait été souligné lors d'expériences antérieures.

Deuxième élément, les différentes missions de police étant complémentaires, il faut prendre garde à tout déséquilibre. S'il est sans doute opportun de tirer parti des nouvelles technologies ou de réformes structurelles pour gagner des marges de manœuvre en termes de redéploiement des effectifs, la priorité accordée à la présence sur la voie publique ne peut être que relative, et ne doit pas s'exercer au détriment des missions d'accueil, de police judiciaire et de police technique et scientifique.

Des choix de procédure pénale augmentent continuellement la charge incombant aux enquêteurs. La montée en puissance de la police technique et scientifique, qui traverse l'ensemble des polices des pays développés, nécessite aussi la dévolution de moyens significatifs et, peut être plus que pour d'autres missions, suppose une spécialisation assez poussée et des effectifs hautement formés.

Aussi, ces missions ne pouvant être sacrifiées sans risque fort pour le service public, à l'avenir, sauf augmentation du niveau global des effectifs, la progression des fonctionnaires ou militaires consacrés à la voie publique ne pourra qu'être gagée sur des réformes structurelles d'organisation, le recours aux nouvelles technologies lorsqu'elles autorisent des gains de productivité ou le transfert de certaines missions éloignées du cœur de métier.

Troisième élément, l'efficacité de la politique de sécurité publique est trop souvent analysée de manière partielle, du seul point de vue de l'action des services de police et de gendarmerie, alors que c'est le fonctionnement d'ensemble de la chaîne de sécurité, y compris dans ses dimensions judiciaires, pénitentiaires ou de protection judiciaire de la jeunesse, qui influe sur les politiques de traitement préventif, dissuasif et répressif de la délinquance.

Si la présente réflexion concerne avant tout les services de police et les unités de gendarmerie, les auteurs du rapport avancent certaines pistes dont la visée est plus globale. En outre, ils ont pleinement conscience qu'une démarche complémentaire devra suivre ce Livre blanc pour trouver de meilleurs modes d'articulation entre politique de sécurité publique, politique pénale et politique pénitentiaire. Le foisonnement des initiatives récemment prises en matière de transparence de la réponse pénale et de suivi de l'exécution des décisions de justice participe d'ailleurs de cette cohérence d'ensemble des politiques publiques.

C'est bien sur le fondement de la clarification préalable dans le débat public des réponses aux questions qui viennent d'être soulevées que la présence quotidienne sur la voie publique et la proximité avec le public pourront être revisitées en fonction des exigences du temps. L'exercice des missions d'accueil doit continuer à faire l'objet d'une professionnalisation et d'une valorisation accrues, une particulière attention devant être apportée au dialogue et à la compréhension interpersonnelle avec le public. De même,

poursuivant les efforts déjà engagés, la formation des policiers et gendarmes en matière de discernement devra être intensifiée.

S'il ne faut pas tomber dans une sorte de mirage du tout technologique, la relation avec le plaignant ou le public ne pouvant être complètement dématérialisée, un usage plus poussé des technologies de la communication s'avère nécessaire pour communiquer plus directement avec le public, et sans doute réguler les flux d'attente dans les commissariats et brigades de gendarmerie. Plusieurs propositions, parmi lesquelles le développement de la plainte en ligne et le recours sécurisé à la messagerie électronique sont faites à cet égard.

Enfin, les logiques à l'œuvre pour dynamiser l'occupation de la voie publique devront être poursuivies dans la durée, dans la mesure où elles nécessitent des investissements pluriannuels et / ou l'adéquation entre présence effective et besoins découle de réajustements permanents consécutifs à l'évolution des comportements délinquants.

2. Investigation judiciaire, procédure pénale et police technique et scientifique.

La chronique des faits divers ou des « belles opérations » de police et de gendarmerie tend parfois à occulter au sein du débat public l'évolution concrète des conditions d'exercice des missions de police judiciaire.

Tout récemment, la réforme à marche forcée de la procédure pénale a semblé presque exclusivement motivée par le souci d'étendre le principe du contradictoire en tant que garantie supplémentaire des libertés publiques, dans les phases amont de la procédure pénale, suite à des décisions juridictionnelles d'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Cette réforme très importante aurait pourtant pu être l'occasion d'un réexamen plus global de la procédure pénale, avec le souci d'équilibrer concomitamment le renforcement des droits des personnes mises en cause par une simplification procédurale réaliste et la recherche d'une proportionnalité plus grande des diligences à accomplir en fonction de la gravité des faits.

Bien que ce critère soit par essence un marqueur très fort de la performance et de l'activité des services de police et de gendarmerie et qu'il constitue une réponse fondamentale due par les services publics de sécurité aux plaignants, la fréquence d'élucidation est trop rarement évoquée dans le débat public comme objectif souhaitable des politiques de sécurité.

Nul ne conteste que son maniement suppose des précautions méthodologiques, ni qu'à l'instar du reste des statistiques représentatives de l'évolution de la délinquance, il vaille mieux examiner l'évolution de la fréquence d'élucidation appliquée à certaines catégories de faits homogènes que le taux global. Mais la prudence nécessaire ne devrait pas conduire à l'ignorer.

Son augmentation tendancielle très substantielle dans la plupart des catégories de délinquance ces dernières années signe sans doute l'une des plus grandes réussites du service public. Son niveau croissant et désormais très élevé en matière de criminalité organisée ou d'homicides volontaires est trop méconnu, alors qu'il a sans doute partie liée au fort recul de ces catégories de délinquance, dans des domaines où l'exécution des décisions judiciaires ne soulève aucun problème quantitatif.

La réforme de la garde à vue étant irréversible dans son principe, et de nouvelles évolutions issues du droit européen n'étant pas à exclure, il convient de travailler désormais à la détermination de contreparties concrètes en matière de simplification des procédures et de renforcement de la proportionnalité des formalités procédurales à la gravité des faits.

Qu'il s'agisse de l'unification des cadres d'enquête, de la préservation des dispositions spécifiques applicables aux infractions les plus graves, de l'introduction de procédures simplifiées pour les délits de faible gravité ou de l'incorporation expérimentale en procédure d'enregistrements audiovisuels, plusieurs propositions motivées sont avancées.

Par ailleurs, les possibilités d'efficience offertes par les nouvelles technologies sont loin d'avoir toutes été explorées dans notre pays, ce qui entraîne un écart croissant entre les moyens humains effectivement consacrés aux actes d'investigation utiles à la résolution des enquêtes et le potentiel humain globalement disponible. Dématérialisation des procédures et développement du recours à la visioconférence sont dans les esprits depuis plusieurs années : ils devront désormais s'ancrer dans la réalité professionnelle des acteurs.

La recherche de qualité dans l'établissement des procédures de police judiciaire doit également mobiliser les efforts des métiers de la filière judiciaire.

En outre, les différents services publics qui concourent à la sécurité publique, police et gendarmerie, mais aussi justice et administration pénitentiaire, doivent coordonner leurs efforts pour organiser une prise en charge plus individualisée des situations de délinquance, en proscrivant les ruptures inter-institutionnelles. De ce point de vue, le renforcement de la lutte contre la réitération ou la récidive n'est en rien incompatible avec le principe fondamental de l'individualisation des peines : elle peut en constituer au contraire l'une des déclinaisons.

Bien que ses fondations soient aujourd'hui solidement ancrées après de lourds travaux préparatoires, le développement d'un véritable système d'information couvrant tout le spectre de la chaîne pénale et pénitentiaire restera un chantier ouvert pour de nombreuses années encore. Il reposera sur l'interconnexion, limitée et à bon escient, du système de traitement des procédures judiciaires police-gendarmerie et des systèmes d'information propres à la justice. Il comblera des manques criants dans la délivrance d'une information publique en matière de réponse pénale corrélée aux phénomènes concrets de délinquance constatés.

Enfin, la police technique et scientifique (PTS) est un champ qui connaît des progrès, voire des bouleversements, qu'il est indéniablement autorisé de qualifier de fulgurants. D'une part, de nouveaux procédés d'exploitation des traces et indices apparaissent régulièrement et les perspectives de plusieurs disciplines scientifiques laissent entrevoir des applications prometteuses. D'autre part, « l'industrialisation » de certaines techniques combinée à la révolution numérique ont permis de moderniser les grands fichiers de police et d'élargir le recours aux techniques de PTS à la délinquance de masse.

En raison de ses coûts comme de la technicité requise, le développement de la PTS au service de la preuve judiciaire doit être maîtrisé et ne pas se perdre dans le foisonnement des possibles. En outre, la lucidité doit prévaloir : si le poids relatif de la PTS devrait augmenter régulièrement au cours des prochaines années, elle ne saurait prétendre à un rôle exclusif, ni même peut-être dominant, au sein de l'enquête de police.

Le présent document a donc souhaité baliser les chemins qu'il propose d'emprunter, entre élévation des standards de sécurité exigés par la reconnaissance judiciaire réciproque dans l'espace européen, modernisation des grands fichiers existants, création d'une véritable base nationale de photographies rendue opportune par les progrès des traitements numériques et le développement de la vidéoprotection.

3. Organisation territoriale de la sécurité publique.

Après plusieurs décennies de *statu quo*, le service public de sécurité s'est engagé dans un profond mouvement de réforme au long cours, dont la progressivité sans enlèvement est assez exemplaire. Le rapprochement police-gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur continue de produire des effets en termes de mutualisations logistiques ou opérationnelles et de redécoupage des zones de compétence territoriale.

La conviction générale des participants à la réflexion est que ce mouvement n'est pas achevé : de nouveaux axes de coopération, de complémentarité et de mutualisation sont identifiables, notamment dans le domaine opérationnel.

De même, le redéploiement des zones de compétences territoriales de la police et de la gendarmerie autour d'une logique d'agglomération et de bassin de délinquance devra se poursuivre au cours des prochaines années, les gains structurels à attendre de ce mouvement conditionnant clairement la capacité des autorités publiques à apporter des réponses de présence renforcée sur la voie publique dans les territoires qui en ont le plus besoin.

Si l'objectif-cible d'une structuration des services territoriaux autour des 130 principales agglomérations du pays est largement partagé, d'autres sujets demeurent non consensuels, comme l'expérimentation du transfert à la gendarmerie nationale de départements entiers.

Le regroupement des forces de police autour des principales agglomérations facilitera aussi l'organisation de la sécurité publique autour des principaux métiers correspondant à ses missions : renseignement d'information générale, patrouilleurs de voie publique, intervention anti-délinquance et maintien de l'ordre public, police judiciaire. Si l'hyperspécialisation est un facteur de rigidité, le modèle d'une polyvalence trop forte rencontre aussi des limites tangibles. Aussi, l'émergence de circonscriptions d'agglomération dotées d'une taille critique est de nature à faciliter la détermination de l'équilibre.

Depuis 30 ans, le rôle et le poids des polices municipales n'ont cessé de s'affirmer. Aujourd'hui, il n'apparaît pas que les missions respectives des services de sécurité nationaux régaliens et des polices municipales méritent de changer substantiellement de nature, ni qu'un mouvement supplémentaire de décentralisation ne se justifie.

En revanche, toutes les conséquences opérationnelles doivent être tirées de la professionnalisation remarquable et de la croissance quantitative qu'ont connu de nombreuses polices municipales. L'heure n'est ni à la méfiance, ni au doublon : toutes les synergies opérationnelles concrètes doivent être méthodiquement explorées, ce qui passe par le renforcement des liaisons et la contextualisation plus précise des conventions de coordination.

Symétriquement, les garanties déontologiques doivent être renforcées par la création d'une inspection nationale des polices municipales, dans un cadre à déterminer avec les élus locaux.

De même, la gouvernance de la sécurité intérieure pourrait utilement poursuivre et renforcer l'association des élus locaux selon des processus mieux formalisés.

4. Enjeux et perspectives du renseignement de sécurité publique.

Pour répondre à la demande sociale de sécurité et contribuer à l'exercice des autres missions policières, la fonction de renseignement conserve une dimension stratégique anticipatrice, préventive et même dans certains cas judiciairement exploitable.

Professionnalisée, la détection des menaces violentes, l'identification et le suivi des groupes et individus à risques pour l'ordre public, l'anticipation et la prévention des crises dans le cadre d'une activité de renseignement majoritairement menée en milieu ouvert peuvent trouver à s'intégrer dans les stratégies opérationnelles menées par les services en charge de la sécurité publique quotidienne, de la protection de l'ordre public et même des services de police judiciaire chargés de lutter contre différentes formes d'économie souterraine ou de criminalité organisée fortement perturbatrices de certains territoires.

Trois ans après une réforme majeure qui a rapproché l'organisation française en matière de renseignement de celle de ses principaux partenaires, qui a supprimé des doublons et qui a enfin clarifié les missions respectives du renseignement intérieur et du renseignement d'information générale, défini comme la « détection des signaux faibles » pouvant avoir des impacts en termes de sécurité et d'ordre publics, il apparaissait opportun de constater la stabilisation et la consolidation du processus.

Dans un pays toujours très méfiant et peu à l'aise avec le concept de renseignement, il revenait à une démarche comme celle du Livre blanc d'explicitier les priorités assignées aux services de police en la matière, en rappelant que ces missions excluent complètement la surveillance des activités politiques pluralistes et démocratiques et que les mécanismes de contrôle indépendant ont été renforcés. Il conviendra d'aller plus loin en précisant les modalités d'intervention et de contrôle de l'environnement des interceptions de sécurité, comme des interceptions judiciaires après le lancement de la plateforme nationale.

Il est également indispensable de souligner l'importance croissante des problématiques liées au développement de la société numérique et de la mondialisation des échanges.

Dans ce domaine aussi, le rapprochement police-gendarmerie a eu des effets très positifs en termes de synergies. La sous-direction de l'information générale, bien que rattachée à la direction centrale de la sécurité publique, est désormais un service mixte comprenant policiers et gendarmes, un ou plusieurs gendarmes étant présents dans chaque service départemental.

5. Moyens spécialisés, intervention, anti-criminalité et ordre public.

L'exercice des missions policières reposant sur une alchimie entre proximité et intervention graduée ou spécialisée, dans des conditions de sécurité optimales pour le public, les agents et même les auteurs de troubles, il est apparu nécessaire de faire le point de manière approfondie sur l'ensemble des unités relevant de la police d'intervention, qu'elles soient chargées de missions d'anti-criminalité ou d'ordre public.

Si le recours à la coercition manifeste ou à la dissuasion visible n'est pas toujours perçu comme légitime et s'il obéit à un principe de proportionnalité pour être non seulement légal mais aussi efficace, le concours de ces unités est indispensable à la sécurité du public.

Il convenait donc de présenter les finalités des missions qui leur sont assignées et les principes d'action qui encadrent leur emploi, en insistant sur les évolutions qui les touchent, notamment en matière de judiciarisation renforcée de leur action. Dans le contexte du

rapprochement police-gendarmerie, une cohérence et une complémentarité plus grandes sont possibles, et les actions engagées mériteront d'être amplifiées au cours des prochaines années.

L'impératif de rationalisation des moyens peut aussi conduire à réévaluer le format des forces mobiles, quitte à s'appuyer sur des unités départementales pouvant concourir à des missions d'intervention ou de maintien de l'ordre territorialisées, tout en étant capables de participer à des rappels nationaux ponctuels.

6. Les nouvelles technologies au service de la sécurité publique.

Une injonction paradoxale est souvent adressée aux services de police et de gendarmerie, qui consiste à leur reprocher simultanément d'être trop peu présents et de constituer les instruments d'une société de surveillance.

La revendication de l'insuffisante présence physique de proximité ne s'embarrasse pas toujours d'une réflexion véritable sur les contraintes de service et l'impossibilité d'ubiquité physique en tous temps et en tous lieux. Pourtant, tout projet de modernisation de leurs outils de travail, d'intervention, de surveillance ou de documentation criminelle les expose à une critique presque systématique de recul des libertés individuelles dans le cadre de l'édification d'une société de surveillance, alors même que l'extrême mobilité des flux de personnes et de biens et la furtivité permise par l'anonymat urbain diminuent sans cesse la probabilité de recueil de témoignages issus du contrôle social interindividuel ou de traces et indices préservés en l'état.

En outre, les développements fulgurants de la société numérique ont aussi ouvert une nouvelle dimension de l'action policière, qu'il faut investir dans la mesure où des infractions spécifiques s'y développent (intrusions dans les systèmes de données, atteintes à la vie privée ou à l'image, usurpations d'identité numériques, etc.), ou que de nouveaux modes opératoires utilisent les technologies de l'information et de la communication comme pour perpétrer des délits connus de longue date (escroqueries, diffamations, pédopornographie, etc.).

Si la réflexion relative à l'incorporation du progrès technique dans les méthodes policières n'est pas nouvelle, la révolution industrielle que constitue le numérique entraîne des changements autrement plus radicaux et profonds que beaucoup d'autres novations technologiques des dernières décennies. Il convenait donc là aussi de baliser le terrain et d'éclairer les enjeux. Police et gendarmerie doivent sans cesse rénover leurs méthodes et s'efforcer de ne pas se laisser distancer en la matière, les délinquants déployant eux-mêmes une inventivité jamais démentie.

Les progrès du nomadisme numérique miniaturisé sont des opportunités à saisir, qui correspondent parfaitement aux besoins essentiels de mobilité des policiers et gendarmes. Par ailleurs, les traces laissées par les connexions numériques constituent autant d'éléments exploitables pour les enquêtes, dans le cadre d'un équilibre forgé entre protection de la vie privée et des libertés publiques d'une part, impératifs de sécurité d'autre part. Cet équilibre nécessite la passation de compromis d'autant plus indispensables que certains peuvent lutter pour réduire les capacités intrusives des services publics de sécurité et en même temps contribuer individuellement au dévoilement de leur intimité sur les réseaux sociaux, dans des proportions qui dépassent souvent l'imagination des représentants de la force publique, qui n'auraient jamais osé en demander autant pour servir leurs enquêtes.

A l'inverse, l'ambivalence technologique ne devrait jamais être oubliée s'agissant de l'action des forces de l'ordre. Si les nouvelles technologies laissent des traces policièrement exploitables ou peuvent conduire à une déshumanisation des rapports sociaux, elles sont aussi des adjuvants facilitant la répartition des patrouilles et la réactivité en cas d'appel urgent. Elles facilitent la mise en œuvre de contrôles répétitifs ou fastidieux qui ne pourraient être

déployés à une échelle suffisante en raison de leur coût humain et, à ce titre, peuvent faciliter l'application des lois et le respect des règles de la vie collective.

La démarche du Livre blanc a donc voulu éclairer les perspectives telles qu'elles se posent aujourd'hui aux services de police et de gendarmerie, sans occulter les limites juridiques ou éthiques souhaitables du recours aux nouvelles technologies.

Il n'appartenait pas à la mission de réflexion du Livre blanc sur la sécurité publique que nous avons co-présidée de définir tous les termes d'une politique qui relève du législateur et du gouvernement. Il ne s'agit pas d'un plan d'action, mais d'éléments à considérer pour l'avenir.

Il était attendu que nous exposions les conditions dans lesquelles un processus de modernisation du service public puisse être envisagé, dans le respect des libertés publiques et individuelles.

Le projet présenté à la suite de cet avant-propos tente, sur la base du travail des six groupes de réflexion constitués à cet effet, du dialogue noué avec différentes personnalités politiques, syndicales ou universitaires, de fournir les pistes permettant de construire une police de sécurité publique adaptée aux territoires, aux missions et aux menaces que chacun peut constater au quotidien.

Alain BAUER

Michel GAUDIN

SYNTHESE

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

SECURITE QUOTIDIENNE, PRESENCE ET VISIBILITE SUR LA VOIE PUBLIQUE – RELATIONS POLICE-POPULATION ET ACCUEIL DES VICTIMES ET DU PUBLIC

⇒ Sur l'accueil de la population et des victimes

La mission et les structures d'accueil

1. Créer un **nouveau module de formation dédié à l'accueil, au contact et au dialogue** comprenant un tronc commun à la police et à la gendarmerie et donnant lieu à la **remise officielle de la charte de l'accueil et du code de déontologie** à la sortie des écoles de police et de gendarmerie.
2. **Renforcer la professionnalisation de l'accueil téléphonique** à travers une formation nationale d'opérateur de police-secours (17) et de centre opérationnel de gendarmerie, l'alimentation systématique de la main courante informatisée et la définition d'indicateurs de performance pour le pilotage de la mission d'accueil par le chef de service.
3. **Développer un accueil ou un pré-accueil du service public de sécurité sur internet**, fondé sur une plate-forme nationale intégrée, des portails internet départementaux normalisés, des applications accessibles par terminaux mobiles, le développement de l'accueil sur rendez-vous, ainsi qu'une capacité de traitement en temps réel des sollicitations urgentes reçues par internet.
4. **Fidéliser davantage les effectifs chargés de l'accueil et améliorer l'ergonomie immobilière des espaces d'accueil en contrepartie de la rationalisation de la carte des points d'accueil du public et du développement du service public en ligne**. Proposer aux collectivités territoriales de participer financièrement aux opérations d'amélioration immobilières pour en accélérer le rythme, dans le cadre des stratégies territoriales de sécurité.
5. **Diversifier le recrutement des agents d'accueil** en ayant davantage recours aux fonctionnaires administratifs, aux réservistes et aux volontaires citoyens
6. **Développer la pratique des évaluations inopinées (« testing »)**, par les services d'inspection de la police et de la gendarmerie ou des équipes mixtes comprenant des pairs ou des partenaires.

La prise en charge des victimes

7. **Déployer sur l'ensemble du territoire le traitement de pré-plainte en ligne**, assorti d'une possibilité de prise de rendez-vous pour formaliser le dépôt de plainte.
8. **Développer le recours aux spécialités dans la chaîne d'accompagnement des victimes en commissariat** : psychologues, travailleurs sociaux, associations d'aides aux victimes, au besoin dans le cadre de contrats passés avec les collectivités territoriales.

9. **Pour les plaintes les plus graves, généraliser le suivi personnalisé des victimes**, sur rendez-vous ou par communication numérique sécurisée, pour faire le point sur l'évolution de l'enquête, en liaison avec le Parquet.

⇒ **Sur la présence sur la voie publique et la relation police-population**

Assurer la visibilité des patrouilles

10. **Réaliser des arbitrages réalistes de présence sur la voie publique** sans sacrifier les missions d'investigation, d'anti-délinquance et d'accueil. **Consolider le niveau de présence visible et généraliste des patrouilleurs de sécurité générale et publier l'indicateur représentatif – ciblé et réalisé – dans chaque territoire.**

11. **Afin d'augmenter durablement le nombre de patrouilles, confirmer le principe de la patrouille à deux policiers ou gendarmes, à l'exception des sites et des créneaux horaires difficiles.** Garantir la sécurité des personnels par l'appui possible d'un renfort mobile rapide et la révision en conséquence de la doctrine des gestes techniques et professionnels d'intervention. Exposer les enjeux au ministère de la justice afin qu'il mette en œuvre une politique pénale réactive et proportionnée en cas d'agression de policiers ou gendarmes en intervention.

12. **Calculer en termes de potentiel horaire l'enveloppe consacrée à la sécurisation territoriale renforcée sur les sites difficiles dans chaque département ou chaque agglomération de police** (policiers ou gendarmes fidélisés, brigades spécialisées de terrain, périmètres à sécurisation renforcée). **L'abonder en conséquence des réformes structurelles** (évolution du niveau des forces mobiles, poursuite du redéploiement police-gendarmerie, réduction des implantations immobilières). **Adapter régulièrement la carte de la sécurisation renforcée** par redéploiement à moyen terme en fonction de l'évolution de la délinquance.

Améliorer la réactivité des interventions et optimiser la couverture du terrain

13. **Développer la géo-localisation des équipages pédestres et des véhicules**, par plans d'équipement prioritaires, pour un pilotage plus réactif des interventions en cas d'évènement signalé et pour optimiser la couverture territoriale.

14. **Mieux couvrir le territoire dans les lieux et aux horaires sensibles par le développement de la cartographie opérationnelle intégrée** (support cartographique + outils statistiques et d'analyse qualitative + info-centre).

15. **Utiliser les fonctionnalités de la vidéoprotection en temps réel pour optimiser la couverture du terrain par les équipages disponibles** (détection des situations de tension ou anormales, levée de doute ou vérification instantanée sur appel, calibrage des interventions).

Mieux prendre en compte le ressenti et les attentes de la population

1 (reprise). Créer un **nouveau module de formation dédié à l'accueil, au contact et au dialogue** comprenant un tronc commun à la police et à la gendarmerie et donnant lieu à la **remise officielle de la charte de l'accueil et du code de déontologie** à la sortie des écoles de police et de gendarmerie.

16. **Inscrire les structures de sécurité partenariales dans le concret, dans une logique de résolution de problèmes** : partage des informations ou synthèse des tendances tirées de la

main courante informatisée, détection des signaux précurseurs d'une dégradation de la physionomie d'un quartier, généralisation du suivi individualisé prévu par la loi relative à la prévention de la délinquance (en articulation avec la mesure 51).

17. Structurer le contact avec le public sur la base d'une doctrine de « solidarité citoyenne » fondée sur la responsabilité et évitant les risques de la dénonciation anonyme, en définissant les notions d'observation, de signalement, de prévention et d'échange responsable. Rappeler clairement les règles légales relatives à la dénonciation calomnieuse, tout en protégeant résolument les témoins ou victimes des actions de représailles.

18. Développer les échanges numérisés avec la population dans tous les services territoriaux : réception de pétitions ou doléances avec support multimédia, échange bilatéral par messagerie fonctionnelle, délivrance d'une information territoriale actualisée en matière de sécurité sur blog ou support de type réseau social.

19. Personnaliser la relation au public des agents chargés des relations avec la population ou fidélisés sur un territoire : recours à la **carte de visite professionnelle, la messagerie fonctionnelle ou personnelle**, dotation d'un **terminal mobile de service**.

INVESTIGATION JUDICIAIRE, PROCEDURE PENALE ET POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

⇒ **Réformer la procédure pénale**

La simplification et la proportionnalité de la procédure pénale

20. Simplifier la procédure pénale par la création d'un cadre d'enquête de droit commun et greffer sur ce socle les régimes dérogatoires nécessaires (pouvoirs d'investigation liés à la flagrance, à la lutte contre la criminalité organisée ou à la lutte contre le terrorisme, aux enquêtes pour disparition inquiétante, etc.).

21. Etendre les dispositions dérogatoires renforcées existant en matière de lutte contre la criminalité organisée à **d'autres infractions très graves, en premier lieu à l'homicide volontaire ou à l'enlèvement de personnes**.

22. Transposer en France une procédure simplifiée de retenue judiciaire de courte durée pour les délits de faible gravité, avec le consentement de l'intéressé, ne permettant pas la condamnation sur le seul fondement de ses déclarations et donnant lieu à la rédaction d'un procès-verbal unique.

23. Expérimenter l'enregistrement sonore ou audiovisuel des auditions en vue de leur intégration en procédure et de la simplification des actes. Pour la rédaction des procès-verbaux, passer d'une logique de verbatim exhaustif à une logique de procès-verbal de synthèse, accompagné des extraits-clefs, en contrepartie de l'adjonction à la procédure de l'enregistrement intégral. Ce dernier sera accessible aux avocats et pourra le cas échéant faire l'objet d'une retranscription intégrale sur frais de justice à la demande du magistrat saisi.

24. Limiter l'immobilisation des patrouilles en raison des visites médicales des gardés à vue sur la base d'une analyse coûts / bénéfiques. Abandonner la centralisation de la médecine légale lorsqu'elle est injustifiée en termes d'intérêt public et recourir à des dispositifs médicaux mobiles.

25. Créer un délit d'entrave à l'enquête judiciaire en cas d'obstruction active, et transposer pour les témoins l'obligation de témoigner et l'incrimination de faux témoignage (sauf auto-incrimination).

Renforcer la qualité des procédures

26. **Multiplier les stages locaux de recyclage thématique à vocation pratique en formation continue**, visant à actualiser les connaissances procédurales des agents

27. **Développer rapidement les formations relatives aux techniques d'audition, et les enrichir de l'apport des sciences humaines et cognitives.**

28. **Intensifier les échanges entre magistrats et chefs de formation d'enquête sur les domaines contentieux et la conduite des affaires complexes, et réfléchir à une hiérarchisation possible des officiers de police judiciaire**, utile pour la vérification de la qualité des procédures.

29. **Doter les services judiciaires de sécurité publique les plus importants d'un secrétariat procédural** recourant à des recrutements contractuels spécifiques de jeunes diplômés pour détecter et réparer les erreurs procédurales constitutives d'un risque d'annulation.

⇒ **Développer une approche inter-institutionnelle de lutte contre la réitération et la récidive**

30. Mettre en œuvre au sein de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales un **programme d'étude de la réitération et de la récidive par domaine criminel ou délictuel et par ressort territorial**, doté des moyens nécessaires.

31. Rendre d'application effective les dispositions législatives sur **l'information des services de police ou de gendarmerie par l'administration pénitentiaire de la libération des personnes condamnées à une peine égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement.**

32. **Développer un suivi interinstitutionnel formalisé des situations individuelles correspondant aux réitérants et aux récidivistes les plus actifs** par le recoupement systématique des fichiers judiciaires (personnes condamnées dont les peines n'ont pas encore été exécutées), d'antécédents judiciaires (auteurs réitérants d'actes de délinquance récents) et du fichier des personnes recherchées.

33. **Développer des actions de soutien préventif parallèlement à la conduite des procédures pénales** par le recours au réseau, densifié, des travailleurs sociaux et des psychologues en commissariat et en brigade de gendarmerie (en articulation avec la proposition 8).

⇒ **Moderniser le service public de la police judiciaire**

Par l'usage des nouvelles technologies

7 (reprise). **Déployer sur l'ensemble du territoire le traitement de pré-plainte en ligne**, assorti d'une possibilité de prise de rendez-vous pour formaliser le dépôt de plainte.

34. **Faire du parachèvement du système d'information procédural commun à la police et à la gendarmerie nationales une priorité budgétaire et organisationnelle pour les années à venir** : logiciel de rédaction des procédures – traitement des procédures judiciaires – interconnexion avec le système d'information judiciaire Cassiopée.

35. **Développer concrètement la dématérialisation des actes de procédures** (en articulation avec la proposition 34) par la création d'une équipe-projet nationale et interministérielle associant magistrats, policiers, gendarmes, hauts fonctionnaires et informaticiens.

36. **Fixer des objectifs de développement du recours à la visioconférence** au sein de l'ensemble des acteurs de la chaîne de police judiciaire et étendre son champ d'application.

37. **Créer un registre unique dématérialisé et sécurisé de suivi des mesures de garde à vue.** Si l'application serait uniforme au niveau national, les bases de données seraient segmentées au niveau local et la conservation des données strictement limitée dans le temps.

38. **Compléter la démarche de transparence statistique relative à la délinquance due au peuple français par la définition d'indicateurs publics relatifs à la réponse pénale, du parquet et du siège, par domaine criminel ou délictuel et par ressort territorial.**

Par le développement de la police technique et scientifique

39. Garantir la **systématisation des signalisations légales** et la **couverture optimale des scènes d'infraction par l'investigation technique**, grâce au renforcement progressif et à la complémentarité des unités en charge de l'identité judiciaire. Augmenter significativement les crédits alloués à la formation des acteurs de tous les niveaux des chaînes criminalistiques

40. Poursuivre les **investissements nécessaires à la modernisation des fichiers d'empreintes digitales et génétiques.**

41. Garantir la reconnaissance réciproque des échanges judiciaires dans l'espace européen par **la mise au niveau du standard exigé par le droit européen** et l'accréditation des unités d'identité judiciaire et des laboratoires de police technique et scientifique.

42. Restructurer les fichiers locaux pour **créer un troisième grand fichier de police technique reposant sur l'image du visage : la base nationale de photographies.** Développer le recours aux **logiciels de reconnaissance automatisée par l'image** pour en faciliter l'exploitation et accélérer la résolution des enquêtes judiciaires disposant d'indices tirés de la vidéoprotection.

L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA SECURITE PUBLIQUE

⇒ **Renforcer la complémentarité police-gendarmerie et réduire les redondances génératrices de coûts redéployables.**

Structurer progressivement la répartition police-gendarmerie autour des principales agglomérations françaises.

43. **Poursuivre les redéploiements police-gendarmerie de manière à structurer progressivement les zones de compétence des deux forces autour des principales agglomérations / des principaux bassins de délinquance.** Si la géographie urbaine appréhendée par l'INSEE conduit à la structuration d'environ 130 agglomérations de police, l'objectif-cible tiendra compte du ratio national des effectifs de police et de gendarmerie (environ 1,5 policier pour 1 gendarme). Il est naturel de reconnaître la capacité de la gendarmerie nationale à prendre en charge la sécurité publique dans des zones non rurales ou non périurbaines.

44. Voir *in fine*.

45. **Poursuivre le mouvement de rationalisation des implantations de la gendarmerie nationale en privilégiant des logiques territoriales plus proches des structures intercommunales que des cantons.**

Approfondir la mutualisation engagée entre police et gendarmerie nationales

46. **Poursuivre résolument chaque opportunité de mutualisation logistique** au-delà de celles déjà engagées et s'interroger sur la pertinence du découplage actuel de la chaîne logistique entre police et gendarmerie (zone/région), dans le respect du bon fonctionnement de la chaîne opérationnelle.

47. **Développer les collaborations opérationnelles police-gendarmerie sur des problématiques de délinquance communes et dans les territoires limitrophes**, pouvant aller jusqu'à la constitution d'équipes mixtes temporaires et des échanges ponctuels de personnels.

⇒ Police et gendarmerie dans leur environnement de sécurité

Sur les relations entre les polices municipales et les forces étatiques de sécurité

48. **Préciser davantage sur le plan opérationnel le contenu des conventions de coordination relatives au fonctionnement des polices municipales**, en intégrant les extensions de compétences survenues ces dernières années.

49. **Améliorer les liaisons opérationnelles** entre forces étatiques de sécurité intérieure et polices municipales.

50. **Créer une inspection nationale des polices municipales**, en coopération entre l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur et le centre national de la fonction publique territoriale. Des inspecteurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales pourront y être détachés ou mis à disposition.

Sur la gouvernance de la sécurité intérieure

51. **Mieux associer les élus locaux aux objectifs territorialisés de la sécurité intérieure** à travers l'élaboration concertée de schémas départementaux d'analyse des enjeux de sécurité.

52. **Réfléchir à l'évolution des services déconcentrés de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), notamment à l'échelon de coordination et de mutualisation de moyens spécialisés, intermédiaire entre local et national.** Si l'intérêt d'un échelon intermédiaire de consolidation de l'information opérationnelle et de mutualisation de certains moyens spécialisés ou renforts d'intervention se fait sentir de manière croissante, le débat entre structuration zonale ou régionale ne dégage aucun consensus, ni même de position clairement majoritaire, autant pour des raisons de rigidité, de coûts que d'absence de coïncidence avec les besoins opérationnels. L'avis des auteurs penche toutefois vers une structuration renforcée autour des principales agglomérations régionales, sans création d'une superstructure supplémentaire, l'état-major et les moyens du chef lieu jouant un rôle fédérateur. La réalité des bassins de délinquance pourra conduire à des aménagements par rapport à la carte administrative française (par exemple la création de deux pôles autour de Marseille et Nice dans la région PACA).

53. **Organiser clairement l'état-major de la direction centrale de la sécurité publique autour des principaux métiers de la sécurité publique** : renseignement d'information

générale, patrouilleurs de voie publique, intervention anti-délinquance et ordre public, missions de police judiciaire.

Sur la sécurité intérieure en outre-mer

54. Prendre en compte les spécificités ultra-marines en ce qui concerne les éventuels redéploiements entre forces et **améliorer la couverture des besoins de sécurisation en zone de police nationale par le recours, sous certaines conditions, aux escadrons de gendarmerie mobile.**

55. **Renforcer la coopération police-gendarmerie en matière de police judiciaire et développer des capacités d'investigation spécialisées.**

ENJEUX ET PERSPECTIVES DU RENSEIGNEMENT DE SECURITE PUBLIQUE

56. Créer un **comité zonal de l'analyse de la menace** dirigé par l'autorité préfectorale et chargé de valider et de suivre un **tableau de bord trimestriel** de l'évaluation de la menace.

57. **Pérenniser et consolider la filière professionnelle du renseignement d'information générale** au sein de la sécurité publique. Autoriser le recrutement ponctuel d'experts contractuels et accentuer la participation des gendarmes au sein des services départementaux.

58. **Développer de nouvelles techniques de recherche du renseignement de sécurité publique** : moyens aériens, cyber-patrouilles, technologies d'analyse sémantique et d'indexations de site, mécanismes de détection des activités rémunératrices illicites.

59. Optimiser le **recueil du renseignement criminel aux frontières.**

60. Enraciner dans le paysage de sécurité français un véritable service transversal d'intelligence criminelle.

MOYENS SPECIALISES, INTERVENTION, ANTI-CRIMINALITE ET ORDRE PUBLIC

⇒ Limiter les risques de troubles à l'ordre public

61. En matière d'ordre public, mieux appliquer les règles du droit administratif et **préciser les règles relatives aux déclarations des manifestations. Consentir aux préfets la possibilité de prescrire des mesures proportionnées de circulation et de sécurité à l'organisateur** : détermination d'un parcours de manifestation ou d'un lieu de rassemblement limitant les perturbations pour la vie collective, le risque de confrontation avec des contre-manifestants, le volume des forces à engager ; organisation d'un service d'ordre adapté par l'organisateur.

62. **Transposer à l'ordre public la logique des interdictions administratives et judiciaires de stade en matière de violences sportives** : permettre d'interdire, par arrêté ou jugement motivé, aux personnes constituant une menace grave pour l'ordre public de se trouver à proximité d'une manifestation de voie publique, dans un périmètre et un créneau horaire déterminé et lui assigner le cas échéant une obligation de pointage concomitant.

63. **Définir une nouvelle contravention pour la participation à une manifestation non déclarée après appel à la dispersion et réexaminer le niveau de sanction pour la participation à une manifestation interdite.**

⇒ **Renforcer les synergies et l'économie de moyens pour préserver les missions de patrouille, d'accueil et d'investigation**

Réduire le volume et assouplir l'emploi des forces mobiles

64. Au regard de la réduction moyenne substantielle de leurs missions d'ordre public mais du maintien d'une forte variabilité des besoins, **réduire modérément le volume global des forces mobiles** - dans une proportion n'excédant pas un quart - afin de permettre un redéploiement limité d'effectifs au profit des unités d'intervention départementales. **Privilégier l'emploi régionalisé des forces mobiles.**

65. Renforcer la **concertation entre l'autorité d'emploi et l'autorité organique lors de l'intervention des forces mobiles et abaisser les seuils d'engagement sur le terrain** des unités de CRS tant en matière de sécurisation (groupe de six divisé en trois patrouilles à deux) que d'ordre public (pouvoir descendre en dessous de la demi-unité).

Renforcer la complémentarité entre les forces d'intervention et de lutte anti-criminalité

66. **Renforcer l'interopérabilité des moyens de transmission** entre les forces de la police et de la gendarmerie nationales et assurer une **transparence géolocalisée réciproque des moyens engagés et disponibles** pour les unités et services déployés dans les bassins de délinquance partagés.

67. **Favoriser l'engagement des unités d'intervention (notamment BAC et PSIG) indifféremment en zone de police ou en zone de gendarmerie** dans les cas de nécessité urgente ou de besoins signalés de présence renforcée sur la voie publique.

68. **Fixer une doctrine d'emploi coordonnée entre la police et la gendarmerie et optimiser l'emploi des moyens spécialisés** : équipes cynophiles ; unités motocyclistes ; moyens aériens ; véhicules spécifiques ; RAID/GIGN.

69. **Confirmer le principe du recours aux armes à létalité réduite en cas de légitime défense ou d'agression directe.**

⇒ **La judiciarisation des interventions coercitives de voie publique**

70. Veiller au **partage de l'information opérationnelle entre services d'enquête et unités de voie publique** pour intégrer la logique judiciaire dès les premiers actes d'intervention. **Adjoindre aux services d'investigation locaux des groupes restreints de voie publique formés et dédiés à la logique d'« intervention de police judiciaire »**. Permettre aux sûretés départementales de sécurité publique de redevenir des **unités d'initiative judiciaire**.

71. Conduire une réflexion intérieur-justice relative à la **diversification des modalités de contrôle judiciaire** afin de rendre celui plus aisément contrôlable et effectif.

72. Identifier de nouvelles modalités de **sanctions administratives** pour limiter l'engorgement des tribunaux et **renforcer l'effectivité des sanctions pécuniaires en facilitant le recouvrement des contributions financières** que la loi met à la charge des délinquants.

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA SECURITE PUBLIQUE

⇒ Les technologies au service de la mobilité des policiers et gendarmes

73. **Préserver le réseau de communication radio privé comme noyau dur des communications et outil doté de la résilience la plus élevée.** Veiller à la réservation de ressources publiques en fréquences suffisantes.

74. **S'inscrire dans une approche multi-réseaux de la transmission des données,** l'utilisation optimale du terminal embarqué ou piéton nécessaire à l'action policière de terrain étant fortement dépendante des performances et de la sécurisation du réseau. Ne pas exclure à cet effet l'usage de réseaux mobiles privés, en contrepartie d'exigences de sécurité élevées et d'un acheminement prioritaire lors d'événements exceptionnels.

75. **Face à la multiplication des projets impliquant un terminal embarqué ou piéton, une stratégie globale convergente est nécessaire.** Sériant les besoins de l'utilisateur et plaçant l'ergonomie et la sécurité au centre des préoccupations, elle doit déboucher sur le **développement d'un ou plusieurs modèles de terminaux multifonctions** : géolocalisation, lecture de titre d'identité, de voyage ou de conduite sécurisés, lecture automatisée de plaques d'immatriculation, interrogation de fichiers, rédaction et envoi de comptes-rendus d'intervention, prise de plainte ou déclaration de main courante, verbalisation électronique, recueil et transmission d'images vidéo. Cet outil devra s'intégrer dans un système d'information unique, modulaire, évolutif, le cas échéant intégré au véhicule et aisément maintenable.

14 (reprise). **Développer les outils de cartographie opérationnelle de la délinquance** et rendre accessibles les données non confidentielles au public selon des modalités validées par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.

⇒ Les technologies au service du lien avec la population

3 et 7 (reprise). **Installer le service public de la sécurité sur l'internet,** à l'instar du ministère des finances (www.impots.gouv.fr), et développer des téléservices relatifs à l'accueil, la déclaration de perte de documents administratifs et la pré-plainte en ligne. S'appuyant sur le portail « *mon-service-public.fr* », ce projet sera fondé sur une plate-forme nationale intégrée, des portails internet départementaux normalisés, des applications accessibles par terminaux mobiles, le développement de l'accueil sur rendez-vous, ainsi qu'une capacité de traitement en temps réel des sollicitations urgentes reçues par internet.

76. **Tirer parti de la mobiquité pour améliorer l'accueil des victimes particulièrement vulnérables** (dépôt de plainte à domicile pour les personnes à mobilité réduite).

77. **Améliorer et personnaliser le contact avec le public par le recours à la visiophonie, par exemple pour les appels d'urgence.**

⇒ Les technologies au service de la performance

78. Faciliter la conduite du changement par la création au sein de la police et de la gendarmerie d'une **filière-ressource de personnels rompus aux techniques de la gestion**

de projet et favoriser l'appropriation des nouveaux outils par le **développement d'une offre de formation et de documentation multimédia accessible à distance**.

35 (reprise). **Réduire les délais de transmission et les coûts d'archivage par la dématérialisation des actes de procédures.**

36 (reprise). **Réduire les escortes et transfèremments physiques par le développement de la visioconférence.**

79. **Mettre en place un système d'information de police technique et scientifique permettant le rapprochement des différentes traces criminalistiques.** Le déploiement de bornes biométriques multimodales - incluant en particulier l'identification rapide de l'ADN - permettant l'enrôlement et l'interrogation simultanée de l'ensemble des bases d'identification est une frontière technologique à explorer.

80. **Mettre les progrès du traitement numérique de l'image au service de la sécurité intérieure.** Outre la création d'une base nationale de photographie et le recours aux logiciels de reconnaissance automatisée par l'image (cf. proposition 42), réduire les difficultés ou la pénibilité de l'exploitation de la vidéoprotection par le recours aux outils **d'analyse automatique des anomalies**.

81. **Développer des pratiques d'achat des véhicules par appels d'offres de niveau européen**, le cas échéant en coopération avec des polices étrangères, afin de bénéficier d'une offre industrielle de véhicules aux équipements intégrés et au prix abaissé.

82. **Développer et mutualiser l'usage du vecteur aérien** : avions ou hélicoptères, mais aussi drones et dirigeables.

⇒ **Les technologies au service de la protection des agents du service public**

83. Mettre en place un **centre de formation** s'appuyant sur des technologies de simulation réalistes en trois dimensions (3D) d'évènements d'ordre public.

84. **Améliorer et alléger les matériels de protection** : dotation en gilets légers pare-couteaux et en uniformes anti-lacération, vitrage renforcé des véhicules, protection des véhicules contre les chutes d'objets, résistance des véhicules aux engins incendiaires artisanaux.

85. Etablir des partenariats industriels pour le **perfectionnement et la sécurisation des dispositifs de neutralisation à létalité réduite**.

RESSOURCES HUMAINES

86. **Unifier les régimes sociaux de prise en charge familiale en cas de suicide** de policier ou de gendarme, en abolissant la distinction entre motifs rattachables à l'activité professionnelle et motifs rattachables à la vie personnelle.

ORGANISATION TERRITORIALE DE LA SECURITE PUBLIQUE : PROPOSITION N'AYANT PU FAIRE L'OBJET D'UN CONSENSUS

44. Expérimenter la possibilité d'un transfert à la gendarmerie nationale de la compétence territoriale sur des départements entiers, y compris la ville chef-lieu et siège de la préfecture. Nouveau relèvement du critère démographique de 20 000 habitants pour établir la compétence de la police nationale.

MEMBRES DES GROUPE DE TRAVAIL

COMITE DE PILOTAGE

Michel GAUDIN, préfet de police

Alain BAUER, président de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

Henri-Michel COMET puis Michel BART, secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Jacques MIGNAUX, directeur général de la gendarmerie nationale

Frédéric PECHENARD, directeur général de la police nationale

Assistés de

Jérôme LEONNET, inspecteur général de la police nationale, coordonnateur des services de l'IGPN

Nicolas LERNER, chef du cabinet du préfet de police

Jean MAFART, directeur-adjoint du cabinet du directeur général de la police nationale

Emile PEREZ, directeur de la coopération internationale de police

Colonel Alain PIDOUX, chargé de mission au cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale

Christophe SOULLEZ, directeur de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

Renaud VEDEL, directeur-adjoint du cabinet du préfet de police

André-Michel VENTRE, directeur de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)

GROUPE 1 : SECURITE QUOTIDIENNE, PRESENCE ET VISIBILITE SUR LA VOIE PUBLIQUE, RELATIONS POLICE-POPULATION, ACCUEIL DES VICTIMES ET DU PUBLIC

Alain GARDERE, Directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), rapporteur

Jérôme LEONNET, référent du comité de pilotage

Amélie LOURTET, commissaire à l'état-major de la DSPAP, rédactrice.

Thierry DELVILLE, Directeur des services techniques et logistiques de la préfecture de police (groupe technologies de sécurité intérieure)

Colonel Samuel DUBUIS, commandant du groupement de gendarmerie départementale de l'Eure

Yves MONARD, Contrôleur Général, Directeur départemental de la sécurité publique du Pas-de-Calais puis conseiller pour la sécurité auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Valérie MARTINEAU, Commissaire divisionnaire, Chef d'état-major de la direction départementale de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis Chef d'état-major de la Direction Territoriale de Sécurité de Proximité de Seine-Saint-Denis, puis directeur territorial de Sécurité de Proximité Adjoint de Seine Saint Denis

Florent MONTILLOT, Adjoint au maire d'Orléans chargé de la sécurité

Colonel Armando de OLIVEIRA, Commandant le groupement de gendarmerie départementale des Yvelines

Pierre ORY, sous-préfet du Havre

Anne WUILLEUMIER, chargée de recherche, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)

GROUPE 2 : MISSIONS D'INVESTIGATION JUDICIAIRE, PRISE DE PLAINTES, POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

Charles DIAZ, contrôleur général de la police nationale, co-rapporteur

Général Jacques HEBRARD, conseiller pour la criminalistique, direction générale de la gendarmerie nationale, co-rapporteur

Renaud VEDEL, référent du comité de pilotage

Marc BAUDET, contrôleur général à l'inspection générale de la police nationale

Lieutenant-colonel Marc BOGET, chef du bureau des services centraux au service des technologies de la sécurité intérieure (groupe technologies de sécurité intérieure)

Yves CRESPIAN, commissaire divisionnaire, chef du 3^{ème} district de la direction de la police judiciaire de la préfecture de police

Frédéric DEBOVE, maître de conférences des Universités

Vincent LE BEGUEC, commissaire divisionnaire, chef de la division des études et de la prospective, direction centrale de la police judiciaire

Vincent LESCLOUS, Magistrat, directeur-adjoint de l'INHESJ

Jérôme MAZZARIOL, commissaire, chef de la circonscription de sécurité publique d'Epinay-Villetaneuse de la direction territoriale de Seine-Saint-Denis de la DSPAP

Lieutenant-colonel Jean-Philippe REILAND, adjoint au chef du bureau de la police judiciaire, DGGN

Jean-Marc REBOUILLAT, Chef de la sûreté départementale, direction départementale de la sécurité publique du Rhône

GROUPE 3 : ORGANISATION TERRITORIALE DE LA SECURITE INTERIEURE

Gérard MOISSELIN, Préfet, Rapporteur

Jean MAFART, référent du comité de pilotage

Antoine SALMON, commissaire de police, commissaire central du 6^{ème} arrondissement de Paris (DSPAP/DTSP75), rédacteur

Jean-Claude BOREL-GARIN, Directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne

Nicolas BOUFERGUENE, DCSP

François DIEU, Professeur des Universités (Toulouse)

Grégoire DORE, commissaire de police, chef-adjoint de la CSP de Boulogne-Billancourt (DSPAP/DTSP92)

Général Amédée ROY, sous-directeur de l'organisation et des effectifs, DGGN

Luc RUDOLPH, Inspecteur général honoraire de la police nationale

Sous-groupe DOM-TOM :

Noëlle DAVACINO-DERAIME, Directrice départementale de la sécurité publique du Doubs (ancienne directrice de la sécurité publique de Nouvelle-Calédonie).

Colonel Bruno GAUTIER, chef d'état-major au CGOM, DGGN

Ange MANCINI, préfet

GROUPE 4 : RENSEIGNEMENT, RENSEIGNEMENT CRIMINEL, RENSEIGNEMENT OPERATIONNEL DE PROXIMITE, LIEN AVEC LES POLICES ADMINISTRATIVES

René BAILLY, directeur du renseignement de la préfecture de police, rapporteur

Emile PEREZ, référent du comité de pilotage

Nicolas de LEFFE, directeur-adjoint du renseignement de la préfecture de police, rédacteur

Céline BERTON, SDIG DCSP

Antoine BOUTONNET, chef de la division nationale de lutte contre le hooliganisme, Direction centrale de la sécurité publique

Albert DOUTRE, DDSP Rhône

M. Jean-Michel DUCOROY, représentant DCRI (lien renseignement intérieur-information générale)

Cédric GAMBARO, commissaire de police, chef de la division "police générale et investigation" à la direction de la police aux frontières de Roissy, Direction centrale de la police aux frontières

Patrick GUYONNEAU, Ingénieur en chef de l'Armement, adjoint du chef du Service des Technologies et des Systèmes d'Information de la Sécurité Intérieure (STSI²) (groupe Nouvelles Technologies)

Olivier HARGUINDEGUY, chef du SDIG du Var

Colonel Francis HUBERT, chef du service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) de la DGGN

Eric LE CALLONNEC, Commandant le groupement de gendarmerie départementale de Seine-et-Marne

Pierre MONZANI, Préfet de l'Allier puis de Seine-et-Marne

Lucas PHILIPPE, commissaire de police, chef de la division de coordination et d'analyse stratégique, Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants, direction centrale de la police judiciaire

Xavier RAUFER, Criminologue

GROUPE 5 : MOYENS SPECIALISES, ANTI-CRIMINALITE, INTERVENTION ET ORDRE PUBLIC

Thierry OROSCO, Commandant en second le groupement d'intervention de la gendarmerie nationale, rapporteur

Nicolas LERNER, référent du comité de pilotage

Laurent SIMONIN, commissaire divisionnaire, adjoint au sous-directeur de l'ordre public de la préfecture de police, rédacteur

Général Pierre-Yves CORMIER, unité de coordination des forces d'intervention

Michel FAURY, PJ-PP / DRPJ-Paris, chef de la BRI

Christophe FICHOT, Chef du cabinet central de discipline, Inspection générale de la police nationale (groupe technologies de sécurité intérieure)

Alain GIBELIN, directeur-adjoint de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police

Laurent GUMBAU, chef d'état-major de la direction départementale de sécurité publique des Bouches-du-Rhône

Amaury de HAUTECLOQUE, chef du RAID

Xavier LATOUR, Maître de conférences en droit à l'Université Paris V.

Pascal LE BORGNE, sous-directeur des services spécialisés de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (PP)

Colonel Xavier LEJEUNE, chef du bureau de l'ordre public, DGGN

Jean-Cyrille REYMOND, DCSP

Hubert WEIGEL, Directeur central des compagnies républicaines de sécurité

Référent du groupe technologies de sécurité intérieure)

GRUPE 6 : NOUVELLES TECHNOLOGIES

Thierry DELVILLE, Directeur des services techniques et logistiques de la préfecture de police, rapporteur

Participe par un référent aux réflexions des groupes 1, 2, 4 et 5.

Vincent NIEBEL, Ingénieur en chef des mines, rédacteur

Lieutenant-Colonel Marc BOGET, Service des Technologies et des Systèmes d'Information de la Sécurité Intérieure (STSI²)

Christophe FICHOT, Chef du cabinet central de discipline, Inspection générale de la police nationale

Patrick GUYONNEAU, Ingénieur en chef de l'Armement, adjoint du chef du Service des Technologies et des Systèmes d'Information de la Sécurité Intérieure (STSI²)

Régis GUYONNET, ingénieur en charge des études prospectives de sécurité pour le compte du Directeur des Applications Militaires du Commissariat de l'Energie Atomique et aux énergies alternatives (CEA)

Thierry HARTMANN, Directeur départemental adjoint de la sécurité publique du Bas-Rhin

Colonel Bertrand LOUARN, Service des Technologies et des Systèmes d'Information de la Sécurité Intérieure (STSI²)

Général Bernard PAPPALARDO, Chef du Service des Technologies et des Systèmes d'Information de la Sécurité Intérieure (STSI²)

Régis REBOUL, Chargé de mission à la Direction de la Prospective et de la Planification de Sécurité Nationale (MI-SG-DPPSN)

Philippe SAUNIER, Mission Audits et Assistance, direction centrale de la sécurité publique

GROUPE 1

SÉCURITÉ QUOTIDIENNE, PRÉSENCE
ET VISIBILITÉ SUR LA VOIE PUBLIQUE,
RELATIONS POLICE - POPULATION,
ACCUEIL DES VICTIMES ET DU PUBLIC

Titulaires du monopole de la violence légitime, autorisés à faire usage de la force et de la contrainte dans l'exercice quotidien de leur mission, policiers et gendarmes bénéficient de prérogatives particulières pour faire cesser les infractions et les troubles à l'ordre public, puis pour identifier et interpeller leurs auteurs. Ces facultés dérogoires au droit commun, au fondement même du pouvoir de police, sont strictement encadrées par la loi, le règlement et tout un ensemble de textes, et notamment le code de déontologie de la police nationale. Dispensées et théorisées dans les écoles, les limites posées à l'usage de la contrainte font également l'objet d'enseignements pratiques réguliers, tout au long de la carrière. Tout abus est susceptible de se voir sanctionné au travers de systèmes de contrôle gradués, directement ouverts aux citoyens et sans cesse perfectionnés.

Ainsi, l'emploi de la force et les conditions d'intervention des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie s'appuient sur des instructions précises, sans cesse remaniées au fur et à mesure du progrès technique et de l'évolution des matériels. Il n'en va pas de même des conditions d'une relation apaisée entre la police et sa population. Moins technique, moins facile à théoriser et à enseigner, ce thème est d'une approche plus complexe.

Et pourtant, faire en sorte que les représentants des forces de l'ordre soient proches des habitants, à l'écoute des victimes, attentifs aux préoccupations des élus et des représentants des habitants et des commerçants et promouvoir des conditions matérielles d'accueil de nature à créer un lien de confiance entre les citoyens et leur police figurent parmi les objectifs fondamentaux d'une sécurité républicaine.

Bien que non contesté dans son principe, le consensus autour de ces objectifs a récemment pâti des échanges autour de la « police de proximité ». Alors même que la consécration de ce dernier concept est bien antérieure à l'alternance de 1997 (avec par exemple la reconnaissance dès 1994 de « l'importance attachée au concept de police de proximité » et l'inscription de l'objectif de police de proximité dans la loi d'orientation pour la sécurité du 21 janvier 1995), les positions des uns et des autres ont été schématisées à l'extrême.

Dans ce contexte, l'émergence d'un consensus républicain et la définition de règles de bon sens en matière d'accueil et de relation avec la population ont été rendues délicates.

Aujourd'hui, si beaucoup s'accordent à reconnaître que les objectifs de la police de proximité telle qu'elle a été conçue en 1999 étaient louables et ambitieux, les conditions de sa mise en œuvre n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés. La généralisation du concept s'est ainsi faite au détriment d'une partie des missions fondamentales de la police, notamment l'activité de police judiciaire et la police d'intervention.

Malgré le nécessaire rééquilibrage opéré en 2002 entre missions de proximité, d'intervention et d'investigation judiciaire, l'attachement à un accueil performant et à la satisfaction des attentes de la population est loin d'avoir disparu. L'image de l'institution et la qualité de la relation quotidienne à la population restent aujourd'hui fondamentales dans le ressenti des usagers du service public de sécurité.

Dans les 10 ans à venir, l'approfondissement de ces notions méritera une attention toute particulière.

1.1 L'ACCUEIL, UNE MISSION AU CŒUR DE LA RELATION ENTRE LA FORCE PUBLIQUE ET LA POPULATION

La Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) a fixé des obligations particulières en matière d'accueil et d'information du public ainsi que d'aide et de conseil aux victimes d'infractions pénales². De fait, la lutte contre les nuisances, les actions de prévention et la qualité de l'accueil sont des missions prioritaires des services concourant à la sécurité intérieure³.

Au même titre que l'ensemble des autres administrations, les services de police et les unités de gendarmerie ont été contraints de professionnaliser leur accueil. Légitimement plus exigeant, l'usager du service public de sécurité évalue, compare, jauge et n'hésite pas à demander des comptes, y compris devant un juge. Dès lors, il est devenu impératif de professionnaliser l'accueil en l'inscrivant dans une véritable « **démarche qualité** » et de moderniser les structures **en plaçant le public au centre de la réflexion**. Par ailleurs, avec l'appui des nouvelles technologies, les démarches des usagers peuvent encore être facilitées et le fonctionnement des services d'accueil amélioré.

1.1.1 L'accueil, enjeu fondamental pour les forces de l'ordre

1.1.1.1 La valorisation de l'accueil auprès des forces de l'ordre

La mise en valeur de l'accueil auprès des forces de l'ordre passe par la formation des personnels, la professionnalisation accrue de ces fonctions et l'élaboration d'une doctrine d'emploi spécifique qui s'appuierait notamment sur la charte d'accueil du public et des victimes.

Le fonctionnaire ou militaire affecté à ces fonctions doit avoir en sa possession les outils nécessaires à la bonne réalisation de sa mission : **feuille de route précise** (élaborée par le chef de service, selon les circonstances et problématiques locales) et **positionnement crédible et valorisé** au sein du service et vis-à-vis des partenaires extérieurs.

En outre, l'affectation à l'accueil ne doit pas se faire « par défaut », ce qui suppose que la **légitimité** de cette mission soit consacrée. Une telle évolution sera susceptible de fidéliser les personnels, en les faisant devenir des référents et des professionnels en la matière. Cette fidélisation est en effet un enjeu important qu'il est nécessaire d'encourager. Pour ce faire, l'institution a un rôle primordial à jouer dans la **valorisation des personnels** et la **reconnaissance de leur fonction**. Les modalités pratiques de cette reconnaissance peuvent prendre des formes diverses : témoignages de satisfaction, bonifications indiciaries, primes, etc.

En la matière, une attention spécifique sera portée au rôle de la **hiérarchie, et notamment de la hiérarchie intermédiaire**, à qui il revient de valoriser la mission d'accueil, notamment auprès des plus jeunes.

Enfin, pour que le policier ou le gendarme assurant une mission d'accueil soit convaincu de l'utilité de son action et bénéficie d'un positionnement crédible, la formation des personnels est une problématique majeure. La qualité de l'« accueil » doit ainsi être enseignée **dès la formation initiale**. Par la suite, la **formation continue**, qui devra, pour partie, être commune aux policiers et aux gendarmes, doit approfondir cette « professionnalisation » des acteurs de sécurité selon la nature des contacts entretenus avec les publics (référents violences conjugales, scolaires...).

²Cf. annexe 1 de la loi n° 2002-1094 du 29.08.2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

³ Cf. analyse de Jacques De Maillard / Réunion de travail du 12 mai 2011.

1.1.1.2 La valorisation auprès des usagers

La qualité de l'accueil, en premier lieu, est essentielle en ce qu'elle conditionne directement la mise en mouvement de l'action policière, et détermine :

- les modalités de prise en charge des victimes, en réservant, par exemple, une attention particulière aux personnes les plus vulnérables ;
- le déclenchement des actes opérationnels (engagement d'une patrouille, mise en place d'un dispositif de recherche,...) ou procéduraux (prise de plainte, établissement d'un procès-verbal de renseignement...);
- l'orientation proposée à l'utilisateur, vers une administration ou un partenaire susceptible de compléter utilement la prestation policière.

Ce premier contact est au cœur de l'activité de police, car il concourt directement à l'exécution des missions fondamentales de la sécurité publique : protéger, assister et rassurer. Améliorer les conditions d'accueil de la population conforte la dynamique d'échange et de confiance⁴ entre les citoyens et les services contribuant à leur sécurité. Il est ainsi indispensable que le requérant ait la garantie que sa demande et la démarche entreprise seront correctement prises en compte par des fonctionnaires et militaires professionnels et motivés.

⁴ Sur ce thème, voir le modèle britannique expliqué dans l'article « *Pourquoi les Britanniques ont confiance en leur police ?* » de Ben BRADFORD et Jonathan JACKSON, paru dans « La vie des Idées » du 1er mars 2011.

Préconisations :

Pour améliorer la charte de l'accueil :

- *Déclinaison de la charte de l'accueil du public et des victimes en **doctrine d'emploi**, diffusée dans tous les services territoriaux de sécurité publique (avec une adaptation Police / Gendarmerie).*
- *Remise officielle de la charte de l'accueil à la sortie des écoles.*

Pour professionnaliser les effectifs :

- *Elaborer une **nouvelle formation** initiale et continue, dédiée à l'accueil, dont le contenu sera pour partie commun à la police et à la gendarmerie.*
- *Dynamiser les formations de **personnels référents**, les moderniser, et les étendre à de nouvelles problématiques.*
- *Assurer la fidélisation des effectifs, en fonction de la capacité des services.*
- *Créer un **système complet de valorisation** des effectifs, intégrant les témoignages de satisfaction, les bonifications indiciaires, voire un système de primes spécifiques*
- *Dispenser une formation spécifique au personnel encadrant en matière de pilotage de l'accueil et de formation / tutorat des effectifs les plus jeunes.*
- ***Créer un « vade mecum » de l'accueil mis à disposition des effectifs.***
- *Impliquer le chef de service dans le pilotage de la fonction « accueil ».*
- *Tirer tout le parti des méthodes de formation interactive en ligne (e-learning) pour élever et recycler en permanence les compétences des personnels.*

Pour favoriser la communication avec le public :

- *Conception et mise en place **d'actions de communication** pilotées par le Ministère de l'Intérieur diffusées par l'intermédiaire des médias (campagnes de presse, spots publicitaires, diffusion de plaquettes, etc.).*
- *Mise en service de **portails Internet**, ouverts au public, à l'échelon de chaque département, ainsi que d'applications pour les smartphones.*
- *Développement des stages permettant l'acquisition des rudiments de la communication : prise de parole en public, conduite de réunions publiques, « face à la caméra », etc.*
- *Mise en place d'un suivi opérationnel des stages, avec un recyclage en fonction de l'évolution des problématiques de communication, et des outils utilisés.*
- *Mise en place de **stages professionnalisants**, avec interventions des partenaires extérieurs impliqués dans la chaîne de l'accueil.*

1.1.2 La nécessaire modernisation des structures d'accueil

Outre un travail permanent sur les approches et les hommes, il est nécessaire d'accorder une attention particulière aux moyens matériels et aux structures concourant à l'accueil, avec un objectif unique : la prise en compte des besoins des requérants et des victimes.

Dans ce cadre, l'accueil physique à l'entrée des services tient une place importante puisqu'il a un impact significatif sur l'image de l'institution. Si d'importants travaux immobiliers ont été entrepris ces dernières années, les efforts de modernisation doivent être poursuivis.

1.1.2.1 La rationalisation des structures

L'accueil téléphonique, d'abord, est un vecteur fondamental de mise en relation entre la police et la population, qu'il s'agisse du **standard téléphonique classique**, dont l'usage est très différent selon les services de police et les unités de gendarmerie, ou de « **Police Secours** » (17). Compte tenu de son importance, l'accueil téléphonique a, aussi bien dans la police que dans la gendarmerie, bénéficié de programmes de modernisation (PEGASE (Police) ou BDSP (Gendarmerie)).

Au sein de la police nationale, l'accueil au standard téléphonique est ainsi assuré, dans les centres importants, par des personnels dédiés et, dans les services plus restreints, par des agents qui exercent cette fonction le jour et la nuit. Des tentatives d'externalisation ont été conduites en certains endroits du territoire. A Strasbourg par exemple, la Direction Départementale de Sécurité Publique a confié son accueil téléphonique en journée à une société privée. De qualité, ce dispositif semble avoir convaincu. Ce type de contrat ne peut cependant être envisagé que dans les grandes villes et se conçoit en mesure d'accompagnement à une **mutualisation des standards** (avec les autres services publics de l'Etat dans le département⁵).

La centralisation départementale de la gestion des appels « PS » 17 est pertinente. Elle présente en effet de nombreux avantages : **professionnalisation** des opérateurs «17 » ; prise en compte de la notion d'urgence ; rapidité et cohérence des réponses... **Ce recentrage vers le « 17 » est à maintenir absolument**, afin de limiter au strict minimum les appels vers des numéros directs ou le standard. De la même manière, la professionnalisation du traitement des appels d'urgence par la gendarmerie, dans les centres opérationnels et de renseignement, a montré sa pertinence et sera prochainement confortée.

Pour améliorer la réactivité des effectifs affectés dans les Centres d'Information et de Commandement, la mise en place d'une « **filière** » **des opérateurs CIC / CORG**, qui reçoivent une formation spécifique, a été décidée.

Enfin, une solution complémentaire consiste à **diversifier les outils de réception des requêtes** (outils multimédia : portails Internet, vidéo etc.). Une mobilité accrue de la population, l'arrivée des réseaux 4G, le **besoin de diffuser une image modernisée de l'institution** doivent amener à réétudier la fonction d'appels « 17 » pour y intégrer un volet multimédia. Par exemple, des photographies ou des vidéos pourraient être envoyées à l'opérateur « 17 », qui l'adossera en temps quasi instantané à la fiche d'intervention. De telles améliorations semblent tout à fait souhaitables, au vu de la multiplication des smartphones et des possibilités de capture qui s'y rapportent. En outre, une telle évolution faciliterait l'appropriation des appels d'urgence par les jeunes générations.

S'agissant désormais de l'accueil physique, dans les grandes agglomérations, où les services de police sont très sollicités, la question de l'opportunité de recruter des agents

⁵ NB. Cette mutualisation ne concerne pas les salles d'urgence (PS 17 / CORG), qui doivent préserver, dans un souci d'efficacité, leur autonomie dans la gestion opérationnelle de leurs missions.

d'accueil professionnels, aux côtés des fonctionnaires de police, se pose. S'il **ne semble pas concevable de totalement externaliser la mission d'accueil** à leur seul profit, la présence d'un policier restant nécessaire, le renfort qualitatif que les agents d'accueil apportent a fait ses preuves, notamment dans certains commissariats parisiens.

La refonte immobilière des structures d'accueil, avec la création de **zones dédiées fonctionnelles**, en lien avec les partenaires institutionnels et sociaux, participera par ailleurs à la rationalisation des structures. En outre, la poursuite de la suppression des bureaux de police, onéreux en termes de personnels pour une efficacité réduite en termes de délais d'ouverture et de présence sur la voie publique, doit être analysée au cas par cas. Dans le même temps, les lieux d'accueil, positionnés stratégiquement, pourront être renforcés en personnels et en moyens pour gagner en efficacité.

Pour la gendarmerie, l'aménagement des structures devra tenir compte des particularités locales, notamment en termes de densité de population, et conduire à des choix judicieux en matière de positionnement géographique. Si le maillage territorial garantit à chaque citoyen une intervention 24 heures sur 24, l'étendue des zones à couvrir doit conduire localement à un aménagement des horaires d'accueil. Aussi, dans une logique d'adaptation permanente aux besoins du public, les enquêtes de satisfaction sur les horaires d'ouverture des brigades de proximité sont à systématiser.

Enfin, il est nécessaire que les services d'accueil de demain aboutissent à la création d'un **système adapté aux différents profils de victimes** et de leurs besoins. La fonction « accueil » devra dès lors être en capacité de mieux filtrer et relayer vers les professionnels adéquats les demandes des requérants.

1.1.2.2 La professionnalisation de la mission

Outre une formation spécifique des effectifs et la **modernisation de la formation des personnels référents** (violences conjugales, accueil), la professionnalisation de la mission nécessitera des mesures complémentaires afin que la victime ou le requérant soit réellement placé au cœur de la chaîne d'accueil.

Le policier ou le gendarme doit ainsi être intégré à un dispositif performant et il est nécessaire, dans la chaîne dédiée à l'accueil, **d'associer des partenaires extérieurs et spécialisés**.

Le recours aux volontaires citoyens et aux réservistes est une première réponse opérationnelle aux avantages multiples : outre leur connaissance de l'administration, leur mise à disposition devient un élément de valorisation et d'implication dans la vie de la cité. Insérés dans leurs réseaux, vivant auprès des citoyens dont ils contribuent à assurer la protection, ils peuvent jouer un rôle d'intermédiaire privilégié avec la population et permettre aux services de redéployer sur la voie publique les effectifs auparavant engagés dans les brigades et les commissariats.

Le recours aux **experts publics ou privés** (psychologues, travailleurs sociaux, permanence juridique, etc) doit aussi être privilégié pour apporter une technicité supplémentaire et des réponses pratiques et précises lors de l'accueil. L'établissement de **protocoles avec les intervenants** extérieurs doit être accentué, ainsi que l'organisation de sessions de formations communes avec les effectifs, qui doivent profiter de leur expérience.

La mise en place de **permanences d'experts** dans les services en charge de la sécurité publique serait intéressante : positionnés à proximité immédiate des personnels, ces professionnels **intégreraient la chaîne de l'accueil** en apportant des réponses aux questions qui ne relèvent pas de la compétence des forces de sécurité. Ainsi, requérants comme

victimes bénéficieraient d'une prise en charge exhaustive, dans une **logique de résolution intégrale des problèmes**.

Enfin, les agents chargés de l'accueil devront pouvoir orienter correctement les requérants, en prenant si besoin rendez-vous directement, en présence de ces derniers, avec des spécialistes. En Seine-Saint-Denis, un partenariat entre les services de police et les municipalités permet aux fonctionnaires d'orienter les requérants vers les permanences juridiques, notamment, en cas de litige civil ou commercial. Pour ces matières, l'absence de réponse est souvent perçue par les administrés comme un refus de prise en compte de leurs problèmes, alors que policiers et gendarmes n'ont pas toujours les compétences juridiques requises pour conseiller efficacement le requérant. L'orientation systématique vers des structures idoines contribuera ainsi à valoriser l'action des services en charge de la sécurité publique.

L'ensemble de ces constatations plaide pour la **mise en place d'une nouvelle filière de l'accueil, intégrant un recrutement et une formation renouvelés**, qui répondraient mieux aux attentes des citoyens, tout en étant moins coûteuse pour l'administration.

1.1.2.3 L'évaluation de la qualité des nouvelles structures

Si l'évaluation de l'accueil doit être réalisée par les services de sécurité intérieure, elle doit également comporter un retour des usagers afin d'apprécier leur ressenti et leur perception du service public.

S'agissant du premier type de contrôle, **les « contrôles inopinés » et les audits « qualité »** organisés, notamment, par l'Inspection Générale de la Police Nationale et celle de la gendarmerie nationale, doivent être poursuivis.

La pratique du « contrôle qualité » doit par ailleurs être réalisée au sein même des services de sécurité intérieure concernés, avec la mise en place **d'indicateurs de pilotage**, novateurs et performants, qui restent à déterminer. Ceux-ci devront tenir compte des différences de territoires et de populations. Pour renforcer les liens de confiance avec la population, dans une **logique de transparence**, les résultats de ces audits pourraient être rendus publics⁶.

Les retours des usagers, quant à eux, devront également être encouragés. Afin de toucher une large part de la population, ces derniers pourraient transiter par différents vecteurs : **Internet** (blogs, sites dédiés, messageries), **questionnaires de satisfaction** ou enquêtes (sur le mode des enquêtes de « victimation »).

De la même manière, assurer un **suivi personnalisé de certaines problématiques** permettrait d'évaluer précisément la qualité du service rendu. La **lutte contre les violences aux personnes** étant une priorité, les victimes pourraient être mieux informées de l'évolution des enquêtes. Lors de la prise de plainte, il pourrait ainsi être envisagé de communiquer systématiquement au plaignant les coordonnées d'un référent. Un rendez-vous lui serait donné à échéance de quelques semaines, pour l'informer de l'état des investigations.

Ensuite, la mise en place, notamment en zone urbaine, d'**un dispositif de prise de plainte à domicile** doit être envisagée, notamment à destination des publics les plus fragiles. Valorisante pour les services, cette démarche aurait en outre des vertus en matière de stratégie policière interne. Lors de ses déplacements, le policier ou le gendarme se verrait en effet confier trois missions: la prise de plainte, les constatations (actes parfois mal ou peu faits, par manque de temps) et l'enquête de voisinage. Cette méthode semble particulièrement appropriée en matière de cambriolage, permettant de combiner en un seul déplacement trois

⁶ Cf. article de Jacques de MAILLARD « *Peut-on réformer la police ?* », paru dans « La vie des Idées », février 2011.

actes fondamentaux d'enquête pour un faible coût et dans une logique de rapidité et de réactivité.

Ce dispositif pourrait être déployé en complémentarité de la pré-plainte en ligne (cf. partie 2), offrant ainsi une **offre de services élargie à la population**.

Préconisations :

Pour l'amélioration de l'accueil téléphonique :

- *Développer, au sein de la Police Nationale, le système MCIC (modernisation des centres d'information et de commandement), et achever la départementalisation de la gestion des appels 17.*
- *Développement et modernisation de la formation opérateurs « PS 17 ».*
- *Mise en place et validation, au niveau national, d'une formation reconnue d'opérateur PS 17, et d'opérateur CORG.*

Pour le recrutement des agents d'accueil :

- *Mise en place d'une doctrine d'emploi pour les agents d'accueil.*
- *Harmonisation du recrutement à l'échelle nationale.*
- *Recrutement en priorité dans les grands centres de police, accueillant un nombre important de requérants (agglomérations etc.).*

Pour l'amélioration générale de l'accueil dans les services :

- *Réalisation d'une étude sur la pertinence / efficacité des bureaux de Police.*
- ***Réorganisation de la carte immobilière des structures de police et de gendarmerie.***
- ***Modélisation d'une nouvelle zone d'accueil « type » intégrant les zones dédiées fonctionnelles (accueil, attente, prise de plainte, permanences des partenaires extérieurs etc.).***
- *Mise en place d'un pilotage opérationnel, par le chef de service, de la mission accueil, à partir d'indicateurs de performance, à définir.*

Pour diversifier les agents d'accueil :

- *Développement du recours à des réservistes présentant une appétence pour l'accueil*
- *Institutionnalisation du recours aux volontaires citoyens, organisation d'un recrutement harmonisé, et d'une évaluation de leur activité.*

Pour améliorer la prise en charge des victimes :

- *Développer le recours aux experts, dans la chaîne d'accompagnement des victimes et requérants, notamment des psychologues, intervenants sociaux, associations d'aides aux victimes (par le biais de protocoles et de conventions).*
- *Institutionnaliser leur place dans les zones dédiées à l'accueil.*
- *Organiser des **stages d'immersion** dans les services de sécurité publique.*
- *Généraliser et organiser matériellement des permanences d'experts adaptées aux contraintes locales, pour les services où celles-ci existent déjà, ou orienter le public vers des permanences d'experts extérieures.*
- *Pour les plaintes les plus graves, mise en place d'un **suivi personnalisé** dans les services, avec prise de rendez-vous automatique, pour faire un point avec la victime sur l'évolution de l'enquête, en liaison avec le Parquet.*
- *Développement du suivi personnalisé des requêtes par le biais de sites Internet, sur lesquels les plaignants pourront se connecter en s'identifiant.*
- *Développement du dispositif de la **prise de plainte à domicile**, destiné à un public identifié, à partir d'un système de rendez-vous, au moins en zone urbaine.*
- ***Diversification des moyens de prise de plainte** (à domicile, pré-plainte en ligne, prise de plaintes par téléphone...).*

Pour améliorer les résultats en matière d'accueil :

- *Développer l'évaluation de la qualité de la mission accueil en recourant à des **indicateurs de performance** adaptés.*
- *Développer la **pratique des contrôles inopinés** par les services d'inspection de la police et de la gendarmerie (« **testing** »).*
- ***Harmoniser au niveau national les modalités de contrôles** des services et mise en place d'**audits « type »**, adaptés aux services.*
- *Etablir des **questionnaires de satisfaction** dans les services, à disposition des usagers (y compris par le biais des boîtes fonctionnelles).*
- *Développement, sur le modèle des enquêtes de victimation, d'enquêtes « type », destinées à évaluer la perception des usagers par rapport à l'accueil.*
- ***Recours, sous contrôle hiérarchique, aux réseaux sociaux**, pour favoriser les retours d'expérience des requérants.*

1.1.3 Le recours aux nouvelles technologies pour améliorer l'accueil

En **rationalisant les circuits d'information et en simplifiant le traitement des demandes des requérants**, le recours aux nouvelles technologies peut et doit faciliter les démarches des usagers et améliorer le fonctionnement des services d'accueil.

1.1.3.1 Les nouvelles technologies pour mieux s'adapter aux besoins particuliers

Sur le terrain, en complément des moyens d'appels traditionnels, **l'interactivité** avec les citoyens doit être renforcée par une réflexion conduite en lien avec celle menée par les municipalités sur le mobilier urbain intelligent. En particulier, le déploiement en certains endroits le justifiant de **bornes d'appels**, accompagnées de capacités vidéo, mérite d'être étudié. Ce dispositif permettrait de fournir à la population les premières informations nécessaires au lancement d'une action policière et de les orienter vers les structures compétentes. Ces bornes interactives pourraient être reliées à des centrales d'appels (opérateurs privés délégués à l'accueil) dont la mission serait non seulement de renseigner les usagers et de les orienter mais aussi d'assurer un premier filtre des demandes formulées, renvoyant ainsi les seuls appels d'urgence vers le « 17 ».

1.1.3.2 Les nouvelles technologies pour faciliter les démarches des citoyens

Le « **renseignement interactif** » (bornes, sites Internet, **réseaux sociaux** etc.) doit être développé et normé à l'échelle nationale, notamment en ce qui concerne le recours à Internet. Dans un contexte d'usage croissant des nouvelles technologies de l'information, y compris à titre privé, une **doctrine d'emploi et d'utilisation des « blogs » et boîtes de messageries** des services de sécurité publique, à destination du public, doit également être envisagée. Un certain nombre de pré-requis doivent auparavant être définis : contenu autorisé du blog et des sites, modalités de contrôle sur les informations mises en ligne, formation des fonctionnaires dédiés à son animation, conditions de la délégation de cette mission à des partenaires extérieurs, etc.

La direction centrale de la sécurité publique a entamé cette réflexion en définissant les règles applicables aux **boîtes fonctionnelles** disponibles dans les commissariats. De tels outils permettraient de diffuser aux partenaires extérieurs, à échéances régulières, les informations utiles à la vie quotidienne en matière de sécurité et de prévention (physionomie, contacts, affaires marquantes, guides de prévention, conseils de sécurité, etc.). Autant de liens dématérialisés qui renforceraient le sentiment de sécurité des habitants.

De son côté, la gendarmerie a déjà créé des « boîtes aux lettres électroniques » dans chaque unité. Ces expériences de mise en réseau entre acteurs locaux (élus, commerces...) et les brigades méritent d'être généralisées et sans doute normalisées.

La **dématérialisation de certaines démarches**, pour éviter un déplacement inutile des citoyens, est également une orientation à privilégier. Le développement des **plaintes et pré-plaintes en ligne** s'inscrit dans cette volonté d'apporter des réponses concrètes aux attentes et besoins du public. En outre, le dispositif de **rendez-vous** facilite largement les démarches des usagers et renforce leur sentiment d'être pris en charge efficacement. Ce système est particulièrement intéressant en zones urbaine et péri urbaine, où l'activité des services est souvent forte. S'il est généralisé, le système devra être adapté aux réalités territoriales, l'objectif étant d'améliorer les conditions d'accueil, tout en réduisant, ou supprimant, les délais d'attente.

1.1.3.3 Les nouvelles technologies pour renforcer la perception exacte d'un territoire

Les conditions d'intervention des forces de l'ordre varient selon les circonstances et les territoires.

Ainsi, la Nouvelle Main Courante Informatisée (MCI) ou des logiciels équivalents (« Base de données de sécurité publique » pour la gendarmerie)⁷ pourraient, par exemple, intégrer une partie « renseignements » plus importante. Celle-ci constituerait une source d'informations significative sur la circonscription concernée et faciliterait l'émergence d'une action policière plus ciblée et opérationnelle. Une nouvelle arborescence des systèmes, avec des moteurs de recherche, améliorerait encore la connaissance qu'ont les services de sécurité publique de leurs territoires, et pourrait contenir de nouveaux éléments (pétitions, lettres, autre information utile, etc.).

Enfin, les adresses de messageries permettront à la population de communiquer librement aux services tout renseignement utile et d'établir avec eux un contact régulier et systématisé. Le **recours dynamique aux réseaux sociaux** est particulièrement intéressant et essentiel pour toucher les jeunes générations.

Préconisations :

Favoriser le recours à l'interactivité :

- *Développement d'un prototype de **borne interactive** dédiée aux services de police et aux unités de gendarmerie, évaluation de sa pertinence et de son utilité.*
- *Elaboration d'un mode d'utilisation des bornes.*
- *Conception d'une large campagne de communication sur cet outil.*
- *Recours, dans chaque service dédié à l'accueil, à des boîtes de messagerie fonctionnelles pour simplifier les échanges avec la population.*
- *Favoriser les échanges sur les réseaux sociaux, grâce à un système de blogs (blogs « accueil »), par circonscription et d'une doctrine d'emploi et d'utilisateur.*

Diversifier les modalités de prises de plaintes :

- *Mise en service opérationnelle du dispositif de pré-plainte en ligne.*
- *Développement de la prise de plainte à domicile et par téléphone.*
- *Détermination des infractions concernées par ces dispositifs dématérialisés.*
- *Elaboration d'une doctrine d'emploi de la pré-plainte en ligne.*

⁷ La BDSP fait l'objet de trois décrets (n° 2011-340, 2011-341 et 2011-342) publiés au journal officiel du 30 mars 2011.

1.2 LA FORCE PUBLIQUE AU CONTACT DIRECT DE LA POPULATION

Pour lutter plus efficacement contre les nouvelles formes de délinquance, la police et la gendarmerie ont considérablement amélioré leur capacité de réaction à l'événement. Cependant, cette réactivité et les bons résultats associés depuis le début des années 2000 n'ont pas nécessairement conduit, dans certains territoires, à une amélioration du climat de sécurité. C'est en particulier le cas pour les nuisances sonores ou les diverses formes d'occupation de la voie publique⁸. Sans être constitutifs d'infractions particulièrement graves, certains délits comme les ventes à la sauvette, les occupations de halls d'immeuble, les agressions verbales, les formes de mendicité agressive ou bien encore les comportements inciviques contribuent à dégrader la perception qu'a la population de sa sécurité.

De ce point de vue, la présence et la visibilité des forces de l'ordre sur la voie publique sont absolument nécessaires. Leur renforcement doit permettre de conforter encore le **climat général de sécurité**.

1.2.1 Le développement d'une action de voie publique lisible et visible pour la population

La présence sur le terrain doit être dissuasive pour les auteurs d'infractions, rassurante pour la population, et finement adaptée pour ne pas devenir anxiogène (sentiment de « **stigmatisation** » rencontré dans certains quartiers)⁹.

1.2.1.1 Le renforcement opérationnel de la présence sur la voie publique

En zone urbaine, l'occupation de la voie publique est une donnée fondamentale, que les services cherchent sans cesse à améliorer. Aujourd'hui, une réforme des **modalités** de patrouilles a été entreprise afin de les rendre plus efficaces, plus visibles et plus nombreuses.

La gendarmerie a depuis longtemps œuvré au renforcement de sa présence sur la voie publique en généralisant les patrouilles à deux. L'immersion territoriale¹⁰ de l'Arme, fruit de l'implantation de ses brigades et de la polyvalence de ses personnels, contribue à la capacité de dialogue du gendarme avec la population. Ce dernier joue ainsi un rôle de « médiateur-modérateur »¹¹ dans le règlement des petits conflits et de relais avec les services (renseignements, aide à l'accès aux services de l'Etat). Dans une logique de **contact accessible à tout citoyen**, la répartition « uniforme » des patrouilles a été abandonnée au profit d'un renforcement des moyens de sécurisation sur les territoires les plus exposés à la délinquance et aux nuisances, sur lesquels les attentes de la population sont les plus fortes.

Entamée à Paris depuis plusieurs mois, une réflexion générale sur les **modes de patrouille** a été conduite sur l'ensemble de la zone police pour renforcer la visibilité sur la voie publique et le contact avec la population. La généralisation récente du « **patrouilleur** »¹² par une circulaire du 20 juin 2011 répond parfaitement à ces besoins.

⁸ Sur ce thème, voir l'article de M. Mathieu ZAGRODZKI, « *Quel policier pour notre société ? Ordre, sécurité et tranquillité* » - Editions Fondapol – juillet 2010.

⁹ Sur ce thème, voir le modèle britannique expliqué dans l'article « *Pourquoi les Britanniques ont confiance en leur police ?* » de Ben BRADFORD et Jonathan JACKSON, paru dans « La vie des Idées » du 1er mars 2011.

¹⁰ Sur cette notion, voir l'article du général Bertrand CAVALLIER, « *Maintenir l'ordre : sécurité globale et culture militaire* », in « La revue de la Gendarmerie Nationale » – 3ème trimestre 2009, p.51 et s.

¹¹ Sur ce concept, voir François DIEU, in « *politiques publiques de sécurité* » - éditions l'Harmattan – collection sécurité et société – 1999.

¹² Sur le développement pratique de ce concept, voir l'instruction du Ministère de l'Intérieur, du 27 avril 2011 « *Création du Patrouilleur de la Police Nationale* ».

Depuis sa mise en œuvre, ce dispositif a permis **d'accroître la visibilité des policiers** en tenue d'uniforme sur la voie publique, de **valoriser les effectifs de terrain** en les repositionnant au cœur du dispositif de sécurité, d'assurer une meilleure maîtrise du territoire et de mieux prendre en compte les attentes spécifiques de la population. Depuis l'été, chaque circonscription a décliné ce dispositif, privilégiant les patrouilles pédestres à deux partout où cela était possible et en concentrant les moyens sur les secteurs le justifiant.

En termes de méthode, **le binôme** doit constituer « **l'équipe ou l'équipage type** » de la patrouille, avec cependant une indispensable adaptation selon la sensibilité des territoires, les jours et les créneaux horaires, notamment en zone urbaine. En outre, la composition des patrouilles doit être localement ajustée pour obtenir le **meilleur équilibre possible entre l'impératif d'une sécurité suffisante pour les personnels et l'objectif d'une couverture optimisée des territoires**.

En outre, pour permettre un contact efficace, les modes de patrouilles ont été diversifiées puisqu'elles combinent des équipes pédestres et des équipages plus mobiles rayonnant sur tout ou partie des circonscriptions et constituant un appui réactif pour les autres effectifs.

Au final, pour que leur action soit comprise, il est important que les patrouilles apportent un message et une réponse lisibles à la population. A titre d'exemple, une démarche particulière pourrait être initiée en matière de contrôle routier afin de mettre en lumière, outre l'approche répressive, l'action préventive et pédagogique. Les opérations de contrôles de type « carton jaune » ou les « alternatives à la sanction », expérimentées dans la capitale, en sont une bonne illustration.

Il serait également opportun de cibler et d'adapter les actions à mener en identifiant précisément les populations concernées. Ainsi, le contact avec les plus jeunes doit bénéficier d'un traitement spécifique. L'identification des populations à risque est également essentielle.

Enfin, il est impératif de moderniser, en corollaire, la doctrine des Gestes Techniques Professionnels d'Intervention et de promouvoir la pratique déjà existante des GTPI à deux effectifs. De même, l'emploi des moyens collectifs de défense doit être révisé pour s'adapter aux nouvelles configurations de travail (exemple de l'emploi des bâtons de défense télescopiques, de taser, etc.)

1.2.1.2 La prise en compte des préoccupations des citoyens

Si la mission fondamentale des services de sécurité publique reste la lutte contre la délinquance, les attentes des citoyens à l'égard des forces de l'ordre dépassent parfois le strict cadre de cette mission. Ainsi, nombre de requêtes appellent le règlement immédiat de problèmes quotidiens (contraventions, nuisances) qui, bien que ne relevant pas de la délinquance, nourrissent un sentiment d'insécurité parfois bien réel.

Les services de sécurité publique doivent donc développer une **stratégie offensive de règlement des nuisances et des conflits « mineurs »**. Dans cette optique, peuvent être envisagées la rationalisation du traitement des appels d'urgence et la fidélisation d'effectifs, même temporaire, sur les secteurs le justifiant.

L'expérience des responsables de services de sécurité publique a démontré **l'importance du ressenti** de la population, par exemple lors du déploiement de forces supplémentaires au profit d'un quartier. Ainsi, en zone urbaine, population et élus semblent davantage favorables à l'intervention d'une unité fidélisée, comme les **Brigades Spécialisées de Terrain**, qu'à celle d'une force de renfort de type « Lutte contre les Violences Urbaines ». Ces dernières apparaissent en effet souvent plus anxiogènes et risquent de nuire à l'image du quartier où elles sont engagées (« stigmatisation »). Les forces mobiles, bien que nécessaires

dans un contexte tendu, ne rendent ainsi pas forcément les services attendus par la population. De fait, l'amélioration des problèmes du quotidien (incivilités, nuisances) ne constitue pas l'attribution principale des forces de renfort, employées elles pour des missions spécifiques et de nature différente (lutte contre les violences urbaines, par exemple).

Les mesures prises pour encourager la fidélisation des personnels sur un territoire, et notamment l'obligation de servir un certain nombre d'années sur un même territoire après la sortie d'école, ont porté leurs fruits. Pour accroître cette fidélisation, **la régionalisation du recrutement** est à relancer, selon des modalités à affiner : organisation d'un recrutement par zone ou généralisation du **recrutement national à affectation régionale**.

1.2.1.3 Des configurations d'emploi mieux adaptées aux nécessités d'intervention

L'évolution de la délinquance, les attentes de la population et la rationalisation des services rendus nécessaires par la révision générale des politiques publiques (RGPP) plaident pour une nouvelle configuration d'emploi et de gestion des unités de voie publique. Ce projet requiert de moderniser les modalités de patrouilles, sans doute de réformer le régime de certaines vacations, et d'accroître les taux de présence sur la voie publique pour les mettre en adéquation avec les réalités de terrain.

L'éloignement géographique des agents de leur lieu de travail, notamment en région parisienne, associé à certains cycles de travail (3/3), explique que les effectifs de police restent peu impliqués dans la vie de la Cité en dehors de leur vacation. Des solutions alternatives doivent donc être recherchées afin que les contraintes propres à la sécurité publique, et notamment l'attention portée à l'intégrité physique des fonctionnaires, ne nuise pas à la qualité de la sécurité au quotidien. Des **phases de formation et de « tuilage »** pourraient par exemple être intégrées dans les parcours professionnels afin d'assurer une transition efficace et lisible pour la population en cas de départ ou de mutation.

Situation dans les zones rurales

Une démarche volontariste a été initiée par la gendarmerie, où des services principalement dédiés au contact avec la population ont été créés. Ils peuvent être réalisés avec un effectif réduit à deux personnels voire à un seul gendarme (rendez-vous chez une autorité ou un élu, visite à une victime). Toutefois, la programmation de ces services peine à se généraliser, et il est nécessaire de lui donner un nouvel élan. Dans cet esprit, la gendarmerie a abandonné l'appellation « surveillance générale » au bénéfice de celle de « prévention de contact », consacrant ainsi le lien entre le gendarme et son territoire¹³.

Situation dans les zones péri-urbaines

La situation est plus complexe dans les zones périurbaines placées sous la responsabilité de la gendarmerie, qui doit développer une véritable stratégie pour améliorer sa capacité de contact. En effet, dans les communes mi-rurales, mi-urbaines, installées à la

¹³Destinée à interdire aux délinquants la libre disposition d'un espace donné, la prévention de contact a pour objet, après analyse, d'exercer, dans les créneaux horaires définis par les commandants d'unité, une présence dissuasive sur les points ou axes clés du terrain, de déceler tout comportement susceptible de porter atteinte à l'ordre public et d'interpeller les auteurs d'infractions. Dans le cadre d'une manœuvre élaborée alternant déplacements et postes d'observation ou de contrôle ciblés, la prévention de contact contribue à protéger et à rassurer la population et à établir les contacts nécessaires à l'indispensable remontée du renseignement.

périphérie des villes, la population est très mobile. Oscillant entre le lieu d'emploi et la commune de résidence, elle n'est que très peu disponible pour l'échange et le dialogue au quotidien. Aussi, la gendarmerie a engagé, dès 2006, une réflexion sur cette question¹⁴. A l'issue, plusieurs mesures ont été initiées et le contact avec la population figure au rang des actions fondamentales prescrites par la *circulaire du 16 juin 2009 relative à l'emploi et à l'organisation des communautés de brigades et des brigades territoriales autonomes de la gendarmerie nationale*¹⁵.

Situation dans les zones urbaines

Dans les zones de compétence de la police nationale, une action modulable doit être envisagée. Sur les territoires les plus sensibles, il semble nécessaire de rechercher la **fidélisation des unités** et de les encourager à accroître leur présence sur le terrain au travers de dispositifs spécifiques (brigades spécialisées de terrain) ou dans le cadre des patrouilles de droit commun (action des patrouilleurs).

Dans une logique de résolution territoriale des difficultés, l'action des effectifs de voie publique doit être adaptée et priorisée. La notion de **périmètres à sécurisation renforcée** tient, à cet égard, une place tout à fait particulière. Inspirés de l'esprit des Brigades Spécialisées de Terrain, mais beaucoup plus évolutifs dans l'espace et dans le temps, ces périmètres présentent l'avantage de sécuriser des zones sensibles sans pour autant créer une unité organique dédiée ou imposer de contraintes de gestion d'effectifs, de locaux et de matériels.

Dans ce cadre, les **opérations de visibilité** devront aussi être développées, pour assurer, par des moyens dynamiques, deux types de missions : passage sur des points stratégiques déterminés en fonction de l'état des nuisances et / ou de la délinquance, à des fins d'occupation du terrain et de dissuasion d'éventuels délinquants ou seulement perturbateurs ; prises de contact avec l'ensemble des acteurs de la zone concernée.

En milieu urbain, la réflexion sur les implantations immobilières mérite d'être poursuivie. En raison de leur organisation complexe et de leur coût en personnels, les bureaux de police ont montré leurs limites. Plus généralement, une étude devra être menée pour évaluer le redéploiement des effectifs sur la voie publique qui pourrait résulter d'une **réforme de la carte immobilière**. L'amélioration du partenariat, le développement de nouveaux outils d'alertes et de recueil des plaintes (cf. infra) de même que la réorganisation de la chaîne de l'accueil doivent permettre de dégager de nouvelles ressources opérationnelles.

1.2.1.4 La nécessaire refonte de la mission de sécurisation pour améliorer la perception de la police par la population

La sécurisation **doit être conçue au profit et au contact de la population**, ce qui pose notamment la question de la pertinence de l'emploi des forces mobiles dans ce type de missions. Plusieurs expériences ont démontré qu'une action menée par une force de type « LVU » a un impact beaucoup plus limité que celle assurée au quotidien par une Brigade Spécialisée de Terrain. Les forces mobiles, n'étant présentes que temporairement, ne sont pas

¹⁴Cf. rapport du groupe « *Contact* », présidé par M. Sebastian Roché – juillet 2006 – Centre de prospective de la gendarmerie nationale.

¹⁵ Voir à ce sujet la circulaire n° 100 000 DEF/GEND/SOE/SDPSR/BSP du 16 juin 2009, *relative à l'emploi et à l'organisation des communautés de brigades et des brigades territoriales autonomes de la gendarmerie nationale*. Véritable document d'entreprise, cette circulaire constitue la doctrine d'emploi des unités territoriales.

autant impliquées dans les dispositifs et leur connaissance du territoire et de ses habitants est limitée. Parfois, leur engagement peut même avoir un effet pervers : quand celles-ci quittent le territoire, les effectifs locaux se retrouvent seuls et sont confrontés à des situations parfois difficiles, certains délinquants profitent de l'absence de forces « lourdes » pour mener des actions de « représailles ». Cela peut se traduire par une aggravation du sentiment d'insécurité et d'impuissance pour les habitants du quartier concerné.

Cette configuration ne semble donc pas pouvoir perdurer en l'état. Elle engendre des problèmes qui pourraient être évités en faisant évoluer les cadres d'emploi. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que les missions pour lesquelles les forces mobiles ont été créées (maintien de l'ordre) ont profondément évolué et nécessitent des adaptations.

Les **notions de sécabilité, d'adaptabilité et de modularité** tiennent une place de premier ordre dans cette réflexion. La **sécabilité** doit amener les forces mobiles à mieux s'adapter aux configurations de voie publique et à l'évolution de la délinquance. Elle se traduit par l'instauration de patrouilles nombreuses et mobiles, en capacité de se porter assistance rapidement. De telles patrouilles présentent l'avantage d'être visibles aux yeux des citoyens (patrouilles pédestres). L'**adaptabilité et la modularité** visent à rendre les effectifs plus polyvalents, en leur confiant plusieurs types de missions, dans différentes configurations de voie publique (patrouilles à deux, véhiculées etc.).

Ainsi, **la doctrine d'emploi des CRS pourrait être largement amendée, pour mieux répondre aux missions désormais prioritaires de sécurisation**¹⁶. Afin que les effectifs conservent une bonne pratique de la sécurité publique, il semble par ailleurs opportun de mettre fin aux carrières monolithiques, dans lesquelles un fonctionnaire affecté en CRS ne quitte jamais cette direction d'emploi. Une passerelle devrait ainsi être institutionnalisée, afin d'assurer des échanges réguliers entre la sécurité publique et la direction centrale des CRS. Dans une logique d'efficacité, la pratique des **patrouilles mixtes** doit être généralisée à l'ensemble du territoire, notamment dans les zones très urbanisées. Ces dispositifs constitueraient les prémisses d'un **décloisonnement plus général**, sous l'égide d'une **gouvernance partagée réelle**, entre autorités des forces mobiles et autorités territoriales.

Enfin, toujours pour la police nationale, un passage obligatoire dans les services de sécurité publique devrait être institutionnalisé par les directions des ressources humaines. La passerelle entre services spécialisés et services de sécurité publique pourrait être proposée comme une étape indispensable et périodique participant d'une dynamisation et d'une valorisation du métier de la sécurité publique. Les policiers prendraient ainsi exemple sur les gendarmes qui ont, dans le cadre d'une stratégie interne, développé des passerelles entre les différentes unités.

¹⁶ En effet, les études menées, actuellement, démontrent que les missions de maintien de l'ordre, en heures / fonctionnaires, restent largement minoritaires.

Préconisations :

Pour améliorer les dispositifs de sécurisation, dans une logique de contact :

- *Développement et institutionnalisation, dans les zones à forte concentration de population, des **patrouilles mixtes** entre forces mobiles et effectifs locaux.*
- ***Favorisation des passerelles d'échange**, et obligation de mobilité pour les effectifs affectés en CRS, vers les services de sécurité publique.*
- *Elaboration d'une **doctrine de gouvernance partagée**, entre les forces mobiles et les services de sécurité publique.*

Pour développer et moderniser les actions sur la voie publique:

- *Poursuite du déploiement du dispositif des patrouilleurs, et de leur évaluation.*
- *Proposition d'une **nouvelle doctrine des gestes techniques et professionnels d'intervention (GTPI)**, basée sur une intervention quasi systématique à deux policiers, assistés par des patrouilles d'appui.*
- *Elaboration de nouvelles sessions de formation GTPI.*
- *Déclinaison de la nouvelle doctrine GTPI.*
- *Définition des modalités pratiques de la **multiplication des patrouilles** sur le territoire, en fonction des zones concernées (urbaine, péri urbaine, rurale).*
- *Elaboration d'une **doctrine de sécurisation** reposant sur la patrouille à deux effectifs, mise en place d'une formation, intégrant aussi les modalités d'emploi des moyens de défense.*
- *Incitation à l'immersion des effectifs dans les territoires, par le développement de réseaux locaux.*
- ***Déploiement des structures de type BST** ou, plus souples et plus réactifs, des périmètres de sécurisation renforcée*
- *Encouragement de la « durabilité » des effectifs sur un territoire.*

Pour améliorer l'action des forces mobiles en matière de sécurisation :

- *Réfléchir à l'opportunité de revoir le mode d'emploi des unités mobiles.*
- *Proposer de **nouvelles configurations d'emploi**, notamment pour les CRS, basées sur la sécurisation et le contact avec la population.*
- *Rendre les forces mobiles moins anxiogènes pour la population, en transformant leurs modes d'intervention et leur équipement.*
- *Généraliser la mise à disposition des compagnies au profit de certains territoires, dans une logique de contact et d'immersion.*

1.2.2 L'amélioration de la réactivité des interventions grâce aux nouveaux outils de pilotage

Pour répondre de manière toujours plus satisfaisante aux attentes de la population, la seule modernisation des structures est insuffisante. Les services de sécurité publique doivent développer des capacités d'**anticipation**, avec un **pilotage plus dynamique des interventions**.

1.2.2.1 Le recours à la géolocalisation

La géolocalisation offre la possibilité aux services d'apporter une réponse rapide et adaptée aux réquisitions d'urgence. De fait, elle améliore le fonctionnement des appels « 17 » en permettant l'envoi du véhicule le plus proche et le mieux équipé en fonction du type d'intervention. Elle renforce également la **sécurité des effectifs en patrouille**, et les met en capacité de généraliser les patrouilles à deux, éventuellement appuyées par des moyens de renfort localisés.

La visualisation de la position des véhicules dans les salles de commandement renforce les capacités de pilotage opérationnel, **en déployant en temps réel les moyens** jugés nécessaires aux interventions.

Outre la géolocalisation des véhicules, **celle des équipages pédestres** doit largement être développée, notamment en zone urbaine car elle assure aux effectifs une plus grande sécurité dans les interventions.

1.2.2.2 L'anticipation des zones sensibles par l'utilisation de la cartographie opérationnelle

Une cartographie opérationnelle, véritable instrument **opérationnel d'aide à la décision et d'analyse stratégique des territoires** doit également être généralisée sur le territoire national, à l'instar de ce qui existe sur le ressort de l'agglomération parisienne.

Dans cette dernière zone géographique, les analyses de la cartographie opérationnelle se révèlent particulièrement utiles pour déterminer avec précision et au fil de l'eau les **bassins de délinquance** et orienter efficacement les patrouilles (ou les moyens d'investigation) sur les sites sensibles. Les nombreuses données / « couches » de documentation (état des crimes et des délits, plaintes, pétitions, courriers, etc.) sont en effet autant d'éléments de compréhension d'un site pouvant être mis à profit par les forces de l'ordre.

1.2.2.3 L'apport de la vidéoprotection

Pour que le recours à la vidéoprotection soit efficace (cf. par ailleurs partie 6), **il est essentiel de faire adhérer la population** à la doctrine d'emploi établie et de veiller à ce qu'elle soit parfaitement et régulièrement informée des garanties qui entourent le dispositif. Habitants et commerçants doivent ainsi être sensibilisés par des campagnes de communication empreintes de pédagogie et conduites avec l'appui des élus locaux. Les autorités préfectorales ont un rôle fondamental de pédagogie et de coordination à jouer en la matière.

La visualisation en temps réel des événements de voie publique, rendue possible par le dispositif de vidéoprotection, permettra le "**vidéo guidage**" des patrouilles à partir des salles de commandement. Cet outil, expérimenté en certains endroits du territoire, présente des avantages certains : fluidification des interventions, rapidité des actions menées et orientation des recherches sur les individus repérés.

Dans les réseaux de transport en commun d'Ile-de-France, ce dispositif de « vidéo patrouillage » a démontré son efficacité en permettant la multiplication des interpellations réalisées dans des conditions de sécurité renforcée et en facilitant la constitution d'éléments de preuve solides.

Préconisations :

Pour améliorer les dispositifs de géo-localisation :

- ***Développement de la géo-localisation des véhicules, par la mise en place de plans d'équipement, établis en fonction de zones prioritaires.***
- ***Développement de la géo-localisation des équipages pédestres.***
- ***Mise en place d'un plan d'équipement progressif des salles de commandement pour aboutir à un pilotage optimum des équipages géolocalisés.***

Pour disposer de nouveaux outils d'aide à l'intervention :

- ***Développement des systèmes de cartographie opérationnelle dans les circonscriptions, services et unités en charge de la sécurité publique.***
- ***Mise en place de systèmes intégrés (cartographie + outils d'analyses et de statistiques + info centre) pour faciliter et rendre plus rapides les interventions.***
- ***Intégration dans les systèmes de cartographie opérationnelle de toutes les données utiles pour évaluer le ressenti de la population, permettant ainsi d'apporter une réponse conforme à ses attentes (pétitions, carte des nuisances etc.).***
- ***Développement des systèmes de vidéoprotection urbains.***
- ***Encouragement des CSU.***
- ***Proposer l'obligation de raccordement des CSU aux services de police, pour que ces derniers aient accès aux images (actuellement, la loi ne prévoit qu'une possibilité de raccordement, sous réserve de l'accord du maire de la commune).***
- ***Proposer de permettre aux centres d'information et de commandement départementaux (CIC), de visualiser l'ensemble des caméras des communes de ce même département, pour faciliter, en lien avec la visualisation des équipages géolocalisés, les interventions des effectifs et le pilotage opérationnel.***

1.2.3 L'indispensable prise en compte du ressenti et des attentes de la population

Au-delà de la lutte contre la délinquance, lutter contre les nuisances et les incivilités suppose de bien identifier le ressenti de la population. L'intégration d'un **module « contact et dialogue avec la population »** à la formation initiale serait ainsi très utile. Les cycles de préparation à l'emploi devront également prévoir des modules spécifiques, comme « la conduite de réunions publiques » ou encore « le dialogue avec les minorités ».

1.2.3.1 Le développement d'outils d'analyse...

Le « **ressenti** » de la population est particulièrement difficile à cerner en raison de son caractère intrinsèquement subjectif et évolutif. Les éléments mis à la disposition des services de sécurité publique doivent être mieux exploités, pour devenir autant d'indices du pouls d'un quartier, et ainsi identifier les actions à mener.

Les réunions publiques, les pétitions, les courriers, les déclarations publiques doivent notamment être mieux pris en compte comme outils d'évaluation. Parce que la qualité de la réponse apportée aux nuisances engage l'image de l'institution et conditionne le respect accordé à chaque policier et à chaque gendarme, il est nécessaire de mettre en œuvre au plan local un **dispositif d'analyse et de suivi des mécontentements et doléances**.

Un projet « **test** » pourrait être réalisé sur la base du volontariat pour évaluer le ressenti de la population sur un territoire, sur le modèle de l'expérience conduite en région Picardie, où un groupe d'habitants « témoins » renseigne régulièrement le préfet sur la perception, par la population, de la politique menée.

1.2.3.2 ... pour mener une action de prévention de contact adaptée au plus près des usagers...

Parce que le **contact avec la population est au carrefour de plusieurs domaines d'activité concourant à la sécurité publique**, il est nécessaire d'adopter une organisation des services plus efficiente, structurée autour d'actions de prévention et de **réseaux relationnels identifiés**, disposant de **personnels disponibles**.

Le contact avec la population passe par la réalisation de mesures spécifiques comme **l'élaboration de « plans d'action »** évolutifs, et la rédaction de « **fiches objectifs** » par territoire explicitant les consignes adaptées à la délinquance et à la physionomie des quartiers concernés.

Ces actions seront d'autant plus efficaces et intéressantes qu'elles intégreront des données de « terrain » (enquêtes sociologiques) et des analyses fines, réalisées par les services de police.

Le contact établi dans le cadre de la **prévention** doit être systématisé et valorisé, la possibilité étant donnée à chaque personnel de disposer de cartes de visite professionnelles lui permettant d'engager un contact individualisé et privilégié avec son interlocuteur.

La prévention de contact s'est déjà particulièrement développée au sein de la gendarmerie, depuis l'application des dispositions contenues dans la circulaire N° 1000 000 du 16 juin 2009, *relative à l'emploi et à l'organisation des communautés de brigades et des brigades territoriales autonomes de la gendarmerie nationale*.

Le développement de conseils de prévention situationnelle, au service de la population, doit aussi être encouragé. Cette démarche permet en effet aux interlocuteurs des forces de l'ordre d'entrer en contact avec des effectifs qualifiés et de bénéficier de

conseils techniques utiles à la protection de leur patrimoine. Ainsi, la prévention situationnelle doit s'imposer comme un véritable levier de démultiplication de l'action des forces de l'ordre. Les "**correspondants sûreté**" constitueront le premier niveau de la **chaîne de la prévention de contact** et contribueront à rehausser de manière significative le niveau de confiance entre la population et les forces de sécurité intérieure.

Le recours **aux cartes de visites professionnelles**, pour les personnels en charge de la prévention (BST, « référent » au sein de la Gendarmerie, Missions de Prévention et de Communication sur le ressort de l'agglomération parisienne...) est une bonne pratique à développer, afin de permettre à la population d'identifier clairement ses interlocuteurs. L'attribution et la diffusion de **téléphones portables** de service pourraient constituer une mesure complémentaire assurant une disponibilité maximale des effectifs dans les zones où le partenariat revêt une importance particulière. Enfin, la mise en service, au niveau de l'accueil, de boîtes de messageries fonctionnelles et de sites Internet dédiés parachèverait le dispositif.

Les **réseaux**, sous toutes leurs formes, jouent également un rôle essentiel. Dans ce cadre, les contacts avec les anciens policiers et gendarmes, qui restent des intermédiaires privilégiés sur les réseaux sociaux, doivent être systématisés. Les **réseaux de proximité** que représentent les retraités gagneraient à être structurés en vrais espaces d'échanges.

1.2.3.3 ...dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les autres acteurs institutionnels.

L'action des services de sécurité intérieure doit s'inscrire dans une **stratégie globale d'action**, par des échanges dynamiques avec les partenaires et la mise en place de plans d'actions transversaux.

L'immersion des services de sécurité publique doit être complète : d'une part entre services, par une bonne connaissance des structures, des effectifs, des moyens mis à disposition, et d'autre part à l'extérieur, par un **réseau partenarial** dynamique et étoffé. Ce réseau humain doit être identifié et faire l'objet de relations suivies.

1.2.3.4 Le renforcement de la lisibilité de l'action policière

Actuellement, force est de constater que l'action policière manque parfois de lisibilité pour l'opinion publique. Pour la renforcer, il est nécessaire de déterminer les missions fondamentales de sécurité publique et de développer les liens et la communication avec les autres institutions et relais auprès de la population.

Un véritable **effort en communication**, institutionnelle et au quotidien, doit être engagé. En matière de communication institutionnelle, les services doivent pouvoir s'exprimer sans avoir à en référer systématiquement aux autorités préfectorales et judiciaires afin d'assurer un contact direct, plus souple et efficace, démontrant que ces institutions sont des **structures ouvertes au dialogue et réceptives aux attentes**.

Une **stratégie de communication à double niveau** doit être désormais envisagée : d'une part la communication purement **institutionnelle** (occasions particulières, vœux, CLSPD), et d'autre part les **contacts, développés par chaque effectif sur la voie publique**. Néanmoins, un suivi de cette communication doit être envisagé : les chefs de service auront un rôle fondamental d'impulsion, de maîtrise et de **contrôle des initiatives locales**.

Préconisations :

Pour améliorer la formation des effectifs aux notions de contact et protection :

- *Proposer une refonte de la formation initiale, en intégrant un **module « contact et dialogue avec la population »**, à destination des effectifs de voie publique, et un « recyclage ».*

Pour anticiper les attentes de la population :

- *Elaborer un dispositif d'analyse des doléances de la population, avec intégration d'une échelle / seuil, permettant de déterminer les actions nécessaires.*
- *Elaborer un **dispositif de pilotage opérationnel**, mettant en place des outils clefs d'évaluation pour les chefs de service,*
- *Intégrer les missions de conseils en prévention situationnelle.*

Pour améliorer les pratiques de contact avec la population, sur le terrain :

- *Recours aux **cartes de visite professionnelles** pour les agents assurant une mission de contact auprès de la population.*
- *Développement de la dotation en téléphones portables de service*
- *Adaptation du service volontaire citoyen à la structure police nationale.*
- *Instauration de la prévention situationnelle de contact.*

1.3 LA SECURITE PUBLIQUE AU CŒUR DE LA CITE

Policiers et gendarmes sont des acteurs de premier plan du service public, en raison des missions qu'ils exercent au cœur de la Cité, et de leur disponibilité. Pour renforcer les liens entre ces services et la population, il apparaît aujourd'hui nécessaire de recentrer leurs missions sur leur cœur de métier, en impliquant, dans une dynamique renouvelée, leurs partenaires institutionnels et associatifs. Ces démarches doivent permettre de revaloriser et redonner du sens au métier de sécurité publique¹⁷.

1.3.1 Une nouvelle définition des liens avec les partenaires de la Cité

Actuellement, police et gendarmerie sont parties prenantes de la vie de la Cité. Pour améliorer l'efficacité de leurs actions, il convient de s'assurer du dynamisme des structures partenariales, et de faire en sorte que les services de sécurité publique se concentrent sur leur cœur de métier et une logique d'action très opérationnelle.

Le rôle des maires, des parquets et des associations est déterminant. De même, l'amélioration du contact avec la population doit être l'occasion de déployer les potentialités

¹⁷ Cf. le modèle britannique du « **neighbourhood policing** », qui repose sur les principes de visibilité et d'accessibilité des services de police.

de certains dispositifs locaux, qui n'ont pas totalement été utilisés, comme ceux de *la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*.

Il semble important que les responsables territoriaux de la sécurité jouent un rôle de conseillers des édiles pour leur permettre de mettre en œuvre l'ensemble des prérogatives du *Livret de prévention du Maire*, diffusé à l'automne 2010.

1.3.1.1 La dynamisation des structures institutionnelles transversales

L'efficacité de ces différentes structures doit être évaluée pour s'assurer qu'elles contribuent efficacement à l'amélioration des relations avec la population.

A titre d'exemple, il pourrait être opportun, en accord avec les autorités préfectorales et municipales, de dynamiser les CLSPD et, avec les parquets, de développer les groupes Locaux de Traitement de Délinquance, en créant de nouveaux **GLTD à vocation « géographique »** (sur un ou plusieurs territoires) d'une part, et à **vocation thématique** (sur un phénomène de délinquance particulièrement prégnant, comme la lutte contre les stupéfiants, par exemple) d'autre part.

Il semble également souhaitable de faire évoluer certaines modalités de déclinaison des CLSPD. La création de groupes de travail plus restreints dédiés au traitement d'enjeux particuliers (à deux ou trois partenaires) devrait être systématiquement envisagée pour aborder les problèmes localement saillants. A ce titre, le recours à des dispositifs tels que la réserve civile et les volontaires citoyens permettrait la désignation de personnels référents, sur le modèle de la fonction plus générale confiée aux délégués « cohésion police population ».

1.3.1.2 Le positionnement des élus au cœur de la relation avec la population

Le positionnement des élus est particulièrement important. Une bonne entente avec les effectifs de sécurité intérieure conditionne en effet une partie importante de la relation de confiance établie avec les citoyens. L'exemple de l'installation de la vidéoprotection urbaine est, à cet égard, tout à fait révélateur.

Le partenariat avec les élus, notamment locaux, doit être renforcé, ces derniers apparaissant comme un relais incontournable et précieux, susceptible de susciter l'adhésion de la population à l'action des services de sécurité.

1.3.1.3 L'exploitation opérationnelle du partenariat

Pour que l'action policière soit pleinement efficace, celle-ci ne doit pas être parasitée par un certain nombre de demandes ne relevant pas de ses compétences, mais qui lui échoient néanmoins, les services de police et les unités de gendarmerie, étant, comme les secours, disponibles en permanence.

Il convient alors de développer et réviser les protocoles existants ou en projet avec les associations et les partenaires publics et privés pour s'appuyer sur des relais opérationnels, externaliser certaines missions, et recentrer la sécurité publique sur son cœur de métier. En parallèle se pose l'inévitable question de la responsabilité de l'Etat sur un certain nombre de missions, notamment en matière de sécurité, et l'opportunité de déléguer certaines tâches.

Préconisations :

- *Développement des **conventions "type"** avec ces partenaires extérieurs, à partir d'une convention nationale « type », pouvant être déclinée au niveau local, et tenant compte des spécificités des services.*
- ***Redynamisation des structures partenariales**, sous l'impulsion des autorités préfectorales.*
- *Meilleure application de la Loi du 5 mars 2007.*

1.3.2 La nécessité de concentrer les services de sécurité publique sur leur cœur de métier

1.3.2.1 La gestion des tâches indues

Pour être efficaces, les services en charge de la sécurité publique doivent se recentrer sur leur cœur de métier.

Il semble à présent essentiel de décharger les services de sécurité publique des **procurations, des missions de garde et d'escortes**. Cette délégation permettrait de ré-engager sur la voie publique un certain nombre de personnels, et d'appliquer les préconisations de la Révision Générale des Politiques Publiques.

La problématique spécifique du **traitement des ivresses** mérite à ce titre une attention particulière. La circulaire de 1975 du Ministère de la Santé sur la prise en compte des individus en Ivresse Publique et Manifeste par les services de police n'est plus adaptée et nécessiterait d'être revue. Cette circulaire, outre qu'elle obère grandement le potentiel opérationnel des services de sécurité publique et a un coût très important en heures/fonctionnaires (gardes hôpitaux, transferts etc.), pose en effet deux problèmes. Le premier concerne l'efficacité des services, immobilisés sur des missions qui réduisent leur présence sur la voie publique. Le second est d'ordre médical, les services de police et les unités de gendarmerie ne disposant ni des moyens de transports ni des locaux adaptés pour prendre en compte les individus placés en dégrisement. La création d'un groupe de travail pluridisciplinaire pour moderniser cette circulaire est nécessaire.

La question se pose aussi pour les Unités Médico-Judiciaires. Ce dispositif coûteux, notamment en province, pourrait largement être amélioré. Ainsi, au moins dans les agglomérations et villes de taille importante, pourrait être consacrée **la mise à disposition des services de police d'un médecin** (la capitale semble peu concernée, le dispositif des « UMJ mobiles » y étant efficace). Fidélisé, il se déplacerait dans les services en fonction des besoins. Il pourrait assurer les examens médicaux des gardés à vue, et les actes relatifs à la médecine du travail pour les fonctionnaires. En outre, une telle organisation, gage d'une prise en charge améliorée des fonctionnaires blessés faciliterait le quotidien des policiers.

1.3.2.2 La place accordée à la police municipale dans la gestion de la sécurité quotidienne

Sur certains territoires, essentiellement situés en zone « police », les relations entre les agents de la sécurité intérieure et les fonctionnaires des polices municipales méritent d'être clarifiées. Alors que les habitants ont souvent une perception positive de leur police

municipale, proche d'eux, elle peut être beaucoup plus critique à l'encontre des fonctionnaires de la police nationale, qui, s'ils sont avertis des problèmes rencontrés, ne répondent pas immédiatement aux sollicitations des riverains (exemple des appels 17 pour des tapages ou encore des quartiers sensibles, où la présence de trafics de stupéfiants est connue de tous, mais ne donne pas lieu pour autant à des actions visibles immédiates). Pour lutter contre cette perception, il convient de redéfinir clairement l'articulation des missions entre polices nationale et municipale afin de rendre leurs interventions plus cohérentes, complémentaires et efficaces sur la voie publique, en systématisant et coordonnant leurs échanges.

Il serait ainsi utile de promouvoir une nouvelle **doctrine d'emploi de la police municipale**, une **harmonisation des pratiques**, la mise en place de missions communes et une articulation de l'information efficace. Un travail « mixte » pourrait être conduit, sur le modèle des **opérations conjointes de sécurité** réalisées sur certaines communes.

Afin de stimuler le partenariat opérationnel, il semble en outre nécessaire de **systématiser l'élaboration de conventions** qui s'attacheraient à décrire de manière **pragmatique** la coordination souhaitée. De fait, ces conventions sont actuellement très peu disertes sur les modalités concrètes de la collaboration quotidienne (renseignement, interopérabilité, patrouilles communes, équipes cynophiles, ...). Enfin, l'établissement d'une convention pourrait être rendu **obligatoire et généralisé, quel que soit le volume des effectifs et l'armement des policiers municipaux**.

Les conventions de coordination doivent en effet, à terme, devenir de **réels outils de pilotage des services** en améliorant le partenariat de sécurité établi entre le maire, les services de police et les unités gendarmerie.

1.3.2.3 La question des agents de sécurité privée et des transporteurs

Comme avec les polices municipales, les **modalités d'interventions communes** (et la possibilité de monter des services mixtes) doivent être mieux définies. Dans le cadre d'une réflexion plus large sur la place des sociétés de sécurité privée dans l'architecture de la sécurité intérieure française, la mise en place de **sessions de formations communes** pourrait être envisagée, tout comme pourrait l'être la faculté de confier certains types d'intervention à ces agents privés. Par ailleurs, une **délégation** plus importante de certaines tâches doit être envisagée, notamment pour les missions de garde et de surveillance des bâtiments officiels (préfectures, sous-préfectures, palais de Justice). La généralisation du **recours à la vidéoprotection des bâtiments** doit continuer à être encouragée.

Préconisations :

- *Poursuivre l'externalisation des tâches indues*
- *Supprimer les tâches indues, comme la délivrance des procurations, les gardes et les escortes*
- *Systématiser l'élaboration de conventions entre police nationale et police municipale*
- *Faire de ces conventions un réel outil de pilotage au niveau local.*

1.3.3 L'impérative revalorisation de la mission de sécurité publique

En raison des contraintes et difficultés quotidiennes qu'elle implique, la sécurité publique n'attire plus et n'est que rarement créatrice de vocations. Il faut donc **susciter à nouveau ces vocations et rendre cette mission attractive.**

1.3.3.1 Une nécessaire refonte de la formation

La sécurité publique, généraliste, est la seule discipline pour laquelle il n'existe aucune formation spécifique, ni site de formation dédié.

Afin de rendre ce métier plus attractif, une adaptation de la formation doit être envisagée : création de modules spécifiques, adaptation à l'emploi dynamique et évolutive au fil de la carrière, valorisation d'une formation continue attractive et professionnalisante donnant aux effectifs l'envie de progresser et de poursuivre leur carrière en sécurité publique.

La création d'un « pôle d'excellence » dédié aux services en charge de la sécurité publique pourrait être envisagée. Celui-ci intégrerait des modules de formation adaptés et si nécessaire communs à la police et à la gendarmerie et deviendrait un véritable **centre d'expérimentation et de développement de nouvelles méthodes de travail** à l'échelle nationale. Largement ouvert, il pourrait accueillir les autres acteurs de la sécurité, comme les policiers municipaux et les partenaires institutionnels. Universitaires et spécialistes pourraient également y intervenir.

L'ouverture d'une telle structure, qui pourrait être baptisée **Centre National de formation à la sécurité publique** (« CNFSP »), permettrait de valoriser ces missions correspondant au « cœur de métier » du policier et de bénéficier d'un laboratoire de recherche permanent, associant étroitement **les partenaires étrangers** et favorisant le partage d'expérience avec ces derniers. Ce centre serait particulièrement utile pour assurer la formation continue des effectifs, véritable priorité pour une valorisation efficace des personnels.¹⁸

L'instauration d'un « **brevet de sécurité publique** » répond à ces mêmes objectifs. Sanctionnant l'atteinte d'un certain degré de technicité, ce document conditionnerait ensuite l'affectation dans d'autres directions spécialisées ou dans un grade supérieur. Il serait ainsi un **gage de compétence et de mise en valeur des acquis professionnels fondamentaux, tels que le « roulement ».**

Enfin, l'application d'une « **taxe à la formation** », notamment lorsque les effectifs affectés en sécurité publique passent la qualification d'Officier de Police Judiciaire garantirait aux services ayant supporté le coût budgétaire et fonctionnel des formations que les agents serviront suffisamment longtemps en leur sein. Si les intéressés bénéficient d'une affectation dans un autre service, il reviendrait à ce service de rembourser une partie du coût de la formation qualifiante.

1.3.3.2 L'initiation d'une réflexion sur la réforme des indicateurs de performance

Les indicateurs utilisés pour évaluer la performance des services de sécurité intérieure sont pour la plupart quantitatifs, et permettent en priorité de mesurer l'efficacité de la lutte contre la délinquance, et les moyens engagés à cette fin.

Nécessaire, ce système n'est que partiellement adapté pour apprécier la qualité des relations entre les services de sécurité publique et la population et les résultats des nouvelles

¹⁸ Cf. Analyse de Jacques de Maillard, exposée lors de la réunion du groupe de travail du 12 mai 2011.

missions devant être affectées aux personnels. Mal prises en compte dans les statistiques, les actions de protection et de contact contribuent pourtant directement à renforcer le rapport de confiance avec la population, et notamment avec les publics les plus vulnérables, ces derniers étant particulièrement réceptifs aux liens directs établis avec eux (personnes âgées, conjoints victimes de violences intra-familiales, public scolaire...).

Cette fonction de « contact-protection » doit donc bénéficier d'une approche statistique adaptée à ses spécificités. Sans toutefois constituer un cinquième indicateur de performance, la mesure de l'investissement des forces de sécurité sera un **levier de communication** intéressant pour les autorités. Se présentant sous la forme d'un trigramme, dénommé **APC** (actions de protection et de contact) et recensant un certain nombre d'objectifs fixés annuellement par l'autorité administrative, ce « marqueur » permettrait d'établir précisément, d'une année sur l'autre, l'évolution de l'implication des directions de sécurité publique et des groupements de gendarmerie dans leur mission essentielle de **régulation sociale**.

Cet indicateur pourrait comprendre plusieurs variables telles que le pourcentage des victimes de violences intra-familiales ayant effectivement été mises en relation avec un travailleur social, le pourcentage des interventions dans la sphère familiale ayant fait l'objet d'une procédure, le nombre de consultations de sûreté réalisées par les correspondants dans le cadre de la prévention situationnelle, etc. Il est impératif que ce travail qualitatif soit valorisé, par le biais de réunions publiques, de travaux de conseil, d'expertise...¹⁹

1.3.3.3 L'intégration de la population dans une démarche commune de sécurité

Afin d'**améliorer le partenariat de sécurité** avec la population, il apparaît enfin nécessaire de déterminer la capacité des citoyens à apporter une plus-value aux services de sécurité publique (renseignements, appuis opérationnels ...).

Dans ce contexte, le concept de « **solidarité citoyenne** », déjà expérimenté par la gendarmerie, pourrait être plus largement diffusé afin que la population se tourne vers les services de sécurité publique dans une logique de partenariat de sécurité.

Plusieurs démarches, relevant davantage du sens civique que de la véritable implication dans le partenariat de sécurité, pourraient ainsi être développées **en lien étroit avec les forces de sécurité, les élus et les autorités administratives et judiciaires, sous 4 formes éventuelles : l'observation, le signalement, la prévention et l'échange**.

Au travers de campagnes de prévention ou de communication organisées localement, l'ensemble des échelons territorialement compétents de la préfecture de police, des directions départementales de sécurité publique et des groupements de gendarmerie départementale doivent en effet inciter les administrés à faire preuve de davantage de vigilance. Cette posture d'observateur doit conduire les habitants d'un quartier à détecter les situations inhabituelles (présence d'un véhicule suspect...) et à aider et conseiller les personnes vulnérables (personnes âgées isolées ...).

La prévention doit également être développée par le biais de conseils élémentaires prodigués par des fonctionnaires ou des militaires sensibilisés à cette tâche, par la suite relayés entre les citoyens.

La tenue de réunions publiques animées par les responsables locaux de la sécurité doit donc être généralisée, en partenariat avec les élus locaux. Destinées à communiquer objectivement sur la typologie de la délinquance touchant les agglomérations ou les territoires concernés ainsi que sur les actions engagées pour y faire face, ces rencontres

¹⁹

Cf. Analyse de Jacques de Maillard, réunion du groupe de travail du 12 mai 2011.

devront laisser une large place au débat afin que les attentes de la population soient précisément définies et le service quotidien des unités adapté.

Complémentaire de l'action des forces de sécurité intérieure sur le terrain, **la diffusion du concept de solidarité citoyenne est un levier de performance incontournable** dans la lutte contre la délinquance de proximité et le sentiment d'insécurité²⁰.

Préconisations :

- *Création d'un « pôle d'excellence » dédié aux services en charge de la sécurité publique, intégrant des modules communs et adaptés à la gendarmerie et à la police nationales.*
- *Ouverture d'un « Centre National de formation à la sécurité publique » (« CNFSP »).*
- *Instauration d'un « brevet de sécurité publique ».*
- *Evaluation de la mission de « contact-protection », afin de quantifier les actions de protection et de contact.*
- *Développement et diffusion auprès de la population du concept de « solidarité citoyenne », en définissant les notions d'observation, de signalement, de prévention et d'échange.*

GROUPE 2

INVESTIGATION JUDICIAIRE

PROCÉDURE PÉNALE

POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

2.1 L'EXERCICE DE LA MISSION DE POLICE JUDICIAIRE

Plusieurs facteurs structurels se sont conjugués, ces dernières décennies, ces dernières années et même ces derniers mois, qui ont rendu l'exercice de la mission de police judiciaire²¹ par les enquêteurs de la police et de la gendarmerie nationales beaucoup plus lourd, plus complexe et plus coûteux en effectifs et en temps. Ces sollicitations croissantes s'effectuent de plus dans un environnement global ressenti par les praticiens comme **générateur d'« insécurité juridique »**.

L'explosion de la délinquance de masse à partir des années 1970 a multiplié par cinq dans le temps d'une génération le nombre des crimes et délits constatés dans notre pays²² : le nombre de faits est passé de 660 400 en 1965 à près de deux millions en 1975, puis presque quatre en 1995, la barre des quatre millions étant franchie en 2001, avant qu'une baisse s'enclenche à compter de 2002. A ce jour, le nombre de crimes et de délits enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie, ce qui exige l'établissement d'une procédure judiciaire et le lancement d'investigations de nature diverse, s'établit autour de 3,5 millions.

Dans le même temps, le nombre des incriminations pénales en vigueur n'a cessé de s'accroître jusqu'à s'élever aujourd'hui « au nombre impressionnant de 10 249 »²³. Il reste à déterminer si le principe de la légalité des sanctions pénales et son interprétation « stricte » sont capables de permettre à notre système juridique de s'adapter aux évolutions de la délinquance à partir des catégories juridiques existantes ou bien si tout phénomène en apparence nouveau, ou renouvelé dans ses manifestations, appelle à chaque fois la création par la loi d'une incrimination pénale supplémentaire afin qu'il soit effectivement poursuivi devant la justice.

2.1.1 Une situation d'ensemble jugée préoccupante par les praticiens

Dans le même temps, de réformes en contre-réformes, le code de procédure pénale s'est fortement épaissi, tout particulièrement dans ses articles relatifs aux différents cadres d'enquête judiciaire, cherchant sa voie entre mode inquisitoire et mode accusatoire. Ces tâtonnements se traduisent le plus souvent par de nouvelles obligations procédurales à la

²¹ Définition (art. 14 du code de procédure pénale) : exercée sous la direction du procureur de la République, la police judiciaire est chargée « de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions. »

²² Les statistiques officielles les plus couramment diffusées recouvrent les crimes et délits enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie. L'ouverture d'une procédure de police judiciaire s'effectue soit à la suite d'un dépôt de plainte, soit à la suite de la constatation d'initiative d'une infraction, soit à la suite d'une saisine de l'autorité judiciaire. Ces crimes et délits sont regroupés depuis 1972 dans un indicateur appelé « 4001 », qui les classe en 107 index statistiques. Cet état ne comptabilise ni les délits routiers, ni les contraventions. L'ONDRP effectue des regroupements de différents index afin de calculer des indicateurs synthétiques homogènes représentatifs d'une partie de la délinquance : ainsi les atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) des personnes, les atteintes aux biens, ou la délinquance économique et financière.

En complément, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) publie chaque année de nombreuses statistiques tenues par les différents acteurs de la sécurité, notamment en matière routière ou contraventionnelle, mais aussi les mains courantes reçues par la police et la gendarmerie, les signalements de violences scolaires, les dégradations et violences constatées par les transporteurs publics, par les bailleurs sociaux, etc. Tous ces indicateurs se recoupent partiellement.

De même, depuis 2007, et à l'instar de l'Angleterre ou des Etats-Unis, l'ONDRP réalise chaque année, avec l'INSEE, une enquête de victimation auprès de 17 000 personnes et ménages âgés de 14 ans et plus. Les résultats de cette enquête permettent de mieux connaître la part des infractions pour lesquelles les victimes ne déposent pas plainte et de comparer les données issues de cette enquête aux statistiques administratives.

²³ Ainsi que le relève (p. 47) le rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale (Rapport Léger, septembre 2009). Il précise que : « seuls 2 486 crimes, délits et contraventions figurent dans le code pénal ; les 7 763 autres incriminations sont prévues par d'autres textes ou non codifiées ».

charge des enquêteurs, et très rarement par un souci de simplification et d'évitement des nullités procédurales.

« Une vingtaine de lois, adoptées par le Parlement au cours des vingt dernières années, ont modifié substantiellement l'équilibre primitif de l'enquête pénale, sans recueillir, en définitive, un large consensus ni de la part des acteurs du procès pénal ni auprès de l'opinion publique » observe à cet égard le rapport Léger de septembre 2009 qui ajoute : « Ces réformes successives ont engendré un sentiment d'insécurité juridique. [...] Les textes applicables sont confus et enchevêtrés ».

En dépit de ce contexte, l'activité d'investigation des services de police et des unités de gendarmerie est restée soutenue, et s'est même significativement amplifiée au cours des dernières années, qu'il s'agisse du nombre d'actes d'enquêtes effectuées ou des résultats obtenus en matière d'élucidation judiciaire.

Hors délits routiers, pour les affaires judiciaires correspondant à l'état 4001, le nombre des mesures de gardes à vue décidées par les OPJ en application de la loi et de la jurisprudence s'est accru d'environ 350 000 en 1990 à 523 000 en 2010 (+ 49 %) ; celui des personnes effectivement mises en cause pour crime ou délit après enquête est passé de 743 000 en 1990 à 1,14 million en 2010 (+ 53 %). Quant au taux d'élucidation des affaires, il est passé de 24,92% en 2001 à 37,44% en 2010 (soit une augmentation de moitié de la proportion des affaires élucidées).

Contrairement aux idées trop souvent reçues, sur une longue période, l'augmentation du nombre des placements en garde à vue a évolué en parfaite proportion avec le nombre d'affaires judiciaires traitées, dans un contexte de forte amélioration de la performance de l'activité de police judiciaire. On notera également que seule 1 mesure de garde à vue est prise en moyenne pour 7 crimes ou délits enregistrés, ou encore 1 mesure pour 2,5 crimes ou délits élucidés. Si, en outre, l'on tient compte du nombre des affaires impliquant une pluralité de mises en cause, on s'aperçoit qu'une large majorité des procédures judiciaires ne donne lieu à aucun placement en garde à vue.

Le 15 avril 2011, une profonde modification du régime de la garde à vue est intervenue en application d'arrêts de la Cour de cassation, avec effet rétroactif contrairement au délai initialement consenti par le Conseil constitutionnel²⁴. Les nouvelles dispositions exigent : d'une part, que la personne retenue soit informée de son droit de garder le silence ; d'autre part, qu'elle puisse bénéficier à tout moment de la garde à vue de l'assistance d'un avocat, qui aura désormais un accès partiel au dossier, avant même sa transmission à l'autorité judiciaire. Les dispositions de la loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue ont précisé le nouveau dispositif.

Une majorité de praticiens de l'enquête, policiers et gendarmes, considère que cette réforme ratifie une profonde mutation voire une « dénaturation » de la garde à vue : si l'exercice des droits de la défense est légitime, et si l'avocat y contribue évidemment, l'enclenchement immédiat d'une phase contradictoire au cœur même de l'enquête de police change la donne : la présence continue de l'avocat pendant les interrogatoires et l'accès au dossier sont substantiellement différents du droit de s'entretenir avec un avocat pour préparer ces auditions.

²⁴ Bien que la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales date de 1950, soit plus de soixante ans, le calendrier resserré de l'évolution de son interprétation en France et, surtout, la diversité des interprétations nationales de l'article 6 qui subsistent, ne laissent pas de surprendre. Ainsi, en Allemagne, l'avocat n'assiste pas aux auditions durant les premières 48 heures de garde à vue ; en Grande-Bretagne, l'assistance de l'avocat aux auditions peut être différée sur décision d'un policier de 24 heures s'il existe un risque de disparition de preuves et jusqu'à 48 heures pour les infractions les plus graves ; aux Pays-Bas, l'avocat n'assiste pas aux auditions sauf accord de la police.

Ils sont susceptibles d'entraîner des effets négatifs et des stratégies d'obstruction dans la manifestation de la vérité ou de destruction de preuves grâce à la connaissance intime de l'état d'avancement de l'enquête²⁵, avec des conséquences sur les capacités d'élucidation des faits.

En outre, cette forte attraction du contradictoire vers l'amont du procès paraît en son état actuel très asymétrique entre le plaignant et le mis en cause²⁶ et minorer les impératifs de recherche de la vérité par un agent de service public.

Au-delà de ces observations de principe, le nouveau dispositif associé à la garde à vue accentue une fois de plus nettement la charge de travail procédurale imposée aux enquêteurs. La réforme se traduit par un surcroît d'actes à réaliser : avis, notifications, procès-verbaux, rigidités dans la programmation des auditions, etc.

Tout cela en devant veiller avec une rigueur redoublée au respect d'un formalisme qui devient byzantin, afin de ne pas fragiliser la procédure en l'exposant à l'une ou l'autre des nullités formelles encourues. Tout cela dans un temps limité – la prolongation étant rendue plus difficile – qui réduit inévitablement la marge d'action des enquêteurs sur le terrain ou en temps d'audition pour confirmer ou infirmer les éléments recueillis.

Les enquêteurs ont par ailleurs le sentiment que sur l'échelle accusation-défense, le curseur s'est maintenant déplacé au désavantage de l'accusation. Non seulement la personne gardée à vue a le droit au silence, y compris quand elle est placée par l'enquêteur en face d'éléments matériels l'impliquant dans les faits qui lui sont reprochés, mais le risque est grand que dans les faits s'insinue un « droit au mensonge ». Telle qu'interprétée actuellement, la norme européenne proscrit tout ce qui favoriserait une auto-incrimination et interdit dès lors d'envisager une sanction pénale applicable en cas de mensonge avéré pour assurer sa propre défense.

Par comparaison, si le droit anglo-saxon inspiré du modèle accusatoire ménage une large place à l'assistance de l'avocat, il institue en contrepartie des sanctions pénales, afin que le droit au silence ne se transforme pas en « droit au mensonge » par le truchement d'un « pari de Pascal ».

Il est désormais difficile de distinguer ce qui, dans la procédure pénale française actuelle, incite à coopérer de bonne foi à l'enquête de police judiciaire. Le risque n'est pas mince que mentir ou faire obstruction devienne une attitude parfaitement rationnelle pour le mis en cause dans la mesure où, au mieux, cela peut freiner ou mettre en échec les investigations et ou, au pire, les investigations aboutissent malgré tout sans qu'aucune conséquence négative ne soit attachée à cette stratégie de défense.

C'est pourquoi, dans la perspective d'une phase prochaine de réexamen à froid et de stabilisation ou de rééquilibrage, il est souhaitable de réfléchir aux conditions d'introduction en droit français d'un délit d'« entrave à l'enquête judiciaire » pour réprimer l'attitude d'un gardé à vue qui, interrogé par les enquêteurs, mentirait pour tromper les enquêteurs alors même qu'il a connaissance de faits qui, sans l'impliquer personnellement, seraient de nature à favoriser l'élucidation de l'affaire, à recueillir des preuves ou à appréhender le ou les auteurs ou complices.

S'il faut avoir conscience des difficultés qu'il y aurait dans la pratique à établir de telles infractions, il convient aussi de tirer les conséquences logiques de l'attraction du

²⁵ Une directive européenne en préparation pose le principe de la participation de l'avocat aux actes de perquisitions ...

²⁶ De même, dans certaines affaires pouvant connaître des développements médiatiques, l'accès immédiat à certains éléments du dossier au bénéfice des défenseurs du mis en cause, avant même que le magistrat ait pu en pratique en prendre connaissance, est susceptible d'entraîner une asymétrie temporelle entre les défenseurs du mis en cause et l'autorité judiciaire, et faciliter les stratégies de « fuites » ciblées.

contradictoire au niveau de l'enquête de police et y transposer, par cohérence juridique, l'obligation de déposer ou l'incrimination du faux témoignage, qui existent aujourd'hui pour le témoin dans les auditions sur commission rogatoire ou devant un magistrat.

Parallèlement, dans une approche prospective et comparative, des travaux conjoints pourraient être menés associant scientifiques, enquêteurs et magistrats pour **évaluer les outils issus des sciences du comportement qui seraient transposables aux techniques d'investigation** et de recueil de la parole authentique dans toutes les étapes de la procédure judiciaire, de la garde à vue au procès pénal.

De même, des dispositifs d'analyse de l'enquête et de détermination de ses leviers d'efficacité pourraient-ils être entrepris à terme, en se fondant sur le futur système d'information et de suivi statistique disponible tout au long de la chaîne pénale, croisé avec des données qualitatives d'échantillonnage et des sondages en ligne auprès des enquêteurs. Des données rétrospectives permettant de mesurer l'impact de la réforme de la garde à vue pourraient également être reconstruites.

2.1.2 Des pistes de simplification procédurale en phase policière

Bien qu'ils traitent des contentieux très hétérogènes quant à leur gravité et aux actes d'enquêtes qu'ils nécessitent ou qui peuvent leur être apportés - du vol à l'étalage à l'homicide, de la dégradation de biens au vol à main armée - il est souhaitable que les services de police et les unités de gendarmerie utilisent autant que possible des outils juridiques universels.

La rénovation du cadre juridique global actuel, devenu inutilement complexe et peu lisible, pourrait être entreprise autour de deux axes principaux :

- **la création d'un cadre d'enquête unique, de principe** (hors enquêtes sur commission rogatoire)²⁷. La dualité entre enquête préliminaire et enquête de flagrance serait abandonnée comme distinction fondamentale. Sur ce socle commun se grefferaient des régimes dérogatoires (flagrance, criminalité organisée, terrorisme) ou spécifiques (enquête après une mort dont la cause est inconnue ou suspecte, enquête sur la disparition d'un mineur ou d'un majeur protégé) aux prescriptions limitées par les seules variations de l'espèce. Les différentes dispositions actuellement rassemblées dans le code de procédure pénale seraient de la sorte rendues plus claires et plus accessibles.
- **en conséquence de la modification du régime de la garde à vue, l'extension des dispositions dérogatoires existantes en matière de lutte contre la criminalité organisée à d'autres infractions très graves, essentiellement l'homicide volontaire ou l'enlèvement de personnes, qui n'en bénéficient pas pour l'heure.**

Le développement du traitement en temps réel des procédures par la justice, qui a notablement progressé ces dernières années, est jugé de manière favorable par les officiers et agents de police judiciaire en ce qu'il apporte une réponse pénale immédiate, tout en limitant le volume des enquêtes à poursuivre en la forme préliminaire.

Toutefois, sa mise en œuvre implique une multiplication des avis téléphoniques au parquet, qui se soldent par des temps d'attente croissants, souvent incompatibles avec les contraintes des services : l'organisation de la permanence des juridictions devrait en tenir davantage compte, tout particulièrement en dotant les magistrats d'outils modernes de communication directs et sécurisés avec les OPJ. En outre, la gestion optimisée des flux au niveau des parquets a pour effet induit de transférer une partie de la charge de travail juridictionnelle aux enquêteurs, notamment des tâches ressortissant en droit davantage de la

²⁷ La détermination d'un tel cadre est envisagée par le rapport sénatorial bipartisan LECERF-MICHEL, co-rapporteurs du groupe de travail sur l'évolution du régime de l'enquête et de l'instruction (8 décembre 2010, p. 12).

compétence des greffiers que de celle des officiers de police judiciaire : notification du rappel à la loi, notification de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, notification de l'ordonnance pénale.

Si l'efficacité publique globale peut s'y retrouver, des compensations devraient être ménagées pour limiter le niveau global des charges procédurales des services de police judiciaire, accomplies derrière un bureau, et préserver le potentiel de présence humaine sur la voie publique.

De plus, si le traitement simplifié des procédures était jusqu'ici une réalité concrète largement répandue, y compris après interpellation en flagrant délit, il n'était toutefois pas formalisé dans le code de procédure pénale et sa mise en œuvre restait très variable selon les parquets. Les interprétations *a contrario* entraînées par la récente réforme de la garde à vue menacent de le réduire comme peau de chagrin, au détriment de l'esprit même de la réforme et du pragmatisme le plus élémentaire. Risque de s'ensuivre une hausse brutale de l'impunité dans une série de petites infractions de masse, comme les vols à l'étalage.

La justice a su innover en développant au sein des parquets des procédures spécifiques pour traiter de manière différenciée et simplifiée les infractions de la petite délinquance. Ainsi, pour les affaires de petite délinquance les plus simples, le parquet peut recourir à la composition pénale et éviter l'encombrement de la juridiction. De même, dans la phase de jugement, le code de procédure pénale reconnaît l'existence de règles différenciées en fonction de la nature de l'infraction²⁸.

A l'instar des solutions retenues par d'autres pays de l'Union européenne, aux procédures simplifiées à la disposition des magistrats devrait correspondre une simplification analogue au stade de l'enquête policière, qui se voit encore imposer un niveau uniforme de règles et de contraintes juridiques, quelle que soit la nature de l'affaire traitée.

Dans le contexte d'accroissement irréversible de la charge procédurale créé par la réforme de la garde à vue, il devient urgent de rompre avec ce schéma **par l'introduction de règles procédurales raisonnablement simplifiées et adaptées au traitement de la petite délinquance de masse.**

Cela allégerait la charge des enquêteurs sans porter préjudice aux intérêts des mis en cause, qui verraient leur temps de privation de liberté raccourci au strict nécessaire, ni à ceux des victimes qui bénéficieraient d'un surcroît de disponibilité des enquêteurs dans les affaires graves.

Dans la mesure où ce sont les multiples dispositions attachées à la garde à vue qui sont les plus lourdes à assurer procéduralement par les officiers de police judiciaire, c'est là que se trouve la principale source de simplification dans les enquêtes peu graves.

Le quotidien des services justifie que soient seuls concernés certains délits, par exemple ceux punis d'une peine inférieure ou égale à trois ans comme le vol à l'étalage, l'usage simple de stupéfiants ou encore le port prohibé d'un couteau ou d'une arme par destination. En outre, des conditions supplémentaires seraient requises, à savoir que la matérialité des faits devrait être établie et l'enquête ne pas nécessiter d'autres investigations que l'audition initiale. A ces conditions, le suspect interpellé par l'officier de police judiciaire ou présenté à lui ferait l'objet d'**une simple retenue judiciaire durant laquelle il serait entendu sur les faits et signalisé.**

²⁸ Cf. l'ordonnance pénale délictuelle applicable aux délits routiers, ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité pour les délits encourant une peine d'amende ou d'emprisonnement d'une durée égale ou inférieure à cinq ans.

D'une durée limitée au temps nécessaire à la réalisation de ces actes et ne pouvant en tout état de cause excéder quatre heures, comme c'est le cas pour la vérification d'identité²⁹, cette mesure ne pourrait être décidée qu'en cas de renoncement volontaire exprès de la personne retenue à la présence d'un avocat et ce, dès le début de la retenue. Dans le cas contraire, le placement en garde à vue interviendrait dans les conditions prescrites par les textes en vigueur.

La pratique d'une telle retenue judiciaire permettrait un traitement rapide et proportionné de ces affaires en recourant moins à la garde à vue, tout en évitant de laisser des situations ou des pratiques pourtant validées localement par les parquets et ancrées de longue date s'enliser dans une zone d'ombre et de fragilité juridique : celle consistant à ne prendre aucune mesure de garde à vue pour entendre un mis en cause, qui a néanmoins fait l'objet d'une interpellation.

Outre le fait qu'elle soit couramment pratiquée dans d'autres pays européens, elle porterait d'autant moins préjudice au respect des droits de la défense que l'article 1^{er} de la loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue dispose désormais qu'« en matière criminelle et correctionnelle, aucune condamnation ne peut être prononcée contre une personne sur le seul fondement de déclarations qu'elle a faites sans avoir pu s'entretenir avec un avocat et être assisté par lui ». Il n'y aurait donc aucun risque de condamnation sur des aveux obtenus sur cette base.

Toujours dans le souci d'une simplification procédurale, la mesure de rétention judiciaire pourrait être notifiée par le truchement d'un **procès-verbal unique** comportant également les déclarations faites par le mis en cause ainsi qu'une mention relative à sa signalisation.

D'une manière plus générale, il convient de souligner que les règles et le formalisme rigide imposés par le code de procédure pénale laissent entrevoir peu d'autres possibilités substantielles de simplification à court terme. **Est ici en cause l'exclusivité absolue accordée à l'écrit par le système judiciaire dans ses échanges procéduraux avec les enquêteurs**, et le décalage croissant – conservateur ? En tout cas insoutenable à plus long terme – que cela représente dans une société numérique de plus en plus gouvernée par l'image ou l'enregistrement.

Après avoir été successivement exigé pour l'audition des gardes à vue de mineurs et dans les affaires criminelles, **l'enregistrement sonore ou audiovisuel, beaucoup plus développé dans les autres pays occidentaux qu'en France, mérite d'être expérimenté et promu, et surtout véritablement intégré en procédure**. En effet, cela permettrait alors à l'enquêteur de se concentrer sur sa mission principale, qui est de rechercher la vérité et non de dactylographier³⁰.

Dans un contexte d'investissement marqué au profit de la preuve scientifique, l'enregistrement audiovisuel des entretiens de police judiciaire serait à la fois l'occasion de

²⁹ Cf. l'article 78-3 du code de procédure pénale. Ce type de différenciation est parfaitement conforme au droit européen, puisqu'il est pratiqué dans certains pays de l'Union. Ainsi, le droit néerlandais fixe à six heures la durée maximale de la retenue judiciaire, dont il autorise la mise en œuvre par les enquêteurs. En outre, la création d'une telle retenue judiciaire a aussi été préconisée par le Comité de réflexion sur la justice pénale (Rapport Léger, septembre 2009), majoritairement composé de magistrats.

³⁰ Alors qu'il n'a été jusqu'ici envisagée que dans la perspective d'une garantie des droits de la défense de la personne gardée à vue – et singulièrement sous-exploité voire inexploité depuis son entrée en vigueur, l'enregistrement peut cependant constituer une triple garantie : pour la personne gardée à vue, la conservation d'une trace objective de ses déclarations et du contexte dans lequel elles ont été faites, y compris en l'absence de l'avocat quel qu'en soit le motif ; pour l'officier de police judiciaire, un gage de transparence et une protection vis-à-vis d'éventuelles manœuvres de la défense visant à perturber les auditions ; pour le magistrat, la possibilité de se reporter à des éléments très précis au-delà des éléments de synthèse relatifs à la manifestation de la vérité.

replacer l'humain au cœur de la procédure et de simplifier le travail des enquêteurs. Comme chez beaucoup de nos voisins, **notre pays devrait avoir la capacité de penser une évolution graduelle du développement de l'enregistrement audiovisuel**, car l'introduction du multimédia dans la procédure demande des moyens et du temps. En outre, l'enregistrement ne devrait pas se limiter à l'adjonction d'une obligation procédurale supplémentaire, mais se traduire en contrepartie par un **réel allègement de la charge de retranscription par les enquêteurs**, sans préjudice de la possibilité pour le juge de faire réaliser une retranscription intégrale par un auxiliaire de justice agréé.

Plutôt qu'une généralisation à marche forcée, une phase d'expérimentation territoriale, avec la possibilité laissée à chaque acteur – enquêteur, magistrat ou mis en cause – de solliciter l'enregistrement, devrait être envisagée. En corollaire, si l'intégralité des enregistrements réalisés devrait être versé en procédure et rester accessible aux magistrats comme aux avocats, les enquêteurs devraient se voir reconnaître la faculté de rédiger des procès-verbaux écrits de synthèse comprenant les seuls éléments substantiels de nature à permettre la manifestation de la vérité, le cas échéant associés d'extraits d'enregistrements audio-visuels.

Par ailleurs, même s'il ne s'agit pas à strictement parler d'une simplification procédurale, se pose **la question des modalités d'exercice de l'examen médical destiné à établir la compatibilité de la privation temporaire de liberté en garde à vue avec l'état de santé de la personne concernée**. Cette obligation procédurale substantielle, si elle est protectrice, est très coûteuse en ressources humaines en raison du déplacement physique sous escorte qu'elle impose. Il est fréquent que les personnels soient longuement immobilisés en raison du temps d'attente important constaté dans certains services d'urgence hospitalière.

S'il est légitime que l'organisation et le défraiement de tels actes relevant de la médecine légale du vivant soient normalisés et encadrés, il est impératif qu'une démarche interministérielle intérieur-justice-santé prenne en compte les coûts sociaux et opérationnels complets des décisions prises en la matière.

C'est pourquoi la solution d'une centralisation départementale systématique des visites médicales des gardés à vue est inefficace et perturbatrice³¹, et doit être tempérée, au cas par cas, par des systèmes de consultation médicale directement en commissariat ou en unité de gendarmerie, souvent beaucoup moins coûteuses pour la collectivité publique.

A horizon rapproché, il est indispensable que tout soit fait pour faciliter le travail quotidien des enquêteurs, en veillant :

- d'une part, à ce qu'ils bénéficient partout le plus rapidement possible de locaux adaptés à l'accueil et aux visites d'avocats ;
- d'autre part, à ce que les services de permanence des parquets disposent des ressources humaines et matérielles nécessaires pour assumer effectivement à toute heure du jour ou de la nuit les prérogatives de direction et de contrôle qui sont les leurs lorsqu'ils sont contactés par ces enquêteurs³².

2.1.3 Une attention croissante à la qualité des procédures

L'exercice de la mission d'investigation repose avant toute chose sur des femmes et des hommes auxquels sont confiés des pouvoirs juridiques coercitifs exorbitants de droit commun : perquisition, saisie, garde à vue, etc., qu'ils doivent accomplir dans le respect

³¹ Principe recherché par le ministère de la justice en vertu d'instructions de février 2011.

³² Le recours plus fréquent aux outils numériques de télécommunication (terminaux mobiles et courriels sécurisés) allégerait les contraintes de disponibilité personnelle qui s'ensuivent pour les magistrats.

scrupuleux de règles de plus en plus nombreuses et précises, sous peine de voir leur compétence attaquée, leur responsabilité engagée et leur efficacité démentie.

La qualité des procédures est un pilier essentiel du travail d'enquête. Elle tient autant de la rigueur dans l'action que de celle de sa transposition écrite. Elle découle de la pertinence, de l'exactitude et de l'approfondissement des actes de recherche de la manifestation de la vérité.

D'une façon générale, au sein de la police comme de la gendarmerie nationales, les services judiciaires spécialisés bénéficient d'une réputation de qualité de leurs procédures. S'agissant de l'énorme masse des affaires de la délinquance du quotidien, la qualité moyenne tend parfois à faiblir, à susciter certaines critiques, tout particulièrement au niveau rédactionnel : mais ce dernier travers ne touche-t-il pas l'ensemble de la société française ?

Si la qualité des procédures ne s'impose pas comme un sujet d'inquiétude généralisé, une majorité de praticiens spécialistes sont d'avis que des efforts supplémentaires doivent être engagés afin d'y veiller avec plus de soin.

Cela implique d'abord de s'assurer qu'au terme de la formation initiale généraliste qu'il a reçue, l'enquêteur affecté à une mission d'investigation est en mesure d'assumer celle-ci au mieux sur le plan procédural. Il doit en être de même lorsqu'un gendarme ou un policier change d'affectation au cours de sa carrière, se retrouvant soudainement face aux affres d'une procédure pénale compliquée et souvent substantiellement modifiée, de la pratique de laquelle un ou plusieurs postes d'affectation l'ont entre-temps éloigné.

Le dispositif de formation continue doit s'adapter à de telles situations en **proposant davantage de stages locaux de recyclage, à vocation essentiellement pratique** et à pédagogie fondée sur des cas concrets, répondant aux besoins exprimés par les utilisateurs. Ces stages pourraient être davantage spécialisés par nature de contentieux pénal, sous la houlette de procéduriers spécialisés : violences urbaines, hooliganisme, infractions au droit des étrangers, etc.³³

Par ailleurs, la réforme du régime de la garde à vue et la présence de l'avocat exigent le **développement rapide de formations relatives aux techniques d'interrogatoire contradictoire**. De telles méthodes ouvertes sur les sciences humaines sont déjà partiellement mises en œuvre au sein de la gendarmerie³⁴. Il convient d'en généraliser le bénéfice à l'ensemble des enquêteurs au cours des trois prochaines années.

Il ne saurait y avoir d'amélioration durable de la qualité des procédures sans un engagement soutenu d'une hiérarchie déjà impliquée au quotidien dans le contrôle et la conduite des enquêtes. Ce rôle déterminant doit être réaffirmé. Cela passe-t-il par la **reconnaissance d'un principe de hiérarchisation des officiers de police judiciaire ?**

Le code de procédure pénale reconnaît déjà la notion de hiérarchie au sein des services de police judiciaire, puisque le chef de la formation d'enquête a la charge de coordonner l'exécution des opérations de police judiciaire, de transmettre les procédures à l'autorité judiciaire (art. D. 2) et de confier l'exécution d'une commission rogatoire à un officier de police judiciaire de son service (art. D. 33).

Mais, dans la pratique, l'autorité hiérarchique va au-delà de ces attributions : le chef de la formation, qui veille aux moyens logistiques et aux ressources humaines consacrés aux investigations, exerce aussi un contrôle effectif sur le déroulement de la procédure diligentée

³³ Cf. les bonnes pratiques développées au sein de la direction départementale de la sécurité publique du Nord, sous forme de stages complémentaires pour OPJ et APJ, à l'initiative d'un brigadier-chef formateur et d'un ancien commissaire de police actuellement substitut du procureur.

³⁴ Codifiées sous le vocable de Processus général de recueil des auditions, entretiens et interrogatoires (ProGEAI), elles s'efforcent d'intégrer des méthodes d'entretien cognitif, d'analyse de contenu et d'analyse comportementale.

par les officiers et agents de police judiciaire ainsi que sur la qualité de cette procédure à travers les orientations, les raisonnements et les qualifications retenus.

De l'avis d'un certain nombre de praticiens, le rôle de supervision revenant au chef de la formation d'enquête – qu'il soit chef de service ou d'unité, chef de division ou de section, ou encore chef de groupe – serait consolidé par une disposition générale du code de procédure pénale lui attribuant expressément en tant qu'officier de police judiciaire lui-même une responsabilité d'encadrement et de contrôle de l'action des OPJ et APJ placés sous son commandement³⁵.

Bien évidemment, la direction de la police judiciaire par l'autorité judiciaire ne serait nullement remise en cause. Toutes proportions gardées, une telle organisation hiérarchique n'est pas sans précédent en matière judiciaire, le procureur disposant de tels pouvoirs vis-à-vis des membres de son parquet.

Une telle proposition ne recueille cependant pas l'unanimité, d'autres praticiens considérant que la « hiérarchisation » des officiers de police judiciaire serait peu en phase avec l'organisation de la garantie judiciaire dans l'enquête, qui doit permettre un lien direct et non médiatisé entre le magistrat et l'OPJ en charge de l'enquête. Ils y voient une contravention de la jurisprudence du conseil constitutionnel, qui dispose qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que « la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'à cette fin, le code de procédure pénale, notamment en ses articles 16 à 19-1, assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés de mettre en œuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation³⁶ [...] ».

En tout état de cause, il convient d'**insister sur le développement nécessaire des échanges entre magistrats et chefs de formation d'enquête** afin de favoriser la détermination conjointe d'orientations propres au traitement de la délinquance de masse, qui soient soucieuses d'apporter des réponses adéquates aux contingences rencontrées par les enquêteurs. **Il ne peut être exclu de réfléchir, à terme, à un système de hiérarchisation des officiers de police judiciaire.**

Enfin, les services de police et les unités de gendarmerie sont encore tenus de consacrer une trop large partie de leur temps à des tâches qui pourraient, sous certaines conditions, être confiées à des professionnels extérieurs ou à des acteurs associatifs. Tel est notamment le cas des missions de prise en charge sociale ou psychologique des victimes associées de certaines enquêtes (violences conjugales ou intrafamiliales, agressions violentes ou sexuelles par des tiers, harcèlement moral), ou encore des recherches faites à la demande des personnes (comme par exemple les recherches dans l'intérêt des familles) ou des parquets.

Si ces missions de soutien aux victimes sont indispensables et ne peuvent être supprimées, **elles pourraient dans de nombreux cas être mieux prises en charge par des professionnels ou associations non policiers**, le cas échéant dans les locaux de police. Si les travailleurs sociaux ou les psychologues ont fait leur apparition progressive dans les services de police et les unités de gendarmerie, le réseau reste très insuffisant pour couvrir les besoins.

³⁵ Autre élément allant dans ce sens, même si la distinction directeur opérationnel / directeur d'enquête en vigueur au sein de la gendarmerie nationale ne recoupe pas exactement la problématique de la hiérarchisation des OPJ, elle témoigne de l'existence actuelle d'un partage formalisé des tâches et des responsabilités dans la conduite des enquêtes judiciaires menées par la gendarmerie.

³⁶ Décision n° 2011-625 du 10 mars 2011.

2.1.4 Le renforcement de la stratégie nationale de lutte contre la réitération et la récidive légale

Des « lois criminalistiques » établissent de longue date qu'une minorité de délinquants est responsable de la commission d'une majorité des actes délictueux et criminels. A cet égard, on distingue la réitération, définie comme la répétition de mises en cause formelles par les services de police ou les unités de gendarmerie à l'occasion d'une enquête de police judiciaire, de la récidive légale, définie comme la répétition de condamnations judiciaires pour des faits de même nature ou de nature proche, dans un délai déterminé.

Curieusement, aucune donnée statistique précise n'est régulièrement produite et rendue publique en France en la matière, par ressort territorial et par catégorie de faits. En supprimant les obstacles techniques, les progrès espérés en matière de statistique institutionnelle suite à la mise en compatibilité et aux échanges inter-applicatifs tout au long de la chaîne pénale devraient permettre de combler une telle lacune. Une telle orientation permettrait à coup sûr de définir des politiques publiques de sécurité et des stratégies de politique pénale mieux ciblées et plus efficaces.

A terme, il conviendrait de **renforcer les moyens humains de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales** en vue de lui permettre de réaliser, en collaboration avec les services du ministre de la Justice et des Libertés, des études régulières sur les multi-mis en cause, la réitération et la récidive.

Cet horizon technique ne devrait toutefois fournir aucun prétexte pour retarder l'action, dans la mesure où l'exploitation et le rapprochement partiels des données peuvent d'ores et déjà s'effectuer à partir du STIC et du casier judiciaire, afin d'assurer un suivi des multi-réitérants ou des multi-récidivistes les plus actifs.

Un tel suivi des délinquants les plus actifs et les plus dangereux devrait d'abord concerner leur surveillance en **rendant d'application effective les dispositions législatives récemment adoptées au sein de l'article 719 du code de procédure pénale**, qui prévoit l'information des services de police ou des unités de gendarmerie par l'administration pénitentiaire de la libération des personnes condamnées à une peine égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement³⁷. Mais l'automatisation de la transmission des données et leur mise à jour s'agissant de l'état-civil et de la fiabilité de l'adresse de résidence déclarée seront cruciales pour la bonne application de cette mesure.

Par ailleurs, **la réitération ou l'état de récidive légale devraient être plus systématiquement pris en compte**, aussi bien dans les modalités de poursuite que dans les modalités d'exécution des décisions de justice, par exemple pour les demandes de mandat de dépôt à l'audience en cas de condamnation ou de mise à exécution des décisions de justice par le juge de l'application des peines.

³⁷ S'agissant des délinquants sexuels, la mise en place du FIJAIS a permis de réaliser des progrès significatifs depuis le milieu de la dernière décennie.

Enfin, la mise en synergie concrète des fichiers judiciaires (personnes condamnées dont les peines exécutoires n'ont pas encore été appliquées³⁸), d'antécédents judiciaires (auteurs réitérants d'actes de délinquance) et du fichier des personnes recherchées devrait garantir un recul de l'impunité en priorité ciblé sur les délinquants d'habitude.

En somme, il est souhaitable que la réponse publique découlant d'une « analyse sérielle individuelle » sur les auteurs identifiés prolonge les efforts de modernisation des méthodes de la police et de la gendarmerie en matière de lutte contre la délinquance d'habitude, qui repose sur la spécialisation relative des groupes d'enquête, la qualité de la documentation criminelle, le développement des fichiers d'analyse sérielle et le déploiement des outils cartographiques.

2.2 L'APPORT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

L'essor des technologies numériques a d'ores et déjà débouché sur la création d'applications largement utilisées quotidiennement dans les missions d'investigation judiciaire. Mais un vaste potentiel d'efficacité encore inexploité demeure, soit en raison de réticences aveugles ou désintéressées au gisement d'économies qui pourraient en découler, soit en raison de l'ampleur complexe des chantiers de conduite du changement qui doivent inévitablement accompagner de tels évolutions organisationnelles.

Les contraintes en effectifs que font peser la situation des finances publiques et la surcharge procédurale déjà évoquées n'autorisent plus la procrastination dans ce domaine.

Le développement incrémental d'outils d'aide à la rédaction plus ergonomiques, la dématérialisation sécurisée des actes, la minimisation des transferts et escortes des personnes gardées à vue, ou encore le développement de systèmes de communication en ligne avec le public, constituent autant de priorités incontournables pour les années à venir.

2.2.1 Un recours plus étendu à la visioconférence

Les méthodes de présentations à l'autorité judiciaire³⁹ des personnes gardées à vue doivent évoluer.

Ainsi, le recours à la visioconférence, toujours annoncé mais lent à se diffuser concrètement, doit être sincèrement encouragé au sein de l'ensemble des maillons de la chaîne de police judiciaire, et son champ d'application étendu afin de limiter autant que possible les déplacements des enquêteurs et des personnes gardées à vue, à l'exception du déferrement qui marque la fin de la phase policière initiale de l'enquête et la présentation du mis en cause au magistrat.

Le développement de la visioconférence se traduirait par des gains substantiels de temps pour les OPJ tout en réduisant les risques potentiels d'évasion.

³⁸ Un rapport parlementaire (Mission d'information WARSMANN, février 2011) établit à 82 000 le nombre de peines d'emprisonnement en attente d'exécution et estime à 43 % la proportion des peines d'emprisonnement dont l'exécution débute dans l'année du jugement. Des groupes de recherche et d'interpellation de la police et de la gendarmerie sont spécialisés dans l'exécution de certaines pièces de justice, telles que les mandats d'arrêt et de dépôt, l'exécution des jugements par défaut, la notification de révocation de sursis, l'arrestation provisoire en vue d'une interpellation, l'exécution de mandats d'arrêts européens ou de mandats d'amener devant le juge. Ces recherches sont souvent complexes et chronophages, d'où l'intérêt de les faciliter et d'en limiter la nécessité, afin de préserver d'autres missions de police au profit direct du citoyen.

³⁹ Les obligations de présentation ont été systématiquement multipliées au titre des garanties procédurales sans que les études d'impact corrélatives en termes de moyens humain et d'analyse coût / bénéfice n'aient été très approfondies. Si, à chaque fois, le recours à la visioconférence a été avancé pour minimiser les coûts prévisibles, les conséquences pratiques s'écartent assez sensiblement des anticipations ...

Un fort engagement dans cette direction passe non seulement par la poursuite d'un financement permettant l'acquisition et le déploiement des matériels nécessaires au sein des services de police, des unités de gendarmerie et des cabinets de magistrats, mais sans doute au moins autant par le déblocage progressif des esprits, par « une indispensable évolution culturelle des acteurs, obstacle de fond dont l'importance ne saurait être sous-estimée »⁴⁰.

2.2.2 La nécessité d'un registre dématérialisé de gestion des gardes à vue

Au-delà des documents procéduraux établis à son occasion, chaque mesure de garde à vue est impérativement signalée sur un registre ouvert à cet effet dans chacun des services de police ou unités de gendarmerie concernés. Plusieurs mentions doivent être inscrites pour chaque mesure, et, sur certains sites, plusieurs de ces registres manuscrits sont concomitamment tenus.

Leur remplacement à moyen terme par une **application informatique adaptée**, sécurisée et d'un accès encadré irait dans le sens de la simplification et de la rationalisation. La loi relative à la garde à vue du 14 avril 2011 autorise sur ce point le développement d'un module complémentaire des logiciels de rédaction de procédures. Il subsiste toutefois un obstacle à sa mise en œuvre effective : la validation de la signature électronique de la personne gardée à vue. Cette difficulté pourra être résolue par la suppression de l'obligation d'émargement sur le registre physique, redondante avec la signature déjà apposée sur les procès-verbaux de notification des droits et d'audition.

2.2.3 L'aide à la rédaction des procédures

Police et gendarmerie nationales ont concrétisé leur rapprochement opérationnel en mutualisant plusieurs fichiers fondamentaux autrefois distincts : c'est le cas du Fichier des objets et véhicules signalés (FOVES) ou encore du Traitement des procédures judiciaires (TPJ) en voie de déploiement, base d'antécédents judiciaires et de recherche criminelle et fusion modernisée des fichiers obsolètes de même finalité STIC (police) et JUDEX (gendarmerie).

En revanche, les deux institutions ont doté chacune de leur côté leurs services et unités d'enquête d'un logiciel de rédaction de procédures de conception très sensiblement différente.

Afin de remplacer une application informatique devenue obsolète⁴¹, la police nationale a commencé à expérimenter en juillet 2010 sur 23 sites pilotes un nouveau logiciel de rédaction de procédure dénommé par l'acronyme « LRP – PN » (antérieurement connu sous le nom d'« Ardoise »), et dont le déploiement de la version définitive débutera au cours du 1^{er} semestre 2012.

Cette application informatique s'inscrit dans le schéma directeur du nouveau système d'information dédié à l'investigation (NS2I), qui couvrira l'ensemble de la chaîne pénale. Elle constitue le support technique de l'activité procédurale de l'ensemble des services de police. Une fonctionnalité permettra l'administration, le contrôle et le transfert automatique

⁴⁰ Ainsi que le notait déjà dans son rapport de juin 2006 (page 20) la mission d'audit de modernisation conjointement conduite par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection générale de la police nationale et l'inspection de la gendarmerie nationale sur l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les services judiciaires.

⁴¹ Logiciel de rédaction de procédure « LRP » développé voici une quinzaine d'année, ce qui témoigne d'un amortissement poussé, mais aussi de la persistance d'un format d'interface MS-DOS très peu ergonomique et désormais complètement dépassé au regard de l'environnement standard de type web des applications actuelles.

des données contenues dans les procédures judiciaires vers des bases de données opérationnelles et statistiques⁴².

Les fonctionnalités de LRP-PN qui seront disponibles dans sa version finale peuvent être regroupées en sept grandes catégories : rédaction de procédures en police judiciaire ; rédaction de procédures en police administrative ; supervision et enrichissement des données ; registre des procédures judiciaires ; courrier judiciaire ; archivage des documents produits ; management et administration de la base.

S'agissant plus particulièrement de la rédaction des procédures judiciaires, huit fonctionnalités correspondent aux différentes étapes de l'élaboration d'une procédure et le logiciel peut être utilisé à discrétion en mode « guidé »⁴³ ou en mode « libre » à partir de modèles facilement adaptables à tous les services.

Pour sa part, la gendarmerie nationale a déployé progressivement depuis 2006 un logiciel de rédaction de procédure « LRP-GN » (initialement baptisé « ICARE »), développé en interne pour répondre au mieux aux besoins des unités.

Indépendant des bases statistiques, ce logiciel assure la remontée d'informations en alimentant les bases de données opérationnelles par les renseignements pertinents⁴⁴ en évitant également les double-saisies.

De l'avis des utilisateurs, chacun de ces deux logiciels correspond à des attentes, un dispositif organisationnel et une pratique de modernisation propre à chaque force. Mais les avantages et inconvénients respectifs des deux systèmes sont tellement équilibrés qu'aucun ne s'impose spontanément et ne justifie son adoption symétrique par l'autre force. Il reste toutefois évident qu'à moyen terme, une telle dualité est peu compatible avec **le nécessaire parachèvement d'un système d'information de la sécurité intérieure commun aux deux institutions.**

Plutôt que de favoriser l'installation d'un *statu quo* prolongé qui finirait un jour par être brutalement remis en question, **il convient de privilégier une solution évolutive mais clairement déterminée. Les préconisations faites en ce sens par le récent rapport de l'inspection générale de l'administration devront être mises en œuvre avec opiniâtreté dans les prochaines années.** Elles visent à conjuguer les points forts respectifs des deux logiciels (ergonomie et confort d'utilisation pour l'enquêteur de premier niveau pour LRP-GN, robustesse du modèle de structuration et de partage collectif des données pour LRP-PN) en réutilisant les modules existants, dans le cadre d'une technologie unique.

Ces développements peuvent sembler quelque peu techniques et fastidieux, mais l'enjeu concret – une fois tous les 15 ans environ – du remplacement et de la modernisation du principal outil de travail quotidien des dizaines de milliers de policiers et de gendarmes qui établissent des procédures judiciaires et administratives est plus fort que bon nombre de

⁴² Qu'il s'agisse du Traitement des procédures judiciaires (TPJ), base de recherche criminelle commune à la police et à la gendarmerie en voie de déploiement et constitue la fusion modernisée des fichiers d'antécédents judiciaire et de recherche criminelle STIC (police) et JUDEX (gendarmerie) ; du Fichier des objets et véhicules signalés (FOVES) qui procède d'une mutualisation de bases actuellement utilisées par les deux forces de sécurité intérieure ; des bases statistiques de la police nationale ; du système CASSIOPEE du ministère de la Justice selon la nomenclature NATINF, cette dernière fonctionnalité étant attendue de longue date pour répondre aux critiques formulées contre l'absence de mise à jour des fichiers de police à partir des décisions judiciaires.

⁴³ Le « guidage » fournit aux enquêteurs l'accès à des procès-verbaux normalisés qu'il suffit ensuite de renseigner à partir des éléments du cas d'espèce. Il permet subséquemment la création rapide de tout un ensemble de documents reprenant ces éléments, ainsi que l'alimentation semi-automatique de la base de Traitement des procédures judiciaires (TPJ) en évitant la double saisie des informations : gain de temps et suppression des erreurs de re-saisie.

⁴⁴ Contrairement aux choix techniques de pré-formatage préalable de l'information retenus par la police nationale, les formulaires de LRP-GN contiennent des balises informatiques (format XML) permettant la transmission des éléments requis pour alimenter la base TPJ, FOVES et CASSIOPEE.

polémiques relatives à la sécurité qui émaillent d'ordinaire le débat public. Un tel chantier au long cours nécessite un suivi attentif de la part des autorités de tutelle et l'octroi des moyens financiers nécessaires, nonobstant le contexte budgétaire.

2.2.4 La dématérialisation des procédures

Au regard des obligations du code de procédure pénale, on peut estimer à un peu plus de 50 millions⁴⁵ le nombre de feuillets dressés chaque année sur papier par les officiers et agents de police judiciaire. Mais ce volume déjà considérable doit être multiplié par les nombreuses copies exigées pour chaque dossier. C'est dire l'importance de cet aspect sur bien des plans, notamment logistique et budgétaire.

Etape ultime de l'optimisation rendue possible par l'informatisation de la rédaction des procédures, la voie de la dématérialisation numérisée – qu'ont commencé à explorer police et gendarmerie nationales – s'impose aussi bien comme un vecteur de simplification et de rationalisation des procédures que comme une opportunité de maîtriser les coûts élevés générés aujourd'hui par le traitement de ce support papier.

Il faut désormais rechercher la suppression d'une partie des tâches matérielles liées à la gestion physique de ces documents, qu'il s'agisse des unités de reproduction et de transmission à l'autorité judiciaire ou des unités redondantes de conservation par stockage et archivage papier. Une application de stockage et archivage numérique des procédures clôturées est à ce titre en cours de développement par le ST(SI)².

Différentes expérimentations de dématérialisation partielle par numérisation des procédures judiciaires ont été lancées ces dernières années, après accord entre les autorités judiciaires et les services ou unités d'enquête. Par exemple, celle impliquant la gendarmerie dans le ressort des tribunaux de grande instance d'Angoulême et de Poitiers et de la cour d'appel de Rouen, et prévoyant la transmission par messagerie de la procédure non signée en format numérique, tout en conservant parallèlement l'envoi obligatoire de la procédure « papier ».

A la suite, un protocole-cadre a été signé le 11 décembre 2008 entre le directeur général de la gendarmerie nationale et le secrétaire général du ministère de la Justice, portant définition des « principes et modalités nécessaires à la transmission aux parquets, en format numérique, des procédures d'enquête établies par les unités de gendarmerie ». Ce texte constitue désormais la référence pour les transmissions dématérialisées de la gendarmerie sur l'ensemble du territoire.

Aux mêmes fins, la préfecture de police a engagé en octobre 2009 dans le département des Hauts-de-Seine la transmission numérisée des avis de placement en garde à vue et des demandes de réquisitions par extranet sécurisé à la permanence du parquet, avec des résultats satisfaisants en termes de diminution du nombre de communications téléphoniques suspendant la poursuite des investigations, de raccourcissement des délais d'attente pour les enquêteurs et d'accroissement de la proportion des procédures traitées en temps réel.

Depuis fin 2009, en étroite concertation avec les magistrats du tribunal de grande instance de Créteil, la préfecture de police expérimente la dématérialisation des procédures conclues en vaines recherches. Une dynamique s'est créée localement puisque, depuis le début 2011, l'expérimentation a été étendue à la dématérialisation d'un certain nombre d'actes relevant de procédures judiciaires dans lesquelles le mis en cause doit être déféré.

⁴⁵ Données estimées sur la base des 3,447 millions de procédures établies en 2010, multipliées par le nombre moyen de feuillets (14,6), essentiellement des procès-verbaux, nécessaires pour chaque procédure. Cette évaluation tient compte de la variation habituelle du nombre de feuillets constatée par type d'affaires en fonction de leur gravité, du placement ou non en garde à vue d'auteurs présumés, de leur élucidation, etc.

A court terme, cette expérimentation est porteuse d'un projet consistant dans la dématérialisation de l'exemplaire de procédure dit « B », qui est la copie conforme de la procédure transmise au parquet. Sur la seule circonscription-pilote de L'Hay-les-Roses, on estime que l'opération concernerait 1 500 feuillets de procédures par semaine et aboutirait à une économie directe de 6 800 € par an. Appliqué à l'ensemble des 85 circonscriptions de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, les économies induites dépasseraient 800 000 € annuels, sans compter les effets positifs indirects en espace de stockage ou en ressources humaines.

Non seulement ces dispositifs procurent des « gains de productivité » et d'accélération du traitement matériel des procédures, mais contribuent de manière significative à l'amélioration des conditions de travail des intervenants de toute la chaîne judiciaire et au renforcement du contrôle et de la qualité des procédures d'enquête.

Mais ces progrès, assez épars et variés dans leurs modalités comme dans leur champ d'application, tiennent encore beaucoup à la conjugaison pionnière de bonnes volontés localisées. Il y a donc là un axe majeur à consolider méthodiquement pour la prochaine décennie. **Dans la perspective d'un soutien plus intense et de l'émergence de solutions techniques normalisées, une équipe-projet nationale et interministérielle associant magistrats, policiers, gendarmes, hauts fonctionnaires et informaticiens pourrait être créée et se voir confier un rôle d'animation, de coordination, de programmation et de suivi.**

Parmi les objectifs mobilisateurs réalistes pouvant être retenus, celui du « zéro papier à l'horizon 2015 » pour les procédures de délinquance de masse conclues en vaines recherches après recueil de plainte et, le cas échéant, investigations techniques sans résultat, devrait être recherché. La numérisation comporterait la signature électronique du plaignant et de l'OPJ ou APJ sur les documents concernés, un stockage informatique du dossier permettant l'alimentation immédiate des bases opérationnelles et la transmission numérique du dossier au parquet une fois les recherches considérées comme vaines.

Le récépissé de dépôt de plainte, utile pour certaines démarches d'indemnisation en assurance pourrait de surcroît être adressé par messagerie électronique sur le site personnel du plaignant. Corrélativement, en cas de vaines recherches, ce dernier serait informé par la même voie de la transmission du dossier à la justice, avec la précision de la réouverture possible à tout moment des recherches en cas de fait nouveau porté à la connaissance des enquêteurs ou recueilli par eux à l'occasion d'une affaire tierce.

Un tel dispositif serait parfaitement compatible avec le dispositif de pré-plainte en ligne décrit ci-dessous.

2.2.5 Le développement rapide d'un dispositif de pré-plainte en ligne

La qualité du service rendu aux victimes d'infractions à la loi pénale dans leur démarche de plaignants a connu un progrès significatif avec l'instauration en 2000 du principe dit « du guichet unique » (art. 15-3 du code de procédure pénale) : celui-ci fait obligation à la police judiciaire de recevoir les plaintes des victimes d'infractions, même lorsqu'elles sont déposées dans un service territorialement incompétent.

Certes, ce principe souffre parfois de stratégies locales regrettables, mais les logiciels pour l'heure artisanaux de redistribution des plaintes en fonction du lieu de commission des faits permettent de mesurer le chemin parcouru. Le logiciel TPJ disposera d'une fonctionnalité intégrant pleinement le principe du guichet unique. En redistribuant systématiquement les faits par lieu d'infraction, il fiabilisera les statistiques opérationnelles à la disposition des chefs de service et, accessoirement, supprimera toute désincitation défavorable à la qualité de l'accueil.

C'est avec un souci identique de simplification des démarches que doivent accomplir les usagers qu'une expérimentation de pré-plainte en ligne a été initiée par le ministère de l'Intérieur. Ce télé-service autorisé le 29 octobre 2008 permet à la victime ou à son représentant légal d'effectuer une déclaration via Internet pour des faits d'atteintes aux biens contre auteur inconnu et de conclure un rendez-vous auprès du service de police ou de l'unité de gendarmerie de son choix pour signer la plainte ainsi pré-formatée.

Depuis son lancement dans deux puis quatre départements, cette expérimentation offre une fiabilité technique globalement satisfaisante, 90 % des usagers y ayant eu recours ayant fait part de leur satisfaction. Certes, l'expérimentation n'a pour l'instant concerné qu'1% des faits éligibles. Mais le décollage d'un tel dispositif ne sera véritablement possible et opportun qu'une fois les logiciels LRP-PN et TPJ installés en régime de croisière, et l'ensemble des logiciels articulés entre eux.

A ce stade, la pré-plainte en ligne n'est ouverte qu'à des infractions n'exigeant aucun acte d'investigation d'urgence, notamment de police technique et scientifique.

Sous certaines conditions, le champ d'application de la pré-plainte pourrait s'élargir à l'avenir, voire, pour un nombre limité de contentieux pénaux, évoluer vers un dépôt complet de plainte en ligne.

Mais des conditions strictes sont requises, tout particulièrement l'identification certaine du plaignant par une signature électronique, la création d'un espace Internet hautement sécurisé et la mise au point d'un interfaçage complet entre cette application et les logiciels de traitement des procédures utilisés par les services enquêteurs.

Aux mêmes conditions, le dispositif pourrait s'enrichir d'un module de déclaration en ligne des pertes de documents administratifs.

Mais une telle orientation n'est envisageable, s'agissant de procédures entraînant des conséquences juridiques importantes, que si une supervision étroite par les services d'enquête reste effective de façon à contrôler les déclarations frauduleuses ou imaginaires, et si le plaignant demeure disponible pour être éventuellement auditionné par l'enquêteur.

Par ailleurs, dans l'espace internet sécurisé auquel chaque justiciable pourrait accéder au moyen de sa signature électronique, ce dernier pourrait suivre l'état d'avancement des procédures le concernant, sans qu'il ait pour autant un accès direct aux actes de la procédure.

Cette voie de modernisation du service public de la police judiciaire pourrait à terme s'accompagner de la **mise en place subsidiaire d'un accueil téléphonique accessible sur une large plage horaire**, dans des ressorts territoriaux élargis permettant de disposer de capacités d'interprétariat et permettant d'orienter le requérant vers la démarche juridique la mieux adaptée à sa situation ou de l'aider à renseigner les formulaires mis à sa disposition en ligne.

Certains pays voisins comme l'Espagne sont allés plus loin en intégrant traitement de l'urgence et plaintes judiciaires au sein de **plates-formes téléphoniques interopérables ouvertes 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7**. Points d'entrée dématérialisés au sein du service public de sécurité publique, ils orientent le requérant soit vers le centre de gestion de l'intervention urgente, soit vers la pré-plainte ou la plainte en ligne en lui fixant un rendez-vous au sein d'un service de police ou d'une unité de gendarmerie. En tout état de cause, une gradation des possibles est ouverte en fonction d'un arbitrage fin à réaliser entre synergies, coûts de gestion et besoins réellement exprimés par le public.

2.2.6 La nécessaire création d'un véritable système d'information de la chaîne pénale

A ce jour, il n'existe pas encore de système d'information couvrant l'intégralité de la chaîne pénale police/gendarmerie/justice. C'est particulièrement regrettable à plusieurs

titres : pour avoir une connaissance exhaustive de l'ensemble de la criminalité et de la délinquance, pour permettre à chaque acteur de mieux orienter son action par un pilotage opérationnel plus précis et au titre de la transparence démocratique due au citoyen et à ses représentants.

L'expression « chaîne pénale » est employée par convention ou commodité pour désigner tout le fil d'une procédure de police judiciaire. Les auteurs ne méconnaissent nullement que l'acte de juger soit gouverné par un principe de décision circonstancié et souverain, qui n'en fait pas le simple maillon aval d'une chaîne, qui serait automatiquement déterminé. A l'inverse, l'indépendance de la justice, celle-ci étant rendue au nom du peuple français, apparaît pleinement compatible avec la constitution d'une capacité de mesure du niveau de la délinquance et de la réponse pénale qui y est apportée, par ressort géographique et par catégorie de phénomènes.

Après de nombreuses années ponctuées par des travaux préparatoires incontournables, la création d'un tel système d'information devient envisageable : les nomenclatures respectivement utilisées par la police, la gendarmerie et la justice ont été rendues compatibles ; la fusion et la refonte complète des fichiers d'antécédents judiciaires de la police (STIC) et de la gendarmerie (JUDEX) dans une nouvelle application appelée « Traitement des procédures judiciaires (TPJ) » sera effective en 2012 ; les juridictions sont également sur le point d'adopter un nouveau système d'information dénommé CASSIOPEE.

Contrairement aux applications informatiques précédentes, la technologie de TPJ et de CASSIOPEE permettra de réaliser les interconnexions nécessaires à l'élaboration d'un système d'information statistique véritablement moderne et intégré pour l'ensemble de la chaîne pénale.

La volonté de mener sincèrement et le plus rapidement possible cette démarche à son terme au cours des prochaines années ne devra pas manquer, et ce, à tous les niveaux. La récente extension de compétences de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales est le gage que des impulsions seront prises, avec une construction, une lecture et une publication indépendante et scientifique des statistiques ainsi confectionnées.

Néanmoins, afin d'accélérer le mouvement, de baliser les étapes qui restent à franchir, et de déterminer un calendrier précis, **une lettre de mission pluri-annuelle pourrait être confiée conjointement aux inspections générales des services judiciaires d'une part, de la police et de la gendarmerie nationales d'autre part.**

Enfin, si les indicateurs rendus publics et relatifs à l'activité judiciaire des services de police et des unités de gendarmerie se sont fortement développés, notamment sous l'impulsion de l'Observatoire national de la délinquance, la publicité de la réponse pénale reste très perfectible, en fréquence comme en densité. Ainsi, l'indicateur dénommé « taux de réponse pénale » et communiqué à l'occasion des audiences solennelles de rentrée de chaque juridiction englobe t'il des réponses de nature très différente : peines d'emprisonnement avec ou sans sursis, peines d'amendes, alternatives aux poursuites, classements sans suite en opportunité.

Une véritable transparence justifie au contraire que **les indicateurs rendus publics concernent, par catégorie d'infraction et par ressort géographique, le délai global de la réponse pénale (enquête de police judiciaire + délai moyen de jugement), le niveau des peines prononcées et des peines effectivement exécutées, les peines alternatives, l'évolution des aménagements de peine, la mise en œuvre des peines planchers et l'évolution des mandats de dépôt à l'audience ou à délai rapproché.**

2.3 LES CONDITIONS D'UNE POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE TOUJOURS PLUS PERFORMANTE

Discipline essentielle pour éclairer et orienter les enquêteurs dans l'élucidation des affaires criminelles ou délictuelles, puis pour apporter des preuves matérielles dans le procès pénal, la police technique et scientifique (PTS)⁴⁶ a connu dans notre pays des progrès considérables depuis un quart de siècle, tant au plan des effectifs et des moyens qui lui sont consacrés que s'agissant des méthodes utilisées au quotidien.

La PTS française, forte de toutes ses composantes en police et en gendarmerie, occupe désormais une place de premier plan à l'échelon européen dans les résultats obtenus en terme d'identification d'auteurs de crimes ou de délits.

Ainsi, en à peine dix ans, la modernisation du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), fondée à la fois sur la numérisation, la relance de la signalisation des suspects et la qualité de l'alimentation en données, a permis de plus que quadrupler son apport aux enquêtes judiciaires : plus de 26 000 identifications de traces digitales et palmaires ont été enregistrées en 2010, contre moins de 6 000 en 1999. Alors qu'il fallait compter trois semaines de délai, l'empreinte digitale peut aujourd'hui être exploitée dans beaucoup de cas de figure pendant le temps de la garde à vue.

Pour sa part, le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), autre application criminalistique nationale commune à la police et à la gendarmerie, a permis – depuis l'extension de son champ de compétence décidée par la loi pour la sécurité intérieure de mars 2003 – quelque 44 500 rapprochements cumulés entre des traces ADN recueillies sur des scènes d'infraction et des individus déjà signalisés. Mais la PTS ne se limite pas à ces ressources emblématiques que sont le traitement des empreintes digitales et génétiques : médecine légale du vivant ou thanatologique, odorologie, balistique, analyse des matériaux ou détection de substances telles que les hydrocarbures, téléphonie, analyse des disques durs d'ordinateurs, traitement du signal, etc.

D'une manière générale, au-delà des réels motifs de satisfaction enregistrés ces dernières années, des progrès sont encore possibles, et il convient d'identifier les axes stratégiques dont la bonne ou moins bonne prise en compte au cours de la prochaine décennie conditionnera le niveau de performance de la PTS, en qualité comme en efficacité.

A l'inverse, il convient de rester lucide et de ne pas succomber aux excès de ce qui devient à certains égards une « mythologie » scientifique contemporaine. La PTS n'a pas réponse à tout. Si son apport est particulièrement important dans l'enquête judiciaire, la police technique et scientifique ne saurait renvoyer au magasin des accessoires usagés les méthodes classiques d'investigation que sont l'enquête de voisinage, les vérifications d'emplois du temps, les auditions et interrogatoires, les perquisitions, etc. : ceux-ci demeurent souvent indispensables pour la manifestation de la vérité. Il faut conjuguer et non opposer les éléments d'enquête, ainsi que les éléments de preuve.

2.3.1 La préservation d'un dispositif public composite mais dynamique

S'agissant de la PTS, police et gendarmerie nationales disposent l'une et l'autre de leur propre organisation centrale et territoriale, ainsi que de ressources autonomes en investigations criminalistiques. Chaque dispositif couvre l'ensemble du territoire national sur

⁴⁶ **La police technique** peut sommairement se définir comme l'ensemble des structures, des personnels et des méthodes mises en œuvre pour fixer l'état des lieux où se sont produits les crimes et délits, pour rechercher et identifier d'éventuelles traces ou indices, pour exploiter les éléments découverts grâce à des méthodes comparatives, et enfin pour identifier les personnes impliquées dans les faits. Sans être exclue du champ précédent, **la police scientifique** regroupe l'ensemble des structures, personnels et méthodes qui se dédient plus particulièrement à l'étude et à l'analyse en laboratoire des traces et indices matériels recueillis.

l'éventail des trois niveaux de police technique et scientifique⁴⁷ : des pratiques de base aux travaux en laboratoire les plus exigeants.

Cependant, au-delà d'une structuration propre à chaque force qui facilite la couverture des attentes de l'enquêteur, les dispositifs de PTS de la police et de la gendarmerie ont beaucoup d'éléments en partage : non seulement l'alimentation et l'exploitation des deux grandes applications criminalistiques (empreintes digitales et génétiques), mais aussi des programmes d'action, des protocoles de méthode, des marchés publics d'achat de matériels et de consommables, ou encore des travaux de recherches appliquées dans les domaines particulièrement techniques.

Le dispositif de la police nationale est le plus ancien, le plus étoffé et le plus sollicité en volume. Il est aussi le plus hétérogène et le plus complexe dans son organisation. Le réseau comprend environ 760 éléments : services centraux, régionaux, locaux, bases et unités techniques empruntant une dizaine d'appellations différentes). Plusieurs « têtes de réseaux » animent ces structures : les directions centrales de la police judiciaire, de la sécurité publique et de la police aux frontières au sein de la direction générale de la police nationale ; la direction de la police judiciaire de la préfecture de police ; l'institut national de police scientifique (INPS)⁴⁸.

La gouvernance de cet ensemble reste complexe, les préoccupations dissemblables des différentes structures pouvant ne pas toujours aboutir à des choix en phase parfaite. De même, la croissance significative ces dernières années du nombre des personnels, qui avoisine désormais 1 650, laisse subsister des statuts multiples : personnels actifs et personnels scientifiques (agents spécialisés, techniciens et ingénieurs)⁴⁹.

Un facteur d'unité réside dans l'autorité référentielle d'ordre « technique » – à bien distinguer d'une autorité organique ou même fonctionnelle – reconnue à la sous-direction de la police technique et scientifique (SDPTS) de la direction centrale de la police judiciaire pour l'ensemble de la police nationale. En outre, une forte mutualisation s'établit depuis une quinzaine d'années dans toutes les grandes agglomérations françaises, les services d'identité judiciaire de la SDPTS assurant des opérations criminalistiques pour le compte des services locaux de sécurité publique.

Le dispositif de la gendarmerie nationale repose, quant à lui, sur une colonne vertébrale constituée au niveau central par un pôle judiciaire (PJGN/SDPJ) dont relève l'Institut de recherche criminelle (IRCGN), qui a des attributions analogues à la fois à celles de la SDPTS et à celles de l'INPS.

Au niveau territorial, chaque groupement départemental dispose d'une brigade de renseignement et d'investigation judiciaire (BDRIJ), qui comprend des techniciens en identification criminelle (TIC). Les actes de 1^{er} niveau sont assurés par des TIC de proximité au sein des communautés de brigades ou des brigades autonomes. Les structures territoriales sont exclusivement servies par des gendarmes, beaucoup d'entre eux disposant de la qualité d'officier de police judiciaire.

Le caractère composite du dispositif global de PTS actuel résulte largement d'une construction empirique menée par à-coups, pas toujours marquée par le passé par une vraie

⁴⁷ On peut classer les actes de PTS en trois niveaux : le 1^{er} niveau est chargé des actes simples de PTS ; le 2^{ème} niveau comprend des actes plus spécialisés, notamment la gestion des scènes d'infraction les plus graves ; le 3^{ème} niveau rassemble des spécialistes et experts hautement qualifiés qui traitent des cas les plus complexes.

⁴⁸ Créé par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, cet établissement public administratif placé sous la tutelle administrative du ministère de l'intérieur pilote l'activité de six laboratoires de PTS répartis sur le territoire national.

⁴⁹ Les statuts et les conditions de travail (missions ; cadres d'emploi ; formation ; cadre juridique ; soutien logistique, immobilier ou d'habillement) ont été au centre de travaux paritaires approfondis ces derniers mois, afin d'anticiper sur l'évolution des métiers, des contraintes et des besoins.

concertation entre les acteurs. Néanmoins, il se caractérise par un maillage territorial dense, bénéfique pour les enquêteurs à travers la proximité, des conditions de travail facilitées avec les opérateurs de PTS, au service des meilleurs résultats possibles en termes opérationnels et procéduraux.

Contrairement aux fausses idées répandues par les feuilletons américains, ce ne sont pas les spécialistes de police technique et scientifique qui « mènent l'enquête », mais bien les officiers de police judiciaire, auxquels ils apportent leur concours. D'où l'importance d'un lien fort, étroit et confiant entre l'enquêteur et l'opérateur de PTS dans le cadre des investigations et cela, dès la phase initiale de constatation technique et de recherche de traces.

Dans les conditions actuelles, et sauf exception localement motivée, la constitution d'équipes mixtes police-gendarmerie de PTS n'apparaît pas comme pertinente. Et ce, qu'il s'agisse de constituer des équipes de PTS mêlant des opérateurs des deux institutions ou qu'il s'agisse de mettre à la disposition d'enquêteurs indifféremment policiers ou gendarmes des équipes de PTS homogènes issues de l'une ou l'autre des forces de sécurité intérieure. Une telle option généralisée serait génératrice de dysfonctionnements et d'inefficacité, qui pourrait compromettre gravement la dynamique engagée ces dernières années.

Dans les départements de forte activité judiciaire, les opérateurs PTS de la police comme de la gendarmerie sont extrêmement sollicités au quotidien ; leurs habitudes de travail avec les enquêteurs facilitent à tous égards la conduite des opérations sur le terrain. Il s'ensuit que c'est dans ces zones que les opérateurs et spécialistes de PTS de la police et de la gendarmerie nationales accaparés par leurs missions se connaissent le moins. Dans ces conditions, la mixité n'est pas envisageable et n'apporterait rien.

Dans les départements de moindre activité judiciaire, la pression moins forte est compensée par la faible densité du réseau des opérateurs de PTS ; la répartition géographique vise alors principalement à garantir une couverture équitable du ressort et des délais d'intervention limités sur scène d'infraction. Une réduction des effectifs disponibles compromettrait ces exigences de réactivité. Dans ce contexte, les rencontres et échanges entre opérateurs de PTS de police et de gendarmerie sont réguliers et favorisent, le cas échéant, le prêt croisé de matériel. Dans ces départements, l'émergence d'arrangements locaux, comme c'est par exemple déjà le cas dans la Creuse, peut renforcer le partenariat sans pour autant menacer l'efficacité des dispositifs opérationnels.

En matière de PTS, une trop grande concentration des moyens contreviendrait aux impératifs de rapidité d'exécution, si ce n'est des constats, tout au moins des mesures conservatoires préservant l'intégrité des traces et indices.

D'une manière générale, sous peine de graves conséquences, la force du binôme enquêteur – opérateur de PTS ne doit nulle part être compromise tout au long de la chaîne criminalistique, aussi bien au stade initial d'exploration de la scène d'infraction que dans les phases ultérieures d'exploitation des traces et indices recueillis, dans les laboratoires ou les services spécialisés.

Par ailleurs, la création d'une direction unique de la police technique et scientifique pour tout le champ de la sécurité intérieure est régulièrement avancée comme la solution qui ferait disparaître les difficultés suscitées par le caractère composite du dispositif français de PTS. Si la constitution d'un bloc monolithique apparaît à certains toujours plus simple et plus commode que le recours au fonctionnement en mode fédératif, la lourdeur et la rigidité d'un tel dispositif serait source de bien d'autres difficultés et dysfonctionnements.

Dans un horizon prévisible, il convient plutôt de **privilégier la mise en place auprès du directeur général de la police nationale d'une unité légère chargée de coordonner et d'animer ce secteur d'activité, en étroite liaison avec les directions centrales, la préfecture de police et l'INPS.**

Cette unité et son équivalent au sein de la gendarmerie nationale constitueraient les deux piliers du Comité national de coordination police-gendarmerie en matière de PTS⁵⁰. Ils assureraient en outre conjointement le secrétariat général du Conseil supérieur de la police technique et scientifique, créé par décret du 25 mars 1992 et associant le ministère de la justice, qui ne s'est plus réuni depuis cinq ans et dont le texte fondateur doit être réécrit compte tenu des évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis son entrée en vigueur. Ces instances devraient tout particulièrement tenir et diffuser un répertoire des ressources hautement spécialisées, par définition rares et non déconcentrées.

Une autre suggestion récurrente de réforme voudrait que l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale soit rattaché, en tout ou partie, à l'institut national de police scientifique. Une telle opération est vivement déconseillée pour les temps qui viennent, car elle serait génératrice de perturbations et de dysfonctionnements de nature à affecter les performances du secteur criminalistique sans pour autant entraîner des gains substantiels en ressources humaines ou matérielles, dans un domaine où les moyens même additionnés apparaissent actuellement encore insuffisants pour répondre à tous les enjeux de la sécurité intérieure.

2.3.2 Un essor dans le traitement de la délinquance de masse à consolider

Longtemps, la PTS française a concentré l'essentiel de ses spécialistes et ressources sur le traitement des affaires les plus graves, du vol à main armée à l'homicide, du terrorisme au viol. C'est véritablement à partir de 1995, avec l'instauration d'une police technique de proximité, que la police nationale a commencé à généraliser la couverture par l'investigation technique des infractions relevant de la délinquance de masse : de nombreux services et bases techniques locaux sont créés au sein des commissariats et directions départementales de sécurité publique.

Dans le même temps, la gendarmerie nationale développait son propre maillage territorial en spécialistes criminalistiques, accroissant le nombre de ses techniciens d'investigation criminelle et mettant en place les brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires.

Une étape supplémentaire est franchie, cette fois en commun par la police et la gendarmerie, avec l'engagement en janvier 2008 d'un plan triennal d'amélioration des performances de la PTS dans la lutte contre la délinquance de masse. La mise en œuvre de ce plan comportant 34 mesures, aussi bien de méthode que de ressources, a largement contribué à la montée en puissance et au surcroît d'efficacité déjà signalés des deux grands systèmes criminalistiques digitaux et génétiques.

Cependant, les efforts doivent être poursuivis, le dispositif demeurant à un certain nombre d'égards incomplet ou fragile aux différents niveaux de la chaîne criminalistique. Sa consolidation est indispensable et doit prioritairement viser l'amélioration des pratiques au quotidien, y compris par la programmation progressive d'un renforcement des moyens alloués tant sur le plan des ressources humaines⁵¹, quantitativement ou en termes de qualifications, qu'au niveau des équipements.

⁵⁰ Le Comité national de coordination et de suivi (CNCS) a été créé à l'occasion du Plan d'action pour la PTS de janvier 2008. Co-piloté par deux experts de la PTS de la police et de la gendarmerie nationales, il a permis d'établir un dialogue permanent et constructif entre les deux forces, et se veut le garant de la rationalité et de la cohésion de la politique menée en la matière.

⁵¹ A titre de comparaison, on relèvera que la police du Grand Londres, qui équivaut approximativement à la région Ile-de-France, dispose de 430 examiners spécialisés ne se consacrant qu'à l'intervention technique et scientifique sur les scènes d'infraction, là où les moyens similaires de la police nationale s'élèvent à environ 280.

La systématisation des signalisations – dans le respect des limites fixées par les textes en vigueur – et de la couverture par l’investigation technique des scènes d’infraction restent des objectifs à atteindre. De même, des progrès sont encore possibles s’agissant des méthodes et des délais utiles de détection et de recueil des traces exploitables.

L’augmentation des capacités de traitement des traces biologiques par les laboratoires publics, quand bien même sa croissance a été forte ces dernières années, mérite encore d’être soutenue.

Parallèlement, le maintien d’un haut niveau de performance des grands systèmes de criminalistique nécessitera des investissements incrémentaux, aussi bien pour les fonctions d’alimentation que pour celles d’exploitation. **La modernisation technique du FNAEG et des équipements supplémentaires pour le FAED sont à rechercher.**

Les orientations de la police technique et scientifique de masse ne quitteront pas l’horizon mobilisateur des services de police et des unités de gendarmerie pour de nombreuses années. Si, encore une fois, il serait gravement erroné et illusoire de croire la PTS substituable à l’enquête et aux mesures de garde à vue ou de perquisitions, le contexte de réforme de la procédure pénale rend particulièrement impératif le développement complet de toutes les potentialités de la PTS, afin de mieux répondre à l’attente des victimes, de soutenir l’efficacité des investigations et de rendre plus solides les poursuites judiciaires. Des plans d’action concrets et réguliers, propices à l’établissement de nouvelles synergies entre police et gendarmerie, devront être déployés, assortis des moyens correspondants.

2.3.3 La prise en compte d’exigences croissantes

En raison de sa place dans le procès pénal, l’activité de police technique et scientifique se doit, sans doute plus qu’aucune autre, de veiller en permanence à être irréprochable tant dans son exercice que dans ses résultats. Plusieurs domaines prioritaires exigeront ces prochaines années une attention et un soutien plus forts encore des pouvoirs publics, tant ils influent d’une manière générale sur la qualité et les performances des prestations criminalistiques.

Tel est d’abord le cas de la formation, initiale et continue. Comme pour la procédure judiciaire, le domaine de la PTS requiert un investissement en formation significatif, constamment réactualisé et capable de suivre l’évolution des techniques comme des manifestations de la délinquance. Qu’il s’agisse d’apprentissage des données et méthodes de base, de qualification spécifique ou de remise à niveau, seuls des enseignements spécialisés garantissent la professionnalisation des opérateurs et plus encore des experts, leur capacité à assimiler et à respecter des protocoles pointilleux, à utiliser des matériels et produits exigeant des précautions d’emploi délicates en termes de signalisation et de révélation de traces.

Le niveau requis pour exploiter des équipements complexes ne cesse de s’élever, tout particulièrement dans les domaines informatique, électronique ou d’analyse physico-chimique. Une capacité de veille technique et de développement appliqué sont également nécessaires, afin de transférer dans le champ de la PTS des concepts et techniques parfois totalement nouveaux et originaux.

La formation de PTS a ceci de spécifique qu’elle s’inscrit dans une double logique. Comme pour les autres domaines, la qualité et l’adaptation de la formation jouent sur le niveau de compétence, d’efficacité, voire de motivation des personnels concernés – la compréhension profonde de leur logique aide au respect de méthodes et protocoles parfois fastidieux. Mais, en PTS, la qualification apportée par la formation participe aussi directement du crédit accordé par les tiers aux résultats ; les normes légales, européennes ou nationales, intègrent de manière particulièrement précise cet impératif.

Bien que le niveau général de contrainte budgétaire soit de plus en plus pressant, le recours croissant à la PTS et le perfectionnement de celle-ci rendront nécessaire au cours de la prochaine décennie une **augmentation corrélative du financement de la formation des acteurs de tous les niveaux des chaînes criminalistiques**, à la hauteur des enjeux. Cette préoccupation devrait se concrétiser dès le prochain plan triennal d'action en faveur de la PTS, en ayant recours à des méthodes novatrices comme, par exemple, l'entraînement des opérateurs et spécialistes sur un logiciel de simulation des scènes d'infraction.

Par ailleurs, le fonctionnement des dispositifs internes de formation à la PTS pourrait être amélioré sur plusieurs points.

S'agissant de la police nationale, le **Centre national de formation (CNF) de la sous-direction de la police technique et scientifique (direction centrale de la police judiciaire), situé à Ecully (Rhône), devrait être reconnu comme organisme de formation à part entière**, dans le contexte du dispositif d'accréditation, et délivrer à ses stagiaires des formations validantes.

Concernant la gendarmerie nationale, le rattachement de la formation PTS dispensée par les structures du Centre national de formation de police judiciaire (CNFPJ) de Fontainebleau au Pôle judiciaire récemment créé et auquel l'IRCGN est rattaché contribue à renforcer la cohérence et l'efficacité.

Des progrès sont souhaitables en matière d'harmonisation police-gendarmerie des prestations de formation des acteurs territoriaux de PTS, avec pour objectif la délivrance d'une formation similaire en matière d'actes élémentaires de PTS tant dans les écoles d'élèves-gendarmes que dans les écoles d'élèves-gardiens de-la-paix.

Dès aujourd'hui et pour plusieurs années, l'assurance qualité est la seconde priorité majeure de la PTS. Une décision-cadre du Conseil de l'Union Européenne du 30 novembre 2009 impose en effet l'accréditation des laboratoires publics et privés œuvrant dans le domaine des empreintes génétiques et digitales, notamment lorsque les résultats des analyses ou examens sont destinés à être utilisés dans le cadre d'une procédure pénale internationale⁵². Ces méthodes criminalistiques sont spécialement visées dans la mesure où elles garantissent l'identification formelle d'un individu.

L'application du standard de norme correspondant à l'accréditation prévu par la décision européenne sera exigée des Etats membres dès novembre 2013 s'agissant de l'ADN et dès novembre 2015 pour les données papillaires⁵³.

Outre les laboratoires privés, sont concernés non seulement les laboratoires publics de l'institut national de police scientifique (INPS) et de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), mais aussi les plateaux techniques des services de police et des unités de gendarmerie : respectivement les services d'identité judiciaire et services locaux de police technique pour la police, les cellules d'investigations criminelles des brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires pour la gendarmerie.

⁵² Les « activités » visées par la décision-cadre sont celles réalisées « dans un laboratoire, dans le cadre de la détection et de la recherche de traces sur des objets, de l'élaboration, de l'analyse et de l'interprétation des preuves scientifiques dans le but d'obtenir des avis d'experts ou d'échanger des preuves scientifiques ».

⁵³ S'agissant de la biologie moléculaire et de la dactylotechnie, l'unité automatisée de génotypage de l'INPS s'est déjà vu accréditer en 2010 par le comité français d'accréditation (COFRAC) ; l'institut, qui dispose d'un « coordonnateur qualité » à plein temps au niveau central et d'un « responsable qualité » dans chacun de ses laboratoires avec des « correspondants qualité » dans chaque section, prépare l'accréditation en traces biologiques pour 2011. L'IRCGN, pour sa part, est déjà accrédité par le COFRAC pour 114 méthodes d'essai couvrant 80% de ses activités, dont celles assurées par le département « empreintes digitales » et celles en détermination des profils génétiques « individus ». Son département « biologie » est proposé à l'accréditation courant 2011.

Bien que la décision-cadre ne prévoit l'application de l'accréditation qu'aux seules analyses de laboratoire et non aux investigations techniques réalisées *in situ*, sur les « scènes d'incident ou d'infraction », une possible évolution future des textes sur ce point justifie de s'inscrire dans une démarche globale, en prévoyant une normalisation des constatations en amont des activités de laboratoires, dans la mesure où elle peut conditionner la qualité des résultats.

Pour parvenir à l'accréditation de ses plateaux techniques départementaux dans les meilleures conditions possibles de délai et de coût, la gendarmerie nationale a formalisé un programme d'action fondé sur le principe de reconnaissance de l'IRCGN en tant que « laboratoire principal » et celle des plateaux techniques des CIC en tant que « laboratoires auxiliaires ». De la sorte, l'accréditation pourra être obtenue d'un seul tenant pour l'ensemble des sites déconcentrés dès lors que l'organisme accréditeur aura : analysé et validé le processus général matérialisé par un manuel départemental de qualité ; contrôlé les méthodes d'essai de l'IRCGN ; contrôlé la formation délivrée aux spécialistes concernés ; vérifié sur un échantillon de sites la mise en œuvre stricte de ces procédures ; vérifié le respect des normes d'hygiène, de sécurité et d'isolement par les équipements et locaux.

L'objectif d'une accréditation multi-sites est également celui privilégié par la police nationale, l'intérêt de la normalisation des méthodes se conjuguant à celui des économies d'échelle – le coût d'une accréditation COFRAC s'élevant en moyenne à 13 000 € par site audité.

L'assurance-qualité n'est pas qu'une procédure : les travaux immobiliers et les investissements matériels requis sur les plateaux techniques ont des incidences budgétaires incontournables, sans compter les ressources humaines exigées pour satisfaire à la vérification constante du processus qualité.

En conséquence, la tentation pourrait être forte d'agir comme l'ont fait les autorités anglaises, en privatisant intégralement la dimension « laboratoires » et, dans une large mesure, les travaux sur plateaux techniques, de manière à transférer la charge de l'investissement sur le secteur privé.

Mais le déséquilibre de la stratégie britannique l'a privé d'une partie des gains attendus : faute de concurrence entre laboratoires publics et privés, les services de police londoniens se font facturer 40 livres (soit environ 48 €) chaque analyse sur signalisation génétique destinée à alimenter leur fichier d'empreintes génétiques, alors que le développement mixte de capacités publiques et privées en France a permis d'y stimuler la concurrence en stabilisant le coût moyen autour de 17 € l'analyse, soit une division par vingt en dix ans. L'écart de prix constaté dans le traitement des traces d'ADN recueilli entre la France et l'Angleterre est encore plus élevé, de l'ordre de 150 € par analyse. De la même façon, le choix d'externaliser un grand nombre de travaux sur plateaux techniques comme les révélations physico-chimiques de traces papillaires s'est révélé coûteux chez nos voisins anglo-saxons.

Si l'externalisation partielle peut se révéler intéressante sur certains segments d'analyses, le maintien d'un secteur public fort capable de peser réellement sur le marché est à privilégier. Seul un dispositif public de pointe est capable de couvrir un large éventail de disciplines criminalistiques, notamment sur les segments nouveaux ou d'emploi rare dont la rentabilité financière pour le secteur privé n'est pas avérée.

En outre, dans un domaine où il convient de tenir compte des renversements de priorités consécutifs aux développements de certaines enquêtes parfois au jour le jour, la proximité plus grande des laboratoires publics avec les enquêteurs est le gage d'une réactivité supérieure.

2.3.4 Des secteurs de recherche appliquée à privilégier

La police technique et scientifique est intrinsèquement mue par un principe d'adaptation et de progrès. D'abord, parce que la preuve scientifique, et reconnue comme telle, doit être établie avec les moyens les plus sûrs du moment ; ensuite, parce que la police judiciaire doit se trouver en phase avec les mutations technologiques qui transforment nos modes de vie et éveillent constamment l'imagination des malfaiteurs ; enfin, parce que, placée au carrefour des sciences, la criminalistique n'a jamais manqué de tirer parti des avancées qu'elles ont connues.

Science appliquée, la criminalistique a vu de nombreuses fois ses méthodes bouleversées voire « révolutionnées » par les progrès scientifiques, au service de l'efficacité des investigations : récemment, par exemple, s'agissant des progrès de la biologie moléculaire, de la microscopie électronique, ou de l'informatique.

Ce principe ne peut se concrétiser que par le truchement d'une veille permanente et d'une implication forte dans des actions de recherche appliquée dans les secteurs les plus prometteurs, susceptibles de produire des avancées dans l'identification humaine ou matérielle.

Paradoxalement, le principal champ de recherche appliquée actuel est sans doute, par la variété et la fréquence de ses applications possible, la reconnaissance automatisée par l'image. Définie comme l'identification d'un ou d'une inconnue (auteur, complice ou témoin) à partir d'un support le représentant et dont disposent les enquêteurs de police judiciaire, la reconnaissance automatisée par l'image peut être établie à partir d'un enregistrement de vidéoprotection, d'une photographie même prise à partir d'un téléphone portable (les terminaux dotés d'une telle fonction se généralisent), mais aussi de toutes les images diffusées via l'Internet (des réseaux sociaux aux sites pédo-pornographiques les plus confidentiels), sans oublier les portraits-robots établis à l'aide de logiciels de plus en plus pointus par les spécialistes de la police technique et scientifique à partir des témoignages recueillis.

Si grâce à la photographie, le visage humain est devenu dès la seconde moitié du 19^{ème} siècle un moyen fondamental d'identification, le champ des possibles n'est pas épuisé. La comparaison directe entre un cliché disponible et une personne arrêtée demeurera fondamentale, mais **l'identification par reconnaissance du visage humain « à distance » ou « par comparaison sur grande série » s'impose comme un enjeu majeur.**

Dans la société contemporaine, l'image omniprésente est susceptible de constituer un indice judiciaire à chaque instant en tant qu'échantillon de comparaison exploitable. La base de comparaison est fournie par la documentation criminelle relative aux personnes mises en cause dans une affaire judiciaire et signalisées en application du code de procédure pénale. La photographie numérisée est ainsi fréquemment associée aux profils individuels d'antécédents judiciaires (annexe « Canonge » du STIC et JUDEX), ainsi que, désormais, au fichier des empreintes digitales⁵⁴.

Les progrès fulgurants de la reconnaissance automatisée par l'image ces dernières années ont donc été pris en compte dans l'élaboration de la nouvelle application fondamentale de traitement des procédures judiciaires (TPJ) commune à la police et à la gendarmerie, récemment entrée en vérification de service régulier. Le moteur de reconnaissance automatisée intégré à cette application permet donc d'établir des comparaisons entre chaque image (de personne connue ou inconnue) recueillie à l'occasion

⁵⁴ En Avril 2010, le fichier Canonge de la police nationale rassemblait environ 2,4 millions de clichés issus des bases régionales. Le protocole de reprise de TPJ a prévu d'en conserver 70 %, soit environ 1,7 millions. Le FAED inclut les photographies (de face, de trois-quarts et de profil) de 393 000 personnes ayant fait l'objet d'une mise en cause délictuelle ou criminelle. Mais les deux logiciels, non interconnectés, se recourent sans doute très largement.

d'une enquête pénale et l'ensemble du fond de référence photographique, là où l'œil humain ne peut balayer que des échantillons de taille très limitée. En revanche, le degré de certitude de l'identification est beaucoup plus faible que pour les empreintes digitales ou génétiques, où le taux d'erreur est infinitésimal : la reconnaissance automatisée fournit essentiellement une assistance à la sélection et à la comparaison physiologique dans un fonds inexploitable élément par élément.

Alors que jusqu'ici, l'usage de l'image numérisée a été marqué par des progrès largement empiriques ou sectoriels, **le développement rationnel des cas de recours à la reconnaissance automatisée par l'image passe désormais par la création d'une véritable base nationale des photographies, à l'instar des fichiers nationaux d'empreintes digitales et génétiques.**

Dans le respect des mêmes règles, à savoir la limitation de la signalisation aux personnes judiciairement mises en cause, ainsi que la possibilité d'une comparaison sans conservation du profil photographique des personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants, il importe de tirer toutes les potentialités des avancées technologiques permises par les logiciels de comparaison photographiques, qui peuvent désormais gérer des angles d'incidence croissants. La base nationale commune à la police et à la gendarmerie permettra une exploitation centralisée des photographies anthropométriques et leur comparaison avec les images-traces recueillies dans le cadre des enquêtes judiciaires.

Outre la limitation des redondances (comme aujourd'hui STIC-FAED), **la création d'une base nationale unique facilitera aussi, par des fonctionnalités de traçabilité des interrogations, le respect des garanties légales.**

Comme toujours, l'enjeu n'est pas seulement technique, et le déploiement d'un tel dispositif n'a de sens qu'accompagné par un ensemble de mesures de formation garantissant le niveau de qualité des prises de vue anthropométriques, le degré de fiabilité des identifications préalables (contrairement à l'empreinte digitale ou numérique, un profil individuel comprend en général plusieurs photographies, parfois prises à des années de distance) et le développement des normes de qualité et de réglage des caméras de vidéoprotection.

D'autres secteurs de police technique et scientifique sont également prometteurs et méritent un investissement actif.

Parmi ceux-ci figure l'**identification d'une personne à partir de sa signature vocale** : ce mode d'identification peut être primordial dans certaines affaires judiciaires, notamment de criminalité organisée ou spécialisée telles que les revendications d'attentats, les demandes de rançon, ou les surveillances impliquant des interceptions téléphoniques, dans lesquelles les enquêteurs disposent d'un échantillon vocal du criminel.

L'**exploitation des traces olfactives** est également un secteur dans lequel les possibles applications criminalistiques ne manquent pas : détection et caractérisation de stupéfiants, d'explosifs, d'accélérateurs incendiaires, traces de la présence d'une personne ou d'un cadavre en un lieu donné.

Les projets de recherche menés par le secteur privé dans le domaine de l'« ADN Rapide » peuvent être considérés comme potentiellement les plus révolutionnaires du moment, même s'ils sont encore virtuels. L'horizon de recherche est de mettre à la disposition des enquêteurs un équipement portatif permettant de procéder directement sur site à la détermination d'un profil génétique à partir d'un prélèvement sur une personne ou d'une trace biologique. La miniaturisation de la chaîne d'analyse et la présence des réactifs associés, ainsi qu'une interface numérique à distance pourrait à terme permettre une comparaison avec le FNAEG en 1 heure. Bien évidemment, le coût probable très élevé d'un tel dispositif en limiterait l'emploi aux affaires dont la gravité et le facteur temps le justifient.

D'autres domaines comme l'investigation numérique sur différents supports – en lien avec le développement des *ordiphones* et des tablettes électroniques dans le grand public – la biométrie et les nanotechnologies sont aussi des champs d'exploration d'ores et déjà pris en compte par le ministère de l'Intérieur : le service des technologies de la sécurité intérieure ST(SI)² établit à cette fin des partenariats avec le monde industriel et universitaire.

Mais le rythme et la transversalité du progrès technique sont tels qu'il est probable que les champs susceptibles d'engager la PTS moderne dans de nouveaux et déterminants progrès au cours de la prochaine décennie ne soient pas tous à ce jour détectés.

GROUPE 3

L'ORGANISATION TERRITORIALE
DE LA SECURITE INTERIEURE

En moins de dix ans, la sécurité intérieure a connu, en plus d'une activité opérationnelle particulièrement intense, des changements importants dans son organisation territoriale. Ceux-ci sont symbolisés par les mouvements de redéploiement opérés en 2003-2005, les différentes étapes du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, la création de la police de l'agglomération parisienne en 2009, puis le remodelage de la couverture des agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Marseille. Ces grandes étapes se prolongent par le développement au long cours d'une multitude de coopérations renforcées entre les deux forces.

Tout en approfondissant les enjeux et l'évaluation du rapprochement police-gendarmerie entamé en 2002 et en esquissant les perspectives souhaitables, les développements qui suivent s'inscrivent dans l'horizon du maintien en France de deux forces de sécurité intérieure étatiques distinctes, l'une civile et l'autre militaire. Si elles préconisent des collaborations concrètes et renforcées entre police et gendarmerie nationales et si elles annoncent de nouvelles étapes à franchir en matière de cohérence ou de suppression de doublons, les propositions formulées ne sauraient donc être interprétées comme tendant à recommander ou préfigurer une quelconque forme de fusion des deux forces. Et l'on peut regretter que le spectre de la « fusion » soit trop souvent brandi comme prétexte à l'immobilisme.

Sans contester l'opportunité de ces changements à venir, les personnels de la police et de la gendarmerie nationales aspirent de façon compréhensible à une stabilisation du paysage institutionnel dans lequel ils évoluent. La conscience de la possibilité de nouvelles avancées est contrariée par la contraction des effectifs liée à la crise des finances publiques, contraction qui incite davantage au repli sur soi de chaque service qu'à la poursuite des changements, tandis que les énergies sont concentrées sur les objectifs opérationnels.

Pourtant, l'adaptation de l'organisation territoriale de la sécurité intérieure ne peut être regardée comme achevée. Sans appeler des changements aussi importants que ceux réalisés au cours des dernières années, les développements qui précèdent montrent que des efforts demeurent nécessaires pour :

- adapter les zones de compétence des deux forces aux évolutions démographiques et à celles de la délinquance ;
- améliorer par de nouvelles synergies l'efficacité opérationnelle et logistique des deux forces ;
- assurer une meilleure continuité entre l'action des forces étatiques de sécurité intérieure, les polices municipales et tous les acteurs de la sécurité.

Parmi ces trois objectifs, le redéploiement entre les deux forces est sans doute celui qui recèle les plus grandes difficultés, au moins de manière transitoire. Aussi convient-il de l'aborder avec prudence et de manière très progressive, sans renoncer à l'horizon d'un partage différent des zones de responsabilité des deux forces au fur et à mesure que les conditions d'une telle avancée seront réunies. A court terme, il importe de concentrer l'essentiel des efforts sur le développement des synergies opérationnelles et logistiques entre police et gendarmerie nationales.

3.1 LA NECESSITE DE POURSUIVRE LE MOUVEMENT PROGRESSIF DE REDEPLOIEMENT POLICE-GENDARMERIE A L'HORIZON DECENNAL, POUR OPTIMISER LA COUVERTURE DU TERRITOIRE PAR LES SERVICES ETATIQUES DE SECURITE INTERIEURE

3.1.1 Une dynamique du redéploiement enfin enclenchée au cours de la dernière décennie, sans heurt significatif

La question des redéploiements police-gendarmerie fut clairement posée dès les publications des rapports Cabannes (1988), Rousseau-Nouaille-Degorce (1995) et Carraz-Hyest (1998). Ce dernier, rapport parlementaire transpartisan, était particulièrement ambitieux puisqu'il prévoyait le reversement de 89 circonscriptions de sécurité publique vers la gendarmerie nationale et le passage de 38 communes en zone de police. Cependant, il ne trouva de suites concrètes qu'à travers la reprise de six circonscriptions de sécurité publique par la gendarmerie nationale.

Le dossier fut remis à l'agenda par la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure promulguée en 2002, qui afficha le souci de corriger les manques de logique opérationnels induits par l'isolement en zone gendarmerie de certaines communes de petite ou de moyenne taille ressortant de la compétence de la police nationale et les coupures de prise en charge en milieu péri-urbain dans les grandes agglomérations.

Le bilan global de la vague de redéploiements qui s'ensuivit, cette fois menée à terme, fait apparaître que 218 communes totalisant 975 000 habitants furent transférées entre 2003 et 2005 à la police nationale, quand 119 communes, regroupées dans 41 circonscriptions de sécurité publique et comptant 785 000 habitants, basculaient en zone gendarmerie.

A la faveur des créations d'emplois prévues par la LOPSI, cette opération put s'accompagner de réajustements d'effectifs qui facilitèrent sa mise en œuvre.

En moyenne, le taux de délinquance constatée des communes concernées par le transfert en zone gendarmerie était relativement faible. Au terme des opérations, 1 368 militaires remplacent 1 784 policiers (soit 0,77 gendarme pour un policier), mais ce chiffre occulte les synergies et le surcroît de réactivité rendu possible avec les brigades de gendarmerie voisines des nouvelles brigades installées.

S'agissant de l'évolution de la délinquance, ce transfert s'est traduit par de bons résultats : sur les 41 circonscriptions de sécurité publique confiées à la gendarmerie nationale entre 2003 et 2006, toutes sauf cinq ont enregistré une baisse de la délinquance⁵⁵.

Dans la lignée des préconisations du rapport relatif au service public de sécurité au quotidien (2007), une seconde phase amorçant une logique de police d'agglomération a été conduite. D'une première proposition de redéploiement conjointement formulée début 2009 par les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, le projet s'est progressivement recentré sur une démarche géographiquement plus circonscrite.

En région parisienne, la création en septembre 2009 de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) a entraîné le départ et la réaffectation d'une partie des effectifs de gendarmerie départementale encore implantés en petite couronne.

⁵⁵ L'analyse doit rester prudente, car les chiffres concernant ces territoires sont à rapprocher du contexte de baisse globale de la délinquance constatée au plan national au cours de la même période. En outre, certaines de ces circonscriptions de sécurité publique sont devenues des brigades territoriales autonomes, quand d'autres étaient intégrées au sein de communautés de brigades, à l'assise territoriale plus large, et dont les statistiques ont dû par conséquent faire l'objet de retraitements pour pouvoir être comparées. Mais globalement, on peut considérer ces statistiques comme positives.

Dans une logique de plaque urbaine, des ajustements de territoires de compétence des deux forces sont en cours de mise en place autour des agglomérations de Lille, Lyon, Marseille et Bordeaux.

3.1.2 Les opportunités et les contraintes de la poursuite des redéploiements

La **poursuite d'un mouvement de redéploiement progressif apparaît techniquement justifiée du fait de partages de territoires qui demeurent inaboutis**. En effet, au sein d'un même département, certaines zones périurbaines sont toujours de la compétence de la gendarmerie quand de petites circonscriptions de police relativement isolées, dont la délinquance ne présente pas de caractéristiques spécifiquement urbaines, demeurent en zone de police.

L'éloignement géographique de ces circonscriptions et leur effectif réduit⁵⁶ ont pour conséquence qu'elles ne peuvent fonctionner sans l'appui régulier des forces de gendarmerie qui les entourent. En outre, en raison des charges incompressibles de fonctionnement d'un commissariat qui doublonne avec le siège de la compagnie de gendarmerie locale, la présence humaine effectivement déployée sur la voie publique reste inférieure au potentiel. La persistance de telles situations milite donc en faveur de nouvelles opérations de redéploiement.

Cependant, par comparaison avec la précédente génération de redéploiements, **ces projets s'inscrivent dans un contexte beaucoup plus contraint en termes de gestion transitoire des ressources humaines**. Les règles de gestion qui disposent, par exemple, qu'un policier dont le commissariat fait l'objet d'une fermeture dispose du libre choix de son affectation sur l'ensemble du territoire national, mais en pratique souvent dans les circonscriptions voisines, retardent nécessairement l'équilibrage optimal des effectifs des circonscriptions, qu'il s'agisse des moins attractives ou de celles où le renforcement de la présence policière est le plus fort. L'expérimentation lancée en 2011 du détachement croisé de policiers et de gendarmes apparaît cependant comme une perspective intéressante de nature à faciliter les opérations de redéploiement, qui plus est en facilitant le maintien temporaire sur place de personnels connaissant parfaitement le contexte local.

En outre, **la position des élus locaux ne favorise généralement pas l'avancement des projets de redéploiement**. Sur un sujet qui revêt une grande sensibilité envers l'opinion, 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 manifestent-ils peu d'enthousiasme à l'égard des projets de changement, n'envisageant de s'y résigner qu'en contrepartie d'assurances sur le renforcement des moyens humains consacrés par l'Etat sur la voie publique, qui sont difficiles à souscrire dans le contexte décrit plus haut.

La définition des zones de compétences entre police et gendarmerie nationales est historiquement connexe à la réglementation relative au régime de la « police d'Etat », inscrite aux articles L. 2214-4 et R. 2214-2 du code général des collectivités territoriales.

La police d'Etat définit avant tout un partage des compétences en matière de police entre le maire et le préfet, ce dernier devenant sous ce régime compétent pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique et pour assurer le bon ordre en cas de « grands rassemblements d'hommes ». L'article R. 2214-2 précise pour sa part les conditions d'établissement du régime de la police d'Etat, celles-ci étant de deux sortes :

- des conditions de fond, à savoir une population supérieure à 20 000 habitants et une délinquance de type urbain,

⁵⁶ Les commissariats de Coutances, Briançon, Guebwiller, Castelsarrasin, Carmaux, Mazamet, Romorantin-Lanthenay, Villerupt et Conflans-en-Jarnisy comptent entre 40 et 45 policiers.

- des conditions de forme, à savoir un arrêté du ministre de l'intérieur si cette mesure intervient à la demande ou avec l'accord du conseil municipal intéressé, un décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

Dans la pratique, et par l'effet d'une assimilation entre le régime de la police d'Etat et la compétence territoriale de la police nationale, ce régime juridique avait historiquement présidé à délimiter les compétences respectives de la police et de la gendarmerie⁵⁷. Mais aucune règle juridique ne s'oppose à dissocier police d'Etat et compétence de la police nationale, le préfet pouvant parfaitement conserver des pouvoirs de police étendus dont la mise en œuvre serait confiée à la gendarmerie nationale.

Aujourd'hui environ 40 communes comptant une population inférieure à 20.000 habitants, dont six chefs-lieux de département⁵⁸, demeurent en zone police. Le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur le transfert à la Gendarmerie d'une circonscription de plus de 20.000 habitants ; le cas de Libourne, dont le dossier est en cours de préparation, pourrait amener à reposer la question de ce seuil.

Les évolutions démographiques militent dans le sens d'un nouveau relèvement du seuil de 20.000 habitants inscrit à l'article R.2214-2 précité, le seuil initial de 10.000 habitants déterminé en 1941 ayant déjà été modifié.

Si ce relèvement doit permettre de favoriser des opérations de redéploiement qui s'avéreraient opportunes, il serait de bonne administration que ce critère démographique ne constitue qu'un élément parmi d'autres de l'appréciation de la situation des communes en vue du choix du service en charge de la mission de sécurité intérieure. La nature de la délinquance et la logique opérationnelle tendant à constituer des blocs de compétence par bassin de délinquance devraient désormais primer.

Se pose spécifiquement la question des chefs-lieux de département peu peuplés ne présentant pas, sur le seul plan de la délinquance, des caractéristiques similaires aux principales agglomérations du pays.

Leur statut administratif présente cependant des caractéristiques particulières : siège des institutions départementales, théâtres de manifestations de voie publique plus nombreuses, tenue régulière de cours d'assises et présence fréquente d'établissements pénitentiaires à proximité.

Il a longtemps été considéré comme intangible que les caractéristiques de chef-lieu emportaient la nécessité d'une organisation de la sécurité intérieure qui est celle de la police nationale, ou encore que les impératifs démocratiques exigeaient la présence d'une dualité de forces dans tous les départements.

Telle n'est pas la conviction des responsables de la présente réflexion (mais le sujet ne fait pas consensus). L'expérience acquise lors des redéploiements effectués entre 2003 et 2006 a prouvé la capacité de la gendarmerie nationale à assurer un accueil 24 heures sur 24 et à sécuriser tout aussi efficacement que la police nationale ce type d'espaces urbains. Les problématiques de délinquance présentes dans nombre de communes péri-urbaines qui se sont rapidement développées et relevant de la gendarmerie sont au moins aussi aigues.

On comprend mal en quoi les forces de gendarmerie départementale ne seraient pas à même d'assurer la protection de bâtiments préfectoraux, judiciaires ou pénitentiaires, d'autant que de nombreux établissements pénitentiaires ont déménagé ou ont été construits en zone péri-urbaine.

⁵⁷ le fait qu'en matière d'ordre public, l'action de la Gendarmerie était fondée sur une demande de concours du préfet et sur la réquisition a concouru à cet état de fait ; les nouvelles dispositions de la loi du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie Nationale modifient les données du problème.

⁵⁸ Digne-les-Bains, Foix, Guéret, Mende, Privas et Tulle.

L'attribution à la gendarmerie de l'intégralité de la responsabilité des missions de sécurité publique dans les départements ruraux apparaît comme le pendant de la structuration des polices d'agglomération.

De même, si elle ne peut être tranchée qu'en accord avec le ministère de la Justice et si elle exige la modification des articles 45 à 48 du code de procédure pénale, la question de l'exercice de la fonction d'officier du ministère public ne paraît pas insurmontable.

Plus significatifs sont les enjeux liés à l'information générale, dont la consolidation départementale revient aux services départementaux de sécurité publique (SDIG). Mais rien n'interdirait de conserver des antennes départementales d'information générale rattachées à une direction départementale de sécurité publique immédiatement voisine ou de confier la mission à la gendarmerie nationale à la stricte condition d'une consolidation complète de l'information au niveau régional et zonal.

De même, il conviendrait de répondre à l'objection théorique qui pourrait être formulée par les magistrats de vouloir conserver en toutes circonstances un choix entre police et gendarmerie dans l'attribution des enquêtes les plus sensibles et, plus particulièrement, dans les départements en cause, de pouvoir confier à la police celles relevant d'un cas d'espèce contre-indiquant le recours à la gendarmerie (mettant en cause un agent de l'arme, par exemple). Là encore, une extension dérogatoire de compétence de la sûreté départementale du département voisin pourrait y pourvoir, le nombre des enquêtes entrant dans ce cas de figure étant très réduit, voire exceptionnel.

Au total, malgré sa connotation symbolique très forte, 14 chefs-lieux pourraient être concernés par un éventuel redéploiement : Auch, Bar-le-Duc, Cahors, Chaumont, Digne-les-Bains, Foix, Guéret, Laon, Lons-le-Saunier, Mende, Privat, Saint-Lô, Tulle et Vesoul, comptant tous moins de 30 000 habitants et des effectifs réduits.

La véritable objection d'une vague supplémentaire de redéploiement réside surtout dans son coût transitoire élevé. La DGPN évalue à 45 millions d'euros potentiels le coût social à raison d'une prime de 15 K€ pour chacun des 3000 fonctionnaires concernés amenés à muter à plus de 40 kilomètres de leur lieu d'affectation. La charge des réaménagements immobiliers pour la gendarmerie ne doit pas non plus être sous-estimée. Mais les avantages ultérieurs récurrents d'un tel investissement organisationnel doivent en retour être valorisés à leur juste mesure.

En résumé, le retrait de la police nationale de circonscriptions de taille limitée, sans se limiter au seuil actuel de 20.000 habitants qui devrait être revu, est opportun et doit être poursuivi. Dans le contexte actuel des finances publiques, une telle orientation ne peut être que progressive et programmée dans la durée, à raison de quelques opérations par an. S'agissant des chefs-lieux de départements, même si le souci d'un partage rationnel des territoires entre les deux forces et la capacité technique de la gendarmerie nationale à assumer la mission rendraient dès à présent la chose possible, une telle recommandation doit faire l'objet d'une étude approfondie et passer par le stade de l'expérimentation.

3.2 L'APPROFONDISSEMENT LOGIQUE DES MUTUALISATIONS POLICE – GENDARMERIE

Le rattachement récent de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur a facilité la mise en œuvre de réformes destinées à rapprocher, voire à fusionner, certaines de ses structures avec celles de la police nationale. Cet effort de rationalisation particulièrement bienvenu dans le contexte des finances publiques semble avoir été moins poussé en matière opérationnelle qu'en matière de « fonctions support », ce qui incite à rechercher quelles stratégies nouvelles pourraient être en place dans ce premier domaine, notamment au niveau local.

3.2.1 Les nécessaires rapprochements d'ordre opérationnel

Certaines structures ont été mutualisées au niveau central, d'autres au niveau local.

Au niveau central, on constate aujourd'hui un réel foisonnement des offices centraux qui ont progressivement été créés, pour certains biens avant le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur. Ils réunissent en leur sein policiers et gendarmes.

Trois offices (dont l'office central de lutte contre la délinquance itinérante et l'office central de lutte contre le travail illégal) sont directement rattachés à la direction générale de la gendarmerie nationale ; huit (dont l'office central de lutte contre le crime organisé et l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre) le sont à la direction générale de la police nationale.

D'autres structures à compétence nationale ont fait l'objet d'unification, dans le cadre de fusions ou de rapprochements dont la portée revêt parfois une symbolique forte.

Ainsi la gendarmerie nationale a-t-elle supprimé sa sous-direction chargée de la coopération internationale afin que soit créée, au sein du ministère de l'Intérieur, une unique direction de la coopération internationale (DCI), seul point d'entrée des polices étrangères en matière d'échanges, de formation et de coopération.

De même les unités d'élite des deux forces bénéficient désormais de l'appui d'un service – l'UcoFI, unité de coordination des forces d'intervention – destiné à accroître leur cohérence et leur efficacité collective.

La mise en place de certaines structures centrales communes, à vocation opérationnelle, s'est accompagnée de déclinaisons au niveau territorial.

Ce fut notamment le cas des 37 groupements d'intervention régionaux (GIR)⁵⁹, qui regroupent policiers et gendarmes, mais aussi des effectifs de la direction générale des douanes et de la direction générale des finances publiques. Ils accomplissent une activité dont le caractère pluridisciplinaire mérite d'être souligné.

Par ailleurs, aussi bien la sous-direction de l'information générale que les services départementaux de l'information générale (l'acronyme SDIG est identique), initialement composées exclusivement de policiers, ont été renforcées depuis mai 2010 par des effectifs de la gendarmerie départementale et deux de ces services sont commandés par des officiers de gendarmerie.

Le constat des liens étroits qui existent et se renforcent sur le terrain entre police et gendarmerie nationales est de nature à justifier une réflexion sur les moyens d'envisager, au niveau national, une organisation plus fédérative, allant au-delà de la seule juxtaposition des deux directions générales. Si elle ne s'impose pas nécessairement, et si elle comprend une dimension d'opportunité qui relève de l'appréciation politique, la création d'un secrétariat général de la sécurité intérieure est une option ouverte, et d'ailleurs présente comme telle dans de nombreux esprits.

⁵⁹ Les groupes d'intervention régionaux (GIR), créés par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002, sont des entités policières françaises pluridisciplinaires chargées d'agir contre la délinquance sous tous ses aspects en utilisant l'ensemble des moyens législatifs et réglementaires, au plan pénal mais également fiscal, douanier ou administratif.

3.2.2 L'indispensable mutualisation des « fonctions supports »

Les « fonctions support » ont fait l'objet de mutualisations substantielles, aussi bien en termes de ressources humaines que de moyens techniques. Celles-ci ont permis de renforcer les capacités opérationnelles des deux forces, tout en générant des économies significatives.

Les « fonctions support techniques » ont récemment connu de réelles avancées ; des domaines sensibles sont concernés et des réformes particulièrement attendues sont conduites. **Le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²), en est peut-être la meilleure illustration.**

Organiquement rattaché à la DGGN, il rassemble depuis le 1^{er} septembre 2010 l'ensemble des moyens dédiés à la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information dans le champ de la sécurité intérieure. Il conduit actuellement en tant que maître d'ouvrage la refonte complète du système d'information de police judiciaire, la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) se voyant confier la maîtrise d'œuvre. Ce très lourd chantier pluriannuel connaîtra prochainement une étape « historique », avec la fusion des fichiers STIC et JUDEX dans une nouvelle application dénommée « **Traitement des procédures judiciaires** » (TPJ).

A brève échéance, 2012 ou 2013, ce système sera interconnecté avec le système d'information « Cassiopée » du ministère de la Justice : un système d'information couvrant l'ensemble de la chaîne pénale, inexistant jusqu'ici, verra enfin le jour. Cela améliorera grandement la transparence en ce domaine, les statistiques de police et de gendarmerie d'une part, et judiciaires d'autre part, ne pouvant à ce jour être rapprochées avec fiabilité. La mise à jour automatique des fichiers de police sur la base des décisions des magistrats deviendra également possible, ce qui accroîtra leur pertinence, notamment lorsqu'ils sont utilisés comme support d'enquêtes administratives préalables à certains agréments professionnels.

Cette démarche de mutualisation concerne bien d'autres dossiers, tels que la modernisation du fichier des véhicules volés et des objets signalés (FOVES), la création d'un fichier national des objectifs stupéfiants (FNOS), ou le fichier des personnes signalées (FPS), amené à remplacer en 2012 le fichier des personnes recherchées.

Pour sa part, **la police technique et scientifique a bénéficié en 2008 de l'élaboration d'un plan d'action triennal commun police-gendarmerie**, qui a donné lieu à la mise en place d'un comité de suivi liant désormais étroitement l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), l'institut national de la police scientifique (INPS) et la sous-direction de la police technique et scientifique de la direction centrale de la police judiciaire.

Par ailleurs, d'indéniables progrès sont constatés dans la complémentarité, entre police et gendarmerie nationales, des « fonctions supports administratives ».

Ces mutualisations se traduisent en matière logistique : ainsi, du **rapprochement des établissements logistiques centraux des deux forces**, et de la définition d'un programme d'actions communes de leurs garages entre 2009 et 2013.

Une véritable avancée s'est également produite en matière immobilière, avec la création d'un bureau des affaires immobilières de la gendarmerie nationale au sein de la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI) du ministère de l'Intérieur.

Enfin des rapprochements peuvent être constatés en matière de ressources humaines – comme l'illustrent les échanges croisés en matière de formation et **la création de passerelles entre les deux forces. Pour la première fois, à compter de juillet 2011, des policiers pourront servir en tant que gendarmes et vice-versa.**

Cependant, par-delà ces avancées substantielles, **l'asymétrie de l'architecture des chaînes logistiques des deux forces ne manque pas d'étonner.** Alors que la chaîne police

est, de façon ancienne, articulée autour d'un couple zone-département, celle de la gendarmerie l'est, au terme d'une réforme récemment achevée autour d'un couple région-département. Sans doute la région de gendarmerie a-t-elle une double vocation, à la fois logistique et opérationnelle.

Du fait même de l'engagement sincère des deux forces dans un mouvement de mutualisation et de rationalisation justifiés par le souci d'épargner à leurs unités opérationnelles, autant que possible, les conséquences adverses des normes d'économie imposées par le contexte budgétaire, il serait opportun de s'interroger sur **un rapprochement des chaînes logistiques des deux forces**.

3.2.3 La mise en place de nouveaux modes d'action opérationnels conjoints ou mutualisés

3.2.3.1 Le renforcement et la codification de la coopération opérationnelle locale

C'est l'objectif poursuivi par la « coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires » (CORAT), qui vient d'entrer en vigueur et s'applique tout particulièrement aux secteurs où police et gendarmerie nationales sont imbriquées ou agissent sur un même bassin de vie. Déclinant cette circulaire, 65 protocoles départementaux ont d'ores et déjà été signés.

Avec ces protocoles, il s'agit, dans le respect de l'organisation et du commandement hiérarchique de chaque force, d'améliorer à l'échelle des départements la coopération dans une logique de continuité territoriale, en identifiant des phénomènes de délinquance communs par des systèmes d'échanges d'information en matière judiciaire, et en les combattant ensemble au quotidien ou dans des situations urgentes.

La circulaire commune mettant en place la CORAT innove incontestablement, par exemple en prévoyant la possibilité de créer des unités mixtes temporaires, si elles répondent à un besoin impérieux et sous certaines conditions précises. L'unité mixte d'intervention rapide (UMIR) créée à Grenoble le 30 décembre 2010 en est la préfiguration. Outre cette unité mixte, le nouveau dispositif déployé en Isère comporte, sur certaines plages horaires, des échanges de personnels entre la CIC et le CORG, des échanges d'officiers d'état-major et la constitution de groupes d'enquête communs. L'ensemble de cette expérience fera prochainement l'objet d'une évaluation.

3.2.3.2 L'éventuel rapprochement des salles opérationnelles

L'interopérabilité des réseaux Acropol et Rubis rend désormais matériellement possible une plus grande fluidité des échanges radio entre les deux forces. Ce constat relance la question d'une meilleure intégration des centres d'information et de commandement (CIC) de la police nationale et des centres opérationnels et de renseignement (CORG) de la gendarmerie nationale. Il convient dans cette approche d'exploiter toutes les potentialités offertes par la technique sans nuire à l'efficacité opérationnelle éprouvée des chaînes de commandement existantes.

A l'exception de l'agglomération parisienne, coexistent dans chaque département deux organismes gérant les appels 17 et dirigeant l'action des forces de sécurité intérieure. Deux structures qui ont en commun un fonctionnement continu à longueur d'année et qui assurent des fonctions analogues : réception des appels du public, gestion des interventions, élaboration de synthèses pour le commandement et statistiques pour le suivi détaillé de l'activité. Elles sont souvent installées à proximité l'une de l'autre au chef-lieu du département, quoique toujours dans des bâtiments distincts. Les nécessités de la coopération

opérationnelle, notamment aux limites des zones de compétence de l'une et l'autre forces, les amènent à de fréquents échanges dont l'efficacité est reconnue et appréciée.

A l'image de la création des centres 15 qui a permis de réunir en un même organisme les centres d'appel des SDIS et des SAMU, et même si CIC et CORG gèrent des moyens propres, la question peut être posée de savoir si le souci d'efficacité autant que la recherche d'économies ne militerait pas en faveur de leur rapprochement.

Certes, le parallèle n'est pas strict, dans la mesure où, différence importante, police et gendarmerie interviennent dans des zones territoriales de compétence distinctes. D'autre part, hormis la présence éventuelle de représentants des polices municipales qui sera ultérieurement évoquée, une structure conjointe police-gendarmerie n'aurait pas vocation à attirer d'autres intervenants essentiels, quand les centres 15 ont permis d'intégrer (là où elle a pu se mettre en place) la régulation des appels d'urgence concernant la médecine libérale.

Un autre éclairage est fourni par l'exemple de la mutualisation, la nuit ou en fin de semaine, des standards téléphoniques de préfectures. Cette démarche, qui implique les outils également sensibles de la chaîne de permanence des pouvoirs publics au niveau local, a apporté la preuve de la possibilité de réaliser des économies significatives sans dégrader la qualité du service rendu, chaque préfecture conservant la possibilité de reprendre à tout moment la gestion de ses communications téléphoniques, quand des circonstances particulières le justifient.

Les réflexions ont permis de prendre conscience que, bien que le sujet soit techniquement envisageable, **les esprits ne sont pas prêts dans chacune des deux forces à une évolution aussi radicale que la fusion des CIC et des CORG**. En effet, ces outils sont indissolublement des centres de réception et de traitement d'appels du public et des instruments de commandement. Il importe d'en tenir compte plutôt que de retenir une option qui pourrait se traduire par un échec.

Une étude plus approfondie pourrait être menée concernant les seuls départements de petite taille, là où le rapport entre les moyens engagés dans le fonctionnement de doubles structures permanentes et le flux d'activité est le plus défavorable, pour ouvrir la voie à des expérimentations de renvoi croisés d'appels entre CIC et CORG, sur des plages horaires limitées.

3.2.3.3 L'optimisation du maillage territorial de la gendarmerie nationale

Si la mise en place des communautés de brigade a suscité des méfiances analogues à celles causées par le redéploiement police – gendarmerie, elle est aujourd'hui entrée dans les mœurs et a permis de renforcer l'efficacité des services territoriaux de gendarmerie. Cette forme de mutualisation organisationnelle et opérationnelle interne à la gendarmerie a permis des économies d'échelles favorables à l'exercice des missions de surveillance et de présence sur la voie publique, aux missions judiciaires et au maintien de conditions de travail décentes pour les gendarmes.

Mais le mouvement de rationalisation des implantations devrait être progressivement poursuivi, au rythme des opportunités fonctionnelles et immobilières : il apparaît en effet souhaitable qu'au cours de la prochaine décennie, la gendarmerie nationale puisse s'organiser désormais davantage autour des logiques territoriales d'avenir que représentent les structures intercommunales qu'autour des cantons.

Des implantations un peu moins nombreuses mais davantage dotées en effectifs limiteraient certaines charges structurelles incompressibles et redonneraient des marges de manœuvre budgétaire pour un meilleur équipement des unités. Les unités devront s'implanter aux points les plus pertinents à partir d'une analyse de desserte optimale (population / flux / risques / délinquance / délais d'intervention).

Par ailleurs, le mouvement de désengagement des unités territoriales encore implantées en zone de police nationale devra se poursuivre, en cohérence avec les réflexions sur les redéploiements possibles.

3.3 LES RELATIONS ENTRE LES FORCES ETATIQUES DE SECURITE INTERIEURE ET LES POLICES MUNICIPALES

Plus de dix ans après la loi du 15 avril 1999, les polices municipales sont devenues des acteurs majeurs de la coproduction de sécurité. Des divergences d'approches subsistent quant à leur rôle et à leur organisation. Mais dans un contexte dominé par les contraintes budgétaires pesant aussi bien sur l'Etat que sur les collectivités territoriales et la volonté de rationaliser l'emploi des moyens, de grandes tendances sont susceptibles de servir de base à un consensus sur l'évolution des rapports entre forces étatiques de sécurité et les polices locales.

Les 18 000 policiers municipaux peuvent apparaître relativement peu nombreux comparés aux 145 000 policiers nationaux et aux 97 000 gendarmes. Ce déséquilibre est cependant à nuancer en tenant compte du fait que ces effectifs ne sont présents que dans moins d'une commune sur dix. En conséquence, un petit nombre de ces communes dispose d'un effectif relativement élevé de policiers municipaux⁶⁰.

Les territoires les plus couverts par les polices municipales sont la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui connaît les effectifs les plus importants – la seule ville de Nice compte plus de 300 agents – et la région Ile-de-France. Toutefois, dans cette région les situations sont très diverses, six villes de plus de 50 000 habitants (Champigny-sur-Marne, Créteil, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Le Blanc-Mesnil et Nanterre) n'étant pas dotées de polices municipales.

Les dernières études d'ensemble relatives aux polices municipales⁶¹ incitent à porter la réflexion sur les relations entre communes et services de l'Etat, et plus spécialement sur les protocoles qui lient les collectivités territoriales à l'Etat en matière de police municipale.

3.3.1 Les conventions de coordination

Le code général des collectivités territoriales établit à cinq policiers municipaux le seuil à partir duquel le cadre contractuel opérationnel est obligatoire : 1.700 conventions de coordination sont à ce jour en vigueur.

Le contrat-type proposé par la loi de 1999 a été conçu comme relativement sommaire et souple. Ses objectifs visent, selon l'exposé des motifs, à clarifier les rapports que les polices municipales entretiennent avec la police et la gendarmerie nationales dans un esprit de complémentarité et de prévenir la confusion qui pourrait se développer entre les missions confiées aux différentes forces. Il n'empêche nullement des additifs locaux.

A l'expérience, cette souplesse est apparue comme une condition importante de la réussite du partenariat entre forces étatiques et municipales. Cependant, il n'est pas certain que ce choix d'un modèle peu ambitieux ait conduit à enrichir les débats locaux précédant la rédaction des conventions.

Par ailleurs, la multiplicité des documents contractuels établis au niveau local dans des domaines intéressant directement ou non le fonctionnement des polices municipales (stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance, conventions de

⁶⁰ Seules 25 communes comptent entre 50 et 100 agents, et 5 communes plus de 100 agents. 1400 communes n'emploient qu'un seul agent, 1087 en comptent entre 3 et 5, 605 entre 5 et 50.

⁶¹ Rapport du préfet Ambroggiani relatif à l'avenir des policiers municipaux (2009) ; Rapport de la délégation à la prospective et à la stratégie : « Polices municipales et sécurité intérieure. Bilan et perspectives, dix ans après la loi de 1999 » (2009) ; Rapport de l'inspection générale de l'administration : « Le rôle et le positionnement des polices municipales » (2010).

vidéoprotection, contrats urbains de cohésion sociale) amène à s'interroger sur la possibilité de consolider ces textes par souci de clarté et de transparence, en y intégrant la convention de coordination entre polices municipale et nationale.

Après examen, l'opportunité de regrouper ces documents n'est pas univoque, à condition qu'ils soient expressément cohérents et qu'ils fassent référence les uns aux autres. D'une part, les objets qu'ils poursuivent sont en partie distincts, de même que leurs signataires, et tous les protagonistes n'ont pas la vocation - ou même le souhait - de connaître des questions de sécurité avec le même degré de précision que le préfet et le maire. D'autre part, le nombre de parties à une convention ralentissant en général à due proportion la vitesse à laquelle un texte est rédigé puis appliqué, il semble préférable de limiter le nombre des signataires.

Reste ouverte **l'option tendant à faire du Procureur de la République un co-signataire de la convention de coordination**. Par exemple, la position du Procureur sur les modalités d'application dans le contexte local de l'article 73 du code de procédure pénale, qui autorise des tiers non policiers nationaux ou gendarmes à procéder à une interpellation suivie d'une remise immédiate à l'OPJ territorialement compétent en cas de flagrant délit puni d'une peine d'emprisonnement, apporterait un éclairage utile en termes de répartition des missions.

3.3.2 La répartition des missions

La problématique de la répartition des missions dans le contexte local demeure centrale et le contour des missions effectivement exercées par les polices municipales varie très sensiblement d'une commune à l'autre. Un fossé sépare les tâches dévolues à la police municipale de 150 agents d'une métropole régionale du sud-ouest armés de revolvers et travaillant en centre-ville 24 heures sur 24, sept jours sur sept, et celles assurées par la police municipale d'une ville de 70 000 habitants de la même région, disposant d'une trentaine d'agents, essentiellement affectés en semaine à des missions de prévention ou à l'encadrement de manifestations publiques comme les journées sans voiture ou la braderie d'été.

Certains acteurs syndicaux de policiers municipaux revendiquent clairement une extension du périmètre des missions, au point de vouloir quasiment aligner leur statut sur celui des policiers nationaux. Sans doute la décision rendue le 14 mars 2011 par le Conseil constitutionnel sur la « LOPPSI » a-t-elle mis un coup d'arrêt à l'extension des attributions des policiers municipaux s'agissant des possibilités de mener des contrôles d'identité, mais il n'est pas exclu que ce débat ressurgisse sous d'autres formes.

Des avancées pragmatiques au service d'une meilleure complémentarité sont possibles qui soulèveraient moins d'enjeux juridiques. Peut ainsi s'envisager une plus grande implication des polices municipales dans la prévention des cambriolages, de la délinquance commise au préjudice des personnes âgées, ou encore des violences scolaires. Il en va de même en matière de placement en fourrière des véhicules gênants ou dans l'encadrement de manifestations festives d'initiative communale.

3.3.3 Les évolutions possibles des modes de coopération

Il est régulièrement fait état des avantages que procurerait un accès des polices municipales à certains moyens techniques de la police et de la gendarmerie nationales.

Certains élus sont favorables à l'accès de leur police municipale aux moyens radio de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT). En dehors des considérations de surcharge d'un réseau déjà saturé, un tel rapprochement des systèmes de transmission est loin d'être anodin. Il est exclu de conférer aux autorités locales un droit de regard sur

l'activité opérationnelle de la police et de la gendarmerie nationales. Sur le plan financier, les communes devraient également être conscientes de l'importance de la répartition des charges financières, selon un principe de quote-part.

En matière de fichiers de police, des progrès encadrés sont souhaitables. Les policiers municipaux doivent pouvoir solliciter, de manière traçable, l'identification de véhicules auprès d'opérateurs de la police ou de la gendarmerie nationales, dans le cadre de leur mission de constatation des infractions au code de la route. Ils doivent naturellement être informés qu'une personne contrôlée par un équipage municipal est recherchée, ou bien qu'un véhicule est signalé volé, même à l'occasion de leur mission de sécurité routière. En revanche, l'accès dans d'autres circonstances à des données émanant des fichiers de police ou de gendarmerie semble devoir être prohibé, ou tout au moins très strictement limité.

La mise en place de patrouilles mixtes entre gendarmes ou policiers nationaux d'une part et policiers municipaux d'autre part fait également l'objet d'interrogations fréquentes. La circonstance que policiers nationaux et municipaux interviennent déjà souvent, dans certaines communes, de manière simultanée et complémentaire sur des opérations ciblées (services d'ordre sans difficultés particulières, missions de prévention) plaide en faveur de ce type de patrouilles. Des expérimentations pourraient être utilement tentées ; le but à poursuivre dans ce type de démarche ne devant absolument pas être la suppléance du personnel de l'Etat, mais l'apport d'une connaissance du terrain ou de contacts privilégiés avec la population pouvant bénéficier réciproquement à tous.

En revanche, d'autres propositions fondées sur une vision prospective d'augmentation tendancielle des effectifs des polices municipales, dont l'acuité reste à démontrer au regard des contraintes budgétaires affectant désormais les collectivités territoriales, méritent davantage de circonspection, y compris en termes d'acceptabilité par les élus. Elles recouvrent :

- un rapprochement plus marqué des polices municipales des services étatiques, notamment à travers le placement permanent en matière judiciaire des agents des polices municipales sous l'autorité de l'OPJ territorialement compétent des services de l'Etat,
- une gestion des polices municipales impliquant davantage le représentant de l'Etat, notamment en ce qui concerne, au-delà d'un seuil d'effectifs à déterminer, le mode de désignation des directeurs des polices municipales,
- une association entre le CNFPT et les organismes de formation de l'Etat pour assurer certaines formations initiale et continue des agents de police municipale, ce dernier point s'inscrivant dans le prolongement des dispositifs existant en matière de formation au maniement de certains armements dont sont dotés les policiers municipaux.

3.4 LA GOUVERNANCE LOCALE DE LA SECURITE INTERIEURE

3.4.1 Le pilotage local de la sécurité intérieure

La gouvernance de la sécurité intérieure au niveau local n'a été que peu impactée par le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur. Mais des évolutions de cette gouvernance sont pourtant à étudier, soit comme conséquence de cette réforme, soit pour répondre aux attentes d'autres partenaires.

Reflétant la compétence de l'Etat en ce domaine, le préfet est responsable de la gouvernance locale de la sécurité intérieure, en vertu de ses attributions constitutionnelles : charge des intérêts nationaux, application des lois. Les textes réglementaires relatifs au préfet établissent la sécurité comme une fonction prioritaire de celui-ci.

Il exerce cette mission en s'appuyant sur des pouvoirs juridiques de police administrative, selon des modalités différenciées :

- soit de façon personnelle et directe dans le cadre des étroites relations que tout préfet entretient quotidiennement avec le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant du groupement de gendarmerie départementale ;
- soit de façon plus institutionnalisée dans le cadre des réunions de sécurité que le préfet préside selon une périodicité variable, généralement hebdomadaire. Si le format élargi de la réunion de sécurité intègre l'ensemble des services concourant localement à la sécurité (sécurité publique, gendarmerie nationale, police judiciaire, renseignement intérieur, police aux frontières, douanes, directeur de maison d'arrêt, directeur du service d'incendie et de secours), le format restreint plus fréquent se limite aux deux premiers services ;
- enfin le pilotage départemental de la sécurité intérieure s'exerce également dans deux autres instances, le comité départemental de sécurité co-présidé par le Procureur de la République et l'état-major de sécurité au sein duquel le parquet est étroitement associé, et qui réunit en outre l'Inspection académique et les responsables des services du budget.

Ces différentes formations ont pour objet de décliner au niveau local les instructions nationales, de déterminer les contingences et priorités locales et surtout de coordonner l'action des services de police et des unités de gendarmerie avec celles des autres administrations ou acteurs publics (collectivités territoriales, transporteurs publics, bailleurs sociaux) dont les compétences intéressent la sécurité au titre de la « co-production ».

Dans la mesure où le préfet dirigeait déjà l'action de la gendarmerie et où l'horizontalité est pratiquée de longue date au niveau local en matière de sécurité intérieure, le positionnement nouveau de la gendarmerie n'a pas eu d'incidence institutionnelle significative. Deux effets sont néanmoins palpables :

- l'importance et la continuité des chantiers engagés (redéploiement police-gendarmerie, développement de la culture du résultat en matière de sécurité intérieure, de sécurité routière et de police des étrangers) ont eu un effet dynamisant sur le travail collaboratif local, aboutissant à un partage plus régulier des informations et à un rapprochement des pratiques des deux forces, tendance encouragée par les séances de travail au ministère de l'intérieur impliquant simultanément le préfet, le DDSP et le CGGD ;
- depuis la déconcentration de la gestion des moyens des forces de police engagée à la fin des années 1990, le préfet a pris l'habitude, soit lors des conférences zonales, soit dans le cadre des comités techniques paritaires départementaux (CTPD), de s'impliquer dans la gestion des moyens des services de police ; le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a été l'occasion pour lui d'être mieux associé à la gestion de ses effectifs et moyens matériels, élément indispensable à une bonne appréhension des possibilités mais aussi des contraintes de l'Arme.

3.4.2 Les perspectives de la gouvernance locale de la sécurité intérieure

3.4.2.1 Une association des élus locaux mieux formalisée

Si l'organisation opérationnelle locale de la sécurité intérieure repose sur des bases éprouvées et donnant globalement satisfaction, des évolutions peuvent être envisagées pour répondre au souhait parfois exprimé d'une meilleure association des élus locaux à la gouvernance de la sécurité intérieure.

On ne peut manquer de relever l'ambivalence de l'attitude collective des élus sur ce sujet : fortement impliqués au plan local en réponse aux attentes de leurs concitoyens et électeurs sur les sujets de sécurité, producteurs d'analyses et de propositions et dans certains cas promoteurs de polices municipales aux moyens importants, ils marquent généralement leur souhait de voir maintenue la compétence de principe de l'Etat en matière de sécurité. Ils n'apparaissent pas véritablement demandeurs d'une évolution qui leur conférerait une responsabilité trop explicite en ce domaine.

Cette situation ne dispense pas de rechercher le moyen de **renforcer la gouvernance locale de la sécurité intérieure**, sans remettre en cause la dimension régaliennne. Une voie d'évolution pourrait consister à s'inspirer du modèle introduit en matière d'incendie et de secours par les dispositions de la loi du 3 mai 1996. Trois outils pourraient contribuer à la mise en œuvre d'une gouvernance locale plus transparente de la sécurité intérieure :

- un **schéma d'analyse des enjeux serait élaboré dans chaque département** ; fondé sur un diagnostic périodiquement actualisé, il décrirait la mesure des phénomènes de délinquance, leur nature, leur évolution et leur répartition géographique ; ce document comporterait l'indication générale des moyens à mettre en œuvre, indépendamment des zones de compétence propre à chacune des forces présentes localement, pour y faire face ;
- ce schéma départemental trouverait une traduction dans des **schémas opérationnels propres à chacune des forces en présence** : sécurité publique, gendarmerie nationale et, si elles le souhaitent, polices municipales ; ces documents opérationnels comporteraient une définition en termes d'implantations, d'effectifs et de moyens matériels à mettre en œuvre pour satisfaire aux objectifs définis dans le schéma départemental ;
- son acceptation par l'ensemble des partenaires supposant une concertation de qualité, **l'élaboration du schéma départemental devrait être soumise pour avis à une instance associant, dans des proportions à préciser, les représentants de l'Etat et des élus locaux, urbains comme ruraux** ; la question reste ouverte de savoir si ce rôle doit être confié à une instance nouvelle ou, avec au besoin une modification de sa composition, à la conférence départementale de sécurité et de prévention de la délinquance.

Une telle démarche formaliserait en direction des élus les analyses partagées de la délinquance et des plans qui existent déjà dans les réflexions internes relatives à la coordination opérationnelle (CORAT).

3.4.2.2 Le besoin d'un échelon intermédiaire entre direction centrale et DDSP au sein de la sécurité publique

Ayant pour objet initial une meilleure implication des élus locaux dans la gouvernance départementale de la sécurité intérieure, la démarche des schémas départementaux de sécurité intérieure pourrait aussi être de nature à apporter des éléments de réponse au besoin souvent ressenti de donner à l'action locale des services de police et des unités de gendarmerie une dimension prospective qui leur fait souvent défaut en raison de la pression permanente des événements.

Ainsi, les schémas opérationnels des services étatiques de sécurité intérieure pourraient aussi tenir lieu, à l'usage des policiers et gendarmes, de projets de services ou de plans d'action. L'élaboration de tels documents au fort contenu local, appellera selon toute vraisemblance une coordination entre documents de départements voisins. Celle-ci ne soulèvera pas de difficulté pour la gendarmerie nationale, susceptible de s'appuyer sur ses commandements régionaux, mais se conçoit mal dans l'organisation actuelle de la sécurité

publique, qui prévoit une relation directe entre la direction centrale et une centaine de directions départementales.

Par référence à la réussite de la réforme de l'organisation territoriale de la gendarmerie mise en place en 2005, cette réflexion sur l'élaboration de documents prospectifs pour les services locaux de la sécurité publique renvoie donc à une question plus large, celle de l'organisation territoriale de ces services.

Le besoin est reconnu d'un échelon intermédiaire entre niveaux national et départemental, y compris dans le domaine opérationnel, comme l'atteste le projet de création de coordonnateurs zonaux de la sécurité publique.

Cependant l'efficacité opérationnelle de ce nouvel échelon ne semble pas acquise eu égard à la modestie de ses moyens et surtout à l'éloignement du terrain qui caractérise le niveau zonal. Ce constat, joint à l'intérêt que les parquets généraux pourraient trouver à disposer, comme avec la gendarmerie, d'un interlocuteur de même niveau géographique pour déterminer les moyens d'enquête consacrés aux priorités du ministère public, semble plaider pour le traitement de ce dossier au cours des prochaines années.

Une réflexion doit être menée sur **l'évolution des services déconcentrés de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et l'échelon de coordination et de mutualisation de moyens spécialisés pertinent**. Le débat entre structuration régionale, interrégionale ou zonale ne dégage aucun consensus, ni même de position clairement majoritaire : autant pour des raisons de rigidité, de coûts que d'absence de coïncidence systématique avec les besoins opérationnels. L'avis des auteurs penche toutefois vers une structuration renforcée autour des principales agglomérations régionales, sans création d'une superstructure supplémentaire, l'état-major et les moyens du chef lieu jouant un rôle fédérateur. La réalité des bassins de délinquance pourra conduire à des tempéraments par rapport à la carte administrative française (par exemple la création de deux pôles autour de Marseille et Nice dans la région PACA).

3.5 LA SECURITE INTERIEURE EN OUTRE-MER

La sécurité publique dans les départements et territoires d'outre-mer est un enjeu fort, qui mérite une réflexion particulière de la part des autorités de la République, et qui implique de leur part des efforts au moins aussi importants qu'en métropole, la sécurité participant de leur potentiel de développement économique et social.

Si les développements généraux du présent document s'appliquent à l'ensemble du territoire de la République, ultramarin comme métropolitain, certaines problématiques de sécurité outre-mer se distinguent sensiblement de celles de la métropole. Ces spécificités, qui peuvent au demeurant être propres à chaque département ou territoire, appellent des réponses adaptées en vue d'une amélioration de la lutte contre la délinquance et de l'organisation territoriale de la sécurité intérieure.

3.5.1 Les spécificités de la sécurité publique outre-mer

Les données relatives à la sécurité intérieure sont marquées dans ces territoires, par comparaison avec la situation métropolitaine, par des différences sensibles liées à la géographie, à la nature de la délinquance et à l'organisation des forces étatiques.

3.5.1.1 Des spécificités incontournables liées à la situation géographique et démographique

Les caractéristiques géographiques de l'outre-mer ont des conséquences importantes pour l'exercice de la mission de sécurité intérieure. L'éloignement empêche les possibilités

de mutualisation de moyens entre territoires, et les problématiques de sécurité d'Etats étrangers voisins peuvent y avoir un impact spécifique inconnu en France métropolitaine.

La démographie outre-mer, qui varie très sensiblement d'un territoire à un autre, se traduit en certains cas par une forte croissance de la population et le développement rapide de l'urbanisation, phénomènes qui peuvent avoir des conséquences sur le partage des territoires entre police et gendarmerie nationales, sans pour autant que les schémas de raisonnement métropolitains, notamment les seuils démographiques, y soient applicables avec pertinence.

La pression migratoire est souvent forte, départements et territoires d'outre-mer étant considérés comme attractifs par les ressortissants d'Etats voisins. Cette situation induit un poids des missions de lutte contre l'immigration irrégulière sans commune mesure avec celui observé en métropole, mais aussi la nécessité de devoir faire face à une délinquance atypique.

La combinaison de ces différents éléments aboutit à ce que les forces de sécurité intérieure outre-mer, en plus de leurs missions habituelles, participent plus qu'ailleurs au maintien de la souveraineté nationale. Cet élément explique que des relations particulières soient entretenues avec les forces armées stationnées sur ces territoires, dont le retrait progressif est source de vives interrogations pour l'avenir.

3.5.1.2 Les caractéristiques de la délinquance

Par comparaison avec la métropole, l'un des traits saillants de la délinquance de l'outre-mer est l'absence à peu près totale des phénomènes de violences urbaines. Cet élément très favorable est contrebalancé par la prégnance d'autres formes de délinquance qui pèsent sur l'activité des services.

La délinquance des mineurs, longtemps restée inférieure à la moyenne nationale, s'est largement accrue et peine actuellement à être jugulée.

La délinquance violente apparaît élevée. De nombreuses affaires de violences non-crapuleuses qui ont pour cadre la famille ou le voisinage, même plus facilement résolues, pèsent de façon forte sur l'activité des services. Les phénomènes violents sont entretenus et aggravés par des problèmes de santé publique tels que la consommation excessive de boissons alcoolisées, encore insuffisamment pris en compte par les autorités locales. Les phénomènes de toxicomanie en augmentation, la proximité de sources d'approvisionnement en produits stupéfiants aidant, induisent de nombreux actes de délinquance.

En termes de gestion de l'ordre public, le constat est fait de la récurrence d'épisodes éruptifs ; il est courant que des conflits sociaux habituellement de faible conséquence en métropole donnent lieu outre-mer à des manifestations violentes ou sources de troubles sensibles au fonctionnement de la vie sociale : blocage de ports, aéroports et routes.

Même si la réponse pénale est jugée globalement satisfaisante, les équipements pénitentiaires sont en décalage. En conséquence, le phénomène de surpopulation carcérale y est nettement plus marqué qu'en métropole (250% de sur-occupation à Tahiti, 197% à Nouméa). Outre que les conditions de détention ne favorisent pas le travail pédagogique et la réinsertion post-sentencielle, elles aggravent la tendance à l'inexécution de certaines peines, phénomène spécialement visible dans des territoires aux dimensions réduites.

Ces contraintes récemment accrues entretiennent un sentiment d'impunité, autant ressenti par les auteurs d'infractions que leurs victimes ce qui menace dans l'opinion le crédit des autorités publiques. Le même constat s'impose en ce qui concerne le très faible taux de recouvrement des amendes sanctionnant les infractions à la sécurité routière.

3.5.1.3 L'organisation des forces de sécurité intérieure

L'existence de vastes zones rurales a pour conséquence une plus large compétence de la gendarmerie nationale qu'en métropole, puisque cette dernière y couvre 68% de la population et 99% du territoire. Les forces de gendarmerie et de police se distinguent à deux titres.

En premier lieu, alors que les effectifs de police nationale déployés outre-mer sont calibrés dans les mêmes conditions qu'en métropole, les effectifs de la gendarmerie nationale territoriale y sont sous-dimensionnés, même si ce constat doit être relativisé par la compensation partielle que constitue le déploiement permanent de 18 escadrons de gendarmerie mobile, également en charge du maintien de l'ordre dans l'ensemble de l'espace ultra-marin.

En second lieu, le mode de gestion distinct des effectifs des deux forces aboutit à une différence sensible dans la composition des forces de police et de gendarmerie déployées outre-mer.

Les effectifs de police ont un recrutement local important et ne comptent que très peu de métropolitains dans leurs rangs. Ces derniers sont très peu représentés dans le corps d'encadrement et d'application et sont généralement cantonnés dans les corps de conception et de direction et de commandement, ce qui correspond toutefois au schéma de mobilité professionnelle géographique de ces corps en vigueur dans le reste du pays.

Une large proportion d'effectifs ayant le centre de leurs intérêts matériels et moraux en outre-mer, renforcée par un recrutement d'adjoints de sécurité (ADS) souvent de qualité, présente certains avantages opérationnels : meilleure acceptation de ces policiers par une partie de la population, connaissance des mentalités et des spécificités culturelles, recueil parfois facilité du renseignement. Mais, la médaille a aussi son revers : les candidatures de retour dans le département d'origine entraînent un âge moyen des agents plus élevé, lui-même source d'une motivation inégale ; des cas de déficit de confidentialité sont relevés. D'une façon générale, l'exercice de l'autorité hiérarchique y est jugé plus difficile.

A l'inverse, les effectifs de la gendarmerie nationale sont en très grande majorité des métropolitains exerçant un séjour temporaire, mais aussi d'ultra-marins issus d'un autre département ou territoire, ou ayant fixé le centre de leurs intérêts matériels et moraux en métropole. Ce choix résulte de la volonté d'encourager l'ensemble des militaires de la gendarmerie de servir sur la totalité du territoire de la République, mais également à la difficulté à recruter des effectifs ultra-marins acceptant de servir en tous lieux d'un département ou d'un territoire. Il correspond aussi à une volonté d'enrichir les parcours de carrière par une variété d'expériences.

Si l'acceptation du gendarme métropolitain par une frange de la population locale est parfois plus difficile, cet état de fait ne semble pas altérer l'efficacité globale de la gendarmerie dans les différents segments de son action. Ce résultat est conforté par le souci :

- d'intégrer volontairement dans les rangs des recrutés locaux chargés d'apporter à leurs collègues une connaissance fine des milieux locaux, voire le cas échéant des langues et dialectes locaux ;
- de se montrer très disponible au développement sur le terrain de coopérations avancées avec les polices municipales et les autres types de correspondants locaux avec lesquels l'échange et la coopération facilitent le travail.

3.5.2 Les perspectives de la sécurité publique outre-mer

3.5.2.1 L'application des stratégies métropolitaines

Les spécificités ultramarines n'empêchent pas que les stratégies nationales puissent y recevoir application, au besoin moyennant une adaptation locale.

Ainsi, par exemple, les instructions déjà données aux policiers de préférer la patrouille pédestre à la patrouille en véhicule, ou tout au moins de pratiquer les deux, aux fins d'accroître leur visibilité et d'améliorer la qualité de leur information, s'inscrivent exactement dans la ligne de la doctrine des patrouilleurs récemment diffusée par le ministère de l'Intérieur.

Quant au redéploiement police-gendarmerie, sous réserve du caractère inapproprié à l'outre-mer des seuils démographiques métropolitains, certaines poussées démographiques pourraient justifier une extension de la compétence de la police nationale, après études démontrant la plus-value en matière de lutte contre la délinquance et vérifiant la disponibilité des moyens nécessaires.

C'est notamment le cas de la Guyane, département au sein duquel seule la ville de Cayenne, peuplée de 58 000 habitants, relève de la compétence policière. La continuité urbaine qui s'est établie avec Rémire-Montjolie, comptant 21 000 habitants, et la proximité grandissante avec la ville de Matoury (28 000 habitants), pourrait plaider en faveur de la création d'une unique circonscription de sécurité publique regroupant ces trois communes.

La situation de la Nouvelle-Calédonie est comparable autour de Nouméa : si la gendarmerie est compétente sur tout le reste du territoire calédonien, l'urbanisation croissante pose la question de l'extension de la compétence de la police nationale sur le « grand Nouméa ».

Certains départements ou territoires ont déjà bénéficié des efforts nationaux de redéploiement, essentiellement la Réunion. D'autres opérations apparaîtraient souhaitables, mais se heurtent aux mêmes problèmes d'effectifs et de résistance des élus locaux qu'en métropole.

En plus des contraintes communes avec la métropole, l'exercice de redéploiement outre-mer doit prendre en compte des facteurs particuliers. Ainsi, en Polynésie, le passage de la commune de Faa'a en zone de police ne saurait se concevoir si l'aéroport international localisé sur le territoire de cette commune, dont la sécurisation est actuellement assurée par la gendarmerie nationale, ne peut continuer à bénéficier du même niveau de protection, même en cas de troubles à l'ordre public. Du fait de l'éloignement des renforts, un changement de compétence est susceptible d'avoir outre-mer des effets induits qui doivent être soigneusement pesés avant toute décision.

3.5.2.2 L'amélioration de la prise en compte de certaines missions

Certaines missions propres à l'outre-mer, et plus particulièrement aux territoires insulaires, appellent une attention soutenue, comme la surveillance des façades maritimes, priorité à laquelle des moyens matériels supplémentaires devraient permettre de répondre de manière plus satisfaisante.

Le renseignement a tiré outre-mer le même bénéfice qu'en métropole de la constitution de la DCRI et de l'intégration de personnels de la gendarmerie nationale au sein des SDIG, même si le rapport d'évaluation des inspections générales sur cette réforme pourra faire des propositions pour parfaire la cohérence du dispositif.

En revanche, les caractéristiques propres à l'outre-mer, en particulier l'interpénétration fréquente entre l'agitation sociale et la revendication politique qu'on y observe, font

apparaître comme inadapté le désengagement complet des services du champ de l'information politique.

L'exercice des missions de sécurisation en zone de police nationale est actuellement insatisfaisant et ne suit pas le mouvement d'urbanisation qui marque les principales agglomérations d'outre-mer. Alors que les escadrons de gendarmerie mobile assurent efficacement celles-ci en sus de leurs autres missions dans la zone de compétence de la gendarmerie départementale, les circonscriptions de police nationale ne bénéficient d'aucun soutien de forces mobiles en la matière. Elles ne peuvent donc compter que sur leurs seules compagnies départementales d'intervention, très sollicitées par ailleurs.

A défaut du concours de compagnies républicaines de sécurité, abandonné depuis longtemps et qu'il n'est pas proposé de réintroduire en raison de son coût, les progrès du rapprochement police-gendarmerie devraient autoriser la mise à disposition ponctuelle de certains des escadrons ou fractions d'entre eux affectés outre-mer, lorsque les priorités relatives de la lutte contre la délinquance le justifient.

Par ailleurs, **les capacités opérationnelles en matière de police judiciaire pourraient être utilement renforcées.** Si la gendarmerie nationale a consenti un effort en effectifs dans ce domaine, l'absence de SRPJ sauf aux Antilles fait, du côté de la police nationale, porter toute la charge de travail sur les sûretés départementales, souvent absorbées par la petite délinquance économique et un gros volume d'escroqueries.

L'absence de services de police judiciaire spécialisés dans le domaine des infractions financières est d'autant plus regrettable dans certains de ces territoires que les profits illégalement réalisés sont souvent particulièrement visibles. La mise en place d'un GIR en Nouvelle-Calédonie (tous les autres territoires, sauf Saint-Pierre et Miquelon, en sont pourvus) sera ainsi bénéfique.

Le fonctionnement de l'ensemble de la chaîne pénale tirerait profit d'un renforcement concomitant des moyens de l'institution judiciaire, notamment d'un renforcement des parquets dans le domaine de la délinquance des mineurs ou une meilleure spécialisation en matière économique et financière.

Enfin, à l'image de ce qui a déjà pu être réalisé dans le domaine de la logistique où, les contraintes de l'éloignement l'imposant, la mise en commun de moyens a fait de gros progrès, une meilleure intégration opérationnelle apparaît également possible et souhaitable.

Elle passe notamment par une approche plus étroitement commune aux deux forces de la lutte contre la délinquance (immigration irrégulière, trafic de stupéfiants, délinquance financière), par des échanges plus poussés d'expériences pour s'adapter avec imagination et pragmatisme aux contraintes locales et par un développement des coopérations internationales à la périphérie des territoires de l'outre-mer.

De façon générale, l'organisation de la sécurité intérieure outre-mer mérite d'être abordée avec un double regard :

- d'une part avec le souci d'adapter l'organisation et l'action de la police et de la gendarmerie nationales aux réalités de territoires éloignés et aux caractéristiques souvent spécifiques ;
- mais aussi avec la disponibilité d'esprit pour considérer ces adaptations comme un laboratoire utile aux progrès à effectuer par la sécurité intérieure en métropole.

GROUPE 4

ENJEUX ET PERSPECTIVES DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITE PUBLIQUE

(INFORMATION GÉNÉRALE, RENSEIGNEMENT CRIMINEL,
RENSEIGNEMENT OPÉRATIONNEL DE PROXIMITÉ,
LIEN AVEC LES POLICES ADMINISTRATIVES)

Intégré dans la chaîne opérationnelle du ministère de l'Intérieur, le service public français du renseignement participe à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation et à la mission de sécurité intérieure.

La période récente a été une ère de profonde réforme, qui a culminé avec la création le 1^{er} juillet 2008 de la direction centrale du renseignement intérieur. Elle visait non seulement à supprimer des doublons critiqués de longue date, mais aussi à distinguer clairement l'activité de renseignement intérieur (RI) de celle de recherche et d'analyse de l'information générale (IG), y compris dans ses dimensions criminelles ou de renseignement opérationnel de proximité.

Le renseignement d'information générale de sécurité publique peut être défini comme la collecte, la diffusion et l'exploitation d'informations dans le but de constituer des connaissances relatives aux individus, groupes et facteurs qui, dans un territoire donné, sont susceptibles de contribuer à une dégradation de la sécurité, de l'ordre ou de la tranquillité, afin de déterminer le niveau de risque et les modalités de protection appropriées. L'analyse opérationnelle de l'information judiciaire a pour but de fournir aux unités en charge de l'élucidation d'infractions particulières des informations de nature factuelle et nominative associées à des suspects ou entités criminelles afin de les aider à résoudre des affaires complexes⁶².

En outre, la création presque concomitante d'une délégation parlementaire chargée de contrôler les activités de renseignement constitue une avancée démocratique majeure.

Les développements qui suivent seront circonscrits à l'activité d'information générale ou de renseignement criminel, le renseignement intérieur ayant déjà fait l'objet d'une réflexion approfondie⁶³.

Une autre distinction cardinale trouve à s'appliquer en France, qui traverse du reste les deux grandes activités de renseignement et se traduit par l'existence de deux cadres juridiques nettement délimités. Le renseignement administratif concourt à prévenir le trouble à l'ordre public, tandis que la vocation du renseignement judiciaire est de permettre l'identification, en vue de leur interpellation, de certaines catégories de malfaiteurs.

Pour répondre à la demande sociale de sécurité et contribuer à l'exercice des autres missions policières, la fonction de renseignement revêt dans la lutte contre la délinquance, les violences et la criminalité, une dimension qui reste stratégique : détection des menaces, identification et suivi des groupes et individus à risques, anticipation et prévention des crises.

Si le produit de l'activité de renseignement d'information générale a vocation à être intégré dans une stratégie opérationnelle de maintien de l'ordre et d'être exploitable au plan judiciaire, la puissance publique ne peut cependant se satisfaire d'une seule posture réactive ou répressive. Elle doit disposer, en toutes circonstances, d'instruments d'anticipation des menaces de toutes natures et de prévention des crises.

La politique de sécurité intérieure a besoin d'une approche réaliste et fréquemment réactualisée de l'analyse des risques, et d'une documentation à jour s'agissant des tendances et des organigrammes des milieux potentiellement subversifs ou criminels les plus difficilement pénétrables. Il s'agit de valoriser à sa juste mesure la vocation d'aide à la décision du renseignement d'information générale, son pouvoir d'éclairage des autorités politiques et administratives ainsi que son appui opérationnel à la prévision d'ordre public ou à l'identification de protagonistes ensuite pris en charge par les services de police judiciaire.

⁶² Th. DELPEUCH et J. ROSS, Développer le renseignement en matière de sécurité publique dans les forces de sécurité intérieure, Agence nationale de la Recherche, 2009.

⁶³ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationales

4.1 L'IDENTIFICATION DES MENACES

4.1.1 La détection des signaux faibles

Par rapport au renseignement intérieur, la détection des signaux faibles est sans doute ce qui caractérise le plus spécifiquement l'information générale.

Les activités et comportements qui provoquent une rupture de cohésion de la société et qui débouchent sur des tensions sociales ou sociétales ayant un impact en termes d'ordre public et de sécurité revêtent un aspect polymorphe. Ceci rend d'autant plus délicate la prévention des déséquilibres et des crises, qui requiert l'identification précoce et la plus claire des dangers susceptibles de troubler l'ordre public ou d'entraîner des débordements contre les personnes, les biens et les institutions de la République.

Une réserve et une prudence particulières sont de mises dans une société démocratique, dans laquelle la libre expression des opinions et leur confrontation pacifique dans le débat public doit pouvoir s'exprimer librement, policiers et gendarmes ayant d'ailleurs en charge, parmi leurs autres missions, de permettre cette libre expression en permettant le bon déroulement des manifestations⁶⁴. La doctrine nationale en matière d'information générale, constamment réaffirmée, repose donc sur un filtre sélectif, dans laquelle l'analyse des phénomènes sociaux exclut la surveillance des activités politiques et syndicales, voire souvent, dans une large mesure, celle des conflits sociaux lorsqu'ils empruntent des formes régulées, en premier lieu par le droit du travail.

Les services d'information générale restreignent donc leur champ d'action à la détection des seuls phénomènes à potentialité violente ou illicite, dans un spectre qui va des simples troubles à l'ordre public à l'occasion des manifestations de voie publique à des actes beaucoup plus graves pouvant acquérir une nature criminelle.

La transparence démocratique sollicite l'énoncé des priorités assignées aux services de police et aux unités de gendarmerie dans la recherche des signaux *faibles*, précurseurs de troubles, de délinquance et de violence. Pour la période actuelle et, de manière prévisible, pour les dix prochaines années, ces priorités recouvrent :

- **la prévision d'ordre public : l'autorité préfectorale et les responsables du maintien de l'ordre doivent disposer en permanence d'informations fines sur les risques encourus à l'occasion des déplacements officiels des autorités publiques et des manifestations de voie publique.** Sont ainsi recherchés le nombre et le profil des manifestants attendus, les potentialités d'actions violentes, de débordements et tout élément de contexte utiles à la décision. Au-delà du travail préparatoire des manifestations annoncées à l'avance, le « cœur de métier » de l'information générale exige une connaissance approfondie des mouvances connues pour perturber régulièrement les événements de voie publique.
- **les violences contre les personnes et les biens, commises en marge des conflits sociaux ou des autres actions de contestation de toute nature.** Au-delà du suivi concret des situations de tension par des déplacements ou observations de terrain et de l'entretien de contacts réguliers, l'accès à un niveau pertinent d'analyse et d'anticipation peut s'effectuer à travers les ressources de l'information ouverte. Le suivi particulier des mouvances extrémistes liées à la contestation radicale est un champ qui nécessite une approche concertée avec le renseignement intérieur.
- **les risques de débordements extrémistes dans le domaine de la contestation environnementale.** L'importance croissante des enjeux environnementaux trouve

⁶⁴ Plus de 10 manifestations revendicatives sont quotidiennement encadrées par les services de police dans la capitale.

naturellement sa traduction dans les confrontations politiques et sociales, et rares sont désormais les projets d'aménagement ayant une incidence environnementale qui échappent à la contestation. Sans empiéter sur la tenue des débats légitimes, l'activité d'information générale doit faciliter la gestion du maintien de l'ordre public et déceler les risques de radicalisation extrémiste.

- **les violences de nature anti-institutionnelle, spontanées ou organisées, qui s'exercent au détriment des agents et des biens, publics mais aussi privés.** Ces phénomènes sont majoritairement mais pas exclusivement recensés au cœur des fortes concentrations urbaines à l'architecture déshumanisée et au tissu social fragilisé. Si le débat public se focalise souvent sur les violences commises à l'encontre des représentants de l'autorité publique, elles touchent aussi les services de secours, les médecins, les enseignants, les commerçants, etc. L'identification des auteurs de troubles est donc nécessaire à la sécurisation de ces territoires, et indispensable à tout effort de préservation ou de régénération du tissu économique et social. Si une action policière est indispensable, il est bien évident que doivent parallèlement être mis en œuvre d'autres types de réponse de nature préventive, économique et sociale.
- **l'identification et le suivi des groupes parfois structurés en bandes, qui perturbent, par une volonté d'appropriation de l'espace public ainsi que par des comportements menaçants ou agressifs, la vie collective de certains quartiers.** Ils sont non seulement vecteurs d'un fort sentiment d'insécurité, mais portent directement atteinte à la liberté d'aller-et-venir des autres habitants. Les observations convergent pour constater une forte proportion de mineurs parmi eux. Là encore, la nécessité de l'action policière doit absolument se conjuguer par le déploiement et le renforcement concrets des dispositifs de suivi individualisé de nature préventive, organisés par les lois relatives respectivement à la prévention de la délinquance, à l'enfance en danger, et à la délinquance des mineurs.
- **la détection et la lutte contre l'économie souterraine et les trafics territorialement enracinés, notamment en matière de stupéfiants, d'armes et de contrefaçon.** La montée en régime au cours de la dernière décennie des outils de coordination judiciaire, administrative, fiscale et sociale devra se poursuivre avec ténacité, à l'instar des stratégies adoptées par nos voisins européens.
- **la lutte contre les filières criminelles responsables du trafic et de l'exploitation des êtres humains.** L'activité de renseignement peut jouer en la matière un rôle précurseur ou adjuvant très utile, dans une optique de judiciarisation ultérieure des informations collectées.
- **la détection des dérives sectaires,** dans une optique de judiciarisation des atteintes aux personnes.

4.1.2 L'information générale et la société numérique

Sans surprise, la détection des signaux faibles et l'anticipation des menaces est indexée sur le développement des technologies de l'information et des réseaux sociaux. L'internet et les différentes composantes de l'infrastructure informatique sont d'abord des vecteurs de délinquance ou des cibles d'actes malveillants ou délinquants.

Mais le développement fulgurant de la société numérique ces dernières années a d'une certaine manière amplifié les risques en raison des liens immédiats, directs et très furtifs voire confidentiels et protégés que les délinquants peuvent entretenir entre eux. De nombreux extrémistes ont recours à ce vecteur de mobilisation et d'échange au sein de leur réseau.

En outre, la sphère de l'Internet est devenue un champ de contestation radicale à l'impact tout aussi puissant que ne l'étaient jusqu'à peu la voie publique ou la publication imprimée. Toutes les formes d'expression y sont présentes et le potentiel de diffusion de fausses informations ou de déstabilisation des multitudes que recèle l'Internet n'est plus à démontrer.

L'espace numérique ne peut ni être imperméable aux règles de droit, ni être laissé en jachère par les services publics de sécurité.

La dynamique des épisodes de violence soit en marge des conflits sociaux, soit à l'occasion de manifestations, soit dans les poussées éruptives de violences urbaines implique de plus en plus fréquemment le recours aux réseaux sociaux, parmi lesquels *Facebook*, aujourd'hui le plus utilisé d'entre eux en Europe, par les mouvances extrémistes. Elles y passent consignes d'action, y diffusent des informations actualisées relatives au positionnement des forces de l'ordre, y diffusent sous le mode épidémique de fausses informations mobilisatrices d'oppositions parfois lourdes de conséquences.

En outre, le changement des conditions de production, de vérification et de recoupement de l'information de nature journalistique ou citoyenne implique une veille active et une capacité de réaction de plus en plus rapide de la part des autorités publiques, afin de rétablir les faits, de mettre en perspective et de maîtriser la propagation des rumeurs malveillantes.

L'extension de la capacité organisatrice que favorisent les réseaux sociaux produit des effets ambivalents. Positifs au service de la vie associative et citoyenne, mais aussi déstabilisateurs et porteurs de risques pour l'ordre public. Au-delà de la dimension ludique et sans danger de nombreux regroupements spontanés sous forme de « flash mobs » ou d'« apéros géants », l'anonymat relatif que procurent les identités numériques tend à déresponsabiliser les organisateurs de grands rassemblements de personnes qui peuvent mal tourner : ce spontanéisme exacerbé n'est pas toujours compatible avec le respect des conditions de sécurité auxquelles il faut veiller en cas de risque de mouvement de foules.

De même, la tendance marquée à l'augmentation des manifestations non déclarées, quelle que soit leur nature, tend à désorganiser le travail des services publics de sécurité, ponctionnant des ressources humaines initialement programmées pour des missions de sécurité de voie publique.

A leur manière, les services d'information générale se sont adaptés et sont de plus en plus présents dans l'espace numérique. Parmi les enjeux de la décennie à venir figure indubitablement le développement structuré d'outils de détection, de sélection et d'analyse automatisés, car la masse d'informations à traiter, qui s'accroît de manière exponentielle, dépasse largement les capacités humaines.

4.1.3 Le champ de la réflexion

Autre difficulté, le périmètre spatial de l'activité d'information générale peut de moins en moins se limiter au territoire national. Le développement des diasporas en France ou des communautés françaises à l'étranger, et l'accroissement des flux transnationaux, nécessitent que la prise en compte de la menace intérieure s'accompagne d'une analyse géopolitique.

Ainsi, de plus en plus d'évènements internationaux entraînent des manifestations de soutien ou de contestation sur notre territoire. Les révolutions démocratiques du Printemps arabe ont ainsi pu mettre en opposition directe et frontale sur notre territoire soutiens et opposants des régimes concernés. A l'inverse, des phénomènes violents liés à la contestation radicale interne à l'occasion de récents conflits sociaux, tels que la dégradation de dispositifs bancaires, les attaques contre les établissements de compagnies aériennes, initialement commis en France, ont eu des répliques ultérieures ailleurs en Europe, notamment en Grèce.

Pour leur part, les grandes filières criminelles ont également rejoint l'économie mondialisée, qu'il s'agisse de la segmentation du processus de production (drogue), de la rotation des rouages de niveau hiérarchique peu élevé ou de la mise à l'abri des donneurs d'ordre (prostitution), ou encore du recyclage et du blanchiment des produits financiers (tous trafics).

Au sein même du territoire national, l'activité d'information générale doit prendre en compte les dynamiques sociales à l'œuvre dans plusieurs types de territoires, qui ne se cantonnent nullement aux espaces urbains déclassés. Espaces ruraux et suburbains connaissent également des mutations pouvant engendrer des mouvements revendicatifs et contestataires, et il est important que les autorités publiques disposent d'une grille de lecture territoriale complète.

Si les services chargés de l'information générale ne sauraient ignorer les mutations de la société de l'information ou s'ils doivent investir le champ de l'analyse et de la coopération internationale, les « fondamentaux » du métier demeurent.

La détection des signaux faibles commence par le recueil du renseignement de proximité. La détection précoce doit être amorcée au sein même des services qui disposent de bases de données : plaintes, pétitions, mentions de main courante, courriers, qui constituent une source irremplaçable.

Cette phase de travail au plus près du terrain exige aussi des agents des services locaux de police et des unités de gendarmerie le tissage d'un réseau serré de correspondants : élus, acteurs sociaux, associations, commerçants, chefs d'établissements d'enseignement. L'information générale présentant un caractère éminemment volatile, les contacts avec ces acteurs sociaux de *première ligne* doivent être réguliers.

L'information ainsi recueillie s'enrichit et se valorise par le croisement de l'observation directe et de l'analyse. L'approche traditionnelle de la recherche en milieu ouvert mérite d'être complétée sur le terrain des foyers d'insécurité ou des situations à risque par l'emploi de techniques d'investigations policières (surveillances, filatures, prises de vue).

Le travail du renseignement d'information générale s'organise également autour d'une échelle de temps : on distingue ainsi le renseignement d'alerte en cas de relevé d'un événement inhabituel ou précurseur, le renseignement de prévision dans le domaine des actions revendicatives ou contestataires touchant à l'ordre public, le renseignement de situation pour éclairer les autorités publiques sur une situation conflictuelle, le renseignement de bilan afin de fournir une grille d'interprétation sur un événement clos, à partir de l'analyse des déclarations officielles et officieuses des différentes parties prenantes.

On distingue également les thématiques faisant l'objet d'un investissement au long cours du suivi temporaire lié à une crise ponctuelle.

Au final, l'activité d'information générale se traduit par la combinaison itérative du travail d'analyse et de synthèse avec les investigations opérationnelles, selon un triptyque : information – documentation – renseignement à fin d'action.

Si l'emploi des technologies doit permettre de gagner du temps, l'humain reste le premier outil d'analyse. Le vrai critère de valeur du renseignement est sa richesse concrète en termes de faits et d'identification, et sa capacité d'aider à la décision. Il doit permettre l'élaboration et le prononcé d'un diagnostic clair, précis, exploitable sur les dangers à venir et les personnes qui y sont impliquées.

Dans ce contexte, la question n'est pas tant de récolter une masse d'information, mais de bien comprendre et d'exploiter l'information recueillie.

4.2 LE CADRE D'EXERCICE DE LA MISSION D'INFORMATION GENERALE

4.2.1 L'actualisation permanente des conditions d'application de la réforme de 2008

La réforme du renseignement de 2008 a clairement défini la répartition des compétences entre la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) et la sous-direction de l'information générale (SDIG) de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) (et ses services départementaux éponymes). La direction du renseignement de la préfecture de police a transposé cette réforme en séparant nettement les deux missions, tout en tenant compte de la prégnance particulière des enjeux d'ordre public au sein de la capitale.

Comme toute ligne de partage de compétences, aussi fondée et pertinente soit-elle au quotidien, tout particulièrement en matière de règles de coopération internationale, celle qui sépare renseignement intérieur et information générale laisse subsister des zones de contiguïté ou de chevauchement.

Il faut ainsi évoquer les phénomènes de radicalisation culturelle, les dérives violentes de mouvances contestataires radicales lors de manifestations ou grands rassemblements (G8 et G20 par exemple), ou encore le suivi des groupes ni entièrement criminels car substantiellement guidés par une logique idéologique, ni totalement terroristes car fortement perméables aux logiques de captation financière. Enfin, des trajectoires plus ou moins contingentes peuvent amener des groupes contestataires radicaux à basculer dans l'action violente.

Ces réalités imposent complémentarité et partenariat entre services, qui s'organisent autour de protocoles d'échange d'information, de répartition des dossiers ou missions, ou encore d'affectation d'officiers de liaison.

La réforme menée a pris en compte ces exigences et un régime de croisière est désormais atteint, comme en témoigne le protocole ayant précisé en juin 2010 la répartition des missions entre DCRI et DCSP.

4.2.2 La prise en compte du renseignement d'information générale par les autres services

Tous les services disposant d'une couverture territoriale doivent s'impliquer dans la détection de signes précurseurs de menaces. Cela ne fait pas forcément partie de la culture professionnelle de toutes les directions opérationnelles, même si, depuis quelques années, des signes tangibles de progrès ont été enregistrés :

- au sein de la sécurité publique, bien sûr, avec la création de la SDIG, qui minore la césure professionnelle qui affleurait largement avec l'ancienne DCRG ;
- au sein de la gendarmerie nationale : le centre national de formation au renseignement opérationnel (CNFRO) et le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) ont fortement dynamisé leur activité ;
- au sein de la police aux frontières, tout particulièrement dans les aéroports, qui sont les premières frontières terrestres française dans l'espace Schengen,
- au sein de la direction centrale de la police judiciaire, qui a réorganisé ses structures : le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) assure une expertise globale en matière de lutte contre les groupes criminels transnationaux ; la division du renseignement et de la stratégie de l'office central de répression des trafics de stupéfiants (OCRTIS) est en charge de la veille sur l'état de la menace et la détection des phénomènes émergents en matière de trafic.

Les efforts correspondant à ces (re)structurations mériteront d'être poursuivis dans la durée, en accentuant l'effort sur la coordination entre les services.

4.2.3 Le développement des capacités de traitement de l'information

La gestion, le traitement et le suivi de l'exploitation du renseignement opérationnel dans un contexte de croissance exponentielle des flux posent un véritable défi. Au-delà de la coordination et de la mutualisation des moyens de traitement de pointe entre services, le développement d'outils d'assistance technique est incontournable.

La refonte en cours du système d'information de la SDIG, dont il est regrettable qu'il suscite périodiquement des polémiques disproportionnées, participe de cet impératif.

Naturellement, ces évolutions ne pourront se faire sereinement que dans le contexte d'un dialogue sincère et lucide entre le Parlement, les instances de contrôle indépendantes, les acteurs de la société civile dans le domaine des libertés publiques et les services concernés, afin d'offrir à la fois des garanties d'efficacité et de respect des libertés publiques. D'ores et déjà, les enceintes de partage et de dialogue entre les différentes instances concernées se sont fortement développées ces dernières années. Le groupe permanent de contrôle des fichiers institué par le ministère de l'intérieur l'illustre.

4.2.4 La régularité juridique

La juxtaposition des cadres juridiques administratif et judiciaire n'est pas nouvelle, et des équilibres à la fois efficaces et salués ont depuis longtemps été forgés, par exemple dans le domaine de la lutte contre le terrorisme (qui relève du renseignement intérieur) ou du hooliganisme (qui relève de l'information générale de sécurité publique).

L'accroissement des opportunités et l'amélioration des conditions de judiciarisation du renseignement de proximité nécessitent donc un investissement et une mobilisation inter-services. Le pilotage des plans « Stups » et « Bandes », développés entre les différentes directions de la police de l'agglomération parisienne⁶⁵, ont totalement intégré cet impératif.

Un contact étroit et au long cours avec les services compétents pour la police judiciaire et les magistrats doit également permettre de déterminer le moment opportun à partir duquel le basculement dans un cadre juridique de police judiciaire, permettant le contrôle du juge, doit intervenir. Multiplier sans horizon ou perspective concrète le nombre des procédures pourrait non seulement avoir un effet paralysant sur la veille et la réactivité des services d'information générale, mais encombrerait inutilement les services de police judiciaire et les tribunaux, au risque d'amoindrir leur capacité de direction ou de contrôle d'affaires plus sensibles.

L'ouverture d'une procédure judiciaire ne se justifie que lorsque sont déjà rassemblés des faits suffisamment étayés ou concordants de nature à qualifier un comportement délictuel. La mission de l'information générale est bien de mettre à jour des éléments substantiels, avant de passer le relais à d'autres services pour la conduite de l'enquête judiciaire.

Ainsi, la gendarmerie nationale distingue de pratique ancienne les procès-verbaux de renseignement administratif des procès-verbaux de renseignement judiciaire. Au sein de la police nationale, la classification des notes d'information générale est tout à fait distincte des actes de police judiciaire, et une information « judiciarisée » nécessite sa reprise formelle dans un acte rédigé par un officier ou un agent de police judiciaire, jointe en procédure.

⁶⁵ Direction du renseignement, direction de la police judiciaire, direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

Parallèlement, les ressources du droit administratif doivent être totalement mobilisées dans la lutte contre de nombreux comportements illicites : police des débits de boisson, police sanitaire, police des établissements recevant du public, polices bâtementaires – indispensables et particulièrement dissuasives pour lutter contre les marchands de sommeil, police du supportérisme violent. Les services d'information générale jouent un rôle particulièrement utile dans la détection des dérives ou manquements, et la transmission de leurs informations aux services compétents aide ces derniers à enrichir leur plan de contrôles. Ces services restent toujours maîtres de la qualification juridique des manquements et leurs décisions sont soumises au contrôle du juge administratif.

Enfin, il ne saurait exister d'activité de renseignement d'information générale sans base de données, fondées sur des bases juridiques claires. La réforme des services de renseignement s'est corrélativement accompagnée d'une révision du cadre juridique applicable aux fichiers d'information générale ; le débat public a d'ailleurs connu des crispations similaires à celles enregistrées en 1990-1991, lors de l'adoption des arrêtés antérieurement applicables. Un contrôle régulier du bon usage de ces fichiers s'exerce, notamment à travers l'exercice du droit individuel d'accès aux données nominatives concernant chacun. En outre, la traçabilité informatique des interrogations de fichiers, qui n'existait pas avec les fichiers manuels, a rendu possible un contrôle hiérarchique ou par les inspections très strict.

4.2.5 Les contraintes territoriales

L'animation et la coordination des services assurant la mission de renseignement d'information générale impliquent la délimitation d'espaces cohérents et d'une échelle d'organisation raisonnable. Si l'opérationnel ne peut réellement être traité qu'au niveau local ou départemental, **le développement d'un niveau intermédiaire de coordination de sécurité publique entre le niveau central et l'échelon départemental apparaît incontournable.**

En matière d'information générale, le rôle de pilotage et d'animation du préfet territorial demeure incontournable, d'autant plus que ce dernier est aussi l'utilisateur du produit de cette activité, indépendamment des enjeux de centralisation nationale de l'information.

Dans un premier temps, la partition de l'ancienne direction centrale des renseignements généraux a pu apparaître, notamment aux yeux du corps préfectoral, à tort ou à raison, quelque peu inégalitaire dans ses conséquences, en défaveur des missions d'information générale. Mais la réalité de la réforme n'a nullement privé ces derniers d'un canal d'information essentiel pour l'exercice de leur mission de sécurité : si l'activité de renseignement intérieur est soumise à un pilotage hiérarchique national direct, les préfets demeurent reliés à l'actualité du renseignement intérieur dans leur ressort de compétence territoriale par un principe d'information et d'échanges réguliers avec les chefs de services territoriaux de renseignement intérieur.

Par ailleurs, la stabilisation de la réforme, le rapprochement police-gendarmerie et les efforts importants menés pour garantir les conditions de professionnalisation et de pérennité d'une filière professionnelle aux compétences spécifiques, tout comme l'assignation d'objectifs opérationnels intéressant directement les services de sécurité publique, ont fortement redynamisé l'exercice de la mission d'information générale.

4.3 LES AXES PRIORITAIRES POUR LA PROCHAINE DECENNIE

4.3.1 La consolidation de la doctrine nationale en matière de renseignement opérationnel d'information générale

La création de la sous-direction de l'information générale et le rapprochement entre police et gendarmerie ont conduit à des réaménagements conséquents des méthodes de travail et d'organisation, codifiées dans deux instructions relatives à l'information générale, en date du 21 juillet 2008 puis du 23 février 2010.

Une évaluation approfondie et conjointe des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales a été diligentée, avec des conclusions attendues à l'automne 2011. La doctrine d'emploi de la SDIG devra être mise à jour pour intégrer les enseignements de cet audit.

4.3.1.1 La consécration définitive d'un échelon intermédiaire, régional, inter-régional ou zonal, comme niveau de coordination et d'animation intermédiaire de l'information générale

Si, au plan local et départemental, il est indispensable de faciliter la synergie inter-services et de favoriser les partenariats afin d'assurer la fluidité des informations collectées, un niveau de synthèse intermédiaire, d'animation et de soutien opérationnel doté de moyens mutualisés apparaît nécessaire.

Bien qu'aucun niveau ne s'impose de manière univoque en raison des avantages et inconvénients respectifs des deux formules, un choix lisible doit être fait au sein de l'alternative niveau régional / niveau zonal.

L'échelon zonal apparaît comme le mieux adapté entre les niveaux central et départemental pour canaliser les flux d'information, réaliser des synthèses géographiquement contextualisées, réorienter par une fonction d'animation les investigations en direction des menaces émergentes décelées et assurer une mission d'appui en cas de besoin de renforts spécifiques.

Sur cette base, **un comité régional inter-régional ou zonal de l'analyse de la menace, dirigé par l'autorité préfectorale, pourrait être installé.** Il aurait en charge de manière formalisée l'évaluation de la menace liée à la sécurité publique et la coordination des contributions des services territoriaux du ressort à cette évaluation.

Un tableau de bord mis à jour chaque trimestre ou semestre dresserait :

- la typologie des menaces (au niveau local) ;
- l'intensité des menaces concernées (au niveau local) ;
- les services ou partenaires publics et privés concernés par le suivi de ces menaces ;
- les mesures concrètes prises par ces services.

4.3.1.2 L'approfondissement de l'exploitation de la centralisation et de la synthèse nationales

La documentation fournie par les services territoriaux de police et de gendarmerie doit faire l'objet d'une consolidation et d'une centralisation par le canal service départemental – service zonal – sous-direction centrale.

Un tableau de bord mis à jour chaque trimestre ou semestre dresserait :

- la typologie des menaces (au niveau local) ;
- l'intensité des menaces concernées (au niveau local) ;
- les services ou partenaires publics et privés concernés par le suivi de ces menaces ;
- les mesures concrètes prises par ces services.

La synthèse centrale des diagnostics territoriaux de l'état des menaces doit déboucher sur une cartographie nationale constamment réactualisée des tendances contestataires perturbatrices de l'ordre public ou des phénomènes criminels identifiés comme ayant des effets territoriaux déstabilisateurs justifiant une action de police judiciaire.

A chaque échelon territorial, un partage et une appropriation de ces données d'investigation doivent être faits avec les administrations partenaires impliquées dans le suivi des comportements illicites : douanes, finances publiques, unités de répression des fraudes des directions départementales interministérielles de protection des populations. Les groupes d'intervention régionaux (GIR) constituent une instance locale de programmation des opérations à mener pour donner des suites concrètes au renseignement collecté. Une orientation pertinente sera ainsi définie selon la nature des dossiers : mesures de police administrative / enquête judiciaire / redressement fiscal / poursuites douanières / poursuites en recouvrement d'amendes de police.

S'agissant de la prévision opérationnelle d'ordre public, la synthèse zonale éclaire le préfet de zone dans l'allocation des renforts en unités mobiles.

Le tableau d'évaluation des menaces du comité de pilotage zonal serait envoyé au comité de pilotage national animé par la SDIG, qui solliciterait en outre périodiquement des contributions thématiques auprès des divers organismes nationaux en charge de la réflexion stratégique sur les menaces de niveau national. En retour, la diffusion serait faite à tous les acteurs des analyses et synthèses nationales, ainsi que des lignes d'action opérationnelles correspondantes.

4.3.2 Le renforcement du potentiel humain par une professionnalisation de la filière d'information générale

En raison du caractère spécifique de cette activité, il reste indispensable de préserver une **véritable filière professionnelle du renseignement d'information générale**, afin de doter les agents d'un socle de connaissances et de pratiques professionnelles harmonisées.

Cet objectif implique :

- la réactualisation périodique du module « Renseignement » dans les écoles de police et de gendarmerie ;
- l'instauration d'un **tronc commun police-gendarmerie de formation initiale et continue** au métier du renseignement d'information générale, préalable au développement d'une véritable culture commune du renseignement, qui doit permettre à chaque agent d'acquérir une connaissance fine des contextes locaux où il est appelé à exercer et de développer ses capacités d'analyse ;

- la maîtrise de techniques et méthodes communes à l'ensemble des métiers du renseignement, même si, à l'inverse du renseignement intérieur, le renseignement d'information générale repose avant tout sur des techniques de « milieu ouvert ». Relèvent tout particulièrement de cette catégorie la conduite des filatures et surveillances, ainsi que le recrutement, le traitement et la protection de l'anonymat des sources humaines. S'ils ne relèvent pas de la communauté nationale du renseignement au sens défini par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationales* et par les standards internationaux, les services départementaux en charge de l'information générale doivent clairement se voir reconnaître un rôle de renseignement de proximité ;
- un dispositif de fidélisation des effectifs et de valorisation des parcours professionnels, permettant de maintenir les effectifs pour une durée utile au sein de la filière d'information générale et de limiter la perte d'expertise professionnelle causée par une rotation excessive des personnels ;
- la mise en place d'un ciblage du recrutement et la constitution d'un vivier de candidats pour fluidifier les mouvements de mutation.

Par ailleurs, le recrutement ponctuel - sous forme contractuelle et le cas échéant à temps partiel ou à la commande - d'experts (historiens, économistes, chercheurs en sciences sociales) devrait être autorisé, afin de procurer aux services le bénéfice d'une analyse et d'un diagnostic enrichis des mutations sociales à l'œuvre et de leur signification.

4.3.3 L'approfondissement de la synergie police-gendarmerie en matière d'information générale

La sous-direction de l'information générale est un service au sein duquel travaillent policiers et gendarmes (24 militaires y sont affectés) et au moins un gendarme est affecté dans chaque service départemental.

L'intégration au sein des services départementaux d'information générale (SDIG) de l'ensemble des militaires de la gendarmerie heurterait de manière disproportionnée les principes d'organisation fortement polyvalents développés par la gendarmerie en raison des contraintes liées aux territoires majoritairement suburbains et ruraux de sa zone de compétence.

Mais le pragmatisme et le réalisme ne font nullement obstacle à l'**accentuation de la participation en moyens humains et matériels de la gendarmerie nationale** au sein des services départementaux d'information générale. En retour, cet engagement doit s'accompagner d'un **accroissement des responsabilités confiées à des militaires de la gendarmerie**. Le meilleur profit doit être tiré du maillage territorial offert par l'implantation des unités de la gendarmerie nationale.

D'ores et déjà, la direction par des officiers de gendarmerie de services départementaux d'information générale n'est plus taboue : deux SDIG sont ainsi placés sous le commandement de gendarmes (département de la Nièvre, département de Mayotte). Une telle orientation, qui suppose le respect absolu du principe de consolidation de l'information générale au niveau zonal, pourrait être approfondie notamment dans des départements où la zone de compétence de la gendarmerie nationale est prédominante.

4.3.4 Le recours aux nouvelles techniques de recherche de renseignement.

L'observation de certains milieux surveillés dans le domaine des missions d'information générale est rendue de plus en plus difficile, ce qui implique un recours croissant aux images de vidéoprotection lorsqu'elles sont disponibles, mais aussi l'utilisation de véhicules discrets, totalement banalisés comportant des capteurs d'image, de son ou d'interception.

Les possibilités offertes par la voie aérienne sont également sous-exploitées : accès ponctuel aux données de la surveillance spatiale de haute résolution, recours à l'avion pour des missions de surveillance ou de filature (même si son usage se heurte à des délais de préparation significatifs) ou à des mini-drones pour des distances et des périodes courtes.

La surveillance effective des comportements illicites dans l'internet implique aussi de **donner des moyens de « cyberpatrouille »** moins rudimentaires aux policiers et gendarmes : les **technologies d'analyse sémantique et d'indexations de sites**, ainsi que des capacités d'intrusion de sites protégés devront être développées.

Deux invariants caractérisent l'activité souterraine et les trafics : les signes extérieurs de richesse en inadéquation avec les revenus déclarés et la circulation de fortes sommes d'argent liquide.

Les mécanismes de détection des activités rémunératrices illicites devraient donc être modernisés. Des techniques particulières de recoupement d'informations de natures diverses devraient être développées, reposant sur des techniques d'anonymisation. De plus, **des croisements ponctuels de fichiers dans le respect des procédures d'autorisation devraient être mis en œuvre.** Par exemple, une consommation électrique très excessive par foyer peut suggérer l'existence d'une activité de culture *indoor* de cannabis.

4.3.5 L'ancrage dans le paysage de sécurité français d'un véritable service transversal d'intelligence criminelle

La montée en puissance de la criminalité transnationale oblige à confronter et enrichir les analyses issues du renseignement criminel, aux niveaux national, européen et international : cette orientation stratégique est notamment relevée par *l'Organized Crime Threat Assessment* (OCTA) mené par Europol en 2011.

La difficulté de la lutte contre les groupes et filières criminels transnationaux, en raison de leur furtivité et de leur haute capacité à se redéployer contraint les services de police judiciaire à **développer une véritable logique d'intelligence criminelle.** Cette orientation a déjà été adoptée par plusieurs pays européens.

Dès septembre 2009, la direction centrale de la police judiciaire a créé en son sein le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO). Son activité s'articule autour de quatre axes :

- centraliser pour la France l'intégralité du renseignement stratégique et opérationnel disponible sur la criminalité organisée.
- identifier et suivre l'évolution des groupes criminels organisés nationaux, transnationaux ou étrangers, pour tenir à jour une cartographie judiciairement exploitable, à chaque fait criminel enregistré. Cette cartographie s'efforce de dépasser le champ des groupes traditionnellement structurés et enracinés pour repérer le plus tôt possible les groupes émergents, et détermine la nature des menaces qu'ils représentent pour la France (sécuritaire, économique, sociale, sociétale, migratoire).
- traiter et exploiter toutes données recueillies pour les transformer en analyse stratégique pour les autorités publiques et en renseignement opérationnel pour les groupes d'enquêtes. Des croisements et retraitements sont ainsi nécessaires selon le double prisme de la « matière criminelle » et de la « famille criminelle ».

- diffuser une expertise permettant de renforcer la réponse procédurale de l'ensemble des services de sécurité intérieure.

Ce service, qui doit associer des policiers et des gendarmes, a la charge de diffuser de manière contrôlée l'information nécessaire à la lutte contre les groupes criminels (notes, études thématiques, bulletin mensuel, alertes, représentation dans les réunions institutionnelles et de coopération internationale).

4.3.6 L'optimisation du recueil du renseignement criminel aux frontières

Parallèlement à l'intégration de ces enjeux dans la formation initiale et continue et à la sensibilisation renouvelée des fonctionnaires aux nouvelles menaces, diverses dispositions seront recherchées pour renforcer la culture du renseignement criminel :

- une exploitation plus poussée des fiches de mise en attention pour lutter contre la criminalité de droit commun, afin de suivre le parcours d'un individu ciblé et de recueillir davantage d'informations sur ses relations ;
- le développement complémentaire du recours aux contrôles automatisés ou dématérialisés ;
- dans le cadre de la législation européenne, le développement de l'exploitation encore embryonnaire des informations détenues par les compagnies aériennes (données dites APIS et PNR) pour détecter les passagers méritant de faire l'objet d'un contrôle soutenu à l'arrivée ou au départ.

GROUPE 5

MOYENS SPÉCIALISÉS,
INTERVENTION,
ANTI-CRIMINALITÉ ET ORDRE PUBLIC

Trop fréquemment, trop schématiquement, le débat public oppose la « police de proximité » vantée comme la seule à pouvoir répondre aux véritables attentes de la population grâce à une gestion régulée des conflits, à la « police d'intervention » décriée comme une police de projection non territorialisée, peu au fait des réalités locales et dont les effets spectaculaires seraient au mieux superficiels ou transitoires et au pire contre-productifs.

Mobilisation ponctuelle de moyens visibles parfois massifs, souvent destinée à faire face à une situation dégradée ou à faire cesser une situation de troubles, la police d'intervention n'a pas toujours bonne presse. Plus grave, l'intervention policière est parfois elle-même ressentie par certains habitants comme un trouble à l'ordre public, ou en tout cas comme un facteur déstabilisant de l'équilibre d'un quartier.

Pourtant, nul ne peut sérieusement contester la légitimité d'un Etat et de ses services de sécurité intérieure à mobiliser des moyens spécialisés d'intervention et d'anti-criminalité pour appliquer la loi ou interpellier des délinquants. La vocation première des forces de police et de gendarmerie est bien de contribuer au maintien de l'ordre, d'identifier et d'arrêter les auteurs de troubles et de protéger la sécurité de la population. Si « force doit rester à la loi », c'est que la capacité des forces de l'ordre à garder, en tout temps et en tout lieu, le contrôle de la situation constitue l'un des piliers d'épanouissement de la vie sociale. Les dernières émeutes de Londres ont ainsi montré qu'une police « de proximité », fortement communautarisée ne pouvait répondre techniquement à la gestion de troubles de forte intensité.

Pour accomplir ces missions, les services de sécurité intérieure disposent donc légitimement d'unités spécialisées dont l'objectif est :

- d'intervenir rapidement pour faire cesser une infraction ;
- d'appuyer les unités locales face à une situation dégradée, ou justifiant un engagement quantitatif dépassant celui des unités de proximité en raison de la nature du risque encouru ou bien du nombre de protagonistes impliqués ;
- de sécuriser les grands rassemblements de personnes.

Plus qu'une contestation du principe de l'existence de ces unités, ce sont leurs modalités d'intervention qui font débat, et le recours à la coercition manifeste ou à la dissuasion visible n'est pas toujours perçu comme légitime, quand bien même les faits générateurs de l'intervention seraient graves. Qu'elles soient ou non fondées, ces interrogations ne peuvent être éludées et les forces de sécurité intérieure doivent faire œuvre de rigueur et de pédagogie quant à leurs règles de fonctionnement.

C'est à cette condition que les unités d'intervention et d'anti-criminalité conserveront la place qui leur revient et qui est indispensable à l'efficacité du dispositif de sécurité intérieure français. C'est par cet effort de maîtrise et d'évaluation régulière que leur action complémentaire et indissociable de celle des autres unités sera mieux comprise, plus légitime, et par conséquent plus efficace.

La décennie qui s'ouvre peut utilement rechercher une clarification de leurs missions et de leurs finalités ainsi que donner lieu à un certain nombre d'aménagements dans leurs modalités d'action. Cela nécessitera également, sans doute, des évolutions de leurs structures et de leur organisation.

5.1 LA POLYVALENCE ET LA MOBILITE : DES ATOUTS AU SERVICE DES MISSIONS DE SECURITE INTERIEURE

Par leur action, les unités d'intervention poursuivent cinq finalités distinctes.

5.1.1 Une action anti-criminalité de flagrant délit

Mobiles, dynamiques, couvrant les créneaux horaires les plus difficiles, les unités locales d'intervention ont pour vocation fondamentale de lutter contre la criminalité en opérant en flagrant délit. La nuit, elles sont souvent en première ligne pour répondre aux sollicitations urgentes de la population.

Le citoyen attend d'abord des forces de sécurité intérieure la garantie d'une réponse rapide à ses sollicitations dans une situation de danger : chaque minute qui s'écoule après un appel de « police-secours » est vécue longuement. Il réclame la certitude que toute infraction ainsi signalée donne lieu à une intervention policière. C'est le terrain d'action fondamental des unités locales d'intervention.

En zone de police, cette mission revient principalement aux brigades anti-criminalité (BAC). Créées en 1994, elles recherchent l'interpellation en flagrant délit des auteurs de vols, cambriolages, agressions, dégradations, usages et reventes de produits stupéfiants, et plus généralement des infractions de voie publique. Elles s'impliquent activement dans la lutte contre la délinquance des bandes organisées et contribuent à la dissuasion et à la répression de la délinquance itinérante.

Au-delà du flagrant délit, quand tous les équipages de patrouille générale sont déjà engagés, il n'est pas rare que les états-majors engagent les BAC dans d'autres missions de police-secours, jusqu'aux plus banales : différends familiaux ou de voisinage, rixes, tapages, constats de cambriolages, accidentologie routière, etc. Ceci leur confère une connaissance intime des territoires et des populations.

En zone de gendarmerie, les patrouilles de surveillance générale des brigades territoriales (BT), formées à l'intervention, sont appuyées par des pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG). Lorsque les circonstances le permettent, des effectifs de gendarmerie mobile complètent le dispositif ; ces détachements de surveillance et d'intervention (DSI) placés en renfort de sécurisation adoptent des modes d'action similaires à ceux des PSIG, en liaison avec les brigades territoriales du secteur : présence visible et dissuasive, capacité de réaction en flagrant délit.

5.1.2 L'appui à l'investigation judiciaire

Grâce à leur connaissance précise et géographiquement fine de la voie publique, ainsi que des profils individuels des délinquants d'habitude, les unités d'intervention, notamment celles agissant en civil, ont aussi une fonction d'orientation ou d'appui des unités d'investigation judiciaire.

En milieu urbain, la capacité des BAC à fournir du renseignement opérationnel n'est plus à démontrer. Ces éléments sont transmis aux unités locales d'investigation judiciaire, aux sûretés départementales voire aux groupes d'enquêtes de la police judiciaire. En milieu péri-urbain ou rural, les brigades territoriales de gendarmerie fournissent les renseignements en leur possession aux brigades et sections de recherche.

La transmission aux services judiciaires d'informations opérationnelles est valorisante pour les agents des BAC et des PSIG, et partant, source de motivation, à la condition que ces éléments soient effectivement exploités. A l'inverse, dans les procédures qu'elles initient, les unités d'intervention doivent veiller à travailler en lien avec les services d'investigation locaux et départementaux et à ne pas se substituer à eux.

Essentielle dans la phase amont, la remontée d'informations par les unités d'intervention contribue aussi au bon déroulement des enquêtes judiciaires tout au long de la procédure. Il est ainsi fréquent que les BAC et les brigades territoriales soient sollicitées pour prêter assistance par des surveillances « planquées », des filatures ou des actes d'interpellations.

L'intégration des unités d'intervention dans un contexte et un environnement d'investigation judiciaire n'est cependant possible que si les missions prioritaires de secours et de lutte contre le flagrant délit sont assurées. Leur engagement en appui des services judiciaires ne doit pas obérer leurs capacités à exercer leurs missions de voie publique ; il doit donc rester second.

Afin de préserver l'initiative de flagrant délit, d'autres unités ont été créées dans six grands centres urbains : les compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) ou les compagnies départementales d'intervention (CDI). Déchargées des impératifs du secours, elles sont d'abord engagées dans la lutte contre les violences urbaines, le maintien de l'ordre et l'assistance aux sûretés urbaines ou départementales.

Mais le volume des affaires empêchant souvent les enquêteurs judiciaires de mener des investigations de voie publique approfondies, les policiers en civil des CSI accomplissent surveillances, filatures et premiers actes d'enquête. Cet apport est particulièrement marqué dans les agglomérations parisiennes et marseillaises. En matière d'interpellation et de pénétration dans les domiciles sous contrôle judiciaire, elles interviennent dans les dossiers les plus courants ne justifiant pas la mobilisation des unités lourdes comme les brigades de recherche et d'intervention (BRI) ou la brigade de répression du banditisme (BRB – antigang) de Paris.

5.1.3 La sécurisation des quartiers et la lutte contre les violences urbaines

Entraînées et spécialement équipées, les unités d'intervention sont engagées dans les missions de sécurisation et de lutte contre les violences urbaines, le caractère dissuasif de leur présence étant alors recherché.

La recherche courante du flagrant délit en civil doit parfois temporairement s'effacer dans certains quartiers connaissant des pics de tensions, au profit d'une mission de sécurisation en tenue, à vocation de visibilité préventive et dissuasive. Un gradient regroupant trois types d'unités peut être mobilisé.

Le premier niveau regroupe les unités d'intervention localisées : BAC et CDI/CSI pour la police, brigades territoriales et PSIG / DSI pour la gendarmerie. Par leur connaissance intime du terrain et leur rattachement hiérarchique permanent au commandement local, leur emploi est privilégié pour traiter les prémices des troubles à l'ordre public ou des poussées ponctuelles de délinquance.

Le deuxième niveau, spécifique à l'agglomération parisienne, est constitué par les unités d'intervention mutualisées. Bien que demeurant réparties dans le cadre départemental de droit commun, les quatre CSI et les quatre BAC de nuit de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) ont été placées sous commandement unifié et peuvent être amenées à intervenir sur tout le territoire de l'agglomération parisienne.

La possibilité de regrouper rapidement et en tout point de ce territoire de 6,5 millions d'habitants un volume significatif de moyens matériels et humains permet une réactivité sans égale : cet appui est un filet de sécurité indispensable à l'action des unités de proximité en cas de tension particulière ou d'incident grave.

Concrètement, lorsqu'elle est activée, la mutualisation permet de disposer à l'instant T de 90 policiers en journée et de 144 policiers la nuit, formés pour adapter leur technique de sécurisation à la situation rencontrée : patrouilles pédestres et portées, de l'équipage isolé à la

compagnie entière. Il n'est d'ailleurs pas rare que des patrouilles de la bac-N parisienne débutent leur vacation en banlieue, où la situation est plus tendue en début de soirée, pour la terminer dans la capitale, aux abords des lieux de vie nocturnes. Leur potentiel opérationnel est ainsi maximisé.

Les forces mobiles constituent le troisième niveau d'intervention. Les missions de sécurisation sont devenues en proportion leur premier emploi, soit chaque jour au niveau national 17 CRS et 29 escadrons de gendarmerie mobile (EGM), prioritairement dans la zone de compétence – police ou gendarmerie – de rattachement. La révision de la doctrine d'emploi par instruction du 4 décembre 2009 a renforcé leur souplesse d'utilisation, avec le principe de réversibilité missionnelle : lorsqu'une mission de maintien de l'ordre prend fin, les forces mobiles peuvent être engagées en sécurisation pour le reliquat de la vacation.

L'emploi de la gendarmerie mobile se singularise par un positionnement marqué sur la totalité du spectre. Ainsi, les 18,5 EGM engagés outre-mer renforcent en temps normal la gendarmerie départementale ou territoriale par des missions de sécurisation tout en pouvant basculer sans délai en configuration de rétablissement de l'ordre.

5.1.4 Le maintien de l'ordre public

C'est également sur les unités d'intervention que repose à titre principal la mission de prévenir ou réduire les troubles à l'ordre public. Lorsqu'elle est possible, l'intervention d'unités spécialisées dans les opérations de maintien de l'ordre, de service d'ordre ou de gestion des voyages officiels (MO/SO/VO) présente en effet un double avantage : spécialement entraînées et équipées, elles sont plus performantes pour ces missions ; leur engagement préserve le détournement des unités territorialisées de leurs missions de contact avec la population, de prévention de la délinquance et d'intervention en « police secours ».

Localement, en zone de police, les missions de maintien de l'ordre incombent avant tout à des unités départementalisées, ponctuellement renforcées d'effectifs locaux et des brigades anti-criminalité. Opérant en civil, ces dernières sont prioritairement employées à l'identification et à l'interpellation des auteurs de troubles. En zone de gendarmerie, le groupement ne dispose pas d'unités spécialisées dans le maintien de l'ordre ; les services sont pris en charge par les militaires des PSIG et des brigades, éventuellement renforcés par des effectifs des départements voisins.

Les services importants entraînent le renfort de la réserve nationale à hauteur de 17 CRS et 16 EGM chaque jour en moyenne. Mais la multiplication des manifestations non déclarées entraîne la suspension fréquente des missions de sécurisation. En outre, certains grands événements (sommet de l'OTAN en 2009, G8 et G20 en 2011) mobilisent l'intégralité ou presque de la réserve nationale, voire le report des périodes de formation ou de repos.

Confrontée à une situation singulière par le volume du maintien de l'ordre dans la capitale, la préfecture de police a opté en 1999 pour la création d'une direction spécialisée : la direction de l'ordre public et de la circulation. L'extension territoriale de compétence de cette dernière lors de la création de la police d'agglomération le 14 septembre 2009 a permis d'alléger fortement la charge qui pesait sur les services territoriaux de petite couronne, soit l'équivalent de plus de 200 services d'ordre importants en 2 ans. Malgré un territoire à couvrir plus grand et une forte augmentation du nombre de manifestations, la révision progressive des dispositifs de services d'ordre a permis de diminuer de plus de 10 % la sollicitation de la réserve nationale.

Statut de capitale, nombre très élevé des sites officiels et diplomatiques à protéger, fréquence des manifestations revendicatives supérieure à 10 par jour : le modèle parisien n'est pas véritablement transposable ailleurs en province. La création d'une direction

autonome en charge de l'ordre public ne se justifie qu'à partir d'une taille critique qu'aucune autre agglomération ne semble atteindre.

5.1.5 Les interventions spécialisées et à haut risque

Les unités d'intervention regroupent enfin des spécialités techniques qui ne peuvent qu'être mutualisées en raison de leur coût et de la rareté de leur emploi.

Equipes cynophiles, brigades fluviales ou motocyclistes, plongeurs, unités d'intervention en haute montagne, quoiqu'indispensables au service de nombreux dispositifs, demeureront toujours des spécialités projetables.

Outre le type de moyens matériels engagés, certaines unités se spécialisent dans la prise en charge de dangers particuliers pour les vies humaines : prises d'otages, forcenés retranchés, risque NRBC, actions spectaculaires menaçant l'intégrité des personnes, qui sont des risques spécifiques qui ne peuvent être couverts que par des unités bénéficiant d'un entraînement particulier : GIGN, RAID, groupes d'intervention de la police nationale, brigade anti-commando de la préfecture de police, etc.

Police et gendarmerie nationales disposent généralement à ce jour de leurs propres équipes, formées et entraînées de manière autonome. Fortes de plusieurs centaines de policiers et gendarmes, ces unités offrent une grande réactivité face aux événements. L'architecture nationale de ces unités couvre les besoins couramment exprimés par les services chargés de la sécurité publique et de l'investigation, et des protocoles règlent sans heurt notable la répartition des engagements.

Mais si gendarmes et policiers se sont bien organisés pour faire chacun face à la totalité des menaces identifiées, ils l'ont longtemps fait sans grand souci de complémentarité, de coordination ou d'économie d'échelle. En ces matières, la prochaine décennie devra donc voir approfondir la logique de maîtrise de la ressource et d'accroissement de l'efficacité qui a d'ores et déjà été engagée dans le sillage du rapprochement police-gendarmerie.

Trop souvent caricaturées comme la rémanence d'une « police d'ordre », les unités d'intervention et anti-criminalité occupent à leur manière la voie publique et répondent à des besoins souvent urgents, très évolutifs, nécessitant un haut degré de maîtrise technique et d'entraînement. Le paradoxe est que le « modèle français » de maintien de l'ordre est régulièrement salué à l'étranger pour sa réactivité et sa capacité à limiter les risques de dommages corporels en intervention.

La forte polyvalence et la grande mobilité de ces unités sont un grand atout : elles permettent un plus juste calibrage des moyens globaux en fonction des variations très fortes dans l'espace et dans le temps des situations de tension et de crise que ne le permettraient une dilution et une territorialisation excessives, inévitablement sources de rigidités.

Les priorités changeantes dictées par l'événement sont des sources d'effets d'éviction auxquels il faut prendre garde : un engagement trop long en maintien de l'ordre à l'occasion d'une crise qui se prolonge peut amoindrir à l'excès la contribution des BAC et des PSIG à la lutte contre la délinquance. Il faut sans cesse conforter leur ancrage sur la voie publique auprès des unités de proximité. La réactivité, la lutte contre le flagrant délit, la réponse aux sollicitations urgentes de la population et l'appui ponctuel aux opérations de maintien de l'ordre doivent rester leur vocation première.

5.2 DES PRINCIPES D'ACTION EN INTERVENTION OU ANTICRIMINALITE RIGOUREUX ET INCONTESTABLES

Si les missions assignées aux unités d'intervention et de lutte anti criminalité sont précises, les modalités de leur intervention suscitent des critiques qui doivent être analysées : déconnexion des interventions « coup de poing » avec le contexte local, risque de disproportion du déploiement de forces par méconnaissance du terrain, critique des techniques de sécurisation lorsqu'elles entraînent une multiplication des contrôles d'identité ou routiers, rudesse des contacts, etc. Alors que les efforts des unités de proximité pour créer des liens de confiance avec la population nécessitent constance et patience, il peut suffire d'une intervention déplacée ou mal calibrée pour les réduire à néant.

Par-delà la contestation latente de certains secteurs de l'opinion vis-à-vis de toute action policière, ces critiques méritent d'être prises en considération et contrebalancées par un comportement irréprochable. Elles invitent à l'introspection régulière : comment l'intervention policière doit-elle s'articuler avec l'action quotidienne des effectifs territorialisés ? Comment préserver la latitude d'action des unités d'intervention sans mettre à mal le travail de contact opéré par les effectifs de quartier ?

Les développements qui suivent rappellent les principes fondamentaux qui doivent régir toute intervention policière, quelle que soit sa finalité. Leur respect garantira la cohérence globale de l'action policière et sa légitimité aux yeux de l'ensemble de la population.

5.2.1 Les principes d'action communs à toutes les formes d'intervention

Six principes fondamentaux d'action ont été identifiés. Les techniques d'intervention doivent demeurer un recours second ; l'intervention policière doit faire preuve de réactivité, afin d'enrayer le plus en amont possible la dégradation de la situation ; elle doit être guidée par une stratégie de sécurité d'ensemble, définie par l'autorité de police locale ; la dimension judiciaire sous-jacente est déterminante ; les moyens déployés doivent être strictement proportionnés à l'objectif à atteindre ; enfin, les risques inhérents à toute intervention doivent être minimisés, que ce soit pour la population ou pour les effectifs intervenant.

5.2.1.1 Le maintien de l'intervention d'unités spécialisées comme deuxième recours

Le recours aux unités spécialisées doit être perçu par tous comme une solution de second rang, mobilisable quand les moyens destinés à prévenir le trouble ou l'infraction ont échoué, que la gravité de ce trouble ou de cette infraction exigent d'en faire cesser les effets et d'interpeller leur(s) auteur(s) sans délai, et, cumulativement, que les unités de proximité ne sont pas en mesure de le faire rapidement ou efficacement par elles-mêmes.

En amont de l'événement, la prévention doit être privilégiée :

- par le renforcement des dispositifs de prévention de la délinquance, pour dissuader les individus de se livrer à des faits de délinquance. Malgré les nombreux outils juridiques ou exemples de bonne pratique développés ces dernières années, notre pays conserve d'importantes marges de progrès pour déployer une politique préventive concrète, centrée sur des lieux ciblés et des personnes identifiées.
- par la diffusion d'une culture de prévention dans la population, avec le rappel régulier des règles élémentaires pour se prémunir contre les vols ou les agressions. Une communication segmentée par publics particulièrement exposés en raison de leur vulnérabilité personnelle ou de leur profession s'impose.
- par le recours à la sécurisation dissuasive, qui consiste dans le déploiement d'effectifs en tenue aux endroits et aux horaires stratégiques, sur la base d'une analyse cartographiée et actualisée en continu de la délinquance.

En matière d'ordre public, une **application plus rigoureuse des règles du droit administratif, ainsi que des prérogatives municipales ou préfectorales, permettrait de réduire à la fois les débordements et le volume des forces à engager** : systématisation des déclarations de manifestation alors que la pratique manque d'uniformité et que de plus en plus d'organismes s'en exonèrent ; définition conjointe avec les organisateurs du parcours des manifestations et des mesures de sécurité à mettre en place ; conduite d'opérations préliminaires pour réduire les risques d'atteinte aux biens et aux personnes ; partenariat préventif avec la police municipale ; prise d'arrêtés d'interdiction des comportements à risque.

5.2.1.2 La pro-activité de l'intervention policière pour prévenir la dégradation de la situation

Si elle n'est que seconde, l'intervention policière ne doit pas avoir lieu à contre-temps ou avec retard sur l'événement. Suffisamment précoce et bien calibrée, elle évitera la mise en œuvre de moyens ultérieurement plus lourds.

Le prépositionnement géographique des unités au plus près des lieux d'emploi plaide d'abord pour une adaptation raisonnée des implantations immobilières, encore trop largement héritées de l'histoire plutôt que motivées par les besoins réels de sécurité. La simplification des structures administratives des commissariats de police et des groupements de gendarmerie est également un facteur positif.

Si l'initiative et la relation avec le terrain sont de premier ordre, la réactivité est aussi conditionnée par un pilotage d'état-major : analyse méthodique et quotidienne de la délinquance et des faits de violences urbaines, au moyen d'outils cartographiques partagés et sur un périmètre rendant pertinent les redéploiements réguliers ; connaissance et allocation en temps réel de tous les moyens disponibles.

Pour les unités de gendarmerie et les services de police, **le développement de la géolocalisation est une nécessité (voir supra)**, comme s'impose également la transparence réciproque de l'état et de la répartition des moyens engagés par l'autre force. En cas de besoin inopiné, les soutiens ponctuels facilités par le rapprochement police-gendarmerie, avec passation d'effectifs sous le commandement territorial compétent, accroissent notablement la réactivité.

L'échange continu de l'information opérationnelle exige une plus grande interopérabilité des moyens de transmission. A moyen terme, se posera peut-être la question d'un centre unique de commandement dans un certain nombre de départements (voir supra), tout en conservant à l'esprit que les CIC et les CORG ne sont pas simplement des centres de réception des appels et de gestion de l'information, mais également des outils par lesquels le responsable territorial dirige ses forces. La coexistence de deux entités distinctes augmente aussi les capacités de résilience régaliennne de l'Etat en cas de crise ou de neutralisation de l'un des deux centres. Une expérimentation pourrait être menée dans ce domaine. *A contrario*, les centres de commandement devront s'équiper pour renforcer leurs liaisons radio, image et documentation pour favoriser l'anticipation et la complémentarité.

Enfin, la réactivité passe par l'élaboration de liens et de moyens de communication innovants avec les catégories de publics les plus exposées aux agressions ou aux vols, notamment les commerçants, permettant le déclenchement simplifié d'alertes ou de parades.

5.2.1.3 Une stratégie de sécurité d'ensemble au service de réponses durables, définie par l'autorité locale de police comme guide de l'intervention policière

La connaissance fine des phénomènes de délinquance et la stratégie de réponse doivent être établies en associant l'ensemble des unités appelées à intervenir sur un territoire. Les

unités d'intervention en appui ne doivent pas être coupées de la réalité des micro-territoires sur lesquels elles interviennent, ce qui implique un *briefing* systématique sur les logiques de contact avec la population et les attentes des différents acteurs locaux.

L'intervention sur tel ou tel secteur ne doit pas découler d'une logique quantitative de saturation de l'espace public par le seul niveau de présence policière mais d'une analyse tactique et stratégique commune.

C'est particulièrement vrai en matière d'emploi des forces mobiles pour des missions de sécurisation. Placées sous la responsabilité de l'autorité d'emploi, elles doivent poursuivre des objectifs précis définis par cette autorité. En particulier, il convient de veiller à ce que leur activité ne soit pas mesurée à l'aune du seul nombre d'interpellations ou de procédures réalisées.

L'implication personnelle du responsable territorial et des états-majors est déterminante, à tous les échelons : circonscription / communauté de brigades ; district / compagnie, direction départementale / groupement ; région ou zone de défense. Le principe des responsabilités « transverses » en vigueur à chaque échelon de commandement territorial de gendarmerie consacre cet impératif.

Parallèlement, **les échanges d'information entre services d'enquête et unités de voie publique sont primordiaux**. La pérennisation et l'approfondissement de ces échanges imposent le **partage de l'information à partir d'un support informatique**, rendant accessible à tous le renseignement opérationnel le plus récent, l'identité et la photographie des délinquants recherchés ou placés sous surveillance, les lieux placés sous surveillance renforcée.

5.2.1.4 Une logique judiciaire toujours présente

Il est indispensable que les effectifs d'intervention opèrent en gardant à l'esprit la logique judiciaire qu'ils servent. En flagrant délit, les effectifs primo-intervenants doivent avoir conscience dès les premiers actes de la logique procédurale qui prévaudra par la suite : préservation des traces et indices, identification des témoins. Une attention particulière doit être portée au préjudice des victimes : les certificats médicaux constituent une plus-value réelle dans les procédures de flagrance. D'autres éléments pourront être versés en procédure : photographies, vidéos, courriers de doléances, pétitions, articles de presse. **La contextualisation des procédures doit permettre au juge de mesurer le caractère isolé ou récurrent de chaque affaire.**

Naturellement, l'enquête doit être orientée dès la première intervention vers le suspect lui-même, par l'exploration ou le relevé de ce qui sera par la suite exploitable : éléments matériels ou coordonnées recueillies lors de la fouille de sécurité, investigations poussées sur le véhicule, interrogation des fichiers de police, recours à la perquisition. Ce qui caractérise le délinquant d'habitude ou opérant en réunion doit être exploité rapidement, au besoin par le recoupement avec les synthèses opérationnelles de sérialité non résolues.

La nécessité d'intégrer immédiatement la **logique judiciaire** est également avérée lors des opérations de lutte contre les violences urbaines ou de maintien de l'ordre, où l'efficacité judiciaire et la neutralisation des délinquants passent par leur identification certaine. Le rassemblement de preuves irréfutables, la préservation des éléments matériels en cas d'actes hostiles à l'encontre des forces de l'ordre, de même qu'un recours croissant à la vidéo y participent.

En matière de violences urbaines ou d'ordre public, l'efficacité du traitement judiciaire des phénomènes suppose enfin que des contacts soient systématiquement pris en amont avec le parquet de manière à **définir une stratégie et s'assurer du soutien de l'autorité judiciaire**. Lors des épisodes de violences urbaines, la saturation du terrain couplée à une réponse judiciaire rapide et ferme sont en effet particulièrement dissuasives.

5.2.1.5 L'adaptation et le calibrage des dispositifs déployés

Polyvalentes par nature, les unités d'intervention sont employées à des missions très variées. Il est donc fondamental qu'avant tout engagement, les modalités de l'action à venir soient précisément définies. Une intervention mal préparée peut provoquer des réactions hostiles et entraîner des effets contre-productifs, lorsque les forces d'appui se retirent et laissent les effectifs locaux au contact de la population.

En matière de sécurisation, de violences urbaines ou de maintien de l'ordre, s'il est important de procéder aux interpellations nécessaires, la forme des interventions, source de polémiques et de sur-incidents ne doit pas être négligée. Sans renoncer à la conduite complète de la mission ou à la protection des victimes comme des fonctionnaires, **la posture d'intervention est à calibrer subtilement**. Il s'agit d'éviter que l'intervention ne soit perçue par une partie de la population comme provocatrice en raison d'une tenue trop martiale.

Le responsable du dispositif doit s'interroger sur le volume de personnel directement engagé ou placé en réserve à proximité et sur la chronologie de l'intervention. Dans l'action, l'initiative de s'équiper de telle ou telle protection (casque, bouclier, moyen de force intermédiaire) relève du chef d'unité sur le terrain, étant précisé que le sentiment de sécurité des intervenants est fondamental dans la capacité à agir avec discernement et la minimisation du recours à la coercition légitime lorsque la situation se tend.

De l'attitude des agents et de leur discernement dépendront partiellement l'attitude du public. L'encadrement de proximité joue un rôle prépondérant dans la compréhension du contexte et des initiatives à prendre, ainsi que du contrôle du comportement des subordonnés.

Pour éviter les effets contre-productifs du déploiement de forces trop massif, la doctrine d'emploi des forces mobiles a progressivement été assouplie dans le sens d'une plus grande souplesse d'emploi. Pour la gendarmerie mobile, l'emploi peut descendre jusqu'au détachement de surveillance et d'intervention (DSI) : de 4 à une vingtaine de militaires. Chez les CRS, l'emploi par groupe de 5 est désormais fréquemment pratiqué. **Reste qu'une refonte du règlement intérieur pourrait être envisagée pour œuvrer en sécurisation sur des créneaux horaires plus étendus.**

Malgré des progrès substantiels, **il reste fréquent que les modalités d'emploi des forces mobiles ne soient pas adaptées à la situation**, soit que l'autorité d'emploi ne précise pas clairement le cadre et les objectifs de la mission, soit que l'activité des unités soit trop exclusivement mesurée à l'aune des procédures judiciaires conduites. Outre que ces dernières satureront la capacité de traitement des unités judiciaires locales, leur opportunité n'est pas toujours vérifiée. **L'emploi mal organisé de forces d'appui peut produire des contresens, par exemple face à certains attroupements collectifs de soirée relevant d'un mode de sociabilité et non d'une dérive délinquante, ou en cas de répression systématique d'infractions contraventionnelles de faible intensité.**

C'est pourquoi **l'évaluation de l'action des unités mobiles en sécurisation doit être réalisée par l'autorité d'emploi, autour de critères définis à l'avance et en concertation avec l'autorité organique**, et spécifique à chaque vacation. Cela suppose un effort sans cesse renouvelé de définition préalable des missions confiées. En outre, la souplesse d'emploi se heurte encore à des résistances. Des marges de manœuvre subsistent, en faveur d'un **déploiement sur la base d'un groupe de six divisé en trois patrouilles à deux**, dans un périmètre restreint permettant le regroupement rapide.

De même, en matière d'ordre public, malgré les progrès de l'instruction commune du 4 décembre 2009, le seuil minimal d'engagement reste la demi-unité. Les responsables territoriaux sont une majorité à souhaiter que **cette rigidité soit corrigée par alignement sur la souplesse d'emploi en sécurisation**. Cette mesure permettrait de n'engager que le nombre de personnels strictement nécessaire sur les petits services d'ordre.

En outre, une réflexion doit être conduite sur la question des maintiens de l'ordre « potentiels », c'est-à-dire prévisibles et prévus, mais dont le niveau de risque ne se réalise pas. En pareil cas, l'autorité de police locale devrait avoir les moyens de décider d'une réaffectation en sécurisation générale, quitte à pouvoir solliciter ultérieurement une réversibilité.

Enfin, au-delà de l'articulation étroite entre unités locales et forces mobiles en appui, le recours aux technologies doit être recherché pour abaisser le niveau moyen d'engagement.

Le recours à la **dimension aérienne** en maintien de l'ordre peut orienter plus rapidement les manœuvres au sol.

L'utilisation des images ne se limite pas au visionnage *a posteriori* pour l'enrichissement des procédures judiciaires. Lorsque le maillage est suffisant, elles offrent de plus en plus la possibilité de réaliser des surveillances et des filatures à distance, éventuellement complétées par des images captées par des patrouilles pédestres ou véhiculées. Elles constituent une aide à la décision d'état-major complétant le compte rendu radio. Enfin, la diffusion en temps réel de photographies tirées de la vidéoprotection de suspects ou de personnes impliquées dans des troubles vers les policiers engagés sur le terrain permettra de mieux cibler les interventions et de limiter le volume des contrôles d'identité réalisés.

Toutes les potentialités du **recours à la vidéoprotection en maintien de l'ordre** n'ont pas encore complètement été intégrées à ce jour, ce qui nécessitera un investissement accru dans les prochaines années.

L'adaptation des dispositifs passe également par la **diversification des moyens matériels**. Les besoins opérationnels concernent l'emploi de véhicules banalisés régulièrement renouvelés, éventuellement par prêts croisés entre services de territoires différents, l'intervention plus fréquente de gendarmes en civil ou un recours accru à la ressource cynophile.

Enfin, le traitement d'une situation dégradée implique toujours de définir une stratégie de « désescalade », lisible par tous : du public comme des protagonistes auteurs de troubles. En matière d'ordre public par exemple, une bonne communication en direction des passants ou des manifestants pacifiques peut s'avérer utile. Il faut aussi détecter le bon moment pour éloigner ou désengager les unités lorsque leur présence sert de point de fixation et de vecteur de motivation aux leaders des auteurs de troubles vis-à-vis de leurs suiveurs.

5.2.1.6 La minimisation des risques inhérents à toute intervention

Aussi justifié que soit le recours aux unités d'intervention, le rétablissement d'une situation dégradée ou une action anti-criminalité renforcée n'échappent pas au principe de

proportionnalité. Les mécanismes visant à inscrire ce principe dans les faits sont divers, tout comme les contrôles : hiérarchiques, administratifs, déontologiques, judiciaires et médiatiques.

Bien souvent, la qualité de fonctionnaire de police ou de militaire de la gendarmerie nationale ne suffit plus à entraîner le respect des instructions données sur la voie publique. Ni le droit, ni l'opinion publique ne présument la proportionnalité des interventions policières ; elle doit dès lors pouvoir être établie en toutes circonstances.

Afin d'éviter la mise en jeu de la légitime défense et l'emploi de l'arme de dotation individuelle, la sécurité des fonctionnaires et militaires intervenant est primordiale. Si les moyens de protection individuels ou collectifs ont énormément progressé ces dernières années, la sécurité physique et juridique des forces de l'ordre lors des interventions est, plus que jamais, un sujet de préoccupation.

Le développement de la **géolocalisation individuelle**, notamment sur les terminaux portatifs, devra être poursuivi afin de porter secours plus rapidement aux personnels en détresse.

L'utilisation des armes à létalité réduite est strictement encadrée, tout particulièrement dans les opérations de maintien de l'ordre où elle doit rester exceptionnelle. Mais s'en priver supprimerait toute alternative à l'usage de types d'armement aux conséquences plus lourdes. Contrairement à certaines affirmations, leur emploi n'est pas banalisé : le pistolet à impulsions électriques n'a été utilisé que 201 fois en 2010 par les fonctionnaires de police et 230 fois par les militaires de la gendarmerie, pour plusieurs millions d'interventions.

La recherche de l'équilibre passe donc par la **confirmation du principe du recours aux armes à létalité réduite en cas de légitime défense ou d'attaque directe** : lanceur de balles de défense, pistolet à impulsions électriques.

L'image constitue un puissant facteur d'objectivation et d'auto-contrôle, qui joue aussi au sein des forces de l'ordre. Si le recours à l'image aide à établir devant l'inspection générale, le défenseur des droits ou le juge la proportionnalité du recours à la coercition, l'extension de la vidéoprotection et des smartphones dotés d'une fonction vidéo permet de modérer certains comportements violents lorsque leur auteur sait qu'il est filmé. En retour, le « hors champ » reculant, citoyens et journalistes ont la certitude que les forces de l'ordre sont elles-mêmes contrôlées.

L'utilisation de caméras portatives en maintien de l'ordre a ainsi un impact réel et doit être encouragée.

Enfin, la sécurité des interventions implique le développement de la culture de prévention situationnelle lors de certains événements de voie publique. La qualité de la coopération avec les services chargés de la voirie et du nettoyage permet l'enlèvement rapide des objets inflammables ou projectiles. Des modalités pratiques d'enlèvement des poubelles, des encombrants et de contrôle des points hauts doivent être définies en lien avec les forces de l'ordre.

5.2.2 L'intervention au quotidien : la consécration d'une logique d'intervention judiciaire pour mieux lutter contre les trafics et certaines formes de petite et moyenne délinquance

5.2.2.1 Des stratégies territoriales d'anti-criminalité et d'intervention judiciaire

Si l'anti-criminalité ne peut faire l'objet d'une fidélisation sectorisée sur de micro-territoires, hors de portée en raison de son coût en ressources humaines et souvent non pertinente au regard de la trajectoire géographique des délinquants d'habitude, elle implique une « intelligence territoriale » dans la façon d'occuper le terrain. Dissuasive par sa capacité à procéder chaque jour à des interpellations en flagrant délit ou à intervenir sans délai, cette forme d'action n'empêche nullement policiers et gendarmes d'adapter leur action aux problématiques particulières des territoires sur lesquels ils interviennent.

Le premier axe de cette intelligence territoriale réside dans la capacité des autorités et services de police à délimiter de façon fluide des périmètres prioritaires ou à sécurité renforcée sur lesquels des moyens de dissuasion, de surveillance et d'enquête seront concentrés pendant une période suffisamment longue pour avoir un impact durable.

L'efficacité commande d'ailleurs le plus souvent que cette forme de « fidélisation temporaire et évolutive » articule l'engagement de plusieurs types d'action policière : patrouilles de proximité, présence dissuasive et répressive d'anti-criminalité, surveillances et action procédurale des services d'investigation. La conjugaison concrète de ces différents modes d'action policière présente fréquemment une plus-value marquée par rapport à une action autonome et non coordonnée de ces services.

« Conjugaison » n'équivaut pas nécessairement à « présence simultanée », dans la mesure où un traitement de police judiciaire efficace – c'est-à-dire permettant le démantèlement de l'ensemble d'une filière ou laissant espérer une sanction pénale substantielle – implique très souvent une longue phase d'observation et de caractérisation des infractions répétées et enracinées, parfois incomprise ou perçue à tort comme une absence d'implication.

Cependant, même territorialisée, même définie en concertation avec l'ensemble des autres acteurs de la lutte contre la délinquance, l'occupation du terrain, qu'elle soit visible ou discrète, se heurte vite aux difficultés à lutter contre certaines formes de trafics organisés aux ramifications nombreuses.

Particulièrement bien structurées, exerçant une part substantielle de leur activité dans des locaux privés ou dans les parties communes de résidences d'habitation, neutralisant toute intervention de tiers auprès des services de police par le recours à la menace et à la violence physique, enrôlant parfois de force ou contre rémunération certains habitants dans des missions logistiques de cache du produit des infractions, ou encore implantées dans des quartiers où toute intervention policière est délicate, les filières en cause n'exposent bien souvent sur la voie publique que des délinquants peu chevronnés, jeunes voire mineurs, qui ne constituent que les premiers maillons d'une chaîne plus vaste.

Il en va ainsi des trafics de stupéfiants, mais également des filières organisées de vente à la sauvette de produits contrefaits, volés ou recyclés, des trafics de cigarettes, ou encore de l'exploitation de mineurs pour des actes de mendicité agressive. Si elle n'est pas sans efficacité ponctuelle, l'intervention policière peine à réduire durablement ces phénomènes toujours renaissants, et à faire valoir leur caractère réitérant. Ce constat est particulièrement marqué s'agissant de la délinquance de certains mineurs, notamment de très jeunes mineurs précisément instrumentalisés en raison des règles de minorité pénale par des réseaux agissant en toute connaissance de cause.

Il existe ainsi une frange d'infractions rattachables à la petite et moyenne délinquance qui, traditionnellement peu prises en compte par les services spécialisés de police judiciaire du fait de leur qualification, dépassent à l'inverse les capacités de traitement des unités de voie publique en raison de l'investissement au long cours qu'elles réclament.

Ce constat plaide pour une stratégie de judiciarisation renforcée de l'action policière dans laquelle l'intervention policière doit jouer un rôle actif aux côtés des actes procéduraux accomplis par les services d'investigation.

Cette méthode, couramment pratiquée par les services de police judiciaire pour la grande criminalité, repose sur l'exploitation du renseignement, l'identification des délinquants têtes de réseaux ou impliqués, la constitution de preuves matérielles ou liées à l'observation de terrain et enfin l'interpellation. Elle suppose une liaison constante avec les effectifs de voie publique pour réunir l'ensemble du matériau judiciaire requis par les règles de procédure pénale.

Dans l'agglomération parisienne, cette méthodologie est caractéristique de l'action du service des investigations transversales créé en 2003 (SIT) ou des groupes « cités » créés en 2008 et 2009 au sein des services départementaux de police judiciaire de petite couronne. Motivante pour les services à l'origine du renseignement, elle renforce la lutte contre certains créneaux de délinquance là où la constatation trop sporadique d'infractions en flagrant délit ne parvenait pas à entamer assez fortement des phénomènes associant une pluralité d'auteurs ou trop ancrés pour n'être pas résilients.

Pour plus d'efficacité, cette stratégie de sécurisation territoriale renforcée inter-services doit être couplée avec l'engagement d'autres services administratifs intéressés par la répression des comportements illicites. Il s'agit, selon les cas, des administrations fiscales, douanières ou sociales telles que les URSSAF, par 'intermédiaire du comité départemental d'action contre les fraudes, par celui du groupe d'intervention régionale ou par coopération bilatérale directe.

L'implication de ces partenaires suppose un diagnostic préalable et la définition de choix prioritaires déterminés à partir des enjeux soulevés par des territoires donnés. La généralisation des « procès verbaux type », permettant à tous les partenaires de tirer les conséquences d'une fraude initialement constatée par une seule des administrations partenaires doit être recherchée, car la « saturation de l'objectif » recèle un pouvoir dissuasif nettement augmenté.

Dans un contexte où la cinétique de la procédure pénale entraîne la formulation récurrente par la population et les élus de critiques ou de frustrations souvent adressées aux services de police, la mobilisation anticipée ou intercalaire du panel des mesures et sanctions extra-judiciaires est impérative.

Les redressements fiscaux ou sociaux, la taxation du recours à l'emploi non déclaré ou d'étrangers sans titres, la fermeture de locaux prostitutionnels, le retrait d'agrément administratifs, les fermetures administratives de débits de boisson ou, dans le domaine de la violence sportive, l'interdiction administrative de stade, sont des réponses particulièrement efficaces dans l'attente de la sanction pénale. Les services de terrain, qui y voient une forme de reconnaissance de leur investissement et des prises de risque effectuées au cours de l'enquête, y trouvent un regain de motivation.

Des orientations pour la prochaine décennie seront :

- d'identifier de nouvelles modalités de sanctions administratives, édictées par le représentant de l'Etat sous le contrôle du juge administratif, notamment tirées d'exemples étrangers. De ce point de vue, le vote d'une disposition permettant au préfet de prononcer la fermeture temporaire de tout commerce pour des faits de travail dissimulé constitue un progrès notable.
- de renforcer l'effectivité des sanctions pécuniaires en facilitant le recouvrement des contributions financières que la loi met à la charge des délinquants.
- de conduire une réflexion intérieur-justice relative aux modalités de contrôle judiciaire. Il ne s'agit évidemment pas de nier les contraintes du temps judiciaire ou de méconnaître les garanties de la procédure pénale. En revanche, le placement en détention provisoire ayant fortement reculé au fil du temps, y compris pour des faits graves, la réitération d'actes illicites par les délinquants d'habitude devrait être prévenue par la diversification et le prononcé plus fréquent de mesures efficaces de contrôle judiciaire, associant les services de police et les unités de gendarmerie dans leur exécution, pendant le temps nécessaire à leur jugement.

5.2.2.2 Le développement de stratégies anti-criminalité « d'intervention judiciaire »

Les unités d'intervention et anti-criminalité, BAC de la police et PSIG de la gendarmerie, à titre principal mobilisées sur des missions de voie publique et souvent sollicitées par un surcroît d'appels d'urgence, disposent-elles d'une latitude suffisante pour apporter un appui effectif et soutenu dans le temps aux services d'investigation ?

C'est généralement le cas en zone gendarmerie ainsi que dans les petites agglomérations situées en zone de police nationale. Appréciée des personnels car considérée comme valorisante, **cette contribution à l'action des services judiciaires doit être confortée.**

En revanche, la possibilité de dégager une marge substantielle d'activité, qui plus est assortie d'une consistance dans le temps suffisante pour le traitement au fond des affaires en cause, est plus incertaine dans les grandes agglomérations. Le poids de l'occupation préventive et dissuasive de la voie publique et la charge des missions de maintien de l'ordre obèrent leur capacité à s'engager au service de procédures judiciaires de moyen ou long termes.

Dans les territoires urbains, ce constat plaide pour un partage plus étroit des informations entre échelons territoriaux et services spécialisés de police judiciaire, dont la saisine ne doit pas être ressentie comme un dessaisissement par les unités locales, mais comme un prolongement de leur action. Sans qu'il s'agisse d'un modèle absolu, le système de responsabilités « transverses » en vigueur à chaque échelon de commandement territorial dans la gendarmerie répond à ce type de problématique.

Sur les territoires les plus confrontés à l'enracinement de la délinquance d'habitude et des trafics, **il est proposé d'adjoindre aux services d'investigation locaux que sont les sûretés territoriales et départementales des groupes restreints de voie publique formés et dédiés à la logique d' « intervention judiciaire ».** Mieux traiter les phénomènes ne relevant pas par nature de la compétence de la police judiciaire rend nécessaire de dégager des marges d'initiative supplémentaires au profit de la sécurité publique.

Informé par le chef de circonscription d'une situation problématique sur un secteur donné ou causée par un noyau difficilement réductible d'individus multi-réitérants, il reviendrait au directeur départemental de saisir la sûreté départementale qui disposerait des

moyens, y compris de voie publique, pour engager une procédure de plusieurs semaines en lien avec les effectifs locaux, dont la connaissance du terrain n'est pas contestée.

Ce schéma « d'intervention de police judiciaire » n'est cependant envisageable que **si les sûretés départementales parviennent à se repositionner comme des structures d'initiative judiciaire**, tel que cela était originellement prévu, en dégagant en leur sein du potentiel opérationnel. Ce retour aux fondamentaux implique inévitablement des modes de saisine renégociés avec les parquets pour mettre fin à toute saisine directe autre qu'exceptionnelle des sûretés.

Dans l'agglomération parisienne, par exemple, les effectifs des BAC de district, trop souvent employés en appui des BAC locales sans partage clair de compétences ou véritable plus-value, pourraient être davantage dédiés à ces missions d'intervention de police judiciaire territorialisée. Les groupes civils des compagnies de sécurisation et d'intervention, là où elles existent, sont mobilisables à cette fin.

La capacité des sûretés départementales de sécurité publique à redevenir des unités d'initiative judiciaire est indispensable dans une logique de gestion harmonieuse des carrières.

Au final, la recherche d'accroissement de la visibilité de l'action policière de proximité sur la voie publique doit respecter le niveau d'exercice des fonctions anti-criminalité de voie publique et celui des services d'investigation de sécurité publique. **La création de groupes de voie publique au sein des sûretés départementales et la réaffirmation de leur capacité d'initiative judiciaire est un enjeu fort des années à venir pour lutter contre la persistance d'une délinquance d'habitude structurée et enracinée.**

5.2.3 La gestion des « situations dégradées » : l'anticipation des débordements et la fin de la gestion autonome de l'ordre public

Le principe traditionnel d'autonomie de la gestion des événements d'ordre public se fonde essentiellement sur la résorption des attroupements. En cas de troubles en marge d'un rassemblement ou d'une manifestation, les forces de l'ordre avaient jusqu'à peu comme doctrine d'action exclusive de contenir les participants par un déploiement massif de moyens et, si nécessaire, de les disperser par la coercition, par charges successives et emploi de gaz lacrymogènes afin d'éviter le contact et de garder une distance suffisante de manœuvre.

L'article 431-3 du code de procédure pénale relatif à l'attroupement prévoit ainsi la possibilité de disperser par la force publique tout « rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public », après sommation de se disperser. Il autorise à mettre un terme à un rassemblement troublant l'ordre public, la recherche de suites judiciaires n'étant pas prioritaire une fois le trouble ayant cessé.

Cette manière d'agir présente toutefois des inconvénients majeurs : instauration d'un climat général de tension, risques de mouvements de foule et impunité des éléments les plus virulents placés « à la même enseigne » que les participants respectueux du cadre légal.

Or, la physionomie des manifestations a fortement évolué : si les gros maintiens de l'ordre avec risques d'affrontements rangés n'ont pas complètement disparu, les services de sécurité intérieure sont de plus en plus confrontés à des comportements de harcèlement de la part de petits groupes mobiles agissant depuis les rangs des manifestants ou en marge des cortèges, fréquemment à l'heure de la dispersion annoncée par les organisateurs officiels.

En outre, beaucoup de manifestations, notamment lycéennes, étudiantes ou impliquant des publics peu organisés, sont désormais perturbées par l'intervention de petits groupes tiers ; ceux-ci sont déterminés à profiter de l'occasion et de la difficulté d'intervention des

forces de police en milieu dense pour se livrer à des dégradations de biens, des pillages de magasins ou des vols de téléphones portables sur les manifestants eux-mêmes.

Dans ce contexte, la gestion des événements d'ordre public doit continuer de progresser dans deux directions.

5.2.3.1 Une meilleure prévention des troubles à l'ordre public

Prévenir les troubles pourrait d'abord passer par le renforcement des pouvoirs juridiques de l'Etat en amont des manifestations. Le droit actuel écartèle le préfet dans une alternative insatisfaisante : soit prendre acte du rassemblement ou de la manifestation sans possibilité réelle d'influencer la prévention des risques de trouble, soit interdire purement et simplement l'événement, ce qui doit rester rarissime en démocratie.

Si, en pratique, un dialogue se noue avec les organisateurs responsables, de plus en plus d'expériences conduisent à **solliciter une évolution limitée du droit pour autoriser le préfet à prescrire un certain nombre de mesures à l'organisateur** : choix d'un parcours de manifestation ou d'un lieu de rassemblement limitant les perturbations pour la vie collective, le risque de confrontation avec des contre-manifestants, le volume des forces à engager ; obligations concrètes dans le service d'ordre propre à l'organisateur, etc. Ces prescriptions pourraient être formalisées par arrêté préfectoral.

En outre, la mutation des phénomènes revendicatifs plaide pour l'**édiction de mesures pouvant être prises à l'encontre des perturbateurs habituellement violents**, même si la protection constitutionnelle du droit de manifester impose que les limitations en la matière soient strictement encadrées et motivées.

Actuellement, les mesures permettant aux pouvoirs publics d'agir en amont de la commission d'infractions sont les suivantes :

- l'article R. 615-14 du code pénal punit le fait, pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation de voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifiée, dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public. Cette mesure autorise le contrôle d'identité du contrevenant mais ne permet pas son interpellation pour l'écarter de la voie publique. Seules les personnes ne pouvant justifier de leur identité par tout moyen pourront être écartées par le biais d'une vérification d'identité n'excédant pas quatre heures ;
- l'application de la législation sur les contrôles d'identité n'est pas d'un grand secours puisqu'elle ne permet que de sécuriser au niveau procédural les découvertes d'objets interdits trouvés lors des palpations de sécurité, essentiellement des armes de sixième catégorie ;
- le délit de « participation à une bande violente » permet certes l'interpellation des personnes avant la réalisation d'actes de violences ou de destructions de biens. Il faut cependant avoir la possibilité de mettre en lumière un ou plusieurs éléments matériels démontrant la volonté du groupe de commettre sciemment ces infractions, et ces éléments sont appréciés très strictement par les parquets.

Dès lors, il serait utile de faciliter la mise à l'écart du parcours d'individus déjà mis en cause sur la base d'éléments circonstanciés, soit en raison de leur comportement d'ensemble à l'occasion de manifestations récentes, soit du fait de la commission d'un acte grave à l'occasion d'une précédente manifestation. **Serait transposée à l'ordre public la logique des interdictions administratives et judiciaires**, qui ont fait la preuve de leur efficacité pour combattre le hooliganisme lors des manifestations sportives.

Le préfet ou le juge judiciaire pourraient donc interdire, par arrêté ou jugement motivé, aux personnes constituant une menace pour l'ordre public de se trouver à proximité d'une manifestation de voie publique, dans un périmètre et un créneau horaire déterminés, et si nécessaire leur imposer de répondre à une convocation au commissariat ou à la brigade de leur domicile à l'heure de la manifestation.

Les agissements en cause devraient avoir été commis à l'occasion de manifestations de voie publique. Comme pour les interdictions de stade, une interdiction administrative ne pourrait excéder 6 mois. Bien évidemment, les garanties juridiques habituelles s'appliqueraient : procédure contradictoire préalable et droit au recours juridictionnel.

Si le code pénal prévoit des peines d'emprisonnement délictuelles pour les organisateurs de manifestation non déclarée, la participation à celle-ci n'est pas incriminée tandis que celle à une manifestation interdite n'est punie que d'une contravention de première classe. Toute coercition est donc impossible à l'encontre des simples participants. En particulier, le fait d'interdire une manifestation ne permet pas d'en disperser les participants ou de les interpellier, la jurisprudence considérant qu'une manifestation interdite n'est pas *ipso facto* un attroupement. Sur ce point, une évolution du droit permettrait de sécuriser l'intervention des forces de l'ordre, les interdictions étant très rares.

Il conviendrait donc de définir une nouvelle incrimination pour la participation à une manifestation non déclarée ou interdite et de réexaminer le niveau de sanction pour la participation à une manifestation interdite.

Il faut enfin ajouter, pour le regretter, que les organisateurs des rassemblements non déclarés, qui se multiplient fortement et qui de ce fait désorganisent le service public de sécurité intérieure, ne sont quasiment pas poursuivis par les tribunaux.

5.2.3.2 La judiciarisation des troubles causés à l'ordre public.

L'autre axe de progrès réside dans la judiciarisation des troubles à l'ordre public. Après avoir longtemps été gérée de façon autonome par pure régulation de fait, la répression des troubles à l'ordre public tend à se judiciariser. Peu à peu, les tactiques d'intervention limitent les manœuvres de dispersion au profit de la neutralisation et de l'interpellation des seuls éléments dangereux pour l'ordre public. Mais cet objectif ne peut être atteint par le seul engagement des unités mobiles. Capables de sécuriser un territoire, ces formations en tenue peinent en revanche à réaliser les interpellations ciblées. Elles ont développé en leur sein des pelotons (EGM) ou des sections (CRS) d'intervention pouvant intervenir en civil. Mais l'adjonction dans les services d'ordre de policiers ou gendarmes locaux en civil, spécialisés dans l'interpellation et connaissant parfaitement le terrain conforte cette stratégie.

Une telle évolution doctrinale implique aussi le renforcement des liens avec les services d'investigation judiciaires pendant le temps des manifestations. Il est alors nécessaire de mener une action de police judiciaire associée au maintien de l'ordre, qui consiste à mettre des officiers de police judiciaire à disposition et à les rapprocher des lieux d'interpellation pour la rédaction des premiers actes de procédures (notification des droits des gardés à vue, appréhension des pièces à conviction et orientation des victimes). Cette préemption des OPJ découle des règles du code de procédure pénale, l'absence de notification immédiate entraînant à défaut l'annulation systématique des procédures judiciaires.

La réflexion devra aussi porter sur la mise à disposition de véhicules collectifs adaptés et sécurisés pour transporter les interpellés vers les locaux de police judiciaire.

Enfin, le recours à la vidéo à des fins judiciaires devra se généraliser. L'utilisation d'images de bonne qualité et l'exploitation croisée des diverses sources (vidéoprotection dans les transports publics, reconnaissance individuelle par les unités de voie publique

territorialisées) permet fréquemment l'identification des auteurs d'infractions graves. Les investigations *a posteriori* sont souvent plus lourdes et fastidieuses que l'intervention en direct. Mais celle-ci suppose l'accès des centres opérationnels aux images en temps réel et le pilotage des effectifs vers des « interpellations ciblées ». Judiciairement habilité, l'agent interpellateur contribuerait à la procédure en rédigeant un procès-verbal circonstancié, si possible accompagné d'un enregistrement vidéo.

5.2.3.3 L'évolution du droit de la crise grave lorsqu'elle est géographiquement circonscrite

Le recours exceptionnel à la législation de l'état d'urgence en 2005 a montré l'intérêt technique de certaines prérogatives préfectorales. Rappelons qu'il ne s'agit pas de banaliser l'état d'urgence ; d'ailleurs, les préfets ont alors usé de leurs compétences avec réserve et discernement, en ne recourant qu'aux mesures les moins contraignantes et en excluant tout contrôle de la presse, toute interdiction de réunion et toute perquisition extra-judiciaire.

En cas de crise particulièrement grave, mais géographiquement circonscrite, il serait opportun de **faciliter le recours par le préfet à quelques mesures qui relèvent aujourd'hui de la seule situation de l'Etat d'urgence** :

- l'interdiction, par arrêté préfectoral, de la circulation des personnes ou des véhicules, sous forme de couvre-feu, dans certains lieux, à des heures déterminées ;
- la création de zones de sécurité ou de protection où le séjour des personnes serait réglementé de manière très temporaire.

Afin de conférer à ces dispositions un caractère dissuasif permettant véritablement aux forces de l'ordre de reprendre le contrôle de la situation, le non-respect de ces dispositions devrait être assorti d'une sanction pénale délictuelle comprenant une peine d'emprisonnement, même minime. Dans le cas contraire et en l'absence d'exécution forcée, aucune coercition ne pourrait être employée pour garantir l'effectivité des mesures.

Enfin, une réflexion pourrait être conduite dans le domaine très spécifique de la responsabilité du tireur d'élite. Au regard des expériences de droit comparé, un assouplissement des règles relatives à la légitime défense semble devoir être recherchée, cette dernière devant pouvoir être présumée dans un certain nombre de situations les plus extrêmes, notamment en cas de prise d'otage.

5.3 POUR UNE PLUS GRANDE COMPLEMENTARITE DES FORCES D'INTERVENTION ET DE LUTTE ANTI-CRIMINALITE

5.3.1 Au plan local : la meilleure prise en compte de la notion de « territoire » et de bassin de délinquance

Les développements qui précèdent ont montré que le système français d'intervention et de lutte contre la criminalité repose sur la polyvalence des effectifs, ainsi que sur une capacité de montée en puissance progressive impliquant le recours possible à des moyens de renfort, soit départementaux, soit nationaux.

A ce jour, la capacité de renfort est majoritairement constituée par les unités nationales que sont les forces mobiles. L'évolution des enjeux conduit cependant à revoir l'équilibre entre ces deux niveaux et à prévoir un niveau de mutualisation intermédiaire.

5.3.1.1 Tirer complètement les conséquences de l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur

Si le maintien de deux forces de sécurité intérieure n'est pas en jeu, celles-ci doivent s'employer à renforcer leur coordination opérationnelle en matière d'intervention et de lutte anti-criminalité, en priorité dans les franges de leurs zones de compétence respectives. Des problématiques communes de sécurité s'y posent, dans des territoires qui appartiennent à un même bassin de vie et, partant, de délinquance.

La démarche déjà évoquée de coopération opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (CORAT) doit en premier lieu conduire à un partage plus étroit de la connaissance réciproque des bassins de délinquance, y compris s'agissant d'informations de nature judiciaire. Elle doit ensuite déboucher sur une coordination opérationnelle plus étroite, impliquant la conception et la planification d'interventions conjointes, simultanées ou consécutives, ou encore, selon les cas, une répartition des missions à accomplir.

Dans les cas de nécessité urgente ou de besoins signalés de présence renforcée sur la voie publique, il serait par ailleurs souhaitable que **les unités d'intervention (BAC, PSIG) soient plus fréquemment engagées indifféremment en zone de police ou en zone de gendarmerie**, ce qui nécessite au préalable de renforcer notablement les moyens d'information opérationnelle en temps réel.

Bien que souvent méconnues, les fonctionnalités des dispositifs radio existants offrent déjà la plupart du temps des solutions d'interopérabilité qui peuvent s'avérer efficaces pour les utilisateurs de terrain, tant au niveau des centres opérationnels que pour la communication entre effectifs engagés sur le terrain.

Dans le cadre d'un plan d'actions conjoint, la DGPN et la DGGN ont ainsi décidé de mettre en place sans attendre trois séries de mesures :

- écoute radio réciproque permanente entre les centres opérationnels ;
- configuration pérenne des dispositifs d'interopérabilité permettant la création d'une conférence radio commune pour les agents et militaires des deux forces ;
- utilisation systématique des moyens d'interopérabilité lors des opérations coordonnées programmées.

A plus long terme, une **capacité systématique de visualisation partagée de la géolocalisation des patrouilles** devra être recherchée au fur et à mesure de l'équipement de celles-ci. Le **report des cartographies** constituerait un atout en termes de réactivité et de coordination des moyens.

Activable en temps normal pour lutter contre des phénomènes de délinquance qui s'enracinent ou qui deviennent localement prioritaires, l'assistance mutuelle police / gendarmerie devient une évidence en situation d'urgence. Dans pareille hypothèse, le responsable de la force dont les moyens locaux sont ponctuellement insuffisants sollicite l'assistance de son homologue, la responsabilité de l'ensemble des effectifs engagés étant confiée à l'autorité territorialement compétente.

Enfin, des progrès sont nécessaires dans l'**emploi coordonné des moyens spécialisés suivants : équipes cynophiles ; unités motocyclistes ; moyens aériens ; véhicules spécifiques**. En la matière, le principe doit être celui de la subsidiarité : prioritairement affectée à sa force de rattachement à besoin égal, l'unité spécialisée doit pouvoir être mise à disposition de l'autre force, dans le cadre de protocoles.

En termes de définition des responsabilités, la distinction « menant/concourant » s'applique. Globalement, le « menant », qui est le plus souvent le service ou l'unité

territorialement compétent, assume la responsabilité de la conduite de l'opération vis-à-vis des autorités administratives et hiérarchiques. Le « concourant » prête renfort, soit avec une unité constituée disposant de sa propre chaîne de commandement, soit en effectifs, soit avec un module constitué d'un moyen matériel et d'effectifs dits « servants » comme un hélicoptère, une équipe cynophile ou une équipe de déminage.

Par ailleurs, il est nécessaire qu'**un échelon opérationnel, régional, interrégional ou zonal, soit chargé de la répartition géographique des moyens de renfort ou spécialisés** pour éviter la redondance à certains endroits et la pénurie à d'autres. Un catalogue des capacités police / gendarmerie devrait ainsi être mis à la disposition des préfets.

Enfin, des progrès sont souhaitables en matière de **mutualisation des formations**, voire d'implantations immobilières pour ces unités spécialisées ou de renfort lorsqu'elles sont implantées dans le même ressort.

5.3.1.2 La question d'un échelon territorial intermédiaire d'intervention mutualisée et de renforts de sécurité publique⁶⁶

Positionnées à l'échelon local, les unités d'intervention peuvent compter, en cas de nécessité, sur des renforts positionnés à deux niveaux : départemental, avec notamment les CDI / CSI et les PSIG ; zonal, avec le concours des unités de la réserve nationale.

La création de la police d'agglomération parisienne a démontré la pertinence d'un modèle fondé sur la mutualisation des unités d'intervention sur un bassin de délinquance large, mais bien identifié. Compagnies de sécurisation et BAC de nuit peuvent venir en appui des effectifs locaux dans des délais très réduits. Par ailleurs, les effectifs BAC de chaque circonscription sont fréquemment engagés à la marge des départements sur des dispositifs de sécurisation ou d'anti-criminalité, notamment pour prévenir les cambriolages.

Trois scénarii d'évolution territoriale sont envisageables dans le champ de la police d'intervention.

Dans un premier schéma, les effectifs départementaux pourraient ponctuellement venir en appui de ceux du département voisin, sur décision du préfet de zone après sollicitation auprès de lui du préfet « demandeur » et avis du préfet « contributeur ». La gendarmerie dispose déjà d'une capacité de montée en puissance locale sur concours successif de ses échelons régional et zonal : ceux-ci peuvent d'initiative mobiliser des personnels et/ou des unités des départements limitrophes d'un département « déficitaire », si nécessaire en lien avec les préfets de département. Pour la police nationale, si des concours exceptionnels peuvent exister dans les faits, ils demeurent rares et leur possibilité doit être organisée. La décision de renfort extra-territorial serait prise après avis d'un coordonnateur zonal de la sécurité publique.

Dans l'hypothèse où la responsabilité des préfets de département ne serait pas modifiée par rapport aux préfets de région ou aux préfets de zone, la mise à disposition d'effectifs ou de matériel demeurerait ponctuelle, par exemple afin de faire face au début d'un épisode de violences urbaines ou lors d'un gros événement de voie publique. Elle aurait vocation à demeurer exceptionnelle et à intervenir entre territoires suffisamment proches pour éviter des délais de route dissuasifs.

Le deuxième scénario est celui de la création de plusieurs polices d'agglomération interdépartementales supplémentaires, avec affirmation de la responsabilité unique d'un préfet en matière d'ordre public et de lutte contre la délinquance sur un bassin de délinquance, sur le modèle de l'agglomération parisienne. La création de tels ressorts

⁶⁶ Zonal ou régional, à faire trancher par le comité de pilotage en cohérence avec les développements connexes des parties 3 et 4.

interdépartementaux ne semble cependant pas devoir être envisagée ailleurs sur le territoire, la région parisienne étant le seul site où l'agglomération urbaine s'étend réellement sur plusieurs départements, exception faite des quelques situations traitées dans le cadre des circonscriptions interdépartementales de sécurité publique.

En outre, toujours hors le cas de l'agglomération parisienne, il semble peu opératoire d'envisager la constitution d'unités mutualisées à compétence zonale pour la sécurité de proximité en raison de leur ressort géographique trop étendu : la zone ouest s'étend de Rouen à Châteauroux, la zone sud de Perpignan à Nice, etc.

Enfin, **un troisième scénario, régional, peut être envisagé.** D'ailleurs, au sein de la gendarmerie, l'échelon régional joue déjà un rôle fondamental. A l'instar de la police de l'agglomération parisienne, l'échelon régional reste suffisamment proche des unités et des hommes qui les commandent pour pouvoir proposer rapidement des actions coordonnées concrètes aux responsables départementaux.

Mais la reconnaissance d'une responsabilité particulière du préfet de région en matière d'ordre public et de lutte contre la délinquance vient à nouveau d'être expressément écartée par le décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets.

5.3.2 A l'échelle nationale : la réaffirmation du rôle des forces mobiles et la réévaluation de leur volume

Le renouvellement de la doctrine d'emploi des forces mobiles, notamment en 2002 et 2009, découle du constat que « la démocratie apaisée que connaît depuis longtemps notre pays permet aujourd'hui un changement radical de la doctrine d'emploi des forces mobiles. Cette politique systématique rompant avec la priorité de l'ordre public permet de mettre les forces mobiles au service de la sécurité quotidienne »⁶⁷.

De fait, le nombre quotidien de compagnies républicaines de sécurité engagées en sécurisation est équivalent à celui engagé en maintien de l'ordre, soit 16 ou 17. Pour les escadrons de gendarmerie mobile, le rapport est environ de 29 pour la sécurisation contre 16 pour l'ordre public.

L'autre constat est que la zonalisation de la gestion des forces mobiles conduit certes à une déconcentration, mais imparfaite : les départements sièges de zone de défense bénéficient d'un volume de ressource plus conséquent que les autres, pas toujours à due proportion des problèmes de délinquance rencontrés.

Dès lors se pose la question de la réduction – modérée, de l'ordre d'un quart – du volume global des forces mobiles. En outre, l'abaissement des coûts fixes de structure des unités devrait être recherché pour faire bénéficier les services territoriaux de redéploiements : avec la plus grande souplesse de l'emploi opérationnel, et indépendamment de la baisse du volume global de la ressource, il devient rationnel de disposer de moins d'unités mais dotées d'un effectif unitaire plus élevé.

Si nul ne nie la plus grande souplesse acquise par les forces mobiles dans les missions de sécurisation, celle-ci doit être mise en balance avec des inconvénients structurels : coûts de fonctionnement et de déplacement plus importants, moindre connaissance du terrain et du contexte local que les effectifs locaux ou même départementaux, moindre compétence judiciaire et capacité exclusive de travail en tenue.

Toutefois, le caractère très fluctuant des besoins pour le maintien de l'ordre et pour les missions de souveraineté de l'Etat impose que le calibrage optimal des forces mobiles ne se base pas exclusivement sur des chiffres d'emploi moyen quotidien : les pics d'activité

⁶⁷ Loi d'orientation pour la sécurité intérieure de 2002.

enregistrés à l'occasion de la Fête nationale, de la Saint-Sylvestre et de grands événements comme les sommets internationaux accueillis par la France⁶⁸ justifient une réflexion complète.

Dans ce contexte, il est possible de poser les principes suivants. Le cœur de métier des compagnies républicaines de sécurité et des escadrons de gendarmerie mobile est, et doit rester, le maintien de l'ordre public et les missions liées à la souveraineté de l'Etat. Leurs qualités reconnues jusqu'à l'étranger (capacité de projection, autonomie, capacité à travailler sur des cycles horaires atypiques, savoir-faire pour le travail en unités constituées) les rendent incontournables pour l'exercice de ces missions régaliennes⁶⁹.

La priorité des missions d'ordre public étant garantie, les capacités opérationnelles résiduelles peuvent être consacrées aux missions de sécurisation.

Si le volume global des unités mobiles doit tenir compte des situations les plus dégradées que notre pays soit amené à connaître, **un redéploiement limité d'effectifs peut être envisagé au profit des unités d'intervention locales**, lorsqu'il s'agit de faire face à des besoins permanents ou quasi-permanents constatés dans les grandes métropoles françaises.

Cette orientation devra toutefois :

- garantir que la souplesse d'emploi globale des effectifs d'intervention soit préservée : le renforcement des services locaux devra être fait au profit d'unités capables de passer sans délai de missions de sécurisation vers un engagement de lutte contre les violences urbaines ou de maintien de l'ordre, ou réciproquement. Ainsi, en zone de police, où la question se pose principalement, une affectation en CDI / CSI semble préférable ;
- veiller à ce que la réaffectation des effectifs ainsi redéployés au sein de structures locales ou départementales évite la rigidification de leur cadre d'emploi : la plus-value des unités mobiles, qui réside dans le cycle d'emploi, la capacité rapide de montée en puissance et la souplesse des règles de rappel, peut être transférée ;
- prévoir, à titre exceptionnel et pour une durée limitée dans l'année, une capacité de rappel zonal ou national, pour répondre aux besoins non satisfaits liés aux pics d'activité de la réserve nationale.

5.3.3 RAID et GIGN : la coordination et les nouveaux principes de travail en commun

Le rapport PARAYRE/PRESSON a balisé les pistes de progrès envisageables à moyen terme. Ainsi, le principe de leadership a été substitué à la tentation monopolistique, ce qui conduit à revisiter progressivement les domaines d'intervention jusqu'ici revendiqués en exclusivité par les uns ou par les autres.

Une structure légère de coordination nationale a été créée le 1er juin 2010 : l'Unité de Coordination des Forces d'Intervention (UCoFI), chargée d'organiser des exercices

⁶⁸ Lors du sommet de l'OTAN de Strasbourg, 87 unités mobiles ont été déployées. Il n'est pas rare que pour des événements importants, l'enveloppe sollicitée tourne autour de 40 à 50 forces.

⁶⁹ L'évolution récente de leur emploi démontre une tendance au recentrage des unités mobiles sur les missions de maintien de l'ordre et de service d'ordre, ainsi que sur les missions liées à la souveraineté de l'Etat. Le volume d'emploi des CRS qui leur est consacré a ainsi progressé de 32% en 2006 à 47% en 2010. Celui des EGM adopte la même évolution, plus particulièrement en raison des missions menées Outre-mer et en opérations extérieures. Le volume moyen des EGM déplacés en outre-mer a augmenté de 12 à 18,5 EGM au cours des dix dernières années, dont 3,25 unités supplémentaires pour la Guyane, pour les besoins de la lutte contre l'orpaillage illégal et l'immigration irrégulière (mission Anaconda puis Harpie depuis 2008).

communs, de dresser des retours d'expérience comparés ou conjoints ou encore d'assurer une veille technologique mutualisée.

Un autre objectif est la constitution d'un état-major mixte projetable en cas d'évènement d'envergure révélateur d'une crise majeure, nécessitant de coordonner les forces et leurs appuis. Pour faire face à pareilles circonstances, il est apparu nécessaire de prévoir des configurations d'emploi simultané de l'ensemble des capacités, en n'excluant pas la désignation d'un commandement unique et la définition de périmètres d'attribution selon les circonstances, selon le principe du « menant/concourant ».

Enjeu par enjeu, un menant peut également être désigné pour établir les contacts avec les partenaires, définir une doctrine et faciliter la formation et l'entraînement de l'autre force.

Il a également été décidé d'améliorer la cohérence d'ensemble du dispositif en précisant les critères de compétence : sur une base territoriale en préparation aux crises de basse et de moyenne intensité, sur un choix d'attribution selon des critères de capacités, d'expérience ou de disponibilité en préparation aux crises de haute intensité.

Un long travail de connaissance mutuelle, de détermination des conditions d'emploi et de répartition des tâches a ainsi débuté⁷⁰.

Ces évolutions seront à consolider et à poursuivre au cours des prochaines années.

⁷⁰ Par exemple, lorsque plusieurs unités doivent être déployées de manière coordonnée sur plusieurs sites ou bien conjointement sur un site de périmètre étendu. Dans un tel cas, la capacité à travailler conjointement, du niveau des structures de commandement jusqu'à celui des équipiers, constitue une nécessité mais également un véritable défi à relever. Les principes d'articulation du commandement entre les forces d'intervention en cas de crise ont été validés le 5 janvier 2011 par le DGGN, le DGPN et le préfet de police et ont été testés en grandeur nature lors du sommet du G8 de Deauville et lors de l'exercice NRBC du mois de juin 2011.

GROUPE 6

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES
AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Le rôle et la place des nouvelles technologies dans l'architecture de sécurité intérieure, tout comme d'ailleurs dans la société française, sont l'objet de débats récurrents, où les rôles respectifs de l'humain et de la technique sont sans cesse mis en perspective. En matière de sécurité, il convient de se garder d'une démarche « tout technologique » où les réseaux, la mobilité, l'ensemble des dernières innovations seraient seuls à l'origine d'un bond sensationnel dans le futur pour les policiers et gendarmes, leur garantissant efficacité dans le renseignement et les enquêtes, disponibilité sur le terrain et lien renouvelé avec la population au travers des réseaux sociaux ou des outils de communication modernes. Le risque serait grand, alors, de tomber dans le travers où le policier ou le gendarme ne serait plus que l'utilisateur d'une panoplie technique dont il n'aurait qu'à actionner les fonctions pour assurer les missions de sécurité publique, voire dans une survalorisation de la technique avec le risque que cette dernière soit perçue comme une barrière entre les citoyens et les forces de l'ordre.

En réalité, il en va de la relation des nouvelles technologies avec la sécurité comme de la place de la technique dans nos sociétés. Prévention des crimes et délits ; identification des criminels ou, à l'inverse, mise hors de cause de certains suspects que « tout accusait » ; résolution d'affaires complexes, violentes ou traumatisantes, parfois des années après la commission des faits ; suivi en temps réel des victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un attentat ; identification des causes d'un sinistre... Il n'est pas un champ de l'action policière qui ne fasse l'objet, aujourd'hui, d'un appui technique ou scientifique. Pour autant, il est fondamental de garder à l'esprit que si le développement des nouvelles technologies constitue un formidable facteur de progrès pour les forces de l'ordre, la technique n'est d'aucune utilité sans l'expérience du fonctionnaire ou du militaire qui manipule l'outil, sans le discernement de celui qui examine le résultat d'analyse, sans la capacité des effectifs à prendre du recul avec certaines données, à les interpréter, sans la connaissance du terrain des policiers et des gendarmes, sans leur intelligence des situations, enfin.

Jamais un objet, une machine, un ordinateur, un résultat d'analyse ne se substituera en effet à l'homme. Mais bien utilisés, bien manœuvrés, bien exploités, cet objet, cette machine, cet ordinateur, ce résultat d'analyse rend le policier et le gendarme plus intelligent et plus efficace.

De fait, près de 10 ans après le lancement de la LOPSI⁷¹, l'action des forces de sécurité publique s'est considérablement développée en matière de lutte contre la délinquance et a permis d'obtenir des résultats significatifs (une baisse globale de 16% depuis 2002⁷²). La place prise par les technologies de sécurité dans cette évolution a été considérable. A l'image d'un début de siècle fortement influencé par la « révolution internet » et l'explosion de la téléphonie mobile, les acteurs de la sécurité intérieure - policiers et gendarmes - ont su intégrer dans leurs différents métiers et missions l'emploi des technologies les plus innovantes.

Certains projets ont récemment été finalisés : ainsi en est-il du réseau radio policier ACROPOL⁷³ dont le déploiement a été achevé pour la métropole en 2007. De son côté, la gendarmerie a achevé la mise œuvre de son propre réseau, RUBIS. D'autres projets ont constitué de véritables avancées ou ruptures technologiques. L'usage de la biométrie, en particulier, s'est considérablement développé, avec le développement du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) qui est passé à plus de 3,7 millions de fiches en 2010 et un nombre d'affaires résolues en augmentation de plus de 91,55% par rapport à 2002. La création puis l'extension des conditions de prélèvement permettant l'alimentation du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) a permis d'obtenir une base de

⁷¹ Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure.

⁷² Entretien du Ministre de l'Intérieur accordé au FIGARO le 20 janvier 2011 : « Les crimes et délits baissent pour la huitième année consécutive ».

⁷³ ACROPOL : automatisation des communications radioélectriques opérationnelles de la police.

données dont le nombre de profils génétiques est aujourd'hui de près de 1,8 million d'individus.

Plus de 111.000 rapprochements de profils ont été réalisés en 2010 (contre 43 en 2002 et 12 919 en 2006⁷⁴).

Ces fichiers utilisent désormais des outils périphériques permettant d'en faciliter l'accès et d'accélérer le traitement des données : le déploiement des bornes de signalisation au FAED a permis d'automatiser l'alimentation de ce fichier en temps quasi réel et d'accélérer son délai d'interrogation. Le relevé et la comparaison des traces et des empreintes d'une personne mise en cause sont désormais compatibles, dans la quasi-totalité des commissariats, avec les délais d'une garde à vue.

Le pilotage et la gestion des interventions de voie publique imposaient également à la police et la gendarmerie de se doter d'outils adaptés : c'est ainsi qu'ont été lancés des projets dont le déploiement est déjà bien engagé. La modernisation des centres d'information et de commandement et des centres opérationnels de gendarmerie constitue ainsi un enjeu majeur pour l'amélioration du niveau de la qualité de services rendus aux usagers. Amélioration des conditions de réception de l'appel à police secours (PS 17) par une intégration réussie de la téléphonie, de la radio et de l'informatique ; géolocalisation des équipages ; suivi en temps réel via un système cartographique des événements et des ressources engagées : ce sont 43 départements qui bénéficient aujourd'hui d'un système modernisé au niveau des directions départementales de sécurité publique, couvrant 70% de la population, et équipant plus de 6 000 véhicules de police de systèmes de géolocalisation. La gendarmerie est également en cours d'équipement.

Le développement de la vidéoprotection, et son utilisation quotidienne comme moyen permettant d'élucider des enquêtes de toutes natures, constituent une autre innovation qui comporte encore aujourd'hui un potentiel de progression important. En subventionnant⁷⁵ le développement de l'implantation des caméras dans les communes, le renvoi des images vers les services de police et les unités de gendarmerie, et en facilitant les partenariats public-privé⁷⁶, les politiques publiques impulsent depuis quelques années une dynamique qui est de nature à transformer les usages et les modalités de travail des forces de sécurité. La vidéo dépasse en effet largement le cadre de l'élucidation judiciaire pour se situer en amont des processus d'intervention, permettant la prévention des infractions et le suivi en temps réel des opérations de maintien de l'ordre, le concept de « vidéopatrouille » ayant commencé à être théorisé puis appliqué, par exemple dans les réseaux de transport parisiens.

D'autres projets sont en cours de déploiement, dont le plus important est assurément la modernisation des outils liés à la procédure pénale⁷⁷ : si un projet commun police - gendarmerie a bien été lancé en 2006 afin de remplacer les deux systèmes existants⁷⁸, et si la gendarmerie a pu se doter d'un outil de rédaction souple⁷⁹, la mise en cohérence du traitement de la chaîne pénale est en cours de finalisation.

⁷⁴ « Activité des services de police et de gendarmerie en 2010 », INHESJ (ONDRP).

⁷⁵ Notamment avec le fond interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

⁷⁶ Par exemple le partenariat avec INEO/IRIS qui permettra prochainement à la Préfecture de Police de bénéficier d'un millier de caméras supplémentaires.

⁷⁷ Il s'agit du nouveau logiciel de rédaction des procédures, baptisé successivement « LRP », « ARDOISE » et « LRP-PN », pour la police nationale, et « JUDEX » pour la gendarmerie.

⁷⁸ Le projet « ARIANE » - rebaptisé depuis peu « TPJ » - est issu de la fusion du système des infractions constatées de la police et du système de gestion des procédures judiciaires de la gendarmerie, nommé « JUDEX ».

⁷⁹ Nommé « Ic@re ».

Enfin, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques qui impose des arbitrages fins et un pilotage de projet efficient, la création du STSI pour la police dès 2005, puis sa fusion en 2010 avec la SDTI de la gendarmerie pour former le ST(SI)² traduisent une volonté commune de mieux asseoir la gouvernance des projets liés aux nouvelles technologies.

Dans ce contexte, prenant acte des importants progrès réalisés ces dernières années et de la modernisation des outils à disposition du policier et du gendarme, quels projets sont à prioriser pour les dix années à venir ?

Un critère de choix se situe au niveau des tendances technologiques, en constante évolution, qui influencent au quotidien les usages du grand public, des délinquants mais aussi des acteurs de la sécurité, fondant ainsi les bases des systèmes d'information de la sécurité publique de demain. La réponse aux besoins métiers identifiés dans le cadre des autres groupes de travail de ce Livre blanc constitue un autre critère d'appréciation. Enfin, pour éviter tout malentendu et dans un souci constant de préserver l'équilibre entre liberté individuelle et sécurité, il conviendra de porter une attention renforcée à l'environnement juridique et sociétal des projets mis en œuvre.

6.1 LA SECURITE PUBLIQUE AU CŒUR DES EVOLUTIONS NUMERIQUES

La rapidité des changements technologiques dessine de nouveaux enjeux de sécurité inhérents à une délinquance tout aussi évolutive. La double « explosion » de la téléphonie mobile et du nombre d'internautes depuis le début des années 2000 a transformé les relations entre les personnes, l'accès du grand public à l'information et contribué au développement du commerce en ligne. La période actuelle, qui devrait se prolonger au-delà de 2015, voit la convergence de ces deux technologies avec ce qu'il est convenu d'appeler la « deuxième révolution de la mobilité » et l'explosion du marché des *smartphones*⁸⁰.

En la matière, quatre évolutions majeures comportent des conséquences pour la sécurité publique des années à venir.

6.1.1 La banalisation de l'accès aux nouvelles technologies

Des technologies de communication qui étaient hier encore l'apanage des Etats se retrouvent aujourd'hui, pour certaines, largement répandues dans le grand public⁸¹ ou accessibles à des groupes criminels⁸². De façon générale, la diffusion rapide des innovations technologiques et des savoirs, avec un accès quasi immédiat pour l'ensemble des acteurs internationaux, qu'ils soient étatiques ou privés, restera dans les prochaines années une tendance majeure.

Désormais, **ces technologies sont accessibles à tous, bien avant que le secteur public ne puisse les acquérir et les mettre en œuvre**⁸³ : l'effort de recherche et de développement consenti par le secteur privé, en particulier dans le domaine des télécommunications, s'exerce en effet à l'échelle internationale et dépasse de loin les capacités de la recherche publique, y compris militaire.

⁸⁰ Ce terme peut être littéralement traduit par "téléphone intelligent". Il désigne les téléphones évolués dont les fonctions sont similaires à celles des assistants personnels. Certains peuvent lire des vidéos, des MP3 et se voir ajouter des programmes spécifiques.

⁸¹ Ex. : traitement d'image, géolocalisation en mobilité, terminaux mobiles de taille réduite, voire miniature...

⁸² Ex : explosifs à base d'ammonitrate (comme à Oklahoma City), Anthrax aux États-Unis, drones du Hezbollah

⁸³ Ex. : la transmission de données à haut débit en mobilité par le réseau radio

De façon spécifique, les organisations criminelles comme la petite délinquance peuvent profiter de ces avancées. L'« e-commerce » et le troc électronique généralisé ne peuvent qu'accélérer l'émergence et le développement de marchés de la contrefaçon. Le développement des activités à caractère ludique dans l'espace numérique international ouvre autant de terrains propices à l'accroissement d'escroqueries et d'abus de confiance.

En outre, cette banalisation de la technologie place entre les mains de chaque agent des **moyens technologiques personnels souvent plus performants que les outils officiels dont il est doté**⁸⁴. Ceci nécessite que soit défini le cadre d'utilisation de ces moyens personnels⁸⁵.

Pour la sécurité publique, cette banalisation des technologies comporte trois conséquences :

CONSEQUENCE 1. La fréquence et la rapidité des évolutions des usages imposent de développer une capacité de détection continue des ruptures de comportements. Cela passe notamment par un travail en partenariat approfondi avec les constructeurs, opérateurs et autres fournisseurs d'accès.

CONSEQUENCE 2. L'efficacité de la recherche et du développement du secteur privé pousse à définir une stratégie de développement de technologies duales⁸⁶ dans le domaine de la sécurité publique, profitant de ces avancées.

CONSEQUENCE 3. L'irruption de matériels technologiques personnels dans l'environnement professionnel requiert la mise en place d'une réflexion doctrinale pour accompagner ces nouveaux usages.

6.1.2 La convergence du réel et du virtuel

Les technologies de l'information et de la communication sont de plus en plus intégrées au paysage quotidien : la conscience du fait d'être connecté s'estompe. L'essor de réseaux auxquels chaque individu se trouve connecté, partout, en tous temps, renforcé par l'omniprésence de ces technologies de l'information et de la communication, via la mise au point de capteurs et d'actionneurs miniatures, associés à une interface homme-machine de plus en plus discrète, participe de ce constat. A titre d'illustration, une expérimentation menée par un opérateur de télécommunication avec un concessionnaire d'autoroute du sud de la France permet d'obtenir en temps réel la densité des passages sous les relais les plus proches et d'établir ainsi, en temps réel, une cartographie de la densité des flux automobiles.

Des puces sans contact déjà présentes dans les véhicules, les végétaux, les chaussures des coureurs, les cartes de transport, sous la peau des animaux... constituent l'amorce d'une infrastructure. Cette mise en réseau généralisée des objets - voire des personnes - conduit à une représentation du monde où chaque objet physique est susceptible de disposer d'une « ombre numérique » qui le représente ou l'évoque.

Sous l'effet des nouvelles technologies de l'information, les comportements continueront aussi à évoluer :

- les rassemblements inopinés de plusieurs milliers de personnes sont facilités : victoires sportives avec leur lot de matches à risques, élections politiques, événements festifs (« apéros géants » par exemple) ;
- les citoyens sont témoins et commentateurs de l'immédiat⁸⁷ : toute personne est désormais en mesure de transmettre un message ou une vidéo sur ce qu'il fait,

⁸⁴ Smartphone, Netbook, tablette tactile 3G, mais aussi logiciels collaboratifs en ligne, traitement d'image, recherche sur le web en temps réel, accès à des bases de données mondiales...

⁸⁵ En particulier, les conversations téléphoniques directes entre les agents échappent aux procédures d'échanges standards que sont les « conférences » radio.

⁸⁶ À l'image de technologies sachant répondre aux besoins civils et militaires, comme certains satellites par exemple.

voit, ressent, et cela peut être instantanément porté à la connaissance de l'ensemble des utilisateurs d'Internet, sans aucune limite géographique ;

- malgré des critiques relatives à leur fiabilité, des productions intellectuelles⁸⁸ issues de contributions libres s'installent de façon durable développant de nouvelles formes de confiance « de pair à pair »⁸⁹.

Ces évolutions posent des défis inédits aux pouvoirs publics, y compris éthiques, tant à l'échelon central que territorial. Les acteurs de la sécurité doivent anticiper et s'adapter à ces évolutions, de nature à impacter l'ensemble de leur champ de responsabilité.

Dans ce contexte, **les systèmes d'information géographique vivent aujourd'hui une révolution** : ils évoluent progressivement pour devenir des outils facilitant la compréhension des phénomènes (crises, événements, criminalité...). Ils apportent une aide à la décision et permettent le partage d'informations entre différents acteurs qui font partie intégrante du même territoire. Ce phénomène s'accélère avec la généralisation des smartphones et la géolocalisation en mobilité. La précision du rendu augmente : chaque lieu, spécifié par ses coordonnées, possèdera un historique, une profondeur dans le temps. D'ores et déjà, des cartographies comme « Oakland CrimeSpotting » donnent accès à l'historique de la criminalité d'un quartier, d'une rue, d'un immeuble.

Cette deuxième tendance à l'œuvre emporte cinq conséquences majeures pour la sécurité publique des années à venir :

CONSEQUENCE 4. Les moyens numériques utilisés par les foules pour se mobiliser et se coordonner à grande échelle imposent de faire évoluer certaines approches opérationnelles dans plusieurs domaines :

- la veille numérique pour les détecter ;
- l'analyse et la réaction rapide sur le terrain⁹⁰ ;
- la communication à destination du grand public⁹¹, via les médias numériques.

CONSEQUENCE 5. Les moyens numériques utilisés par tout citoyen pour transmettre son ressenti et commenter l'immédiat doivent inciter les niveaux institutionnels à développer une double capacité de réponse : réponse immédiate dans les médias numériques incluant les outils de socialisation ; réponse différée, avec la constitution de preuves juridiques.

CONSEQUENCE 6. Un travail est également à réaliser au niveau des policiers et gendarmes qui sont également des internautes dans leur vie privée, mais qui n'en restent pas moins agents de la sécurité intérieure, soumis à une obligation de réserve, de dignité et d'exemplarité, en et hors service.

CONSEQUENCE 7. La visibilité permanente de l'activité des forces de l'ordre doit aussi inciter à développer une culture positive du retour d'expérience en s'inspirant de démarches de progrès pratiquées par certains secteurs, comme l'aéronautique, à la suite d'accidents aériens.

⁸⁷ Ex. : BFM TV, dont le slogan est « C'est vous qui faites l'info », incite son public à mettre en ligne sur son site les vidéos de faits dont ils auraient été témoins.

⁸⁸ Ex. : l'encyclopédie WIKIPEDIA qui est librement diffusable (sans droits d'auteur) et dont les articles sont rédigés par les internautes eux-mêmes.

⁸⁹ Traduction de l'anglicisme « peer to peer », fréquemment abrégé « P2P ». Le partage de fichiers en pair à pair est un réseau qui permet le partage de fichiers entre plusieurs ordinateurs connectés entre eux via Internet. Chaque internaute pouvant être serveur et receveur d'un autre internaute, formant ainsi des « pairs ».

⁹⁰ Comprendre la dynamique d'un rassemblement afin de maintenir la sécurité, et le cas échéant, disperser ces manifestations.

⁹¹ Communiquer de façon opportune en maîtrisant les codes d'Internet.

CONSEQUENCE 8. Le développement d'un double numérique du territoire et de ses habitants ouvre aussi le besoin d'une réflexion en matière de présence et visibilité sur la « voie publique numérique » des agents de la sécurité intérieure. Déjà, certaines forces de la sécurité intérieure réfléchissent avec des acteurs de la communication, au-delà de leur simple présence sur le « net », via des sites comme *Facebook* ou *Twitter* par exemple, à la meilleure façon de les utiliser.

6.1.3 Les progrès dans la capacité à identifier, à suivre et à localiser

Désormais, un ensemble de technologies ont comme caractéristique commune de **favoriser l'identification et la localisation des individus**. Elles sont de plus en plus utilisées : la géolocalisation, la vidéo et la biométrie en sont des exemples connus. Les technologies sans contact⁹² permettent une identification automatique via les ondes radio. La facilité accrue à retracer certains déplacements et flux humains peut s'avérer particulièrement utile dans le cadre d'enquêtes criminelles ou visant à prévenir des actes terroristes.

La réduction des coûts de production conduit à la généralisation à grande échelle de ces technologies que sont, par exemple, les dispositifs antivols de véhicules, les cartes de transports publics⁹³, le marquage de produits dans la grande distribution et le commerce, le pilotage de chaînes de production industrielle...

Si elles présentent des atouts, ces technologies peuvent aussi être utilisées à des fins malveillantes. Le domaine des technologies sans contact est un secteur prospectif pour la cybercriminalité. La possibilité de voir les réseaux et moyens de surveillance et de localisation détournés à des fins criminelles ou terroristes (ou pour en dissimuler la préparation) sera d'autant plus vraisemblable que ces moyens seront performants, notamment en termes de précision, et accessibles à un public de plus en plus large. Des acteurs privés vont également se positionner de manière croissante sur ce secteur sensible où les technologies devraient évoluer.

L'ultra-miniaturisation des systèmes électroniques intelligents autorise d'ores et déjà, par exemple, la conception et la fabrication de dispositifs tels que les micro-capteurs, micro-drones ou bornes portables de prélèvement d'empreintes digitales. Plus généralement, l'avènement des nanotechnologies est souvent qualifié de « nouvelle révolution industrielle ». D'usage multiple, leur champ d'application ne cesse de s'étendre, s'adressant à des secteurs aussi variés que l'environnement, l'énergie, la santé et la communication.

Si les progrès réalisés dans ce domaine favorisent l'émergence d'opportunités nouvelles, en particulier en matière de sécurité, ils engendrent dans le même temps des risques (la toxicité potentielle de certaines nanoparticules entre autres) et font naître des craintes de détournement d'usage, notamment des atteintes aux libertés individuelles liées aux équipements miniatures.

Pour la sécurité publique, cette tendance comporte trois conséquences :

CONSEQUENCE 9. Le recours plus systématique au placement sous surveillance électronique pourrait transformer la problématique de la gestion des prévenus et condamnés et de l'exécution de la peine⁹⁴ : il existe un risque important qu'elles deviennent des enjeux sortant de la seule sphère pénitentiaire pour devenir des questions davantage posées aux services et unités en charge de la sécurité publique.

⁹² Ex. : le RFID (Radio Frequency Identification), ou le NFC (Near Field Communication)

⁹³ Ex. : Navigo, Velib'...

⁹⁴ Le placement sous surveillance ou « bracelet électronique » est façon d'exécuter une peine de prison sans être incarcéré. Il peut également être décidé dans le cadre d'une assignation à résidence (alternative à la détention provisoire), ou dans le cadre d'une surveillance électronique de fin de peine (*source* : www.justice.gouv.fr).

CONSEQUENCE 10. L'équipement progressif des effectifs par des dispositifs miniaturisés autorisant l'enregistrement de leurs actions, notamment afin de garantir leur sécurité quotidienne, demande de résoudre une équation aux multiples paramètres :

- répondre aux exigences de transparence vis-à-vis du public ;
- garantir le contrôle effectif du juge ;
- réduire les coûts de fonctionnement ;
- simplifier certains éléments de formalisme de la procédure pénale.

CONSEQUENCE 11. Le recours à ces technologies requiert une infrastructure d'exploitation dont le coût ne doit pas être sous-estimé, en particulier du point de vue des moyens humains. Une approche globale, dès la conception des systèmes, est nécessaire afin de rentabiliser les investissements engagés.

6.1.4 La connexion permanente et l'évolution du concept de vie privée

Un large mouvement de « géo-délocalisation » des données est aujourd'hui à l'œuvre : données et logiciels désertent progressivement le PC domestique, qui n'est plus qu'un terminal à l'instar des smartphones et tablettes, pour rejoindre de plus en plus des sites informatiques distants. C'est « l'informatique en nuage » ou « cloud computing⁹⁵ », permettant d'accéder à ces informations personnelles à partir de multiples médias. Le patrimoine numérique de chacun est alors conservé au sein de ce nuage, selon des modalités qui ne sont pas connues de l'utilisateur, dans des myriades de serveurs à travers le monde.

D'ici à 2015, la moitié des téléphones mobiles seront des smartphones. L'engouement pour les nouvelles générations de tablettes mobiles conçues pour fonctionner connectées en permanence à l'Internet, utilisant cette « informatique en nuage », devrait renforcer cette tendance, intéressant de plus en plus les entreprises et les administrations, conduisant à la multiplication du nombre de données personnelles accessibles par Internet.

D'ores et déjà, les « utilitaires de socialisation »⁹⁶ aboutissent à la **mise en relation de multiples données privées par simple effet d'exploitation de la « recommandation »** : ces outils, très largement répandus, conduisent ainsi à une mise en ligne, en masse, de données personnelles ainsi qu'à la constitution de volumineux fichiers de données, traitant parfois de questions très intimes (famille, relations amicales ou amoureuses...) en dehors du cadre juridique national destiné à protéger la vie privée. Ces données font l'objet d'une appropriation directe par les utilisateurs qui les citent et les mentionnent⁹⁷ dans leur espace social.

Dans ce contexte, **l'Internet mobile favorise la publication de nombreuses informations à caractère personnel géolocalisées, livrées par des internautes de tous âges** : le souvenir précis des traces localisées des multiples activités de la vie courante s'enregistre au fil des déplacements en mobilité. En « plaçant » en ligne des données personnelles qui constituent leur patrimoine numérique, la majorité des usagers crée une **vulnérabilité majeure** : les « biens numériques » ayant une valeur considérable pour leur possesseur, le vol de fichiers chez des opérateurs devient ainsi plus lucratif pour les cyberpirates. Il peut être commis 24h/24, sans que l'internaute dispose de réels moyens de s'en rendre compte.

⁹⁵ Concept qui consiste à déporter sur des serveurs distants des traitements informatiques traditionnellement localisés sur des serveurs locaux ou sur le poste client de l'utilisateur.

⁹⁶ Tels Facebook, Twitter...

⁹⁷ L'utilisation du bouton « j'aime »  de Facebook en est un exemple.

Cette quatrième tendance emporte quatre conséquences pour la sécurité publique de demain :

CONSEQUENCE 12. Le stockage en ligne de données numériques personnelles dans les multiples serveurs du *cloud computing* rend encore plus complexe la traçabilité des données, ce qui constitue un handicap supplémentaire lors des enquêtes judiciaires.

CONSEQUENCE 13. A l'inverse, la géo-délocalisation des données sur Internet apporte une quantité considérable d'informations, potentiellement utilisables par les forces de l'ordre. Ces dernières devront cependant, dans le respect du cadre juridique, être en mesure de traiter, dans les délais, des volumes d'informations chaque jour plus démesurés et de réussir à lever le masque de l'anonymat afin de savoir qui se trouve derrière une adresse *Internet Protocol* ou sous quelle identité numérique d'emprunt se dissimulent les criminels.

CONSEQUENCE 14. Une nouvelle police de « sécurité publique numérique » devrait émerger, répondant en particulier à une nouvelle attente des citoyens et des pouvoirs publics, celle d'assurer un niveau de protection des biens numériques comparable à celui des biens « physiques ». Protéger l'accès aux données personnelles et, de façon plus large, au patrimoine numérique devient en effet un enjeu majeur des forces de sécurité intérieure en matière de prévention et de répression.

CONSEQUENCE 15. De façon plus large, le déploiement de ces technologies suscitera des investissements importants qui permettront de développer de nouvelles activités d'« e-protection », utiles aux acteurs de la sécurité privée comme aux forces de l'ordre. En particulier, la mobilité devrait renforcer les exigences des consommateurs en matière de services de sécurité.

6.2 LE RECOURS AUX TECHNOLOGIES POUR AMELIORER L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE SECURITE

Si l'apport des nouvelles technologies doit être pris en compte par les acteurs de la sécurité publique et conduire à une adaptation de leur posture et de leurs modes d'action, les progrès techniques et scientifiques doivent aussi être mis au service de la performance des forces de sécurité.

6.2.1 La contribution des technologies au rapprochement des acteurs de la sécurité avec la population

La mobilité recherchée par les citoyens dans leur comportement de tous les jours doit inciter la police et la gendarmerie à apparaître comme plus proches, plus présentes, plus visibles, y compris par l'utilisation des nouvelles technologies.

Les efforts actuels relatifs au développement de la mobilité des personnels doivent être accentués pour développer le concept de « **bureau mobile** » afin d'optimiser le temps passé sur la voie publique et de disposer de moyens de communication efficaces pour être non seulement en capacité de gérer efficacement les interventions, mais aussi de rendre compte en situation de mobilité.

Dans cette optique, plusieurs chantiers doivent être poursuivis ou expérimentés. Les conditions d'utilisation du **terminal informatique embarqué** (TIE) doivent être sensiblement améliorées pour que celui-ci devienne le point central de la restitution de l'activité des patrouilles portées. A très court terme, les TIE seront tous équipés de lecteurs « 4 en 1 » permettant à la fois d'améliorer et de faciliter le contrôle des titres sécurisés mais aussi de rendre plus rapides - et donc moins contraignants pour le public - les opérations de contrôle d'identité.

Il convient de travailler sur une **approche multi-réseaux de la transmission des données**, l'optimisation de l'**utilisation du terminal informatique embarqué** en situation de mobilité étant conditionnée par les performances du réseau (mise à jour du fichier des véhicules volés pour le système de lecture automatisée des plaques d'immatriculation, compte-rendu d'activité ou prise de service sur la nouvelle main courante informatisée, etc.)

De même, les dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) seront reliés au TIE, qui portera également l'application de procès verbal électronique. Par ailleurs, le renseignement de la nouvelle main courante informatisée (prise de service, restitution de l'activité de la patrouille ou encore gestion de l'événement) doit, à terme, pouvoir être effectué sur le terminal. Dans le même ordre d'idées, les échanges entre le TIE et les centre d'information et de commandement méritent d'être développés.

Face à la multiplication des projets portant sur le terminal piéton (PDA pour le procès verbal électronique, LAPI piéton, ...), une réflexion doit rapidement être menée pour sérier les besoins utilisateurs sur ce sujet, en mettant l'agent au cœur de l'étude.

A l'instar des patrouilles pédestres pour lesquelles un assistant personnel multifonction doit être développé, l'ensemble des fonctions mobiles disponibles pour un équipage (vidéo, géolocalisation, interrogation de fichiers, LAPI, lecture de titres, compte-rendu d'intervention, plainte, saisie d'informations) doit être intégré dans un système d'information unique, modulaire, évolutif, intégré au véhicule et aisément maintenable. Cette disponibilité des informations opérationnelles s'appuiera sur un réseau de données modernisé ;

Pour que les forces de sécurité intérieure soient positionnées « au bon moment, au bon endroit », les **outils d'aide à la décision** peuvent également constituer une assistance précieuse en termes de commandement et de management. Dans cette logique, la représentation cartographique des informations opérationnelles doit être généralisée en parvenant à simplifier autant que faire se peut les modalités de son utilisation sur le terrain. A cette fin, une approche qui s'apparente à l'informatique décisionnelle doit être préconisée pour être en capacité d'analyser des volumes de données toujours croissants, et en retirer ce qui fait sens aux policiers et gendarmes. De même, les expérimentations de **cartographies de la délinquance** devront permettre, à très court terme, une offre de services adaptée à la variété des besoins des métiers de la sécurité intérieure.

Les outils de cartographie de la délinquance doivent être développés et les données rendues accessibles aux administrés selon des modalités et une granularité à définir en concertation avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.

Les technologies de l'Internet **modifient fortement le comportement et les attentes des citoyens**. Les accès à Internet se sont démocratisés et l'utilisation des médias de communication associés fait désormais partie du quotidien.

Or, à l'heure actuelle, certains de nos citoyens ont du mal à s'adresser au service public de sécurité. Il convient de tirer profit des nouveaux espaces numériques pour mettre en place un accès dématérialisé aux services de sécurité intérieure, à l'instar de celui du ministère des finances (www.impots.gouv.fr). Déposer plainte en ligne, déclarer la perte de documents administratifs, prendre rendez-vous sont autant de services envisageables, le cas échéant dans un contexte mobile, pour les usagers du service public de la sécurité. Ces services doivent être développés, en cohérence avec les offres numériques d'ores et déjà existantes telles que le portail www.mon-service-public.fr.

La généralisation des modes de signature numérique doit permettre dans les prochaines années d'avancer considérablement dans la mise en place d'un **dépôt de plainte par Internet**, pour certaines catégories d'infraction. Ce dépôt de plainte, initié par l'internaute victime, sera transmis à l'unité ou au service compétent qui appréciera la suite à donner (main

courante, transmission auprès d'une autre administration, audition de la victime ...), l'utilisateur étant informé en temps quasi réel de l'état de sa demande et de l'état de son traitement. De même, ce dispositif permettra de déclarer la perte de documents administratifs ou encore de formuler une demande de vote par procuration. Ces services permettront d'assurer un service public de « e-présence »⁹⁸ policière, complémentaire aux dispositifs d'accueil et de prise de rendez-vous existants.

Il serait nécessaire de mettre en place un **service sécurisé sur Internet**, à l'instar de celui du ministère des finances (www.impots.gouv.fr), permettant de déposer plainte dans certains cas, de déclarer la perte de documents administratifs ou de prendre rendez-vous dans d'autres cas. Ce service s'appuiera utilement sur le portail « *mon-service-public.fr* », et permettra la diffusion « d'agendas », de prise de rendez-vous auprès des forces de l'ordre en garantissant aux usagers une possibilité de suivi en temps réel de l'état de leur demande.

Les gains de ressources issus de ce dispositif pourront ainsi être mis à profit pour améliorer l'accueil des victimes particulièrement vulnérables ou concernées par les faits les plus graves, les conditions d'accueil dans ce domaine pouvant être améliorées. Cette orientation tire les conséquences du vieillissement de la population et de la nécessité de dissocier le traitement des plaintes dites « ordinaires » (cambriolages, vols, etc.) des déclarations relatives aux faits les plus graves (viols, violences, etc.).

Il pourrait être envisagé d'**améliorer l'accueil des victimes particulièrement vulnérables** : dépôt de plainte à domicile pour les personnes à mobilité réduite, amélioration de la gestion des flux de plaignants, et donc réduction des délais d'attente, accueil personnalisé et professionnalisé, dépôt de plainte en un lieu adapté, simplification des démarches, enregistrement audiovisuel de l'audition des victimes évitant des auditions répétées et permettant de restituer de façon fidèle l'attitude de celles-ci.

Il serait également utile de concevoir puis d'installer sur la voie publique de **nouvelles bornes d'appels d'urgence, en y intégrant des fonctions de visioconférence**, sur le modèle des cabines téléphoniques les plus modernes. Cette humanisation de l'appel d'urgence par l'introduction de la « visiophonie 17 » mérite d'être étudiée puis expérimentée assez rapidement.

6.2.2 L'apport des nouveaux espaces numériques pour réduire les tâches administratives

La **dématérialisation** offre des perspectives considérables en termes d'économies et d'amélioration des processus de gestion des ressources humaines, avec par exemple le traitement du dossier individuel du fonctionnaire. Dans ce domaine, force est de constater que le nombre d'agents et la quantité de papier consacrée à reproduire les mêmes pièces pour constituer des dossiers individuels identiques à divers niveaux pourraient être considérablement réduits par l'entremise de la dématérialisation. Ainsi, la préfecture de police lance cette année un marché de dématérialisation au sein duquel cette problématique est traitée.

Il est proposé de généraliser la démarche de **dématérialisation des documents administratifs inhérents à la gestion des ressources humaines**. Cette démarche devrait prendre en compte les particularismes ou contraintes des autres services de police et unités de gendarmerie. Dans le prolongement, les registres papiers utilisés dans les commissariats et les brigades de gendarmerie pourraient faire l'objet d'une dématérialisation, contribuant ainsi à la fluidification de la communication entre services.

⁹⁸ Néologisme proposé par le groupe Nouvelles Technologies pour une nouvelle forme d'intervention.

Autre champ d'application de la dématérialisation, la procédure pénale, qui se doit d'offrir la réponse la plus rapide possible aux sollicitations des citoyens. Les charges supportées par les forces de l'ordre augmentant, il est de plus en plus important de **redonner du temps aux enquêteurs**. A cet effet, la dématérialisation de la transmission des actes de procédure constitue un enjeu majeur pour les prochaines années. Compte tenu des enjeux qui s'y attachent, cette problématique doit être traitée au niveau national, avec un outil commun à la police et la gendarmerie.

Le temps de la réponse pénale étant un critère régulièrement pointé du doigt pour être long et hors de mesure pour une réponse adaptée, les échanges entre les forces de l'ordre et le ministère de la Justice devront également être fortement fluidifiés.

Il convient d'engager le processus de **dématérialisation de l'ensemble des flux des procédures entre les forces de l'ordre et le ministère de la Justice**. Pour cela, la mise en place de signatures électroniques à valeur probante doit être généralisée pour l'ensemble des personnels des forces de l'ordre. Cette mise en place permettra notamment la dématérialisation de documents de gestion interne communs aux forces de l'ordre et à la justice, comme le registre de garde à vue.

Dans la continuité du projet de traitement des procédures judiciaires et afin de remplacer l'application AEDC, il doit être envisagé de mener un projet d'archivage des procédures policières, commun à la police et la gendarmerie, incluant les évolutions juridiques récentes et les processus associés, comme la réforme de la garde à vue.

Enfin, l'étude du bilan national de la main courante informatisée fait apparaître des secteurs d'activités (activités administratives et judiciaires, soutien opérationnel dans les locaux de police) susceptibles d'être améliorés. Ainsi, outre l'optimisation de l'utilisation des matériels comme le terminal informatique embarqué ou le terminal piéton communiquant, l'enjeu sur ce sujet consiste prioritairement à rationaliser les méthodes de travail pour dégager des marges de manœuvre dans le domaine des ressources humaines mais également de la logistique.

A court terme, lancer une étude « LEAN management » sur plusieurs unités d'un service de police ou de gendarmerie, de voie publique ou d'investigations, ou bien un service administratif significatif, pour améliorer les processus et en tirer une doctrine d'emploi nationale. Accompagner le plan de transformation des systèmes d'information et de communication qui en découlera.

6.2.3 Le nécessaire accroissement de la performance face à un environnement en constante évolution

Sept pistes d'action sont apparues prioritaires, dans les domaines suivants :

- les outils d'aide à l'enquête
- la vidéoprotection
- les partenariats externes
- les moyens du renseignement
- la modernisation des véhicules
- l'utilisation de la troisième dimension
- la protection des intervenants et des véhicules

Vers une amélioration constante des outils d'aide à l'enquête

Mener à bien une enquête judiciaire implique nécessairement une gestion et une direction efficaces de l'ensemble des moyens mis à disposition des enquêteurs. Toutefois, les récentes évolutions procédurales rendent la tâche de ces derniers de plus en plus complexe, rendant nécessaire qu'ils disposent d'outils les assistant au quotidien, simplifiant leur travail tout en protégeant les droits des administrés (aide à l'enquête, aide en ligne à l'audition...).

Il est donc indispensable de simplifier les outils de l'enquête et d'en faciliter l'usage par les policiers et les gendarmes

La culture de la preuve et les évolutions technologiques dans le domaine de la biométrie imposent également de poursuivre l'effort d'équipement et de modernisation des services en matière de **police technique et scientifique**.

Après une politique volontariste de déploiement de bornes d'interrogation basées sur les empreintes digitales⁹⁹, permettant d'obtenir des résultats concrets pendant le délai de garde à vue, et un renforcement du système d'interrogation des empreintes génétiques pour faire face à l'accroissement du nombre de profils enregistrés, les premiers analyseurs « mobiles » d'ADN, de la taille d'une boîte à chaussures, devraient être disponibles d'ici deux ans. Il sera ainsi possible, en une heure, de disposer du profil génétique d'une trace et de confondre un suspect, dans le temps d'une garde à vue. Ce type d'équipement ouvre de nouvelles perspectives d'élucidation d'enquêtes dans des délais très courts.

Il faut créer un système d'information global permettant le rapprochement des différentes traces criminalistiques. A ce titre, le déploiement de bornes biométriques multimodales - incluant en particulier l'identification rapide de l'ADN - permettant l'enrôlement et l'interrogation simultané de l'ensemble des bases d'identification doit être une opportunité technologique sur laquelle la sécurité intérieure française doit se positionner pour conserver son rang en matière d'utilisation de données biométriques

Par ailleurs, grâce à l'évolution rapide des algorithmes de rapprochement, il est souhaitable de rendre les techniques d'identification encore plus précises et réactives, notamment en situation de mobilité, en développant **les nouvelles biométries, en particulier au niveau du visage**. Le système de traitement des procédures judiciaires (« TPJ ») sera ainsi bientôt complété par un outil de rapprochement des photographies, notamment dans le système CANONGE. D'importantes retombées pratiques en sont attendues. Il sera également possible de travailler sur d'autres particularités morphologiques et physiques, tels les tatouages. A l'inverse, cette évolution limitera l'emploi, voire permettra de l'abandonner à terme, des caractéristiques descriptives des personnes utiles aux enquêtes, mais de plus en plus archaïque et en décalage avec la réalité sociale.

Enfin, les indices relevés sur les scènes de crimes étant souvent des traces partielles, notamment en termes d'empreinte digitale, **il sera nécessaire, à l'avenir, de combiner ces différentes biométries afin d'améliorer la qualité des conclusions**. La combinaison de données biométriques (doigts, visage, iris) est aujourd'hui déjà expérimentée dans certains pays, dans le cadre notamment de la délivrance des titres d'identité.

Ces progrès pourront également se traduire, au niveau de l'enregistrement des données et de l'interrogation des bases centrales, lors des gardes à vues, par l'adaptation des bornes existantes en les rendant multimodales (visage, doigts, ADN, iris, voix...).

La procédure pénale impose une transparence parfaite des actes d'enquête. A ce titre, **l'enregistrement audiovisuel des entretiens judiciaires** (auditions et interrogatoires) doit se généraliser. De même, la procédure pénale prévoit, et les contraintes budgétaires imposent, le

⁹⁹ Cf. le fichier automatisé des empreintes digitales, ou « FAED ».

recours de plus en plus important à la visioconférence qui permet la tenue d'entretiens entre enquêteurs et magistrats, ou entre détenus et magistrats. Gain de temps, source d'économies, elle sera à encourager dans les années à venir.

Enfin, dans le cadre des enquêtes judiciaires, l'utilisation des informations en matière de téléphonie se révèle de plus en plus importante et la rapidité d'obtention de ces informations est un gage d'efficacité pour les forces de l'ordre. Le même raisonnement peut être tenu pour l'ensemble des réquisitions judiciaires ou administratives.

Ces différentes évolutions ne pourront être réalisées que dans le cadre d'une évolution législative au niveau national et européen en vue de préciser les obligations légales des opérateurs de télécommunications vis-à-vis des enjeux de la sécurité intérieure.

La vidéoprotection, une technologie d'avenir aux multiples domaines d'application

Le développement de la vidéoprotection sur la voie publique s'est fondé jusqu'à présent tant sur son effet dissuasif vis-à-vis de la délinquance que sur l'intérêt démontré de l'outil pour la résolution d'enquêtes judiciaires, la supervision urbaine, le contrôle de la circulation et le maintien de l'ordre public.

Un certain nombre de tendances sont actuellement observées :

- la croissance continue du parc de caméras installées sur la voie publique (et chez les opérateurs) ;
- l'accroissement des performances des caméras, qui se traduit par une amélioration de la qualité des images (haute définition) et par un champ de vision pouvant être rendu mobile, élargi, etc. ;
- l'introduction de techniques d'analyse vidéo plus ou moins matures (détection d'activité, d'intrusion, reconnaissance faciale, LAPI¹⁰⁰...) à la suite de la mobilisation de la communauté scientifique et d'industriels ;
- la recherche d'interopérabilité des dispositifs avec ceux opérés par les exploitants des transports (RATP, SNCF) et des grandes infrastructures critiques (aéroports, centres commerciaux...) ;
- la diversification des applications dans le domaine de la sécurité mais aussi du secours aux personnes (interventions de police, télésurveillance des personnes âgées...)

Aujourd'hui, l'efficacité de la vidéoprotection dépend essentiellement de la capacité à exploiter les images disponibles, en temps réel ou à partir d'archives, et donc de la définition d'une **doctrine d'emploi nouvelle** et largement diffusée parmi l'ensemble des policiers et gendarmes, qui fasse de l'exploitation des images une démarche proactive et valorisée, dans une interface permanente entre le terrain et la salle vidéo. Partout où une telle doctrine a commencé à être élaborée, elle donne les résultats attendus, qu'il s'agisse de favoriser les interpellations en flagrant délit, d'appuyer des manœuvres de maintien de l'ordre ou d'exploiter des images à des fins judiciaires. Plusieurs expériences récentes de **vidéo-patrouilles** démontrent la pertinence d'une utilisation quotidienne de l'outil, qui permet d'accroître la couverture de la voie publique mais également de calibrer au mieux les interventions, au bénéfice de la sécurité des fonctionnaires et militaires engagés.

Pour que la vidéoprotection prenne toute sa place dans le domaine de la prévention, des actions structurantes doivent encore être conduites comme le raccordement systématique des centres de supervision urbains (CSU) aux postes de commandement, le développement de

¹⁰⁰ LAPI : lecture automatisée de plaques d'immatriculation.

partenariats avec certains acteurs publics ou privés comme les bailleurs sociaux ou les commerces, ou encore l'installation de dispositifs LAPI sur les axes majeurs. Cet accès aux images de tous les acteurs conduira à généraliser la fonction de « patrouilleur vidéo » dans le cadre des travaux sur la professionnalisation des métiers liés au pilotage de l'intervention. Des logiciels de détection d'événements suspects seront développés pour alléger le travail d'exploitation en temps réel.

Poursuivre le développement de la vidéoprotection : raccordement des centres de supervision urbains aux brigades, circonscriptions, départements. Impulsion pour le développement de partenariats avec l'ensemble des acteurs privés et publics ;

Développer l'usage de la vidéoprotection, en particulier dans les métiers de la sécurité intérieure, avec la mise en place d'une doctrine d'emploi métier et la création d'une offre de formation. Structurer la fonction de « patrouilleur vidéo » dans le cadre des travaux sur la professionnalisation des métiers liés au pilotage de l'intervention ;

Développer des outils d'analyse (pour une vidéo dite « intelligente ») permettant de pallier les difficultés liées à l'exploitation en assistant l'opérateur et en le délestant de tâches fastidieuses et de faible valeur ajoutée. Ces outils d'analyse doivent néanmoins se cantonner à un rôle d'aide à la décision

Répondre aux enjeux des nouveaux partenariats de la sécurité.

Cibles privilégiées d'actes de délinquance visant à s'approprier leurs biens financiers ou matériels, de plus en plus souvent accompagnés d'actes de violence, les acteurs économiques (commerçants et fournisseurs d'appareils multimédia) sont amenés à faire évoluer leurs dispositifs de sécurité pour protéger leurs personnels et leurs clients, et maintenir leur attractivité commerciale¹⁰¹.

En matière de partenariat, les évolutions à venir porteront sur de nouvelles relations entre acteurs publics et acteurs privés (grands centres commerciaux, petits commerces, artisans...). Les enjeux tournent pour l'essentiel autour des systèmes d'information cartographiques, de l'utilisation de la vidéo et d'autres données normalisées. Les conditions juridiques de ces évolutions devront systématiquement être évoquées en amont, ainsi que la définition des interfaces.

Au-delà de la nécessaire implication des commerçants et de leur environnement institutionnel¹⁰², plusieurs études conduites sur le thème de la sécurisation des commerces démontrent l'existence d'une attente forte pour un partenariat renforcé entre **police locale et acteurs économiques**. Ce partenariat devra concerner l'ensemble du spectre « dissuasion - prévention - intervention - réparation », et répondre notamment aux questions d'incivilités et de vols à l'étalage, principaux responsables du sentiment d'insécurité ressenti. Les technologies à mettre en œuvre sont à envisager comme des moyens de faciliter le dialogue et la coopération entre les différents acteurs, au-delà des moyens spécifiques de protection.

Les polices municipales constituent les interlocuteurs privilégiés des policiers et gendarmes. Pour autant, les moyens d'interopérabilité restent à définir. Des événements récents ont mis en lumière la nécessité opérationnelle de développer des solutions permettant de mettre en place une interopérabilité des moyens de communication. Pour autant, les ressources radio dont disposent les forces de sécurité au sein de l'infrastructure nationale partagée des transmissions (ou INPT) sont limitées et les perspectives d'extension de ses capacités paraissent largement hypothétiques. A la lumière des difficultés déjà présentes dans

¹⁰¹ Exemple -non isolé- de la fermeture d'un débit de tabac dans la Drôme, en février 2011, à la suite de 11 cambriolages et d'un vol à main armée.

¹⁰² Chambre de commerces et d'industrie, bailleurs sociaux, assureurs.

la gouvernance de l'INPT, le modèle économique permettant d'envisager l'entrée de nouveaux partenaires doit être défini, accepté et compris comme un préalable.

Il faut donc déterminer les conditions d'interopérabilité et d'échange d'informations avec les partenaires, notamment pour mieux répondre aux situations d'urgence, en particulier avec les polices municipales et les commerces.

Faire évoluer les outils du renseignement

La surveillance des « points chauds » (cités sensibles, zones identifiées comme criminogènes) a, depuis plusieurs années, été rendue de plus en plus délicate, les habitants de ces lieux se connaissant tous et identifiant très rapidement toute personne étrangère à leur quartier. Dans ce cadre particulier, les innovations technologiques permettent l'optimisation des moyens de surveillance tout en préservant l'intégrité physique des effectifs qui ont en charge ces missions, que ce soit en leur assurant une discrétion maximale ou en leur permettant, à distance, une observation visuelle et sonore de qualité.

Une rénovation des « sous-marins » et une modernisation de leur usage sont nécessaires avec l'emploi de véhicules davantage banalisés et mieux équipés, disposant de capteurs d'images, de sons ou d'interception d'appels téléphoniques GSM.

Au-delà de ces moyens matériels, la coordination des forces de l'ordre sur le terrain nécessite des moyens de liaison et d'écoute performants : l'usage des téléphones portables est aujourd'hui, et sera encore longtemps, une obligation tant pour les dealers que pour les casseurs. L'utilisation de matériels de surveillance et d'interception des communications par GSM doit être intensifiée et anticipée¹⁰³.

Il devient nécessaire de définir des doctrines d'emploi et de disposer de marchés cadres pour un large choix de matériels et équipements de surveillance afin de répondre aux besoins des services de renseignement et de police judiciaire.

La nécessité de disposer de véhicules performants doit conduire à faire évoluer les pratiques

Le développement des technologies embarquées (radio, gyrophare ou rampe, LAPI, TIE¹⁰⁴...) double très souvent le prix de revient des véhicules de police qui sont à l'origine des véhicules de série destinés aux particuliers. Leur sollicitation importante, parfois 24h/24, et les conditions d'emploi difficiles dans certaines zones ou pour le transport de personnes interpellées les exposent à une usure très rapide.

La typologie des usages et des besoins opérationnels susceptibles d'évolution à court ou moyen terme peut être ainsi synthétisée :

- être en mesure d'assurer les missions essentielles de police secours et de surveillance en cas de réduction éventuelle du nombre des personnels en patrouille ;
- améliorer la productivité, le service rendu aux citoyens et la présence des policiers et gendarmes sur le terrain, par exemple en leur permettant de réaliser des tâches dites « de bureau » dans les véhicules¹⁰⁵ ;
- élargir le spectre des missions (de surveillance et d'identification en particulier), et intégrer les équipements afférents¹⁰⁶ ;

¹⁰³ Cela renvoie aux évolutions technologiques en matière de téléphonie, avec l'avancement du LTE ou du 4G.

¹⁰⁴ TIE : terminal informatique embarqué.

¹⁰⁵ Cf. les mains courantes, biométrie, consultation de bases de données, procès-verbaux d'interpellation et de plainte...

¹⁰⁶ Cf. les LAPI, vidéoprotection, radio, géolocalisation, terminaux embarqués, biométrie...

- protéger les équipages dans un contexte d'augmentation du niveau des violences urbaines ou d'accidentologie.

Ces exigences et contraintes conduisent à modifier en profondeur les procédures d'acquisition et à gérer au mieux les flottes, afin de réduire ou optimiser les dépenses publiques tout en tirant parti des évolutions technologiques. En effet, l'option actuelle consistant à acheter des véhicules « non intégrés » conduit à la multiplication des surcoûts en raison de l'installation d'équipements spécifiques et de la pose de câblages. La filière industrielle actuelle ne bénéficie pas d'effet volume qui permettrait d'intégrer en grande série les fonctionnalités nécessaires.

De plus, il sera nécessaire de tenir compte des réglementations européenne et nationale contraignantes en matière de protection de l'environnement, ou susceptibles d'orienter la structuration de filières industrielles en consolidant l'offre, au niveau européen, par la mise en place de règles facilitant la passation de marchés en commun¹⁰⁷.

A l'instar de l'assistant personnel pour les patrouilles pédestres, il faut **intégrer l'ensemble des fonctions mobiles disponibles pour un équipage** (vidéo, géolocalisation, interrogation de fichiers, LAPI, lecture de titres, saisie informatique d'information, rédaction de compte-rendu d'intervention, de plaintes...);

Dans le même temps, il serait judicieux de **faire évoluer les pratiques d'achat des véhicules vers une massification significative** autorisant une offre industrielle de véhicules aux équipements intégrés, spécifiques voire dédiés, et vers une harmonisation européenne.

La nécessité d'exploiter la « 3ème dimension »

En appui des autres vecteurs, les moyens aériens, ou « troisième dimension », déployés dans ce type de mission sont pour l'heure essentiellement les hélicoptères, mais leur absence de discrétion en raison du bruit de leurs hélices les condamne à être repérés aisément.

En revanche, quatre moyens restent encore largement à exploiter pour ces missions de surveillance :

- l'avion qui, s'il est équipé convenablement, peut remplir en toute discrétion de nombreuses missions de surveillance ou de filature ;
- plus simple et plus réactif, le mini-drone peut assurer des missions discrètes de surveillance et d'observation mais sur de courtes distances et durées. Le problème toujours en suspens pour ce vecteur est le cadre juridique de mise en œuvre car les réglementations aériennes sont particulièrement strictes, et ce d'autant plus que le drone évolue au-dessus de l'espace urbain ;
- l'utilisation des photos satellitaires constitue une source complémentaire d'informations pour repérer différentes activités clandestines pratiquées en extérieur. Dans ce cas, un partenariat avec les forces armées sera nécessaire pour accéder à ce type de photographies ;
- l'emploi de dirigeables apparaît également comme devant être exploré pour des besoins de surveillance mais aussi de protection des populations, d'optimisation des ressources radio... Les capacités d'emploi de ce type de vecteur offrent une opportunité réelle de mise en vol d'un outil capable de réagir rapidement à une grande diversité de situations. La réalisation, en mars 2011, du projet de mesure de la radioactivité de l'air « EUROSENTINELLE », à PARIS, a conforté cette analyse. Le financement de ce type de projet paraît pouvoir être partagé entre

¹⁰⁷ Cf. la directive « paquet défense et sécurité » de l'Union Européenne sur les règles de passation des marchés publics.

l'Etat -voire l'Union Européenne- et d'autres acteurs économiques dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Développer, mutualiser l'usage et formaliser la doctrine d'utilisation des vecteurs exploitant la troisième dimension : avions, hélicoptères, drones, dirigeables.

Protéger les policiers et les gendarmes

Face à un environnement hostile et changeant, des moyens adaptés doivent constamment être mis en œuvre pour veiller à la protection des policiers et gendarmes. Cette protection s'entend aussi bien du point de vue matériel (effets de tenue d'uniforme, gilets pare-balles, protections balistiques ...) que du point de vue juridique. Sur ce thème, la censure récente du Conseil Constitutionnel des éléments relatifs à la vidéoprotection fragilise l'emploi d'un dispositif quotidiennement utilisé sur des installations fixes, mais également mobiles : la police et la gendarmerie déploient actuellement plus de 500 dispositifs LAPI équipés de rampes lumineuses et comportant des caméras d'enregistrement vidéo.

Les systèmes de géolocalisation des véhicules sont aujourd'hui assez largement déployés au sein de la police nationale. Ils constituent une source d'information primordiale pour la bonne gestion des interventions et des dispositifs sur le terrain. Ils contribuent aussi fortement à la sécurisation des équipages, en transmettant en temps réel la position géographique de l'ensemble des patrouilles. Cette technique pourrait également s'appliquer à la gestion et la sécurisation des « patrouilleurs » : une expérimentation, aux premiers résultats prometteurs, est actuellement en cours à la préfecture de police. D'autres technologies peuvent être envisagées, comme par exemple les nouveaux moyens d'arrêt à distance de véhicules.

L'amélioration de la sécurité des habitants dans les quartiers sensibles impose la prise en compte préalable de la sécurité des agents, policiers et gendarmes, qui sont amenés à y intervenir. Cette préoccupation du ministère de l'intérieur n'est pas nouvelle : elle correspond à la volonté et à la nécessité d'apprécier les risques auxquels se trouvent confrontés ses agents face à un certain nombre d'individus malveillants. Ces dernières années, cela a conduit l'administration à entreprendre d'importants efforts en matière de dotation en matériels de protection¹⁰⁸.

Parallèlement à ces moyens matériels, la sécurité des agents nécessite de s'assurer que les délinquants ne puissent avoir accès à un certain nombre de dispositifs potentiellement dangereux. A titre illustratif, la possibilité d'acquérir aujourd'hui sans trop de difficultés des pointeurs laser (tout particulièrement ceux fonctionnant sur un mode monochromatique et sur des longueurs d'ondes proches du bleu) constitue un risque majeur pour l'intégrité visuelle des policiers et gendarmes.

Enfin, une attention particulière est apportée aux « moyens de force intermédiaire », tout particulièrement aux lanceurs de balles de défense. Au-delà des doctrines d'emploi qui sont venues encadrer utilement leur utilisation, une réflexion sur leur amélioration et leur évolution doit être menée afin de concilier les exigences d'efficacité (qui sont une des conditions de la protection des agents amenés à les employer) et de proportionnalité dans leur emploi, ce qui constitue à la fois une condition du maintien de leur utilisation et de protection juridique pour les fonctionnaires lorsqu'ils sont amenés à les utiliser.

¹⁰⁸ Cf. le plan de dotation individuel en gilets pare-balles, le renforcement des vitrages automobiles afin de faire face aux jets de projectiles...

Systematiser les systèmes de géo-positionnement de patrouilles pédestres afin de contribuer à leur sécurité ;

Donner un cadre juridique adapté aux technologies déployées sur le terrain et utilisées par les gendarmes et policiers, en particulier concernant la vidéo mobile ;

Poursuivre la dotation en matériels de protection et prendre en compte l'évolution des menaces en intégrant la veille technologique et les solutions retenues dans d'autres pays : par exemple, étudier le développement de gilets légers pare-couteaux et l'intégration de dispositifs anti-lacération dans les tenues d'uniforme ;

Prendre en compte, après le renforcement des vitrages des véhicules, la question de leur protection contre les chutes d'objets, et lancer une réflexion sur la protection contre les engins incendiaires artisanaux ;

Limiter la diffusion de dispositifs et objets susceptibles d'être employés à l'encontre des forces de l'ordre en mettant en place une réflexion et une veille permanente par les services de police et les unités de gendarmerie afin de proposer les évolutions réglementaires nécessaires ;

Dans un cadre européen, en s'appuyant notamment sur le P.E.R.S. , conduire un projet visant à mettre au point un lanceur de courte distance (entre 0 et 20 mètres) intégrant les exigences d'efficacité et de limitation du risque : on peut penser par exemple à un lanceur de balles de défense équipé d'un télémètre permettant de faire varier l'énergie cinétique transmise.

6.3 LES FACTEURS CLES PERMETTANT L'APPROPRIATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES PAR LES CITOYENS ET LES ACTEURS DE LA SECURITE

6.3.1 La conciliation des libertés individuelles et de l'accroissement de la sécurité de chacun

Pour être efficaces et s'inscrire dans les objectifs globaux visant à contribuer à lutter contre la délinquance et à améliorer au quotidien la sécurité des citoyens, les projets novateurs visant à faire évoluer, voire à transformer la sécurité publique, doivent intégrer de nombreux paramètres conditionnant leur réussite.

Dès l'origine et surtout lorsque la poursuite de ces projets fait appel aux nouvelles technologies, **une attention particulière doit être apportée à leur acceptation sociétale et au contexte juridique dans lequel ils se situent.** Une telle réflexion doit être un **préalable au lancement de tout projet.** Pour autant, si l'intégration de ces deux paramètres est nécessaire dans le processus de prise de décision, ceux-ci ne doivent pas être facteurs de blocage. En effet, par principe, l'acceptabilité sociétale est une donnée fluctuante dans le temps, ainsi que dans l'espace ; de même l'absence de cadre légal ou réglementaire, ou son caractère inapproprié ou incomplet, imposent seulement de s'interroger sur les possibilités de le faire évoluer positivement durant la conduite du projet.

Les évolutions majeures de la société française conditionnent l'acceptabilité des projets en matière de sécurité

Il en est ainsi **du passage du « citoyen » à « l'utilisateur » puis « au client »** : le rapport des individus avec l'Etat s'en trouve profondément modifié. Pour le ministère de l'intérieur, plus que l'aspect régalien de sa fonction sur lequel il a tendu à se recentrer ces dernières années, se trouve mis en avant son statut nouveau de « fournisseur de prestations en

sécurité ». Auparavant débiteur vis-à-vis du citoyen tout au plus d'une obligation de moyens, le ministère en charge de la sécurité intérieure des Français se voit désormais tenu pour redevable d'une quasi-obligation de résultat.

La seconde évolution majeure est constituée par **la judiciarisation des rapports sociaux** à laquelle n'échappent bien évidemment pas des services qui ont en commun le monopole de la force publique. Les conséquences en sont multiples, comme par exemple la nécessité du développement de doctrines d'emploi pour les nouveaux matériels, parfois même dès la phase d'expérimentation, notamment en matière de moyens de force intermédiaire¹⁰⁹.

Parallèlement, et cela concerne tous les domaines de la société au-delà de celui de la sécurité des personnes, l'exigence du « risque zéro » (ou pour le moins le plus limité) est de plus en plus prégnante. La prise en compte de cette évolution est une donnée majeure pour le ministère de l'intérieur dont les services sont confrontés à des situations dans lesquelles le risque d'incident est par essence toujours présent.

Depuis une trentaine d'années, et particulièrement dans le cadre des technologies de l'information, le Parlement français n'a eu de cesse de prendre en compte les risques potentiels que celles-ci pouvaient faire courir aux libertés individuelles. Ainsi depuis la loi « informatique et libertés » de 1978, de nombreux textes sont venus encadrer l'usage de ces nouveaux moyens de la sécurité¹¹⁰.

La recherche de l'équilibre entre l'intérêt collectif de la société et celui de chacun de ses membres est une préoccupation constante du législateur, mais aussi une exigence sociétale, certes plus ou moins marquée selon le degré de menace ressentie à un moment donné. Aussi, il apparaît aujourd'hui nécessaire de passer d'une logique d'opposition de ces impératifs à une logique assumant leur nécessaire complémentarité. Ainsi pour tout projet, particulièrement en matière de technologies de sécurité et plus particulièrement encore de fichiers de police et de données nominatives, il semble nécessaire d'adopter dès l'origine des mesures visant à garantir la protection des libertés individuelles. Les dispositifs ayant pour objectif d'améliorer la traçabilité des consultations et d'en permettre la légitime utilisation (si possible de manière proactive) sont à même de faciliter leur acceptation. De même, la **présentation** et la **communication** les entourant doivent intégrer cette démarche positive en insistant sur les mécanismes sécuritaires destinés à prévenir tout abus.

L'acceptabilité sociale d'une nouvelle technologie, notamment dans le domaine de la sécurité des personnes, est également très liée à la **perception par le plus grand public de ses avantages au regard de ses inconvénients**. Cette évidence devrait conduire à toujours prendre en compte, dès le départ, dans le cadre d'un projet, les choix à opérer entre les caractéristiques des différentes technologies en concurrence. Ainsi, le caractère plus ou moins invasif du dispositif retenu, son absence de contrainte pour l'utilisateur, l'utilité qu'il en perçoit, sont des facteurs essentiels de réussite.

De même, la fiabilité des technologies conditionne non seulement leur efficacité mais aussi, et cela est trop souvent négligé, leur acceptabilité sociale. Ainsi, à titre illustratif en matière de biométrie ou de détection de substances stupéfiantes interdites, les taux de « faux négatifs » ou de « faux rejets »¹¹¹ et de « faux positifs » ou de « fausses acceptations »¹¹² peuvent conditionner non seulement l'acceptation d'une nouvelle technique mais aussi, ce qui est plus grave, la possibilité de la maintenir sur le terrain une fois généralisée.

La complexité croissante de la société et des défis sécuritaires auxquels celle-ci se trouve confrontée conduit de plus en plus souvent à recourir à des technologies associées. Par

¹⁰⁹ Par ex. les lanceurs de balles de défense, gaz incapacitants, pistolets à impulsions électriques...

¹¹⁰ Notamment en matière d'écoutes téléphoniques, interceptions de sécurité, vidéoprotection...

¹¹¹ Cf. le pourcentage de personnes *rejetées* par erreur.

¹¹² Cf. le pourcentage des personnes *retenues* par erreur.

exemple, le recours aux nanotechnologies combiné notamment à la géolocalisation est susceptible d'induire des craintes quant à la protection des libertés individuelles. Pour autant, l'utilisation de plus en plus courante dans la sphère privée d'applications dérivées de ces nouvelles technologies apparaît susceptible de faire évoluer leur acceptabilité sociale : à n'en pas douter, l'importance du ressenti de la « menace » (qu'elle soit à des fins terroristes ou mercantiles) est à même de contribuer à une perception plus favorable de la société en matière d'emploi des nouvelles technologies **au profit de la sécurité, et donc de tous.**

C'est pourquoi, il faut concevoir, dès le début du projet, des mesures destinées à garantir la prise en compte concomitante du respect des libertés publiques avec une meilleure intégration d'équipes techniques et juridiques tout au long de la conduite de ce projet. Accompagner ensuite son développement d'un dispositif de communication adapté.

La prise en compte des aspects juridiques

Ces dernières années, la conduite de certains projets aux forts enjeux sécuritaires et économiques montre que l'analyse juridique les accompagnant aurait pu être plus développée. En effet, il est indispensable que la connaissance des aspirations des services en matière de sécurité donne lieu à une expression fine des besoins. De ce travail préliminaire peut découler ensuite une première approche de la législation et de la réglementation existantes afin de vérifier si elles sont de nature à permettre la mise en place des dispositifs envisagés.

Les modifications éventuellement nécessaires doivent être analysées, expertisées. Leur acceptabilité doit être évaluée. **Cette réflexion doit ensuite être poursuivie tout au long de la conduite de projet.** Certains dossiers sont à cet égard particulièrement sensibles, comme par exemple celui des drones qui obligera à la résolution de nombreuses difficultés juridiques, voire à la définition d'un nouveau cadre réglementaire. Ainsi, cette analyse doit intégrer la législation interne et ne pas négliger les évolutions qui seront induites par les textes européens.

Enfin, il importe que l'Etat affirme **plus en amont** des projets technologiques son niveau d'exigence : la délivrance des nouvelles licences de téléphonie mobile constitue ainsi un enjeu majeur de sécurité. A l'avenir, les négociations avec les opérateurs¹¹³ doivent mieux évaluer et intégrer ces risques pour offrir, dans le même temps, des services prioritaires aux forces de sécurité.

De manière beaucoup plus proactive, il convient de souligner l'importance primordiale qui s'attache, pour les agents du ministère de l'intérieur, à être le plus présent possible au sein des groupes de normalisation qui travaillent sur ce qui conditionnera les choix techniques de demain. La prise en compte de l'intérêt national au sens large doit conduire à renforcer l'action entreprise en ce domaine.

Une réflexion sur la définition d'un cadre législatif ou réglementaire permettant d'encadrer l'expérimentation de nouveaux moyens, surtout lorsqu'elle se déroule sur la voie publique et est l'expression de la force légitime, serait de nature à sécuriser la position juridique des fonctionnaires chargés de l'évaluer.

6.3.2 Le travail avec les autres et la définition d'une nouvelle interopérabilité

Les nouvelles technologies ont transformé les comportements. L'accès à l'information constitue un besoin de tous les instants : celle-ci devient un produit de première nécessité pour les citoyens et, par ailleurs, une quête permanente pour les décideurs. Pour ces derniers,

¹¹³ Cf. notamment les négociations en cours sur l'attribution des licences 4G.

il est indispensable d'en disposer avant les médias avec suffisamment de délai pour élaborer à la fois les mesures opérationnelles et la stratégie de communication.

Aussi devient-il primordial de structurer pour la décennie à venir les moyens de communication de la sécurité intérieure, qu'ils soient endogènes ou exogènes. S'agissant de l'interopérabilité, si des solutions techniques ont été trouvées afin d'y répondre pour les communications de phonie¹¹⁴, il est désormais temps de l'intégrer en amont en l'étendant à l'échange de données.

La téléphonie, un service banalisé devenu indispensable pour répondre aux sollicitations des citoyens et un des outils de travail des forces de police

La création de plateformes d'accueil des appels d'urgence devient indispensable. Afin de répondre aux sollicitations les plus variées des citoyens, la mise en place de telles structures dédiées à la réception, à la régulation et à la ventilation des appels d'urgence est à encourager.

Dans les centres actuels, ces fonctions sont souvent réalisées par les personnels également en charge du traitement et de la gestion opérationnelle des interventions, ce qui est très efficace pour les appels bien orientés et réellement urgents, mais peu efficient pour les autres appels (demandes de renseignements, erreurs de numéro, absences d'urgence, appels « polluants »).

D'une part, de telles plateformes permettraient de mieux prendre en charge les besoins de la population :

- une réponse homogène au public, quelle que soit la sollicitation, avec des procédures de traitement standardisées ;
- une meilleure connaissance des besoins de la population grâce à un périmètre de responsabilité élargi à l'ensemble des missions des services d'urgence ;
- une meilleure coordination des services d'urgence pour les interventions nécessitant la compétence de plusieurs services ;
- une plus grande résilience grâce à la possibilité de virtualiser le service offert par les différentes plateformes de réception, régulation et intervention des services d'urgence¹¹⁵.

D'autre part, elles faciliteraient la réalisation des missions des services d'urgence :

- le filtrage des appels « polluants », avant la saisine des services d'urgence, qui pourraient ainsi davantage se consacrer à l'organisation et à la conduite des opérations ;
- la clarification des responsabilités de saisine des services d'urgence et d'organisation des interventions ;
- une plus grande professionnalisation des opérateurs en charge des fonctions de réception, régulation et ventilation des appels, en développant des formations communes et en partageant les bonnes pratiques ;
- la normalisation « services d'urgence » des équipements, des systèmes d'information et des niveaux de résilience, ce qui permettrait de bénéficier d'un matériel à l'état de l'art ;
- le développement efficient de services d'urgences avec les opérateurs¹¹⁶.

¹¹⁴ Des valises ont été conçues à cette fin.

¹¹⁵ Cf. le partage de charges, les secours, la gestion de crises...

La mise en place d'une plateforme départementale limiterait enfin les traductions des numéros d'urgence à un numéro unique par département. Cela faciliterait aussi le raccordement des centres de relais pour les sourds et malentendants à ces services, voire les dispositifs de bornes d'urgence dans les communes dédiés notamment à une population sans moyen d'alerte.

Le nombre de ces plateformes et leur compétence géographique seront à déterminer en fonction des situations locales. Le niveau départemental, conforme à l'actuelle organisation des services, pourrait être retenu dans certaines zones pour limiter les changements. La faisabilité de centres d'agglomération interdépartementaux, voire régionaux, pourrait aussi être évaluée. Ainsi, le nombre de 400 centres actuels pourrait être réduit de façon significative : entre 10 et 100 selon le niveau de proximité choisi.

Conformément aux directives européennes, ces plateformes répondraient au numéro unique « 112 ». Les autres numéros existants¹¹⁷ pourraient disparaître progressivement au fur et à mesure de la sensibilisation de la population à ce numéro unique.

Par ailleurs, les évolutions récentes ont confirmé la nécessité de passer à une stratégie de téléphonie itinérante pour les forces de la sécurité intérieure. En effet, suite à l'émergence pérenne des technologies de réseaux¹¹⁸, les choix techniques de la téléphonie réalisés dans les années 1990 sont en partie devenus obsolètes. Ils ont des conséquences fortes en termes d'emploi et de coût. Principalement orientée vers la « téléphonie fixe », la téléphonie des forces de sécurité est principalement composée de téléphones de bureau et de quelques téléphones mobiles d'astreinte utilisés généralement de manière collective. D'architecture complexe, elle nécessite des programmes d'investissements lourds (particulièrement pour la gendarmerie avec ses 4 000 unités équipées d'autocommutateurs) et des services associés de maintien en condition opérationnelle.

L'obsolescence avancée des matériels de téléphonie des forces de la sécurité intérieure nécessite de relancer à court terme des programmes de renouvellement. Dès lors, il devient essentiel de mettre en œuvre une stratégie de téléphonie itinérante en s'appuyant sur la convergence des réseaux fixe et mobile, ainsi que de données. Elle consisterait à renouveler tous les matériels de téléphonie en fonctionnement par une solution technique mixte reposant sur de la téléphonie mobile et de la téléphonie fixe.

Ce concept devra être décliné selon l'organisation des forces de police et de gendarmerie :

- les unités opérationnelles seraient équipées à raison d'une dotation individuelle ou d'une dotation collective ; dans le premier cas, un seul téléphone fixe serait positionné dans les unités pour assurer l'accueil téléphonique ;
- les catégories « opérationnelles / états-majors » et « administratives », selon leur profil, disposeraient soit d'un téléphone fixe, soit d'un téléphone fixe et d'un mobile couplés.

Une étude d'opportunité menée auprès des opérateurs de télécommunications permet de mettre en évidence la faisabilité technique de ce concept. Pour le seul périmètre de la gendarmerie (100 000 utilisateurs), cette étude a permis d'estimer un gain financier de l'ordre de 20% sur l'enveloppe annuelle du coût de la téléphonie. De plus, l'utilisation d'un marché de services limiterait au strict minimum les coûts d'investissement et concentrerait tous les coûts de la téléphonie sur le fonctionnement.

¹¹⁶ Cf. la collecte de SMS, la localisation des appels d'urgence...

¹¹⁷ Outre les 15, 17 et 18, il existe désormais les 114, 115, 119 et 116 000.

¹¹⁸ Cf. les types IP et GSM, 3G, 4G.

Outre les aspects financiers, ce concept offre une ouverture applicative sans précédent, autorisant à court et moyen termes le développement d'« applications métier » pour les téléphones mobiles¹¹⁹.

L'usage d'un réseau mobile privé opéré ouvre pour la sécurité intérieure une perspective d'applications haut débit en termes de mobilité avec la vidéoprotection mobile tactique, l'interrogation biométrique, la transmission de signalements photos...

L'usage de réseaux mobiles opérés privés pour les fonctions de téléphonie, mais également pour les fonctions de transmission de données haut débit, en mobilité, est à privilégier à l'avenir en veillant aux problématiques de qualité de service, de disponibilité, et de sécurité.

Les réseaux de communication de la sécurité intérieure

Les forces de sécurité intérieure ont déployé un réseau de radiocommunication construit en technologie « PMR »¹²⁰ afin de satisfaire le besoin essentiel de phonie sécurisée, cœur de métier des policiers et des gendarmes. Ces équipements assurent une très forte résilience face à des situations de crise. Les exemples d'attentats à Londres et Madrid, ou de catastrophes naturelles telles les tempêtes Klaus ou Xynthia, illustrent ainsi la nécessité pour les services régaliens de disposer d'un réseau de transmission qui permette aux forces de la sécurité intérieure de poursuivre leurs missions d'assistance, de protection des personnes et des biens, et ce quelles que soient les circonstances.

Historiquement, des investissements considérables ont été effectués pour mettre en œuvre ces deux réseaux¹²¹ au standard « TETRAPOL », interopérables, dont le déploiement est aujourd'hui achevé depuis près de cinq ans. En conséquence, en poursuivant une double logique d'amortissement des dépenses engagées jusqu'alors et de réduction des coûts à venir, il semble cohérent de maintenir en l'état les réseaux existants qui constituent une réponse adaptée au besoin de base de communication des policiers et gendarmes. Une convergence peut être envisagée si l'économie est démontrée et les financements dégagés.

Le réseau de radiocommunication de la sécurité intérieure ne permettra cependant pas, à court terme, de répondre aux nouveaux besoins de transmission de données.¹²² Afin d'améliorer l'efficacité des patrouilles et d'optimiser le temps passé sur la voie publique mais aussi d'accélérer et de fiabiliser la prise de décision des centres de commandement, la mise en place de nouveaux services impliquant une bande passante plus importante est donc devenue nécessaire.

Les économies générées par le chantier de rationalisation des coûts des réseaux existants ainsi que le transfert de certaines ressources financières nécessaires à la mise à niveau des infrastructures de téléphonie permet d'envisager l'offre de nouveaux services tels les accès applicatifs, messagerie, cartographie tactique... sur des réseaux opérés par des structures (publiques ou privées) proposant un modèle économique viable, sur des technologies actuelles au moment de leur émergence, et dotés d'un niveau de sécurité et de qualité de service idoine.

¹¹⁹ Cf. l'assistance à la rédaction de procès-verbaux de transport, la visualisation du service journalier, la conduite opérationnelle par GPS...

¹²⁰ PMR = private mobile radio

¹²¹ Il s'agit d'ACROPOL, devenu l'INPT, pour la police nationale et de RUBIS pour la gendarmerie.

¹²² Le Ministère de l'Intérieur en juillet 2010, via le ST(SI)2, a mandaté la société ON-X pour conduire une étude prospective liée à la définition des besoins de la Police Nationale en matière de transmission de données en situation de mobilité à l'horizon 2012.

Il est proposé de consacrer la PMR comme le support du noyau dur du métier de la sécurité intérieure permettant d'affronter des crises graves tout en étudiant soit sur ce support, soit en dehors, soit avec une possibilité de débordement de l'un sur l'autre, la capacité d'intégrer des outils de transmission de données du « commerce », vecteur de transport de l'ensemble des besoins nouveaux. Le tout dans une recherche de rationalisation économique globale ;

Il devrait être envisagé des dispositions juridiques et réglementaires permettant à l'Etat, dans des conditions mettant en jeu sa sécurité ou lors d'événements exceptionnels, de disposer d'une qualité de service minimum sur les réseaux opérés ;

Il faut poursuivre le travail entrepris pour obtenir des ressources en fréquences suffisantes afin de disposer d'un réseau de radiocommunication opérationnelle adapté aux enjeux.

6.3.3 L'appropriation des nouvelles technologies par les acteurs opérationnels

L'introduction de nouvelles technologies au sein des services de la sécurité intérieure ne va pas de soi. Cherchant à moderniser les méthodes de travail, elles en bouleversent nécessairement la substance, perturbant ainsi les habitudes, modifiant les procédures et les protocoles et générant une attitude souvent réservée de la part des utilisateurs. Les récents débats sur les libertés individuelles et collectives, l'usage des fichiers, l'utilisation d'armes non létales, ont eu un impact important sur la conduite de ces multiples projets, pourtant axés sur l'évolution interne des forces de l'ordre.

Face à ces différentes contraintes, internes comme externes, et devant l'accroissement et la complexification des outils comme des matériels mis à disposition, il est nécessaire de consolider la méthodologie d'élaboration des projets afin que ceux-ci puissent s'intégrer le plus facilement possible dans le fonctionnement courant des services de sécurité publique.

S'agissant des équipements introduits au sein des unités opérationnelles de police et de gendarmerie, ils doivent satisfaire trois conditions :

- une maturité suffisante pour garantir simplicité de mise en œuvre et ergonomie, robustesse, efficacité dans la durée et cohérence avec le cadre juridique et le contexte d'emploi des forces de sécurité ;
- un coût unitaire suffisamment bas pour équiper l'ensemble des policiers et des gendarmes qui assurent la sécurité publique ;
- un système de soutien (réparation, remplacement, formation, entraînement) adapté à la forte disponibilité opérationnelle requise.

Afin de s'assurer que ces trois conditions sont remplies, l'évolution et la modernisation des systèmes pour les forces de police et de gendarmerie passent nécessairement par la conduite de projets, voire de programmes d'équipement et de développement. Dans ce contexte, l'administration doit se doter des procédures et compétences nécessaires au pilotage de ces opérations.

Si les systèmes existants ont pu être bâtis dans le passé avec une équipe réactive et motivée souvent autodidacte dans la conduite d'un projet ou la maîtrise de certaines technologies, la complexité et l'interdépendance des systèmes nécessitent aujourd'hui des qualités complémentaires et une véritable professionnalisation du métier de chef de projet.

Afin de s'assurer de la bonne adéquation du projet avec le métier, il est recommandé de piloter les projets dans le cadre d'une équipe « intégrée » comprenant à la fois des personnels « métiers » et des « techniciens », tous deux rompus aux procédures de conduite d'un projet. Ces profils particuliers, curieux et motivés par les nouvelles technologies, devront être

identifiés. Leur parcours professionnel devra ensuite alterner les postes opérationnels avec les postes de soutien technique et de responsabilité en matière de systèmes d'information et de communication, à l'instar des officiers de la gendarmerie nationale. Cela pourrait donner lieu à la création d'une filière spécifique.

Au sein des directions opérationnelles, cette culture « projet » devra également être diffusée afin de s'assurer de la bonne implication des « utilisateurs » lors de l'ensemble des phases du projet, de la spécification du besoin à la recette du système, en passant par les différentes phases de validation du prototype où l'utilisateur a une importance majeure.

Enfin cette professionnalisation de la gestion de projet s'établit dans un cadre de gouvernance ministérielle, actuellement en cours de construction. Il importe que ce cadre précise clairement les conditions de déroulement d'un projet et fournisse à ses responsables l'ensemble des outils nécessaires¹²³ à son bon pilotage.

Pour assurer le pilotage de l'introduction des technologies, renforcer les mutualisations et l'interopérabilité des systèmes, il est proposé de **constituer un comité d'orientation des investissements (« CLTSI »)**, sous la présidence du cabinet du ministre de l'intérieur, et dont le secrétariat pourrait être assuré par le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)2) ;

Il est nécessaire d'**instaurer au sein de la police et de la gendarmerie une véritable filière de personnels rompus aux techniques de gestion de projets**, capables de piloter des programmes d'ampleur et de définir des schémas directeurs pluriannuels. Les projets devront par ailleurs être menés par une équipe intégrée comprenant a minima un chef de projet fonctionnel (dit « métier ») et un chef de projet technique.

Les concepts et doctrines répondent à la nécessité de systématiser la formalisation des pratiques, et de définir le cadre général des interventions grâce à un travail conceptuel en amont et à l'exploitation du retour d'expérience.

Les principaux thèmes nécessitant un travail d'approfondissement conceptuel sont :

- la visibilité et la lisibilité des dispositifs et des modes d'action, à la fois pour expliquer et légitimer les interventions aux yeux de la population, mais aussi pour dissuader les délinquants ;
- la clarification des missions et rôles de chaque unité, ainsi que l'harmonisation des méthodes et moyens de commandement, pour faciliter les interactions et réduire les risques de malentendus ;
- les modalités de recours, qui doivent être connues de tous les personnels et des unités spécialisées pour faire face à certains affrontements ou à des menaces particulières ;
- la professionnalisation de certains postes à risques, tels que la fonction d'organisation des missions et des interventions des centres de commandement et de contrôle.

L'apport des technologies au sein des services de sécurité n'est pas sans incidence sur les modes de fonctionnement interne des services, tant sur les aspects de l'organisation que dans l'approche managériale. En effet, face à cet environnement technologique omniprésent, les fonctionnaires doivent fondamentalement modifier leurs habitudes de travail et s'adapter en permanence aux impacts que ces outils ne manquent pas d'apporter sur les organisations humaines. Tel est notamment le cas de l'évolution des modes de travail induits par le développement de la vidéoprotection, dès lors que cette dernière est perçue comme un outil

¹²³ Cf. les outils de modélisation, de planification et de suivi de projet, les modèles types de documents, la comitologie projet, les règles d'arbitrages notamment budgétaires...

quotidien de plus à la disposition des forces de l'ordre, ou en matière de police technique et scientifique « de masse ».

Dès lors, les mises à disposition de ces nouveaux outils doivent s'accompagner de **formations adaptées**. Celle des utilisateurs finaux est systématiquement prévue et organisée, sur site ou dans des centres référencés. Il est possible de l'optimiser davantage avec des **outils de simulation et le développement de laboratoires d'usage** permettant d'améliorer l'ergonomie et la confiance en ces matériels.

Trois catégories d'acteurs devront être nécessairement ciblées dans ces approches pédagogiques :

- **les administrateurs fonctionnels** de l'outil.
 - Pour que son utilisation soit optimum, chaque service doit désigner un - voire deux - « référents métier » sur chaque projet, en charge du suivi global de l'utilisation de l'application auprès des utilisateurs, de son paramétrage, et des conseils à dispenser au chef d'unité pour que celui-ci organise au mieux son service dans le domaine concerné. Il ne faut plus confier ces fonctions aux techniciens qui, eux, doivent rester en charge exclusivement de l'installation et de la maintenance technique.
- **les techniciens des unités informatiques**.
 - Chargés de l'installation et de la maintenance technique, ils doivent pouvoir disposer d'une formation spécifique, voire d'une simple documentation, à condition qu'elle soit explicite tant sur les aspects techniques que sur la chaîne de soutien.
- **les chefs de service ou d'unités**.
 - Ces derniers ont un double rôle : faciliter l'appropriation opérationnelle des outils mis à disposition et utiliser ceux-ci à des fins de pilotage de l'activité et du service. Cette formation dédiée devra être différente de celle des utilisateurs, orientée vers les aspects managériaux de l'outil et porter sur les objectifs visés : stratégie de mise en œuvre de l'outil¹²⁴, objectifs opérationnels recherchés, exploitation managériale¹²⁵.

Si les présentations collectives réalisées ponctuellement peuvent avoir un intérêt évident en termes de communication, elles ne sauraient remplacer les séances de formation individuelles, indispensables à une intégration plus rapide de ces outils au sein des services opérationnels.

Par ailleurs, au-delà de ces mises à disposition particulières, il faut d'une manière générale que les chefs de service ou d'unité s'imprègnent de nouvelles méthodes de management au sein d'un environnement technique désormais incontournable. Ils ont en charge l'organisation des systèmes d'information locaux (habilitation et droits d'accès, conduite de projets locaux), leur fiabilisation et leur sécurité. Ils doivent également, pour chacun d'entre eux, en maîtriser les stratégies et connaître leur potentiel en termes de pilotage et de contrôle. Il leur est également nécessaire d'envisager les relations avec le technicien, aspect qui trop souvent est source de malentendus, d'incompréhensions sinon d'appréhensions, engendrant des dysfonctionnements internes évidents.

Sans cette **démythification de l'outil informatique** auprès des chefs de service, leur mise en œuvre ne sera pas pilotée de manière optimum : l'utilisation au quotidien sera défailante et l'adaptation aux évolutions du métier compromise.

¹²⁴ Cf. le contexte, la cohérence avec le système d'information global.

¹²⁵ Cf. les tableaux de bord d'activité, le contrôle de fiabilité.

Cette formation généraliste doit pouvoir être proposée lors des scolarités initiales de la police et de la gendarmerie, en faisant l'objet de modules supplémentaires spécifiques en formation continue.

Au-delà des « outils métiers », les services administratifs devront faire l'objet d'une attention particulière. Ils auront désormais à maîtriser les outils bureautiques mis à disposition ainsi que les principes du travail partagé que sont l'architecture des répertoires en réseau et le travail collaboratif. Compte tenu de la masse de fonctionnaires à former et de leurs contraintes professionnelles et personnelles, **les outils de formation à distance doivent pouvoir apporter une réelle plus-value**, à la condition que les formateurs référents soient réellement disponibles, voire dédiés à cette mission (plateforme).

Si l'accompagnement du changement reste un impératif absolu qu'il convient de ne pas négliger, il n'est que l'aboutissement d'une conduite de projet qui, structurée et normée, conditionne inéluctablement la mise en œuvre opérationnelle des outils développés.

Systematiser l'offre de stage à différents niveaux pour la prise en compte des outils ;
Mettre en place un centre d'information et de commandement¹²⁶ permettant des formations au maintien de l'ordre en s'appuyant sur des technologies de simulation « 3D » d'évènements d'ordre public ;
Faciliter la formation aux outils de masse par une offre de « e-learning¹²⁷ » administrée ;
S'assurer des actions de conduite du changement et de formation durant les projets, quelles que soient les contraintes budgétaires et calendaires.

¹²⁶ Tel le MCIC déployé à l'Ecole Nationale des Officiers de police (ENSOP), sise à Cannes-Ecluse (77).

¹²⁷ E-learning : utilisation des nouvelles technologies multimédias de l'Internet pour améliorer la qualité de l'apprentissage en facilitant d'une part l'accès à des ressources et à des services, d'autre part les échanges et la collaboration à distance.