

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 26

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : M. Aymeri de MONTESQUIOU

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ »	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
1. <i>La sécurité : une mission interministérielle pour une politique publique</i>	7
2. <i>Deux missions dont le « poids » est relativement égal</i>	8
3. <i>La concrétisation sur le terrain de la mission interministérielle : les groupements d'intervention régionaux (GIR)</i>	9
4. <i>Une mesure enfin coordonnée de la performance</i>	10
II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES PROGRAMMES	15
A. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »	15
1. <i>Stabiliser les périmètres, pour mieux apprécier l'évolution des crédits</i>	15
2. <i>Les emplois prévus par la LOPSI ont été effectivement créés, mais pour quelle performance ?</i>	16
3. <i>Police de proximité : moins de dogmatisme, plus de pragmatisme</i>	18
4. <i>La poursuite de grands projets</i>	19
5. <i>La police des étrangers et de la sûreté des transports internationaux : un monopole de la police ?</i>	20
6. <i>La récapitulation des actions du programme « Police nationale »</i>	22
B. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	24
1. <i>Une progression des crédits liée aux dépenses de personnel</i>	24
2. <i>Application de la LOPSI : un « rattrapage » pour les créations d'emploi</i>	25
3. <i>Les dépenses de fonctionnement : 550,6 millions d'euros</i>	26
4. <i>Les dépenses d'investissement : 271 millions d'euros</i>	27
5. <i>Un programme au périmètre incertain</i>	27
6. <i>La récapitulation des actions du programme « Gendarmerie nationale »</i>	29
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
AUDITION DE MM. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,	43
ANNEXE - LES SUITES DONNÉES AU RAPPORT D'INFORMATION ÉTABLI PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL ET DES PROCÉDURES D'INFORMATION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	51

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ »

- La bonne application de la LOPSI⁽¹⁾ concernant les **créations d'emploi** dans la police comme dans la gendarmerie, **implique des devoirs de performance améliorée** pour l'ensemble des forces de sécurité.

- On peut **se réjouir du suivi**, par le gouvernement, **de la préconisation de votre commission des finances de constituer une mission interministérielle regroupant l'ensemble des moyens destinés à la sécurité publique**, qu'il s'agisse de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, et ce, **indépendamment des structures ministérielles**.

- **Cette mission interministérielle doit constituer une réalité sur le terrain**, comme le montre **l'exemple positif** des groupes d'interventions régionaux (**GIR**). Ceux-ci ont, d'ailleurs, contribué à des relations plus étroites sur le terrain entre police et gendarmerie.

- **La coordination, d'une part, de la structure de chaque programme et du contenu de leurs actions et, d'autre part, des objectifs et indicateurs de performance constituaient une demande majeure de votre commission des finances. Celle-ci a, enfin, été assez largement satisfaite.**

- En revanche, **le nombre trop important des indicateurs de performance** (25 pour le programme « Police nationale » et 21 pour le programme « Gendarmerie nationale ») comporte le risque **d'impliquer un accroissement des tâches administratives (pour les forces de sécurité, dont ce n'est pas la mission principale)**.

- Sur le fond, **les indicateurs mesurant la réduction de la délinquance paraissent pertinents, si les « instruments de mesure » ne sont pas modifiés par commodité**. Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur les indicateurs de performance évaluant la disponibilité des forces de l'ordre, notamment en raison de leur complexité.

- **Toutefois, si le principe est maintenant admis, des problèmes de « frontière » font encore l'objet de débats**. Ainsi, des crédits importants destinés à la gendarmerie nationale, en particulier pour **le logement des gendarmes accomplissant des missions de sécurité intérieure relevaient, dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, des moyens de la mission « Défense »**. L'Assemblée nationale a, sur l'initiative du gouvernement, adopté un amendement pour transférer ces crédits (602,3 millions d'euros) vers la mission « Sécurité ». En sens inverse, les crédits de personnel de la gendarmerie du transport aérien (GTA), figurent dans la présente mission, alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement les concernant se trouvent dans la mission « Transports ». Quant à **l'action « Exercice des missions militaires »**, elle gagnerait peut-être à figurer dans la mission « Défense », plutôt que dans le programme « Gendarmerie nationale » de la présente mission. Enfin, il serait **souhaitable que la « logistique » de la mission figure essentiellement dans celle-ci**, alors que 227 millions d'euros à ce titre sont « logés » dans la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », à contenu essentiellement ministériel). **Une analyse d'ensemble de ces questions de périmètre doit donc être entreprise au niveau interministériel.**

- Les perspectives de développement des réseaux de communication des forces de sécurité doivent intégrer, après l'amortissement des systèmes en cours, **la conception d'un réseau unique et commun à la police, à la gendarmerie et aux personnels de sécurité civile.**

- Il serait **souhaitable que le « bleu » budgétaire comporte des informations plus précises concernant la justification de l'évolution des crédits d'une année à l'autre**, surtout lorsque celle-ci est substantielle.

- **Compte tenu de l'aggravation des violences urbaines, il convient, sans esprit de système et avec pragmatisme, d'engager une réflexion et une concertation sur la place à accorder à la police de proximité, sans dogmatisme ni excès dans un sens ou dans un autre.**

¹*Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (2003—2007).*

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

1. La sécurité : une mission interministérielle pour une politique publique

Aujourd'hui, la mission interministérielle « Sécurité », rassemblant police et gendarmerie nationales, est une réalité. **M. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale, et M. Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, entendus par votre rapporteur spécial**, lui ont indiqué qu'ils étaient réunis presque chaque jour par le ministre d'Etat, de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, pour faire le point de la situation. **La quasi totalité des explications qu'ils ont présentées en réponse aux questions de votre rapporteur spécial l'ont été « à l'unisson ».**

Cette mission souhaitée par votre rapporteur spécial n'a pas été « acquise » dès le départ. **C'est dire le chemin parcouru.**

L'avant-projet de nomenclature budgétaire présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004 ne comportait curieusement pas de mission comprenant l'ensemble des moyens utilisés pour la conduite d'une politique de sécurité publique. D'une part, la mission « Sécurité » n'était composée que du programme « Police nationale » et d'autre part la mission « Défense » comportait un programme « Gendarmerie nationale ». Cette situation correspondait à une logique plus ministérielle que lolfienne.

Cette situation était d'autant plus curieuse, que le gouvernement avait engagé une véritable politique de mutualisation des forces de sécurité publique, indépendamment de leur statut propre, avec, en particulier, la constitution, dès le 22 mai 2002¹ de vingt-neuf groupes d'interventions régionaux (GIR)².

Avant même la présentation de cette première « mouture », votre commission des finances, et votre rapporteur spécial, avaient préconisé logiquement la création d'une mission interministérielle « Sécurité », comprenant aussi bien les moyens consacrés à la police nationale que ceux nécessaires à la gendarmerie nationale.

Ainsi, dès juillet 2003, votre commission des finances avait fait valoir que³ *« l'exemple le plus naturel de mission interministérielle lui semble être le regroupement des crédits de la police nationale, de la sécurité civile et de la gendarmerie dans une mission consacrée à la sécurité intérieure, compte tenu*

¹ Par une circulaire interministérielle.

² 21 GIR dont le champ géographique de compétence correspond à celui d'une région et un pour chacun des départements de la région Ile-de-France. Votre rapporteur spécial reviendra plus loin (voir point 3) sur le bilan des GIR.

³ Rapport d'information n° 388 (2003-2004) présenté par notre collègue Jean Arthuis, président : « Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'Etat », page 51.

notamment des rapprochements effectués entre ces acteurs par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin ».

Votre rapporteur spécial a lui-même indiqué, dans un rapport d'information publié en octobre 2003¹ : *« Il est envisagé dans le cadre de la nomenclature budgétaire prévue par la LOLF la constitution d'une mission interministérielle relative à la sécurité, qui regrouperait notamment les crédits relatifs à la police nationale et à la gendarmerie nationale. La mission sécurité pourrait être constituée de deux programmes ministériels. Une telle mission traduirait le caractère global de la lutte contre l'insécurité. Elle favoriserait une mutualisation des moyens et une coordination accrue des interventions des forces de police et de gendarmerie ».*

Les préconisations de votre rapporteur spécial ont été fort heureusement suivies d'effet, ce qui permet la coordination maintenant renforcée entre les deux forces de sécurité (police et gendarmerie nationales). Cette coordination indispensable constituait en effet l'une des propositions principales de votre rapporteur spécial et les développements ci-après mettront précisément l'accent sur les progrès notables enregistrés dans ce domaine, au cours des derniers mois.

La deuxième « mouture » de nomenclature budgétaire annoncée par le gouvernement comporte en effet une mission interministérielle « Sécurité », composée des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale ». Cette configuration a été confirmée dans le projet de loi de finances pour 2006. Il faut donc bien sûr s'en réjouir, même si **la situation reste perfectible**.

Ainsi, notre collègue Henri de Raincourt a souligné, pour le déplorer, le fait que figure, **au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »**, dont il est le rapporteur spécial, **un programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** dont la majorité des crédits (53 %) étaient ventilés vers d'autres missions. Presque la moitié des crédits de logistique ventilés depuis ce programme, soit 227 millions d'euros, concerne en effet le programme « Police nationale » de la présente mission. **Ceci prouve bien la persistance d'une logique ministérielle à laquelle il faut substituer une logique lolfienne sous peine de compromettre la finalité de cette dernière.**

2. Deux missions dont le « poids » est relativement égal

La mission « Sécurité » est dotée de 14,67 milliards d'euros de crédits de paiement. Avec 8 milliards d'euros (très exactement 7.999 millions d'euros) de crédits de paiement, le programme « Police nationale » comportera 54,6 % des moyens financiers de la mission. Il sera

¹ Rapport d'information n° 25 (2003-2004) : « Organisation et systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales », page 69.

doté pour 2006 de **147.588 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit 59,4 %** de la mission.

Pour sa part, le programme « **Gendarmerie nationale** » sera doté de **6.669 millions d'euros de crédits de paiement (soit 45,4 %)** et de **100.691 ETPT, soit 40,6 %** de la mission¹.

Les **dépenses en personnel** constituent l'essentiel des moyens de la mission, soit 12.736,40 millions d'euros (**86,8 % de la mission**). Elles représentent 86,1 % du programme « Police nationale » et 87,7 % du programme « Gendarmerie nationale »².

L'évolution des crédits de la mission est récapitulée dans le tableau ci-après :

Présentation des crédits par programme⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2006 (3)	Total 2006 (2) + (3)
	Ouverts en LFI 2005 (1)	Demandés pour 2006 (2)	Variation 2006/2005 (2) / (1)		
176 Police nationale	7 939,3	7 999,5	0,8%	15,4	8 014,9
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6 854,9</i>	<i>6 889,0</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,0</i>	<i>6 889,0</i>
152 Gendarmerie nationale	6 267,1	6 669,0	6,4%	4,1	6 673,1
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>5 487,0</i>	<i>5 847,4</i>	<i>6,6%</i>	<i>0,0</i>	<i>5 847,4</i>
Mission "Sécurité"	14 206,4	14 668,5	3,3%	19,5	14 687,9
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>12 341,9</i>	<i>12 736,4</i>	<i>3,2%</i>	<i>0,0</i>	<i>12 736,4</i>

⁽¹⁾ Les fonds de concours s'élèvent à 15,4 millions d'euros pour la police nationale et à 4,1 millions d'euros pour la gendarmerie nationale

3. La concrétisation sur le terrain de la mission interministérielle : les groupements d'intervention régionaux (GIR)

Les GIR, créés par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002, sont **constitués à parité de policiers et de gendarmes**.

N'étant pas considérés comme de nouvelles structures, les GIR sont rattachés, dans 19 cas à une direction régionale ou interrégionale de la police judiciaire et, dans 10 cas, à une section de recherche de la gendarmerie.

Les chefs et leurs adjoints constituent le seul échelon hiérarchique des GIR et sont, selon les cas, des officiers de police ou de gendarmerie.

¹ L'évolution des crédits proposés pour les deux programmes de la mission sera présentée plus loin, avec les développements propres à ceux-ci.

² Au 1^{er} octobre 2005, les effectifs de compagnies républicaines de sécurité (CRS) était de 13.458 et ceux des escadrons de gendarmerie mobile (EGM) de 15.606.

Aux policiers et gendarmes des GIR sont joints des douaniers¹, des fonctionnaires des services fiscaux, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que de la direction du travail et de l'emploi.

Les **équipements, véhicules et moyens bureautiques** en particulier, sont **fournis à parité** par les services de police et de gendarmerie.

Pour tenir compte du développement de **deux réseaux distincts de communication (Acropol pour la police et Rubis pour la gendarmerie)**, les GIR disposent d'équipements leur permettant la mise en relation ou l'intercommunication sans difficulté de ces deux réseaux².

Le GIR est mis à disposition temporaire d'un service de police ou de gendarmerie, pour constituer un appui logistique et une meilleure coordination entre les acteurs. Il intervient, en principe, sur initiative conjointe du préfet et du procureur de la République.

Au cours de leur audition par votre rapporteur spécial, le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale ont fait valoir que les GIR avaient contribué d'une manière décisive à une meilleure coopération entre les forces de sécurité. Ils ont ajouté que leur coordination avec le service des douanes avait été plus difficile que celles entre policiers et gendarmes.

Votre rapporteur spécial souligne que les GIR ont constitué une excellente préfiguration sur le terrain de la mission interministérielle « Sécurité ».

4. Une mesure enfin coordonnée de la performance

→ Des chiffres à relativiser

Aux yeux de votre rapporteur spécial, la performance est plus importante que la création d'emplois. Dans une logique « lolfienne », il marque sa préférence pour l'efficacité sur le terrain, non sur une augmentation mécanique des moyens, même si ceux-ci contribuent à la performance.

¹ La contribution du service des douanes aux GIR est essentielle notamment pour les enquêtes de blanchiment d'argent.

² M. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale, et M. Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, responsables respectivement des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », ont considéré que, compte tenu de l'importance des engagements financiers en cause, il n'était pas souhaitable d'envisager **dès maintenant** une « fusion » des deux réseaux, même si l'objectif est primordial en vue de leur renouvellement. Ils ont fait valoir que pour les opérations exceptionnelles (G8 d'Evian ou commémoration du débarquement en Normandie, par exemple), les interconnections avaient pu être réalisées de manière satisfaisante. D'une manière plus générale selon eux, les défauts incontestables de cette dualité de réseaux de communication pour les forces de sécurité n'empêchent pas l'indispensable communication au jour le jour entre policiers et gendarmes. « La technologie ne constitue jamais un obstacle à l'interopérabilité ».

Les chiffres sur l'évolution de la délinquance et sur le taux d'élucidation des crimes et délits (32 % en moyenne aujourd'hui, selon les deux directeurs généraux entendus par votre rapporteur spécial) sont satisfaisants. Certaines évolutions peuvent, cependant, ne pas être totalement révélatrices : **une progression de l'activité des forces de sécurité n'implique pas obligatoirement une hausse du taux d'élucidation. La nécessaire mesure de la performance doit donc être évaluée avec un certain recul.**

Les statistiques sur la délinquance peuvent toujours prêter à discussion. Votre rapporteur spécial observe **qu'une modification des bases peut gêner les comparaisons. L'état 4001 utilisé depuis de nombreuses années a au moins le mérite de permettre ces indispensables comparaisons.**

→ **Une harmonisation qui s'est fait désirer**

Le projet de loi de finances pour 2005 comportait en annexe des projets annuels de performance pour chaque future mission. A cette occasion, **votre rapporteur spécial s'était interrogé « sur l'opportunité de l'existence d'indicateurs distincts pour la police et pour la gendarmerie, alors même qu'il s'agit d'évaluer une même mission de sécurité publique, même si certaines caractéristiques particulières (...) pourraient justifier quelques indicateurs différents »¹.**

Procédant à une analyse d'ensemble des objectifs et indicateurs de performance, notre collègue Jean Arthuis, président, a confirmé cette interrogation et a réclamé avec insistance l'harmonisation nécessaire².

Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ont ou vont enfin procéder aux harmonisations demandées, tant en ce qui concerne l'architecture et l'intitulé des actions de chacun des programmes que pour la mesure de la performance³.

Ce qui demeure spécifique à chaque programme sera exposé lors de la présentation de chacun d'entre eux.

La plupart des objectifs et indicateurs de performance sont reliés à des actions, dont l'intitulé a, sauf exception, aussi fait l'objet d'une harmonisation.

¹ Rapport spécial n° 74, tome III – annexe 22 (2004-2005) : « Sécurité », page 127.

² Rapport d'information n° 220 (2004-2005) : « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? ». **Les incohérences dénoncées ont fait l'objet d'une illustration sous forme de tableau (pages 91 à 94).**

³ Au cours de leur audition par votre rapporteur spécial le 18 octobre 2005, ces deux hauts fonctionnaires ont démontré une volonté de coordination qui ne « transpirait » pas autant lors de leur audition du 15 février 2005 devant votre commission des finances, dans le cadre de la préparation du rapport d'information précité sur la mesure de la performance. **Convient-il d'y voir un effet bénéfique de la LOLF ?**

→ L'analyse des indicateurs communs

Toutefois, les **objectifs et indicateurs** relatifs à la réduction de la délinquance ont un **caractère transversal** à la mission et ne justifie par le rattachement à une action particulière.

Ceux-ci portent sur le nombre de **crimes et délits** constatés, le **taux global d'élucidation**, le nombre de crimes et délits de voie publique, et celui des accidentés de la route (tués, blessés). Ces **indicateurs incontournables et constants**, exprimés aussi en pourcentage, permettent la mesure de l'évolution d'une année à l'autre¹, du moins pour les faits ayant fait l'objet d'une plainte.

L'harmonisation est presque complète pour ce qui concerne la mesure de la performance des actions « Ordre public et protection de la souveraineté » et « Sécurité et paix publiques »². Ces actions correspondent au maintien de l'ordre sur les lieux publics (manifestations), à la protection des personnalités et des lieux sensibles, aux activités de renseignement, à la prévention et à la répression des crimes et délits, ainsi qu'à l'accueil des victimes.

Les indicateurs communs aux deux programmes portent notamment sur le « taux d'emploi des compagnies républicaines de sécurité (CRS) et des escadrons de gendarmerie mobile (EGM) », d'une part, en ordre public et, d'autre part, en sécurité générale ainsi que le rapport entre le « nombre d'heures de surveillance générale » et celui de l'activité totale de l'année.

On trouve encore, parmi les indicateurs communs, ceux portant sur le taux d'interventions dans un délai supérieur à deux fois le délai moyen et sur la part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux du service.

En revanche, la police nationale mesure un « indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre », soit un ratio entre le nombre de fonctionnaires réellement disponibles et l'effectif théorique de la compagnie : l'objectif est de passer de 61 % en 2005 à « au moins 62 % » en 2007. De son côté, la gendarmerie nationale évalue le nombre moyen de jours de déplacement par EGM. Cette approche distincte s'expliquerait, selon le ministre de l'intérieur, par des « différences d'organisations des CRS et des EGM ». Votre rapporteur spécial n'est pas réellement convaincu par la pertinence de ces indicateurs, au demeurant trop complexes, qui pourraient donc être supprimés.

S'agissant de la mesure de la performance afférente aux actions « Sécurité routière » et « Police judiciaire et concours à la justice », les indicateurs de performance ont été totalement harmonisés.

¹ Les réponses faites à votre rapporteur spécial par les ministères de l'intérieur et de la défense sur les statistiques de délinquance depuis 5 ans et au cours du premier semestre 2005 -rédigées en termes identiques- sont révélatrices des progrès qui restent néanmoins à réaliser : le ministère de l'intérieur répond sur « les crimes et délits constatés par l'ensemble des services de police et de gendarmerie », tandis que celui de la défense se limite aux « crimes et délits constatés par la gendarmerie nationale ».

² Le programme « Gendarmerie nationale » « contracte » les deux actions en une seule : « Ordre et sécurité publics ».

La présentation des indicateurs de performance afférents aux actions spécifiques à chacun des programmes¹ serait faite ci-après, à l'occasion de celle des dits programmes.

→ **Mesure de la performance et risque de bureaucratie**

La première **observation générale** qui se dégage sur les indicateurs de performance tient à **l'importance de l'effort d'harmonisation accompli en quelques mois seulement, tant par la direction générale de la police nationale que par celle de la gendarmerie nationale.**

Chaque indicateur peut toujours faire l'objet d'une analyse critique. Votre rapporteur spécial estime que l'essentiel réside dans cet effort de coordination. Il lui accorde une importance déterminante, **imaginant qu'elle continuera à se traduire concrètement sur le terrain** et y voit une des conséquences de la LOLF et de l'action de votre commission des finances.

Ceci étant, **le nombre des indicateurs de performance, au total 25 pour le programme « Police nationale » et 21 pour le programme « Gendarmerie nationale », paraît excessif.** Votre rapporteur spécial souhaiterait, en effet, selon l'objectif fixé par la LOPSI², que la mesure de la performance – certes indispensable - ne débouche pas sur un accroissement disproportionné de travaux administratifs accomplis par les forces de sécurité mais n'ayant pas de lien direct avec leur mission centrale de sécurité. Dans cet esprit, **votre rapporteur spécial s'était, l'an dernier³, inquiété « des études et rapports complémentaires que la construction puis l'alimentation régulière de ces indicateurs paraissent susceptibles de générer, avec leurs conséquences en termes d'efficacité et, peut-être, d'emplois publics ».**

Votre rapporteur spécial s'interroge aussi sur l'opportunité des indicateurs de performance mesurant l'emploi des forces de l'ordre ou la mesure de leur disponibilité. Complexes, ils figurent parmi ceux qui pourraient être supprimés.

En revanche, paraissent pleinement pertinents, **si les « instruments de mesure » ne sont pas modifiés par commodité**, les indicateurs mesurant la réduction de la délinquance ou le taux d'élucidation des crimes et délits.

¹ Pour le programme « Police nationale » : action 4 « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux ». Pour le programme « Gendarmerie nationale » : action 5 « Exercice des missions militaires ».

² Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Le paragraphe I-1 de l'annexe II de la loi d'orientation et de programmation, approuvée par son article 2 (premier alinéa), s'intitule : « Réduire les tâches administratives des agents actifs et les tâches non prioritaires de l'ensemble des agents ».

³ Rapport spécial précité sur le budget de la sécurité pour 2006, page 127.

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

1. Stabiliser les périmètres, pour mieux apprécier l'évolution des crédits

Le programme « Police nationale » comporte 8.611,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et **7.999,5 millions d'euros en crédits de paiement**¹, en **progression** respectivement de 8,4 % et de **0,8 %**. En masse, l'évolution des crédits de paiement s'élève à **60,1 millions d'euros**.

Les dépenses de personnel (titre 2), qui constituent avec 6.889 millions d'euros, **86,1 % des crédits de paiement du programme**, augmentent de 34,1 millions d'euros (soit 0,5 %). Les **rémunérations d'activité** sont majorées de 163 millions d'euros (soit 3,8 %). Cette évolution résulte principalement de l'augmentation du point fonction publique intervenue en 2005 et répercutée en 2006 (70 millions d'euros) et d'une enveloppe de 58,9 millions d'euros au titre de mesures catégorielles, en particulier pour le financement de la réforme des corps et carrières de la police nationale, ayant fait l'objet du protocole d'accord du 17 juin 2004.

Le versement de **cotisations vieillesse** au compte d'affectation spécial « Pensions », en remplacement du paiement des pensions des anciens fonctionnaires, désormais assuré par le compte d'affectation précité, se traduit, compte tenu de la structure démographique de la police nationale, par une réduction de 5,8 % (soit 142,4 millions d'euros) des cotisations et contributions sociales.

En revanche, **les prestations sociales et allocations** diverses sont majorées de 13,5 millions d'euros (soit 18,6 %), essentiellement en raison d'une enveloppe de 16,1 millions d'euros destinée à l'indemnisation du chômage des adjoints de sécurité (ADS), contractuels de droit public, parvenus au terme de leur contrat de 5 ans.

Depuis le début du dispositif, en 1998, **58 % des jeunes, après avoir quitté le dispositif ADS, sont devenus fonctionnaires de la police nationale** à l'issue d'un concours, 8 % ont accédé à un autre emploi dans la fonction publique et 10 % ont été recrutés dans le secteur privé (parfois dans le cadre de conventions de placement passées par la direction générale de la police nationale avec des entreprises privées).

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme progressent de 61,6 millions d'euros (soit 8,2 %). **Le tiers de cette évolution résulte d'un jeu d'écriture** (notamment, l'indemnisation du logement des policiers qui

¹ Auxquels il convient d'ajouter 15,4 millions d'euros de fonds de concours, provenant essentiellement de « services d'ordre indemnisés », c'est-à-dire d'interventions « hors service public » facturées à des entreprises privées, notamment à l'occasion de compétitions sportives.

figurait auparavant sur le titre 2). Le solde (38,4 millions d'euros) est affecté au programme de la **lutte contre l'immigration clandestine**, prioritaire car indispensable. Il finance une augmentation du nombre de places de rétention administrative (11 millions d'euros), une amélioration des systèmes d'information pour le contrôle de l'immigration (4,7 millions d'euros) et à la création de huit brigades mobiles de recherche en région et de quatre directions départementales de la police aux frontières (Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Yvelines, Oise), pour une somme de 22,7 millions d'euros, qui couvrira aussi les frais supplémentaires de fonctionnement correspondant.

Les dépenses d'investissement (titre 4) sont en recul de 17,6 millions d'euros (soit 6,3 %), correspondant à un **transfert de certaines dépenses** informatique vers le titre 3.

Les crédits d'intervention (titre 5) connaissent une baisse de 18,1 millions d'euros (soit 34,4 %), en raison principalement de **jeux d'écriture**. Ainsi, l'indemnité journalière d'absence temporaire attribuée aux policiers en déplacement est désormais imputée sur le titre 2 (rémunérations d'activité). Par ailleurs on remarque des transferts internes au titre 6 : ainsi, la contribution au budget de la préfecture de police cesse, logiquement, d'être considérée comme un transfert aux collectivités territoriales pour devenir un « transfert aux autres collectivités ».

Votre rapporteur spécial souhaite, pour l'avenir, une stabilisation des périmètres afin de faciliter les comparaisons dans le temps.

2. Les emplois prévus par la LOPSI ont été effectivement créés, mais pour quelle performance ?

La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) a prévu, sur cinq ans (de 2003 à 2007), la création de 6.500 emplois¹, soit, en moyenne, 1.300 emplois par an.

Sur les trois premières années de sa mise en œuvre, 3.900 emplois ont effectivement été créés à ce titre, selon la programmation, dont 2.150 emplois de fonctionnaires actifs de la police nationale.

Pour 2006, la mise en œuvre de la LOPSI se poursuit avec 1.300 recrutements, dont 1.200 dans les « corps actifs » et 100 dans les corps administratifs, techniques et scientifiques.

¹ Dont 2.000 emplois au titre des missions d'administration, de formation et de contrôle, aux fins, d'une part, de renforcer les compétences juridiques, budgétaires, de contrôle de gestion et de gestion des ressources humaines au sein des forces de police et, d'autre part, de « libérer » de ces tâches les effectifs opérationnels.

Les recrutements d'actifs sont destinés en particulier au renforcement des effectifs en charge de la police de l'immigration¹ et les nouveaux personnels administratifs, techniques et scientifiques permettront de poursuivre la montée en puissance de la police technique et scientifique.

On observera cependant que la LOPSI évalue les renforcements en personnel sur la base d'emplois créés, tandis que, dans l'optique de la LOLF, entièrement applicable à compter de l'exercice 2006, les évaluations sont désormais mesurées en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Un emploi créé ne compte pour un ETPT que si la création intervient à compter du 1^{er} janvier et ce pour un plein temps. A défaut, il faut bien sûr effectuer un rapport entre le temps effectivement travaillé au cours de l'exercice budgétaire et le temps plein de l'année entière. Par exemple, un emploi à plein temps créé le 1^{er} juillet 2006 correspond à 0,5 ETPT (6 mois sur 12). De ce point de vue, **l'ETPT correspond, mieux que l'emploi budgétaire, à la réalité de l'effort accompli.**

Compte tenu des dates effectives de création, l'incidence en gestion des 1.300 recrutements supplémentaires prévus en 2006 au titre de la LOPSI correspond, selon le « bleu » de la mission « Sécurité », à un accroissement net de 647 ETPT².

Votre rapporteur spécial, tout en se réjouissant de l'application fidèle de la LOPSI en matière de personnel, n'oublie pas que la mission « Sécurité » bénéficie, en la matière, d'un certain « privilège » lié à la priorité fixée par le gouvernement pour la sécurité publique. **L'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité.** Ceci illustre donc bien que la LOLF n'implique pas une réduction systématique en termes de moyens, notamment en personnel. **Elle appelle, en revanche, des progrès quant aux performances accomplies, en l'occurrence, une meilleure sécurité au meilleur coût.**

C'est bien dans cet esprit que votre rapporteur spécial avait considéré cette problématique dans le rapport d'information qu'il avait établi en octobre 2003 sur « *L'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieur* »³ : « *Votre rapporteur estime que ses propositions peuvent représenter, à terme, un gain de plusieurs milliers d'emplois équivalents à temps plein par an. Partie prenante de la réforme budgétaire de l'Etat, les réformes en cours et celles proposées pour les forces*

¹ Les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ont expliqué à votre rapporteur spécial que par rapport aux prévisions de la LOPSI, des « glissements d'affectation » étaient, au fil des années, apparus nécessaires, en particulier au profit de la police de l'immigration.

² Sur un total de 147.588 ETPT pour l'ensemble du programme. **La majoration totale des ETPT s'élève à 560**, compte tenu, d'une part, de l'incidence de la réforme interministérielle des mises à disposition d'organismes tiers (- 82 ETPT) et, d'autre part, de la réduction de 5 du nombre d'ETPT dans le périmètre du secrétariat général du ministère.

³ Rapport d'information n° 25 (2003-2004), page 70.

de sécurité intérieure pourront avoir un effet d'impulsion pour d'autres services de l'administration d'Etat. Ainsi, les « primes de résultats » prévues dans la police nationale dès 2004 pourraient préfigurer la mise en place d'un tel dispositif dans d'autres corps ou services de la fonction publique d'Etat ».

Parmi ces préconisations, on peut citer notamment le recentrage de l'activité des forces de sécurité intérieure sur leur mission première de sécurité publique, la réforme de l'organisation des escortes et des gardes de détenus et l'encouragement à la télé déclaration sur Internet des infractions commises par des mineurs.

3. Police de proximité : moins de dogmatisme, plus de pragmatisme

Au cours de leur audition par votre rapporteur spécial, les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ont affirmé que la politique suivie jusqu'en 2002 en termes de **police de proximité** avait été « *excessive* ». Pour illustrer leur propos, ils ont fait état de villes où « *les patrouilles de police ont été remplacées par des bureaux de police* ». Ils se sont félicités de ce que, depuis trois ans, un « équilibre » avait, selon eux, été trouvé.

Sur ce sujet comme sur tant d'autres, il convient, pour trouver un équilibre efficace, d'écartier le dogmatisme au profit du pragmatisme. L'essentiel tient dans la performance.

Au regard du développement récent de **violences urbaines - qui ne sauraient être analysées exclusivement comme un problème de sécurité, alors que la société dans son ensemble est concernée -**, votre rapporteur spécial, **hors de tout dogmatisme, s'est interrogé sur le niveau de l'équilibre souhaitable en matière de police de proximité**. Il est probable que celui-ci n'a pas encore été trouvé. **Une réflexion approfondie et une large concertation** doivent être engagées, **avec tout le pragmatisme nécessaire**, pour fixer la place la plus adéquate qui doit être donnée à cette **police de proximité qui peut s'avérer très utile**. L'annonce récente par le gouvernement de la constitution prochaine de **compagnies républicaines de sécurité (CRS) attachées à certaines zones** apparaît à votre rapporteur spécial comme une évolution intéressante.

Au cours de son audition par la commission, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a annoncé, **pour l'année 2006, l'affectation dans les quartiers sensibles de 2.000 policiers et gendarmes « de proximité », de 2.000 adjoints de sécurité (ADS)**. Il a aussi annoncé la **mise en place de 500 caméras embarquées**, destinées à **faciliter l'établissement des preuves en vue des procédures judiciaires**.

Il a, en outre, précisé, en réponse à une interrogation de votre rapporteur spécial, que le **Royaume Uni** était doté de **25 millions de caméras sur les lieux publics. Ce chiffre est à rapprocher de la situation en France**, selon les chiffres du ministère de l'intérieur : environ 300.000 caméras dans 250 communes ; 30500 caméras dans le métro parisien et 13.000 dans le réseau d'autobus de la RATP ; 2.700 dans les gares SNCF d'Ile-de-France et 1.500 dans les gares SNCF en régions ; 5.500 caméras sur les 12.200 kilomètres du réseau autoroutier, **soit, au total, 326.200 caméras implantées sur le territoire national.**

4. La poursuite de grands projets

→ Acropol

Le réseau Acropol de radiocommunication numérique de la police nationale devrait couvrir, en 2006, 77 départements au lieu de 46 aujourd'hui.

Ce déploiement a été engagé dans le cadre d'un marché innovant pour l'installation de réseaux d'infrastructures dans les hôtels de police et les préfectures et pour intégrer des postes radio dans les véhicules de police. Les crédits de paiement à ce titre pour 2006 s'établissent à 65,7 millions d'euros.

L'amélioration de la couverture par Acropol des lieux souterrains, objectif fixé par la LOPSI, entraîne une dépense de 7 millions d'euros.

Le fonctionnement courant et la maintenance s'élèvent à 45 millions d'euros en 2006.

Votre rapporteur spécial a précédemment exposé que l'ouverture du réseau Acropol au réseau Rubis de la gendarmerie était toujours en cours de réalisation, **l'objectif étant, après amortissement des investissements engagés pour ces deux réseaux parallèles, de concevoir enfin un réseau unique pour l'ensemble des forces de sécurité.**

La situation actuelle, malgré les efforts entrepris, reste porteuse de difficultés de communication entre les forces de l'ordre, avec les risques que cela comporte.

Sur les plates formes aéroportuaires de Roissy et d'Orly, les services de la police aux frontières, des douanes et de la gendarmerie des transports aériens ont accès à une conférence Acropol commune.

L'accessibilité des SDIS au réseau Acropol fait l'objet d'une expérimentation dans les départements de l'Eure et Loir et de l'Ain, qui sera étendue en 2006 à trois autres départements (projet Antares).

→ Le FNAEG

Le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) a été créé par la loi n° 98-468 du 17 juin 1998, relative à la prévention et à la

répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, et son champ étendu par celle n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (articles 706-54 à 706-56 du code de procédure pénale - partie législative).

Opérationnel depuis 2001, le FNAEG centralise et compare les profils génétiques établis à partir de traces biologiques non identifiées recueillies sur les lieux d'infractions ainsi que ceux des personnes condamnées ou mises en cause dans le cadre d'un grand nombre de crimes et délits¹. Il recueille aussi les génotypes des personnes disparues et ceux des personnes décédées non identifiées.

Le FNAEG est destiné au passage d'une « culture de l'aveu » à celui d'une « culture de la preuve ». C'était une évolution et un progrès indispensable.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du ministère de l'intérieur, au 1^{er} juin 2005, 80.464 profils étaient enregistrés dans la base. En 2006, l'objectif de saisie d'entrées est de 1.000 par jour ouvrable, soit environ 20.000 par mois.

Les crédits nécessaires au développement du FNAEG s'établissent pour 2006 à 7,5 millions d'euros.

→ Dialogue

Dialogue est le système d'information en ressources humaines de la police nationale destiné à faciliter la gestion des salaires. Des travaux en cours visent à faire de Dialogue le système d'information unique du ministère de l'intérieur, en vue de réaliser des économies d'échelle pour la gestion des ressources humaines.

Ce projet est doté de 5 millions d'euros en crédits de paiement.

5. La police des étrangers et de la sûreté des transports internationaux : un monopole de la police ?

Dans le cadre de la présentation générale de la mission « Sécurité », votre rapporteur spécial a présenté aussi bien les actions que les mesures de la performance communes à ses deux programmes.

Il convient maintenant de considérer les particularités en ces domaines du programme « Police nationale ».

¹ Notamment les infractions sexuelles, les délits d'atteinte volontaire à la vie de la personne, le trafic de stupéfiants, le proxénétisme, la mise en péril des mineurs, les crimes et délits de vols, l'escroquerie, le recel ou le blanchiment.

Celui-ci comporte en effet une action qui lui est propre, celle relative à la police des étrangers et à la sûreté des transports internationaux. Ceci ne signifie pas que la gendarmerie nationale ne soit pas engagée dans ce type de mission¹.

Selon le « bleu budgétaire », « *le rapprochement poussé des programmes de la gendarmerie et de la police (...) ne doit pas masquer les spécificités de chacune des deux institutions qui résultent des différences de mission, d'une part, et d'organisations territoriales particulières, d'autre part* ».

Votre rapporteur spécial estime, au contraire, que les missions doivent prévaloir sur les institutions et organisations. Il considère significatif d'un progrès à réaliser, que la police des étrangers soit identifiée par des actions identiques au sein des deux programmes de la mission « Sécurité ».

L'action 4 « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux » fait l'objet d'une mesure de la performance, constituée de quatre indicateurs.

L'indicateur sur le coût moyen d'une rétention administrative, intéressant dans son principe, bien que disponible seulement à partir du projet de loi de finances pour 2007, ne prend en compte que les moyens du ministère de l'intérieur ce qui réduit grandement sa signification.

L'indicateur sur le nombre d'éloignements du territoire d'étrangers en situation irrégulière, en application d'une mesure administrative ou d'une décision judiciaire, bien qu'intéressant sur le plan informatif, ne mesure pas pleinement l'efficacité des services mais seulement une activité.

Votre rapporteur spécial propose, pour mesurer la performance, l'évaluation du taux d'exécution des mesures administratives et des décisions judiciaires d'éloignement du territoire. Serait alors mesuré le « taux de réponse » donné par la police à la question qui lui est posée, celle de l'éloignement de personnes identifiées.

L'indicateur présenté par le ministère de l'intérieur sur le « taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés et de la détention pour vice de procédure imputable aux services de police » est révélatrice, car il mesure la qualité des prestations des fonctionnaires concernés.

Enfin, l'indicateur proposé sur le nombre d'interpellations de personnes aidant à l'immigration clandestine n'a, aux yeux de votre rapporteur spécial, qu'un intérêt informatif. Il constate une statistique, sans mesurer une performance.

¹ Le « bleu » de la présente mission indique que, durant l'année 2004, la gendarmerie a accueilli 6.182 immigrés dans l'un des trois centres de rétention administrative dont elle a la charge. Elle a, la même année, relevé 10.118 infractions à la législation sur les étrangers. Pour le premier trimestre 2005, les faits constatés ont progressé de 64,9 %.

Au cours de son audition par la commission M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, pour illustrer la **priorité** qu'il conférait à la **lutte contre l'immigration clandestine**, a indiqué que le **nombre de places en centres de rétention administrative (CRA) était porté de 1.000 en 2002 à 1.800 en 2006**, l'objectif étant d'atteindre 2.450 places en 2007 et 2.800 en 2008. Il a ajouté que le **nombre annuel de reconduites à la frontière avait été porté de 12.000 en 2001 à 25.000 en 2005**. En outre, il a exposé, **qu'en 2005, 25 consulats français à l'étranger étaient équipés pour délivrer des « visas biométriques »**, l'objectif étant de doter tous les consulats d'ici 2007. Enfin, il a précisé qu'il envisageait la mise en place d'un dispositif de « signalement des retours », afin de faciliter la vérification du « non séjour des étrangers en France » après l'expiration du délai de validité de leur visa.

6. La récapitulation des actions du programme « Police nationale »

Le tableau ci-après récapitule la part de chacune de ses actions au sein du programme « Police nationale ». Une distinction est faite avant et après ventilation de l'action 6 « Commandement, ressources humaines et logistiques » entre ces pôles du programme. Cette action 6 comporte, précisément les moyens logistiques nécessaires au programme « Police nationale ».

Crédits de paiement par actions

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Ordre public et protection de la souveraineté	922,0	11,5%	1 135,9	13,8%
2 - Sécurité et paix publiques	2 649,3	33,1%	3 288,3	40,0%
3 - Sécurité routière	550,8	6,9%	683,7	8,3%
4 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	534,7	6,7%	642,5	7,8%
5 - Police judiciaire et concours à la justice	1 998,8	25,0%	2 470,5	30,1%
6 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 349,9	16,8%	0,0	0,0%
Ensemble	7 999,5	100	8 220,9	100

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 176 « Police nationale »**

- Les évolutions de crédits résultent, pour une large part, de **jeux d'écriture**. **Pour permettre une meilleure appréciation, il serait souhaitable de parvenir à une stabilisation des périmètres.**
- **La LOPSI est rigoureusement appliquée en ce qui concerne les créations d'emploi dans la police nationale. Ce « privilège »** ainsi accordé à la mission « Sécurité », lié à la priorité fixée par le gouvernement en la matière, **doit comporter une contrepartie pour le contribuable. L'efficacité des forces de police doit être « visible » pour le citoyen.** Ceci illustre que la LOLF n'implique pas une réduction systématique en termes de moyens, notamment en personnel. Elle suppose, en revanche, des progrès quant aux performances accomplies en l'occurrence une meilleure sécurité au meilleur coût.
- Compte tenu du développement des **violences urbaines**, il convient, **avec tout le pragmatisme nécessaire**, d'engager une concertation sur la place la plus adéquate à donner à la **police de proximité**.
- Le réseau de **vidéosurveillance sur la voie publique** doit être sensiblement développé, tant dans un souci de prévention que pour faciliter l'établissement des preuves nécessaires aux procédures judiciaires.
- Les perspectives de développement des réseaux de communication des forces de sécurité doivent intégrer, après l'amortissement des systèmes en cours, **la conception d'un réseau unique et commun à la police, à la gendarmerie et aux personnels de sécurité civile.**
- S'agissant des **indicateurs de performance** propres au programme et concernant la **police des étrangers**, il convient d'écarter une simple mesure de l'activité au profit de celle de l'efficacité. **Plutôt que de constater les chiffres bruts sur l'éloignement du territoire des étrangers en situation irrégulière, votre rapporteur spécial propose d'évaluer le taux d'exécution des mesures administratives et des décisions judiciaires d'éloignement du territoire.** Il se félicite de l'évaluation de la qualité des services de police en la matière, au travers de l'indicateur sur le taux de remise en liberté des personnes placées en rétention administrative.

B. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

1. Une progression des crédits liée aux dépenses de personnel

Le programme « Gendarmerie nationale » comporte 6.760,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et **6.669 millions d'euros de crédits de paiement¹, en progression** respectivement de 9 % et de **6,4 %**. En masse, l'évolution des crédits de paiement s'élève à **401,9 millions d'euros**.

Les **dépenses de personnel (titre 2)**, qui constituent avec 5.847,4 millions d'euros, 87,7 % des crédits de paiement du programme, augmentent de 360,3 millions d'euros (soit 6,6 %).

Les **rémunérations** d'activité sont en progression de 123,2 millions d'euros (soit 4,1 %). L'évolution provient, notamment, de l'évolution du point d'indice (+ 47 millions d'euros), des créations d'emplois en application de la LOPSI (+ 54,1 millions d'euros) et de la mise en œuvre du « plan corps et carrières » de la gendarmerie nationale (15,4 millions d'euros).

Les **cotisations et contributions sociales** progressent de 237,5 millions d'euros (soit 9,7 %), principalement en raison du versement de cotisations d'assurance vieillesse au compte d'affectation spéciale « Pensions », en remplacement du paiement des pensions des anciens fonctionnaires, désormais assuré par le compte d'affectation précité. Le taux de cotisation s'établit à 100 % pour les personnels militaires.

En revanche, les **prestations sociales et allocations diverses** connaissent un tassement avec 0,4 million d'euros de baisse (- 1,9 %).

Les **dépenses de fonctionnement (titre 3)** reculent également de 24,4 millions d'euros (- 4,2 %). Cette évolution provient principalement de la prise en compte des échéanciers de paiement résultant des marchés passés. La période 2004-2005 correspondait à un « pic » dans les dépenses d'habillement du fait de la mise en place de la nouvelle tenue des gendarmes.

En revanche, les **dépenses d'investissement (titre 5)** connaissent une forte hausse, de 66 millions d'euros (+ 32,2 %). Cette progression résulte d'une correction de périmètre (+ 26 millions d'euros) et d'une augmentation de dotations (+ 40 millions d'euros, principalement en raison de la mise en œuvre de la LOPSI et de la loi de programmation militaire. L'évolution des crédits sera principalement utilisée pour l'acquisition de véhicules.

Votre rapporteur spécial **regrette que les raisons principales des évolutions de crédits d'une année à l'autre ne figurent pas dans le « bleu » budgétaire.**

¹ Auxquels il convient d'ajouter 4,1 millions d'euros de fonds de concours provenant essentiellement de « services d'ordre indemnisés », c'est-à-dire d'interventions « hors service public » facturées à des entreprises privées, notamment à l'occasion de compétitions sportives.

2. Application de la LOPSI : un « rattrapage » pour les créations d'emploi

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, M. Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, s'est félicité de ce que le projet de loi de finances pour 2006 reprenait une « dynamique » ralentie l'an dernier.

La LOPSI¹ a programmé la création de 7.000 emplois dans la gendarmerie nationale sur la période 2003-2007, soit, en moyenne théorique, 1.400 emplois par an. Une prévision annuelle cohérente avec l'enveloppe allouée en masse a été établie, avec une « montée en puissance » au fil des années.

Le tableau ci-après compare les prévisions initiales aux créations réalisées ou prévues :

(en emplois budgétaires)

Année	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Créations prévues initialement	1.200	1.200	1.400	1.600	1.600	7.000
Créations réalisées	1.200	1.200	700	2.000 ¹	1.900 ²	7.000 ²

¹ Selon le projet de loi de finances pour 2006.

² Crédits nécessaires pour la réalisation de l'objectif fixé par la LOPSI.

Il apparaît donc que le « retard » enregistré en 2005 par rapport aux prévisions est partiellement « rattrapé » en 2006 et que la réalisation de la programmation prévue par la LOPSI supposera la création de 1.900 emplois en 2007, ce qui paraît possible.

Comme pour la police nationale², la LOPSI a fixé les objectifs en nombre d'emplois créés, tandis que, dans l'optique de la LOLF, entièrement applicable à compter de l'exercice 2006, les évaluations sont désormais mesurées en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Un emploi ne correspond à un ETPT que s'il est rempli du 1^{er} janvier au 31 décembre et ce, pour un temps plein.

Selon le « bleu budgétaire », les **2.000 emplois supplémentaires créés en 2006 dans la gendarmerie nationale correspondent à 1.000 ETPT**, c'est-à-dire à une **date moyenne de recrutement fixée au 1^{er} juillet 2006³**.

Comme pour le programme « Police nationale », votre rapporteur spécial, tout en se réjouissant de l'application fidèle de la LOPSI en matière de

¹ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

² Voir les explications données à ce sujet dans la présentation du programme « Police nationale » (point 2).

³ Il s'agira de 41 ETPT d'officiers et de 959 ETPT de sous-officiers. Le coût de ces créations est évalué à 58,1 millions d'euros, soit 36 millions d'euros pour le titre 2 (dépenses de personnel) et 22,1 millions d'euros pour le titre 3 (dépenses de fonctionnement).

personnel, n'oublie pas que la mission « Sécurité » bénéficie, en la matière, d'un certain « privilège » lié à la priorité fixée par le gouvernement pour la sécurité publique. **L'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès en termes d'efficacité.** Ceci illustre donc bien que la LOLF n'implique pas une réduction systématique en termes de moyens, notamment en personnel. Elle appelle, en revanche, des progrès quant aux performances accomplies, en l'occurrence, une meilleure sécurité au meilleur coût.

Plus globalement, le nombre ETPT prévu en 2006 pour le programme « Gendarmerie nationale » s'établit à 100.691¹ (40,6 % des ETPT de la mission), en progression de 666, compte tenu notamment des économies dégagées par la réorganisation territoriale, évaluées à 50 ETPT, de la suppression de divers postes vacants et de mesures de transfert interne.

3. Les dépenses de fonctionnement : 550,6 millions d'euros

L'ensemble des dotations au titre du fonctionnement de la gendarmerie nationale sont regroupés dans l'action 4 du programme « Commandement, ressources humaines et logistiques ».

Ces crédits se décomposent en moyens consacrés à la structure, à l'homme et à l'activité :

→ les dépenses liées à la structure

Il s'agit de crédits portant sur **les locaux de services et de locaux techniques de la gendarmerie.**

Le parc immobilier de la gendarmerie est constitué de 4.101 casernes². Celui-ci est constitué de bureaux et de locaux techniques (garages, entrepôts).

Les dépenses prévues à ce titre s'élèvent à 115,3 millions d'euros de crédits de paiement en 2006.

→ les dépenses liées à l'homme

Celles-ci couvrent principalement les postes **d'habillement, d'alimentation, de santé, de couchage, de casernement** et de **transport**. Les crédits de paiement à ce titre s'élèvent à 138,4 millions d'euros en 2006.

¹ Dont 98.766 personnels militaires et 1.925 personnels civils.

² Dont 746 du secteur domanial et 3.355 du secteur locatif. La superficie totale est de 4,6 millions de m². La répartition des casernes de gendarmerie s'établit de la manière suivante : Etat : 746 ; départements : 1.176 ; Communes : 1.530.

→ les dépenses liées à l'activité

Celles-ci ont trait à la consommation de **produits pétroliers**¹, aux **déplacements temporaires** (couvrant les missions pour lesquelles les gendarmes n'utilisent pas un véhicule de service et ne sont pas hébergés), à la **téléphonie** et à **l'informatique**, aux **fournitures de bureau**, aux **frais de correspondance**, à la formation, à la **maintenance des hélicoptères** et à celles du **réseau Rubis** de communication de la gendarmerie (y compris les travaux destinés à l'interopérabilité avec le réseau Acropol de la police nationale)².

Les dépenses à ce titre s'élèvent à 296,90 millions d'euros.

4. Les dépenses d'investissement : 271 millions d'euros

Les crédits d'investissement seront utilisés pour le **renouvellement des véhicules** répondant aux critères de réforme³, le **renouvellement des stocks de munition**, l'achat de **pistolets**.

De plus, en 2006, sera lancée la deuxième tranche (sept appareils) du programme de **remplacement des hélicoptères** « Alouette III ». En parallèle, sera engagée la première tranche du programme de remplacement des « Ecureuils » (12 appareils). Les crédits de paiement à ce titre s'élevaient à 8,5 millions d'euros pour 2006.

5. Un programme au périmètre incertain

Les actions et des mesures de la performance communes aux deux programmes de la mission ont été exposées dans le cadre de la présentation de la mission.

Votre rapporteur spécial s'est interrogé, dans la présentation du programme « Police nationale » (point 4) sur les raisons pour lesquelles la police des étrangers constitue une action spécifique de ce programme, au lieu d'être commune aux deux programmes de la présente mission.

En outre, des crédits importants concourant à l'action de la gendarmerie nationale, en particulier pour **le logement des gendarmes accomplissant des missions de sécurité intérieure relevait, dans le projet de loi de finances initial pour 2006, des moyens de la mission « Défense »**. L'Assemblée nationale a, sur l'initiative du gouvernement, adopté un amendement pour transférer ces crédits (602,3 millions d'euros) vers la

¹ La gendarmerie est présente sur 95 % du territoire. La zone de compétence moyenne d'une communauté de brigade est de 170 km². En 2004, la gendarmerie a parcouru 620 millions de kilomètres avec 33.474 véhicules.

² Voir au sujet des liens entre les réseaux de police et de gendarmerie la présentation du programme « Police nationale » (point 3).

³ 8 ans d'ancienneté ou 150.000 kilomètres pour les véhicules fonctionnant à l'essence ou 200.000 kilomètres pour ceux utilisant le diesel.

mission « Sécurité ». En sens inverse, les crédits de personnel de la gendarmerie du transport aérien (GTA), représentant 968 ETPT et environ 30 millions d'euros, figurent dans la présente mission, alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement les concernant se trouvent dans la mission « Transports ». Quant à l'action « **Exercice des missions militaires des gendarmes** », elle gagnerait peut-être à figurer dans la mission « Défense », plutôt que dans le programme « Gendarmerie nationale » de la présente mission.

Enfin, il serait **souhaitable que la « logistique » de la mission figure essentiellement dans celle-ci**, alors que 227 millions d'euros à ce titre sont « logés » dans la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », à contenu essentiellement ministériel).

Il apparaît donc clairement qu'une analyse d'ensemble de ces questions de périmètre doit être entreprise au niveau interministériel.

L'action spécifique au présent programme, « Exercice des missions militaires » permet, selon le « bleu » budgétaire de *« prendre en compte la spécificité de l'institution en matière de missions militaires, tant sur le territoire national qu'à l'étranger dans son engagement sur les théâtres d'opérations extérieures »*.

Le contenu de ce programme spécifique correspond à ces deux objectifs :

- assurer les missions militaires de protection et de contrôle. Cet objectif rend compte de la protection par la gendarmerie des intérêts français, dans le domaine de la sécurité des installations et matériels militaires.

L'indicateur associé à cet objectif porte sur la part de l'activité consacrée aux missions en cause, exprimée en heures-gendarme. Là encore, **si l'information peut être intéressante, elle mesure plus l'activité que la performance.**

- contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger.

L'indicateur associé à cet objectif porte sur le nombre de jours gendarmes projetés en opérations extérieures (OPEX).

Cet indicateur ne mesure pas plus la performance que le précédent.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de cette action dans le présent programme, alors que son contenu semble relever de la mission « Défense ».

6. La récapitulation des actions du programme « Gendarmerie nationale »

Le tableau ci-après récapitule la part de chacune de ses actions au sein du programme « Gendarmerie nationale ». Une distinction est faite avant et après ventilation de l'action 4 « Commandement, ressources humaines et logistiques » entre ces pôles du programme. Cette action 4 comporte, précisément, les moyens logistiques nécessaires au programme « Gendarmerie nationale ».

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Ordre et sécurité publics	2734,8	41,0%	4140,4	55,3%
2 - Sécurité routière	689,2	10,3%	1047,6	14,0%
3 - Police judiciaire et concours à la justice	1384,4	20,8%	2099,9	28,1%
4 - Commandement, ressources humaines et logistique	1739,2	26,1%	0,0	0,0%
5 - Exercice des missions militaires	121,4	1,8%	197,9	2,6%
Ensemble	6669,0	100%	7485,8	100%

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 152 « Gendarmerie nationale »**

- Comme pour le programme « Police nationale », il y a lieu de se féliciter de la **bonne application de la LOPSI en matière de créations d'emplois**. Ces créations **doivent cependant susciter un renforcement de la performance** des forces de gendarmerie pour la sécurité de nos concitoyens.
- Il est **regrettable que les raisons principales des évolutions de crédits d'une année à l'autre ne figurent pas dans les « bleus » budgétaires**.
- **Le périmètre du programme est perfectible et sa « frontière » avec la mission « Défense » est sujette à discussion**. Ainsi, des crédits importants concourant à l'action de la gendarmerie nationale, en particulier pour le **logement des gendarmes accomplissant des missions de sécurité intérieure relevait, dans le projet de loi de finances initial pour 2006, des moyens de la mission « Défense »**. L'Assemblée nationale a, sur l'initiative du gouvernement, adopté un amendement pour transférer ces crédits (602,3 millions d'euros) vers la mission « Sécurité ». En sens inverse, les crédits de personnel de la gendarmerie du transport aérien (GTA), figurent dans la présente mission alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement les concernant se trouvent dans la mission « Transports ». Quant à l'**action « Exercice des missions militaires des gendarmes »**, elle gagnerait à figurer dans la mission « Défense », plutôt que dans le programme « Gendarmerie nationale » de la présente mission. Enfin, **il serait souhaitable que la « logistique » de la mission figure essentiellement dans celle-ci**, alors que 227 millions d'euros à ce titre sont « logés » dans la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », à contenu essentiellement ministériel). **Une analyse d'ensemble de ces questions de périmètre doit donc être entreprise au niveau interministériel**.
- **Les indicateurs de performance** concernant spécifiquement le présent programme traduisent plus un niveau d'activité qu'une performance.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible** et conformément au souhait de la commission, les crédits de la mission pour un montant de **7.500 euros**, pour le programme « Police nationale ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Deux mouvements de crédit sont intervenus à ce titre :

1- En première délibération, par **amendement du gouvernement** sur lequel la **commission des finances** a donné un **avis favorable**, les crédits de la mission ont été **abondés de 602,3 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de la même somme en crédits de paiement (CP), **au profit du programme « Gendarmerie nationale »**.

Symétriquement, les crédits de la mission « Défense » (programme « Soutien de la politique de la défense »), ont été minorés d'un montant identique. **L'amendement opère donc un transfert de crédits de la mission « Défense » vers la mission « Sécurité ». Il s'agit de regrouper les crédits qui concourent à la logistique de la gendarmerie au sein de la mission interministérielle « Sécurité ».**

Au cours des débats sur la mission « Défense », notre collègue député Michel Voisin, exposant l'avis favorable de la commission de la défense dont il est vice-président, a indiqué que *« la commission n'était pas au départ très favorable à cet amendement, mais après avoir entendu les **explications du gouvernement – la mission « Sécurité » est interministérielle mais la gestion de ces crédits continuera de relever du directeur général de la gendarmerie nationale-**, elle l'a voté »*.

2- En **seconde délibération**, les crédits de la mission ont été **majorés de 15,9 millions d'euros** au titre du financement des mesures du « **plan banlieue** ». Cette majoration est répartie de la manière suivante :

- 12,9 millions d'euros pour le programme « Police nationale », afin de financer notamment le recrutement de 2.000 agents supplémentaires dans le cadre des contrats d'accès à l'emploi (CAE), diverses primes et indemnités consécutives à la mobilisation des fonctionnaires de police et certaines dépenses d'équipement ;

- 3 millions d'euros sur le programme « Gendarmerie nationale », afin d'assurer le financement de diverses primes et indemnités consécutives à la mobilisation des militaires.

Votre commission des finances vous propose d'adopter les crédits de la mission « Sécurité » ainsi modifiés.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 10 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité ».

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a indiqué que l'existence d'une mission interministérielle « Sécurité », qui rassemble la police nationale, relevant du ministère de l'intérieur, et la gendarmerie nationale dépendant du ministère de la défense, ne faisait plus, aujourd'hui, l'objet de discussions, ce dont il s'est félicité.

Il a ainsi tenu à préciser, avant de commencer la présentation de la mission « Sécurité », que M. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale, et M. Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, avaient répondu « à l'unisson », à la quasi-totalité de ses questions lors de leur audition, ce qui lui paraissait constituer un signal encourageant. Il a également précisé que la configuration de cette mission, qu'il avait souhaitée en accord avec la commission, n'avait pas été acquise dès le départ et que la première « mouture » de la nomenclature budgétaire présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004 ne comportait, curieusement, pas de mission interministérielle « Sécurité ». Il a rappelé qu'à l'époque, d'un côté, la mission « Sécurité » n'était composée que du programme « Police nationale » et, de l'autre côté, la mission « Défense » comportait notamment un programme « Gendarmerie nationale ». Il a ajouté que cette situation, correspondant à une logique plus ministérielle que « lolfienne », était d'autant plus curieuse que le gouvernement avait engagé une véritable politique de mutualisation des forces de sécurité publique avec en particulier la constitution dès le 22 mai 2002 de groupes d'intervention régionaux, les GIR.

Il s'est donc félicité de ce que le Gouvernement ait suivi, dans l'intervalle, les préconisations de la commission.

Puis **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a constaté qu'il subsistait quelques problèmes de périmètre, en particulier pour le programme « Gendarmerie nationale » par rapport à la mission « Défense ». Il a ajouté que M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », avait déploré, devant la commission, la présence d'un programme intitulé « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » au sein de cette mission, dont 53 % des crédits étaient ventilés vers d'autres missions, et dont presque la moitié des crédits ventilés, de logistique, soit 227 millions d'euros, concernaient le programme « Police nationale ». Il en a déduit que cela prouvait bien la persistance d'une logique ministérielle.

Cependant, il a estimé qu'il ne fallait pas rester négatif, et rappelé que, dans le cadre de son rapport spécial de l'an dernier, il avait déjà fait part de son vif étonnement quant au fait que police et gendarmerie soient dotées d'indicateurs de performance différents, alors même que ces forces concourent à la même politique de sécurité publique. Il a également rappelé que, procédant à une analyse d'ensemble des objectifs et indicateurs de performance, au mois de mars dernier, M. Jean Arthuis, président, avait aussi réclamé, au nom de la commission, avec beaucoup d'insistance cette nécessaire harmonisation. Il a relevé qu'auditionnés conjointement par la commission, les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale n'avaient pas manifesté, en février 2005, une « franche volonté » d'engager cette harmonisation.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a néanmoins pu constater, en examinant les objectifs et indicateurs de performance présentés pour la police comme pour la gendarmerie, qu'un effort d'harmonisation sensible avait été engagé avec succès, tant en ce qui concerne l'intitulé des actions de chacun des programmes, que pour la mesure de la performance. Par ailleurs, il s'est réjoui de constater que le travail effectué avec détermination par la commission puisse déboucher sur des résultats sensibles et appréciables. Il a fait valoir que le travail fait en commun depuis quelques mois par les directions générales concernées ne pouvait qu'aboutir à une action mieux coordonnée, sur le terrain, des policiers comme des gendarmes.

Concernant ces objectifs et indicateurs enfin coordonnés, il a souhaité souligner l'existence d'indicateurs de caractère transversal à la mission portant sur le nombre de crimes et délits constatés, le taux global d'élucidation, le nombre de crimes et délits de voie publique, et celui des accidentés de la route. Ces indicateurs incontournables, aussi exprimés en pourcentage, permettant en effet la mesure de l'évolution d'une année à l'autre.

Il s'est inquiété des chiffres sur l'évolution de la délinquance et sur le taux d'élucidation des crimes et délits (32 % en moyenne aujourd'hui selon les deux directeurs généraux), et de certaines évolutions pas toujours totalement révélatrices, prenant en exemple une progression de l'activité des forces de sécurité qui pourrait, dans un premier temps, provoquer une baisse du taux d'élucidation. Il a donc insisté sur le fait que la nécessaire mesure de la performance devait donc être appréciée avec un certain recul.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a relevé que les statistiques sur la délinquance pouvaient toujours prêter à discussion. Il a observé qu'une modification des bases statistiques pourrait gêner les comparaisons dans le temps, rappelant que « l'état 4001 », utilisé depuis de nombreuses années par le ministère de l'intérieur, avait au moins le mérite de permettre ces indispensables comparaisons.

Concernant la mesure de la performance, il a d'abord souligné le nombre excessif des indicateurs qui s'établissait à 25 pour le programme « Police nationale » et à 21 pour le programme « Gendarmerie nationale ».

Il a rappelé que l'un des objectifs fixés par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) consistait à « réduire les tâches administratives des agents actifs et les tâches non prioritaires de l'ensemble des agents ». Il a souhaité que la mesure de la performance, certes indispensable, ne débouche pas sur un accroissement disproportionné de travaux administratifs pour les forces de sécurité.

Il a rappelé que dans son rapport spécial de l'année précédente, il s'était déjà inquiété des études et rapports complémentaires que la construction puis l'alimentation régulière de ces indicateurs étaient susceptibles de générer avec leurs conséquences en termes d'efficacité et peut-être même d'emplois publics.

Concernant la mission « Sécurité », il a indiqué qu'elle était dotée de 14,7 milliards d'euros de crédits de paiement répartis de manière relativement équilibrée entre la police nationale, qui disposera de 54,6 % des moyens financiers de la mission, et la gendarmerie nationale qui en obtiendra 45,4 %. Il a regretté que les principales raisons des évolutions de crédits ne figurent pas dans le « bleu » budgétaire » et que, s'agissant des écarts de dépenses de fonctionnement et d'investissement au sein du programme « Gendarmerie nationale », le ministère de la défense ne lui ait pas fourni d'indications convaincantes. Au sujet du programme « Police nationale », il a exposé qu'il sera doté de 147.588 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit 59,4 % des moyens en personnel de la mission. Pour sa part, le programme « Gendarmerie nationale » disposera de 100.691 ETPT, soit 40,6 % de la mission.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a ensuite abordé les questions spécifiques au programme « Police nationale ».

Il a rappelé que la LOPSI avait prévu sur cinq ans, de 2003 à 2007, la création de 6.500 emplois dont 2.000 au titre des missions d'administration, soit au total en moyenne 1.300 emplois par an. Sur les trois premières années de sa mise en œuvre, 3.900 emplois avaient été effectivement créés, à ce titre, dont 2.150 emplois de fonctionnaires actifs de la police nationale. Il a indiqué que, pour 2006, la mise en œuvre de la LOPSI se poursuivrait selon la programmation prévue, avec 1.300 recrutements dont 1.200 dans les corps actifs, c'est-à-dire exerçant des fonctions de terrain.

Il a noté que les recrutements de personnels actifs étaient, en particulier, destinés au renforcement des effectifs en charge de la police de l'immigration, et que les nouveaux personnels administratifs et techniques accompagneraient la montée en puissance de la police technique et scientifique.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, tout en se réjouissant de l'application fidèle de la LOPSI en matière de personnel, a souligné qu'il ne fallait pas oublier que la mission « Sécurité » bénéficiait, en la matière, d'un certain « privilège » lié à la priorité fixée par le

Gouvernement pour la sécurité publique. Il a insisté sur l'effort consenti par les contribuables en faveur du renforcement des forces de sécurité qui devrait déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité. Il en a déduit l'importance d'une bonne mesure de la performance, et que si la LOLF n'impliquait pas une réduction systématique en termes de moyens, y compris en personnel, elle appelait, en revanche, des progrès quant aux performances accomplies, en l'occurrence une meilleure sécurité au meilleur coût.

Au regard du développement récent des violences urbaines, dont il a noté qu'il ne se limitait pas à un problème de sécurité, la société dans son ensemble étant concernée, il s'est interrogé, hors de tout dogmatisme, sur la place de la police de proximité. Il lui a semblé que l'équilibre nécessaire n'avait pas encore été trouvé et il a estimé qu'une réflexion approfondie et une large concertation devaient enfin être engagées, avec tout le pragmatisme nécessaire, pour fixer la place la plus adéquate qui devait être donnée à cette indispensable police de proximité. Il a précisé qu'il était, pour sa part, disposé à contribuer à cette réflexion, éventuellement par l'engagement d'un contrôle budgétaire sur le sujet au cours de l'année 2006.

Revenant sur les groupements d'intervention régionaux (GIR), constitués à parité de policiers et de gendarmes et dont la hiérarchie est également paritaire, **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a précisé que le GIR était mis à disposition temporaire d'un service de police ou de gendarmerie pour constituer un appui logistique et une meilleure coordination entre les acteurs, et qu'il intervenait en principe sur initiative conjointe du préfet et du procureur de la République.

Il a également rappelé qu'au cours de leur audition, les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationale lui avaient fait valoir que les GIR avaient contribué d'une manière décisive à une meilleure coopération entre les forces de sécurité. Il lui a donc semblé que ceux-ci avaient constitué une excellente préfiguration sur le terrain de la mission interministérielle « Sécurité ». Il a souligné que la contribution du service des douanes aux GIR était essentielle, notamment pour les enquêtes de blanchiment d'argent.

Il a noté que, pour tenir compte du développement des deux réseaux distincts de communication (ACROPOL pour la police et RUBIS pour la gendarmerie), les GIR disposaient d'équipements leur permettant d'accéder sans difficulté à ces réseaux. Il a exposé que les directeurs généraux estimaient, compte tenu de l'importance des engagements financiers en cause, qu'il n'était pas souhaitable d'envisager maintenant une fusion des deux réseaux, même si cet objectif paraissait primordial lorsque le moment serait venu de les renouveler. Il a ajouté que, selon eux, les défauts incontestables de cette regrettable dualité de réseaux de communication pour les forces de sécurité n'empêchaient pas l'indispensable communication, au jour le jour, entre policiers et gendarmes. Il a précisé que les directeurs généraux l'avaient assuré de ce que la technologie ne constituait jamais un obstacle à l'interopérabilité.

Concernant le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), opérationnel depuis 2001, il a rappelé que celui-ci centralisait et comparait les profils génétiques établis à partir de traces biologiques non identifiées recueillies sur les lieux d'infraction ainsi que ceux des personnes condamnées ou mises en cause dans le cadre d'un grand nombre de crimes et délits, notamment les infractions sexuelles, les délits d'atteinte volontaire à la vie de la personne, le trafic de stupéfiants, le proxénétisme, la mise en péril des mineurs, le vol, l'escroquerie, le recel ou le blanchiment.

Il a donc relevé que le FNAEG était destiné au passage d'une « culture de l'aveu » à celui d'une « culture de la preuve ». Il a précisé que, selon le ministère de l'intérieur, au 1er juin 2005, près de 80.500 profils étaient enregistrés dans la base, et qu'en 2006, l'objectif de saisie d'entrées était de 20.000 par mois, les crédits nécessaires au développement du projet s'établissant pour 2006 à 7,5 millions d'euros.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a constaté avec surprise que si la police des étrangers faisait l'objet d'une action spécifique au sein du programme « Police nationale », il n'en était rien pour le programme « Gendarmerie nationale ». Il a estimé qu'il serait tout de même préférable que cette action puisse être identifiée de manière comparable au sein des deux programmes de la mission.

S'agissant des indicateurs de performance afférents à cette action propre à la police, il lui a semblé que celui portant sur le nombre d'éloignements du territoire d'étrangers en situation irrégulière, en application d'une mesure administrative ou d'une décision judiciaire, bien qu'intéressant sur le plan informatif, ne mesurait pas pleinement l'efficacité des services, mais plutôt une activité.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a proposé comme mesure de la performance, en ce domaine, l'évaluation du taux d'exécution des mesures administratives et des décisions judiciaires d'éloignement du territoire. Il a estimé qu'on aurait alors la pleine mesure du taux de réponse donné par la police et, a-t-il espéré, par la gendarmerie, à la question qui lui était posée à savoir celle de l'éloignement de personnes identifiées.

Quant à l'indicateur présenté par le ministère de l'intérieur relatif au « taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés et de la détention pour vice de procédure imputable aux personnels de police », il a indiqué qu'il était très intéressant car il mesurait la qualité des prestations des fonctionnaires concernés.

Concernant enfin le programme « Gendarmerie nationale », **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a indiqué que la LOPSI avait programmé la création de 7.000 emplois dans la gendarmerie nationale, sur la période 2003-2007, et qu'une prévision annuelle cohérente avec l'enveloppe allouée en masse, avait été établie, la montée en puissance au fil des années devant permettre de rattraper partiellement en 2006 le retard enregistré en 2005 par rapport aux prévisions, grâce à la création de

2.000 emplois. De plus, il a noté que la réalisation des prévisions de la LOPSI supposerait la création de 1.900 emplois en 2007, ce qui lui paraissait possible.

Il a observé que, comme pour la police nationale, la LOPSI fixait des objectifs en nombre d'emplois créés tandis que, dans l'optique de la LOLF, les évaluations en personnel étaient désormais chiffrées en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il a précisé qu'un emploi ne correspondait à un ETPT que s'il était rempli à plein temps du 1er janvier au 31 décembre de l'année. Selon le « bleu » budgétaire, les 2.000 emplois créés dans la gendarmerie en 2006 se traduiraient par 1.000 ETPT, correspondant à une date moyenne de recrutement fixée au 1er juillet 2006. Comme pour la police nationale, il a observé que la création d'emplois ne pouvait constituer un objectif en soi. L'essentiel était de parvenir à une meilleure performance des forces en service sur le terrain.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a tenu à rappeler certains problèmes de frontière subsistant entre le programme « Gendarmerie nationale » et le programme « Soutien de la politique de la défense » figurant au sein de mission « Défense ».

Il a précisé que des crédits importants concourant à l'action de la gendarmerie nationale, en particulier pour le logement des gendarmes, relevaient dans le projet de loi de finances initiale pour 2006 des moyens de la mission « Défense ». Il a ajouté que, sur l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale avait adopté des amendements pour transférer ces crédits vers la mission « Sécurité ». En sens inverse, les crédits de personnels de la gendarmerie du transport aérien (GTA) se trouvaient au sein des crédits du programme « Gendarmerie nationale », alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement concernant la GTA figuraient, eux, dans la mission « Transports ». Quant à l'action « Exercice des missions militaires », figurant dans le programme « Gendarmerie nationale », il a estimé qu'elle gagnerait probablement à figurer dans la mission « Défense ».

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, a donc souhaité qu'une analyse d'ensemble de ces questions de périmètre puisse être entreprise au niveau interministériel.

En conclusion, il a indiqué que, selon l'usage, la commission se prononcerait sur les crédits de la mission « Sécurité » après l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, prévue pour le mardi 22 novembre 2005.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est instauré.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial pour son exposé qui lui a paru très encourageant quant à l'avenir de la collaboration entre gendarmerie et police nationale. Il l'a interrogé sur l'opportunité de procéder, le cas échéant, à des réductions de crédit sur la mission « Sécurité ».

M. François Trucy a souligné les efforts réalisés par la police pour se rapprocher du type d'organisation de la gendarmerie, notamment par

l'adoption des grades. Il a cependant considéré comme « infranchissable » la frontière entre les deux institutions, du fait de l'attachement des gendarmes à leur statut militaire. S'agissant des augmentations d'effectifs, il a indiqué qu'elles avaient surtout servi à compenser les 35 heures ainsi que les aménagements de fonction dans les brigades rurales.

M. Michel Sergent a remarqué que si la police de proximité ne constituait pas la panacée, le contexte actuel démontrait son caractère irremplaçable aux côtés d'une police de réprimande et de sanction. Il s'est prononcé pour une association équilibrée des deux types de police. Il a observé, par ailleurs, que les gendarmes continuaient de regretter d'être trop souvent astreints à des tâches administratives.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur la possibilité de réaliser une comparaison européenne quant à l'efficacité et au coût des différents systèmes de sécurité publique. Il s'est élevé contre la multiplication excessive des indicateurs de performance et a souhaité qu'il soit possible, pour les rapporteurs spéciaux, d'en alléger le nombre. Il a noté, à cet égard, les effets de l'informatisation sur l'augmentation de la consommation de papier.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, a fait observer que certains des indicateurs étaient communs entre la gendarmerie et la police nationales, **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a répondu aux interrogations des commissaires.

Il s'est félicité du changement d'état d'esprit très net de la police et de la gendarmerie quant à leur collaboration, qu'il avait pu apprécier lors des auditions auxquelles il avait procédé. Il a évoqué les résultats d'un audit réalisé par la société Accenture dans le cadre de son rapport d'information sur l'organisation des forces de sécurité, audit selon lequel 5.000 emplois publics pourraient être supprimés dans le domaine de la sécurité. Mais il a estimé que le contexte actuel ne permettait pas d'envisager des réductions d'emplois ou des diminutions de crédits.

S'agissant de la police de proximité, **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, s'est déclaré en accord avec l'analyse de M. Michel Sergent plaidant pour une solution privilégiant la mixité entre ce type de police, qui assure une présence dans les quartiers, et la police de répression. Constatant que, dans son propre département, la gendarmerie semblait désormais être plus présente sur le terrain, il a souligné la nécessité de s'extraire des contextes locaux, ce que permettront les indicateurs de performance.

Enfin, il a convenu de l'intérêt d'une comparaison européenne des systèmes de sécurité et de la surabondance des indicateurs tout en reconnaissant l'utilité de l'informatisation de certaines tâches de gestion, citant en exemple la main courante de la préfecture de police de Paris.

M. Philippe Dallier est ensuite intervenu pour s'étonner des conclusions de l'audit cité par le rapporteur spécial, au vu de sa propre

expérience dans le département de Seine-Saint-Denis. Il a fait observer, à titre d'exemple, que le commissariat de Bondy n'avait connu, depuis 10 ans, aucune augmentation de ses effectifs de fonctionnaires. Au contraire, il avait dû faire face à la suppression des postes d'adjoints de sécurité. Citant les cas des villes de Clichy-Montfermeil et de Clichy-sous-Bois, il a noté que les changements intervenus dans l'organisation des services avaient eu, comme conséquence, un manque de policiers sur le terrain et que des leçons devraient être tirées des derniers événements. Il a souhaité que le ministre de l'intérieur établisse un bilan des effectifs réels en poste depuis trois ans et en communique les résultats.

A l'invitation de M. Jean Arthuis, président, **M. Philippe Dallier** s'est interrogé, par ailleurs, sur l'efficacité réelle des GIR sur le terrain, constatant que le démantèlement de l'économie souterraine constituait une priorité pour le rétablissement de l'autorité dans les banlieues, au même titre que la revalorisation du travail et l'attribution, à ceux qui en manifestaient la volonté, des moyens de trouver un emploi. Il a estimé que les récentes violences urbaines n'avaient pas de lien avec l'action des GIR contre l'économie souterraine. En conclusion, il a réaffirmé sa conviction d'un manque de moyens et d'effectifs de la police dans certaines parties du territoire.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'affectation des effectifs supplémentaires de la police nationale et s'est inquiété du décalage existant entre la communication politique et la réalité vécue sur le terrain.

M. Maurice Blin a fait observer qu'il fallait dépasser une simple analyse arithmétique du nombre de policiers rapporté au nombre d'habitants et que la sécurité dépendait de facteurs multiples. Il s'est cependant étonné du nombre de policiers présents dans les arrondissements centraux de Paris.

Mme Nicole Bricq a manifesté son approbation sur les propos tenus par M. Philippe Dallier. **M. Auguste Cazalet** s'est interrogé sur la nature exacte de l'économie souterraine dans les banlieues.

M. Paul Girod s'est félicité de l'institution des communautés de brigades qui ont permis une augmentation sensible du nombre des patrouilles de nuit de la gendarmerie. Il a souhaité la création d'un indicateur de performance fondé sur les trois dimensions de la géographie, du nombre d'habitants et du taux de criminalité, et qui mesure non des valeurs moyennes, mais l'écart entre les extrêmes. Il a regretté l'insuffisance, en France, des exercices d'évacuation ou de réaction aux attentats, comparativement avec les Etats Unis.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur la nécessité de mener à leur terme les opérations d'équipement et de modernisation informatique qui ont trop souvent été interrompues par des régulations budgétaires.

La commission, à l'invitation de M. Jean Arthuis, président, a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Sécurité » jusqu'à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, prévue le mardi 22 novembre 2005.

Réunie le mardi 22 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, à l'issue de l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Sécurité » figurant dans le projet de loi de finances pour 2006.

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

**AUDITION DE MM. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE
D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,**

Au cours d'une réunion tenue le mardi 22 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, et Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire.

M. Nicolas Sarkozy a présenté la mission « Sécurité » pour 2006. Il a indiqué, avant tout, que l'année 2006 serait la quatrième année d'application de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Concernant, en premier lieu, la police nationale, il a d'abord fait valoir que 3.900 emplois de policiers avaient été créés depuis 2003, et que 1.300 recrutements supplémentaires interviendraient en 2006, soit au total 5.200 créations d'emplois de policiers, représentant 80 % des 6.500 créations prévues par la LOPSI. Il a signalé, ensuite, que les moyens de fonctionnement, d'intervention et d'investissement de la police se trouveraient, en 2006, en hausse de 3,5 %, soit une augmentation de 38 millions d'euros, à périmètre constant, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005. Il a ajouté que les grands programmes d'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires définis par la LOPSI seraient poursuivis :

- d'une part, près de 80 % des policiers devraient être dotés, à la fin de l'année 2006, de pistolets SIG-SAUER ;

- d'autre part, 45.500 nouvelles tenues d'uniforme devraient être achetées en 2006, et toutes les commandes achevées afin d'équiper l'ensemble des fonctionnaires.

Enfin, il a indiqué que le financement de la troisième tranche de la réforme des corps et carrières serait entièrement assuré en 2006, pour un total de 59 millions d'euros.

Concernant, en second lieu, la gendarmerie, il a constaté que des retards, dans la mise en œuvre de la LOPSI, affectaient les effectifs comme les moyens financiers d'investissement. Mais il a assuré que des progrès significatifs, en la matière, seraient réalisés en 2006. En particulier, il a annoncé que 2.000 recrutements devraient permettre d'atteindre 73 % des effectifs prévus par la LOPSI.

Puis **M. Nicolas Sarkozy** s'est attaché à exposer les prolongements, en 2006, de la politique menée à l'encontre des violences urbaines survenues

entre le 27 octobre et le 16 novembre 2005. De manière liminaire, il a insisté sur le caractère pérenne de ces mesures, visant à renforcer la sécurité des habitants des quartiers en cause.

Il a d'abord annoncé que, sur les sites les plus difficiles, 17 unités de CRS et 7 escadrons de gendarmerie, soit 2.000 policiers et gendarmes, seraient employés de façon permanente. Il a souligné que ces effectifs seraient mobilisés, notamment, aux heures nocturnes.

Il a annoncé, ensuite, que 2.000 adjoints de sécurité supplémentaires seraient recrutés dans les quartiers « sensibles » et pour ces quartiers, sur le fondement de contrats d'accès à l'emploi.

Il a également déclaré que 500 caméras embarquées étaient prévues dans le projet de loi de finances pour 2006, portant à 600 le nombre de ces caméras dont dispose la police nationale. Il a fait remarquer l'efficacité dissuasive de ce dispositif à l'égard des délinquants, et son utilité aux fins de constituer les preuves nécessaires dans le cadre des procédures judiciaires. Il a précisé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de financer une nouvelle caméra embarquée pour l'hélicoptère de la préfecture de police de Paris. Il a souligné la grande utilité, à ses yeux, de l'intervention de ce dernier matériel durant les récentes émeutes.

Il a encore annoncé que 1.000 pistolets à impulsion électrique seraient acquis pour la police nationale, et 700 pour la gendarmerie. Il a précisé que cette arme non létale permettait de mettre hors d'état de nuire un individu dangereux en offrant, pour lui comme pour les victimes et pour les policiers intervenants, le maximum de sécurité. Il en a détaillé les modalités techniques de fonctionnement. En outre, il a indiqué que 5 millions d'euros seraient dégagés afin de financer la reconstitution des stocks de munitions non létales et d'équipements spécialisés, en particulier des fusils « flashball » et des grenades à fragmentation.

Par ailleurs, il a signalé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de financer une prime exceptionnelle pour les policiers. Il a tenu à souligner le caractère exemplaire du comportement et de la mobilisation de ces derniers durant les récentes violences urbaines. De même, il a signalé qu'un amendement au projet de loi de finances serait proposé en vue de financer les heures supplémentaires et indemnités d'absence des fonctionnaires de police durant ces émeutes.

M. Nicolas Sarkozy a alors dressé le bilan chiffré de la politique de sécurité menée depuis 2002. Ainsi, il a fait valoir que le nombre de crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie, entre 2002 et 2004, avait baissé de 7 %. Il a ajouté que, sur les neuf premiers mois de l'année 2005, on constatait, en ce domaine, une diminution supplémentaire de 1,6 %. Il a souligné que la délinquance de voie publique baissait davantage, à hauteur de 17 % entre 2002 et 2004, et de 5 % sur les neuf premiers mois de

l'année 2005. Il a précisé que les instruments statistiques employés pour l'élaboration de ces chiffres étaient les mêmes que ceux qui avaient révélé, sur la période 1997-2002, une hausse de 15 % de la criminalité.

En outre, il a indiqué que le taux d'élucidation des affaires, qui était de moins de 25 % en 2001, se situait à près de 32,4 % en 2005.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la pertinence de ces indications au regard de l'objectif général de performance fixé par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Nicolas Sarkozy a alors présenté la politique menée depuis 2002 en matière d'immigration irrégulière, et a tracé les perspectives de celle-ci pour les prochaines années. Il a d'abord souligné que la totalité des 38 millions d'euros, susmentionnés, constituant l'augmentation des crédits affectés aux moyens de la police nationale en 2006 par rapport à 2005, se trouverait consacrée à la lutte contre l'immigration illégale.

En premier lieu, il a annoncé qu'un effort important serait consenti afin d'augmenter le nombre des places en centres de rétention administrative. Il a indiqué que ces centres comptaient moins de 1.000 places en juin 2002, et déclaré qu'ils devaient atteindre près de 1.800 places en juin 2006, puis 2.540 en juin 2007 et 2.880 en juin 2008.

En second lieu, il a signalé que les crédits supplémentaires précités financeraient également le coût des reconduites aux frontières. Il a indiqué que 12.000 de ces reconduites avaient été pratiquées en 2001, et que 25.000 le seraient en 2005. Il a déclaré son intention de voir ces opérations se multiplier dans l'avenir. Dans cette perspective, il a annoncé la mise en place de visas biométriques, qui devraient permettre d'identifier avec certitude les migrants en situation illégale et faciliter leur éloignement. Il a précisé que 7 consulats étaient équipés de ce dispositif en 2005, et annoncé que 25 consulats devraient l'être en 2006.

Il s'est ensuite attaché à présenter la mission « Sécurité civile » pour 2006. Il a d'emblée indiqué que, hors masse salariale, les moyens de la sécurité civile apparaissaient en baisse de 3,8 %, mais que cette baisse traduisait seulement l'achèvement des programmes d'acquisition de deux avions bombardiers d'eau de type « Dash 8 ». Il a souligné l'efficacité de ces appareils, de même que celle de l'hélicoptère bombardier d'eau.

En outre, il a annoncé que les avions tragiquement accidentés en 2004 et 2005 seraient remplacés, comme suit :

- l'appareil remplaçant le Canadair perdu en mars 2004 sera définitivement acquis en 2006 ;

- l'appareil remplaçant le Canadair perdu en 2005 sera acheté pour la saison de risques d'incendies en 2006 ;

- les deux appareils « Tracker » perdus en 2005 seront remplacés par un avion « Dash » qui serait livré en 2008.

M. Nicolas Sarkozy a alors rappelé les trois accidents mortels dont des pilotes s'étaient trouvés victimes durant l'été 2005. Il a fait part de son émotion à cet égard, et a indiqué que ces événements l'avaient conduit à réviser la stratégie de la sécurité civile aérienne. Ainsi, il a insisté sur l'absence de nécessité de faire courir des risques vitaux aux pilotes lorsque aucune vie humaine ne se trouvait en danger.

Pour conclure sa présentation, il a annoncé une augmentation de la contribution de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires. Soulignant que les sinistres s'avéraient de plus en plus complexes et durables, il a insisté sur le besoin de valoriser le volontariat en ce domaine. Il a indiqué que des réformes étaient à l'étude, en vue d'éviter aux entreprises employant ces volontaires de devoir supporter l'intégralité des charges liées aux heures de travail qu'ils ne pouvaient effectuer, en raison de leur engagement dans la lutte contre le feu.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a tenu à féliciter le ministre d'Etat pour l'action qu'il menait. Il a demandé des informations complémentaires sur les objectifs de performance associés à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il a souhaité obtenir, également, des précisions quant au sort des étrangers délinquants. En outre, il s'est enquis des modifications éventuelles qu'il conviendrait d'apporter aux règles relatives au regroupement familial.

M. Nicolas Sarkozy s'exprimant d'abord sur la situation des étrangers délinquants, a rappelé que la loi permettait d'ores et déjà l'expulsion des étrangers, en situation régulière, qui constitueraient une menace pour la paix civile et l'ordre public. Il a précisé que cette procédure ne requérait pas l'intervention préalable d'une décision judiciaire. Il a indiqué qu'une centaine de personnes étrangères ont été interpellées dans le cadre des récentes violences urbaines, précisant qu'environ une dizaine d'entre elles, en situation régulière, faisaient actuellement l'objet de procédures d'expulsion. Il a, en outre, signalé que 4.740 interpellations, au total, avaient été effectuées à la suite des émeutes précitées. Il a fait remarquer que ce nombre témoignait de l'efficacité des services de la police nationale, mais également de l'ampleur de la délinquance. Il a indiqué que la majeure partie des personnes interpellées étaient déjà connues, défavorablement, de la police et que de nouvelles interpellations restaient à venir.

En ce qui concerne le regroupement familial, il a rappelé que ce droit avait été accordé, en France, au milieu des années 1970, et avait été consacré par la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, afin de permettre aux travailleurs immigrés d'être rejoints par leur famille. Il s'est déclaré favorable à cette garantie dans son principe, mais il a souligné la nécessité que les conditions matérielles d'accueil des familles soient mieux vérifiées qu'elles ne le sont actuellement. Il a annoncé qu'une réflexion était en cours en vue d'apporter à cette situation les améliorations souhaitables.

Sur le plan de la lutte contre l'immigration irrégulière, il a signalé que tous les consulats français, en 2007, devraient être équipés d'un dispositif de biométrie. Il a insisté sur la grande efficacité attendue de cette mesure en vue de réduire les fraudes au droit de séjour sur le territoire national. En outre, il a fait part de son souhait que soit instaurée une obligation, pour les étrangers autorisés à séjourner en France, de signaler leur sortie définitive du territoire.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Sécurité », a souligné l'importance de la présence policière sur le terrain. Il a interrogé le ministre d'Etat sur la clé de répartition des forces de police. Il a d'ailleurs signalé les réticences à une présence dans les zones périurbaines dont témoignait, selon lui, la gendarmerie. Il a également demandé au ministre d'Etat si les effectifs policiers affectés aux quartiers « difficiles » joueraient le rôle d'une police de proximité. Il l'a encore interrogé sur la présence des renseignements généraux dans ces quartiers. De même, il s'est enquis de la manière dont il était tenu compte, par le ministère de l'intérieur, de l'exemple des autres pays européens. A cet égard, il a notamment cité le cas du Royaume-Uni, employant de nombreuses caméras de surveillance. Il a souligné que ce matériel était moins coûteux qu'une présence humaine. Enfin, il s'est interrogé sur la signification des 28 millions d'euros que représentaient les saisies de drogue annoncées au titre du bilan des groupements d'intervention régionaux (GIR).

M. Nicolas Sarkozy, en réponse, a d'abord indiqué que la répartition des forces de police déterminée depuis 2002 n'avait donné lieu à aucune contestation de la part des élus locaux. Cependant, il a annoncé que la révision des effectifs de référence était en cours, en vue d'un redéploiement concernant l'ensemble des départements. Il a, d'ailleurs, reconnu que la petite comme la grande couronne parisienne se trouvaient insuffisamment dotées, à cet égard, par rapport aux effectifs mis à la disposition de la préfecture de police de la capitale.

Il a, ensuite, indiqué que la discussion avec les syndicats avait permis la révision des horaires de travail des CRS, assurant leur présence sur le terrain jusqu'à quatre heures du matin. Il a ajouté qu'un changement dans la stratégie opérationnelle de ces compagnies, mis en place depuis cinq mois, avait témoigné de son efficacité lors des récentes émeutes urbaines. Il a expliqué que ce changement consistait dans une intervention des agents par binôme, en remplacement de l'ancienne stratégie de « cordon ». Il a souligné que cette nouvelle stratégie facilitait les interpellations. Il a fait part de la confiance qu'il plaçait dans les CRS en vue du rétablissement de l'ordre public dans les zones difficiles. Il a d'ailleurs invité la commission à venir constater, sur place, les nouvelles méthodes de travail mises en œuvre.

S'agissant des renseignements généraux, il a déclaré que ce service avait été pleinement utilisé dans le cadre de la répression des violences urbaines, et le serait systématiquement, dans l'avenir, au sein des quartiers « sensibles ».

Quant à l'exemple des autres pays européens, il a indiqué qu'il était pris en compte, citant en particulier la couverture de vidéosurveillance déployée par le Royaume-Uni. Il a indiqué que la France, dans l'avenir, devrait s'inspirer, notamment, de ce dernier modèle. Toutefois, il a fait remarquer que la référence la plus pertinente, dernièrement, avait été notre propre pays. En particulier, il a relevé que, contrairement à d'autres pays touchés par des violences urbaines comparables, aucun mort n'avait été à déplorer à l'occasion des récentes émeutes. Il a d'ailleurs souligné, pour s'en féliciter, le sang-froid dont avaient fait preuve, dans ce cadre, les forces de l'ordre.

S'agissant des saisies de drogue par les GIR, il a estimé que la somme de 28 millions d'euros lui paraissait modeste compte tenu de l'ampleur des trafics existants. Il a, cependant, souligné la difficulté d'appréhender des trafiquants très bien organisés.

M. Claude Haut, rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile », a relevé que l'un des deux avions « Tracker » perdus dans les combats contre le feu ne serait pas remplacé. Par ailleurs, il a fait observer le caractère problématique du déficit actuel de sapeurs-pompiers volontaires. Il a également exprimé son inquiétude quant à la dotation, pour 2006, du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI-SDIS), qu'il a jugée insuffisante. Il a en outre fait observer que les crédits votés pour ce fonds, au titre de l'année 2005, n'avaient toujours pas été débloqués.

M. Nicolas Sarkozy, en réponse, a d'abord indiqué que les crédits du FAI SDIS, doté de 743 millions d'euros en 2006, avaient enregistré une augmentation de 50 % sur les trois dernières années. Il a annoncé que, pour remédier au retard de déblocage des crédits de ce fonds, une dérogation à la règle d'interdiction des reports de crédits serait aménagée.

En ce qui concerne les deux « Tracker » perdus, il a rappelé que ces appareils seraient remplacés par un avion « Dash ». Il a précisé que la charge d'eau de ce dernier était trois fois supérieure à celle d'un « Tracker ». Il a annoncé qu'une commande en 2006 permettrait une livraison pour 2008.

S'agissant du manque de sapeurs-pompiers volontaires, il a rappelé ses propos précédents sur ce point. En outre, il a fait observer l'absence de mouvement social parmi les pilotes d'avions bombardiers d'eau de la base aérienne de Marignane, ce qui témoignait, selon lui, d'une bonne gestion de la situation.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », a souligné l'importance des sapeurs-pompiers volontaires. S'appuyant sur l'exemple du département du Rhône, qui compte 4.000 volontaires sur un total de 6.000 pompiers, il a évoqué le rôle de ces volontaires lors des récentes émeutes dans les banlieues de

l'agglomération lyonnaise, notamment ceux des 14 centres ruraux qui envoyaient chaque soir des volontaires en ville. Il a relevé que, grâce à cette aide, aucune heure supplémentaire n'avait eu à être payée aux sapeurs-pompiers professionnels, et que le département du Rhône avait même pu envoyer des renforts en région parisienne. Expliquant cette implication par la considération dont ils jouissent et par la formation professionnelle poussée dont ils bénéficient, il a donné raison au ministre d'Etat de faire porter son effort sur le volontariat et il lui a demandé s'il envisageait d'aider les départements sur cette question.

Il a ensuite évoqué l'harmonisation du système de liaison radio entre les sapeurs-pompiers et les forces de police. Il a estimé que celle-ci risquait d'être coûteuse et il a demandé au ministre d'Etat si la gendarmerie serait à l'avenir concernée par ce changement.

M. Nicolas Sarkozy a félicité M. Michel Mercier pour l'action du département du Rhône en faveur des sapeurs-pompiers volontaires et a insisté sur l'importance qu'il attachait au développement du volontariat. Il a également précisé que la gendarmerie serait en effet concernée, à l'avenir, par la création d'un système commun de liaison radio entre la police et les pompiers. Il a souligné la nécessité de l'interopérabilité entre les diverses forces de sécurité.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le ministre d'Etat pour son intervention devant la commission et l'a encouragé à poursuivre son action.

ANNEXE

LES SUITES DONNÉES AU RAPPORT D'INFORMATION ÉTABLI PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL ET DES PROCÉDURES D'INFORMATION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE¹

Les problématiques mises en lumière par le rapport relatif à l'univers des systèmes d'information et de communication, ont déjà trouvé leur réponse dans les plans d'action conçus de mai à juillet 2003. Dans certains cas, les actions inscrites vont même bien au-delà de ce qui a pu être préconisé.

Seules les questions liées à l'équipement informatique ne peuvent être ici discutées, car relevant du choix des directions utilisatrices.

1 - LE CHANTIER DE LA MODERNISATION DES CENTRES D'INFORMATION ET DE COMMANDEMENT

Le programme de « Modernisation des Centres d'Information et de Commandement » permet de passer d'une salle d'information et de commandement, concentration de moyens de transmission, au CIC (centre d'information et de commandement), véritable organe de commandement pour l'accomplissement des missions de police, constitué d'un centre opérationnel de commandement centralisé, d'un instrument de pilotage, d'un centre d'accueil et de traitement de l'ensemble des appels d'urgence, d'un observatoire de la délinquance et d'un centre d'analyse, aussi bien que de traitement de l'information opérationnelle.

Devraient ainsi être résolus, par ce moyen, les problèmes liés aux délais d'attente des usagers appelant un service de police. Mais, surtout, par les moyens qu'il donne aux chefs de service, en termes de suivi et de pilotage de leurs unités, ce projet constitue le système intégré de suivi opérationnel et de compte rendu que le rapport Accenture préconisait de mettre en place.

L'objectif est de mettre en place 135 systèmes (un par département pour la sécurité publique (SP), ponctuellement pour la police de l'air et des frontières (PAF) et les compagnies républicaine de sécurité (CRS) d'ici 2008.

2 - LE DÉVELOPPEMENT DES SYNERGIES ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE PAR LE RAPPROCHEMENT DES OUTILS INFORMATIQUES ET DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

La création de synergies entre les outils informatiques et de télécommunication de la police et de la gendarmerie nationales relève des objectifs fixés par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du 29 août 2002, afin de favoriser le rapprochement des fichiers d'information criminelle de la police et de la gendarmerie.

¹ *Rapport d'information sur l'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure. Document Sénat n° 25 (2003-2004).*

Cette disposition législative est complétée par une circulaire du 25 janvier 2005, visant à développer la coopération entre la police et la gendarmerie par la coordination des réseaux de télécommunication utilisés par chacune des institutions.

1. De la convergence à la mutualisation de certaines applications des systèmes d'information opérationnels

Le rapprochement entre la police et la gendarmerie s'effectue en partie, par la mise en commun des informations avec la convergence des fichiers de recherche criminelle que sont le système de traitement des infractions constatées (S.T.I.C) exploitée par la police nationale, et le système judiciaire de documentation et d'exploitation (JUDEX) utilisé par la gendarmerie.

La coopération se poursuit par une large réflexion autour de la modernisation du système d'information SCHENGEN dans le cadre européen et la mise en place d'une structure commune concernant les fichiers des personnes recherchées et des véhicules volés exploités par chacune des institutions.

La convergence des fichiers de recherche criminelle S.T.I.C et JUDEX dans leur format actuel

La loi du 18 mars 2003 a permis l'échange des informations entre ces deux applications et des décrets complémentaires vont porter modification du STIC et du JUDEX.

Les travaux de convergence se sont déroulés en plusieurs étapes, avec dans un premier temps, la mise à disposition de 9 accès réciproques à partir du mois d'avril 2005 et une évolution prévue vers 21 accès supplémentaires.

Les modalités de la mutualisation des accès à chacun des fichiers, dont les modalités ont été précisées dans l'instruction commune aux directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale du 19 janvier 2005.

En parallèle à ces travaux, une plate-forme autorisant un accès commun au fichier SALVAC, opérant la synthèse des faits criminels, a été mise en place. En outre un centre d'exploitation des images pédo-pornographiques a été créé à l'initiative de la gendarmerie, avec un partage des informations, par le biais de relations entre le service central de documentation criminelle de la police nationale et le service technique de recherche et de documentation de la gendarmerie.

La construction d'une application commune dédiée à la recherche criminelle : le projet SNRC

Un certain nombre de raisons favorisent cette démarche :

- Les deux directions générales doivent réaliser chacune une nouvelle version de leurs applications dédiées aux procédures judiciaires et administratives à l'échéance de 2007, pour des raisons techniques (obsolescence des systèmes actuels), stratégiques (interopérabilité avec le système d'information de la chancellerie et le nouveau système d'information Schengen) et fonctionnelles (optimisation des synergies police-gendarmerie).
- La direction générale de la gendarmerie nationale, dans le cadre de la mise en place de la LOLF au sein du ministère de la défense, est favorable à une contractualisation avec le ministère de l'intérieur sur des sujets extérieurs au cœur de métier militaire.

- La direction des systèmes d'information et de communication, après sa réorganisation interne, est favorable à la voie de la mutualisation des forces avec la gendarmerie qui lui paraît le seul choix. D'autant qu'une externalisation vers la gendarmerie présage des gains associés (interopérabilité accrue, homogénéité des échanges, des données, ...)

Cette démarche ne consiste pas à fusionner Judex-NG et STIC III, mais à intégrer les fonctions d'un de leur sous-ensemble, dédié à la recherche criminelle, en mutualisant sur ce point les deux systèmes d'information.

STIC III conserve en propre ses deux autres grands « piliers » que sont la statistique institutionnelle (« états 4001 ») et la statistique opérationnelle.

En effet, alors que STIC III intègre en un seul ensemble ces trois fonctionnalités, à partir des remontées du système Ardoise, la DGGN recourt à trois applications différentes, Judex-NG, Stats et Puls@r, pour la remontée et l'exploitation des statistiques, comme le montrent les planches 1 et 2 annexées au présent.

Il ne s'agit donc pas à proprement parler de la constitution de deux systèmes d'information jumeaux ou encore d'un système unique, mais de la mise en œuvre d'un système commun de recherche criminelle, alimenté de part et d'autre par des logiciels de rédaction et d'exploitation des procédures bien spécifiques à chacune des institutions, au vu de leurs contraintes propres (Ardoise pour la police, Ic@re pour la gendarmerie).

Le projet laisse présager un certain nombre de gains en matière opérationnelle :

- L'adoption de composants de Judex-NG devrait aboutir à simplifier, tout en l'enrichissant techniquement, les conditions de la saisie à la base de l'enquête : ajout de la photographie, ajout des éléments descriptifs du signalement, simplification, dans une certaine mesure, de la saisie dans Ardoise.
- Des gains liés à la mise en commun du système de recherche criminelle devraient à terme être constatés : cohérence des données, suppression des doublons et redondances, meilleure sécurité juridique (Judex-NG sera une application déclarée à la CNIL), à l'instar de ce qui a été réalisé dans le fichier STIC dans le cadre de la mise en conformité avec le décret du 5 juillet 2001.
- L'ensemble pourrait préfigurer un meilleur couplage de la recherche d'objets avec le système d'information Schengen, qui repose pour l'instant, côté gendarmerie, sur deux applications distinctes (le fichier des objets signalés – FOS – et Judex), et côté police, sur le fichier unique STIC – objets.
- L'adoption des composants de Judex-NG devrait offrir aux enquêteurs la possibilité de bénéficier des possibilités les plus récentes offertes par les procédés de recherche « intelligente » (issues des sciences cognitives et de la programmation neuro-linguistique) en plein texte, si la CNIL considère comme juridiquement recevables ces nouvelles technologies de traitement de l'information dans le domaine des fichiers de police.
- Une amélioration significative de l'interopérabilité police-gendarmerie est attendue, par le recours à des annuaires et thésaurus communs ou du moins communicants, et par la mise à disposition en temps réel de l'ensemble des données d'un même système aux enquêteurs, qu'ils soient de police ou de gendarmerie.

La mutualisation des fichiers d'identification (PR-VV) dans le cadre de la modernisation du système d'information SCHENGEN

Dans le cadre de la modernisation du système d'information SCHENGEN (S.I.S), permettant la coopération policière européenne, plusieurs groupes de travail technique ont été constitués. Ils ont élaboré une architecture commune à la police et à la gendarmerie, concernant la partie nationale du S.I.S et les fichiers des personnes recherchées et des véhicules volés qui alimentent cette base de données.

Un premier groupe de travail sous pilotage de la gendarmerie nationale a été créé, pour préparer une décision quant au choix possible de structure de la partie nationale du système d'information SCHENGEN de la deuxième génération avec les objectifs suivants :

- Fournir des éléments comparatifs de choix (technique et économique), et étudier sa faisabilité juridique.
- Recenser et analyser les points communs police-gendarmerie dans le domaine du fonctionnel et de l'organisationnel.
- Recenser les spécificités des deux institutions.

La préparation du N – SIS II a impliqué la création de deux autres groupes de travail sous pilotage gendarmerie, afin d'envisager la convergence du fichier des personnes recherchées et du fichier des véhicules volés, avec la mise en place de structures cibles communes à la police et à la gendarmerie à l'horizon 2006 et 2007.

Il est à noter, qu'actuellement, ces applications bien qu'exploitées distinctement par chacune des institutions, contiennent des données identiques grâce à un transfert permanent d'informations entre les deux systèmes.

2. L'émergence d'une structure de projet commune aux deux institutions

Cette structure comprend deux niveaux : le premier, stratégique, concerne l'ensemble des chantiers de mutualisation. Le second, propre au projet SNRC, constitue l'organe de pilotage partagé de ce projet.

Une structure stratégique à large vision

Un Comité stratégique, co-présidé par les deux directeurs généraux, se réunirait deux fois par an. Il aurait pour vocation d'évoquer non seulement le projet lié au système de recherche criminelle, mais aussi tout chantier de rapprochement dans le domaine des applications opérationnelles (par exemple, la refonte de la partie nationale du SIS Schengen, et de procéder aux grands arbitrages relatifs à la conduite des projets engagés. Un tel dispositif se trouverait en cohérence avec les dispositions de la LOPSI.

Un premier comité stratégique pourrait se tenir dès la mi-avril. Son ordre du jour serait consacré au projet d'application de recherche criminelle : présentation des modalités d'organisation, planning prévisionnel, échéances à respecter, étapes d'avancement, et état des risques identifiés.

Une structure de projet paritaire

La structure de projet s'articulerait autour d'une équipe de projet pérenne, et d'un comité de pilotage.

L'équipe de projet serait constituée des directeurs et chefs de projet de chacun des partenaires, la structure étant co-administrée paritairement.

Le Comité de pilotage, réunissant les représentants qualifiés des deux partenaires, appliquerait les orientations du Comité stratégique précité, et aurait vocation à prendre toutes décisions quant au déroulement du projet. Il se réunirait une fois par bimestre. Sa première réunion se tiendra le 13 mai prochain.

3. La mise en synergie des outils de télécommunication des deux institutions

La synchronisation des moyens de communication est une instruction visée par la circulaire du 25 janvier 2005 qui prévoit l'interopérabilité des réseaux de transmission de la police et la gendarmerie, ainsi que l'interopérabilité des centres opérationnels.

L'interopérabilité des réseaux de transmission

Les réseaux de transmission ACROPOL et RUBIS, respectivement utilisés par la police et la gendarmerie, ont été rendus compatibles sous la norme TETRAPOL afin d'autoriser la mise en place de passerelles qui ont fait l'objet de tests en corse.

En l'état actuel, cette interopérabilité est toutefois réalisable selon les procédés suivants :

- L'interopérabilité tactique d'une mise en œuvre simple et rapide, permet de constituer un réseau autonome lors d'une opération commune. Elle est notamment utilisée par les groupes d'intervention régionaux composés entre autre de policiers et de gendarmes.
- L'interopérabilité en mode de communication individuelle est activée en permanence ou à la demande, et fonctionne selon un mode GSM, autorisant les autorités à communiquer de manière personnalisée et confidentielle. Ce mode a par exemple été utilisé à l'occasion de l'organisation du G8 en juin 2003 et lors des cérémonies commémoratives du débarquement allié en juin 2004.
- L'interopérabilité en mode conférence consiste à mettre en place au niveau des centres de commandement, des terminaux de chaque service communiquant sur une même conférence.
- L'interopérabilité dite native est l'utilisation pure et simple du réseau ACROPOL par la gendarmerie nationale. Un tel procédé est à l'étude sur le SGAP de Paris avec l'intégration de la gendarmerie mobile et des unités de recherches au réseau ACROPOL, à l'image de la solution retenue sur les zones aéroportuaires de ROISSY et ORLY pour mettre en relation les douanes, la police aux frontières et la gendarmerie du transport aérien.

L'interopérabilité des centres opérationnels de la police et de la gendarmerie

La police et la gendarmerie ont lancé récemment, un programme de modernisation de leurs centres opérationnels portant respectivement les applications C.I.C. (centre d'information et de commandement) et COG- RENS.

Dans ce cadre, un certain nombre de projets ont été conçus pour pouvoir échanger des données lors d'opérations communes couvrant les zones urbaines, péri-urbaines et rurales.

La cohérence de ces développements est garantie par des réunions régulières entre les directions de programme de la gendarmerie et de la police.

3 – UN ACCÈS SIMPLIFIÉ AUX SYSTÈMES D'INFORMATION DE LA SÉCURITÉ POUR TOUS LES AGENTS DE L'ÉTAT EN CHARGE D'UNE MISSION DE SÉCURITÉ

Un travail d'urbanisme et d'ergonomie du système d'information de la sécurité intérieure a été lancé, pour simplifier l'accès des entités opérationnelles aux informations nécessaires à leurs missions. Aux traditionnels fichiers, segmentés, aux informations parcellaires ou redondantes, se substitueront à terme des applications « métier », basées sur une analyse détaillée des actes élémentaires du fonctionnaire en charge d'une mission de sécurité intérieure, et offrant en un minimum de manipulations un maximum d'informations opérationnelles pertinentes.

Aux divers fichiers considérés comme autant d'entités distinctes, succéderont quatre profils (identification, investigation, immigration, pilotage), accessibles depuis le gérant d'habilitation CHEOPS, interrogeant des bases de données réparties par objet (photos, personnes, véhicules, objets, ...).

Le système CHEOPS, permettant d'assurer une traçabilité totale dans le système, permettra de vérifier à tout instant que toute personne empruntant l'une des applications est habilitée pour ce faire et qu'elle respecte, dans sa navigation dans le système, les conditions juridiques qui lui sont imposées de par la loi.

Ainsi sera menée à bien l'action préconisée par le rapport d'information, visant à renforcer la cohérence des infrastructures techniques informatiques pour augmenter la performance des services. Mais, en l'espèce, en révolutionnant le monde des fichiers et en misant sur une transparence totale du système aux yeux des autorités de contrôle, nous serons allés beaucoup plus loin.

4 - DÉVELOPPER LES OUTILS DE COOPÉRATION EUROPÉENNE

Si ce domaine n'est pas traité en tant que tel dans le rapport d'information, il n'en demeure pas moins que la coopération européenne fait de plus en plus appel au système d'information et de communication du Ministère, notamment dans le domaine de l'Espace Schengen.

Le système d'information central Schengen (C-SIS)

Dans le cadre de la mise en œuvre de la convention d'application des accords de SCHENGEN, le Système d'Information SCHENGEN (SIS) est l'une des mesures compensatoires à la levée des contrôles aux frontières intérieures à l'espace SCHENGEN. Il vise à la mise en commun de données relatives à des personnes recherchées et à des véhicules et objets (billets de banques, armes à feu, documents d'identité vierges ou délivrés) par les services concernés des pays SCHENGEN.

Ce système permet de diffuser les signalements Français vers les systèmes opérationnels de nos partenaires, et aux policiers de terrain d'avoir accès, à travers le système national N.SIS et les applications nationales aux signalements étrangers.

Opérationnel depuis 1994, rénové en 1999, ce système doit être remplacé à l'horizon 2006-2007 par un nouveau système « SIS II », basé sur des technologies récentes et permettant une extension des fonctionnalités notamment biométriques (photo, empreintes digitales) et opérationnelles (nouvelles catégories d'objets traités, élargissement des accès, recherches directes, ...)

Le nouveau système sera géré directement par la commission européenne et ne nécessitera plus d'avancer le financement de opérations de maintenance et de développement de cette application européenne.

Dans l'attente du renouvellement du C-SIS, les travaux de maintenance doivent être poursuivis sous l'égide de comité technique SIS-TECH, sur l'actuel système, dénommé C-SIS 1+.

Le C-SIS contient actuellement environ 12.000.000 objets et 1.150.000 personnes.

La partie nationale du système d'information Schengen (N-SIS)

Le N.SIS, assure la mise à disposition aux utilisateurs finals des données transmises par les partenaires SCHENGEN, ainsi que la transmission au C.SIS (pour diffusion aux partenaires) des données nationales. Chaque N.SIS assure l'interface en alimentation et en consultation, entre le SIS et les applications nationales concernées par Schengen.

En France, les trois grandes applications nationales qui alimentent et consultent le N.SIS sont :

- Le fichier des personnes recherchées (FPR), commun à la police nationale et la gendarmerie.
- Le fichier des véhicules volés (FVV), commun à la police nationale et la gendarmerie.
- Le système de traitement des infractions constatées (STIC) pour sa partie objet.

La gendarmerie complète ses informations avec celles en provenance de sa propre application objet.

Par ailleurs, le N.SIS français alimente avec les données qui les concernent, les bases de données de la gendarmerie nationale, des douanes françaises, du ministère des affaires étrangères et prochainement du fichier national des automobiles.

Opérationnel depuis 1995 le N.SIS nécessite une refonte dont l'intérêt pour le ministère se décline de la manière suivante :

- Disposer d'un système évolutif au regard des changements importants à venir.
- Améliorer la qualité du service rendu à l'exploitation.
- Augmenter la qualité des données nationales introduites dans le SIS et disposer de métriques relatifs à cette qualité.
- Profiter de l'impulsion que constitue la refonte NSIS pour initier l'urbanisation du système d'information du ministère.
- Découpler le projet refonte N.SIS y compris la réalisation du serveur de consultation et le projet SIS II, afin de ne pas être contraint à réaliser le premier dans l'urgence.

En décembre 2004 le marché de développement de la nouvelle application N-SIS, qualifiée de N-SIS 2, a été notifié.

Le NSIS, copie du CSIS, contient actuellement environ 12.000.000 objets et 1.150.000 personnes.

La refonte des applications nationales alimentant le SIS II

La Commission européenne a été chargée de développer une nouvelle version du Système SIS2, avec un enrichissement des informations échangées entre les divers pays (On citera par exemple échanges de photo, d'empreintes digitales).

Cette perspective conduit à une évolution, voire une refonte, des applications nationales impliquées. Il s'agit du fichier des personnes recherchées, des véhicules volés, du STIC, du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et naturellement du N.SIS déjà entreprise par ailleurs. Ce projet recouvre également les modifications des interfaces avec les applications Douanes, et MAE

Cette perspective, qui touche également les applications Gendarmerie, a conduit le ministère de l'intérieur à envisager la refonte de ces applications en vue d'une harmonisation avec cette dernière.

5 - PERMETTRE AUX ACTEURS DE LA SÉCURITÉ ET DU SECOURS DE COOPÉRER EFFICACEMENT EN CAS DE CRISE

Dans le cadre du plan stratégique des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (2003-2006), le concept d'infrastructure partagée pour les réseaux radio-numériques a été développé, avec, dans un premier temps la conduite des opérations suivantes :

- accueil de la gendarmerie mobile sur l'infrastructure Acropol en région parisienne,
- expérimentation en 2003 et 2004 de l'accueil de trois réseaux de SDIS dans la perspective d'une généralisation parallèle au déploiement d'Acropol.

Par ailleurs ont été étudiés et expérimentés des systèmes d'information dédiés aux postes de commandement mis en œuvre en cas de crise, groupant notamment les acteurs de la police nationale, de la sécurité civile, de la gendarmerie nationale, autour de l'autorité préfectorale.

Enfin, l'introduction du 112 s'appuie, dans le contexte posé par le projet de loi sur le service universel de télécommunications, sur des systèmes performants d'aiguillage et de traitement des appels, de fournitures des données de localisation de ceux-ci, ainsi que d'élimination maximale des appels polluants.

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire