

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

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 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIX

SÉCURITÉS

Par Mme Éliane ASSASSI,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexes n^{os} 27a à 27c) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA CONFIRMATION D'UNE STABILISATION DES MOYENS ACCORDÉS	8
A. DES EFFECTIFS EN LÉGÈRE HAUSSE, DES RÉMUNÉRATIONS STABILISÉES	8
1. <i>Les effectifs de la police nationale</i>	9
2. <i>Les effectifs de la gendarmerie nationale</i>	10
3. <i>Des dépenses de rémunération en voie de stabilisation</i>	11
B. UNE DÉGRADATION CONTINUE DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE ET DE LA POLICE NATIONALES.....	13
1. <i>Un parc immobilier conséquent</i>	13
2. <i>Un parc immobilier souffrant d'un sous-investissement chronique</i>	14
C. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT À PEINE SUFFISANTS	17
1. <i>Les conséquences de long terme de budgets de fonctionnement fortement diminués</i>	17
2. <i>Des moyens encore limités</i>	18
3. <i>Les conséquences sous-optimales des mesures de régulation budgétaire</i>	19
II. LA NÉCESSAIRE POURSUITE DU MOUVEMENT DE MUTUALISATION	20
A. LE RATTACHEMENT DE LA MISSION « SÉCURITÉ CIVILE » À LA MISSION BUDGÉTAIRE « SÉCURITÉS » JUSTIFIÉ PAR UN OBJECTIF DE MUTUALISATION DES MOYENS ENTRE LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	20
B. LA MUTUALISATION RÉUSSIE DE PLUSIEURS SERVICES.....	20
1. <i>Des mutualisations réussies</i>	20
2. <i>Le bilan positif de l'expérimentation de la mutualisation de la police technique et scientifique dans les départements</i>	21
3. <i>L'exemple du ST(SI)², une expérience de rapprochement réussie</i>	23
C. LES LIMITES DES OPÉRATIONS DE MUTUALISATION.....	24
1. <i>Un mouvement ayant vocation à s'approfondir, pour renforcer l'efficacité de la gestion des moyens</i>	24
2. <i>L'existence de contraintes structurelles à la poursuite du mouvement de mutualisation</i>	25
III. UNE ACTION DES FORCES DE L'ORDRE DANS UN CADRE RENOUVELÉ	26
A. LES ZONES DE SÉCURITÉ PRIORITAIRES (ZSP), UN DISPOSITIF CONVAINCANT	26
1. <i>Une concentration des forces à partir d'un diagnostic personnalisé de la délinquance sévissant sur un territoire</i>	26
2. <i>Un dispositif efficace</i>	28
3. <i>L'extension annoncée du dispositif</i>	29

B. CODE DE DÉONTOLOGIE, MATRICULE : LA MISE EN PLACE DE MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE FORCES DE L'ORDRE ET CITOYENS	29
1. <i>La mise en œuvre d'un nouveau code de la déontologie pour les forces de l'ordre</i>	29
2. <i>La mise en place prochaine du matricule</i>	30
C. LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE EN 2012	30
1. <i>Le bilan statistique des infractions pénales liées à la criminalité organisée</i>	31
2. <i>L'évolution des infractions constatées par l'office central de lutte contre la criminalité organisée</i>	31
a) Les vols à main armée	31
b) Le trafic de véhicules volés	32
c) Le trafic d'armes	32
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur¹, le mardi 12 novembre 2013, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 27 novembre 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Éliane Assassi², les crédits de la mission « sécurités », hors programme « sécurité civile », du projet de loi de finances pour 2014.

Mme Éliane Assassi, rapporteur, s'est d'abord félicitée que le budget pour 2014 de la mission « sécurités » s'inscrive dans la continuité de celui de l'année 2013 et confirme ainsi la rupture avec la tendance qui prévalait depuis le début de l'application de la révision générale des politiques publiques en 2008.

Toutefois, elle a relevé que les crédits de fonctionnement étaient encore à peine suffisants pour permettre aux services d'exécuter les missions qui leur sont confiées. Elle a noté que les efforts de mutualisation et de rationalisation des fonctions support entre police et gendarmerie nationales mais aussi avec la sécurité civile ont été poursuivis. Elle a souhaité insister sur les effets pervers des mesures de régulation budgétaire, qui empêchent de gérer efficacement les crédits.

Elle a également observé que la police et la gendarmerie nationales disposent d'un parc immobilier très important, mais que l'insuffisance des crédits dédiés au fonctionnement comme à l'investissement a pour effet d'imposer des conditions de travail parfois très difficiles aux agents, tout en dégradant la valeur de ce parc immobilier.

Enfin, Mme Éliane Assassi, rapporteur, a souhaité effectuer un premier bilan des zones de sécurité prioritaires (ZSP). Elle a constaté que ce dispositif produisait d'indéniables résultats, mais que la cellule de coordination opérationnelle de partenariat, chargée de définir des actions de prévention, gagnerait à voir sa composition redéfinie.

La commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « sécurités », hors programme « sécurité civile », pour 2014.

¹ Le compte rendu de l'audition du ministre de l'intérieur est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131111/lois.html#toc3>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

Dans le rapport pour avis pour le projet de loi de finances pour l'année 2013, votre rapporteur avait constaté la rupture que représentait le budget pour l'année 2013 par rapport aux cinq années précédentes. Le budget 2014 de la mission « sécurités » confirme cette nouvelle tendance.

L'architecture de la mission a été modifiée, dans le but de rassembler au sein d'une même mission les budgets de **la police nationale** (programme 176), de **la gendarmerie nationale** (programme 152) de **la sécurité et de l'éducation routières** (programme 207, rattaché à cette mission en 2013) et celui de **la sécurité civile** (programme 161), rattaché pour la première fois cette année à la mission « sécurités ». Ce dernier programme fera l'objet d'une analyse spécifique par notre collègue Catherine Troendlé.

Les crédits examinés par votre rapporteur pour avis se montent à **17,6 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (sur les 18,2 milliards d'euros de la mission « sécurités ») et **17,8 milliards d'euros** en crédits de paiement (sur un total de 18,2 milliards d'euros), soit **une stabilisation des crédits en euros courants** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour l'année 2013.

L'analyse budgétaire de la mission « sécurités » portera essentiellement sur trois thèmes principaux, consacrés aux effectifs, à la politique immobilière et aux moyens de fonctionnement.

Par-delà l'analyse budgétaire, en perspective avec l'examen effectuée dans son rapport pour avis de l'année dernière, votre rapporteur examinera les différentes mutualisations de moyens opérées entre les services de la police et de la gendarmerie, parfois avec ceux de la sécurité civile. Votre rapporteur dressera également un premier bilan des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et présentera un bilan de la lutte contre les organisations criminelles en 2012.

Comme en 2012, votre rapporteur s'est attachée à entendre les principales organisations représentatives de la police nationale ainsi que le directeur général de la gendarmerie nationale et le directeur général de la police nationale. Elle a également pu se rendre au service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²), un organisme qui a préfiguré la mutualisation des moyens de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de systèmes d'information, afin d'enrichir d'une expérience concrète son étude du mouvement de mutualisation entre les services de la police et de la gendarmerie nationales.

I. LA CONFIRMATION D'UNE STABILISATION DES MOYENS ACCORDÉS

Comme pour le projet de loi de finances pour 2013, le projet de loi de finances pour 2014 s'accompagne d'une présentation pluriannuelle des crédits pour les années 2013-2015. Il y est indiqué que le plafond des crédits de la mission, hors contribution directe de l'État au compte d'affectation spéciale, a été de 12,074 milliards d'euros en 2013. Ce montant sera de 12,177 milliards d'euros en 2014 et de 12,362 milliards d'euros en 2015.

Votre rapporteur observe que le périmètre de la mission a changé en 2013, avec l'adjonction du programme 207 « sécurité et éducation routière » puis à nouveau en 2014 avec la mission « sécurité civile », devenue le programme 161.

A. DES EFFECTIFS EN LÉGÈRE HAUSSE, DES RÉMUNÉRATIONS STABILISÉES

Dans la continuité du budget pour l'année 2013, le budget pour l'année 2014 se caractérise par des **créations nettes de postes**, encore limitées cependant.

Pour la gendarmerie, la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'est traduite par la restitution de 4 542 ETPT entre 2009 et 2012. Pour la police nationale, sur la même période, 5 347 ETPT ont été restitués, soit près de 10 000 ETPT au total.

Les conséquences sur les services, notamment d'état-major et de soutien, ont été fortes.

1. Les effectifs de la police nationale

Le schéma d'emploi de la police nationale pour 2014 connaîtra une progression de 243 personnes, après une hausse de 288 personnes survenue en 2013. Le budget de l'année 2014 s'inscrit donc dans la continuité de l'année 2013, la répartition entre les catégories de postes subissant cependant quelques évolutions.

En effet, pour l'année 2014, l'effort porte davantage sur les personnels techniques (+108 en 2014 contre +40 en 2013), sur le corps d'encadrement et d'application (+197 contre +72 en 2013) ou les personnels scientifiques (+153 contre en 2014 contre +67 en 2013) que pour les personnels administratifs (+47 en 2014 contre +224 en 2013) ou les adjoints de sécurité (+81 en 2014 contre +216 en 2013).

La tendance reste quant à elle identique pour les corps de conception et de direction et le corps de commandement (-290 contre -288 en 2013, mais 35 postes seront offerts en interne aux personnes des corps d'encadrement et d'application).

En 2014, 4 939 personnes seront recrutées : 2 863 adjoints de sécurité, 166 personnels techniques, 427 personnels administratifs, 175 personnels scientifiques, 1 239 personnes relevant des corps d'encadrement et d'application et 69 personnes dans les corps de conception, de direction et le corps de commandement.

Comme pour les deux années précédentes, la tendance à substituer des contractuels aux titulaires au sein des effectifs se poursuit, puisque 2 863 adjoints de sécurité ont été recrutés soit 58% du total des recrutements, - soit la même proportion qu'en 2013.

Cette substitution de contractuels à des titulaires implique, entre autres mesures, la mise en œuvre de dispositifs de reconversion afin de conserver l'attractivité de ces fonctions.

Votre rapporteur observe toutefois que les adjoints de sécurité sont encouragés à présenter les concours d'accès à un corps de fonctionnaires, avec un certain succès puisque depuis 1997, **25 309 d'entre eux, sur un total de 51 200 recrutés depuis cette date**, ont été intégrés dans la police nationale en réussissant un concours d'accès à un corps de fonctionnaires. L'accès au concours de gardien de la paix fait même l'objet d'une voie spécifique pour les adjoints de sécurité. De manière beaucoup plus marginale, les adjoints de sécurité intègrent aussi le corps des adjoints administratifs (29 en 2012) ou le corps de la police technique et scientifique (8 en 2012).

2. Les effectifs de la gendarmerie nationale

- Un schéma d'emploi qui s'inscrit dans celui de l'année 2013

Le schéma d'emploi de la gendarmerie nationale pour 2014 montre une progression de 162 personnes, après la progression de 192 personnes survenues en 2013. Cette hausse ne concerne cependant que les personnels administratifs (+282) et les personnels techniques (+91) au prix d'une diminution forte des officiers et des gendarmes adjoints volontaires (GAV).

En 2014, 9 270 personnes seront recrutées : 5 654 gendarmes volontaires, 86 personnels techniques, 214 personnels administratifs, 3 231 sous-officiers et 85 officiers.

- Un phénomène particulier à la gendarmerie : « les trous à l'emploi »

Les effectifs de la gendarmerie nationale sont affectés par un phénomène particulier, dit des « trous à l'emploi », c'est-à-dire une différence entre les plafonds d'emplois annuels en équivalents temps plein travaillés (ETPT) fixés par la loi de finances initiale et les plafonds d'effectifs physiques au 31 décembre en équivalent temps plein employés (ETPE).

Ces vacances d'emploi sont dues à l'insuffisance de crédits du titre 2, consacrés à la rémunération du personnel, au regard du plafond d'emplois autorisé pour l'année¹. Dès lors, il n'est pas possible d'organiser les recrutements qui permettraient d'atteindre le plafond d'emplois autorisé.

La direction de la gendarmerie nationale répartit ces vacances d'emploi sur l'ensemble des services.

Vacances d'emploi - « trous à l'emploi » - dans la gendarmerie nationale entre 2006 et 2012.

Effectifs (ETPT)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Plafond	100 691	102 101	101 134	99 509	98 155	97 198	95 858
Effectifs au 31 décembre	100 540	101 336	100 389	97 416	96 107	96 076	94 448
Vacances d'emploi	- 151	- 765	- 745	- 2 093	- 2 048	- 1 122	-1 410

Source :

Rapport de la Cour des comptes Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail, p. 41.

¹ En effet, lors du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, un recrutement qui avait été programmé n'a finalement pas été effectué. Or, le calcul des crédits accordés pour le titre 2 a été effectué sur la base des effectifs physiques au 31 décembre 2008. Il s'en est ensuivi un décalage durable entre les effectifs autorisés et les crédits de rémunération.

Ce phénomène affecte particulièrement la gendarmerie nationale car la majorité de ses brigades ont des effectifs très réduits : un ou deux postes vacants sur un total de dix a des effets immédiats sur le fonctionnement global du service.

Dans son rapport thématique précité, la Cour des comptes a critiqué cette pratique : si elle réduit les dépenses de rémunération, elle n'allège pas les autres dépenses, relatives aux logements et aux véhicules notamment.

Votre rapporteur estime également qu'il est nécessaire de clarifier la situation et approuve la préconisation de la Cour des comptes estimant qu' « *il convient désormais de régler le problème du « trou à l'emploi » et de rétablir la cohérence entre le plafond d'emplois et les effectifs réels, c'est-à-dire entre les équivalents temps plein travaillé (ETPT) autorisés et les crédits de rémunération.* »¹

3. Des dépenses de rémunération en voie de stabilisation

- L'effet ambivalent de mesures catégorielles financées par des réductions d'effectifs

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les mesures catégorielles devaient en principe résulter de la redistribution d'une partie des économies liées à la réduction des effectifs.

Dans son rapport précité², la Cour des comptes a étudié l'évolution des rémunérations des forces de police et de gendarmerie sur la période 2005-2011.

La Cour des comptes observe que de 2006 à 2011, **les dépenses de rémunération d'activité du programme budgétaire gendarmerie nationale³ ont augmenté de 5,1% contre 10,5% dans la police nationale** pour la même période⁴ alors que les effectifs cumulés des deux forces ont diminué de 3%.

Dans la police nationale, la réforme « **corps et carrières** », mise en œuvre à partir de 2004 a entraîné une dépense estimée par la Cour des comptes à **460 millions d'euros entre 2004 et 2011**, soit près de **8,2% de la masse salariale**. Dans son rapport précité, la Cour des comptes constate que les commissaires et les officiers ont davantage bénéficié de ces mesures que les personnels administratifs techniques et scientifiques, si on rapporte les montants qui leur ont été consacrés à leur part dans les effectifs. Pour les gradés et gardiens, la part des mesures qui leur a été consacrée est proportionnelle à leur part dans les effectifs.

¹ Rapport public thématique, Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail, mars 2013, p. 42.

² Rapport public thématique, Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail, mars 2013.

³ Hors cotisations sociales.

⁴ Cour des comptes, rapport précité, p. 37.

Pour la gendarmerie nationale, la réforme dite « **plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées** » (PAGRE) entamée en 2005, a eu pour effet d'augmenter de **166,5 millions d'euros** les dépenses de rémunération **entre 2008 et 2011**. Rappelons que pour la police nationale, sur la même période, la réforme « corps et carrières » a alourdi de 284 millions d'euros la masse salariale.

En outre, votre rapporteur remarque que la réforme des « corps et carrières » et le « plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées » ont eu des effets importants, mais différents, sur la structure des emplois au sein des deux forces, comme le note la Cour des comptes dans son rapport précité.

La réforme « corps et carrières » engagée depuis 2004 dans la police nationale a entraîné un gonflement de l'effectif des corps des gradés et une diminution corrélative du nombre de gardiens. En revanche, les effectifs des corps d'officiers et de commissaires ont été fortement diminués.

La réforme « plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées » a eu des résultats inverses en termes de structure d'emplois au sein de la gendarmerie nationale. Elle s'est traduite par une forte diminution des sous-officiers et une progression forte des corps d'officiers.

- La stabilisation progressive des crédits dédiés aux mesures catégorielles

La Cour des comptes préconise un arrêt des mesures catégorielles en raison de l'arrêt des suppressions d'emplois¹.

Votre rapporteur constate qu'en 2013, les mesures catégorielles étaient respectivement de 29,3 millions d'euros pour la police nationale et de 31,5 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.

En 2014, le Gouvernement a maintenu le niveau des mesures catégorielles pour l'année 2014 au niveau de celui de l'année 2013 pour la police nationale puisque le projet de loi de finances pour 2014, prévoit **28,9 millions d'euros** à ce titre pour la police nationale mais l'a réduit pour la gendarmerie nationale, à hauteur de **19,8 millions d'euros**.

¹ Cour des comptes, rapport précité, p. 38 : « Pour l'avenir, une pause des mesures catégorielles paraît devoir s'imposer compte tenu de l'arrêt annoncé des suppressions d'emplois. ».

B. UNE DÉGRADATION CONTINUE DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE ET DE LA POLICE NATIONALES

1. Un parc immobilier conséquent

- Le parc domanial de la gendarmerie nationale

Pour les gendarmes, le bénéfice d'un logement est un élément essentiel qui participe de leur statut : en tant que militaires, ils ont une obligation de disponibilité en tout temps et en tout lieu¹.

En 2012, le parc immobilier se répartit entre des **locaux administratifs et techniques, pour 4,6 millions de m²**, et des **logements des familles des militaires, pour 6,4 millions de m²**.

La gendarmerie occupe **3 906 casernes dont 676 domaniales**. Les 3 230 casernes restantes sont louées aux collectivités territoriales et à des partenaires privés. Par ailleurs, pour compléter les logements en caserne, 8 734 logements sont pris à bail en dehors des casernes. Les **676 casernes domaniales représentent près de 31 604 logements**, soit près de la moitié des logements en casernes.

Situation du parc immobilier de la gendarmerie au 1^{er} juillet 2013

modes de logement*	Nombre	Logements	%
Casernes**	3 906	64 887	86,4
casernes domaniales	676	31 604	42,1
casernes locatives	3 230	33283	44,3
Ensemble immobiliers locatifs	134	1 477	2%
Prises à bail individuelles	Sans objet	8 734	11,6%
TOTAL		75 098	100%

Source : gendarmerie nationale

* : seuls les logements familiaux sont pris en compte

** : une caserne est une enceinte militaire clôturée sur la totalité de sa périphérie en vue d'éviter les intrusions et pour laquelle diverses mesures de sécurité sont mises en œuvre. Une caserne est composée de locaux de service, de locaux techniques et de logements permettant aux militaires et à leurs familles de résider sur place.

¹ Article L. 4121-5 du code de la défense.

Les prises à bail individuelles ont fait l'objet d'une forte réduction depuis 2008, en raison du nombre de logements supplémentaires disponibles dans les casernes, à la suite de la réduction des effectifs : de **2008 à 2013, les prises à bail ont diminué de près de 35%**.

- Le parc domanial de la police nationale

Le parc immobilier de la police nationale est constitué de bâtiments tels que des commissariats ou hôtels de police, des écoles de formation, les cantonnements et casernement des compagnies républicaines de sécurité, les bâtiments de la police aux frontières, de la police judiciaire et des services du renseignement intérieur ainsi que des locaux annexes de types stands de tirs, garages ou ateliers.

En 2013, les services de police et les services de soutien sont implantés sur **1902 sites** représentant **2,77 millions de m²**. La répartition entre parc locatif et parc domanial est sensiblement différente de celle de la gendarmerie nationale puisque **450 000 m², soit 16%** seulement du total, sont loués.

2. Un parc immobilier souffrant d'un sous-investissement chronique

- Une situation préoccupante pour les logements de la gendarmerie nationale

Le parc locatif a bénéficié d'un effort de construction et de rénovation, notamment de la part des collectivités territoriales, mais le parc domanial a subi une dégradation progressive. Le parc de logement a en effet près de **40 ans d'âge**.

Notre collègue Jean-Vincent Placé, dans son rapport d'information n° 91 consacré aux investissements dans la police et dans la gendarmerie, a souligné l'état très dégradé de l'immobilier de la gendarmerie nationale¹.

Il remarque ainsi que « *la DGGN ne dispose pas même des moyens budgétaires pour entretenir le parc domanial (...) sur la période allant de 2013 à 2015, la gendarmerie se retrouve ainsi dans l'incapacité financière de procéder à un réel effort d'investissement dans le domaine immobilier.* »²

Il ressort en effet de diverses études qu'environ **300 millions d'euros par an** seraient nécessaires pour réhabiliter le parc immobilier de la gendarmerie, dont 200 millions d'euros pour des constructions de casernes ou des réhabilitations lourdes et 100 millions d'euros de maintenance lourde.

¹ <http://www.senat.fr/rap/r13-091/r13-0911.pdf> p. 91.

² Rapport précité, p. 95.

Pour l'année 2013, 52,4 millions d'euros (AE) ont été dédiés à la maintenance et à l'entretien des casernements ; en 2014, **56 millions d'euros** (AE) seront consacrés aux dépenses de maintenance lourde et d'entretien, sur environ 150 millions d'euros en principe nécessaires pour ces postes, soit près de trois fois moins que les crédits théoriquement nécessaires.

Lors de son audition par votre rapporteur, le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, a souligné les conséquences d'un parc immobilier vétuste, les gendarmes hésitant à occuper les logements mis à leur disposition, certaines casernes étant même parfois fermées pour des raisons de sécurité.

Sans doute, la direction de la gendarmerie nationale se voit-elle attribuer une partie des ressources résultant des cessions de certaines de ses emprises, par le biais du compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* », mais cette ressource est insuffisante pour faire face aux dépenses nécessaires.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » a été créé en 2005 pour financer la restructuration du parc immobilier de l'État, au moyen de recettes de cession d'actifs immobiliers. Il se donnait pour but d'inciter aux cessions immobilières les ministères, en leur attribuant un taux de retour, qui atteint **60 %** en 2012, sur le produit de leurs cessions. Ce taux est porté en 2012 à **80 %** pour les projets immobiliers locaux (PIL) dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE). Il est de **100 % pour les biens du ministère de la Défense** et pour les biens à l'étranger.

Source : Cour des comptes, analyse de l'exécution du compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* », mai 2013, p. 4.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, à compter du 1^{er} janvier 2009, a engendré une modification des règles de versement sur le CAS des produits de cession de ses biens immobiliers. Avant le 1^{er} janvier 2009, le versement du montant des cessions était effectué à hauteur de **100%**. Depuis cette date, le montant des cessions est diminué d'un pourcentage qui évolue chaque année au profit du désendettement de l'État et de 20% destinés au soutien de l'État à d'autres ministères. Ainsi, le retour des cessions ne se fait plus qu'à hauteur de **55%** au profit de la gendarmerie ; il sera de **50 % en 2014**.

Votre rapporteur observe d'ailleurs que la Cour des comptes, dans son rapport d'analyse de l'exécution du compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* », en mai 2013, recommande d'« *accroître plus fortement en 2014 la contribution au désendettement de l'État pour tous les biens.* ».

À l'avenir, il est donc probable que des montants aujourd'hui déjà insuffisants seront encore fortement réduits.

Produits perçus au titre des cessions immobilières de biens de la gendarmerie nationale, en euros

Années	Produits des cessions	Versements sur le CAS
2012	19 896 611	11 257 266
2013 Réalisé	38 550 951	21 370 141
Prévision de cessions	39 529 175	14 804 567
2014*	43 768 882	21 583 195
2015*	45 458 560	17 979 280
2016* et 2017*	20 962 000	15 981 000

* : Prévisions
Source : DGGN

- La situation non moins difficile de l'immobilier de la police nationale

En premier lieu, les ressources consacrées à l'entretien du parc immobilier de la police nationale ont connu une baisse très sensible, notamment depuis 2008, puisque pour l'année 2013, **60,4 millions d'euros** seront consacrés au financement de travaux d'entretien du parc immobilier (contre 80 millions d'euros en 2008¹).

En second lieu, votre rapporteur constate une baisse continue des crédits disponibles dédiés aux constructions immobilières. En 2013, **90 millions d'euros**² (CP) seront consacrés aux projets de constructions immobilières. Ce rationnement des ressources s'est traduit par la baisse du financement des opérations de format intermédiaire, soit, en pratique, le relogement des commissariats de police.

¹ Un point bas a été atteint en 2011, à 56,3 millions d'euros, puis les crédits d'entretien ont été à nouveau graduellement augmentés.

² Sans compter le projet de transfert de la direction régionale de la police judiciaire dans le quartier des Batignolles.

Comme le souligne notre collègue Jean-Vincent Placé, dans son rapport d'information précité, ces projets essentiels, car permettant une meilleure couverture de la sécurité dans les territoires, ont été victimes d'un **effet d'éviction** en raison des projets d'ampleur effectués en Île-de-France¹.

- Des conséquences directes sur le moral des agents des forces de l'ordre

Dès lors, votre rapporteur s'inquiète de la faiblesse des dotations accordées par le projet de loi de finances pour 2014 aux opérations de maintenance et de réhabilitation du parc domanial de la gendarmerie et de la police nationales.

Les syndicats de policiers entendus par votre rapporteur ont souligné que la vétusté des locaux pesait sur le moral des agents.

Par ailleurs, le déficit d'investissement diminue fortement, irrémédiablement parfois, la valeur des ensembles immobiliers.

Votre rapporteur ne peut que réitérer ici les préoccupations qu'elle avait déjà exprimées l'an passé dans son rapport pour avis.

C. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT À PEINE SUFFISANTS

1. Les conséquences de long terme de budgets de fonctionnement fortement diminués

Après avoir déploré que les crédits de fonctionnement soient souvent la variable d'ajustement de la contrainte budgétaire, votre rapporteur constate un infléchissement positif, aussi bien pour la gendarmerie nationale que pour la police nationale.

Pour la police nationale, les moyens de fonctionnement ont subi une diminution permanente. En crédits de paiement (CP), **le budget du titre 3 est en effet diminué de 705,7 millions d'euros en 2013 à 674,5 millions d'euros en 2014**, soit une **baisse de 4,4%**. Entre les lois de finances 2007 et 2013, le budget de fonctionnement des services de police a connu un recul de près de **17,8%**.

Pour la gendarmerie nationale, les moyens de fonctionnement font l'objet d'une légère augmentation pour l'année 2014. En crédits de paiement (CP), **le budget du titre 3 est en effet augmenté de 1 058 millions d'euros en 2013 à 1 082 millions d'euros en 2014**, soit une **hausse de 2,2 %**.

¹ Rapport précité, p. 97.

Lors de leur audition par votre rapporteur, tant le directeur général de la gendarmerie nationale que le directeur général de la police nationale ont souligné que l'absence de renouvellement est désastreuse pour la gestion des parcs informatique ou automobile. Le vieillissement s'accélère et le taux de disponibilité diminue.

Ainsi, le parc automobile de la police nationale a subi un vieillissement accéléré depuis 2010, puisque l'âge moyen est passé d'un peu moins de cinq ans à près de cinq et demi entre 2010 et 2013.

Le parc automobile de la gendarmerie nationale est également vieillissant. Le respect des critères de réforme (huit ans et 200 000 km) nécessiterait l'achat de 3 000 véhicules par an, soit un besoin annuel de **60 millions d'euros**.

2. Des moyens encore limités

Dans le projet de loi de finances pour l'année 2014, quelques opérations d'investissement pour renouveler le parc informatique ou le parc automobile pourront être réalisées, au sein des deux programmes.

Toutefois, votre rapporteur observe que le budget de fonctionnement fait l'objet de fortes contraintes, en matière de **loyers immobiliers** au sein de la gendarmerie nationale par exemple, puisque ces dépenses représentent près de **465,3 millions d'euros en AE et 460,3 millions d'euros en CP pour l'année 2012**. Pour l'année 2013, **466,7 millions d'euros** devraient être dépensés au titre des loyers, soit **près de 60% de la ressources hors titre II**. Enfin, en 2014, **474 millions d'euros** seront consacrés aux loyers budgétaires.

Avec **140 millions d'euros** en 2014, la police nationale consacre une part nettement moins importante aux loyers.

Pour 2014, la gendarmerie nationale bénéficiera d'environ **40 millions d'euros** pour renouveler partiellement son parc automobile.

La gendarmerie nationale bénéficiera en 2014 d'un renouvellement partiel des terminaux informatiques, puisque dans le projet de loi de finances pour 2014, **7,6 millions d'euros d'AE** sont consacrés à leur renouvellement. Par ailleurs, la plate-forme centrale d'exploitation de Rosny-sous-Bois et la plate-forme de secours de Nogent-sur-Marne, qui hébergent l'ensemble des applications opérationnelles nécessaires à l'exécution des missions de la gendarmerie nationale ainsi que certains systèmes d'information communs de la police et de la gendarmerie bénéficieront d'un renouvellement des matériels ainsi que leur entretien, pour **3,7 millions d'euros (AE)**.

Au-delà des conséquences sur les missions, puisque le manque de carburant conduit parfois à limiter les patrouilles par exemple, l'insuffisance des moyens alimente un malaise, comme votre rapporteur l'a constaté, lors de l'audition des principaux syndicats de policiers. En effet, malgré un budget « sanctuarisé », les personnels ont fait part de leur très vif mécontentement, lié en grande partie aux conditions d'exercice de leurs fonctions.

3. Les conséquences sous-optimales des mesures de régulation budgétaire

Au-delà de budgets de fonctionnement contraints, votre rapporteur a été sensibilisée aux conséquences des mesures de régulation budgétaire.

Lors de son audition, le directeur général de la gendarmerie nationale a observé que les pratiques de régulation budgétaire « *empêchaient toute politique équilibrée d'investissement* » et créaient de grandes difficultés de gestion.

Pour l'année 2013, les « gels » de crédits au sein de la gendarmerie nationale ont à la fois porté sur les crédits d'investissement, relatifs à l'achat de véhicules par exemple pour 20,4 millions d'euros (AE) et 27 millions d'euros (CP), sur les crédits pour l'achat de matériel informatique, pour 11 millions d'euros (AE-CP) mais aussi sur les crédits de fonctionnement, comme le carburant.

L'indisponibilité d'une partie des crédits dès le début de l'année rend difficile une politique d'achat cohérente : débloqués en fin d'année, les crédits doivent être rapidement utilisés. Des achats de matériels sont alors décidés dans l'urgence, alors que la disponibilité des crédits tout au long de l'année aurait permis de prendre des décisions mieux étudiées¹.

Lors de son audition par votre commission², M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, a également déploré les mesures de gel des crédits, tout en soulignant que 111 millions d'euros avaient finalement pu être débloqués pour la fin de l'exercice 2013, au bénéfice des forces de l'ordre.

¹ Pour un exemple concret, la part « gendarmerie » du budget du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²) est de 71,75 millions d'euros (AE) et 71,81 millions d'euros (CP). Sur ce montant, 26,7 millions d'euros ont été gelés (soit près de 40%) ; 12,2 millions d'euros (AE) et 2,5 millions d'euros (CP) ont été finalement « dégelés ».

² Audition du 12 novembre 2013.

II. LA NÉCESSAIRE POURSUITE DU MOUVEMENT DE MUTUALISATION

A. LE RATTACHEMENT DE LA MISSION « SÉCURITÉ CIVILE » À LA MISSION BUDGÉTAIRE « SÉCURITÉS » JUSTIFIÉ PAR UN OBJECTIF DE MUTUALISATION DES MOYENS ENTRE LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Après le rattachement du **programme 207** « sécurité et éducation routières », pour le projet de loi de finances pour l'année 2013, le projet de loi de finances pour l'année 2014 agrandit le périmètre de la mission « sécurité », rebaptisée « sécurités ».

Ce rapprochement au sein d'une même mission de l'ensemble des politiques du ministère de l'intérieur consacrées à la protection des populations et à la gestion des crises est justifié par la nécessité de rénover les coopérations entre les différents partenaires afin de permettre une action plus efficace, passant notamment par des **mutualisations** entre des services dépendant tous du ministère de l'intérieur.

En outre, la **mission « sécurité civile »** représentait une des trois plus petites missions du budget. Elle était composée de deux programmes : les programmes 161 « intervention des services opérationnels » et 128 « coordination des moyens de secours ».

Cette mission devient donc le **programme 161 au sein de la mission « sécurités »**. Il retrace **l'action et les moyens mis en œuvre en matière de sécurité civile**.

Votre rapporteur renvoie au rapport de Mme Catherine Troendlé pour la présentation de ce programme.

B. LA MUTUALISATION RÉUSSIE DE PLUSIEURS SERVICES

1. Des mutualisations réussies

- La coopération internationale

C'est en matière de coopération internationale que les services de police et de gendarmerie ont fait l'objet d'un premier rapprochement, au sein de la **direction de la coopération internationale (DCI)**. En effet, cette direction, créée le 1^{er} septembre 2010 et opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2011, remplace le service de coopération technique internationale de la police et la sous-direction de la coopération internationale de la gendarmerie nationale.

La DCI est une direction de la DGPN mais elle est placée sous l'autorité conjointe des deux directeurs généraux pour l'exercice de ses missions.

Cette direction s'appuie sur un réseau d'attachés de sécurité intérieure implantés dans les ambassades de 96 pays et couvrant au total 158 pays¹.

La DCI a un rôle **d'information** et de **coopération**, pour lutter contre les différentes formes de criminalité internationale pouvant affecter la sécurité de la France.

- La mutualisation de marchés nationaux

Votre rapporteur observe que la mutualisation des marchés nationaux entre police nationale et gendarmerie nationale s'est fortement accentuée.

Comme le constate notre collègue Jean-Vincent Placé, dans son rapport précité, « *aujourd'hui, la mutualisation systématique des achats pour tous les nouveaux marchés nationaux est la règle, sauf lorsque le matériel répond à un besoin opérationnel non partagé (comme par exemple s'agissant des matériels militaires pour les opérations extérieures (OPEX) de la gendarmerie).* »²

Actuellement, **67 marchés** sont en cours d'exécution, concernant les domaines de l'habillement, du soutien logistique mais aussi la police technique et scientifique, comme les kits de prélèvements buccaux, l'analyse des prélèvements biologiques, les systèmes d'information et de communication, l'équipement photo et vidéo, l'armement et les moyens techniques.

2. Le bilan positif de l'expérimentation de la mutualisation de la police technique et scientifique dans les départements

Une expérimentation de mutualisation des services de la police technique et scientifiques des forces de la police nationale et de la gendarmerie nationale est menée dans le **département de la Creuse** depuis le 1^{er} janvier 2013.

Une « convention d'assistance mutuelle » a été signée par le directeur départemental de la sécurité publique, le commandant du groupement de gendarmerie départementale, le préfet et le procureur de la République.

Le principe de la convention est le suivant : la gendarmerie prend en charge tous les actes de police technique et scientifique, pour le compte des deux forces, sur son plateau technique. Ce plateau technique répond aux normes imposées par la décision-cadre du conseil de l'Union européenne en date du 30 novembre 2009.

¹ Source : Cour des comptes, rapport consacré à la mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales d'octobre 2011, p. 141.

² <http://www.senat.fr/rap/r13-091/r13-0911.pdf> p. 124.

Les personnels effectuant les constatations techniques et les opérations de recherche et de recueil des traces et indices sur les scènes d'infraction sont indifféremment des policiers et des gendarmes, sans conséquence sur le service qui sera ensuite chargé de l'enquête.

En contrepartie, les gendarmes peuvent désormais alimenter le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)¹ en utilisant la borne du commissariat central.

En effet, si le FAED est un fichier commun à la police et à la gendarmerie, les bornes permettant d'alimenter la base commune sont distinctes et ne peuvent être utilisées par l'autre force pour transmettre les traces vers leurs sites centraux respectifs, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport précité consacré à la mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales d'octobre 2011.

En utilisant la borne du commissariat central, les gendarmes peuvent obtenir beaucoup plus rapidement du FAED d'éventuels rapprochements.

Les résultats disponibles montrent, d'une part, que le taux d'activité du plateau de police technique et scientifique a été supérieur aux moyennes nationales et que près de 428 fiches ont été insérées par les gendarmes dans le fichier FAED.

Cette mutualisation a permis une utilisation plus rationnelle des moyens, à coût constant : la gendarmerie utilise une borne « police » d'un coût de 15 000 euros, qui est désormais mieux rentabilisée, et la police recourt à un plateau technique « gendarmerie » dont l'équipement est évalué à 50 000 euros.

Au regard des résultats très positifs de cette expérience, elle a été étendue au cours du second semestre 2013 à **trois autres départements**, le Gers, le Lot et la Lozère. Enfin, six autres départements seront concernés, à compter du **1^{er} janvier 2014**.

Comme votre rapporteur le rappelait dans son avis budgétaire pour l'année 2013, il est de bonne gestion que les gendarmes aient accès aux bornes de prise d'empreinte digitales de la police nationale, en raison du nombre beaucoup plus important de bornes « police ». Cette opération de mutualisation est donc à l'évidence une mesure utile.

¹ Ce fichier, créé en 1987, a pour objet de répertorier les empreintes digitales des individus mis en cause lors d'enquêtes judiciaires ainsi que les empreintes prélevées mais non encore identifiées.

3. L'exemple du ST(SI)², une expérience de rapprochement réussie

Dans le cadre de l'avis budgétaire pour l'année 2014, votre rapporteur a visité **le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure ST(SI)²**.

Le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure - ST(SI)² - a été mis en place le **1^{er} septembre 2010** pour contribuer à la définition de l'action et de la stratégie du ministère de l'intérieur en matière de systèmes d'information et de télécommunications et mettre en œuvre ces derniers dans le domaine de la sécurité intérieure.

Le ST(SI)² a été formé en regroupant des services des deux forces : du côté de la DGPN, le service des technologies de la sécurité intérieure (STSI), à l'exception de certaines entités, et du côté de la DGGN, la sous-direction des télécommunications et de l'informatique (SDTI). D'autres services de la DGGN traitant des systèmes d'information et de communication ne sont pas intégrés au sein du ST(SI)² mais lui sont reliés fonctionnellement.

Source : Cour des comptes, rapport consacré à la mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales d'octobre 2011, p. 22.

Ce service est sous l'autorité conjointe du directeur général de la police nationale et du directeur général de la gendarmerie nationale. Le directeur du ST(SI)² a souligné l'efficacité et la souplesse de cette co-tutelle.

Le principe du ST(SI)² est de rassembler au sein d'un service unique **les structures de conception des systèmes d'information et de communication** de la gendarmerie et de la police nationales. Ce rapprochement doit permettre **d'accentuer la convergence des systèmes des deux forces**.

Le ST(SI)² est notamment chargé de conduire des projets en matière de systèmes d'information et de communication pour les deux forces et de coordonner les services de police et de gendarmerie intervenant en matière de systèmes d'information et de communication.

Le ST(SI)² assure enfin une **fonction d'innovation** pour l'ensemble des services de sécurité intérieure.

Ainsi, depuis **avril 2013, une base de données unique**, le fichier **traitement d'antécédents judiciaires (TAJ)**, rassemble les éléments des deux fichiers **JUDEX** (gendarmerie nationale) et **STIC** (Police nationale).

Le ST(SI)² a assuré la direction de ce projet et a permis l'intégration dans le fichier **traitement d'antécédents judiciaires (TAJ)** des 60 millions de procédures et des 4 millions de photographies contenus dans les deux fichiers initiaux. Votre rapporteur observe que ce fichier sera alimenté par les deux logiciels de rédaction de procédure de la gendarmerie nationale et de la police nationale - par ailleurs incompatibles entre eux - et qu'un lien sera créé avec le logiciel CASSIOPEE du ministère de la justice, permettant de **mettre à jour les données d'antécédents par effacement ou ajout d'une mention selon la suite judiciaire décidée**. Ce lien devrait être actif en 2014.

Votre rapporteur remarque que la CNIL a considéré que cette interconnexion répondait aux inquiétudes qu'elle a pu exprimer à propos de ce fichier¹.

Au-delà du développement de ce programme ambitieux, qui contribue aussi à rapprocher police nationale et gendarmerie nationale, votre rapporteur observe que le ST(SI)² a été l'interface pour mener d'autres projets informatiques, participant ainsi au mouvement de mutualisation des moyens entre les deux forces.

À cet égard, lors de son déplacement au siège du ST(SI)², un logiciel commun aux deux forces, entièrement développé par les services, le Fichier des Objets et véhicules signalés (FOVeS), ainsi qu'un logiciel de cartographie - développé en interne en seulement 4 mois -, ont été présentés à votre rapporteur, qui observe qu'à terme, les services de la sécurité civile devraient pouvoir également utiliser ce dernier logiciel.

C. LES LIMITES DES OPÉRATIONS DE MUTUALISATION

1. Un mouvement ayant vocation à s'approfondir, pour renforcer l'efficacité de la gestion des moyens

En premier lieu, **les opérations de mutualisation existantes vont être intensifiées pour les achats** : en effet, à compter du 1^{er} janvier 2014, le Service d'achats des équipements et de la logistique (**SAELSI**) sera créé ; il aura pour mission de développer encore les mutualisations des achats et des équipements. Ce service sera placé sous l'autorité des directeurs généraux de la police nationale, de la gendarmerie nationale mais aussi de la sécurité civile. Ce service remplacera les sous-directions logistique et achats de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile.

¹ Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur, 13 juin 2013.

En deuxième lieu, la mise en place de 50 ateliers automobiles communs à la gendarmerie nationale et à la police nationale devrait permettre d'améliorer le taux de disponibilité des véhicules, mais cette mesure n'a pas encore fait ses preuves toutefois. Cette démarche devrait continuer à s'accroître, au bénéfice également des véhicules de la sécurité civile. En effet, 106 projets de mutualisation d'ateliers ont été validés et devraient être progressivement mis en place jusqu'en 2016.

En 2015, 17,5% du parc de véhicules de la police nationale devrait être entretenu par la gendarmerie nationale et la police devrait assurer à cette même date le soutien de 7,5% du parc de la gendarmerie.

Enfin, **l'expérimentation de la mutualisation de la police technique et scientifique va être étendue à dix départements** (cf. *supra*).

Au regard de ces quelques exemples, votre rapporteur estime que ce mouvement de rapprochement et de mutualisation est une méthode nécessaire pour rendre plus efficace l'action des services, tout en dégageant des moyens supplémentaires.

Elle estime que cet effort pourrait être accentué, dans le domaine des ressources humaines, pour certaines formations spécifiques communes aux deux forces : les plongeurs de la police nationale sont ainsi déjà formés par le centre national d'instruction nautique de la gendarmerie nationale à Antibes.

2. L'existence de contraintes structurelles à la poursuite du mouvement de mutualisation

La visite par votre rapporteur du ST(SI)² a été l'occasion de s'interroger sur les éventuels obstacles à la poursuite du mouvement de mutualisation des services.

Dans son rapport précité consacré aux dépenses de rémunération et au temps de travail de la police et de la gendarmerie nationale, de mars 2013, la Cour des comptes a insisté sur les différences en matière de temps de travail, de rémunération, de conditions de travail même.

Une difficulté essentielle tient en effet à la **différence de statut** des fonctionnaires de police et des gendarmes. Ces derniers, militaires, sont astreints à une obligation de disponibilité en tout temps et en tout lieu, comme le précise le code de la défense. Il peut donc être parfois délicat de gérer un service composé de deux catégories de personnel.

Lors de sa visite du ST(SI)², votre rapporteur a pu noter que la réussite de ce travail en commun a été due pour une grande part à la mobilisation des membres du service sur un thème central, la sécurité intérieure, qui a été un élément fédérateur, pour les personnels des deux forces. De plus, une répartition égalitaire des postes de direction entre policiers et gendarmes a été également un élément nécessaire pour prévenir tout soupçon d'hégémonie de l'une ou l'autre des deux forces sur le service¹.

III. UNE ACTION DES FORCES DE L'ORDRE DANS UN CADRE RENOUVELÉ

A. LES ZONES DE SÉCURITÉ PRIORITAIRES (ZSP), UN DISPOSITIF CONVAINCANT

1. Une concentration des forces à partir d'un diagnostic personnalisé de la délinquance sévissant sur un territoire

Comme votre rapporteur l'a expliqué dans son rapport pour le budget de l'année 2013, les **zones de sécurité prioritaires (ZSP)** sont créées à partir d'un diagnostic et d'une étude de la criminalité de la zone concernée. Les ZSP doivent apporter des réponses adaptées aux difficultés locales en se **concentrant** sur quelques aspects de la délinquance, pour éviter une dispersion des moyens.

Les ZSP sont pilotées par **deux instances** : une **cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure**, d'une part, qui réunit au moins une fois par mois l'ensemble des services sous la direction du préfet et éventuellement du procureur de la République. Cette cellule favorise les échanges d'informations, cible les objectifs, définit les moyens nécessaires et évalue les résultats obtenus. D'autre part, une **cellule de coordination opérationnelle de partenariat** conduit des actions de prévention de la délinquance. Cette dernière est composée en fonction de la nature des zones en cause : des représentants des communes, des représentants des bailleurs sociaux peuvent y participer, le cas échéant.

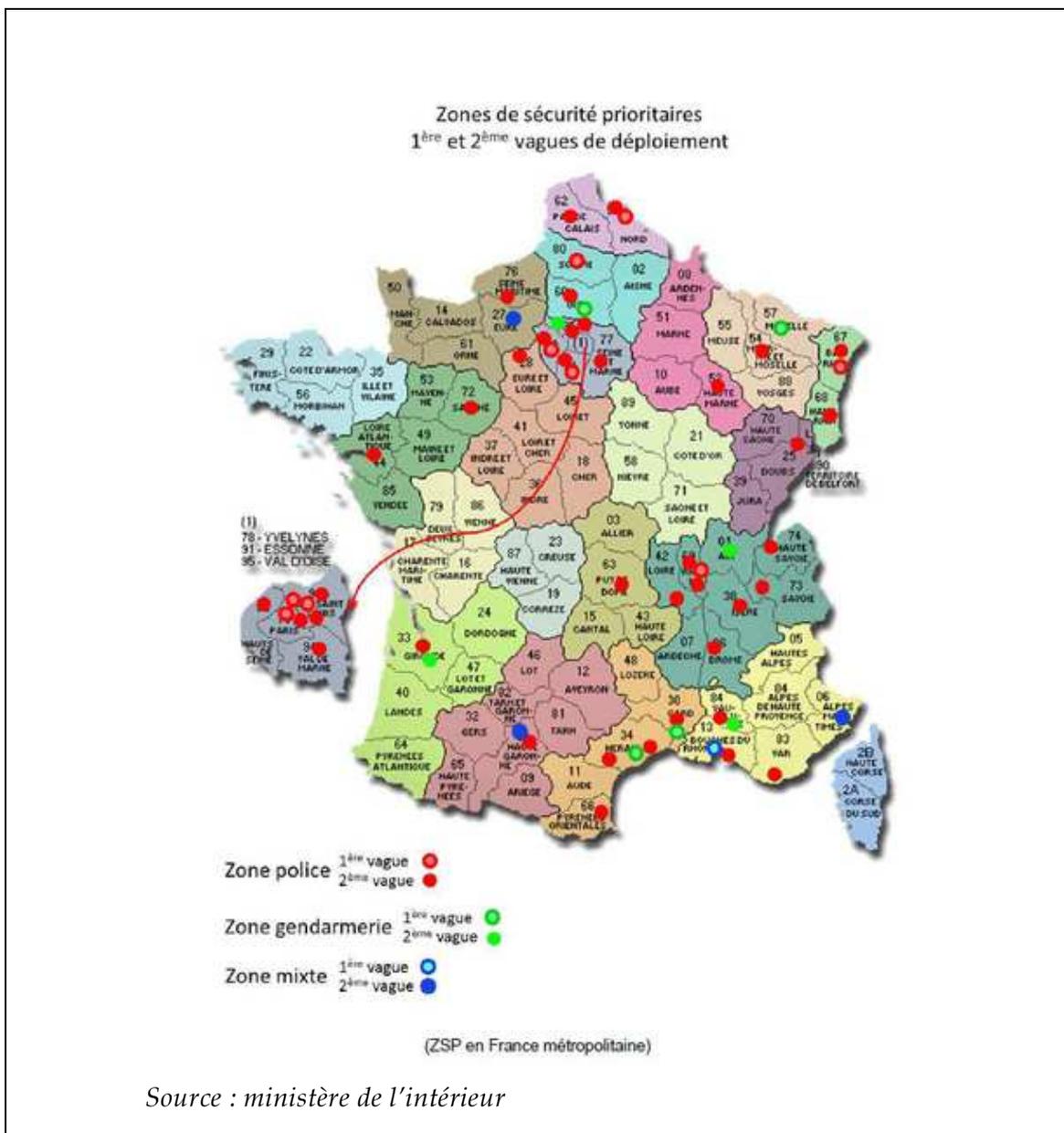
Le dispositif repose surtout sur un **renforcement des ressources et des personnels dans les zones**, mais sans implantation immobilière en principe.

¹ L'effectif théorique pour l'année 2013 du ST(SI)² est de 152 personnels pour la police et de 143 pour la gendarmerie.

La ZSP s'inscrit dans la volonté de rapprocher les forces de l'ordre de la population, de différentes manières : en premier lieu, par une présence plus forte sur le terrain mais aussi par une action adaptée à la délinquance subie par les populations de certaines zones.

La proximité sur le terrain est renforcée par la création de « délégués cohésion police-population », par des sondages et la possibilité donnée à la population de réagir, en saisissant directement le commissariat, via des messageries.

64 ZSP ont été mises en place. 42 ZSP relèvent de la compétence de la direction générale de la police nationale, **8** de la compétence exclusive de la préfecture de police de Paris, **9** de la direction générale de la gendarmerie nationale, et enfin, **5** relèvent de la compétence des deux directions générales.



2. Un dispositif efficace

Les premiers résultats disponibles font état d'indéniables réussites.

- Dans les 59 ZSP concernées par la **lutte contre les trafics de stupéfiants**, le nombre de mis en cause pour trafic a augmenté de 37,8% ; 1,17 tonnes de cannabis, 33,9 kg de cocaïne et 4,75 millions d'euros ont été saisis.
- Dans les 41 ZSP concernées par la **lutte contre les nuisances**, les infractions correspondantes ont baissé de 10,7%.
- Dans les 21 ZSP concernées par la **lutte contre les vols avec violences**, les infractions correspondantes continuent d'augmenter de 1,9%, mais les vols à main armée diminuent de 9,5%.
- Dans les 17 ZSP concernées par la **lutte contre les cambriolages**, ces infractions reculent de 7,9%.
- Dans les 14 ZSP concernées par la **lutte contre les violences urbaines**, ces infractions reculent de 27,5%.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Claude Baland, directeur général de la police nationale, tout comme le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, ont souligné que ce dispositif était une méthode efficace, en permettant **d'articuler les différents moyens, sur un territoire circonscrit** pour lutter contre **un type de délinquance identifié**.

Le co-pilotage de ces zones par le préfet et le procureur de la République est particulièrement efficace. Le système des états-majors de sécurité, qui associent préfets et procureurs de la République, qui préexistait aux ZSP, avait d'ailleurs déjà montré sa pertinence¹.

Si la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure est opérante, l'efficacité de **la cellule de coordination opérationnelle de partenariat** est variable selon les ZSP. En effet, ces cellules font parfois intervenir trop de personnes, ce qui affaiblit leur action.

¹ Cf. Circulaire de la DACG du 7 septembre 2009 relative aux états-majors de sécurité NOR JUSD0920871C.

3. L'extension annoncée du dispositif

Lors de son audition par votre commission¹, M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, a annoncé que les zones de sécurité prioritaires constituaient l'une de ses deux priorités pour l'année 2014. L'extension de ce dispositif dans les prochaines années sera plus limitée que ce qui avait pu être annoncé en 2012 : en effet, **près d'une centaine de ZSP devraient être finalement créées pendant la législature contre environ 110 ou 120 initialement prévues.**

Votre rapporteur insiste tout d'abord sur la nécessité de maintenir dans la durée les mécanismes créés, en les améliorant au besoin.

Elle insiste également sur la nécessité de développer l'action des ZSP en matière de prévention des infractions, en réfléchissant à une éventuelle amélioration de la **cellule de coordination opérationnelle de partenariat.**

B. CODE DE DÉONTOLOGIE, MATRICULE : LA MISE EN PLACE DE MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE FORCES DE L'ORDRE ET CITOYENS

La création d'un nouveau code de déontologie et le rétablissement du matricule ont incontestablement été des annonces très importantes du nouveau Gouvernement, participant d'une relation renouvelée des forces de l'ordre avec la population.

1. La mise en œuvre d'un nouveau code de la déontologie pour les forces de l'ordre

Pendant l'année 2013, le code de déontologie a fait l'objet de multiples consultations, du conseil supérieur de la fonction militaire ou des syndicats de policiers, notamment.

Comme l'a souligné Manuel Valls, ministre de l'intérieur, lors de son audition par votre commission, « *un nouveau code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie, (...) sera intégré, après avis du conseil d'État, au code de la sécurité intérieure pour une application au 1^{er} janvier 2014* »²

Votre rapporteur se félicite de de cette annonce en observant qu'une question aussi essentielle nécessitait en effet une phase préalable de concertation avec les forces de l'ordre.

¹ Audition du 12 novembre 2013.

² Audition du 12 novembre 2013.

2. La mise en place prochaine du matricule

Dans son rapport pour l'année 2013, votre rapporteur a longuement développé les circonstances et les réflexions ayant conduit à la mise en place d'un **matricule sur la tenue des forces de l'ordre, permettant aux citoyens de les identifier**. En effet, le Défenseur des droits avait présenté les résultats de ses travaux sur la question du rapport de force entre citoyens et forces de l'ordre à votre commission le 6 novembre 2012.

Il y recommandait notamment le rétablissement du matricule en application des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui dispose que *« dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er}, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté. »*

Votre rapporteur constate que lors de son audition par votre commission, le ministre de l'intérieur a précisé que le matricule sera rétabli pour les forces de l'ordre avant la fin de l'année.

C. LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE EN 2012

Dans son avis pour le projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur avait présenté **un bilan de la criminalité organisée** en raison d'un paradoxe qu'elle avait relevé : **cette criminalité a des conséquences humaines et financières très importantes**, elle couvre un spectre très large d'activités mais elle reste très méconnue.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. François-Xavier Masson, commissaire divisionnaire, chef du Service d'information, de renseignement et d'analyse sur la criminalité organisée (SIRASCO) a souligné que dans de nombreux cas, des faits apparemment isolés, se rattachaient en réalité à des réseaux du crime organisé.

Votre rapporteur estime donc qu'en perspective de son rapport pour l'année 2013, l'étude de cette question est d'autant plus utile qu'elle permet d'analyser la situation en lien avec les nouveaux instruments mis en place, tels que les ZSP par exemple.

Votre rapporteur remarque aussi qu'un nouvel indicateur a été créé dans le projet annuel de performance pour l'année 2014, établissant un **bilan des avoirs criminels saisis** (indicateur 2.4). Cet indicateur est particulièrement pertinent pour appréhender l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée.

1. Le bilan statistique des infractions pénales liées à la criminalité organisée

Le bilan de la lutte contre les organisations criminelles s'apprécie en termes statistiques par l'agrégat de la criminalité organisée et délinquance spécialisée (CODS) composé d'index statistiques spécifiques.

En 2012, **28 596 crimes et délits relevant de la CODS** ont été constatés en France par les services de police et les unités de gendarmerie soit une baisse de 0,60 % par rapport à l'année 2011, lors de laquelle **28 770** crimes et délits relevant de la CODS avaient été constatés.

Le nombre de personnes mises en cause en 2012 pour la CODS s'élève à 27 075, contre 27 315 en 2011, soit **une baisse de 0,88 %**.

2. L'évolution des infractions constatées par l'office central de lutte contre la criminalité organisée

L'office central de lutte contre la criminalité organisée (OCLO) est un service de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Créé par un arrêté du 6 mai 2006, il est compétent pour la lutte contre les groupes criminels, quelles que soient leurs activités illicites.

Ce service est constitué de trois brigades : la brigade nationale de répression du banditisme et des trafics, la brigade de recherche des furtifs, la brigade de recherche et d'intervention nationale.

Cet office coordonne aussi l'activité de 14 brigades de recherche et d'intervention des services territoriaux de la direction centrale de la police judiciaire.

a) Les vols à main armée

En 2012, le nombre de vols à main armée, tous objectifs confondus, est **en baisse de 8,25 % par rapport à l'année 2011** (5 017 faits constatés en 2012 contre 5 431 en 2011).

Les grandes tendances observées sont les suivantes :

- Une diminution de 8,1% des vols à main armée commis contre les bijouteries ;

- L'année 2012 est marquée par l'attaque de cinq fourgons blindés en circulation (contre deux en 2011 et trois en 2010), et une seule attaque de fourgon blindé en phase piétonne contre 10 en 2011 et 2 en 2010. Un convoyeur de fonds a été tué lors de cette attaque ;

- Le nombre de vols à main armés contre les établissements bancaires reste au niveau de celui de 2011 (56 faits en 2012, comme en 2011, pour 80 faits en 2010) ;

- Les vols à main armée commis au préjudice des établissements industriels et commerciaux poursuivent leur baisse : après une réduction de 11,75% en 2011, ces vols à main armée régressent de 7,7% en 2012 : 2 932 vols à mains armés ont été commis en 2012 contre 3 176 en 2011.

b) Le trafic de véhicules volés

Les vols de véhicules connaissent une baisse continue depuis 2002 avec toutefois une légère hausse de 3,55% en 2011 ; l'année 2012 a vu le niveau de véhicules volés revenir à celui de 2010, soit 161 792 véhicules volés.

Moins d'un véhicule sur deux a été retrouvé ; la tendance régulière à la baisse du nombre de véhicules volés retrouvés se confirme depuis 2009.

c) Le trafic d'armes

Ce trafic, qui alimente le milieu du crime organisé, celui de la délinquance et des cités sensibles ainsi que celui des collectionneurs peu regardants sur l'origine des armes, connaît une forte augmentation en 2012 par rapport à 2011, de l'ordre de 33%.

Depuis 2009, le nombre d'armes saisies est en très forte augmentation : en 2009, 1 508 armes ont été saisies, 2 170 en 2010, 3 910 en 2011 et enfin 5 198 en 2012, soit **une hausse de près de 244% en quatre années** seulement.

Les saisies d'armes dites « de guerre » - armes automatiques classées en 1^{ère} catégorie interdites aux particuliers - sont cependant en baisse en 2012 par rapport à l'année 2011 (année où les saisies étaient en hausse par rapport à 2010) : **109 saisies effectuées en 2012** contre 164 en 2011, 90 en 2010 et 67 en 2009.

Leur proportion dans les armes saisies continue à diminuer : 4,4% en 2009, 3,3% en 2010, 4,2% en 2011 et **2% en 2012**.

Pour conclure, votre rapporteur se félicite de constater que les annonces du ministre de l'intérieur ont été effectivement suivies d'effets. Les orientations décidées en 2013, consistant notamment à maintenir le budget et à créer de nouveaux postes ont été confirmées en 2014.

Toutefois, ces moyens, tout juste nécessaires, ne permettent pas, notamment, d'améliorer la situation de l'immobilier de la gendarmerie et de la police nationales.

Or, l'exercice par les forces de l'ordre de leurs fonctions avec des moyens trop limités, dans un cadre dégradé et difficile nourrit le sentiment de malaise des personnels que votre rapporteur a particulièrement ressenti lors des auditions qu'elle a menées cette année.

La commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « sécurités », hors programme « sécurité civile », pour l'année 2014.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la police nationale (DGPN)

- **M. Claude Baland**, directeur général
- **M François-Xavier Lauch**, conseiller budgétaire

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- **M. Denis Favier**, directeur général
- **M. Jean-Pierre Aussenac**, chef du bureau planification-programmation-préparation du budget

Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO)

- **M. François-Xavier Masson**, chef du SIRASCO

Table Ronde

Synergie Officiers

- **M. Francis Nebot**, secrétaire national
- **Mme Bérangère Maguet**, conseillère technique

Unité SGP Police

- **M. Henri Martini**, secrétaire général
- **M. Nicolas Comte**, secrétaire général adjoint

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI)

- **Mme Chantal Pons-Mesouaki**, secrétaire général adjoint
- **Christophe Rouget**, chargé de mission

Fédération professionnelle indépendante de la police (FPIP)

- **M. Guy Beaujoint**, secrétaire régional Île-de-France
- **M. Olivier Dorigny**, secrétaire régional adjoint Île-de-France
- **M. Hubert Pineau**, secrétaire départemental Paris

Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

- **M. Emmanuel Roux**, secrétaire général

Déplacement (21 novembre 2013)

Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²)

- **M. Bernard Pappalardo**, chef de service
- **M. Bruno Poirier-Coutansais**, sous-directeur des systèmes d'information

Contribution écrite

Alliance Police nationale