



**MINISTÈRE  
DE L'INTÉRIEUR**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



*Inspection générale de la police nationale  
Cabinet des inspections, des études et des audits*

**MISSION D'ÉVALUATION DE LA CRÉATION  
DES DIRECTIONS TERRITORIALES DE LA POLICE NATIONALE**

Établi par :

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

---

**Décembre 2020**

## SYNTHÈSE

Après avoir consacré un premier rapport intermédiaire spécifique à la Nouvelle-Calédonie, la mission livre ici son évaluation globale de la réforme de la territorialisation outre-mer, telle qu'elle s'est mise en place début 2020 pour une première phase concernant trois territoires : Mayotte, la Guyane et, donc, la Nouvelle-Calédonie. Il s'est agi de prendre en compte et d'analyser une première période de mise en œuvre de moins d'un an.

A la remise du rapport intermédiaire, la mission avait pris la précaution de signaler que la pertinence d'un certain nombre d'éléments d'évaluation et d'arguments valables pour la Nouvelle-Calédonie devait être vérifié par l'étude complète des trois territoires.

La mission indique qu'au-delà des spécificités de chaque territoire, les constats transverses ont été confirmés et ce rapport final propose désormais une évaluation croisée de la mise en place des DTPN ainsi que des recommandations valables pour les trois territoires soumis à évaluation comme pour ceux éligibles demain à une décision éventuelle d'extension.

La réforme de la territorialisation a été bien acceptée localement parce qu'elle a été jugée pertinente, en proposant d'y installer une meilleure synergie des métiers de police, et bien adaptée au contexte ultramarin marqué par l'éloignement et l'isolement géographique. Cette acceptabilité a été renforcée par un bon travail de concertation initiale bien que d'aucuns aient regretté, tout en amont, l'absence d'une démarche officielle de présentation générale de la réforme et de ses enjeux stratégiques portée par la DGPN.

Bien préparée en centrale et préfigurée sur place au deuxième semestre 2019, le lancement de la réforme au niveau opérationnel en janvier dernier a profité incontestablement d'une dynamique initiale favorisée par la qualité de ces travaux préparatoires mais presque aussitôt ralentie par le fait qu'un certain nombre de pré-requis manquaient pour une montée en puissance harmonieuse, par exemple : ressource humaine qualifiée indisponible, inadaptation des applications informatiques à la nouvelle architecture des services, règles de gestion administratives rigides sources à la fois d'inquiétude pour les personnels et de revendications catégorielles pour les organisations syndicales alors même que ces dernières ont pour la plupart acquiescé facilement au principe de la réforme.

La mise en place de la territorialisation a dû ensuite s'inscrire dans des contextes compliqués soit par les circonstances (COVID 19 ; référendum en Nouvelle-Calédonie ; montée en puissance importante du dispositif policier à Mayotte, etc...), soit par les conditions structurelles rencontrées (géographie : double insularité mahoraise ; organisation et implantation des services : parc immobilier fragmenté et disséminé, déséquilibre des missions de police : antenne de police judiciaire seulement présente en Guyane, etc.).

Malgré ces difficultés, la mise en place de la réforme est un succès : pour la première fois sur ces territoires, la police nationale est en mesure d'apporter une réponse unifiée et coordonnée à l'ensemble des problématiques relevant de sa compétence. Le nouveau directeur territorial incarne parfaitement, et aux yeux de tous, ce commandement unique comparable à celui de la gendarmerie nationale permettant une plus grande réactivité et fluidité vis-à-vis des principales autorités et partenaires, lesquelles ont tous exprimé un sentiment favorable au nouveau dispositif.

Ce succès est à porter incontestablement au crédit des hommes et des femmes qui ont concouru à en rassembler les clés, à commencer par les trois directeurs territoriaux, eux-mêmes très engagés.

Ce bilan global très positif repose d'abord sur des premiers éléments concrets encourageants : meilleure relation fonctionnelle entre des services qui auparavant ne se parlaient pas, montée en puissance des fonctions transverses (état-major, soutien) permettant d'obtenir des mutualisations de personnels sur le plan missionnel (gestion de la crise sanitaire) et de premières économies d'échelle en matière de soutien (rassemblement des secrétariats, gestion automobile).

Pour autant, la dynamique de la réforme aurait pu être encore supérieure si un certain nombre de freins, pour beaucoup de nature psychologique, avaient pu être anticipés ou simplement débloqués, par exemple :

- manque de solennisation à l'entame de la réforme (absence de cérémonie d'installation du DTPN) ;
- lourdeur de l'ajustement des process de gestion administrative des personnels ;
- résistance culturelle compréhensible des personnels habitués depuis toujours au fonctionnement en silos ;
- absence de regroupement des indicateurs d'activité et de performance sous un label spécifique « culture du résultat DTPN » ;
- 

Deux thématiques majeures ont focalisé l'attention de la mission pour rendre compte et expliquer, d'une certaine manière, ce qui peut être considéré et mesuré à ce stade comme un degré de non-aboutissement de la réforme :

- le fonctionnement nouveau de la DTPN, confronté sur place à l'habitude du système en silos, recyclé et non dépassé par les filières ;
- la perception encore floue du pilotage des DTPN et de la répartition des responsabilités de gestion en centrale.

Sur le terrain, les cinq nouvelles filières se sont constituées en s'adaptant aux contraintes et spécificités locales. Pour trois d'entre elles, la sécurité publique, le renseignement territorial et la formation, la montée en puissance et la consolidation sont d'ores et déjà acquises ou en bonne voie.

La filière investigation mérite quant à elle un examen approfondi d'adaptation du traitement pénal spécifique à chaque territoire. Les premiers succès indéniables obtenus en matière de prise en compte des victimes par exemple ou de fluidité de l'information grâce au nouveau *continuum* proposé par la structure même de la filière, ne doivent pas occulter une problématique centrale et pendante : la concurrence entre traitement du contentieux de masse et contentieux spécialisé reste à examiner et à lisser avec souplesse.

Cette concurrence revêt un caractère marqué dans le cas des unités judiciaires de la police aux frontières, intégrées dans la nouvelle filière investigation mais soumises à de fortes pressions (définition, modalités d'exécution et compte rendu des missions) inhérentes à la nature très spécialisée de leur matière. La stabilisation de la filière police aux frontières est donc liée au réexamen croisé de celle-ci avec la filière investigation et, pour le moins à la définition de liaisons fonctionnelles entre ces deux services.

Enfin, la fonction soutien confiée aux SGR mérite, au-delà du fléchage augmenté des moyens pour soutenir leurs efforts de restructuration à partir des entités pré-existantes, de poser franchement la question du positionnement des SGAP. La mission a relevé un consensus local pour considérer que l'on est resté au milieu du gué et qu'il convient de parachever dans ce domaine la réorganisation du soutien territorial en intégrant, pour partie au moins, les SGAP et le SAT dans la DTPN. Une mission dédiée à l'étude de faisabilité de cet ambitieux projet est réclamée par les différentes parties prenantes.

Toujours vu du terrain mais de façon verticale cette fois, la perception du rôle nouveau de la DGPN d'une part, des directions métier et des directions support d'autre part, reste floue. La nomination récente d'un chef de mission outre-mer au cabinet du DGPN va permettre de lever les ambiguïtés retardatrices les plus pressantes.

Toutefois, c'est bien d'un véritable travail de doctrine que relèvera la résolution des incertitudes les plus profondes en répondant notamment aux interrogations majeures suivantes :

- quel rôle la DGPN souhaite-t-elle tenir entre l'interface assurée traditionnellement par son cabinet et un pilotage incluant un commandement direct ?
- à quel niveau de montée en puissance organique, la DGPN est elle prête à s'exhausser pour prendre en compte ce commandement direct des DTPN qui lui échoit désormais ?
- quel rôle forcément amoindri conçoit-elle de laisser à des DISAs qui ressentent déjà un affaiblissement de la liaison opérationnelle en provenance des territoires concernés ?
- jusqu'où la DRCPN va-t-elle aller dans le tissage du lien de gestion devenu direct avec ces territoires au détriment de l'ancienne relation triangulaire incluant les DISAs ?
- au niveau central encore, quelle relation asymétrique doit se constituer au bénéfice des directions métier pour préserver leur rôle de doctrine et d'animation ?
- quelles sont les conséquences de cette asymétrie pour le fonctionnement des filières des DTPN sur le terrain, notamment dans leur positionnement par rapport à la fonction transverse majeure que constitue l'état-major ?

On le voit, d'importants points de doctrine restent à fixer pour définir et installer une interface triangulaire fluide, efficace et permanente entre le pilotage de l'autorité centrale (DGPN), l'animation de leurs filières par les directions métier (DCSP, DCPAF, DCPJ, DCRFPN) et le commandement unifié confié au directeur territorial. Le flou actuel porte préjudice à l'image de marque de la réforme elle-même dans son degré d'accomplissement sur les trois premiers territoires et dans la perspective de son éventuelle extension.

Pour l'avenir, la mission préconise également un certain nombre de mesures propres à la consolidation et dans la perspective d'une extension. Bien évidemment, la portée de ces mesures est souvent mixte par rapport à ce double enjeu.

S'agissant des mesures de consolidation, la mission propose d'améliorer les conditions du management local des DTPN en agissant à la fois sur le plan statutaire (grade de commissaire général), symbolique (plus de cérémonial) et surtout fonctionnel en créant un poste d'adjoint plénier, c'est-à-dire dégagé de la responsabilité d'une filière, et en charge de l'état-major.

En matière de soutien, au-delà des mesures de facilitation apportées en appui des SGR, la mission recommande de profiter de la réforme pour assurer et même accroître l'attractivité de ces territoires (reconstitution des viviers de candidats en métropole) et de régler la question pendante du positionnement des SGAP et du SAT.

De manière plus ponctuelle, l'attention et appelée :

- sur le renfort des forces mobiles à propos duquel les gains de mutualisation opérationnelle des effectifs obtenus par les DTPN ne doivent pas constituer le prétexte à un assèchement supplémentaire de la ressource ;
- sur le cas particulier des unités pilotées directement depuis la métropole (antenne du RAID à Nouméa et détachement de l'OFAST à Cayenne) dans le cadre nouveau de la DTPN.

En conclusion et en écho à ce qui a été dit *supra* sur la pertinence de la réforme et le consensus qui l'a portée, la territorialisation menée outre-mer sur les trois premiers territoires expérimentaux est d'ores et déjà un succès qui a permis, pour la première fois, de répondre à l'ambition d'y unifier la police nationale, d'y coordonner son action et d'y relever globalement son statut.

Au terme de son étude d'évaluation, la mission s'est forgée la conviction que la réforme de la territorialisation est une bonne réforme, utile, nécessaire, finalement très attendue. Les retours d'expérience positifs des trois territoires d'expérimentation, malgré les difficultés nombreuses évoquées, lui permettent d'émettre donc un avis favorable à l'extension du dispositif outre-mer.

Sur le phasage et les modalités propres de cette extension, la mission rappelle qu'il ne rentrait pas dans son champ de mission de présenter une étude de faisabilité propre à chaque territoire éligible. Elle présente donc une série de recommandations de nature assez générale et relevant du bon sens pour que l'attention des autorités se concentre sur :

- l'importance du profil des futurs DTPN (poids de la légitimité technique et des parcours ultramarins) ;
- l'anticipation des difficultés en matière de soutien notamment en informatique (vérification de la disponibilité de la ressource humaine qualifiée ; constitution au niveau central d'une équipe support projetable) ;
- l'intérêt que représenterait une entorse au principe « à coût constant » pour décider quelques accompagnements financiers mineurs mais très attendus (frais de déménagement administratifs) ;
- l'apport psychologique d'une communication ciblée, tant dans les territoires qu'au niveau de la DGPN.

## SOMMAIRE

<b>1. Lancement de la réforme : une préparation minutieuse et complexe et une adhésion locale déterminante</b>	<b>13</b>
1.1 Une préfiguration globalement réussie en dépit de multiples contraintes et des spécificités locales.....	13
1.1.1 Une démarche méthodique d'élaboration au sein de la DGPN.....	13
1.1.2 Certains pré-requis non réunis pour la préfiguration.....	14
1.1.3 Une déclinaison locale conditionnée par des environnements spécifiques.....	14
1.2 Une réforme accueillie favorablement au plan local.....	16
1.2.1 Jugée pertinente dans son ambition de mutualisation opérationnelle.....	16
1.2.2 Acceptée par les acteurs locaux.....	16
<b>2. Bilan de la première année : des résultats encourageants malgré des degrés d'aboutissement différents selon les territoires</b>	<b>18</b>
2.1 Des premières avancées notamment en matière de mutualisation.....	18
2.1.1 Réaffirmation du rôle de la police nationale sur le territoire ultra marin.....	18
2.1.2 Meilleure relation fonctionnelle entre les services.....	18
2.1.3 La montée en puissance des fonctions transverses.....	18
2.1.4 Sur le plan opérationnel, des applications concrètes de mise en œuvre d'une stratégie unifiée.....	19
2.1.5 Premières économies d'échelle en vue et baisse de certains coûts.....	19
2.1.6 Le pilotage de la réforme par les DTPN eux-mêmes.....	20
2.2 Des freins psychologiques à plusieurs niveaux.....	20
2.2.1 Un manque de solennisation.....	20
2.2.2 .....	21
2.2.3 Les réticences des personnels et la problématique globale de l'attractivité de l'outre-mer.....	21
2.3 La question centrale du fonctionnement de la DTPN confronté au système en silos des filières.....	22
2.3.1 À ce stade, les DTPN peinent encore à s'affranchir du passé.....	22
2.3.2 Des filières qui se sont construites dans le cadre général qui a été défini au niveau central avec des spécificités locales.....	23
2.4 Sur le terrain, une perception encore floue du pilotage et de la gestion au niveau central.	27
2.4.1 Le rôle de pilotage de la DGPN n'est pas encore stabilisé.....	27
2.4.2 Le rôle de guidage des directions métiers n'est pas confirmé.....	27
2.5 Des contraintes fortes dues à l'état des lieux notamment en matière immobilière, logistique et informatique.....	28
2.5.1 L'importance première de l'immobilier.....	28

2.5.2 De nombreuses problématiques persistantes pour le règlement des situations administratives individuelles.....	29
2.5.3 Une migration informatique complexe.....	30
<b>3. Avenir de la réforme : les enseignements à tirer de la première année d'expérimentation _</b>	<b>31</b>
3.1 Des points d'attention qui constituent autant de questions à trancher pour finaliser la réforme sur les trois territoires expérimentaux.....	31
3.1.1 Une nécessaire clarification sur le rôle à venir de la DGPN.....	31
3.1.2 Modalités du management au niveau territorial.....	32
3.1.3 Rééquilibrage des filières .....	32
3.1.4 Intégration de la fonction soutien dans le cadre de la DTPN.....	34
3.1.5 Quelques aspects de gestion du personnel particulièrement sensibles.....	35
3.1.6 Quelques mesures correctives immédiates souhaitées territoire par territoire.....	35
3.2 Avenir de la réforme : une perspective d'extension outre-mer qui se justifie pleinement...	36
3.2.1 La question de l'extension à l'ensemble de l'outre-mer ou non.....	37
3.2.2 Élaboration de la doctrine de la territorialisation.....	37
3.2.3 Pilotage : importance du profil et du choix des futurs DTPN pour la réussite de la réforme.....	38
3.2.4 Mieux préparer la fonction soutien, notamment en matière informatique.....	39
3.2.5 Financement de la réforme.....	40
3.2.6 Communication.....	40

## LETTRÉ DE MISSION



*Direction générale de la police nationale*

Paris, le 12 OCT. 2020

Suivi par : GERARD Yann

Réf. DGPN/CAB : 20-02647D

**Le directeur général de la police nationale**

à

**Madame la directrice,  
cheffe de l'inspection générale de la police nationale**

**Objet : Évaluation des directions territoriales de la police nationale.**

Le schéma d'organisation territoriale de la police nationale reste marqué par une différenciation forte des organisations et des modalités de fonctionnement des services locaux.

La volonté d'améliorer l'efficacité et l'efficience opérationnelles des services, de renforcer la gouvernance territoriale et de rendre plus cohérente l'action locale de la police nationale a conduit la direction générale à créer des directions territoriales, services déconcentrés du ministère de l'intérieur, dont l'ambition est de simplifier les structures et d'optimiser les moyens.

A l'issue d'une période de préfiguration en 2019, cette nouvelle organisation territoriale a été mise en œuvre dans trois territoires d'outre-mer (la Guyane, la Nouvelle-Calédonie et le département de Mayotte). Le décret du 27 décembre 2019 a officialisé la création et l'organisation des directions territoriales de la police nationale (DTPN) qui se sont substituées, au 1<sup>er</sup> janvier dernier, aux directions de la police nationale sur ces ressorts.

Si le rôle des directions centrales de la DGPN demeure inchangé en matière de pilotage missionnel, d'orientation et d'animation, les directeurs territoriaux sont désormais rattachés au directeur général de la police nationale et disposent d'une autorité hiérarchique et fonctionnelle sur l'ensemble des services de la DTPN. Ils sont placés sous l'autorité des préfets, à l'exception de l'exercice des missions de police judiciaire.

L'organisation des missions par filière, la mutualisation des fonctions support, la création d'un état-major commun et les nouvelles règles de gouvernance sont autant de réformes importantes qui remettent en cause les cultures et les pratiques professionnelles antérieures.

Place Beauvau  
75800 PARIS Cedex 08  
Standard : 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60  
Adresse internet : [www.police-nationale.interieur.gouv.fr](http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr)

1/2

Neuf mois après l'entrée en vigueur de cette réforme qui concerne 2 119 agents de la police nationale, je souhaite qu'un bilan exhaustif puisse être mené dans la perspective d'un éventuel élargissement à de nouveaux territoires ultramarins.

Intégrées dans un territoire, les directions territoriales concernées exercent leur activité dans un environnement administratif spécifique et sur des périmètres géographiques cohérents. Dans ce cadre, vous recueillerez l'appréciation des autorités préfectorales sur la pertinence opérationnelle et organisationnelle des DTPN. Une appréciation sur les modalités de partenariat avec les autres acteurs de la sécurité (gendarmerie nationale, collectivités, institution judiciaire, etc. ) complétera votre analyse.

Cette réforme impactant sensiblement les modes d'organisation interne des services de police, une attention particulière sera portée à la perception par les fonctionnaires de police.

Par ailleurs, la mission s'attachera à évaluer l'articulation locale entre les services de gestion des ressources des DTPN et les SGAP. Les synergies à créer ou à conforter, y compris par des évolutions organisationnelles, seront notamment analysées.

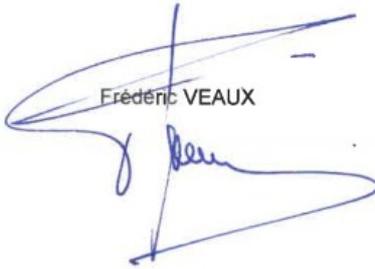
Il importera enfin de porter une appréciation globale sur les modalités de rattachement des DTPN à la DGPN.

Ce bilan, dont le spectre d'analyse couvrira le pilotage du projet et sa déclinaison organisationnelle et missionnelle, permettra d'envisager les correctifs éventuels à apporter si des difficultés sont mises en évidence.

Au regard des enjeux propres à la Nouvelle-Calédonie, les travaux de l'inspection devront porter prioritairement sur ce territoire. A cette fin, vous me transmettez un rapport intermédiaire portant sur les observations et préconisations propres à la DTPN988 avant le 16 novembre prochain.

Le rapport final sera remis le 14 décembre 2020.

Frédéric VEAUX



## AVANT-PROPOS

Par lettre de mission en date du 12 octobre 2020, le directeur général de la police nationale a demandé à la cheffe de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) de procéder à une évaluation des directions territoriales de la police nationale (DTPN) créées en début d'année et de donner un avis sur une possible extension aux autres territoires ultra-marins .

Par ordre de mission du 16 octobre 2020, la cheffe de l'IGPN a commandé à Messieurs [REDACTED] l'exécution des instructions du DGPN et une remise des travaux dans les délais impartis, soit mi-décembre.

Le DGPN a invité la mission à traiter le cas de la Nouvelle-Calédonie de manière prioritaire et de lui remettre un rapport intermédiaire début novembre. Il a donc été convenu que pour ce territoire, compte tenu de la lourdeur du protocole sanitaire pour s'y rendre (obligation d'une quatorzaine à l'arrivée sur place) et de ce délai de traitement raccourci, la mission recourrait à la visioconférence afin de recueillir les éléments de langage nécessaires à son expertise. Le rapport intermédiaire concernant la Nouvelle-Calédonie a été transmis le 20 novembre dernier.

Dans un contexte toujours compliqué par la crise sanitaire liée au COVID 19, la mission a traité ensuite les deux autres territoires concernés : elle s'est rendu sur place en novembre par binômes séparés respectivement en Guyane (du 15 au 20) et à Mayotte (du 16 au 22).

Les chargés de mission font observer que le délai court qui leur a été accordé pour procéder à l'étude et remettre leurs conclusions a induit des conditions d'exécution de la mission contraintes en particulier lors des deux déplacements en Guyane et à Mayotte. Les à peine quelques jours passés sur place, déjà très occupés, n'ont pas permis d'élargir le cercle des contacts et des personnes consultées au-delà du milieu policier *stricto sensu* et des deux principales autorités locales (préfet, procureur). Il a sans aucun doute manqué le temps pour rencontrer les services partenaires (en particulier le COMGEND) et quelques élus, notamment les édiles de Cayenne et de Mamoudzou.

De retour du terrain, les chargés de mission ont consacré le mois de décembre à l'achèvement des travaux d'étude, aux derniers entretiens avec les responsables en centrale, à la rédaction et à la remise du rapport global final.

En avance de phase par rapport à la remise du rapport définitif, une restitution au directeur général a eu lieu le lundi 7 décembre.

## INTRODUCTION

la réforme des directions territoriales de la police nationale dont les premiers travaux ont débuté dès 2018 est entrée en vigueur le 1er janvier 2020.

Sur les ressorts territoriaux de la Guyane, de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie, le décret du 27 décembre 2019<sup>1</sup> crée les DTPN, services déconcentrés du ministère de l'intérieur, qui se substituent, dans les territoires où elles sont créées, aux directions actuelles de la police nationale.

Selon ses concepteurs, cette réforme présentait trois ambitions :

- renforcer l'efficacité et l'efficience opérationnelle de la police nationale outre-mer ;
- améliorer l'efficacité de la gouvernance territoriale ;
- mieux valoriser l'action unifiée de la police nationale.

Sa déclinaison par objectif s'est notamment traduite par la définition de règles d'organisation structurant les missions de police au sein de filières<sup>2</sup> et prônant la mutualisation des états-majors et des fonctions support.

A l'issue d'une période de préfiguration qui s'est échelonnée de septembre à décembre 2019, la création des DTPN a été effective en début d'année 2020.

Si l'évaluation de ces directions territoriales de la police nationale est une étape indispensable de cette réforme majeure, son timing, cohérent dans l'absolu, s'est heurté au caractère exceptionnel de cette première année de mise en œuvre.

Le déploiement de la réforme a en effet été rapidement contrarié par les contraintes liées à la pandémie. De nombreux services ont subi une baisse drastique d'activité et les personnels ont dû assurer des missions spécifiques.

A l'inverse, la situation sanitaire a conforté certains aspects de la réforme. Destinée à améliorer l'action des services lors des crises majeures, la réforme a servi de cadre facilitateur à une mutualisation des services.

En outre, la sensibilité du contexte politique ultramarin a parfois perturbé une déclinaison sereine des mesures de mise en œuvre des DTPN. Ainsi, la mobilisation des services de police de Nouvelle-Calédonie pour assurer la sécurisation des opérations de vote à l'occasion du référendum a fortement impacté l'activité normale.

Quelques mois après son déploiement, la réforme des DTPN ne peut donc faire l'objet d'un bilan exhaustif en termes d'activité et de performance. Les items et indicateurs de la délinquance doivent en effet être interprétés avec beaucoup de prudence. En raison de ces fragilités, la mission n'a pas exploité les résultats des services pour étayer son constat<sup>3</sup>.

1 Décret N°2019-1475 du 27 décembre 2019 portant création et organisation des directions territoriales de la police nationale

2 Des filières regroupées au sein de services territoriaux : filière sécurité publique ; filière investigation ; filière police aux frontières ; filière renseignement territorial ; filière formation et recrutement

3 Les tableaux d'activité fournis par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) figurent en annexe n° 2

Un bilan significatif de l'organisation et du fonctionnement peut en revanche être tiré de ces premiers mois d'exercice (partie 2). Le constat établi conduit toutefois la mission à suggérer des mesures de consolidation et à poser quelques préalables utiles à une éventuelle extension du dispositif sur d'autres territoires d'outre-mer (partie 3). Dans cette perspective, il est utile de revisiter les process mis en place à l'occasion de cette réforme (partie 1).

# 1. LANCEMENT DE LA RÉFORME : UNE PRÉPARATION MINUTIEUSE ET COMPLEXE ET UNE ADHÉSION LOCALE DÉTERMINANTE

## 1.1 UNE PRÉFIGURATION GLOBALEMENT RÉUSSIE EN DÉPIT DE MULTIPLES CONTRAINTES ET DES SPÉCIFICITÉS LOCALES

### 1.1.1 UNE DÉMARCHE MÉTHODIQUE D'ÉLABORATION AU SEIN DE LA DGPN

Par ses forts enjeux structurels et missionnels pour la police nationale, cette réforme d'ampleur se devait d'être menée avec rigueur, concertation et adaptabilité. Un cadrage méthodologique préalable était par conséquent essentiel pour mener à bien ce projet dont les incidences portent sur de multiples aspects de l'organisation des services et sur les cultures professionnelles.

La conseillère territoriale du cabinet du directeur général de la police nationale, en poste en 2018, a été chargée du portage de ce dossier extrêmement lourd. Elle s'est notamment appuyée sur le cercle des conseillers du cabinet pour amorcer les premières réflexions.

Pour l'accompagner dans le pilotage de ce projet, la mission appui conseil (MAC) de l'IGPN a été impliquée pendant plusieurs mois dans les différentes phases de préparation de la réforme : cadrage, diagnostic et participation à des groupes de travail.

Ces différents groupes ont été déclinés par thématique et ont constitué les véritables lieux de concertation avec les directions. À partir d'états des lieux précis, différentes options d'organisation ont ainsi pu être examinées de manière collective.

Amorcés en avril 2018, les différents chantiers de la réforme<sup>4</sup> se sont progressivement organisés à partir de juillet 2018. Selon une méthodologie éprouvée, les étapes importantes du projet et les propositions majeures de réorganisation des services faisaient l'objet de validations successives à l'occasion de réunions des directeurs.

Ces arbitrages étaient pris dans le respect des grands principes arrêtés pour cette réforme :

- une autorité hiérarchique et fonctionnelle totale des DTPN sur leurs services ;
- un rattachement hiérarchique des DTPN au DGPN, sous l'autorité des préfets ou du haut-commissaire ;
- des directions centrales, chefs de file pour chaque filière, dont le rôle est préservé en matière de doctrine, d'instruction, d'animation et de pilotage missionnel ;
- la préservation des compétences métier des personnels, tout en recherchant la polyvalence en cas de crise forte sur une ou plusieurs thématiques.

Afin de préserver leur rôle dans le pilotage missionnel des DTPN, les directions centrales ont décliné un corpus doctrinal devant servir de trame aux relations futures avec l'échelon local.

Par lettre de mission commune du directeur général<sup>5</sup>, les préfigurateurs ont reçu une « feuille de route » pour mettre en œuvre les principes de la réforme tout en les adaptant aux enjeux et spécificités locales.

<sup>4</sup> Il s'agit des chantiers suivants : organisation et fonctionnement ; gouvernance locale ; cadre juridique ; RH et compétences ; ressources et logistique ; réseau et systèmes d'information ; communication

<sup>5</sup> Note DGPN/Cab/ N°19-03106 D, du 21 Août 2019

Au début de la période de préfiguration, les autorités préfectorales territoriales ont reçu une communication institutionnelle. La mission a toutefois constaté que les préfets et le haut-commissaire de la République n'ont pas été associés en amont, ce que l'un d'entre eux a regretté.

Les organisations syndicales ont pour leur part bénéficié de points de situation sur la mise en place de la réforme.

### **1.1.2 CERTAINS PRÉ-REQUIS NON RÉUNIS POUR LA PRÉFIGURATION**

En dépit d'un temps de préparation et de préfiguration jugé satisfaisant, est apparu localement un sentiment diffus de déficit d'explication de la réforme et de ses enjeux stratégiques, par la DGPN. L'absence d'un « coup d'envoi » officiel de la préfiguration a également été parfois mise en lumière par certains acteurs locaux.

La période de préfiguration, qui s'est échelonnée de septembre à décembre 2019, a mis en évidence un déficit d'inventaire préalable de certaines ressources locales permettant de faire face à la mise en place de la réforme. Ce point est particulièrement saillant en matière informatique où les personnels spécialisés ont fait cruellement défaut à plusieurs territoires alors que la réalisation de tâches très lourdes était indispensable dès le lancement de la réforme.

Sur le plan informatique, en amont de la préfiguration, il faut regretter une prise en compte insuffisante de l'inadaptation des applications informatiques à la nouvelle architecture organisationnelle. Ce point a fréquemment été soulevé par les interlocuteurs de la mission.

Enfin, les règles RH figées, voire inadaptées, ont incontestablement été une source d'inquiétude importante pour les personnels. Si la DRCPN souligne que la réforme était expérimentale et n'autorisait pas à bouleverser trop rapidement les règles de gestion, il apparaît que la lourdeur des process de gestion, la difficulté à valider des règles communes pour les différentes filières, l'origine interministérielle de certains dispositifs et l'inertie de quelques services gestionnaires locaux hors police, ont engendré des délais importants d'adaptation des règles.

### **1.1.3 UNE DÉCLINAISON LOCALE CONDITIONNÉE PAR DES ENVIRONNEMENTS SPÉCIFIQUES**

Les territoires d'outre-mer de Guyane, Nouvelle-Calédonie et de Mayotte présentent différentes caractéristiques qui ont influé la préparation de la réforme. L'apparente diversité des trois entités territoriales, situées dans des zones géographiques différentes, se conjugue toutefois avec des situations similaires telles que l'existence de mono-circonscription de police et un « accord » préalable des autorités préfectorales au principe de la réforme.

Au plan organique, la Nouvelle-Calédonie dispose d'une antenne du RAID et la Guyane est le seul territoire sur lequel existait une antenne de police judiciaire.

Par ailleurs, les services et unités de police sont confrontés à certaines situations d'éclatement géographique des territoires.

La double insularité à Mayotte, avec l'implantation sur des îles différentes des services de Sécurité Publique (SP) et de Police Aux Frontières (PAF), la situation excentrée des aéroports en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, lieu d'implantation des services de la PAF, ainsi que les contraintes d'éloignement des services PAF situés sur les fleuves frontières en Guyane, sont autant de contraintes, voire de freins à une déclinaison sereine de la réforme.

La situation RH peut quant à elle induire des différenciations non négligeables par territoire. Les niveaux quantitatifs d'effectifs sont ainsi disparates : si à Mayotte les revendications portant sur des renforts d'effectifs restent ciblées, elles sont récurrentes en Guyane, les effectifs en poste dans les services ayant nettement diminué antérieurement à la réforme.

De même, s'agissant de la chaîne hiérarchique, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un nombre d'officiers suffisant, même si une douzaine d'entre eux est positionnée administrativement hors nomenclature.

Les territoires d'outre-mer retenus pour la réforme se différencient également par l'hétérogénéité de la structuration immobilière des services de police.

En Guyane, un obstacle évident à la finalisation de la DTPN résulte de la fragmentation importante des implantations. Près d'une dizaine de sites est ainsi à dénombrer pour recenser l'ensemble des services de la DTPN. L'hôtel de police de Cayenne, siège de la DTPN, n'est en mesure d'accueillir que la seule filière SP ; toutes les autres filières, et leur hiérarchie, sont situées dans des bâtiments différents disséminés dans la ville ou sur des sites plus éloignés hors circonscription.

L'inadaptation fonctionnelle des locaux est également à mettre en avant pour les hôtels de police de Nouméa et de Guyane.

Les services situés au siège de la DTPN de Cayenne sont en outre pénalisés par un manque certain de surface disponible, qu'il s'agisse des espaces individuels de travail, des bureaux collectifs de certaines unités ou des locaux communs pour les personnels.

Enfin, la réforme des DTPN s'est déployée concomitamment à d'autres évolutions importantes acquises, en cours de mise en place ou encore simplement étudiées.

A Mayotte, les renforts d'effectifs dont a bénéficié le département afin de lutter contre l'immigration clandestine ont été improprement perçus par de nombreux effectifs comme une conséquence bénéfique de la réforme.

En Guyane, la réforme OSE (Organisation des Services de l'État) au 1<sup>er</sup> janvier 2020, pose comme principe d'organisation des services de la préfecture et de l'État une mutualisation renforcée. Elle impacte en premier lieu les services de la préfecture mais pourrait avoir des effets de bord sur l'organisation future des DTPN.

<sup>6</sup> et <sup>7</sup>

6 Circonscription de Cayenne : 57.600 habitants + environ 20.000 personnes non recensées officiellement

7 Saint-Laurent-du-Maroni : 44.000 habitants officiellement, mais plus vraisemblablement plus de 50 000, pour dépasser les 100 000 d'ici une décennie selon les observateurs locaux

## 1.2 UNE RÉFORME ACCUEILLIE FAVORABLEMENT AU PLAN LOCAL

### 1.2.1 JUGÉE PERTINENTE DANS SON AMBITION DE MUTUALISATION OPÉRATIONNELLE

Par définition, les territoires d'outre-mer retenus sont éloignés de la métropole et à distance parfois importante d'autres zones couvertes par la police nationale : en gestion de crise, un renfort ponctuel de forces de police ne peut être réalisé de manière satisfaisante et dans des délais dictés par l'urgence.

Cet isolement oblige à une meilleure synergie entre les services et la DTPN favorise incontestablement cette mutualisation opérationnelle. Hors renfort UFM, les directeurs territoriaux peuvent mieux faire face aux situations de crise grâce à une plus grande fluidité de fonctionnement des forces sous leur autorité directe.

### 1.2.2 ACCEPTÉE PAR LES ACTEURS LOCAUX

Au sein des services, les personnels expriment le sentiment que la période de préfiguration et les concertations locales ont été menées de manière globalement satisfaisante, avec une implication forte des directeurs. La mise en place de groupes de travail, préconisée par la DGPN, et de nombreuses réunions locales ont permis aux effectifs et à la hiérarchie de participer à la déclinaison du projet pour leur territoire.

C'est particulièrement dans cette phase de préfiguration que les qualités de manager des futurs DTPN doivent s'exprimer.

En revanche, certaines modalités de préfiguration n'ont pas ménagé le positionnement de quelques chefs de service en place. Ainsi en Guyane, la désignation d'un préfigurateur extérieur au territoire qui a dû rapidement prendre ses fonctions et cohabiter pendant plusieurs mois avec le DDSP a été suivie, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, par sa nomination comme DTPN, avec comme chef de filière SP l'ancien directeur départemental. Ces chefs de service ont également échangé leur bureau.

Des désignations tardives de chefs de filière ont pu également contrarier une mise en place sereine de la réforme.

A Mayotte, la nomination d'un nouveau DDSP est intervenue concomitamment au lancement de la réforme. Un problème de positionnement est rapidement apparu pour ce commissaire de police dont les conditions de mutation n'avaient pas été actualisées dans la perspective de la réforme.

Tout en affirmant être vigilantes sur les questions RH et leurs implications en terme de positionnement des effectifs dans les nouvelles structures, les organisations syndicales (OS) ont fait part à la mission de leur adhésion aux principes de la réforme et ont considéré suffisantes les informations communiquées par les préfigurateurs. Si certaines d'entre elles peuvent exprimer le regret de ne pas avoir été suffisamment associées en amont, elles reconnaissent que les écueils à franchir pour une telle réforme ne permettaient pas aux DTPN de répondre rapidement aux nombreuses interrogations initiales.

Les préfets de Guyane et de Mayotte, ainsi que le haut-commissaire de Nouvelle-Calédonie, ont réaffirmé, auprès de la mission, leur soutien à la réforme des DTPN. Si elle avait contribué initialement à rendre les territoires concernés éligibles, cette adhésion des autorités préfectorales reste une condition indispensable pour le plein déploiement des effets de la réforme qui a des impacts réels sur le lien entre préfet et services de police.

Le soutien à la réforme est également affiché par les procureurs de la République des différents territoires. Malgré leur réserve initiale et celle de la direction des affaires criminelles et des grâces, les chefs de parquet ont perçu l'intérêt de pouvoir bénéficier d'un continuum de l'action judiciaire, tout en persistant à souhaiter l'existence distincte d'une autre composante ou d'un niveau de police judiciaire utile pour certains contentieux.

Enfin, sans avoir rencontré les élus des territoires concernés, la mission a pu recueillir des témoignages indirects sur leur acquiescement à la réforme.

## **2. BILAN DE LA PREMIÈRE ANNÉE : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS MALGRÉ DES DEGRÉS D'ABOUTISSEMENT DIFFÉRENTS SELON LES TERRITOIRES**

### **2.1 DES PREMIÈRES AVANCÉES NOTAMMENT EN MATIÈRE DE MUTUALISATION**

#### **2.1.1 RÉAFFIRMATION DU RÔLE DE LA POLICE NATIONALE SUR LE TERRITOIRE ULTRA MARIN**

Le nouveau DTPN incarne un positionnement nettement revalorisé notamment vis-à-vis du commandant des forces de gendarmerie. Avant la réforme, plusieurs voix (SP, PAF, PJ, RT, formation) s'exprimaient, dans les diverses instances, au nom de la police avec des risques de contradictions et d'antagonismes qui ne pouvaient qu'affaiblir le discours commun. Désormais, et à condition que l'autorité préfectorale en accepte le principe ( [REDACTED] ), le directeur territorial parle au nom de toutes les filières. Une exception est toutefois observée concernant le renseignement territorial qui continue à participer au côté du DTPN aux réunions de sécurité. Le DTPN a désormais un poids plus important en matière de gestion d'effectifs et de moyens :

On a vu ci-dessus (cf supra 1.2.2) que ce nouveau positionnement a fait l'objet globalement d'un soutien de la part des autorités préfectorales et des procureurs de la République qui ont eu en l'occurrence une posture réaliste et pragmatique sur les trois territoires.

L'amélioration ressentie de la visibilité et de la qualité de la présence policière a provoqué à Mayotte une demande reconventionnelle en matière d'extension de la ZPN, notamment sur Petite Terre et sur la commune de Koungou<sup>8</sup>. En effet, ces demandes ne se fondent pas uniquement sur l'augmentation de la population sur ces communes mais sur la nette perception d'une meilleure qualité de la réponse policière.

#### **2.1.2 MEILLEURE RELATION FONCTIONNELLE ENTRE LES SERVICES**

L'ensemble des filières participe aux réunions hebdomadaires du DTPN ce qui permet une plus grande fluidité et une meilleure qualité des échanges d'information ; par ailleurs, les fonctionnaires issus de directions différentes apprennent à se connaître, découvrent et partagent les problématiques des autres services. Une acculturation DTPN commence à se dessiner.

La mise en place en Guyane d'une filière de police judiciaire intégrant tout le spectre de l'activité judiciaire depuis la prise de plainte jusqu'à la lutte contre les trafics a permis entre autres une certaine amélioration de l'accueil du public et un meilleur suivi des plaintes.

La plus grande fluidité dans l'échange d'information produit de nombreux effets positifs ; par exemple, le recueil des besoins de formation est plus simple et l'élaboration du plan annuel de formation facilitée.

#### **2.1.3 LA MONTÉE EN PUISSANCE DES FONCTIONS TRANSVERSES**

Les états-majors DTPN se sont mis en place ; essentiellement constitués par le regroupement des effectifs des anciens états-majors des directions spécialisées, ils absorbent progressivement les missions traditionnellement confiées à ces anciennes structures. Ces états-majors DTPN, passerelles transversales entre les filières territoriales et points de passage pour la DGPN et les directions centrales, sont un élément essentiel de la réforme.

<sup>8</sup> Intervention du sénateur de Mayotte Thani Mohamed Soilihi lors de l'audition du DGPN par la commission des lois du Sénat le 1<sup>er</sup> décembre 2020

Toutefois, en Guyane et à Mayotte, la cellule de coordination opérationnelle territoriale (CCOT), issue du démembrement de l'ancien état-major de la DDPAF, a été maintenue sur site pour le moment en raison des difficultés liées d'une part à l'éloignement des aéroports et d'autre part à la technicité de la matière du contrôle transfrontière. Sous réserve d'un examen ultérieur plus approfondi et contradictoire, la mission approuve cet aménagement trouvé localement.

Les services de gestion des ressources (SGR), sont la deuxième structure transverse des DTPN, eux aussi créés par le regroupement des anciens services de gestion des directions spécialisées. Ils ont permis, par la mutualisation des moyens de mieux prendre en compte certaines missions : contrôle de gestion et prévention des risques santé et sécurité au travail par exemple.

Par ailleurs et toujours à titre de la transversalité, des cellules chargées de la déontologie et du contrôle interne ont été créées ou renforcées.

#### **2.1.4 SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL, DES APPLICATIONS CONCRÈTES DE MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE UNIFIÉE**

A Nouméa, une bonne partie des effectifs de la PAF affectés à l'aéroport, rendus plus disponibles en raison de la forte baisse du trafic aérien pour cause de COVID 19, a renforcé la sécurité publique, notamment dans la mission de surveillance et de protection des lieux de résidence des voyageurs en quatorzaine. Ces fonctionnaires, ainsi que ceux du service territorial de la formation ont également participé à la surveillance des opérations électorales lors du référendum.

A Mayotte, des opérations d'envergure ont été organisées par le DTPN dans les bangas<sup>9</sup>, mettant en œuvre des effectifs de la PAF et de la sécurité publique. Ces opérations avaient un double objectif : lutter contre l'immigration clandestine grâce à l'interpellation des nombreux clandestins qui y habitent et détruire l'habitat insalubre et dangereux pour les habitants eux-mêmes et pour les interventions des forces de sécurité.

Lors de violents affrontements entre villages en octobre 2020, le DTPN a pu manœuvrer avec des éléments de la sécurité publique auxquels sont venus s'ajouter des renforts conséquents de la PAF. Il a été rapporté à la mission que lors des événements de 2011, les renforts de la PAF au profit de la SP, avaient dû se retirer sur intervention de la direction centrale. Les capacités opérationnelles de la DTPN face à ce genre de crise sont plus robustes et réduisent la demande d'unités de forces mobiles de la réserve nationale, d'ailleurs disséminées en zone gendarmerie.

Plus anecdotique, mais tout aussi révélatrice de la naissance d'un état d'esprit DTPN, est la mise à disposition, lors d'une grève des personnels de la barge, des bateaux intercepteurs de la PAF pour permettre aux fonctionnaires d'effectuer la traversée entre les deux îles et se rendre ainsi à leur travail.

#### **2.1.5 PREMIÈRES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE EN VUE ET BAISSÉ DE CERTAINS COÛTS**

La mutualisation des fonctions transverses de soutien, notamment de secrétariat devrait à terme occasionner des économies de fonctionnaires et de moyens. Ces économies n'ont pas encore été quantifiées ni observées car les préfigureurs, devenus directeurs territoriaux, se sont particulièrement attachés à mettre en place cette réforme en préservant autant que possible les fonctionnaires et en faisant appel au volontariat chaque fois qu'un déplacement de lieu de travail était nécessaire.

9 Version mahoraise des favelas brésiliennes

Des économies ont été réalisées à Mayotte sur l'entretien du parc auto en abandonnant l'externalisation des réparations au profit d'un atelier mutualisé entre les services de la DTPN.

### 2.1.6 LE PILOTAGE DE LA RÉFORME PAR LES DTPN EUX-MÊMES

La réussite de la réforme s'est fondée pour beaucoup sur le management des préfigureurs, devenus par la suite directeurs territoriaux. Tous ont multiplié les réunions de concertation, d'explication, cherchant à convaincre du bien fondé de ce changement et à rassurer ceux qui craignaient des impacts négatifs sur leur activité ou leur confort de travail.



## 2.2 DES FREINS PSYCHOLOGIQUES À PLUSIEURS NIVEAUX

### 2.2.1 UN MANQUE DE SOLENNISATION

La police est un corps très hiérarchisé et comme dans tout corps hiérarchisé, les symboles ont une grande importance : l'uniforme, les galons, les prises d'armes, le drapeau sont autant de symboles parfaitement utilisés par les militaires pour donner de l'esprit de corps et de la cohésion à une formation. Dans cette droite ligne, la cérémonie d'installation d'un nouveau chef est un symbole particulièrement important et le devient encore un peu plus lorsqu'il s'agit du premier chef d'une nouvelle formation. Les gendarmes ont parfaitement compris l'importance de ces symboles et la hiérarchie sommitale de la DGGN se déplace beaucoup pour honorer ces cérémonies.

Malgré des sollicitations en ce sens, aucun des trois nouveaux DTPN n'a été installé solennellement, ni par le préfet, ni par le DGPN ou son représentant. C'est une occasion définitivement manquée qui ne se représentera plus sur ces trois premiers territoires. Des cérémonies ont cependant pu avoir lieu pour l'installation des chefs de filière.

Dans le même ordre d'idée, l'adhésion des personnels et le sentiment d'appartenance à une nouvelle entité est grandement facilitée par le remplacement des anciens signes distinctifs : changements d'écusson, de signalétique dans les locaux, sur les publications tant internes qu'externes, sur les réseaux sociaux. Une telle démarche a été engagée à Mayotte, mais reste à développer sur les autres territoires.



## 2.2.2

### 2.2.3 LES RÉTICENCES DES PERSONNELS ET LA PROBLÉMATIQUE GLOBALE DE L'ATTRACTIVITÉ DE L'OUTRE-MER

Au-delà des difficultés rencontrées par certains personnels pour régulariser leur situation administrative et indemnitaires (difficultés abordées *infra* § 2.5.2), cette réforme a suscité des inquiétudes, dès avant sa mise en œuvre. Une partie de cette inquiétude était liée aux éventuels changements dans les habitudes de travail : horaires, environnement de bureau, lieu de travail. Les préfigureurs ont fait un gros effort de concertation et de pédagogie pour rassurer et beaucoup de craintes se sont dissipées. Toutefois, certains ont été confrontés à des changements significatifs ; c'est le cas des fonctionnaires des BMR de la PAF à Mayotte et en Guyane qui ont dû intégrer avec regrets le service territorial de police judiciaire, c'est aussi le cas de fonctionnaires administratifs qui, lors des regroupements des structures de gestion ou de formation ont vu leurs habitudes modifiées.

Beaucoup des fonctionnaires rencontrés et la quasi-totalité des organisations syndicales ont fait part à la mission de leur inquiétude quant à leur déroulement de carrière et leur avancement. On peut le regretter, mais c'est un fait, le fonctionnement en silos de la police nationale a des incidences jusque dans la carrière des fonctionnaires ; à l'inverse de la gendarmerie qui valorise pour l'avancement les carrières diversifiées, la police nationale récompense la fidélité à une filière. Les fonctionnaires craignaient donc de perdre cette « prime de fidélité » et s'interrogeaient sur la future gestion de la ressource humaine dans le nouveau cadre de la DTPN.

Questionné à ce sujet, le DRCPN a convenu que cette réforme créait une perturbation dans le paysage de la police nationale et que le caractère expérimental de cette réforme à son lancement n'avait pas permis un dialogue optimal avec les DTPN. Il a indiqué qu'il envisageait un nouveau mode de gouvernance consistant à initier un dialogue de gestion RH direct avec chacune des trois DTPN.

Cette nouvelle modalité de la gestion de la ressource humaine a pour ambition de contribuer à lever certains doutes et à apaiser les inquiétudes exprimées devant la mission.

Une autre préoccupation a été exprimée à plusieurs reprises auprès de la mission ; il s'agit du retour des contractuels métropolitains à l'échéance de leur contrat ultramarin, hors mutation profilée. La règle de l'affectation au retour dans le SGAMI d'origine n'est pas nouvelle et elle préexistait à la réforme de la DTPN, mais elle se double désormais d'une incertitude sur l'affectation ou non dans sa direction d'origine. Cette perspective, en plus d'être une inquiétude pour les fonctionnaires actuellement en poste outre-mer est semble-t-il aussi un frein important aux candidatures pour une affectation ultramarine.

La mission a pu constater sur place la difficulté du travail, voire l'extrême difficulté pour l'exercice de certaines missions ; parallèlement, les conditions de vie personnelle (équilibre familial, scolarité, accès aux soins, culture) peuvent également être dégradées. Les fonctionnaires partagent leurs difficultés sur les réseaux sociaux et si une affectation outre-mer a pu naguère être caricaturée comme une sinécure dans un lieu de villégiature, ce n'est absolument plus le cas.

La question des viviers dépasse le cadre strict de la présente mission, mais elle mérite d'être reposée. Durant de longues années, les candidats à une affectation ultramarine étaient sélectionnés à l'issue d'un entretien et inscrits sur une liste d'attente, dite « vivier » ; les postes en outre-mer leur étaient proposés à mesure des ouvertures. Ce système présentait plusieurs avantages. Il permettait à l'administration de compter sur un contingent de volontaires avec lequel elle pouvait combler les ouvertures de postes, il permettait aux fonctionnaires de se préparer sereinement à une affectation éloignée et enfin l'entretien était l'occasion d'écarter des volontaires qui n'avaient pas le profil requis, voire qui courraient un risque personnel ou familial dans une affectation de ce type. Cette pratique pertinente mériterait même d'être réinstaurée et affinée en constituant des viviers par filière ou par spécialité dont certaines, comme les OPJ ou les spécialistes du renseignement font défaut.

Le thème de la sédentarisation peut aussi être abordé. Sur les trois territoires étudiés, la répartition des origines des policiers est hétérogène. Composée à une écrasante majorité (plus de 90%) de néo-calédoniens (kanaks ou caldoches) à Nouméa, la population policière peine au contraire à recruter des personnels originaires du territoire à Mayotte et en Guyane. La question peut donc se poser d'une plus grande souplesse pour favoriser la sédentarisation au cas par cas des fonctionnaires originaires de métropole ou du reste de l'espace ultramarin affectés pour un contrat à durée déterminée sur ces territoires.

## **2.3 LA QUESTION CENTRALE DU FONCTIONNEMENT DE LA DTPN CONFRONTÉ AU SYSTÈME EN SILOS DES FILIÈRES**

### **2.3.1 À CE STADE, LES DTPN PEINENT ENCORE À S'AFFRANCHIR DU PASSÉ**

Les DTPN se sont construites à partir de l'organisation des anciennes structures des directions départementales ou territoriales de police, elles-mêmes conçues en tenant compte des spécificités locales. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie se caractérise par les questions de sécurité et d'ordre public qui concernent essentiellement la sécurité publique avec une majorité de personnels qui étaient affectés auparavant à la direction de la sécurité publique (DSP).

Mayotte est un territoire qui connaît des problèmes d'immigration importants avec des flux de populations venant des Comores, mais aussi de Madagascar et d'Afrique, générant une forte insécurité ayant justifié une implantation importante de la PAF.

La Guyane est marquée par une population urbaine très jeune avec une violence endémique et un rôle important des trafics de stupéfiants justifiant une antenne de la PJ et de l'OFAST.

Ces éléments de fond ont forcément eu une influence dans la mise en place des nouvelles organisations dans chacun des territoires.

En Nouvelle-Calédonie, la filière sécurité publique conserve sa prééminence tant en poids fonctionnel qu'en effectifs avec 61 % des personnels de la DTPN prévus dans la cadre de l'effectif de référence 2020. A Mayotte, la filière PAF reste la plus importante à Mayotte avec 47 % des personnels fléchés pour cette année, tandis qu'en Guyane elle représente 42 % des personnels de la DTPN, avec un effectif de 305 fonctionnaires.

Le poids du passé imprime toujours les nouvelles structures des DTPN dans leur organisation et par voie de conséquence dans leur fonctionnement, ce qui est tout à fait justifié afin de tenir compte des particularités propres à chacun des territoires. Il a aussi joué dans la constitution des filières.

Enfin, les DTPN restent confrontées à la culture du résultat et à la permanence des indicateurs d'activité des directions d'emploi. La question se pose de l'adaptation des indicateurs de performance. Les instruments de mesure de l'activité des services ne sont pas les mêmes par exemple entre ceux de la sécurité publique et ceux de la police judiciaire.

### **2.3.2 DES FILIÈRES QUI SE SONT CONSTRUITES DANS LE CADRE GÉNÉRAL QUI A ÉTÉ DÉFINI AU NIVEAU CENTRAL AVEC DES SPÉCIFICITÉS LOCALES**

Les DTPN sont organisées sur la base de cinq filières principales, auxquelles il faut ajouter l'unité du RAID en Nouvelle-Calédonie.

Trois filières fonctionnent d'ores et déjà en respectant les nouveaux périmètres fonctionnels : la sécurité publique, le renseignement et la formation. Les deux autres filières posent davantage question.

- La filière sécurité publique (STSP) a été réduite aux seuls anciens services d'intervention, d'aide et d'assistance de proximité (SIAAP).

Cette filière assure les mêmes missions que les anciens services de voie publique, dépourvus toutefois de la partie investigation qui a intégré le STPJ.

S'il n'y a pas eu de changements profonds dans les missions exercées par les personnels, les chefs de service de la filière SP ont vu le champ de leurs responsabilités se rétrécir drastiquement.

Il n'a pas semblé à la mission que cette filière ait rencontré de difficultés particulières, celle-ci s'étant recentrée sur sa mission de sécurité au quotidien, mais pour la Guyane, le DCSP estime que la voie publique et l'ordre public sont « en souffrance ».

- la filière renseignement territorial (STRT) a renforcé son autonomie à l'occasion de cette réforme : ce service qui était rattaché autrefois à la sécurité publique a été élevé au rang d'une filière à part entière. Ses missions sont en revanche restées identiques à celles de la période précédente.

La création de cette filière a été appréciée par les responsables locaux du RT qui se réjouissent d'une plus grande marge de manœuvre. Elle a favorisé une meilleure circulation de l'information entre les services de police. A Mayotte, le chef du STRT a signalé, à ce titre, la plus grande facilité pour ses collaborateurs de recueillir des informations de la part du STPAF sur les problématiques d'immigration clandestine et de mieux mesurer son impact dans le champ économique et social.

- La filière formation (STRF) a vu le regroupement des formateurs TSI des anciens services des directions départementales, ce qui aurait induit, selon les formateurs, une gestion plus cohérente des personnels. La création de cette filière a été vécue favorablement par ses responsables. A Mayotte, ils apprécient d'avoir un contact direct avec la DCRFPN, sans passer, comme autrefois, par l'échelon du centre régional de la formation de La Réunion, ce qui représente un gain de temps dans le traitement des dossiers.

Les responsables de la formation estiment également que cette nouvelle organisation facilite la prise en compte des demandes de formation provenant des filières. Ils soulignent la souplesse du système.

La mission constate que la montée en puissance de cette filière est inégale ; à Mayotte, certains observent que cette nouvelle filière n'a pas encore augmenté son offre de formation à proportion de l'apport d'effectif résultant de la fusion des anciens bureaux formation.

- La filière judiciaire (STPJ) constitue de loin la restructuration la plus complexe et sensible. Elle s'est construite à partir des services d'investigation :
  - de la sécurité publique : sûreté urbaine ; brigade de sûreté urbaine ; le quart judiciaire ; brigade des accidents et des délits routiers ;
  - de la police aux frontières : les brigades mobiles de recherche ;
  - de la police judiciaire en Guyane<sup>11</sup> : antenne de police judiciaire.

La mission souligne à ce stade que plusieurs directions et services ont résisté à l'attraction de la réforme : les unités de quart et/ou unités judiciaires de la police aux frontières, le détachement de l'office anti stupéfiants de la police judiciaire ont été maintenus dans leurs directions d'origine.

La mission constate que les réticences exprimées à l'encontre du transfert de certaines unités (quart et BADR) au STPJ par d'autres responsables territoriaux (SP) n'ont pas abouti aux mêmes effets.

Les arguments développés sur place par la PAF pour justifier ces exceptions évoquent la facilité que représente un traitement de proximité et le caractère administratif des procédures pour séjour irrégulier. L'OFASST n'est à ce stade pas concerné par la réforme de la DTPN.

Dans deux territoires, cette filière n'a pas posé de difficultés particulières. En Nouvelle-Calédonie, la sûreté urbaine (SU) s'est simplement transformée en STPJ et réalise un travail identique, avec une délinquance locale qui n'a pas le même degré d'organisation que celui constaté en Guyane. A Mayotte, la filière judiciaire s'est construite à partir de l'ancienne brigade de sûreté urbaine (BSU) et de la brigade des accidents et délits routiers (BADR), auxquelles ont été rattachés le groupe d'enquête et lutte contre l'immigration clandestine (GELIC) avec six effectifs dont deux gendarmes et la BMR avec dix-huit fonctionnaires.

11 À l'exception du service de l'office anti stupéfiants

En Guyane, le processus a été plus complexe : cette filière a dû intégrer l'antenne PJ de Cayenne et s'est donc construite sur le regroupement d'entités relevant des trois directions à l'exception des unités évoquées ci-dessus.

Comme cela a déjà été signalé, les parquets se montrent favorables à la réforme. Le procureur de la République à Cayenne estime qu'elle assure un rééquilibrage de l'autorité du DTPN. Il apprécie que la filière judiciaire recouvre l'ensemble du spectre de la délinquance avec une simplicité de la saisine. Elle conduit à une meilleure et plus rapide réponse judiciaire.

Le procureur constate qu'il y a une quasi-suppression « des retards à l'allumage » dans les prises de plaintes différées. Ce nouveau système facilite, par ailleurs, la co-saisine avec la GN et le GIR. Il est plus adapté à la porosité interne de la criminalité avec ses différentes formes de trafics qui nécessitent de mieux coordonner la réponse judiciaire.

Les deux autres parquets sont également satisfaits de la réforme. Ils expriment toutefois une demande pour une plus grande prise en compte de la délinquance économique et financière. Le parquet de Nouméa observe qu'actuellement seule la section de recherche de la gendarmerie lui apporte une réponse judiciaire, notamment en matière de délinquance économique et financière. Il met aussi en avant la nécessité d'une forme de cloisonnement pour traiter les contentieux sensibles et souhaiterait même pour ces deux raisons la création d'une antenne PJ du Pacifique. En proposant la création d'une entité extérieure à la DTPN, cette demande reconventionnelle s'opposerait frontalement à l'esprit de la réforme de la territorialisation.

En interne, la mission a constaté qu'en Guyane, le bilan est plus mitigé, ce qui n'est pas fondamentalement étonnant dans la mesure où la filière a regroupé trois niveaux d'investigation (le quart, la sûreté, la police judiciaire).

La mission a aussi appris que le préfet et le procureur avaient adressé conjointement un rapport au ministère de l'intérieur visant à demander le rattachement du détachement OFAST de Cayenne au DTPN. Cette démarche vient à poser une équation supplémentaire dans la bonne compréhension de l'articulation de la mission judiciaire en Guyane.

D'autre part, certains membres de la filière, en Guyane et à Mayotte, s'interrogent sur le risque de nivellement par le bas d'une investigation spécialisée noyée par le traitement du contentieux de masse. En Guyane, ils reconnaissent toutefois un meilleur traitement des affaires judiciaires, avec des prises de plainte immédiatement exploitées par le niveau judiciaire le plus adéquat.

La constitution de cette nouvelle filière conduit aussi à la mise en place d'une véritable « force de frappe » qui peut être immédiatement mobilisable dans les enquêtes judiciaires d'importance ou pour les opérations de voie publique.

La mission peut difficilement tirer un bilan de cette nouvelle organisation, notamment en Guyane, en raison de la période trop récente de la mise en place de la réforme qui a été par ailleurs télescopée par la gestion de la crise du COVID.

Plus globalement concernant cette filière, la mission observe que la nouvelle organisation laisse ouvert le débat sur les priorités concurrentes entre le contentieux de masse et le contentieux spécialisé, lesquels obéissent à des logiques de traitement et des critères d'évaluation différents. La découpe traditionnelle du traitement judiciaire de la criminalité, qui réservait à la sécurité publique la lutte contre la petite et moyenne délinquance et à la police judiciaire la lutte contre la criminalité organisée, est périmée par le schéma de fonctionnement de la filière du STPJ.

Les indicateurs qui seront choisis dépendront des orientations et des priorités qui auront été définies au sein de cette filière. Il s'agira de marier des indicateurs davantage adaptés à une délinquance de masse et /ou plus orientés sur un travail d'enquête en profondeur.

Au-delà des frottements inévitables pour rôder le nouveau dispositif, la mission souligne que des inquiétudes fortes et des interrogations demeurent sur l'architecture de cette filière.

- La filière police aux frontières (STPAF) a été constituée à partir des anciens services de la PAF desquels ont été détachées les brigades mobiles de recherche (BMR) qui ont rejoint la filière PJ dans deux des trois territoires.

En Nouvelle-Calédonie, l'immigration clandestine étant un phénomène marginal, il n'y avait pas de BMR. Le STPAF réalise les mêmes missions qu'auparavant.

A Mayotte, les fonctionnaires de l'unité de lutte contre l'immigration clandestine (GELIC et BMR) ont exprimé au début de la réforme des réticences. Celles-ci semblent oubliées aujourd'hui bien que subsiste encore l'idée que ce rattachement a été réalisé à titre expérimental.

En Guyane, la réforme a été très mal vécue par les fonctionnaires de la BMR dont plus de la moitié a quitté cette unité : la BMR ne compte plus que neuf fonctionnaires sur vingt auparavant. Son responsable a également été muté. Cette unité phare de l'ancienne DCPAF a connu une réorientation forte de son activité, avec moins de travail de voie publique et plus de travail d'investigation au long cours sur les filières. Cette évolution n'est pas encore complètement intégrée et n'a pas produit à ce stade tous les effets attendus de la stratégie retenue.

Plus grave, la liaison fonctionnelle entre cette unité et le STPAF est complètement interrompue.

Pratiquement un an après la mise en place de la réforme, cette unité est déstabilisée. Le DCPAF parle d'un échec au regard des indicateurs d'activité et du malaise du personnel. Il propose le maintien des BMR au sein de la filière judiciaire mais avec une mise pour emploi au profit de l'OCTRIEST, avec une supervision et une orientation de l'activité de cette unité en lien avec le DTPN et le chef du STPAF. Il demande le retour de l'attribution et de la gestion des ressources humaines à la DCPAF ainsi qu'une formalisation de la coordination entre les BMR et les STPAF<sup>12</sup>.

- L'unité du RAID de Nouvelle-Calédonie est présentée comme une filière à part entière, mais en réalité elle continue d'être gérée par son échelon central : la décision d'emploi de ce service nécessite en effet l'accord préalable de Bièvres.

Le DTPN se félicite de son bon niveau opérationnel mais souhaiterait que le commandement du RAID en métropole laisse plus d'autonomie au chef du RAID pour favoriser une meilleure intégration au sein de la DTPN.

La mission considère que par rapport aux autres filières, le décalage de la position et du fonctionnement de l'antenne du RAID, à la fois dans et en dehors de la DTPN, manque de lisibilité sur le plan organisationnel et de souplesse sur le plan opérationnel.

12 Position exprimée par le DCPAF dans une note adressée au DGPN et transmise en copie à la mission

## 2.4 SUR LE TERRAIN, UNE PERCEPTION ENCORE FLOUE DU PILOTAGE ET DE LA GESTION AU NIVEAU CENTRAL

### 2.4.1 LE RÔLE DE PILOTAGE DE LA DGPN N'EST PAS ENCORE STABILISÉ

Après la lettre de mission commune du 21 août 2019 constituant leur feuille de route initiale, les trois DTPN ont reçu chacun en juillet 2020, une lettre d'objectifs pour l'année en cours. Ces objectifs opérationnels sont aussi articulés autour de l'approfondissement de l'organisation, des modes de fonctionnement et de la gouvernance locale des différents services de la DTPN. Ils intègrent également un aspect de ressources humaines et de prévention des risques au travail.

Si les objectifs fixés aux DTPN sont clairement définis, d'autres aspects du pilotage des DTPN et de l'évaluation de leur action souffrent d'un manque de lisibilité.

Alors que le circuit de la remontée de l'information opérationnelle au niveau de la DGPN est bien mis en place, les autres modalités de l'interface avec la DGPN et les directions métier restent floues ; les DTPN attendent des clarifications. Sous réserve que son rôle corresponde bien à cette attente, la nomination récente d'un chef de la mission outre-mer au cabinet DGPN apporte une première réponse.

L'interrogation est partagée également au niveau central sur le rôle de ce chargé de mission. S'il doit animer les DTPN, définir des priorités, les modes de travail, évaluer, il risque d'empiéter en partie sur les DISA et de créer un échelon supplémentaire avec un allongement de la chaîne hiérarchique.

Outre la liaison avec la DGPN, les DTPN ont de multiples interlocuteurs avec les DISA et la DRCPN, ce qui pose aussi la question du rôle de chacune des directions et notamment des directions métiers.

### 2.4.2 LE RÔLE DE GUIDAGE DES DIRECTIONS MÉTIERS N'EST PAS CONFIRMÉ

Il a été initialement convenu que les DISA sont chefs de file en matière de doctrine, d'instruction, d'animation et de pilotage missionnel. Ce rôle est cependant encore perçu de manière insuffisamment précise tant par le terrain que par l'échelon central lui-même : en effet, la question se pose de savoir en quoi consiste le pilotage d'une filière pour une direction centrale ?

Par exemple, le DCPJ rappelle que sa direction centrale obéit à une logique transversale pour traiter le haut du spectre de la délinquance alors que la filière STPJ travaille dans une logique verticale.

Le DCPJ relève son positionnement asymétrique par rapport au traitement de l'ensemble de l'activité judiciaire de la police nationale : pour les territoires outre-mer, il pose de nombreuses questions sur les limites de l'action respective de sa propre direction avec les autres directions métier exerçant de missions de police judiciaire :

- qui en est le chef ? Qui suit l'évolution de la délinquance sur les territoires ? En matière de doctrine, par exemple, qui pilote le volet de la lutte contre les violences faites aux femmes ? Actuellement, la DCSP continue de diffuser les notes de service aux DTPN mais le rôle de chacun des DISAS n'est pas bien défini. Une autre source de confusion est possible en ce qui concerne la lutte contre les filières d'immigration, cœur de métier de la police aux frontières dont continue de dépendre l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST). Ce service doit-il continuer de piloter et évaluer l'activité des brigades mobiles de recherches, alors même que celles-ci sont désormais rattachées à une filière dépendant de la DCPJ ?

Il ne semble pas qu'il y ait actuellement une réponse unifiée et précise sur ce sujet central de la réforme.

La même incertitude se retrouve dans la problématique du positionnement des DTPN par rapport aux DISA. Les principes d'organisation retenus confient aux DTPN un rôle de commandement unifié de l'ensemble des services placés sous leur autorité. L'application de ce principe pose de nombreuses interrogations sur les modalités précises de cette direction des services vis-à-vis des directions métier : où s'arrête l'action des DTPN ? Où commence celle des DISAS ? Les DTPN sont-ils des simples coordonnateurs des filières, des facilitateurs de l'activité de chaque filière ou sont-ils de véritables responsables organiques chargés d'une stratégie et disposant de l'ensemble des moyens RH et logistiques ? Sont-ils susceptibles de s'impliquer personnellement dans la direction d'une filière ? Cette dernière occurrence peut créer des freins ou des distorsions par rapport aux orientations des DISA.

La mission relève l'absence de clarté sur ce qu'est véritablement un DTPN et son champ d'action dans les filières. Tel DISA a fait remarquer que des DTPN se considèrent parfois comme les représentants du DGPN et avaient tendance à ne plus écouter ses orientations.

La situation en matière de RH et budgétaire devra être aussi précisée. La DRCPN semble s'orienter vers une déconcentration des moyens au niveau des DTPN pour 2021. Se posera alors la question de la place des DISA dans le dispositif. Les DISAS doivent piloter leur filière mais n'auraient plus à leur disposition les moyens RH et budgétaires pour soutenir leur action.

A titre d'exemple, certains services RH des directions métier « ne savent plus très bien » quels personnels des DTPN dépendent d'elles, ni qui doit ouvrir les postes. Il y a eu aussi parfois des problèmes de nomenclature des postes, notamment d'officiers, qui ont provoqué des remontées syndicales au niveau des DISA. Il a été ainsi indiqué à la mission que la DCPJ avait procédé à des modifications de la nomenclature de certains postes au sein des BMR sans validation de la DCPAF.

## **2.5 DES CONTRAINTES FORTES DUES À L'ÉTAT DES LIEUX NOTAMMENT EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE, LOGISTIQUE ET INFORMATIQUE**

### **2.5.1 L'IMPORTANCE PREMIÈRE DE L'IMMOBILIER**

L'aspect immobilier a eu aussi un rôle important dans la construction des DTPN. Il a ainsi pu constituer un frein à la mise en place de cette réforme.

En Guyane, les services sont fragmentés en plus d'une dizaine d'implantations. La capacité d'accueil du commissariat de Cayenne est déjà sous-dimensionnée pour la seule exécution des missions de sécurité publique. Les conditions d'accueil sont hors normes métropolitaines. Une partie des unités du commissariat est délocalisée, en particulier l'UOP.

Les autres services de police sont implantés dans différentes emprises en fonction de leur propre tradition d'autonomie (PJ, RT), de leur spécialisation (PAF à l'aéroport et aux frontières fluviales à Saint-Laurent-du-Maroni et à Saint-Georges-de-l'Oyapock), ou encore pour leurs besoins spécifiques de locaux (salles de formation, installations sportives).

Cette séparation entre les différentes emprises, pas forcément en proximité les unes des autres, a profondément ancré dans la mentalité locale l'habitude de fonctionnement en silos. Ainsi, la BMR de Guyane est installée sur un site très à l'écart, dans une ancienne base de vie des policiers auxiliaires, à l'orée de la forêt.

Contre cela, le projet de réunion de la plupart des services dans un nouvel hôtel de police annoncé pour dans deux ans constituera un puissant levier d'accomplissement de la réforme. Il conviendra que ce dossier immobilier majeur ne subisse pas de retard d'exécution.

A Mayotte, les deux-îles composant ce département ont conduit à un éclatement des structures immobilières en deux blocs. Le premier est constitué par l'implantation de la PAF à Petite terre, à Pamandzi pour le STPAF (qui abrite aussi la BMR rattachée au STPJ), et à l'aéroport de Dzaoudzi pour le service de la police aux frontières aériennes (SPAFA). Les locaux sont en très bon état. Le deuxième bloc est implanté sur Grande terre, à Mamoudzou, à l'hôtel de police et sur plusieurs autres sites pour les services annexes comme le SRT et le GELIC, le STRF se trouvant dans le quartier de Kawéni.

Il est à noter que le DTPN qui n'a pu loger tous les services au sein de la DTPN a fait réaliser des travaux de rénovation à l'hôtel de police qui, couplés avec un agrandissement des locaux, offrent un meilleur cadre de travail au personnel. Il a pu obtenir également la location d'une centaine de mètres carrés de locaux pour aménager le STRF dans de bonnes conditions.

La mission a eu le sentiment que malgré l'éclatement géographique des locaux, le DTPN a su profiter de la qualité des locaux pour favoriser une bonne intégration des services au sein de la DTPN. L'idée de lancer des études sur la construction d'un autre hôtel de police plus fonctionnel, sur un site contigu au commissariat actuel qui a été émise lors d'un déplacement ministériel, ne pourrait qu'être favorable à un renforcement de l'intégration des services dans la DTPN.

En Nouvelle-Calédonie, les services de la DTPN sont également éclatés sur plusieurs sites : trois à Nouméa même et un, le STPAF de la Tontouta situé dans l'aéroport, éloigné quant à lui d'une cinquantaine de kilomètres de la DTPN au cœur de Nouméa.

L'ensemble des services (direction, l'état-major, le SGR, le STSP, le STPJ, le STRT et le RAID) sont implantés dans le même bloc d'immeuble en centre-ville. Le STPAF se trouve ailleurs en centre-ville et le STRF est plus excentré dans la partie nord de Nouméa.

L'inadaptation des locaux du commissariat, déjà considérés comme exigus du temps de l'ancienne DSP, a compliqué l'accueil de la DTPN.

La réforme de la territorialisation ne doit-elle pas inviter à réinterroger systématiquement la capacité et l'adaptation du parc immobilier actuel de la police nationale au regard des besoins de mutualisation et des économies à envisager ?

### **2.5.2 DE NOMBREUSES PROBLÉMATIQUES PERSISTANTES POUR LE RÈGLEMENT DES SITUATIONS ADMINISTRATIVES INDIVIDUELLES**

La nouvelle organisation de la DTPN a conduit à des changements de positionnement pour un certain nombre de fonctionnaires, avec parfois des conséquences administratives personnelles. Pour les officiers, l'incertitude a persisté jusqu'à la prise formelle des arrêtés. Les conséquences financières sont pour l'essentiel encore en cours de règlement.

L'arrêté listant les postes difficiles et très difficiles du corps de conception et de direction a été publié à la fin du premier trimestre 2020. Les arrêtés de concession de logement pour nécessité absolue de service (NAS) ne sont pas tous rédigés.

La nécessaire fiabilisation des données de la réforme dans *Dialogue 2* est toujours en cours ; des distorsions restent possibles entre la situation administrative des agents mentionnée dans l'application et la réalité de leur activité opérationnelle : gestion des habilitations, conséquences sur les possibilités d'avancement.

S'agissant des conditions de l'avancement, les personnels expriment aussi une certaine inquiétude quant à ses modalités. Se fera-t-il au niveau de la filière et de la direction chef de file ou se fera-t-il au niveau de la DTPN ?

Ces situations ont engendré un mécontentement et une irritation qui n'étaient pas des plus opportunes à un moment où une réforme en profondeur de la police était en train de se mettre en place sur ces territoires.

Il est à noter que les SGAP ou le SAT n'ont pas été toujours cités comme des facilitateurs dans le règlement de ces situations individuelles.

### 2.5.3 UNE MIGRATION INFORMATIQUE COMPLEXE

La migration informatique de l'ancien vers le nouveau système a constitué un processus complexe qui n'a pas été suffisamment anticipé. La transversalité des logiciels et des bases communes n'a pas été prise en compte dans des délais suffisants. Les difficultés se recensent à plusieurs niveaux : LRPPN, RESCOM, définition des nouvelles adresses courriel, migration de l'*active directory*, mise à jour des postes informatiques, sauvegarde, migration des anciens comptes *CHEOPS* dans le nouvel environnement DTPN, etc...

Cette situation a été aggravée dans les trois territoires par le manque de personnel spécialisé immédiatement disponible. Il a fallu solliciter parfois abruptement des personnels qui n'étaient pas en compétence directe sur ces sujets informatiques.

En Nouvelle-Calédonie, c'est un officier de l'état-major qui a été sollicité pour suivre ces différents problèmes . Ce dernier qui n'avait pas mobilisé ses compétences RSSI depuis plus de dix ans, a dû faire des efforts importants pour se remettre à niveau avec l'aide du conseiller informatique de la DGPN.

A Mayotte, l'absence d'un personnel qualifié est en voie de règlement avec le recrutement et l'affectation en août dernier d'un ingénieur informatique sous contrat pour assurer la fonction de chef RSSI.

En Guyane, le DTPN n'a pas bénéficié non plus de la ressource RH suffisante pour permettre une transition informatique sereine. Les multiples tâches d'habilitation ont ainsi pris un retard important bloquant parfois certains agents dans leurs missions quotidiennes. La situation s'améliore progressivement grâce à un major de police « désigné » chef de projet informatique pour l'ensemble de la DTPN.

### **3. AVENIR DE LA RÉFORME : LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE LA PREMIÈRE ANNÉE D'EXPÉRIMENTATION**

La réforme de la territorialisation a été lancée il y a moins d'un an et a connu une période de montée en puissance difficile, compliquée encore dans la durée par la crise sanitaire : il est donc, semble-t-il, trop tôt pour retenir des éléments d'évaluation définitifs notamment du point de vue de l'impact de la territorialisation sur l'activité des services et leur performance pour la mesure desquelles les indicateurs ne sont ni stabilisés ni consolidés.

Pour autant, un premier et principal enseignement, en écho à ce qui a été écrit au début dans la première partie de ce rapport sur la pertinence de la réforme et le consensus qui l'a portée, est le suivant :

La territorialisation menée outre-mer sur les trois premiers territoires expérimentaux est d'ores et déjà un succès qui a permis, pour la première fois, d'apporter une réponse de la police nationale unifiée et coordonnée à l'ensemble des problématiques rencontrées. On peut insister sur le fait que cet acquis majeur a été obtenu dans un contexte très difficile et sensible sur les trois territoires (crise du COVID, période d'élection en N-C) et que cette réussite est à mettre au crédit des hommes et des femmes qui se sont particulièrement impliqués.

D'autres enseignements se dégagent également de cette première année de mise en place, lesquels convergent vers l'idée générale qu'au-delà de la nécessité d'une consolidation, la réforme de la DTPN a besoin d'un certain nombre de clarifications.

L'analyse à suivre distingue d'une part les points à préciser pour ajuster l'expérimentation en cours sur les trois premiers territoires et d'autre part des problématiques plus générales à trancher dans la perspective de l'extension au reste de l'outre-mer.

#### **3.1 DES POINTS D'ATTENTION QUI CONSTITUENT AUTANT DE QUESTIONS À TRANCHER POUR FINALISER LA RÉFORME SUR LES TROIS TERRITOIRES EXPÉRIMENTAUX**

##### **3.1.1 UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION SUR LE RÔLE À VENIR DE LA DGPN**

La question fondamentale du rôle de la DGPN n'est pas tranchée : consiste-t-il à organiser une simple interface des échelons territoriaux avec les directions métier ? S'agit-il d'un rôle plus important comportant nécessairement des implications d'ordre organique et fonctionnel majeures au niveau central ?

La réforme a été lancée sans positionner initialement au cabinet du DGPN une interface capable de focaliser les questionnements et de répondre rapidement aux nombreuses demandes, parfois très concrètes et techniques, exprimées par les échelons territoriaux de l'expérimentation au fur et à mesure qu'ils progressaient dans la mise en place. Cette situation difficile a été corrigée depuis en nommant au sein du cabinet DGPN un « chef de mission outre-mer » à même d'assurer cette première coordination absolument nécessaire entre tous les interlocuteurs.

La mission appelle l'attention sur le fait que le mouvement actuel de la réforme peut rendre nécessaire à court terme une densification de cette première interface et la constitution rapide d'un échelon organique de commandement de l'outre-mer positionné à la DGPN : cette évolution naturelle qui s'inscrit dans le mode de fonctionnement habituel de notre institution (qui est le chef ? qui décide ? à qui dois-je rendre compte ?) doit être rapidement fixée par un point de doctrine pour clarifier les rôles respectifs en matière de conception et de direction de la police outre-mer, de la DGPN d'une part, des directions métier et support d'autre part.

### **3.1.2 MODALITÉS DU MANAGEMENT AU NIVEAU TERRITORIAL**

Comme cela a été analysé dans le corps du rapport, les modalités de management et de direction des services de la DTPN doivent être confortées. La mission propose quatre pistes cumulatives :

- rehausser la fonction de directeur territorial en nommant un commissaire de police titulaire du grade de commissaire général ; cet exhaussement aurait une lisibilité parfaite en permettant une comparaison à parité avec le commandant territorial de la gendarmerie nationale ;
- solenniser la fonction du DTPN : procéder à une cérémonie d'installation en présence de la DGPN, insister sur le rôle de représentation du directeur territorial localement vis-à-vis des autres institutions et lui en donner les moyens, attribuer à chacune des nouvelles entités un nouveau drapeau confié au directeur, etc ;
- soulager fonctionnellement le directeur territorial en lui associant un directeur territorial adjoint, de plein exercice, dégagé de la responsabilité conjointe d'une filière ;
- développer prioritairement la fonction transverse de l'état-major : c'est elle qui, à l'expérience, soutient et promeut les mutualisations notamment pour l'exécution des missions opérationnelles. La responsabilité de l'état-major doit, sans aucun doute pour la mission, être confiée au directeur territorial adjoint.

### **3.1.3 RÉÉQUILIBRAGE DES FILIÈRES**

À ce stade de l'expérimentation, seule la filière investigation n'est pas stabilisée ; par effet miroir, les filières sécurité publique et surtout police aux frontières restent à conforter également.

Comme on l'a vu au cours de notre analyse, la filière investigation a, pour des raisons tout à fait objectives, peiné à trouver son nouvel équilibre compte tenu de ses appuis pré-existants différents sur les trois territoires considérés.

Pour synthétiser, la problématique a été tout à fait différente en Guyane où il a fallu imaginer un système d'investigation à trois niveaux, par rapport aux deux autres territoires où la filière s'est construite sur l'ossature de l'investigation de la sécurité publique intégrant avec « souplesse » localement les unités judiciaires de la PAF.

Pour la mission, la solution commune à venir de la filière investigation est de se constituer sur ce modèle d'entité à trois niveaux de traitement judiciaire correspondant aux strates de la délinquance et de la criminalité :

- un traitement judiciaire de proximité et en temps réel ;
- une capacité d'investigation correspondant au travail de l'ancienne BSU pour traiter la moyenne délinquance ;

- le travail de police judiciaire proprement dit correspondant à la lutte contre le haut du spectre de la criminalité.

Cette structuration, théorique dans la présente exposition, doit garder dans les faits une grande souplesse fonctionnelle.

Le modèle guyanais a d'ores et déjà enregistré quelques succès notamment en matière de communication entre des services qui auparavant ne se parlaient pas. Surtout, le continuum judiciaire créé entre l'accueil, la simple prise de plainte et le traitement du haut du spectre a d'ores et déjà permis de prendre en compte et de traiter en flagrance des affaires criminelles auparavant soumises aux aléas des circuits administratifs d'enregistrement et de transmission des plaintes.

Le responsable du parquet à Cayenne soutient cette réforme qu'il juge positivement.

Sous réserve de ce qui sera dit ci-après concernant l'investigation spécialisée de la police aux frontières, la mission propose donc que le modèle guyanais serve de prototype pour les deux autres territoires qui doivent encore s'extraire du modèle précédent de la sécurité publique en dégagant une capacité fonctionnelle pour traiter le haut du spectre de la criminalité, notamment en matière de délinquance économique et financière. Ce faisant, il sera répondu aux attentes des parquets locaux tout en préservant le rôle plénier de la DTPN pour traiter l'ensemble des crimes et délits.

La mission recommande donc *in fine* de bien réfléchir à la possibilité d'une adaptation de la filière investigation aux contraintes et spécificités locales.

Par effet miroir, la problématique de la filière investigation impacte la filière police aux frontières. Il s'agit de la question du positionnement des unités à vocation judiciaire de la PAF, notamment les brigades mobiles de recherche.

On l'a vu, la situation des BMR est différente selon les territoires étudiés et appelle donc une réponse adaptée à chaque territoire.

Sur le plan des principes et compte tenu de ce qui est proposé ci-dessus pour cranter la capacité judiciaire des DTPN, l'investigation spécialisée relative à la frontière doit nécessairement faire partie de la filière investigation. En Guyane, par exemple, le procureur de la République est le premier à considérer que la lutte contre les trafics des êtres humains, des stupéfiants et l'orpaillage nécessite une approche commune et coordonnée.

Pour autant, la position contraire forte du directeur central de la police aux frontières, étayée par le profond malaise constaté en Guyane à propos de cette intégration, mérite un examen approfondi de cette question et la fixation prioritaire d'un point de doctrine spécifique dans ce domaine.

La mission propose d'orienter les travaux de doctrine à venir sur cette question en signalant l'intérêt de recréer un lien fonctionnel horizontal entre la filière investigation et la filière PAF. Cela permettra à cette dernière d'orienter l'activité de la BMR, du moins pour la part missionnelle de cette brigade qui correspond à l'initiative et à la recherche sur le terrain dont la visibilité constitue une dimension de prévention essentielle vis-à-vis des attentes de la population et des élus.

### 3.1.4 INTÉGRATION DE LA FONCTION SOUTIEN DANS LE CADRE DE LA DTPN

Une fois mentionné et largement regretté le manque d'anticipation, au cours de cette première année d'expérimentation, des difficultés administratives, logistiques et informatiques rencontrées en matière de soutien, la mission signale trois orientations de nature différente :

La fin du rodage des services de gestion des ressources (SGR) et l'amélioration de la contribution du SGAP :

Concernant les SGR, il s'agit ici de transformer l'essai et de stabiliser les acquis. A Cayenne par exemple, le regroupement de la fonction de soutien dans des locaux adaptés va nécessairement provoquer un second souffle et permettre la mise à niveau. Dans ce domaine, la mission recommande simplement de laisser un peu de temps pour achever, ici et là, la symbiose des effectifs de soutien dans la nouvelle structure transverse, conforter les nouveaux services et leur permettre d'acquérir une efficacité supplémentaire.

Parallèlement, la mission a entendu beaucoup de critiques sur la gestion d'accompagnement opérée par les SGAP et le SAT, laquelle a généré beaucoup de frustrations en matière de suivi des situations administratives individuelles. Cette critique a constitué une part importante du discours des organisations syndicales. La mission appelle donc à des mesures immédiates correctives, à inventorier sur place plus précisément, pour améliorer le suivi par les SGAP/SAT des conséquences de la territorialisation.

Toutefois, sur ce sujet du SGAP/SAT, l'essentiel est ailleurs : le sentiment général est que dans ce domaine, on est resté au milieu du gué : d'aucuns font observer qu'il était initialement prévu au tout début de la conception de la réforme que le SGAP/SAT soit intégré dans la DTPN.

La mission a constaté qu'un consensus notable réunissant autorités locales, cadres, personnels (à l'exception notoire des effectifs du SGAP/SAT) s'est formé dans chaque territoire pour que l'on ré-étudie la question de l'intégration afin que cela soit rendu possible.

Sur la base argumentaire recueillie et dans l'esprit général de responsabilisation du DTPN, la mission ne peut qu'acquiescer à ce point de vue et suggérer qu'une mission spécifique en étude le plus rapidement possible les conditions de faisabilité et les mesures concrètes d'accompagnement.

Cette future mission devra proposer d'éviter toute bascule complète au nom d'une logique du tout ou rien. Elle devra indiquer où placer le curseur de manière précise et équilibrée entre les missions de soutien spécifiquement police et celles relevant habituellement du contexte préfecture. Pour être clair, il est tout à fait intéressant de placer la gestion du recrutement ou encore celle du parc automobile sous la responsabilité du DTPN. En revanche, quelle est la plus-value en matière de police ? La très lourde gestion directe de l'immobilier, notamment à Cayenne avec le projet de nouvel hôtel de police, ne risque-t-elle pas d'accaparer le DTPN et de le détourner des priorités opérationnelles ?

Sur cette question sensible, restée en sursis, il y a donc lieu de procéder au préalable à un examen fonctionnel exhaustif des missions de soutien du SGAP/SAT pour définir la part de ses missions transférables à la DTPN et celles devant rester en préfecture.

Par ailleurs, toujours à propos de ce sujet majeur, la mission appelle l'attention du DGPN sur la concomitance de la réforme des préfectures en outre-mer (réforme en cours dite de l'« organisation des services de l'État » en Guyane) qui prévoit à terme que la fonction « secrétariat général » des préfectures concernées absorbe la gestion des personnels et des moyens de l'ensemble des services déconcentrés de l'État dans le département. A terme, un SGAP unifié et intégré dans la DTPN pourrait être menacé de réinternalisation dans la préfecture. Toute solution d'avenir dans ce domaine doit donc se garantir d'un tel risque d'absorption dans l'hypothèse d'une telle reconfiguration ; celle-ci annihilerait sensiblement l'exhaussement obtenu par la réforme actuelle de la fonction du DTPN sur son territoire.

Enfin, à l'autre bout de la chaîne du soutien et de manière tout aussi sensible, la mission relève les nombreuses interrogations persistantes pour définir le nouveau rôle de la DRCPN dans le cadre de la territorialisation. En effet, celle-ci a été conduite, de manière répétée et de plus en plus courante lors de cette première année d'expérimentation, à se positionner en interlocutrice directe des DTPN pour la gestion des problématiques de ressources humaines et de budget notamment. L'ancienne relation triangulaire avec les directions métier semble aujourd'hui se périmer au profit d'une liaison plus immédiate entre la DRCPN et les DTPN. Là encore, un point de doctrine est à trancher pour valider ou non ces nouveaux circuits de décision.

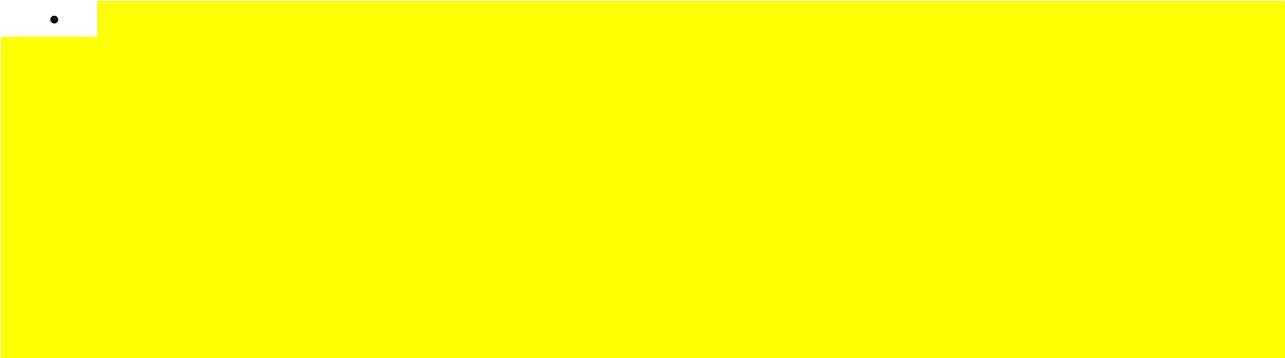
### 3.1.5 QUELQUES ASPECTS DE GESTION DU PERSONNEL PARTICULIÈREMENT SENSIBLES

En la matière, la mission procède à quelques recommandations :

- traiter la question des mutations locales entre filières (problématique de la décision de gel de ces mouvements à Mayotte) ;
- convaincre la DRCPN de l'intérêt de procéder à la reconstitution des viviers de recrutement par filières au départ de la métropole comme cela se faisait il y a quelques années (*cf supra § 2.2.3*) ;
- la DTPN étant devenue une grande entité aux missions multiples appelant des candidatures aux profils variés, un degré de profilage des postes, spécifique à la territorialisation, devient particulièrement nécessaire pour favoriser le volontariat ; les modalités de ce profilage devront être étudiées et fixées en priorité pour préserver le nombre et la qualité au sein des viviers.

### 3.1.6 QUELQUES MESURES CORRECTIVES IMMÉDIATES SOUHAITÉES TERRITOIRE PAR TERRITOIRE

L'attention de la mission a par ailleurs été appelée sur trois situations préjudiciables qu'il convient de rétablir par des mesures correctives à court terme ; là encore, elles relèvent de thématiques différentes :

- 

- dans un tout autre domaine, la mission souhaite signaler la problématique des services pilotés directement depuis la métropole : il s'agit de l'antenne du RAID à Nouméa (N-C) et du détachement de l'OFAST à Cayenne (Guyane). Objectivement, la mission n'a pas eu le temps d'approfondir la question et ne peut faire état en l'occurrence que d'un ressenti partagé localement :
  - la DTPN de Nouvelle-Calédonie a signalé des difficultés initiales de coordination avec l'antenne du RAID, semble-t-il un peu atténuées, mais uniquement par le biais du bon vouloir interpersonnel ; cette situation doit évoluer, nous semble-t-il, dans le sens d'une plus grande responsabilisation du DTPN vis-à-vis de cette unité simplement déconcentrée en théorie mais isolée géographiquement aux antipodes dans la réalité, par rapport à l'échelon central du RAID à Bièvres. En effet, quelle capacité d'appréciation supplémentaire offre l'état-major du RAID, à 18 000 km de distance, pour décider seul des conditions d'intervention de son antenne territoriale, lesquelles sont le plus souvent intriquées dans d'autres problématiques urbaines de Nouméa ?
  - la situation d'autonomie du détachement de l'OFAST n'a pas été abordée par la mission qui n'a pas rencontré les responsables de ce service interministériel. La mission constate que le procureur de la République et le préfet ont adressé une lettre commune aux départements ministériels concernés. Elle n'a pas pu consulter le courrier lui-même, mais ces signataires lui ont dit qu'il évoquait une possibilité d'intégration dans la DTPN.
- concernant enfin l'emploi des forces mobiles présentes outre-mer, la mission ne peut que confirmer le déséquilibre habituel en la matière, lié au renfort prioritaire des UFM au profit de la ZGN .

La mission revient sur ce sujet car les gains de mutualisation obtenus par la réforme des DTPN ne doivent pas se retourner contre celles-ci en fournissant le prétexte à un assèchement supplémentaire de l'emploi des UFM en zone police.

Au-delà de la préservation d'un relatif (dés-)équilibre, il importe surtout que le nouveau caractère multi-missionnel et la polyvalence qu'induit l'effort de mutualisation au sein de la DTPN n'occulent pas la nécessité absolue, surtout en matière d'ordre public, de confier l'exercice de ces missions aux seuls spécialistes présents et disponibles sur le territoire.

### **3.2 AVENIR DE LA RÉFORME : UNE PERSPECTIVE D'EXTENSION OUTRE-MER QUI SE JUSTIFIE PLEINEMENT**

Au moment de prendre clairement et objectivement parti pour l'extension de la réforme au reste de l'outre-mer, la mission invite évidemment à tirer les enseignements de la première phase d'expérimentation : elle ne reviendra donc pas sur l'ensemble des sujets évoqués ci-dessus (*cf supra* § 3.1) considérant que les clarifications, les inflexions et les corrections qu'elle suggère valent en toute logique pour la première tranche de la territorialisation comme pour l'avenir.

La mission souhaite également bien rappeler que l'extension n'était pas son sujet d'étude et dépasse son cadre de mission *stricto sensu* : elle n'a donc pas étudié, pour chaque territoire éligible à l'extension, les conditions de faisabilité s'y rapportant.

Pour autant, elle a rassemblé au fur et à mesure de ses entretiens et de ses constats sur les trois territoires étudiés un certain nombre d'idées qui peuvent être considérées comme des arguments et des éléments de contexte favorables ou non à la généralisation de la réforme de la territorialisation outre-mer.

Elle en tire un certain nombre de recommandations générales qui sont exposées ci-après.

### **3.2.1 LA QUESTION DE L'EXTENSION À L'ENSEMBLE DE L'OUTRE-MER OU NON**

Au terme de son étude d'évaluation, la mission s'est forgé la conviction que la réforme de la territorialisation est une bonne réforme, utile, nécessaire, finalement très attendue. Les retours d'expérience positifs des trois territoires d'expérimentation, malgré les difficultés nombreuses évoquées, lui permettent d'affirmer que d'ores et déjà l'essentiel est acquis : sur ces territoires, désormais, conformément à l'ambition initiale et à l'objectif fixé, la police nationale apporte une réponse unifiée et coordonnée à l'ensemble des problématiques relevant de sa compétence et de son domaine d'action.

#### **La mission émet donc un avis favorable à l'extension du dispositif outre-mer.**

La première interrogation qui se pose dès lors que l'on envisage l'extension est celle du principe ou non de généralité. Sans, encore une fois, avoir approfondi la question par rapport à la situation et les enjeux des autres territoires ultramarins concernés par l'extension, la mission considère que le bénéfice global de la réforme d'ores et déjà enregistré au titre de l'expérimentation doit concerner certainement l'ensemble des outre-mer.

La seconde question relative à l'extension est celle du phasage. Là encore, la mission n'a pas d'éléments précis concernant les territoires éligibles pour donner une autre réponse que de principe et de bon sens :

- l'extension aux autres territoires ultramarins bénéficiera des retours d'expérience de la première vague : un certain nombre de problématiques pourront être anticipées et aplanies ;
- si l'extension à la Polynésie et à La Réunion ne semble pas poser de problèmes immédiatement détectables, il n'en va pas de même avec les Antilles où la réforme va devoir s'adapter à un cadre régional et zonal plus marqué que dans les territoires de l'expérimentation.

La balance de ces deux premiers arguments, celle des autres à inventorier, invitent à examiner de près les enjeux spécifiques à l'adaptation aux trois contextes océaniques différents.

La nécessité d'un phasage pourrait devoir résulter, par exemple, de délais juridiques différents pour inscrire la réforme de la territorialisation dans le cadre légal et réglementaire de l'État outre-mer.

### **3.2.2 ÉLABORATION DE LA DOCTRINE DE LA TERRITORIALISATION**

Il a été considéré et remarqué dans la première partie du rapport que la réforme avait été bien préparée tant dans la phase de conception en administration centrale que dans la phase de préfiguration sur le terrain, puis encadrée et lancée par une lettre de mission dense et détaillée adressée conjointement aux trois nouveaux directeurs territoriaux.

Le principe de l'expérimentation a dominé toutefois ce lancement, conférant à l'ensemble du dispositif un caractère sinon précaire du moins modifiable selon les leçons de l'expérience.

Ce principe directeur a donc permis de considérer qu'une partie de la doctrine restait à conforter, une autre à définir en fonction des problématiques rencontrées non perçues initialement.

La mission n'a pas cherché à éluder cette question complexe et sensible que constitue l'élaboration et l'inscription dans le marbre des principes retenus. Il y a là une équation complexe qu'elle pose sans toutefois apporter une solution tranchée.

Tout au long du présent rapport, la mission a recensé les points de doctrine qu'il est nécessaire d'affirmer, pour quelques-uns dans une certaine urgence. Elle ne peut donc se dédire en renvoyant à plus tard l'élaboration de cette doctrine, par exemple sous bénéfice des retours d'expérience supplémentaires d'une expérimentation élargie à un ou plusieurs autres territoires ultramarins.

Sous réserve du cas particulier des Antilles, l'ensemble des problématiques d'ores et déjà posées en matière de doctrine ne semblent pas devoir évoluer drastiquement à l'occasion d'une extension au reste de l'outre-mer : c'est notamment le cas de l'affirmation du rôle de la DGPN comme commandement organique et fonctionnel de la police nationale outre-mer, du positionnement asymétrique des directions métier et des directions support par rapport au rôle retenu ; ces questions peuvent et doivent faire l'objet d'un examen de doctrine prioritaire pour consolider les bases du nouveau système dont chacun reconnaît le caractère inédit dans l'histoire de la police nationale.

**La mission considère donc que sans en faire un pré-requis intangible, l'élaboration d'une partie significative de la doctrine des DTPN serait un préalable souhaitable à l'extension au reste de l'outre-mer.**

Ce travail, qui remet à plat les éléments de doctrine posés par les directions centrales, devra cependant être effectué en lien étroit avec ces dernières.

### **3.2.3 PILOTAGE : IMPORTANCE DU PROFIL ET DU CHOIX DES FUTURS DTPN POUR LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME**

La mission a déjà souligné que la réussite de la phase d'expérimentation a été due pour beaucoup à l'engagement personnel des directeurs territoriaux désignés pour la mettre en œuvre. Cet engagement a pu prendre à certains endroits et au cours de l'année écoulée une dimension individuelle exceptionnelle, qu'il sera, par hypothèse, compliqué de reproduire partout.

La mission constate que la mise en place de cette nouvelle structure, sur des territoires très éloignés de la métropole et dans un contexte local sensible, a constitué une des missions les plus délicates confiées à des chefs de service, d'autant que, face à l'adversité, ils ont pu ressentir parfois un pénible sentiment d'isolement :

- 

- 

Ce retour d'expérience en partie douloureux et exprimé d'ailleurs parfois avec émotion devant la mission doit inviter la DGPN à une analyse très précise du profilage des postes à venir, soit pour les remplacements à terme (programmé au moins pour l'un d'entre eux) des trois premiers directeurs territoriaux, soit pour les nouveaux postes liés à l'extension du dispositif.

Les futurs responsables devront donc être des chefs de service particulièrement impliqués et motivés. Ils rassembleront toutes les qualités attendues d'un chef de service responsable et pilote d'un changement d'organisation et de fonctionnement majeur des services : bon manager, si possible doté d'une expérience en matière de restructuration ou du moins de préfiguration, d'une capacité d'écoute et d'adaptation au réel, d'une aptitude à la gestion de crise, etc.

Pour ce recrutement, la mission appelle l'attention sur l'impérieuse nécessité de prioriser le critère de la compétence générale de manager et de bon technicien par rapport à la recherche d'un improbable équilibre entre les directions métier pour l'attribution nominative des postes de DTPN.

Les candidats qui se présenteront pour les prochains postes devront retenir l'attention si leur parcours est notamment marqué par une expérience ultra-marine et, mieux encore, s'ils ont une connaissance spécifique du territoire pour lequel ils postulent aux nouvelles fonctions.

Cette légitimité du terrain ne doit toutefois pas être traitée comme un absolu ce qui priverait sans doute l'administration d'excellents candidats primo-postulants à l'espace ultra-marin. On le comprend donc au terme de ce raisonnement ménageant les contraires, l'application d'un profil-type du candidat idéal aux futurs volontaires s'avère être une équation complexe dont la résolution doit retenir toute l'attention des responsables en charge de ce recrutement ciblé.

### **3.2.4 MIEUX PRÉPARER LA FONCTION SOUTIEN, NOTAMMENT EN MATIÈRE INFORMATIQUE**

Il n'y a pas lieu à ce stade de revenir point par point sur l'analyse des problématiques de soutien dont le seul exposé est suffisant pour en déduire les mesures correctives.

La mission insiste toutefois *in fine* sur l'importance cardinale que représente la solidité et la performance de la fonction soutien dans le cadre d'une réforme aussi ambitieuse. Il y a donc lieu dans ce domaine également de mieux anticiper les difficultés prévisibles.

La mission invite les responsables du cabinet DGPN et ceux de la DRCPN à s'assurer de la disponibilité sur place d'une ressource humaine techniquement compétente pour mettre en œuvre notamment les évolutions informatiques nécessaires à la mise en place de la DTPN. Il faut insister encore sur la difficile adaptation de l'ergonomie des applications informatiques existantes au nouveau cadre d'emploi, laquelle a entravé la dynamique de la mise en œuvre de la réforme sur les premiers territoires.

Deux options se présentent donc pour la problématique de l'extension :

- soit la ressource humaine existe et il suffit d'un coaching adapté pour la motiver ;
- soit elle n'existe pas et il faut anticiper largement la réforme en organisant toutes les mutations préalables nécessaires.

Dans les deux cas, pour combler un vide profondément ressenti lors de la première phase d'expérimentation, il pourrait être constitué une équipe soutien spécifique, déplaçable d'un territoire à l'autre, qui viendrait épauler pendant quelques mois les services locaux. Cette dernière proposition, hautement souhaitable en elle-même, a toutefois l'inconvénient d'induire par principe une forme de phasage de l'extension, ce qui pourrait, pour d'autres raisons moins techniques, ne pas convenir.

### 3.2.5 FINANCEMENT DE LA RÉFORME

S'agissant de l'accompagnement financier de la réforme, il faut d'abord prendre conscience que la réforme a pu être vécue et appréciée différemment au plan local soit qu'elle ait été concomitante d'un certain nombre d'abondements (cas de Mayotte) soit au contraire qu'elle n'ait fait l'objet d'aucune ou de peu de mesure d'accompagnement (Nouvelle-Calédonie) qui plus est obtenues de haute lutte (projet d'aménagement transitoire du SGR à Cayenne). Dans l'esprit de la plupart des agents, le contexte est perçu globalement, sans faire la part des choses.

Le principe rigide d'une réforme faite à coûts constants a été globalement voire strictement respecté, en Nouvelle-Calédonie notamment, ce qui n'a pas manqué de provoquer quelques exaspérations évitables à propos de l'absence de petits budgets aidant ponctuellement la manœuvre générale.

La mission recommande pour la suite de prévoir un accompagnement financier spécifique à la mise en œuvre de la territorialisation. Il s'agira alors d'identifier et d'évaluer certains coûts inévitables inhérents à la réforme (par exemple les frais de déménagement administratif et de réinstallation des personnels dans les locaux de service).



### 3.2.6 COMMUNICATION

La problématique en la matière se dédouble entre la communication externe sur le territoire lui-même et la communication générale interne à l'institution.

Sur les territoires, la mission observe que cette communication n'a pas été impactée par la réforme. Il convient que les DTPN soient plus pro-actifs pour rééquilibrer en leur faveur cette communication institutionnelle police.

La DTPN pourrait également investir davantage les réseaux sociaux, tout en gardant bien sûr avec précaution un profil strictement institutionnel.

Concernant la communication interne générale, la mission ne peut que recommander, en cette matière et au titre des mesures immédiates, une communication ciblée sur les bénéficiaires d'ores et déjà acquis territoire par territoire. La récente brève de la DGPN mettant en avant le résultat judiciaire obtenu par la BMR de Cayenne, épaulée par le service de police judiciaire dont elle fait désormais partie, est un excellent exemple, concret et tiré de l'expérience opérationnelle sur le terrain.

Ensuite, il serait utile et pédagogique de créer un site constituant non seulement un portail général sur cette thématique mais proposant également un accès dédié à chacune des DTPN ultramarines. Ce site aurait bien sûr une vocation informative mais son véritable mérite consisterait à constituer une boîte à outils toutes thématiques confondues pour permettre aux futures DTPN de trouver des réponses concrètes à toutes les questions qu'elles se poseront à leur tour pour installer la territorialisation.