

N° 79

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME II

**INTÉRIEUR :**

**POLICE ET SÉCURITÉ**

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Hubert Haenel, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 et 74 (annexe n° 22) (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	4
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>I. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE VALIDÉE PAR DE BONNS RÉSULTATS</b> .....	7
<b>A. LES CHIFFRES DE LA DÉLINQUANCE EN FORTE BAISSSE</b> .....	7
1. <i>Une baisse continue depuis deux ans</i> .....	8
2. <i>Des caractéristiques de la délinquance en évolution en 2003</i> .....	9
3. <i>Une efficacité accrue des forces de sécurité intérieure pour mettre fin à une relative         impunité</i> .....	11
4. <i>Des résultats encore plus encourageants au premier semestre 2004</i> .....	11
5. <i>La réforme de la mesure de la délinquance</i> .....	12
<b>B. LA POURSUITE DES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ</b> .....	13
1. <i>L'ancrage progressif de la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité au         niveau local</i> .....	14
2. <i>La recherche d'une véritable synergie entre l'ensemble des services de l'État</i> .....	16
3. <i>La poursuite de la réorganisation territoriale de la police et de la gendarmerie         nationales</i> .....	19
4. <i>Le renforcement des moyens de la police scientifique</i> .....	20
5. <i>Une utilisation plus rationnelle des compétences</i> .....	21
<b>II. LA RÉFORME DES CORPS ET CARRIÈRES DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : UNE GESTION MODERNE DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	23
<b>A. UNE NOUVELLE ORGANISATION HIÉRARCHIQUE ET UNE REDÉFINITION DES FONCTIONNALITÉS</b> .....	24
1. <i>Une nomenclature des postes renouvelée</i> .....	24
2. <i>Le repyramidage hiérarchique</i> .....	25
3. <i>La revalorisation indiciaire et indemnitaire</i> .....	26
4. <i>L'élévation du niveau de qualification</i> .....	26
<b>B. UNE GESTION DYNAMIQUE DES HOMMES</b> .....	27
1. <i>Des perspectives de carrière plus ouvertes</i> .....	27
2. <i>Récompenser les hommes</i> .....	27
3. <i>Une gestion plus rigoureuse du temps de travail</i> .....	28
4. <i>Le cas particulier de la région Ile-de-France</i> .....	28
<b>III. LE BUDGET 2005 : METTRE EN OEUVRE LA LOPSI ET PRÉPARER LA RÉFORME BUDGÉTAIRE DE 2006</b> .....	29
<b>A. LA TROISIÈME TRANCHE DE LA LOPSI RESPECTÉE</b> .....	29
1. <i>Des dépenses de personnels en hausse au service de la réforme</i> .....	29
a) <i>Des effectifs budgétaires en accroissement</i> .....	29
b) <i>D'importantes mesures catégorielles</i> .....	31
2. <i>Des crédits de fonctionnement en progression</i> .....	34
3. <i>Des crédits d'investissement en forte hausse</i> .....	35
a) <i>Des dotations significatives dédiées à l'informatique et aux transmissions</i> .....	35
b) <i>Les crédits immobiliers</i> .....	35
c) <i>Le rattrapage des crédits consacrés au logement</i> .....	36

B. LA PRÉFIGURATION DE LA LOLF .....	37
1. <i>La mission Sécurité</i> .....	37
2. <i>Des expérimentations prévues en 2005</i> .....	38
3. <i>Les projets annuels de performance</i> .....	39
<b>ANNEXE : AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	41

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir entendu M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le mardi 16 novembre 2004, la commission des Lois, réunie le mercredi 24 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, à **l'examen pour avis des crédits de la police nationale** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Elle a constaté que, s'établissant à **5,88 milliards d'euros**, l'agrégat « *Police nationale* » était en progression de **2,1 %** par rapport à l'année 2004. Elle a indiqué que le budget pour 2005 prévoyait la **création de 500 emplois dits actifs et de 500 emplois administratifs**.

Elle a donc considéré que, compte tenu par ailleurs de l'augmentation de 3,4 % des crédits prévus pour la gendarmerie nationale, ce projet de budget traduisait cette année encore **la priorité accordée par le gouvernement à la sécurité** dans un contexte de progression du budget de l'État de 1,8 % à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 et d'une réduction nette des effectifs de la fonction publique de 7 188 emplois.

La commission a observé que la baisse de la délinquance s'accroissait depuis deux ans, les crimes et délits constatés ayant baissé de 3,38 % en 2003 et de 4,52 % sur les dix premiers mois de l'année 2004. Elle a salué ces chiffres qui démontrent que de meilleurs résultats dans la lutte contre la délinquance peuvent être obtenus rapidement si une volonté et les moyens existent.

Elle a également approuvé **la poursuite de la grande réforme des corps et carrières** telle qu'elle est définie par le protocole du 17 juin 2004 conclu entre le ministre de l'intérieur et la quasi totalité des syndicats.

Enfin, elle a souligné que le projet de loi de finances pour 2005 était primordial à deux titres.

D'une part, elle a remarqué que la troisième année d'exécution d'une programmation quinquennale était souvent délicate, le respect des engagements ayant fréquemment tendance à fléchir.

Or, elle s'est félicitée que le cap fixé soit maintenu et que **les mesures prévues dans le présent projet portent le taux de réalisation de la programmation financière totale 2003-2007 de la LOPSI à 68 %**.

D'autre part, la commission a rappelé que le projet de loi de finances pour 2005 serait le dernier budget examiné et voté selon les règles classiques. Elle a estimé que ce projet de budget esquissait la réforme budgétaire et préparait la transition.

Ces observations ont conduit la commission des Lois à **donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la police nationale** inscrits au projet de loi de finances pour 2005.



Mesdames, Messieurs,

Afin de répondre aux aspirations de nos concitoyens, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) a défini les orientations d'une nouvelle politique de sécurité devant s'accompagner d'un effort budgétaire de grande ampleur.

Le volet financier de la LOPSI prévoit sur la période 2003-2007 la **création de 13.500 emplois** dans la police et la gendarmerie nationales et **l'allocation à ces deux forces d'une enveloppe financière de 5,6 milliards d'euros**.

Le projet de loi de finances pour 2005 est primordial à plusieurs égards.

D'une part, la troisième année d'exécution d'une programmation quinquennale est souvent délicate, le respect des engagements ayant fréquemment tendance à fléchir.

Or, le projet de loi de finances pour 2005 maintient le cap fixé. **En termes de crédits ouverts pour la police nationale, les mesures prévues dans le présent projet correspondent à la réalisation de 68 % de la programmation financière totale 2003-2007.** Le taux d'exécution est légèrement en avance sur le tableau de marche, en dépit de quelques mesures de régulation budgétaire en 2003 et 2004 sur les crédits immobiliers.

**En ce qui concerne la gendarmerie nationale, le taux de réalisation en fin d'année 2005 devrait être proche de 61 %.**

D'autre part, le projet de loi de finances pour 2005 sera le dernier budget examiné et voté selon les règles classiques. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances s'appliquera complètement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. Le budget pour 2005 esquisse la réforme budgétaire et prépare la transition.

Représentant 55 % du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, l'agrégat « *Police nationale* » s'établit à **5,88 milliards d'euros**, soit une progression de **2,1 %** par rapport à l'année 2004 qui prévoyait un budget de 5,76 milliards d'euros.

Il prévoit la **création de 500 emplois actifs et de 500 emplois administratifs**.

Le budget de la **gendarmerie nationale**, qui relève du ministère de la défense, atteint quant à lui **4,84 milliards d'euros**, soit une augmentation de **3,4 %** par rapport à 2004 traduisant un rattrapage bienvenu. Il prévoit la création de **700 emplois**.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2005 met en oeuvre la deuxième tranche de la grande **réforme des corps et carrières** telle qu'elle est défini par le protocole du 17 juin 2004 conclu entre le ministre de l'intérieur et la quasi totalité des syndicats.

Dans un contexte de progression du budget de l'État de 1,8 % à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 et d'une réduction nette des effectifs de la fonction publique de 7 188 emplois, les projets de budget de la police et de la gendarmerie nationales traduisent donc cette année encore **la priorité accordée par le gouvernement à la sécurité**.

La baisse de la délinquance qui s'accroît depuis deux ans démontre que de meilleurs résultats dans la lutte contre la délinquance peuvent être obtenus rapidement si une volonté et les moyens existent.

A cet égard, il convient de témoigner notre soutien aux forces de police qui, dans des conditions difficiles, se dévouent au péril de leur vie pour assurer la sécurité de nos concitoyens. En 2003, trois fonctionnaires de police sont décédés et 3754 ont été blessés au cours d'opérations de police. Qu'il soit permis à votre commission de leur rendre un hommage particulier.

## **I. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE VALIDÉE PAR DE BONS RÉSULTATS**

### ***A. LES CHIFFRES DE LA DÉLINQUANCE EN FORTE BAISSÉ***

Après une forte progression de la criminalité sur la période 1998-2002, la tendance semble s'inverser durablement depuis le début du second semestre 2002.

## 1. Une baisse continue depuis deux ans

Avec **3.974.694 faits constatés**, l'année 2003 a connu une baisse de **3,38 %** des crimes et délits, après la hausse de **1,28 %** intervenue en 2002. Cette baisse représente 139 188 faits. La délinquance est ainsi repassée sous la barre symbolique des quatre millions de crimes et délits constatés franchie en 2001.

De 1998 à 2002, les chiffres de la criminalité avaient enregistré une hausse de 15,4 %, étant précisé que la relative stabilité de la délinquance en 2002 était due aux seuls bons résultats du second semestre.

### Evolution décennale de la criminalité en France

Années	Nombre de crimes et délits	Evolution en %	Taux pour 1000 habitants
1992	3.830.996	+ 2,32	67
1993	3.881.894	+ 1,33	67
1994	3.919.008	+ 0,96	67
1995	3.665.320	- 6,47	63
1996	3.559.617	- 2,88	61
1997	3.493.442	- 1,86	60
1998	3.565.525	+ 2,06	61
1999	3.567.864	+ 0,07	61
2000	3.771.849	+ 5,72	64
2001	4.061.792	+ 7,69	69
2002	4.113.882	+ 1,28	69
2003	3.974.694	- 3,38	67

*Données communiquées par le ministère de l'Intérieur*

On rappellera que, sur longue période, les chiffres de la criminalité ont été **multipliés par plus de 6 depuis 1950**, la croissance ayant été constante depuis cette date, à des rythmes plus ou moins élevés, avec néanmoins un premier retournement de tendance de 1984 à 1988, et un autre de moindre ampleur de 1994 à 1997. Le seuil de 1 million d'infractions a été atteint en 1969, celui de 2 millions en 1977 et celui de 3 millions en 1982.

## 2. Des caractéristiques de la délinquance en évolution en 2003

### Les catégories d'infractions en 2003

Catégorie	Faits constatés	% du total
Vols	2.380 770	59,89 %
Infractions économiques et financières	349 473	8,79 %
Atteintes aux personnes	325 697	8,20 %
Autres infractions (dont stupéfiants)	918 754	23,12 %
<b>Total</b>	<b>4.113.882</b>	<b>100 %</b>

*Données communiquées par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

**Les quatre grandes catégories d'infractions de « l'état statistique 4001 » qui compte 107 rubriques ont connu des variations importantes.**

**Les vols** ont baissé de **5,04 %** soit moins 126 257 faits. Ce résultat est imputable à la forte baisse des vols à la roulotte et d'accessoires sur véhicules immatriculés, des vols automobiles (-18,64 %) et des vols avec violences contre les particuliers et autres sur la voie publique.

**Les infractions économiques et financières** ont connu une baisse de **1,65 %** soit moins 5 869 faits. Les escroqueries, faux et usage de faux diminuent ainsi que les infractions à la législation sur les chèques. Toutefois, les fraudes à la carte de crédit ont augmenté de 10,64 % avec 50 138 faits.

**Les crimes et délits contre les personnes** ont enregistré une hausse de **7,30 %** soit plus 22 145 faits. Elle est principalement due à l'augmentation des coups et blessures volontaires (+7,68 %) et des menaces et chantages (+ 8,72 %). Entre 1994 et 2003, leur nombre a doublé.

Cette hausse doit toutefois être nuancée. D'une part, cette catégorie englobe les délits relatifs à la garde des mineurs et au non-versement de la pension alimentaire qui enregistrent une hausse supérieure à 5 % et représentent plus de 10 % des crimes et délits de cette catégorie. Il n'est pas certain que ces délits soient du même ordre que les violences contre les personnes. D'autre part, les vols avec violence ne sont pas comptabilisés dans cette catégorie. Or, ils sont en baisse et particulièrement les vols avec violence contre des particuliers sur la voie publique et autres lieux (- 4,80 % et 112 991 faits constatés).

**Les autres infractions** (stupéfiants, police des étrangers, destructions et dégradations de biens, délits divers) ont connu une baisse de **3,08 %** soit moins 29 207 faits. Cette catégorie a toujours crû depuis 1995. Les destructions de biens baissent de 8,14 % marquant ainsi un véritable retournement de tendance. A l'inverse, les infractions à la législation sur les

stupéfiants augmentent de 16,05 % soit 17 358 faits de plus. Cette hausse traduit tout autant l'évolution du phénomène que l'implication accrue des forces de sécurité intérieure.

Outre ces quatre catégories de l' « état statistique 4001 », d'autres grands aspects de la délinquance doivent être examinés.

**La délinquance de voie publique<sup>1</sup>**, qui est la plus visible et qui représente 53,03 % des faits constatés, a diminué fortement en 2003 de **8,98 %** soit moins 207 879 faits. Sur les dix dernières années, cette délinquance a diminué de 10,81 %. Cet agrégat regroupe les infractions qu'une présence policière efficace sur le terrain est susceptible de faire diminuer.

**La délinquance des mineurs est aussi en baisse.** En 2003, le nombre des mineurs mis en cause pour crimes et délits a légèrement diminué de 0,34 % soit 179 792 personnes au lieu de 180 382 en 2002. Cette année-là, **le nombre de mineurs mis en cause avait progressé de 1,90 %.**

Entre 1994 et 2001, **le nombre de mineurs mis en cause** est passé de 109 338 à 177 017. La part des mineurs dans le total des mis en cause s'est élevée ainsi à 21,2 % en 2001 contre 14,10 % en 1994. Elle n'était que de 10 % en 1970 et de 13,2 % en 1991.

En 2002, la part des mineurs dans le total des personnes mises en cause avait commencé à baisser légèrement à 19,89 %. En 2003, elle baisse à nouveau à 18,80 %. Sans parler d'une inversion de tendance durable et forte, il faut souligner ces premiers résultats encourageants malgré la hausse de 12 % au cours de l'année scolaire 2003-2004 des actes de violences signalés dans les établissements scolaires du second degré<sup>2</sup>.

On relève, par ailleurs, que la part des mineurs pour les faits de délinquance de voie publique est de nouveau en légère diminution : 34,43 % en 2003, contre 35,02 % en 2002 et 36,31 % en 2001.

---

<sup>1</sup> Cet agrégat regroupe les infractions suivantes : cambriolages, vols à la tire, vols d'automobiles, vols d'accessoires automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens (sauf incendies et attentats), vols avec violences et à main armée.

<sup>2</sup> Le ministère de l'éducation nationale a installé le logiciel Signa dans les établissements du second degré afin de recenser tous les actes de violences dans les collèges et lycées. 80 000 faits ont été ainsi recensés. Toutefois, tous les établissements n'alimentent pas encore ce recueil statistique et la hausse du nombre de faits recensés s'explique pour partie par le plus grand nombre d'établissements participants.

### **3. Une efficacité accrue des forces de sécurité intérieure pour mettre fin à une relative impunité**

**Le taux d'élucidation** des crimes et délits est un bon indice de l'efficacité des services de sécurité.

Au cours de la décennie, le taux d'élucidation de la criminalité est passé de 36,8 % en 1991 à 24,92 % en 2001. Toutefois, en 2002, ce taux s'est redressé en milieu d'année pour s'établir à 26,27 %. Ce redressement s'est poursuivi **en 2003** puisque ce taux s'établit désormais à **28,83 %**. Il demeure toujours très différent selon la nature des infractions<sup>1</sup>.

Un autre bon indice de l'efficacité des services est **le nombre d'infractions révélées par l'action des services**. En 2003, le nombre de ces infractions a cru de 19,36 % témoignant ainsi du travail d'initiative des forces de sécurité intérieure. Cette hausse intervient alors même que le nombre total de crimes et délits constatés a diminué en 2003, soulignant ainsi la performance des services.

D'autres indices permettent de mesurer l'activité des services : + 11,9 % de personnes placées en garde à vue, + 5,5 % de personnes mises en cause.

### **4. Des résultats encore plus encourageants au premier semestre 2004**

Au **premier semestre 2004**, avec 1 926 733 crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie en France métropolitaine, la délinquance a diminué de **3,74 %** soit moins 74 864 faits par rapport au premier semestre 2003. Sur dix mois, la baisse atteint même 4,52 %.

A l'exception de la catégorie **des crimes et délits contre les personnes (+6,85 %)**, les trois autres grandes catégories d'infractions de l'« état statistique 4001 » sont orientées à la baisse.

Un point noir réside dans **la hausse de la délinquance des mineurs** avec + 3,76 % de mineurs mis en cause au cours de ce semestre soulignant ainsi la fragilité des résultats obtenus en la matière en 2002 et 2003.

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, en 2003, 81,26 % des homicides, 74,85 % des viols, 58,02 % des infractions économiques et financières, 13,22 % des vols avec violences sans arme à feu, 8,39 % des vols d'automobiles, 5,57 % des vols à la roulotte et des vols d'accessoires, 3,73 % des vols à la tire sont élucidés contre 10,95 % des vols.

**La délinquance de voie publique** enregistre une nouvelle baisse de 8,47 %, sa part dans l'ensemble de la délinquance reculant à 51,14 %. Surtout, le taux d'élucidation de ces infractions croît de 10 %.

Plus globalement, **le taux d'élucidation atteint 31,52 %** contre 28,15 % au premier semestre 2003.

**Les résultats obtenus sont assez proches en zone police comme en zone gendarmerie.** Leurs parts respectives dans la délinquance totale restent stables autour de 71,3 % et 28,7 % des faits constatés. De même, les indices d'activité (taux d'élucidation, infractions révélées) évoluent de façon similaire. Cela témoigne de la mobilisation conjointe des deux principales composantes des forces de sécurité intérieure.

Ces succès sont extrêmement encourageants, mais ne doivent pas laisser croire que l'objectif d'une baisse de 20 % de la délinquance par rapport à son niveau du début 2002, fixé en septembre dernier par le Premier ministre dans son Agenda 2006, est acquis. Pour y parvenir, l'effort financier et réformateur ne doit pas être relâché.

## **5. La réforme de la mesure de la délinquance**

Publiés mensuellement, les chiffres de la délinquance sont l'objet d'une réflexion.

Votre rapporteur a souligné les années précédentes le décalage existant entre les statistiques officielles et la réalité de la délinquance subie par les citoyens, ainsi que l'ont fait ressortir certaines enquêtes de victimation<sup>1</sup>.

Le ministre de l'intérieur souhaite continuer à se référer aux statistiques actuelles résultant de la tenue de « l'état 4001 » afin de ne pas être accusé de « casser le thermomètre ».

Toutefois, **l'Observatoire national de la délinquance**, dont le Conseil d'orientation est installé depuis le 4 novembre 2003, a commencé ses travaux. Votre rapporteur, ainsi que notre collègue Jacques Mahéas en sont membres. Rattaché à l'Institut national des hautes études de la sécurité (INHES)<sup>2</sup>, il a pour mission de recueillir les données statistiques relatives à la

---

<sup>1</sup> Une enquête conduite en 1999 par l'IHESI avait fait ressortir l'importance du « chiffre noir » de la délinquance, dans la mesure où elle avait comptabilisé cinq fois plus d'infractions subies par les citoyens que d'infractions déclarées aux autorités de police.

<sup>2</sup> Cet établissement public administratif créé par le décret n° 2004-750 du 27 juillet 2004 succède à l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI). Doté d'un budget de 4 077 847 euros en loi de finances pour 2004, cet institut disposerait d'un budget de 4 450 547 euros pour 2005. Au 1<sup>er</sup> septembre 2004, l'observatoire comptait cinq personnels. Deux autres fonctionnaires devraient renforcer prochainement ses effectifs.

délinquance auprès de tout organisme public ou privé, de les exploiter, de développer des indicateurs et d'organiser la communication de ces données. Cet observatoire a donc pour tâche de mesurer la délinquance sous toutes ses formes, « l'état 4001 » n'ayant vocation qu'à mesurer l'activité des services de police et de gendarmerie. A ces fins, il développera de nombreux partenariats, notamment avec les assureurs, les entreprises de transports, la grande distribution ou les médecins. Par ailleurs, l'observatoire national de la délinquance devrait aider les collectivités locales désireuses de mettre en place des observatoires locaux de la délinquance.

**Au cours de cette première année d'activité, l'observatoire a décidé de se concentrer sur la collecte des données** afin de dresser un inventaire exhaustif des sources disponibles. Dans le domaine de la délinquance, il existe souvent plusieurs chiffres pour rendre compte d'un phénomène. Ainsi, en matière de cambriolages, il existe trois chiffres différents : les faits constatés par la police et la gendarmerie, les chiffres des assureurs, les enquêtes de victimation. Si les trois sources fournissent des évolutions concordantes, il est alors possible de se prononcer scientifiquement sur la tendance ou les mutations de ce type de délinquance. Des réflexions sont ainsi engagées sur la mesure des atteintes aux personnes, « l'état 4001 » apparaissant peu satisfaisant sur ce point.

Enfin, comme les années précédentes, votre rapporteur souhaite que soient étudiés les moyens d'assurer un **continuum entre les statistiques des forces de sécurité et celles de la justice**. A cet égard, peu de progrès semblent avoir été réalisés depuis un an. L'évaluation de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble de la chaîne répressive en souffre.

## ***B. LA POURSUITE DES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ***

La loi du 29 août 2002 (LOPSI) a fixé les nouvelles orientations de la politique de sécurité intérieure. Sans attendre, le gouvernement a entrepris de les mettre en œuvre avec détermination.

La quasi-totalité du volet législatif de la LOPSI est mise en place, notamment avec les lois n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (LSI), n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité et n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière. Ces textes donnent aux forces de sécurité intérieure les moyens juridiques qui leur faisaient défaut pour lutter efficacement contre la délinquance.

L'année 2004 a vu le développement, la consolidation, voire l'achèvement des réformes engagées il y a deux ans.

## **1. L'ancrage progressif de la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité au niveau local**

**Concernant les instances étatiques de décision**, les orientations de la politique de sécurité définies, au niveau national, par le **Conseil de sécurité intérieure** (CSI) sous la présidence du chef de l'État et le ministre chargé de la sécurité intérieure sont déclinées à l'échelon local par **les conférences départementales de sécurité** créées par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

Aux termes de ce décret, la conférence départementale de sécurité est présidée conjointement par le préfet et le procureur de la République (un procureur de la République désigné par le procureur général en cas de pluralité de tribunaux de grande instance). Elle se réunit au moins une fois par trimestre. **Dispositif à vocation opérationnelle**, elle a un rôle de décision, de coordination et d'évaluation des politiques. Elle pilote notamment le Groupe d'intervention régional (GIR). Elle assure la cohérence de l'action des services de l'État. Les premières évaluations indiquent que ces conférences fonctionnent assez bien et traduisent la mobilisation de tous les services de l'Etat.

**Concernant les instances associant les élus locaux**, les premières évaluations sont moins probantes.

**Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)** sont destinés à assurer, selon les termes de la LOPSI, « *l'ancrage des forces de sécurité dans la démocratie locale* ». Ces conseils conduisent, en matière de prévention de la délinquance, une action de proximité en coordination avec **le conseil départemental de prévention**. Ces conseils ont tous les deux été institués par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

**Au 1<sup>er</sup> août 2004, 716 CLSPD étaient créés dont 612 installés. 28% d'entre eux étaient intercommunaux.**

La cellule interministérielle d'animation et de suivi des contrats locaux de sécurité a effectué une enquête afin d'évaluer ces structures nouvelles.

Cette étude s'attache à la situation au 15 novembre 2003. 553 CLSPD avaient été alors créés dont 424 installés et ils couvraient une population de 20,4 millions d'habitants. Sur les 424 CLSPD installés, 224 disposaient d'une formation restreinte à vocation plus opérationnelle que la formation plénière. Les règlements des CLSPD installés prévoyaient en moyenne cinq réunions par an toutes formations confondues.

Les premières évaluations indiquent que la formation restreinte est l'échelon pertinent pour un fonctionnement utile des CLSPD au plus près du terrain. Elle peut faciliter la résolution des problèmes courants de délinquance. Surtout, elle organise un véritable échange entre les acteurs locaux, ce que ne permet pas la formation plénière en raison du nombre des participants.

Dans 205 CLSPD, des groupes thématiques de travail ont été créés. Les principaux thèmes retenus sont la délinquance des mineurs, l'urbanisme et la tranquillité publique, la toxicomanie et la sécurisation des espaces et transports publics.

136 CLSPD ont mis en place des indicateurs ou des procédures d'évaluation. Cependant, les techniques d'évaluation ne sont pas encore suffisamment acquises dans l'ensemble. Le recours à des consultants spécialisés est souvent nécessaire.

Plus généralement, si les structures institutionnelles se développent, elles aboutissent difficilement à des projets concrets. Le travail de coordination et de partage de l'information doit être sans doute poursuivi avant que des plans et des actions opérationnels soient mis en oeuvre dans le cadre des CLSPD.

Enfin, sur les 553 CLSPD créés, 334 ont un contrat local de sécurité. Toutefois, il n'y a pas toujours concordance entre les territoires des CLSPD associant plusieurs communes et les contrats locaux de sécurité. Dans une dizaine de cas, les communes ont gardé leur CLS communal tout en adhérant à un CLSPD associant plusieurs communes.

L'action des **conseils départementaux de prévention**<sup>1</sup> est, elle, beaucoup moins satisfaisante. Comptant un nombre élevé de participants, ce sont des lieux de compte-rendu de l'action des différents intervenants, plutôt que des lieux de débat. La formulation de propositions innovantes et l'échange d'expériences n'y trouvent pas leur place. Il faut également observer que l'engagement des départements dans le travail de cette instance est très inégal.

---

<sup>1</sup> Un conseil départemental de prévention est obligatoirement créé dans chaque département, sous la présidence du préfet. Le président du conseil général et le procureur de la République en sont vice-présidents. Il comprend en outre des magistrats, des présidents de CLSPD, des personnalités qualifiées, des représentants des administrations. Destinataire chaque année d'un rapport sur l'état de la délinquance dans le département qui lui est adressé par la conférence départementale de sécurité, il fait toute proposition et encourage les initiatives en matière de prévention et d'aide aux victimes, ainsi que pour la mise en œuvre des travaux d'intérêt général dans le département.

## **2. La recherche d'une véritable synergie entre l'ensemble des services de l'État**

La volonté du Gouvernement est de faire travailler ensemble les forces de sécurité. Cette orientation s'était déjà traduite dans le décret d'attribution du ministère de l'intérieur<sup>1</sup> et par la création des groupes d'intervention régionaux en 2002. Cette mise en commun des moyens est un des grands axes de la LOPSI et de la LSI.

- **Les bons résultats des groupes d'intervention régionaux (GIR)**

Vingt neuf groupes ont été constitués en métropole depuis juin 2002<sup>2</sup>. Ces unités sont rattachées, pour 19 d'entre elles, à un service régional de police judiciaire et, pour les dix autres, à une section de recherche de la gendarmerie nationale. Les structures permanentes de chaque GIR comprennent de 6 à 10 personnes et les personnels-ressources<sup>3</sup> oscillent entre 30 et 100 membres. Au total, 287 fonctionnaires et militaires ont été mis pour emploi opérationnel auprès des GIR et 1 398 personnels-ressources participent au dispositif en cas de besoin.

**L'évaluation de l'activité des GIR est très positive tant sur le plan quantitatif que qualitatif.**

**Ils ont participé à 1 038 opérations à caractère judiciaire et administratif depuis juin 2002 (491 opérations à l'été 2003).** Elles ont donné lieu à l'interpellation et au placement en garde-à-vue de 8 080 personnes dont 2 293 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt.

Les infractions liées aux stupéfiants représentent plus d'un tiers des arrestations. A ces occasions, 886 armes ont été saisies ainsi que 761 véhicules et plus de 9,8 millions d'euros provenant des différents trafics révélés. Parallèlement, en plus des infractions au code du travail et aux règles

---

<sup>1</sup> L'article 3 du décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 prévoit que, pour l'exercice de ses fonctions, le ministre de la sécurité intérieure est **responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale**. Toutefois, il définit ses missions, les conditions de leur accomplissement ainsi que les modalités d'organisation qui en résultent « en concertation » avec le ministre de la défense. L'article 4 du décret du 15 mai 2002 prévoit également que le ministre de la sécurité intérieure peut faire appel aux directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des impôts et des douanes et droits indirects. Enfin, l'article premier du projet de loi sur la sécurité intérieure tire les conséquences dans le cadre départemental de ce décret d'attribution en donnant au **préfet un pouvoir de direction sur l'action des services de police et de gendarmerie nationales** en matière d'ordre public et de police administrative. Il prévoit également que le préfet s'assure en tant que de besoin du concours des services déconcentrés de la douane et d'autres services relevant des ministères des finances et de l'emploi.

<sup>2</sup> Dans la région parisienne, un GIR est créé par département de la petite ou grande couronne, Paris étant exclu du dispositif. Outre-mer, toute latitude est laissée aux préfets ou aux autorités pour adapter les dispositions de la circulaire.

<sup>3</sup> Il s'agit de personnels pouvant être appelés ponctuellement en renfort par chaque GIR.

d'hygiène et de sécurité constatées, l'action des GIR a donné lieu à 1 195 propositions de vérifications fiscales et à 701 enquêtes douanières.

Les GIR ont surtout fait naître **une démarche interministérielle innovante** qu'il convient d'approfondir. Les GIR sont mis à la disposition des structures de police et de gendarmerie engagées quotidiennement dans la lutte contre la petite et moyenne délinquance afin de leur fournir des outils pluridisciplinaires pour capter les profits générés et jusqu'à présent recyclés en toute impunité.

- **La mise en place de la police des transports en Ile-de-France**

L'article 2 de la loi pour la sécurité intérieure confie au préfet de police la coordination des forces de la police et de la gendarmerie nationales concourant à la sécurité sur l'ensemble du réseau de transports par voie ferrée en Ile-de-France. Un pôle de commandement opérationnel unique intégrant les services de sécurité de l'Etat, spécialisés ou généralistes, et les services de sécurité de la RATP et de la SNCF a été créé le 1er janvier 2003.

A la suite de la publication le 2 octobre 2003 d'un décret en Conseil d'Etat, le service de protection et de surveillance des réseaux ferrés parisiens de la direction de la police urbaine de proximité (DPUP) et la brigade des chemins de fer de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) ont fusionné pour créer le **service régional de la police des transports (SRPT)**. Ce regroupement s'accompagne de nouveaux effectifs, ainsi que de nouveaux équipements. Disposant de 900 policiers en 2003, cette nouvelle police régionale des transports comptait 1 100 policiers en septembre. A terme, les effectifs devraient s'élever à 1 300 dans le courant de l'année 2005.

Une nouvelle salle de commandement, dédiées aux liaisons opérationnelles dans les transports, permettant d'assurer en permanence et en temps réel les échanges entre la RATP, la SNCF et les centres d'information et de commandement des directions départementales de la sécurité publique sera livrée en 2005.

Deux autres programmes d'investissement associant l'Etat et la région Ile-de-France sont en cours : l'extension du réseau radio ACROPOL à l'ensemble du réseau ferré souterrain d'Ile-de-France et l'augmentation du nombre de caméras de vidéosurveillance dans les gares, les stations et les rames des réseaux RATP et SNCF.

**Ces moyens renforcés devraient permettre de porter à 150 le nombre de patrouilles sur 24 heures, soit un triplement en deux ans.** Depuis le milieu de l'année 2003, une brigade de nuit forte de 90 policiers assure une présence continue sur les lignes où l'insécurité est la plus forte. Plus d'un millier de trains est sécurisé chaque jour.

Les résultats sont très bons. La baisse de la délinquance en 2003 s'est poursuivie sur les sept premiers mois de l'année 2004. **Sur toute cette période, les faits constatés ont baissé de 19,3 %.**

- **Le rapprochement des moyens de la police et de la gendarmerie nationales**

Conformément à la LOPSI qui prévoit la mise en commun de certains moyens logistiques de la police et de la gendarmerie nationales, pouvant se traduire par la passation de marchés publics communs ou une utilisation commune des moyens d'entretien automobile ainsi que le développement de formations communes, la mutualisation des moyens s'étend. A ces fins, **le conseil de l'équipement et de la logistique<sup>1</sup>** a été réactivé.

**Concernant la mise en oeuvre des grands fichiers de police**, les rapprochements se poursuivent selon une démarche intégrée. Qu'il s'agisse de l'élaboration du cadre réglementaire des nouvelles applications ou de l'élargissement des accès réciproques aux fichiers de police judiciaire par les personnels de police et de gendarmerie, la gendarmerie nationale est désormais associé très en amont. C'est selon cette méthode qu'a été élaboré puis validé le 16 juillet 2003 le **plan stratégique des systèmes d'information et de communication du ministère**.

Certains fichiers restent propres à chaque institution et ne sont pas consultables par l'autre.

Ainsi, le système de traitement des infractions constatées (STIC) géré par la police nationale n'est pas compatible techniquement avec son homologue de la gendarmerie nationale, le système JUDEX. L'article 21 de la loi pour la sécurité intérieure donne désormais une base législative à ces fichiers et en prévoit la consultation par l'ensemble des personnels habilités de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que par les douaniers dotés de pouvoirs de police judiciaire. Les textes d'application sont en cours d'élaboration et devraient prévoir l'alimentation réciproque des deux systèmes. Des expérimentations sont en cours, notamment dans le Rhône. Au cours de son audition par la commission, le ministre de l'intérieur a indiqué que la fusion des deux systèmes était envisagée pour 2006.

Dans le cadre du plan stratégique précité, depuis le début 2004, l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale dispose d'une version du fichier « Système de traitement unique des produits stupéfiants » (STUPS) de la police et il pourra l'alimenter et le consulter en temps réel à compter du début 2005.

---

<sup>1</sup> Ce conseil a été créé par le décret n° 96-828 du 19 septembre 1996 relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police nationale et la gendarmerie nationale. Il examine les possibilités de coopération et de mutualisation des moyens.

**Concernant le système de communication Acropol**, son déploiement devrait se poursuivre jusqu'à fin 2006. Pour y parvenir, l'achèvement de la construction du réseau Acropol a été confié à EADS par un marché conclu le 28 février 2004. Le réseau appartiendra à EADS et un mécanisme de location de droit d'usage du réseau sur neuf ans, avec une option d'achat à terme, permettra d'étaler la charge budgétaire pour l'Etat.

L'inter-opérabilité des systèmes Acropol (police) et Rubis (gendarmerie) progresse à mesure que de nouveaux services sont équipés de valises de reboyclages et d'interfaces comme cela est déjà le cas pour les GIR ou bien en Corse et en Picardie. En outre, la gendarmerie mobile et la garde républicaine ne disposant pas du réseau Rubis et leurs systèmes de communication étant obsolètes (systèmes analogiques Cristal et Corail), ces unités seront accueillies directement sur le réseau Acropol. Le coût de ce projet, financé sur le budget de la gendarmerie, est évalué à 22 millions d'euros.

**Concernant l'organisation des services**, il convient de noter la création en 2004 de deux offices centraux rattachés, pour la première fois, à la direction de la gendarmerie et non à la direction centrale de la police judiciaire : l'office central de lutte contre la délinquance itinérante et l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement.

### **3. La poursuite de la réorganisation territoriale de la police et de la gendarmerie nationales**

Réaffirmé par la LOPSI du 29 août 2002 et attendu depuis la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité du 21 janvier 1995, le nécessaire redéploiement des zones de compétence de la police et de la gendarmerie a été entamé depuis novembre 2002.

En 2003, 29 départements auront été concernés par ce redéploiement, 32 le seront en 2004, dont 19 l'ont été au cours du premier semestre. Au total, sur ces deux années, il résulte de la fermeture de circonscriptions de sécurité publique un potentiel de 1 481 policiers redéployables. Concomitamment, la création et l'extension de circonscriptions de sécurité publique ont nécessité 1 782 policiers supplémentaires.

En 2005 et 2006, 48 communes devraient être transférées en zone de police représentant 250 840 habitants et 25 communes en zone de gendarmerie représentant 211 871 habitants.

**Au total, l'ensemble du redéploiement concernera 65 départements de métropole et d'outre-mer et 332 communes représentant 1 752 074 habitants.** 217 d'entre elles seront confiées à la police nationale, soit 969 365 habitants, et 115 à la gendarmerie nationale, soit 782 709 habitants. Les circonscriptions de sécurité publique étendues, confiées

à la police nationale, recevront le renfort de 2172 policiers, dont 1765 proviendront des zones transférées à la gendarmerie. Dans les secteurs relevant de la gendarmerie, 2894 emplois seront créés, dont 1782 proviendront des zones transférées à la police nationale.

Au sein de la gendarmerie, ce redéploiement s'effectue conjointement à la création des communautés de brigades.

#### 4. Le renforcement des moyens de la police scientifique

Le **fichier national des empreintes génétiques (FNAEG)** poursuit sa montée en puissance<sup>1</sup>. Un plan stratégique a été élaboré reposant sur une approche globale de sensibilisation et d'information des personnels et de mise à niveau des équipements.

Au 31 décembre 2002, le fichier contenait moins de 4 500 profils génétiques. Au 31 décembre 2003, il en comptait environ 17 000 et avait permis 82 rapprochements. Au 30 juillet 2004, 33 522 génotypes avaient été traités par le FNAEG et 286 rapprochement réalisés. Les estimations pour les quatre prochaines années sont exponentielles :

Différentes rubriques/Années	2005	2006	2007	2008
Détenus condamnés	5000	5000	5000	5000
Mis en cause enregistrés	255 000	395 000	400 000	390 000
Traces enregistrées	26 000	40 000	40 000	45 000

Annoncée depuis deux ans, la création de l'**Institut national de police scientifique** prévu par la loi relative à la sécurité quotidienne est effective depuis la parution du décret n° 2004-1211 du 9 novembre 2004. Cet établissement public, destiné à regrouper les laboratoires interrégionaux de police judiciaire, le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police et le service central des laboratoires, devrait permettre une plus grande souplesse de gestion et faciliter l'acquisition d'équipements de haute technologie en mutualisant les moyens.

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 29 de la loi pour la sécurité intérieure, le décret n° 2004-470 du 25 mai 2004 modifiant le code de procédure pénale et relatif au fichier national automatisé des empreintes génétiques est paru au Journal officiel du 2 juin 2004. Il précise le fonctionnement du fichier et notamment la durée de conservation des informations enregistrées fixée dans la majorité des cas à quarante ans.

De tels rapprochements devraient également être envisagés avec les moyens de la police scientifique de la gendarmerie nationale, notamment l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale.

## 5. Une utilisation plus rationnelle des compétences

- **Le recentrage des policiers et des gendarmes sur des missions liées à la sécurité**

Affiché par la LOPSI, cet objectif répond à un double souci d'efficacité opérationnelle et de bonne gestion budgétaire. Il se traduit à nouveau en 2005 par le recrutement d'agents administratifs et la suppression de « tâches indues ».

La police française est notoirement sous-administrée par rapport aux polices des autres pays européens. Elle comporte en effet moins de 10 % de personnels administratifs contre 20 % aux Pays-Bas et plus de 30 % en Grande-Bretagne par exemple. En outre, **la rémunération d'un fonctionnaire de police actif occupant un emploi administratif est, à grade équivalent, 30 % supérieure à celle d'un administratif.**

La LOPSI prévoit sur cinq ans le recrutement de 2 000 emplois de cadre administratif, technique et scientifique. Sur 2003 et 2004, 1 160 ont été créés. Le PLF pour 2005 prolonge l'effort avec la création de 500 de ces emplois. Votre commission estime néanmoins qu'il faut aller plus loin et plus vite en ce domaine et réfléchir aux moyens de valoriser ces personnels.

**Les tâches ne relevant pas de la surveillance et de la sécurisation de la voie publique et pouvant être considérées comme « indues » relèvent de cinq domaines** : les gardes statiques permanentes ou temporaires, les concours apportées à la justice, la garde et le rapatriement des ressortissants étrangers en situation irrégulière, les tâches administratives réalisées au profit d'autres administrations, les escortes des transports exceptionnels.

Les résultats obtenus sont à peu près nuls jusqu'à présent. En 2002, l'ensemble de ces missions représentaient l'équivalent de 3247 postes de fonctionnaires actifs pour la direction centrale de la sécurité publique<sup>1</sup>. Ce bilan n'a pratiquement pas évolué en 2003. Au cours de son audition, le ministre de l'intérieur a admis qu'il s'agissait d'une question récurrente difficile. Concernant les transfèrements, il a douté que la solution puisse consister à créer un service spécialisé étant donné l'extrême dispersion de cette tâche sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>1</sup> Chiffre hors préfecture de police. A Paris, quelques résultats ont été obtenus depuis 2002 avec la création de l'Unité mobile de protection et d'intervention (UMIP) qui s'est substituée à une partie des gardes statiques et a permis de redéployer sur la voie publique près de 380 policiers.

Une réflexion se poursuit avec le ministère de la justice sur la possibilité de confier les **extractions et le transfèrement des détenus** ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés à l'administration pénitentiaire. A défaut d'accord jusqu'à présent sur une nouvelle répartition des tâches, il sera malgré tout créé **huit unités hospitalières de soins interrégionales (UHSI) implantées en centre hospitalier universitaire, destinés à concentrer l'ensemble des hospitalisations des détenus**, en dehors des situations d'urgence. Cela devrait rationaliser l'organisation des escortes et des gardes pour les policiers et gendarmes.

Enfin, votre rapporteur regrette vivement que la possibilité offerte par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration de délocaliser les audiences devant le juge des libertés et de la détention des étrangers maintenus en rétention ou placés en zone d'attente dans des salles d'audience situées à proximité des zones d'attente ou des centres de rétention administrative n'ait pas encore été utilisée. Cette délocalisation doit permettre de faire l'économie de nombreux fonctionnaires actifs actuellement affectés au transfèrement des étrangers. L'esprit de la loi tel qu'il ressort des débats parlementaires n'est pas respecté. De la même manière, le recours à la visioconférence reste trop marginal et exceptionnel.

- **La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles**

En application de la LOPSI, la doctrine d'emploi des forces mobiles a été redéfinie et formalisée par l'instruction commune d'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale du 30 octobre 2002. L'emploi des forces mobiles est désormais déconcentré au niveau des zones de défense. Ces forces peuvent concourir aux missions de sécurité générale en appuyant les services territoriaux de la police et de la gendarmerie de leur zone d'implantation dans la mesure où la mission du maintien de l'ordre le permet.

En 2003, le ministère de l'intérieur évaluait à environ 5000 hommes à temps plein la contribution des forces mobiles aux missions de sécurité publique. Au cours des sept premiers mois de l'année 2004, cette contribution s'est accrue d'environ 15 %. Les évaluations indiquent une baisse plus marquée de la délinquance dans les secteurs ayant bénéficié de la présence de renforts mobiles. Par ailleurs, le dispositif semble apprécié des responsables locaux et des personnels.

Enfin, les progrès du contrôle de gestion ont permis de réduire sensiblement les heures supplémentaires de 22 % au premier semestre 2004.

- **La création d'une réserve civile de la police**

Tous les textes réglementaires nécessaires à la mise en place de la réserve civile créée par la loi pour la sécurité intérieure sont parus au cours de

la session 2003-2004. Trois millions d'euros étaient provisionnés en loi de finances pour 2004. **Depuis juin 2004, 953 000 euros ont été engagés au titre de l'indemnité journalière de réserve. La réserve a déjà fait la preuve de son utilité et de son efficacité à l'occasion de la commémoration du Débarquement du 6 juin 1944 et de la visite du Pape à Lourdes.**

## **II. LA RÉFORME DES CORPS ET CARRIÈRES DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : UNE GESTION MODERNE DES RESSOURCES HUMAINES**

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 avait initié une première réforme des corps et carrières tournée vers un renforcement de l'efficacité opérationnelle de la police nationale. Elle n'a été mise en oeuvre que partiellement, le processus s'essouffant rapidement au bout de deux ans. Le repyramidage des grades destiné à redéfinir les fonctions et responsabilités et à accroître l'encadrement sur le terrain n'a concerné que le corps de commandement et d'encadrement (lieutenants, capitaines, commandants) dont les effectifs budgétaires sont passés de 18 209 en 1996 à 15 920 en 2000. Les effectifs des deux autres corps de personnels dits « actifs » ont été stabilisés, seul le nombre d'adjoints de sécurité augmentant. Quant à l'autre grand axe de cette réforme, le remplacement des personnels actifs affectés à des tâches non opérationnelles par des personnels administratifs, il est resté à peu près lettre morte jusqu'en 2002<sup>1</sup>.

La LOPSI a repris plusieurs des objectifs de la LOPS de 1995. La réduction des charges administratives des personnels « actifs » et l'augmentation du nombre d'agents ayant la qualification d'officier de police judiciaire, notamment dans le corps de maîtrise et d'application (gardiens de la paix, brigadiers, brigadiers-chefs, brigadiers-majors) sont au nombre des objectifs fixés en annexe de la LOPSI. En 2003, 1 000 emplois administratifs avaient été créés sur les 2 000 emplois de ce type prévus par la LOPSI. Par ailleurs, la qualification d'OPJ fut attribuée à 2000 agents supplémentaires des corps de maîtrise et d'application. En outre, 378 emplois d'officiers (corps de commandement et d'encadrement) avaient été transformés en emplois du corps de maîtrise et d'application dans la continuité de la LOPS de 1995.

Toutefois, il est apparu nécessaire de refonder la réforme des corps et carrières dans un cadre nouveau et réactualisé par rapport à 1995. La LOPSI a certes relancé le processus, mais sans un échéancier précis ni une vision globale de la réforme. En outre, réaliser cette réforme d'ici 2007 semblait impossible.

---

<sup>1</sup> La LOPS du 21 janvier 1995 prévoyait la création de 5 000 emplois administratifs et techniques. Or, sur la période 1995-2000, seulement 1000 emplois ont été créés.

Aussi, des discussions se sont engagées au sein de la police et de la gendarmerie. Menées simultanément, elles ont abouti à deux projets de réforme convergents qui rapprochent les pyramides hiérarchiques, le management, les régimes indiciaries et les règles d'avancement des deux principales composantes des forces de sécurité intérieure. Pour la police, le ministre et la quasi-totalité des organisations syndicales ont signé le protocole d'accord sur les corps et carrières du 17 juin 2004. Pour la gendarmerie nationale, la Direction générale de la gendarmerie a élaboré le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). Les deux réformes seront mises en oeuvre de 2004 à 2012. Elles seront financées jusqu'en 2007 sur les crédits prévus dans le cadre de la LOPSI.

Votre rapporteur s'attachera ci-après plus spécifiquement à la réforme des corps et carrières dans la police.

#### ***A. UNE NOUVELLE ORGANISATION HIÉRARCHIQUE ET UNE REDÉFINITION DES FONCTIONNALITÉS***

##### **1. Une nomenclature des postes rénovée**

Le corps de conception et de direction (commissaires et contrôleurs généraux) se concentrera sur les missions d'élaboration et de mise en oeuvre des doctrines d'emploi et de direction des services. Il lui reviendra de tirer toutes les conséquences de la loi organique relative aux lois de finances et de la culture de gestion, notamment en développant une gestion par objectifs afin d'optimiser les résultats en fonction des moyens attribués.

**Dans le domaine opérationnel**, les missions des deux corps concernés sont mieux distingués.

Le corps de commandement et d'encadrement assurera le commandement opérationnel des services et des fonctions d'expertise supérieure en matière de police. Les officiers pourront exercer des fonctions de direction de certains services. A terme, les postes aux plus fortes responsabilités pourraient être regroupés dans un statut d'emploi propre.

Le corps de maîtrise et d'application exercera pleinement ses responsabilités actuelles. Les brigadiers-chefs et les brigadiers-majors doivent s'affirmer comme le premier niveau d'autorité pour diriger l'équipe de base, voire des petits services autonomes. Ils organiseront également le temps de travail et auront une capacité d'initiative sur le terrain.

Dans le domaine administratif et technique, ces emplois seront revalorisés. La culture de gestion ne peut se passer d'une structure

administrative forte. Le positionnement des fonctions administratives et de soutien dépendra de leur place dans l'organigramme et non de l'appartenance à un corps particulier. Donc, la fonction et non le grade définira le niveau d'autorité sur les personnels de la structure. Les fonctionnaires de la catégorie A auront notamment une vraie autorité hiérarchique et fonctionnelle sur la direction administrative des services.

Cette redéfinition des fonctions et des niveaux de responsabilité des différents corps et grades implique la réalisation d'une nomenclature précise de tous les postes afin de vérifier que chaque fonctionnaire est affecté à un poste correspondant bien à son corps. Seront notamment identifiés l'ensemble des postes à caractère administratif et technique afin que plus aucun personnel dit « actif » n'occupe de telles fonctions.

## **2. Le repyramidage hiérarchique**

A la suite de leur redéfinition, les postes seront reventilés entre les corps.

L'effectif budgétaire optimal du corps de conception et de direction devrait passer de 2030 en 2004 à 1600 au plus en 2012. L'effectif du corps de commandement et d'encadrement passerait lui de 15 000 à 9 000 au plus.

Cette déflation des deux corps supérieurs se réalisera au bénéfice du corps de maîtrise et d'application et du corps des personnels administratifs, techniques et scientifiques par transformation d'emplois. Les créations d'emplois au titre de la LOPSI leur profiteront également. Les gradés et gardiens passeraient ainsi de 100 644 en 2004 à environ 108 000 en 2012. Quant aux agents administratifs et techniques, ils passeraient de 15 799 à environ 18 000 en 2012. Le protocole laisse toutefois ouverte la possibilité de modifier cette répartition selon les résultats de la nouvelle nomenclature des postes. Les postes administratifs, techniques et scientifiques pourraient ainsi représenter une plus grande part des emplois créés.

Au sein même du corps de maîtrise et d'application, l'équilibre des grades sera modifié. Un nouveau grade de brigadier est créé, les actuels brigadiers devenant brigadiers-chefs. Le projet de décret fixant le statut de ce nouveau grade a été validé par le comité technique paritaire. Les gradés et gardiens de la paix seraient ventilés de la façon suivante :

- 7 500 brigadiers-majors en 2012 contre 3 700 en 2004 ;
- 17 150 brigadiers-chefs (actuels brigadiers) en 2012 contre 17 250 en 2004 ;
- 25 000 brigadiers en 2012 contre 8 500 en 2005 ;
- 58 570 gardiens de la paix en 2012 contre 79 677 en 2004.

Au final, on passerait d'un pyramidage actuel de 80 % de gardiens et de 20 % de gradés à un pyramidage de 54 %-46 %.

### **3. La revalorisation indiciaire et indemnitaire**

Cette revalorisation est la conséquence nécessaire du nouveau pyramidage qui accroît le niveau de responsabilité ainsi que le niveau de qualification des personnels. Les grilles indiciaires seront notamment relevées. A titre d'exemple, les grilles des hauts fonctionnaires de la police seront identiques à celles des généraux de gendarmerie. Cette réforme s'étalera également jusqu'en 2012.

En 2004, la loi de finances traduisait déjà le protocole en cours d'élaboration et prévoyait 11,53 millions d'euros de revalorisation indemnitaire, dont 3,7 en faveur des personnels administratifs et techniques.

Pour 2005, le projet de loi de finances met en oeuvre la deuxième tranche du protocole. 3,5 millions d'euros sont ainsi inscrits au titre de la revalorisation indemnitaire des personnels administratifs, de telle sorte que l'alignement de leur régime indemnitaire sur celui des personnels administratifs du cadre national des préfectures soit maintenu. Concernant la revalorisation indiciaire des personnels actifs, le budget 2005 prévoit 13,62 millions d'euros, dont 10,95 pour le seul corps de maîtrise et d'application.

### **4. L'élévation du niveau de qualification.**

En formation initiale, le bac sera désormais exigé à partir de 2006 pour le recrutement des gardiens de la paix et bac+3 pour les officiers de police dès le concours 2005.

Le niveau de connaissance juridique dispensé au sein de la scolarité initiale sera plus élevé aussi bien pour les officiers de police que pour les gardiens et personnels administratifs. Les officiers de police auront ainsi l'attribution d'OPJ de droit en fin de scolarité. Les gardiens de la paix acquerront pour leur part les bases leur permettant d'obtenir plus facilement les qualifications professionnelles nécessaires pour être promu brigadier.

En formation continue, pour chaque avancement des formations adaptées seront prévues.

## ***B. UNE GESTION DYNAMIQUE DES HOMMES***

La réforme des corps et carrières offre de nouvelles possibilités pour motiver les personnels en reconnaissant mieux le professionnalisme, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière.

### **1. Des perspectives de carrière plus ouvertes**

Pour les gradés et les gardiens de la paix, le nouveau pyramidage (54% de gardiens-46 % de gradés) permettra des promotions plus rapides et plus massives en sus d'une grille indiciaire revalorisée.

Surtout, le passage d'un corps à l'autre sera facilité. L'accès interne au corps des commissaires et à celui des officiers pourra se faire par une voie d'accès professionnelle qui s'ajoutera au concours interne et au recrutement au choix. Le professionnalisme et les capacités démontrés primeront sur les connaissances universitaires. La sélection se fera sur dossier et à la suite d'un entretien à dominante professionnelle. Les pré-sélectionnés suivront un stage probatoire. Puis les reçus rejoindront les écoles de formation de la police correspondantes.

La répartition des postes aux concours d'officiers et de commissaires sera la suivante : 50 % par le concours externe, 20 % par le concours interne, 20 % par la voie d'accès professionnelle et 10 % au choix<sup>1</sup>.

Cette voie d'accès inédite devrait profiter à des fonctionnaires plus jeunes. En effet, pour en bénéficier et devenir officier de police, il suffira de quatre ans d'ancienneté dans le grade de brigadier, ce qui signifie qu'un membre du corps de maîtrise et d'application pourra être promu dans le corps des officiers après une ancienneté minimale de huit ans à partir de sa titularisation.

### **2. Récompenser les hommes**

Outre les promotions d'échelon ou de grade et les revalorisations indiciaires ou indemnitaires, l'attribution d'une prime au mérite est un des outils à la disposition de l'Etat pour récompenser les personnels et services les plus efficaces ou méritants.

Le protocole du 17 juin 2004 pérennise et revalorise la prime de résultats exceptionnels créée en 2004. En loi de finances pour 2004 une enveloppe de crédits de 5 millions d'euros avait été prévue pour l'expérimenter. Ce dispositif est reconduit par le PLF 2005 pour un montant de 10 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Les postes non pourvus à ce titre seront ouverts dans la voie d'accès professionnelle.

Le dispositif retenu résulte du décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004 portant création de cette prime et de l'arrêté du 21 juillet 2004 fixant le montant et les modalités d'attribution de cette prime dans la police nationale.

Au cours de son audition, le ministre de l'intérieur a indiqué que l'attribution de la prime en 2004 n'avait pas rencontré de difficultés importantes, les personnels et les syndicats estimant que la transparence avait prévalu dans l'ensemble. Des améliorations sont sans doute encore possibles, le dispositif étant dans sa phase de rodage. Mais le principe même de cette prime n'est plus réellement contesté. Ceci témoigne de la position de pointe du ministère de l'intérieur sur la question de la réforme de l'Etat.

### **3. Une gestion plus rigoureuse du temps de travail**

Le protocole réaffirme la politique de rachat de jours ARTT (8 jours rachetés obligatoirement depuis 2004) et de transformation des restitutions horaires en paiement (5,80 millions d'euros en 2004). Il reconnaît également que le problème de l'apurement du stock d'heures supplémentaires restant dues à ce jour sous forme d'une indemnisation financière forfaitaire devra être réglé selon une voie négociée.

Les officiers de police passeront à un régime hebdomadaire forfaitaire de cadre sans capitalisation des heures supplémentaires. Cela est cohérent avec la revalorisation de leur grille indiciaire et de leur qualification à des niveaux équivalents à ceux de certains corps de catégorie A.

Le développement de la réserve civile permettra aussi de faire face à des à-coups saisonniers ou exceptionnels sans trop peser sur l'organisation et le fonctionnement habituels des services.

Enfin, l'affectation des personnels sera déconcentrée s'agissant des gradés et des gardiens ainsi que des personnels administratifs de catégorie B, la déconcentration étant déjà réalisée pour la catégorie C. La gestion des personnels sera ainsi rapprochée du terrain.

### **4. Le cas particulier de la région Ile-de-France**

L'Ile-de-France souffre, d'une part, d'un taux d'encadrement des gardiens de la paix très faible – 13 % contre 20 % au plan national, et d'autre part, d'une rotation des effectifs très élevée. Le flux de demandes de départs de l'Ile-de-France vers la Province déstabilise l'organisation des services et ne permet pas de tirer profit de l'expérience acquise par les personnels. Seulement 20 % des policiers sont originaires de l'Ile-de-France.

Pour y remédier, le protocole prévoit que l'augmentation du nombre de brigadiers-majors, brigadiers-chefs et de brigadiers dans cette région sera plus forte qu'ailleurs. Surtout, il sera imposé statutairement aux personnels des corps actifs une obligation de séjour dans la première région administrative d'affectation dans les premiers grades. Ainsi, pour les officiers de police, la durée de séjour obligatoire dans la première région administrative d'affectation sera de 5 ans pour les lieutenants et de 3 ans pour les capitaines. Pour les gardiens de la paix, les brigadiers et les brigadiers-chefs, cette durée de séjour sera respectivement de 5 ans, 3 ans et 2 ans.

### **III. LE BUDGET 2005 : METTRE EN OEUVRE LA LOPSI ET PRÉPARER LA RÉFORME BUDGÉTAIRE DE 2006**

#### ***A. LA TROISIÈME TRANCHE DE LA LOPSI RESPECTÉE***

Le budget pour 2005 représente 15 % de l'objectif fixé sur 5 ans par la LOPSI. Au total, 68 % des crédits prévus par la LOPSI auront été engagés après trois années d'application sur cinq, dont 58 % pour l'investissement.

#### **1. Des dépenses de personnels en hausse au service de la réforme**

Les crédits de personnels de la police s'élèvent à 4,75 milliards d'euros, soit plus des quatre cinquièmes de l'ensemble.

##### *a) Des effectifs budgétaires en accroissement*

- **Les effectifs hors adjoints de sécurité**

Le PLF 2005 prévoit de porter l'effectif total de l'agrégat « *Police nationale* » à **135 459 agents contre 134 806 en 2004**, hors adjoints de sécurité, soit 653 agents supplémentaires.

Il convient toutefois de souligner que les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur fournissent des données parfois contradictoires. La Cour des Comptes a d'ailleurs regretté à plusieurs reprises les difficultés pour connaître précisément les effectifs de la police nationale.

En application de la LOPSI, 1000 emplois nouveaux<sup>1</sup> sont créés en 2005. A la fin de cette même année, 60 % des effectifs prévus par la LOPSI auront été créés. Ils se répartiront de la façon suivante :

- 500 emplois de personnels administratifs, dont notamment 20 ingénieurs de la police technique et scientifique, 38 techniciens de la police technique et scientifique, 75 secrétaires administratifs et 202 adjoints administratifs ;

- 500 personnels actifs, dont 490 gardiens de la paix et dix contrôleurs généraux.

Ces recrutements seront échelonnés tout au long de l'année 2005 et ne commenceront qu'au 1<sup>er</sup> octobre. Le coût de ces créations d'emplois sera donc limité (9,91 millions d'euros) par rapport au coût normal en année pleine.

- **La pérennisation des adjoints de sécurité**

Au 2 août 2004, l'effectif global des adjoints de sécurité (ADS) s'élevait à 10 584 (10 273 affectés sur sites et 311 en formation) pour un quota de 11 300 emplois budgétaires en loi de finances initiale pour 2004. Toutefois, d'ici la fin de l'année, 1656 nouveaux ADS devraient être incorporés en école permettant ainsi d'optimiser l'effectif à hauteur de la dotation budgétaire, tout en compensant le nombre de départs prévisibles évalué à environ 950 ADS.

Le budget 2005 stabilise enfin les effectifs budgétaires d'adjoints de sécurité, ceux-ci ayant baissé régulièrement depuis quatre ans - 20.000 prévu en lois de finances 2000, 2001 et 2002, 14 000 en 2003 et 11 300 en 2004.

Le nombre de 11 300 ADS constitue pour le ministère de l'intérieur l'effectif de référence pour les années à venir. Ces adjoints de sécurité constituent en effet un vivier pour la police nationale et ce dispositif joue un rôle de pré-sélection et de formation pour les meilleurs d'entre eux. Les difficultés de recrutement qui ont pu se poser par le passé devraient s'estomper en raison de la revalorisation indemnitaire de ces emplois. Par ailleurs, le dispositif des ADS deviendra plus attractif lorsque, dans le cadre de la réforme des corps et carrières, le recrutement des gardiens de la paix se fera au niveau bac. Dès lors, les personnes désireuses d'intégrer la police nationale sans être détentrice de ce diplôme n'auront d'autre solution que de devenir adjoint de sécurité.

Les crédits de rémunération prévus pour les adjoints de sécurité s'élèvent à 216,9 millions d'euros contre 213,3 millions d'euros en 2004.

---

<sup>1</sup> Le décalage avec l'augmentation de 653 agents seulement de l'effectif de l'agrégat « Police nationale » s'explique, d'une part, par des transformations d'emplois des corps supérieurs de la police compensées par des créations de poste sur des corps relevant du ministère de l'intérieur, mais non de la police nationale, d'autre part, par des transferts d'emplois vers d'autres ministères.

*b) D'importantes mesures catégorielles*

La plupart des mesures catégorielles résultent de la mise en oeuvre du protocole du 17 juin 2004 portant réforme des corps et carrières lequel est décrit au II ci-dessus.

Toutefois, il faut souligner que dans le cadre de la poursuite de la **réforme des corps et carrières** le PLF pour 2005 prévoit la suppression, d'une part, de 840 emplois du corps de commandement et d'encadrement (officiers), d'autre part, de 60 emplois du corps de conception et direction (commissaires). En 2004, 550 emplois d'officiers et 50 emplois de commissaires avaient été supprimés. Il y a donc une accélération du rythme du repyramidage.

En contrepartie, ces suppressions permettent la création de **660 emplois supplémentaires de gardiens de la paix et de 240 emplois administratifs, techniques et scientifiques par transformation d'emplois**. Au sein du corps de maîtrise et d'application, 500 emplois de gardiens de la paix seront transformés en emplois de brigadiers-majors et 4232 autres emplois de gardiens de la paix seront transformés en 4232 emplois de brigadiers (nouveau grade).

Enfin, dans le cadre du développement de l'action judiciaire prévu par la LOPSI, la **qualification d'officier de police judiciaire** sera attribuée en 2005 à **3.000 agents du corps de maîtrise et d'application** dans les conditions prévues par la loi du 18 novembre 1998. Une provision est inscrite au projet de loi de finances pour 2005 pour la police nationale (**0,9 millions d'euros**). Cette extension au corps de maîtrise et d'application de la qualification d'OPJ est le corollaire indispensable de la politique de déflation des deux corps supérieurs par repyramidages et transformations d'emplois. A défaut, le potentiel judiciaire de la police nationale en serait affecté.

### Effectifs réels de la police nationale du 1<sup>er</sup> janvier 1995 au 1<sup>er</sup> janvier 2004

CORPS	GRADES	Effectifs réels									
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Conception et direction</b>	Commissaires Divisionnaires EF	167	158	187	183	182	191	186	173		
	Commissaires Divisionnaires	396	400	359	368	373	354	372	382	567	579
	Commissaires Principaux	795	795	790	780	743	713	718	692	678	685
	Commissaires de Police	746	704	735	724	724	722	705	708	710	634
	<b>TOTAL</b>	<b>2 104</b>	<b>2 057</b>	<b>2 071</b>	<b>2 055</b>	<b>2 022</b>	<b>1 980</b>	<b>1 981</b>	<b>1 955</b>	<b>1 955</b>	<b>1 898</b>
<b>Commandement et encadrement</b>	Commandants E.F	157	126	590	591	630	674	788	789	805	727
	Commandants	4 382	4 705	4 329	4 270	4 157	3 945	3 644	3 541	3 417	3 314
	Capitaines	5 113	5 174	5 076	4 967	4 837	4 706	4 688	4 601	4 503	4 483
	Lieutenants	8 316	7 936	7 344	7 168	7 016	6 913	6 750	6 514	6 425	6 308
	<b>TOTAL</b>	<b>17 968</b>	<b>17 941</b>	<b>17 339</b>	<b>16 996</b>	<b>16 640</b>	<b>16 238</b>	<b>15 870</b>	<b>15 445</b>	<b>15 150</b>	<b>14 832</b>
<b>Maîtrise et application</b>	Brigadiers Majors		1 879	1 974	2 259	2 459	2 604	2 712	2 785	2 861	3 003
	Brigadiers	16 908	16 054	16 099	15 986	15 591	15 612	15 382	15 771	15 803	16 003
	Gardiens de la paix	75 238	74 886	75 580	76 207	76 323	77 748	78 958	80 025	82 013	82 839
	<b>TOTAL</b>	<b>92 146</b>	<b>92 819</b>	<b>93 653</b>	<b>94 452</b>	<b>94 373</b>	<b>95 964</b>	<b>97 052</b>	<b>98 581</b>	<b>100 677</b>	<b>101 845</b>
<b>TOTAL ACTIFS</b>		<b>112 218</b>	<b>112 817</b>	<b>113 063</b>	<b>113 503</b>	<b>113 035</b>	<b>114 182</b>	<b>114 903</b>	<b>115 981</b>	<b>117 782</b>	<b>118 575</b>
<b>Personnels Administratifs, Techniques et Scientifiques</b>	Attachés			47	112	142	177	211	242	262	292
	Secrétaires administratifs	1 163	1 187	1 218	1 183	1 165	1 219	1 212	1 278	1 322	1 391
	Adjointes administratifs	4 550	4 570	4 595	4 516	4 433	4 619	4 644	5 113	5 736	6 222
	Agents administratifs	4 027	4 161	4 366	4 476	4 441	4 198	4 124	3 764	3 246	3 630
	Agents des services techniques	1 210	1 330	1 447	1 465	1 461	1 455	1 400	1 444	1 501	1 547
	Autres personnels	63	63	63	88	87	96	31	30	30	35
	Personnels de laboratoire	304	306	352	516	517	543	520	652	652	756
	Personnels contractuels	108	130	150	148	154	152	218	211	207	953
	Ouvriers cuisiniers	276	275	294	295	300	299	322	326	317	331
<b>TOTAL</b>	<b>11 701</b>	<b>12 022</b>	<b>12 532</b>	<b>12 799</b>	<b>12 700</b>	<b>12 758</b>	<b>12 682</b>	<b>13 060</b>	<b>13 273</b>	<b>15 157</b>	
<b>Autres personnels</b>	Policiers auxiliaires	6 385	7 920	8 423	6 520	4 232	3 104	1 126			
	Adjointes de sécurité				1 208	7 348	12 628	15 936	15 564	12 915	11 553
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>130 304</b>	<b>132 759</b>	<b>134 018</b>	<b>134 030</b>	<b>137 315</b>	<b>142 672</b>	<b>144 647</b>	<b>144 605</b>	<b>143 970</b>	<b>145 285</b>

## 2. Des crédits de fonctionnement en progression

Pour 2005, les crédits de fonctionnement inscrits au chapitre 34-41 s'établissent à 609,6 millions d'euros et, hors mesures de transfert internes destinées à expérimenter la LOLF, à **718,6 millions d'euros** après l'inscription en 2004 de 688,6 millions d'euros.

Ces crédits permettront le financement des priorités affichées par le ministre de l'intérieur en 2005. L'équipement individuel **des fonctionnaires** sera privilégié. Ainsi, **10 000 gilets pare-balles, 31 000 pistolets SIG-SAUER et 3300 équipements NRBC seront livrés** ainsi que le nouvel uniforme dessiné par Balenciaga. 40 000 policiers devraient en être équipés dès cette année. Il sera davantage adapté à la conduite de missions opérationnelles.

L'équipement des services de police judiciaire et de la police technique et scientifique sera aussi amélioré.

La montée en puissance du fichier national des empreintes génétiques bénéficiera de 6,5 millions d'euros de mesures nouvelles. 4 millions d'euros iront à la modernisation de la Direction de la surveillance du territoire en vue de l'acquisition de nouveaux moyens technologiques. 16 millions d'euros supplémentaires financeront l'objectif d'un doublement des reconduites à la frontière en 2005.

En sus de ces moyens nouveaux, le ministre de l'intérieur a annoncé au cours de son audition que le projet de loi de finances rectificative pour 2004 prévoirait 23,2 millions d'euros supplémentaires pour financer les trois actions ci-dessus.

Cette dotation servira enfin à financer le surcroît de dépenses de fonctionnement liées aux créations d'emplois. Pour la seconde fois dans la police nationale, **les nouveaux recrutements s'accompagneront, comme dans la gendarmerie nationale, des dotations correspondantes de crédits de fonctionnement.**

A ces crédits de fonctionnement, il faut ajouter la participation de l'Etat aux dépenses des services de police de la Ville de Paris qui s'élève à 11,36 millions d'euros en augmentation de **0,61 millions d'euros**. Cette progression des crédits doit servir notamment à la mise en place de la main courante informatique.

Enfin, concernant le contrôle radar automatisé, la loi de finances pour 2004 avait créé et abondé le chapitre 34-42 à hauteur de **30 millions d'euros** en crédits de fonctionnements afin d'acquérir de nouveaux équipements de contrôle automatisé. En 2003, 20 millions d'euros avaient été consacrés à la première phase de ce programme, partagé entre les ministères de l'intérieur et de l'équipement. Pour 2005, ces 30 millions d'euros seront transférés sur le

budget du ministère de l'équipement. Rappelons que la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière prévoit que, de 2004 à 2006, le produit des amendes perçu par la voie du système automatisé sera versé au budget de l'Etat<sup>1</sup>.

### **3. Des crédits d'investissement en forte hausse**

#### *a) Des dotations significatives dédiées à l'informatique et aux transmissions*

Les dépenses d'informatique figurent sur le titre III (fonctionnement) et sur le titre V (investissement).

Les crédits du titre III au chapitre 34-82 « dépenses d'informatique et de télématique » (articles 51, 52, 53, 54, 55) augmentent de 9,2 millions d'euros en 2005 (+17,1 %) et s'élèvent à 62,84 millions d'euros. Ces crédits permettent le maintien à niveau des matériels existants et leur actualisation. Toutefois, hors dépenses Acropol, ces crédits diminuent de 5,65 % par rapport à 2004 (49,39 millions d'euros contre 52,35 millions d'euros). Il faut toutefois saluer le quadruplement des dépenses informatiques liées aux accords de Schengen (fonctionnement du système informatique central et interface aux systèmes nationaux).

Les crédits de paiement du titre V (hors Acropol) passent de 23,8 à 43 millions d'euros, soit une progression de 80 %. Ces nouveaux crédits doivent notamment permettre la modernisation des centres d'information et de commandement de la police. Les autorisations de programme sont elles en hausse de 20% à 45,9 millions d'euros.

Concernant Acropol, la dotation des chapitres en capital permettra d'accélérer de manière significative la mise en œuvre du programme. La fin du déploiement est anticipée pour 2006 au lieu de 2008. Les crédits demandés au chapitre 57-60, article 46, s'élèvent à 63,74 millions d'euros en autorisations de programme comme en crédits de paiement, en hausse de 5,4 % par rapport à 2004. En 2005, 84 % des policiers auront accès à Acropol.

#### *b) Les crédits immobiliers*

La mise en œuvre de la première tranche de la LOPSI s'est traduite pour l'immobilier par 60 millions d'euros en autorisations de programme et 66 millions d'euros en crédits de paiement, qui venaient s'ajouter aux dotations obtenues en loi de finances initiale pour 2002, soit un doublement des crédits de paiement.

---

<sup>1</sup> 450 radars sont actuellement en place. Le produit des amendes correspondantes est évalué à 109,5 millions d'euros pour 2004. Les prévisions de recettes pour 2005 s'établissent à 271 millions d'euros et, pour 2006, à 375 millions d'euros.

La loi de finances pour 2004 prévoyait une nouvelle augmentation des crédits de paiement de 19,4 millions d'euros, pour atteindre 148,7 millions d'euros.

Pour 2005, le PLF prévoit une augmentation de 9,3 % des crédits de paiement, soit 162,5 millions d'euros. En revanche les autorisations de programme marquent une pause à 160,25 millions d'euros (167 millions en 2004).

Une enveloppe totale de 1,215 milliards d'euros doit être consacrée en cinq ans à ces programmes, dont 682 millions s'inscrivent dans le cadre de la LOPSI. L'objectif affiché de porter les mises en chantier à 100 000 m<sup>2</sup> par an n'a pu être atteint en raison de mesures de régulation budgétaire en 2003 et 2004.

Cinq grands programmes sont prioritaires : l'achèvement des Grands projets immobiliers (GPI) lancé en 1999, la réorganisation de la Préfecture de police de Paris, l'augmentation de la capacité des écoles de formation, l'amélioration des conditions d'hébergement des CRS implantés en Ile-de-France et la création d'une base logistique performante. Une nouvelle priorité s'ajoute aux précédentes : augmenter la capacité d'accueil et humaniser les centres de rétention. La mise en oeuvre de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration l'impose. 33 millions d'euros sont prévus pour porter la capacité d'accueil à 1500 places. Cinq nouveaux centres de 90 places seront construits sur 2005/2006, dont trois au moins selon la procédure de location avec option d'achat<sup>1</sup>.

### *c) Le rattrapage des crédits consacrés au logement*

Le budget 2005 fournit un effort important pour la construction de logements destinés aux policiers. Il s'inscrit dans un plan plus large de fidélisation des fonctionnaires en Ile-de-France. En 2004, comme en 2003, les autorisations de programme s'élevaient à 13,2 millions d'euros et les crédits de paiement à 13,7 millions. Pour 2005, ces moyens seront portés à 17,2 millions d'euros en autorisations de programme et à 17,7 millions en crédits de paiement. Cet effort devrait compenser partiellement des années de dotations insuffisantes en raison de la régulation budgétaire.

Outre ces dispositions, le ministère va développer l'aide à l'accession à la propriété. Un million d'euros sera consacré à cette expérimentation de prêts bonifiés en 2005.

---

<sup>1</sup> Cette procédure assouplie par la LOPSI permet à l'Etat de choisir un opérateur privé à qui il confie la maîtrise d'ouvrage d'un projet. Celui-ci se voit délivrer une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Lorsque le bâtiment est construit, le maître d'ouvrage propriétaire et l'Etat concluent un bail de location assorti d'une option d'achat. Le loyer tient compte de l'amortissement financier de l'investissement effectué par le bailleur. Le décret d'application n° 2004-18 du 6 janvier 2004 est paru. Il a été modifié par le décret n° 2004-732 du 26 juillet 2004.

Enfin, une politique volontariste en faveur de la petite enfance va être mise en oeuvre avec le lancement d'une première expérience de crèche associative à proximité d'une zone de vie des fonctionnaires de police.

## ***B. LA PRÉFIGURATION DE LA LOLF***

### **1. La mission Sécurité**

La nomenclature budgétaire présentée initialement par le Gouvernement, le 21 janvier 2004, laissait figurer police nationale et gendarmerie nationale dans deux missions distinctes<sup>1</sup>. La mission mono-programme Police nationale se serait retrouvée en contradiction avec la lettre et l'esprit de la LOLF.

Grâce à l'action des commissions des Finances des deux assemblées, le Gouvernement a modifié son projet de nomenclature budgétaire présenté le 16 juin 2004 en créant une mission interministérielle Sécurité comportant deux programmes, l'un pour la police nationale et l'autre pour la gendarmerie nationale.

Ce choix est cohérent, d'une part, avec le rapprochement continu et sans cesse plus étroit des deux principales composantes des forces de sécurité intérieure, et d'autre part, avec la logique de la LOLF qui tend à mieux identifier les grandes politiques de l'Etat pour mieux mesurer leurs résultats au regard d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Le ministère du budget a produit à l'occasion du PLF 2005 un bleu budgétaire présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Le programme Police nationale se décomposerait en six actions tandis que le programme Gendarmerie nationale en compterait cinq.

Votre rapporteur s'interroge sur les raisons ayant conduit à regrouper dans une même action du programme Gendarmerie nationale l'ordre public et la sécurité publique, là où le programme Police nationale distingue deux actions. Les spécificités des deux forces ne semblent pas devoir justifier cette différence.

---

<sup>1</sup> A compter du projet de loi de finances pour 2006, l'examen des crédits s'effectuera par missions et programmes.

<b>PRÉFIGURATION DE LA MISSION « SÉCURITÉ »</b>		
<b>Présentation indicative des crédits par destination<sup>1</sup></b>		
<b>CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>
<b><i>I. Actions du programme police nationale</i></b>		
01 Ordre public et protection de la souveraineté	646 606 498	869 295 309
02 Sécurité et paix publiques	1 788 776 632	1 815 630 019
03 Sécurité routière	365 415 467	341 734 237
04 Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	253 281 493	254 769 488
05 Police judiciaire et concours à la justice	870 047 132	874 968 520
06 Commandement, formation et logistique	3 554 994 948	3 760 893 219
<b>Total I</b>	<b>7 679 122 170</b>	<b>7 917 290 792</b>
<b><i>II. Actions du programme gendarmerie nationale</i></b>		
01 Ordre et sécurité publics	2 702 898 336	2 764 906 298
02 Renforcement de la sécurité routière	647 792 477	661 179 656
03 Contribution à la justice	1 367 473 057	1 402 876 825
04 Recrutement, formation, commandement, logistique	1 202 604 878	1 312 963 070
05 Exercice des missions militaires	121 770 780	125 151 073
<b>Total II</b>	<b>6 042 539 528</b>	<b>6 267 076 922</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>13 721 661 698</b>	<b>14 184 367 714</b>

## **2. Des expérimentations prévues en 2005**

La réforme budgétaire prévoit la déconcentration et la globalisation des crédits. Les réflexions se poursuivent afin de déterminer le niveau administratif pertinent pour cette réforme. La police nationale ayant pris du retard sur ce sujet, trois expérimentations sont prévues en 2005 pour un montant de 128,8 millions d'euros. Sont concernés :

- le secrétariat général pour l'administration de la police de Marseille, pour ce qui concerne ses propres dépenses de fonctionnement, y compris les emplois administratifs ;

<sup>1</sup> Les crédits incluent les charges des pensions, ce que ne fait pas la présentation actuelle des crédits.

- les services déconcentrés de police des Yvelines sans les personnels concernés ;

- le service central des CRS, pour ce qui concerne certaines dépenses de fonctionnement.

De son côté, la gendarmerie nationale mènera deux expérimentations pour un montant de 84,76 millions d'euros.

### **3. Les projets annuels de performance**

Les projets annuels de performance (PAP) prévus dans le cadre de la LOLF se composeront d'objectifs et d'indicateurs de performance. Ils devraient permettre de vérifier l'efficacité et l'efficience des actions menées. Les PAP seront le support de l'évaluation par le Parlement des politiques menées et des crédits demandés en loi de finances.

Le programme Police nationale compterait huit objectifs et dix-sept indicateurs. Sans entrer dans la description détaillée de ces indicateurs et de leur capacité à mesurer l'efficacité des services, deux remarques peuvent être faites à ce stade.

D'une part, dix sept indicateurs semblent un nombre trop faible pour évaluer toutes les actions de la police nationale. L'extrême diversité des missions et la complexité des phénomènes de délinquance ne peuvent être appréhendées au travers de quelques indicateurs, aussi pertinents soient-ils. En outre, compte tenu de la globalisation des crédits à venir, le Parlement, recentré sur le contrôle *a posteriori*, sera privé de contact avec la réalité s'il dispose de trop peu d'indicateurs.

D'autre part, la comparaison des avant-projets annuels de performance de la police et de la gendarmerie indique des différences importantes entre indicateurs respectifs alors même que les objectifs évalués sont très proches. Les particularités de ces deux forces, là encore, n'apparaissent pas justifier un tel décalage.

\*

\*        \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a donné un avis favorable aux crédits inscrits au titre de la police nationale dans le projet de loi de finances pour 2005.**



**ANNEXE**  
**AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR**

---

**Mardi 9 novembre 2004**

**M. Lionel Beffre**, conseiller pour les affaires financières, et **Mme Florence Berthout**, conseillère parlementaire auprès du cabinet du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales  
**M. Didier Martin**, sous-directeur de l'administration générale et des finances à la direction de l'administration de la police nationale

**Mardi 23 novembre 2004**

**10h-11h15 : Table ronde**

**Syndicat national des officiers de police**

M. Dominique Aschispon  
Mme Chantal Pons

**Synergie Officiers**

M. Patrice Ribeiro, sec. nat.  
Mme Julie Clément

**Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques de la police nationale**

M. Georges Knecht, secrétaire général adjoint  
Mme Gagu

**Syndicat général de la police-FO**

M. Christophe Lemignard, secrétaire national  
M. Philippe Aumaitre

**UNSA Police**

M. Alain Corbion, secrétaire général du pôle « commissaires »

**11h15-11h45**

**Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police nationale**

M. Olivier Damien, sec. gal adjoint