

N° 91

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

## 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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 28

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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....</b>	<b>7</b>
A. UN BON EXEMPLE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL.....	7
B. L'ÉQUILIBRE ENTRE DEUX PROGRAMMES DE « POIDS » ÉGAL : 8,4 MILLIARDS ET 7,5 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT .....	10
C. LA CHARGE DES ESCORTES ET DES GARDES DE DÉTENUS DOIT-ELLE CONTINUER D'ÊTRE ASSUMÉE PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE ?.....	11
D. L'IMPORTANCE DE LA DIMENSION INTERNATIONALE.....	12
E. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE CETTE MISSION.....	13
1. <i>Le débat récurrent autour des statistiques de la délinquance .....</i>	13
2. <i>Une harmonisation des objectifs et des indicateurs de performance entre les         programmes .....</i>	14
3. <i>Une réduction bienvenue du nombre d'indicateurs .....</i>	14
F. DES INDICATEURS COMMUNS RENDANT COMPTE D'UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE .....	15
<b>II. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE » .....</b>	<b>17</b>
A. L'ÉVOLUTION SENSIBLE DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME.....	17
B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 2,3 %.....	17
C. LA LOPSI : UN BILAN SATISFAISANT .....	21
D. LA CRÉATION DE LA DIRECTION CENTRALE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR (DCRI).....	23
E. LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIDEOSURVEILLANCE .....	25
F. LA POLICE DES ÉTRANGERS ET LA SÛRETÉ DES TRANSPORTS INTERNATIONAUX : UN MONOPOLE DE LA POLICE ? .....	26
G. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE » .....	28

<b>III. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »</b> .....	31
A. LE MAINTIEN DE L’EFFORT BUDGÉTAIRE .....	31
B. LA LOPSI A PERMIS UNE REMISE À NIVEAU DE LA GENDARMERIE NATIONALE .....	32
C. LES DÉPENSES RELÈVENT DE DIFFÉRENTS PÉRIMÈTRES FINANCIERS .....	35
1. <i>Les dépenses de fonctionnement sont à 95,4 % hors LPM</i> .....	35
2. <i>Les crédits hors LPM</i> .....	35
3. <i>Les dépenses relevant du périmètre financier de la LPM</i> .....	37
D. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES.....	38
E. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » .....	39
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43
<b>AUDITION DE M. HERVÉ MORIN, MINISTRE DE LA DÉFENSE</b> .....	49

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Sécurité » constitue, depuis la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'un des exemples les plus aboutis de travail **interministériel**.

- Les progrès réalisés sur la voie de l'interministérialité ne se sont pas effectués au détriment des identités respectives des deux forces, mais au contraire dans **le respect de leurs spécificités**. L'architecture des deux programmes préserve ainsi les caractéristiques propres de la police et de la gendarmerie, et les organise autour d'actions comparables, dont la performance est mesurée par des indicateurs comparables.

- La mission « Sécurité » est dotée de **15,911 milliards d'euros** de crédits de paiement, soit une augmentation de + **1,8 %** par rapport à l'exercice précédent.

- **Les dépenses en personnel** constituent l'essentiel des moyens de la mission, avec **13,461 milliards d'euros** (84,6 % de la mission).

- **Les moyens supplémentaires ou la réorganisation des forces sur le terrain ne constituent pas une fin en soi**. Ils ne se conçoivent pas sans l'optimisation des effectifs, des équipements et des locaux disponibles.

- **L'harmonisation du projet annuel de performances entre les deux programmes est très satisfaisante**, tant en ce qui concerne l'architecture et l'intitulé des actions de chacun des programmes que pour la mesure de la performance.

- **En matière d'escorte et de garde des détenus**, une réflexion doit être engagée sur la mise en place d'un système de facturation interne pour les prestations fournies par la police et la gendarmerie à l'administration pénitentiaire.

- Élément à part entière de la diplomatie, **la coopération internationale en matière de sécurité** permet non seulement un retour en sécurité intérieure mais aussi de créer ou d'entretenir des relations avec des pays demandeurs d'une telle collaboration mais pouvant être situés à la marge des relations internationales.

- La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est le premier objectif de la présente mission. De ce point de vue, on observe **un recul de la délinquance constatée en 2007** de - 1 % à - 2 % (prévision actualisée) en zone police comme en zone gendarmerie. Au total, le nombre de crimes et délits constatés est passé de 3.775.838 en 2005 à **3.725.588 en 2006, soit une baisse de 50.250 faits constatés**.

- **Le taux d'élucidation global** a, parallèlement, enregistré en 2006 **une progression sensible** : 31,61 % en zone police (+ 1,22 point) et 41,47 % en zone gendarmerie (+ 0,85 point).

- Il serait **souhaitable que le projet annuel de performances 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.



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. UN BON EXEMPLE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL

La mission « Sécurité » réunit les moyens de la **police** (programme 176 « Police nationale ») et de la **gendarmerie** nationales (programme 152 « Gendarmerie nationale ») au sein d'une même entité budgétaire.

Elle constitue, depuis la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'un des exemples les plus aboutis de travail **interministériel**.

**Votre rapporteur spécial se félicite du chemin parcouru en ce domaine et souligne le mérite des responsables de programme ainsi que de leurs personnels d'avoir su tirer profit des opportunités offertes par la LOLF.**

Dans **un rapport d'information publié dès octobre 2003<sup>1</sup>**, votre rapporteur spécial avait d'ailleurs insisté sur la nécessité d'une étroite coordination entre les deux forces : *« 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 »*.

De nombreux exemples illustrent désormais le caractère interministériel de la mission « Sécurité ». Parmi ceux-là, on peut notamment distinguer **la responsabilité conjointe** du ministère de la défense et de celui de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, s'agissant de la **définition de l'utilisation des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie nationale** et de son suivi<sup>2</sup>.

De même, il convient de relever **le positionnement de la gendarmerie nationale dans son utilisation pour des missions de sécurité intérieure** auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales<sup>3</sup>.

Au quotidien, la coordination entre les services de police et de gendarmerie se déroule au sein de **plusieurs organismes**, dont la vocation est de permettre une coopération institutionnelle et opérationnelle.

Au niveau européen, les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale (ou leurs représentants) se retrouvent, par exemple, dans le cadre des réunions de la **structure de liaison opérationnelle**

---

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

<sup>2</sup> Décret n° 2007-997 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Idem.

**des chefs de police** («Task Force») des chefs de police européens rassemblant semestriellement les chefs de police des Etats de l'Union européenne).

Au plan opérationnel, **la plate-forme commune de coopération policière internationale**, opérée par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), représente l'un des exemples de lieu d'échange d'informations entre les deux forces.

L'une des réussites les plus probantes sur le terrain revient probablement à la création<sup>1</sup> des **groupes d'intervention régionaux (GIR), constitués à parité de policiers et de gendarmes**<sup>2</sup>. Le GIR est mis à disposition temporaire d'un service de police ou de gendarmerie<sup>3</sup>, pour constituer **un appui logistique** et contribuer à **une meilleure coordination** entre les acteurs, en matière de lutte contre l'économie souterraine générée par des activités délictueuses ou criminelles.

#### Le bilan d'activité (au 30 juin 2007) des GIR depuis leur création

La lutte contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent était l'objectif principal assigné aux GIR au moment de leur création en 2002. Le bilan qui peut en être fait aujourd'hui est **tout à fait positif**. Les GIR ont généré **une activité très soutenue au plan quantitatif**, tout en s'appuyant sur une démarche **interministérielle particulièrement innovante** qu'il convient désormais d'approfondir.

Au 30 juin 2007, les GIR ont participé, depuis leur création, à 3.087 opérations à caractère judiciaire et administratif. L'ensemble de ces actions a donné lieu à **la mise en garde-à-vue de 21.253 personnes, dont 5.040 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt**.

Dans le cadre de ces interventions, **les saisies** ont porté sur :

- 2.060 armes ;
- 1.539 véhicules ;
- 6,2 tonnes de résine de cannabis ;
- 114.207 comprimés d'ecstasy ;
- 247,406 kilogrammes de cocaïne et d'héroïne ;
- 14 tonnes de tabac ;
- 66,8 millions d'euros (en numéraire, sommes bloquées sur comptes, valeur meubles et immeubles).

<sup>1</sup> Circulaire interministérielle du 22 mai 2002.

<sup>2</sup> 352 fonctionnaires et militaires y travaillent à plein temps et peuvent bénéficier du concours de plus de 1.440 personnes-ressources venant de la police, de la gendarmerie, des douanes, des services fiscaux, des directions départementales du travail et de l'emploi ainsi que de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

<sup>3</sup> Il intervient, en principe, sur initiative conjointe du préfet et du procureur de la République.

La diversité des champs criminels couverts traduit à la fois la dimension pluridisciplinaire des GIR et l'**adaptation dynamique aux nouveaux enjeux**. C'est ainsi qu'ont été démantelés des réseaux de trafics de stupéfiants, de travail clandestin, d'escroqueries, de véhicules volés, de cartes bancaires falsifiées, dont les produits financiers alimentaient entre autre l'économie souterraine des cités sensibles.

**Au total, la mise en commun d'outils et de moyens au sein des GIR a permis de surmonter les cloisonnements antérieurs entre administrations et de créer de véritables synergies pour mieux lutter contre l'économie souterraine.**

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*

Du point de vue **logistique**, la mise en commun de moyens, organisée par le Conseil de la logistique et des technologies, débouche de plus en plus fréquemment sur des appuis croisés police / gendarmerie dans le domaine du soutien automobile et de la passation de marchés publics communs visant à la réalisation de divers équipements : pistolets SIG SAUER SP 20/22, fusils de précision TIKKA TACTICAL T3, flash-balls, grenades autoproductées type MP7 Commando, motocyclettes FJR 1300 de la société YAMAHA, boucliers carrés, boucliers de protection balistique, gilets pare-balles évolutif d'intervention, armement et munitions pour tirs non létaux, tests de dépistage salivaire de stupéifiant, éthylotests électroniques de classe 1.

**La mutualisation des fichiers**, facteur d'efficacité essentiel dans la coordination des deux forces, a également enregistré des avancées tangibles. Ainsi, de nombreux fichiers sont d'ores et déjà mutualisés ou communs à la gendarmerie et à la police nationales : le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), la base TREIMA relative aux objets d'art volés, le fichier national de la fausse monnaie, le fichier des personnes recherchées, le fichier des véhicules volés, le système de traitement uniformisé des produits stupéfiants, le système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes, la base du centre national d'analyse d'images pédopornographiques ou encore la base de la cellule de traitement des images de véhicules volés.

Par ailleurs, **de nombreux travaux sont en cours** pour réaliser la mutualisation complète de certains fichiers judiciaires : le fichier ARIANE (application de rapprochement d'identification et d'analyse pour les enquêteurs, grâce au fusionnement du système de traitement des infractions constatées (STIC) de la police, et du système judiciaire de documentation et d'exploitation (JUDEX) de la gendarmerie), la rénovation des fichiers judiciaires de recherches (fichier des objets signalés et fichier des véhicules volés, fichier des personnes recherchées), fichier des personnes sans domicile ni résidence fixes, fichier CIBLE (système de comparaison et d'identification balistique par localisation des empreintes).

**La formation des personnels** s'inscrit également dans ce mouvement d'ensemble grâce à des actions de formation commune. Ainsi, dans le cadre de la formation initiale, différents stages ont été organisés au profit des officiers de gendarmerie et des commissaires de police d'une part, ainsi que des sous-

officiers de gendarmerie et des gardiens de la paix d'autre part. Par ailleurs, un nombre croissant d'actions de formation continue sont menées en partenariat

De tels progrès dans l'interministérialité ne se sont pas effectués au détriment des identités respectives des deux forces, mais au contraire dans le **respect de leurs spécificités**, comme par exemple le statut militaire de la gendarmerie nationale. L'architecture des deux programmes préserve ainsi les caractéristiques propres de la police et de la gendarmerie, et les organise autour d'actions comparables, dont la performance est mesurée par des indicateurs également comparables.

De ce tableau d'ensemble très favorable, ressort une unique réserve, d'ailleurs soulignée devant votre commission par notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». En effet, les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » sont ventilés pour près de la moitié (47,6 %, soit 233,1 millions d'euros) vers le programme « Police nationale » de la présente mission. **Une telle redistribution de crédits témoigne de la survivance d'une logique ministérielle en contradiction avec l'esprit de la LOLF.**

***B. L'ÉQUILIBRE ENTRE DEUX PROGRAMMES DE « POIDS » ÉGAL :  
8,4 MILLIARDS ET 7,5 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DE  
PAIEMENT***

La mission « Sécurité » est dotée de 16,262 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,1 % par rapport à 2007) et de **15,911 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit une augmentation de + 1,8 % par rapport à l'exercice précédent.

Avec **8,445 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), le programme « Police nationale » comporte **53,1 %** des moyens financiers de la mission. Son plafond d'emploi est fixé pour 2007 à **148.565 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit **59,5 %** des emplois de la mission.

Pour sa part, le programme « Gendarmerie nationale » est doté (hors fonds de concours) de **7,465 milliards d'euros de crédits de paiement (soit 46,9 %)** et de **101.136 ETPT**, soit **40,5 %** des ETPT de la mission.

Les dépenses en personnel constituent l'essentiel des moyens de la mission, soit **13,461 milliards d'euros (84,6 % de la mission)**. Elles représentent **87,1 %** du programme « Police nationale » et **81,8 %** du programme « Gendarmerie nationale ».

L'évolution des crédits de la mission est récapitulée dans le tableau ci-dessous.

**Présentation des crédits par programme**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2008 (3)	Total 2008 (2) + (3)
	Ouverts en LFI 2007 (1)	Demandés pour 2008 (2)	Variation 2008/2007 (2) / (1)		
176 Police nationale	8 126,3	8 445,7	3,9%	20,2	8 465,9
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>7 054,1</i>	<i>7 354,5</i>	<i>4,3%</i>	<i>0,0</i>	<i>7 354,5</i>
152 Gendarmerie nationale	7 509,3	7 465,3	-0,6%	4,8	7 470,1
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6 058,0</i>	<i>6 107,2</i>	<i>0,8%</i>	<i>0,0</i>	<i>6 107,2</i>
<b>Mission « Sécurité »</b>	<b>15 635,6</b>	<b>15 911,0</b>	<b>1,8%</b>	<b>25,0</b>	<b>15 936,0</b>
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>13 112,1</i>	<i>13 461,7</i>	<i>2,7%</i>	<i>0,0</i>	<i>13 461,7</i>

Source : projet annuel de performances pour 2008

**C. LA CHARGE DES ESCORTES ET DES GARDES DE DÉTENUS DOIT-ELLE CONTINUER D'ÊTRE ASSUMÉE PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE ?**

Les principales règles de répartition des compétences en matière d'escortes et de gardes des détenus font peser **une charge importante sur la police et la gendarmerie.**

**Les transfèrements administratifs**, qui consistent en la conduite d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre, sont réalisés par l'administration pénitentiaire. Dans des cas exceptionnels, lorsqu'un détenu est réputé dangereux, le concours des forces de l'ordre (police ou gendarmerie) peut être sollicité.

**Les extractions** consistent à conduire les détenus de l'établissement dans lequel ils sont incarcérés jusqu'au palais de justice où ils doivent être présentés ou comparaître, et à en assurer la garde.

**Les translations judiciaires** sont effectuées à la demande de l'autorité judiciaire. Elles résident dans le transfert des détenus d'un établissement pénitentiaire vers un autre.

**Les extractions et translations judiciaires sont intégralement assurées par la police et la gendarmerie.**

Le conseil de sécurité intérieur du 6 décembre 1999 a décidé la prise en charge à 100 % par l'administration pénitentiaire des **escortes médicales pour consultations**. A l'instar des transfèrements administratifs, le concours des forces de l'ordre peut être sollicité lorsque le détenu extrait est réputé dangereux.

**Le transport des détenus pour une hospitalisation** doit être assuré par les forces de l'ordre (circulaire interministérielle du 8 avril 1963). **La garde des détenus hospitalisés** incombe, elle aussi, aux forces de l'ordre.

Même s'il est difficile de parvenir à une estimation chiffrée précise du volume d'heures consacrées à ses missions par les personnels de l'administration pénitentiaire, de la police et de la gendarmerie, **votre rapporteur spécial souligne que l'impact de ces tâches sur les services de police et de gendarmerie est important.**

A titre d'exemple, **l'audit de modernisation consacré au transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés**<sup>1</sup> chiffre à 737.000 heures la charge pesant sur la police nationale du fait de ces missions, à 36.000 heures celle incombant à la gendarmerie nationale et à 371.000 heures celle assumée par l'administration pénitentiaire.

Auditionné par votre rapporteur spécial, le général Guy Parayre, responsable du programme « Gendarmerie nationale » et directeur général de la gendarmerie nationale, a estimé à **1.800.000 heures le temps consacré par la gendarmerie** à l'ensemble des tâches de garde et d'escorte au cours d'une année, ce volume d'heures correspondant à **environ 1.000 ETPT**.

S'inscrivant dans la logique « lolfienne », **votre rapporteur spécial juge donc nécessaire d'engager une mise en place d'un système de facturation interne pour les prestations fournies par la police et la gendarmerie à l'administration pénitentiaire.** Il s'agit d'ailleurs également là d'une conclusion avancée par l'audit de modernisation précédemment évoqué.

En outre, **votre rapporteur spécial estime utile de tirer plus largement partie de la visio-conférence**, ce qui permettrait de limiter les extractions judiciaires. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial rappelle que **l'article 706-71 du code de procédure pénale**, modifié par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 dite « **loi Perben II** », **autorise l'usage de la visio-conférence** en matière pénale pour l'audition ou l'interrogatoire de personnes en cours d'enquête ou d'instruction. La visio-conférence peut aussi être utilisée avant la prolongation d'une garde à vue, lorsque la présentation de la personne devant le magistrat est obligatoire. La visio-conférence est enfin possible dans le cadre de l'examen d'un contentieux en matière de détention provisoire, dans certaines conditions limitativement énumérées par le texte.

#### ***D. L'IMPORTANCE DE LA DIMENSION INTERNATIONALE***

La dimension internationale de la présente mission ne doit pas être occultée. Votre rapporteur spécial estime d'ailleurs qu'il s'agit là de **l'un des aspects essentiels de la mission « Sécurité »**.

---

<sup>1</sup> *Cet audit de modernisation a été publié en juillet 2007.*

Le savoir faire, l'expérience et la maîtrise technologique des forces de sécurité françaises constituent en effet un atout à valoriser dans le contexte international. **Elément à part entière de la diplomatie, la coopération en matière de sécurité permet non seulement un retour en sécurité intérieure mais aussi de créer ou d'entretenir des relations avec des pays demandeurs d'une telle collaboration mais pouvant être situés à la marge des relations internationales.** Dans cette perspective, la coopération institutionnelle et technique sert de support efficace à un renforcement de la coopération opérationnelle.

En matière de coopération internationale, **le service de coopération technique internationale de police (SCTIP)** joue un rôle central, en assurant la coordination de la plupart des actions menées en ce domaine.

Ses crédits relèvent de la sous-action « *Commandement, études et coopération internationale* » de l'action 6 « *Commandement, ressources humaines et logistique* » et permettent notamment de financer **un réseau d'attachés de sécurité intérieure (ASI).**

**La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)** prévoyait d'ailleurs une extension du réseau de la police et de la gendarmerie à l'étranger.

Au sein de ce réseau la gendarmerie n'a pas vocation à rechercher la parité avec la police, pour autant **ici encore le dialogue police / gendarmerie se révèle fructueux.**

Il débouche sur une contribution importante à **la politique d'influence et de rayonnement de la France** dans des pays étrangers selon les critères suivants : la recherche du retour en sécurité intérieure, la proximité géographique ou culturelle, la valorisation de son modèle ou bien la conduite d'une coopération spécifique ou de recherche de savoir-faire.

## ***E. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE CETTE MISSION***

### **1. Le débat récurrent autour des statistiques de la délinquance**

**Les moyens supplémentaires ou la réorganisation des forces sur le terrain ne constituent pas une fin en soi.** Ils ne se conçoivent pas sans l'optimisation des effectifs, des équipements et des locaux disponibles.

Dans cette perspective, le premier indice de performance de la présente mission réside dans **la baisse de la délinquance**, qui représente l'objectif stratégique majeur de chacun des deux programmes de la mission interministérielle.

Les statistiques sur la délinquance prêtent souvent à discussion. En particulier, **une modification des bases de référence** peut gêner les comparaisons. De même, **le comportement des victimes** peut induire un biais

plus ou moins fort par exemple, selon qu'elles décident de porter plainte ou pas.

**Votre rapporteur spécial relève, toutefois, que l'état 4001 utilisé depuis de nombreuses années a le mérite d'assurer une certaine stabilité dans les comparaisons.**

## **2. Une harmonisation des objectifs et des indicateurs de performance entre les programmes**

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, **vo**tre 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 »*<sup>1</sup>.

Procédant à une analyse d'ensemble des objectifs et indicateurs de performance, notre collègue Jean Arthuis, président, avait confirmé cette interrogation et a réclamé avec insistance l'harmonisation nécessaire<sup>2</sup>.

**Depuis lors, les progrès de l'harmonisation sont, d'année en année, plus satisfaisants, tant en ce qui concerne l'architecture et l'intitulé des actions de chacun des programmes que s'agissant de la mesure de la performance.**

## **3. Une réduction bienvenue du nombre d'indicateurs**

Face au grand nombre d'indicateurs caractérisant les deux programmes de la mission, votre rapporteur spécial, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007<sup>3</sup>, avait renouvelé ses craintes devant les *« 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 »*.

Dans le projet annuel de performances pour 2008, le nombre des indicateurs de performance est de **19 (contre 23 en 2007) pour le programme « Police nationale »** et de **21 (contre 23 en 2007) pour le programme « Gendarmerie nationale »**.

Tout en se félicitant de cette réduction du nombre des indicateurs, votre rapporteur spécial rappelle son souhait, conforme à l'objectif fixé par la

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 74, tome III – annexe 22 (2004-2005) : « Sécurité ».

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 220 (2004-2005) : « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? »

<sup>3</sup> Rapport spécial n° 78, tome III – annexe 26 (2006-2007) : « Sécurité ».

LOPSI<sup>1</sup>, qu'une mesure de performance indispensable **ne débouche pas sur un accroissement disproportionné des travaux administratifs accomplis par les forces de sécurité mais n'ayant pas de lien direct avec leur mission centrale de sécurité.**

#### ***F. DES INDICATEURS COMMUNS RENDANT COMPTE D'UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE***

La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est le premier objectif de la présente mission. La performance en l'espèce est mesurée par l'évolution du nombre de crimes et délits constatés, tant en zone police qu'en zone gendarmerie. De ce point de vue, on observe **un recul de la délinquance constatée en 2007** compris entre - 1 % et - 2 % (prévision actualisée) en zone police comme en zone gendarmerie. Au total, le nombre de crimes et délits constatés est passé de 3.775.838 en 2005 à **3.725.588 en 2006, soit une baisse de 50.250 faits constatés.**

**La délinquance de voie publique** (cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens...) suit également **une évolution à la baisse, bien qu'un peu plus marquée.** En effet, elle est passée de 1.366.781 faits constatés en 2005 à 1.313.766 en 2006 en zone police (- 53.015, soit - 3,9 %), et de 471.280 faits constatés en 2005 à 444.098 en 2006 en zone gendarmerie (- 27.182, soit - 5,7 %), soit une réduction d'ensemble de 80.197 faits constatés (soit - 4,4 %).

**Le taux d'élucidation global** a, parallèlement, enregistré **une progression sensible** : 31,61 % en 2006 (contre 30,39 % en 2005) en zone police et 41,47 % en 2006 (contre 40,62 % en 2005) en zone gendarmerie.

Les résultats en matière de **sécurité routière** sont également très satisfaisants. En zone police, le nombre d'accidents régresse de 1,3 % et le nombre de tués de 11,8 %, mais le nombre de blessés croît de 6,77 %. En zone gendarmerie, tous les indicateurs témoignent d'une amélioration de la sécurité routière : nombre d'accidents en baisse de 10,6 %, nombre de morts en recul de 11 % et nombre de blessés en réduction de 9,8 %.

Parce que **l'amélioration de la sécurité passe aussi par une présence plus importante des policiers et des gendarmes sur le terrain**, l'indicateur mesurant la « *part d'activité réalisée à l'extérieur des locaux de service* » pour la police nationale fournit une information intéressante. Ce taux est de 39,74 % en 2006 pour les policiers, avec une **prévision actualisée de 40 % en 2007** et une cible de 41 % en 2008. Parallèlement, le taux d'engagement des unités de gendarmerie sur le terrain,

---

<sup>1</sup> 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 ».

qui rend compte de la présence de la gendarmerie sur la voie publique et de la performance en ce qui concerne la réduction des tâches administratives (le temps dégagé pouvant être réinvesti en présence préventive sur la voie publique), atteint **67,52 % en 2006**, avec une prévision actualisée de 67,7 % en 2007 et une cible de plus de 68 % en 2008.

La présentation des indicateurs de performance spécifiques à chacun des programmes sera faite ci-après, à l'occasion de celle des dits programmes.

## II. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

### A. L'ÉVOLUTION SENSIBLE DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME

Le périmètre du programme « Police nationale » présenté au titre du projet de loi de finances pour 2008 se caractérise par **trois évolutions notables** par rapport à la loi de finances pour 2007 :

- la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement s'est accompagnée du transfert des crédits relatifs à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (billetterie) et à la rétention administrative (fonctionnement des centres et locaux de rétention administrative, fonctionnement des zones d'attente, dépenses de laisser-passer consulaires, frais d'interprétariat...) vers le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » nouvellement créée. Le montant de ces crédits s'élève à 65,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- une enveloppe visant à couvrir les **loyers budgétaires**<sup>1</sup> a été ajoutée au programme « Police nationale » pour un montant de 49,2 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement ;

- les crédits de **l'école nationale supérieure de la police (ENSP)**, opérateur de ce programme, ont été transférés en totalité à son profit. Les crédits de personnel relatifs aux emplois de l'ENSP sont donc à présent compris dans la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur (en hors-titre 2) à hauteur de 7,3 millions d'euros. Parallèlement, les emplois (147 ETPT) de l'ENSP ont été transférés à l'opérateur et ne figurent donc désormais plus dans le plafond d'emploi du programme.

### B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 2,3 %

Le programme « Police nationale » comporte 8,553 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,7 %) et **8,445 milliards d'euros en**

---

<sup>1</sup> La mise en place de loyers budgétaires vise à créer, sur la durée, les conditions financières d'une gestion plus rationnelle de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'Etat dans le cadre posé par la LOLF d'autonomie et de responsabilité accrue des gestionnaires. Ceux-ci paieront donc un loyer à France Domaine et recevront les crédits correspondants pour assurer la neutralité de l'opération la première année. Le montant du loyer est calculé sur la base de la valeur vénale des biens concernés retenue au tableau général des propriétés de l'Etat. Pour le calcul des loyers, le taux retenu est celui du coût moyen apparent de la dette négociable à taux fixe à moyen et long terme de l'Etat.

**crédits de paiement<sup>1</sup> (+ 2,3 %)**. En masse, l'augmentation des crédits de paiement s'élève à **319,4 millions d'euros**.

L'appréciation portée sur cette progression des crédits consacrés à la police nationale doit être relativisée, dans la mesure où la modification du périmètre du présent programme impose une certaine mise en perspective. Par ailleurs, **votre rapporteur spécial tient à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à ne plus considérer un budget sous le seul angle de la progression de ses crédits, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.**

**Les dépenses de personnel** (titre 2), qui constituent avec 7,354 milliards d'euros **87 % des crédits de paiement du programme**, augmentent de 300 millions d'euros (soit + 4,2 %).

Cette masse salariale comprend **trois composantes de taille inégale** :

- **les rémunérations d'activité**, pour un montant de 4,68 milliards d'euros (soit 63,6 % du total des dépenses de personnel) et correspondant aux rémunérations principales ainsi qu'aux indemnités ;

- **les cotisations et contributions sociales**, pour un montant de 2,616 milliards d'euros (soit 35,6 % du total des dépenses de personnel) et renvoyant à l'ensemble des cotisations de l'employeur et notamment à la contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions (2 milliards d'euros) ;

- **les prestations sociales et allocations diverses**, d'un montant de 57 millions d'euros (soit 0,8 % du total des dépenses de personnel) et qui comprennent les prestations et allocations versées par l'employeur<sup>2</sup>.

Au total, ces dépenses de personnel correspondent à un plafond d'emploi fixé **148.565 ETPT en 2008, soit une réduction de 1.253 ETPT (hors transfert)** par rapport à celui de l'exercice 2007.

Cette évolution à la baisse est notamment à mettre en relation avec les transformations d'emplois prévues par **la réforme des corps et carrières de la police nationale<sup>3</sup>** conduite au sein du programme et impliquant une

---

<sup>1</sup> Auxquels il convient d'ajouter 15,6 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.

<sup>2</sup> A l'exception des prestations familiales (hors outre-mer) qui sont depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 versées par les caisses d'allocations familiales.

<sup>3</sup> La réforme des corps et carrières de la police nationale a été lancée en 2003 et s'est traduite dans un protocole d'accord signé, le 17 juin 2004, entre le ministre de l'intérieur et la quasi-totalité des organisations représentatives des personnels. Ce protocole se fixe cinq objectifs : rendre plus efficace l'organisation hiérarchique, renforcer les compétences et l'encadrement quotidien, mieux motiver les personnels en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière, récupérer du potentiel par une gestion du temps plus rigoureuse, et moderniser la gestion des ressources humaines.

déflation des effectifs du corps de conception et de direction ainsi que de celui de commandement.

A cette réforme est consacrée une enveloppe budgétaire de **39,3 millions d'euros** en crédits de paiement dans le cadre de la politique des ressources humaines menée par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

**Les aspects indiciaires et statutaires de cette réforme** (20,4 millions d'euros) concernent :

- **la poursuite du repyramidage** du corps d'encadrement et d'application en faveur de l'encadrement intermédiaire avec la création de 2.300 postes de brigadiers, de 485 postes de brigadiers majors et de 100 postes de responsables locaux d'unités de police (7 millions d'euros) ;

- la revalorisation indiciaire du corps de commandement (5,9 millions d'euros) ;

- la revalorisation indiciaire du corps d'encadrement et d'application (7,3 millions d'euros) ;

- les revalorisations statutaires pour les agents gérés par le secrétariat général du ministère (0,2 million d'euros).

**Les aspects indemnitaires** de cette réforme (18,8 millions d'euros) visent à :

- revaloriser le régime indemnitaire des personnels administratifs, techniques et scientifiques (3,8 millions d'euros), y compris ceux gérés par le secrétariat général du ministère ;

- **accompagner le passage des officiers de police à un régime de cadre en poursuivant l'apurement du stock des heures supplémentaires et en revalorisant les montants de la prime de commandement (10 millions d'euros) ;**

- **accroître la dotation consacrée à la prime de résultats exceptionnels qui s'élève au total à 25 millions d'euros en 2008 (en hausse de 5 millions d'euros par rapport à 2007).**

Au cours des auditions menées par votre rapporteur spécial, **le stock des heures supplémentaires a été évalué à 5,2 millions d'heures** par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Pour parvenir à apurer ce stock, le choix a été laissé aux officiers entre un paiement de ces heures, dans une limite de 100 heures en 2007 et 2008, ou une récupération du temps de travail. Il convient de souligner que 47 % d'entre eux ont opté pour le paiement des heures.

Votre rapporteur spécial considère toutefois que le montant des crédits consacrés à l'apurement de ce stock d'heures supplémentaires dans le projet de loi de finances pour 2008 (10 millions d'euros) se caractérise par une

**sous-budgétisation** à laquelle il conviendra de remédier lors de la prochaine loi de finances.

**En fonctionnement**, le programme « Police nationale » enregistre **une baisse de 10,9 % de ses autorisations d'engagement** qui passent de 1,036 milliard d'euros à 0,923 milliard d'euros. Cette baisse s'explique essentiellement par un changement de doctrine sur la budgétisation en autorisations d'engagement.

En effet, en 2006 et en 2007, les marchés étaient couverts en autorisations d'engagement pour le montant certain auquel l'Etat s'engageait. Des autorisations d'engagement, d'un montant de 200 millions d'euros, avaient ainsi été prévues en loi de finances pour 2007 pour couvrir la part de l'engagement certain de l'Etat pour les marchés de fonctionnement sur les années ultérieures à l'année de gestion 2007. **En 2008, le choix a été fait de revenir à une gestion plus simple de la budgétisation en autorisations d'engagement pour les dépenses de fonctionnement, en ne prévoyant des autorisations d'engagement dites « de couverture » que pour un petit nombre de marchés gérés en administration centrale.** Une baisse de l'ordre de 100 millions d'euros des autorisations d'engagement est imputable à cette nouvelle doctrine.

**Les crédits de paiement au titre des dépenses de fonctionnement du programme progressent, pour leur part, de 11 %**, en passant de 783,9 millions d'euros à 870,4 millions d'euros.

Deux actions connaissent une évolution particulièrement significative de leur enveloppe budgétaire de fonctionnement : **l'action 4 « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux »**, dont les crédits de paiement passent en fonctionnement de 59,2 millions d'euros (crédits votés en loi de finances pour 2007) à 35,2 millions d'euros en 2008 (- 40,5 %), et **l'action 6 « Commandement, ressources humaines et logistique »**, dont les crédits de paiement passent de 334 millions d'euros (crédits votés en loi de finances pour 2007) à 461,4 millions d'euros en 2008 (+ 38,1 %).

Concernant l'action 4 « *Police des étrangers et sûreté des transports internationaux* », cette baisse des crédits de fonctionnement s'explique par la modification du périmètre de la mission précédemment évoquée et **du transfert de 65,4 millions d'euros vers le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration »**. Les crédits de fonctionnement de cette action ne couvrent désormais plus que les dépenses de fonctionnement liées à l'activité des agents concourant à l'action (loyers, fluides, carburants, déplacements, travaux d'entretien...).

**En investissement**, le programme bénéficie d'**une hausse des autorisations d'engagement de 13 %** avec une enveloppe totale de 276,2 millions d'euros. Cette augmentation trouve son origine dans le lancement de nouveaux projets d'investissement dans les domaines des nouvelles technologies et des systèmes d'information et de communication.

En revanche, **les crédits de paiement (220,8 millions d'euros) connaissent une réduction de 23 %** du fait d'un moindre besoin de crédits de paiement sur les projets des systèmes d'information et sur les dépenses immobilières, les nouveaux programmes d'investissement initiés en 2008 ne nécessitant que peu de crédits de paiement en 2008.

### **C. LA LOPSI : UN BILAN SATISFAISANT**

**Le présent budget intervient au terme des cinq années (de 2003 à 2007) de programmation** prévues par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Cette loi avait planifié, sur la période considérée, **la création de 6.500 emplois<sup>1</sup> pour la police nationale**. Elle programmait également 1.180 millions d'euros supplémentaires en crédits de fonctionnement et d'équipement, ainsi que 1.570 millions d'euros pour les emplois et les mesures catégorielles.

**Le rapport relatif à la LOPSI présentant l'exécution 2006 et un premier bilan<sup>2</sup> permet de dresser un constat positif du niveau d'achèvement de la programmation.**

Ainsi, l'état d'avancement de la LOPSI est décrit dans le tableau ci-dessous en matière de création d'emplois.

**Création d'emplois dans la police, en application de la LOPSI**

<b>Emplois budgétaires créés</b>	<b>Objectif initial</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>Taux de réalisation</b>
Actifs		900	750	500	1 200	850	4 200	
Administratifs		1 000	250	500	100	150	2 000	
<b>Total</b>	<b>6 500</b>	<b>1 900</b>	<b>1 000</b>	<b>1 000</b>	<b>1 300</b>	<b>1 000</b>	<b>6 200</b>	<b>95,4%</b>

*Source : rapport relatif à la LOPSI présentant l'exécution 2006 et un premier bilan*

Au total, le taux de réalisation de la LOPSI aura donc été atteint à **95,4 % pour la police nationale avec 6.200 emplois créés**, dont 4.200 emplois de fonctionnaires actifs.

Sur la période de programmation, les recrutements d'actifs ont notamment été destinés au **renforcement des effectifs en charge de la police**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Publié au mois d'août 2007 et réalisé par l'inspection générale de l'administration et le contrôle générale des armées.

**de l'immigration<sup>1</sup>** et au redéploiement police-gendarmerie outre-mer, tandis les nouveaux personnels administratifs, techniques et scientifiques ont permis de poursuivre **la montée en puissance de la police technique et scientifique.**

**Votre rapporteur spécial se réjouit de l'application fidèle de la LOPSI en matière de personnel.**

Il tient cependant à rappeler que **l'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité.** La LOLF rend nécessaire **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 précité qu'il avait établi en octobre 2003 sur « *L'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure* »<sup>2</sup> : « *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 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, ainsi que l'encouragement à la télédéclaration sur Internet des infractions commises par des mineurs.

**L'évolution des crédits de paiement obtenus au regard des objectifs fixés par la LOPSI** est inscrite dans le tableau suivant, qui retrace les crédits supplémentaires ouverts chaque année ainsi que le total obtenu.

**Echéancier d'exécution de la LOPSI pour la police nationale**

*(en millions d'euros)*

Crédits de paiement	Objectif initial	2003	2004	2005	2006	2007 (prévisions)	Total	Taux de réalisation
Dépenses de fonctionnement et d'équipement	446,0	69,3	107,9	165,8	245,1	137,4	725,5	163%
Dépenses d'investissement	734	116,8	119,2	123,7	91,3	71,2	588,4	80%
<b>Total</b>	<b>1 180,0</b>						<b>1 313,9</b>	

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Globalement on constate **une sur-réalisation de la LOPSI au regard des crédits de fonctionnement et d'équipement (titre 3)** et

<sup>1</sup> Par rapport aux prévisions de la LOPSI, des « glissements d'affectation » sont, au fil des années, apparus nécessaires, en particulier au profit de la police de l'immigration.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 25 (2003-2004), page 70.

**une sous-réalisation de la LOPSI au regard des dépenses d'investissement (titre 5).**

La raison de cette divergence dans le niveau de réalisation réside dans le fait qu'une partie des « mesures nouvelles » accordées en loi de finances initiale, au cours de la période de programmation, au budget de la police nationale a du être affectée soit à **l'augmentation des dépenses de fonctionnement obligatoires, soit à des priorités nouvelles hors LOPSI**. Or, depuis 2003, tous les crédits supérieurs au « socle 2002 » (c'est-à-dire au niveau de dépense constaté en 2002) ont été considérés comme des crédits LOPSI. Il en a ainsi résulté un sur-abondement artificiel des crédits de fonctionnement et d'équipement « labellisés LOPSI ».

**Des dépenses ne relevant pas d'une dépense de fonctionnement ou d'équipement au titre de la LOPSI ont ainsi dû être financées sur des crédits accordés au titre des tranches de la LOPSI.**

Ainsi en a-t-il été, par exemple, des dépenses supplémentaires de fonctionnement liées à l'augmentation de dépenses juridiquement obligatoires et économiquement inéluctables (surcoûts immobiliers, notamment les loyers, énergie et fluides, dépenses liées aux déplacements...), pour un montant estimé à 44 millions d'euros, ou encore de dépenses supplémentaires liées aux renforcements en effectifs depuis 2002, pour un montant estimé à 25 millions d'euros.

**Votre rapporteur spécial déplore ce déséquilibre dans l'exécution de la LOPSI, le fonctionnement ayant été privilégié à l'investissement au cours de l'exécution de la programmation.**

Alors qu'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (« LOPSI II ») due à une mauvaise prévision est en cours de préparation, **vos rapporteur spécial souhaite que l'exécution de la prochaine programmation ne soit pas marquée par un retard comparable de l'investissement sur le fonctionnement.**

#### ***D. LA CRÉATION DE LA DIRECTION CENTRALE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR (DCRI)***

**L'année 2008 sera marquée par la fusion de la direction de la surveillance du territoire (DST) et de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG).**

Relevant de l'action 1 « *Ordre public et protection de la souveraineté* », les crédits de fonctionnement alloués à la fonction « renseignement » représentent **41 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cette enveloppe correspond aux budgets des services de renseignement (DST et renseignements généraux) ainsi qu'à la part de l'activité du service consacrée à la fonction

« renseignement » du budget de la direction des renseignements généraux (RG) de la préfecture de police de Paris.

Au total, la fonction « renseignement » représente **5.833 ETPT**.

**Le principe du rapprochement** de la DST et de la DCRG figure dans la lettre de mission adressée par le Président de la République à Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le 30 juillet 2007.

**Les grandes lignes de cette fusion**, qui donnera naissance à la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), ont été annoncées le 13 septembre 2007.

**Quatre grandes missions** actuelles de la DST et de la DCRG seront ainsi réunies au sein de la DCRI :

- le contre-espionnage et la contre-ingérence ;
- le contre-terrorisme et la protection des institutions et des principes fondateurs de la République ;
- la protection du patrimoine et l'intelligence économique ;
- l'analyse et la synthèse des mouvements sociaux et des faits de société.

La DCRI travaillera sous le « secret défense » pour accomplir ses trois premières missions, et continuera d'exercer les prérogatives judiciaires actuelles de la DST dans le même périmètre de compétence.

**Certaines missions, qui ne relèvent pas du renseignement, seront reprises par d'autres directions de la police nationale :**

- les « courses et jeux » seront rattachées à la police judiciaire (PJ) ;
- le suivi des manifestations de voie publique (comptage), les protections rapprochées et le renseignement de terrain dans le domaine de la lutte contre la délinquance, les violences urbaines ou le hooliganisme, rejoindront la sécurité publique, au sein de services départementaux supervisés, au niveau national, par une structure spécialisée.

**Ces changements concerneront environ 20 % des policiers des RG** qui, s'ils changent de direction, conserveront cependant des missions identiques.

**Votre rapporteur spécial approuve cette évolution de la fonction « renseignement », dès lors que la réorganisation répond à deux objectifs majeurs : valoriser les savoir-faire acquis par chacun des services et mettre en place les rapprochements pour favoriser les complémentarités nécessaires en vue de plus d'efficacité.**

La réorganisation projetée devrait ainsi permettre **la complémentarité et la communication entre tous les acteurs**, la prise en

compte d'éventuelles redondances entre les missions actuelles de la DST et des RG, ainsi qu'un suivi de tous les aspects du renseignement.

Cette nouvelle direction sera installée sur **le site dédié au « pôle renseignement », dont les travaux se sont achevés en 2007 à Levallois-Perret.**

#### ***E. LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIDEOSURVEILLANCE***

**La France compte aujourd'hui un peu plus de 300.000 caméras** installées dans le cadre de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité : 243.000 dans les lieux ouverts au public, 15.000 sur la voie publique et 42.000 dans les transports publics. Au 1<sup>er</sup> juillet 2007, 230 villes situées en zone de compétence de la police nationale étaient dotées d'un dispositif de vidéosurveillance. Parmi elles, 53 communes ont prévu un déport d'images vers un commissariat de police ou un centre d'information et de commandement.

Alors que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales envisage de recourir de manière accrue à cette technique afin de lutter contre la délinquance et de prévenir les troubles à l'ordre public, **votre rapporteur spécial approuve le développement de cette technologie au service de la sécurité intérieure, dès lors que son déploiement est respectueux des droits et des libertés individuelles.**

En particulier, **votre rapporteur spécial souhaite rappeler le rôle majeur joué par la vidéosurveillance dans l'élucidation des attentats commis à Londres en 2005 et dans la réactivité des forces de police anglaises face aux tentatives d'attentats.**

La vidéo surveillance permet de **réduire les risques d'attentats**, de prévenir les actes de délinquance et de favoriser leur élucidation.

**La politique retenue par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales comprend trois axes majeurs :**

- le développement d'**une politique partenariale entre les acteurs de la vidéosurveillance** : opérateurs, collectivités territoriales et services de police. Cette politique incitative repose sur la sensibilisation des acteurs locaux (au travers entre autre des contrats locaux de sécurité), sur la publication des normes techniques (conformément à la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers) permettant d'aboutir à des systèmes de qualité et sur un effort de formation au sein de la police et de la gendarmerie ;

- le déploiement et l'utilisation par les services de police de **systèmes de vidéosurveillance de natures très diverses** et l'exploitation des images dans les centres d'information de commandement modernisés en appui des forces. Ce déploiement comprend des systèmes fixes (plan « 1.000 caméras »

de la préfecture de police de Paris, par exemple) et des systèmes nomades pour l'ordre public et la prévention de la délinquance ;

- l'utilisation accrue des données de vidéosurveillance en police judiciaire dans la résolution des affaires pour **mieux incriminer les auteurs de troubles, les délinquants et les criminels.**

Au regard du déploiement de la vidéosurveillance et de son exploitation par les services de police, **plusieurs projets sont prévus** selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par le responsable du présent programme :

- **le plan « 1.000 caméras »** pour la surveillance des lieux les plus sensibles de la capitale ;

- **le déploiement de moyens nomades** de vidéosurveillance au sein des services (directions départementales de la sécurité publique et compagnies républicaines de sécurité) dans le cadre du maintien de l'ordre, de la gestion d'événements particuliers (matches sensibles, concerts...) et de la prévention de la délinquance ;

- le déploiement de caméras dans les véhicules de police secours des zones sensibles et de **caméras embarquées dans les véhicules de police** ;

- le déploiement d'un réseau de **capteurs de lecture des plaques d'immatriculation (LAPI)** pour lutter contre les réseaux terroristes et contre le vol de voitures ;

- le déploiement de **plates-formes d'exploitation des données** de vidéosurveillance au sein des différents services d'enquêtes de la police, avec des logiciels adaptés à la conduite des enquêtes.

Au total, une enveloppe de **150 millions d'euros sur 5 ans** sera consacrée à cette technologie. Tout cela concourt aussi à la diminution des effectifs.

#### ***F. LA POLICE DES ÉTRANGERS ET LA SÛRETÉ DES TRANSPORTS INTERNATIONAUX : UN MONOPOLE DE LA POLICE ?***

La police des étrangers et la sûreté des transports internationaux constituent **une spécificité du présent programme** par rapport au programme « Gendarmerie nationale ».

**L'action 4 « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux »** rassemble plusieurs aspects de la police des étrangers : le contrôle des personnes aux frontières, la lutte contre l'immigration clandestine et le démantèlement des filières qui l'organisent. Elle concerne également la sûreté des moyens de transport internationaux, cette mission étant généralement attribuée aux services en charge de la lutte contre l'immigration illégale.

**A la différence des années précédentes, les activités d'éloignement et de rétention des étrangers en situation irrégulière ne figurent plus dans le programme « Police nationale ».** En effet, suite à la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, les crédits et l'indicateur relatif à ces activités ont été transférés vers le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » nouvellement créée. En outre, la direction générale de la police nationale (DGPN) est placée sous l'autorité du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement pour l'exécution de ces missions.

L'action 4 « *Police des étrangers et sûreté des transports internationaux* » fait donc désormais l'objet d'une mesure de la performance via **deux indicateurs** (contre quatre dans le projet annuel de performances pour 2007).

L'indicateur (8.1) portant sur le nombre d'éloignements effectifs témoigne d'une performance accrue du programme en la matière avec **une prévision actualisée pour 2007 de 25.000 éloignements en métropole** contre 19.841 en 2005 et 23.831 en 2006.

A cet égard, **votre rapporteur spécial souligne tout l'intérêt des contrôles effectués « en porte d'avion »**, ceux-ci permettant un gain d'efficacité très substantiel dans cette politique<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur spécial regrette toutefois que cet indicateur ne soit pas renseigné s'agissant du nombre des éloignements en outre-mer en 2007**, alors même que le projet annuel de performances souligne « *l'activité très importante des DOM-COM en la matière* ». De même, déplore-t-il **l'absence de cible pour 2008 concernant les éloignements.**

L'indicateur (8.2) mesurant **le nombre des interpellations « d'aidants »** enregistre également un progrès certain dans le temps avec 3.155 interpellations en 2005, 3.995 en 2006 et une prévision actualisée pour 2007 située entre 3.800 et 4.200. Cependant, ici aussi, **votre rapporteur spécial regrette qu'aucune cible pour 2008 ne soit arrêtée.**

D'une manière plus générale, **votre rapporteur spécial estime que les missions doivent prévaloir sur les institutions et les organisations. Dès lors, il considère qu'un progrès significatif a été réalisé grâce à l'introduction, à l'occasion du projet annuel de performances pour 2008, d'un indicateur (3.1) relatif à la lutte contre « l'immigration irrégulière organisée » au sein du programme « Gendarmerie nationale ».** La gendarmerie nationale est, en effet, également partie prenante dans cette politique.

---

<sup>1</sup> Auditionné par votre rapporteur spécial, M. Frédéric Péchenard, responsable du programme et directeur générale de la DGPN a indiqué que, par exemple, à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle 30 à 40 personnes par jour faisaient actuellement l'objet d'une mesure de réembarquement « immédiat » du fait des contrôles en « porte d'avion ».

**G. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »**

Le tableau ci-après récapitule **la part de chacune des 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 les autres pôles du programme. Cette action comporte, notamment, 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 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 - Ordre public et protection de la souveraineté	998,1	11,8%	1 223,0	14,1%
2 - Sécurité et paix publiques	2 674,6	31,6%	3 326,8	38,3%
3 - Sécurité routière	574,2	6,8%	723,3	8,3%
4 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	613,4	7,2%	759,9	8,7%
5 - Police judiciaire et concours à la justice	2 155,1	25,5%	2 658,1	30,6%
6 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 450,5	17,1%	0,0	0,0%
<b>Ensemble</b>	<b>8 465,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>8 691,1</b>	<b>100,0%</b>

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

- **La création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement s'est accompagnée du transfert des crédits relatifs à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et à la rétention administrative** (fonctionnement des centres et locaux de rétention administrative, fonctionnement des zones d'attente, dépenses de laissez-passer consulaires, frais d'interprétariat...) vers le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » nouvellement créée. Le montant de ces crédits s'élève à 65,4 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement.

- Le programme « Police nationale » comporte, hors fonds de concours, **8,445 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une hausse de + 2,3 %.

- Le plafond d'emploi de ce programme est fixé **148.565 ETPT en 2008, soit une réduction de 1.253 ETPT** par rapport à 2007.

- Une enveloppe de 18,8 millions d'euros vise à couvrir les aspects indemnitaires de la réforme des corps et des carrières de la police nationale, et notamment à accompagner **le passage des officiers de police à un régime de cadre en poursuivant l'apurement du stock des heures supplémentaires** et en revalorisant les montants de la prime de commandement.

- **Au regard des effectifs, le taux de réalisation de la LOPSI est satisfaisant et atteint 95,4 % pour la police nationale avec 6.200 emplois créés**, dont 4.200 emplois de fonctionnaires actifs.

- Globalement on constate **une sur-réalisation de la LOPSI au regard des crédits de fonctionnement et d'équipement** (taux de réalisation de 163 %) et **une sous-réalisation de la LOPSI au regard des dépenses d'investissement** (taux de réalisation de 80 %).

- **L'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité.**

- **L'année 2008 sera marquée par la fusion de la direction de la surveillance du territoire (DST) et de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la création d'une direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).**

- Alors que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales envisage de recourir de manière accrue à la vidéosurveillance afin de lutter contre la délinquance et de prévenir les troubles à l'ordre public, **votre rapporteur spécial approuve le développement de cette technologie, dès lors que son déploiement est respectueux des droits et des libertés individuelles**, et rappelle le rôle majeur qu'elle a joué, par exemple, dans l'élucidation des attentats commis à Londres en 2005 et dans la réactivité des forces de police anglaises face aux tentatives d'attentats.



### III. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

#### A. LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE

Le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,709 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse 2,52 % par rapport à 2007, et **7,465 milliards d'euros de crédits de paiement<sup>1</sup>, en léger recul de 0,58 %**. En masse, la baisse des crédits de paiement s'élève à **44 millions d'euros**.

**Votre rapporteur spécial tient à souligner que le présent projet de loi de finances pour 2008 est donc placé, pour la gendarmerie, sous le signe du maintien de l'effort budgétaire et s'inscrit dans la politique générale de maîtrise des dépenses de l'Etat.**

**Les dépenses de personnel** (titre 2), qui constituent avec 6,107 milliards d'euros, 81,8 % des crédits de paiement du programme, augmentent de seulement 49 millions d'euros et enregistrent **donc une quasi stabilité entre 2007 et 2008 (+ 0,8 %)**.

Ces dépenses correspondent à un plafond d'emploi s'élevant à **101.136 ETPT, en diminution de 965 ETPT par rapport à 2007**.

**Les rémunérations d'activité** connaissent une faible progression de 18,3 millions d'euros (soit + 0,6 %), notamment liée à l'évolution du point d'indice (+ 4,8 millions d'euros).

**La prime de résultat**, qui était dotée de 12 millions d'euros dans la loi de finances pour 2007, a été portée à **15 millions d'euros** en 2007 et concerne 10 % des effectifs de la gendarmerie.

Au regard du régime indemnitaire de la gendarmerie, votre rapporteur spécial rappelle que ce régime tient pour une grand part aux sujétions particulières attachées au métier de gendarme et, en particulier, à **l'astreinte en caserne** pesant sur les personnels.

Si certaines craintes concernant **l'évolution statutaire de la gendarmerie** ont pu récemment se faire jour, **votre rapporteur spécial estime qu'un équilibre relativement satisfaisant a été atteint entre la police et la gendarmerie**, comme semble en témoigner le retour dans la gendarmerie de six gendarmes sur sept partis l'année dernière dans la police nationale<sup>2</sup>.

**Les cotisations et contributions sociales** progressent, pour leur part, de 30,7 millions d'euros, soit + 1,1 %. Il convient de souligner, à cet égard,

---

<sup>1</sup> Auxquels il convient d'ajouter 4,8 millions d'euros de fonds de concours provenant essentiellement du produit de cessions de biens immobiliers et 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.

<sup>2</sup> Chiffre communiqué à votre rapporteur spécial par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

l'écart très significatif entre les taux de cotisations de pensions pour le personnel civil (55,71 %) et pour le personnel militaire (103,5 %) du présent programme.

**Les prestations sociales et allocations diverses** restent stables à 22,6 millions d'euros.

**Les dépenses de fonctionnement** (titre 3) diminuent, pour leur part, de 8,7 millions d'euros (- 1 %) et se montent à 954,3 millions d'euros.

Stables en 2007, **les dépenses d'investissement (titre 5), connaissent une baisse de 17,3 %**, en passant de 467,6 millions d'euros à 386,5 millions d'euros. Votre rapporteur spécial reviendra, dans le cadre du bilan pouvant être tiré de l'application de la LOPSI, sur les arbitrages réalisés entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement (*cf. infra*, partie III.B.).

**Les dépenses d'intervention** (titre 6), visant à couvrir les subventions d'investissement destinées aux collectivités territoriales dans le cadre de la construction de casernes, enregistrent également une réduction de leur enveloppe (- 16,9 %), leurs crédits de paiement s'établissant à 17,2 millions d'euros (contre 20,7 millions d'euros en 2007).

Dans le cadre de cette analyse et comme en 2006, **votre rapporteur spécial regrette toutefois que les raisons principales des évolutions de crédits d'une année à l'autre ne figurent pas dans le projet annuel de performances**, la « justification au premier euro » proposée ne pouvant à elle seule suffire.

#### ***B. LA LOPSI A PERMIS UNE REMISE À NIVEAU DE LA GENDARMERIE NATIONALE***

La programmation budgétaire inscrite dans la LOPSI au titre des moyens de la gendarmerie nationale visait à **rattraper un retard** accumulé au cours des années précédentes. A cet égard, l'objectif a été globalement atteint.

La LOPSI programmait la création de **7.000 emplois dans la gendarmerie nationale sur la période 2003-2007**.

Le tableau ci-dessous compare les prévisions initiales aux créations réalisées ou prévues.

##### **Création d'emplois dans la gendarmerie, en application de la LOPSI**

*(en emplois budgétaires)*

<b>Année</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>
Créations prévues initialement	1.200	1.200	1.400	1.600	1.600	7.000
Créations réalisées	1.200	1.200	700	2.000	950 <sup>1</sup>	6.050

<sup>1</sup> Selon le projet de loi de finances pour 2007.

Même si la création d'emplois en 2007 (950 emplois) ne répond pas à l'espoir de voir les engagements initiaux de la LOPSI parfaitement tenus, **le taux de réalisation finale de la programmation en emplois s'élève à 86,4 %**.

Comme dans le cas du programme « Police nationale », votre rapporteur spécial, tout en se félicitant des efforts conduits en matière de création d'emplois en application de la LOPSI, rappelle que **l'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité**. Si la LOLF n'implique donc pas une réduction systématique en termes de moyens, notamment en personnel, elle appelle, en revanche, des progrès quant aux performances accomplies et **une meilleure sécurité au meilleur coût**.

Ces créations d'emplois se sont également accompagnées d'**un effort budgétaire important**. Le tableau ci-dessous décrit ainsi l'état d'avancement de la LOPSI, en dehors de l'aspect « emplois ».

**Taux de réalisation des engagements budgétaires de la LOPSI entre 2003 et 2007 pour la gendarmerie nationale**

*(en millions d'euros)*

	<b>Objectifs LOPSI 2003-2007</b>	<b>Mesures 2003-2007</b>	<b>Taux d'exécution</b>
<b>Rémunération, charges sociales et fonctionnement</b>	1.830	1.767	96,6 %
<b>Investissement</b>			
– Autorisations d'engagement	1.020	881	86,4 %
– Crédits de paiement	1.020	728	70,7 %
<b>Total des crédits de paiement</b>	<b>2.850</b>	<b>2.495</b>	<b>87,5 %</b>

*Source : direction générale de la gendarmerie nationale*

**Les crédits LOPSI ont permis ou vont permettre de mener à terme des programmes prioritaires** (gilet pare-balles à port moins contraignant, nouvelle tenue ergologique de service courant et nouveau pistolet automatique), d'achever en 2007 le programme de remplacement des véhicules de groupe de la gendarmerie mobile et de commander, en 2008, 92 véhicules blindés de maintien de l'ordre (VBG).

**L'exécution de la LOPSI a cependant été perturbée par divers facteurs qui expliquent le taux d'exécution constaté.**

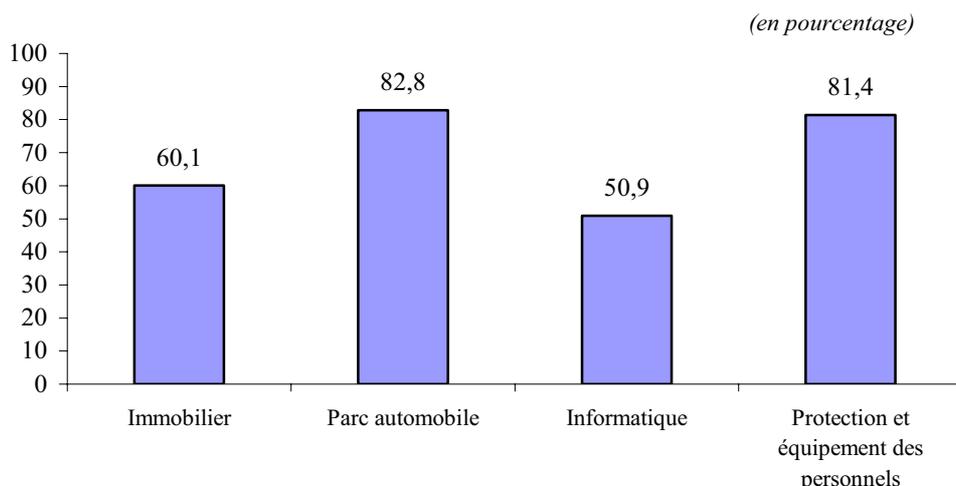
Tout d'abord, **la réorganisation des services** du ministère de la défense, couplée avec les travaux préparatoires à l'externalisation de la gestion des logements domaniaux de la gendarmerie, a affecté le rythme de consommation des crédits d'infrastructure.

Ensuite, la réalisation des véhicules blindés de la gendarmerie a été décalée en raison de **difficultés rencontrées dans la procédure contractuelle**. Ainsi, un nouvel appel à candidature a été rédigé en 2007 et la notification éventuelle du marché est attendue au premier trimestre 2008.

Enfin, l'obligation partagée de la gendarmerie à la maîtrise des dépenses publiques a amené à **différer certaines dépenses** et à procéder à des aménagements de priorité.

Au total, **d'importants efforts d'équipement** ont néanmoins été réalisés grâce à la LOSPI entre 2003 et 2007. Le tableau ci-dessous décrit l'état de réalisation de la programmation au terme de la période.

**Taux de réalisation de la LOSPI entre 2003 et 2007 pour les équipements de la gendarmerie nationale**



Source : rapport relatif à la LOSPI présentant l'exécution 2006 et un premier bilan (août 2007)

Le taux d'exécution de la programmation à fin 2007 varie donc entre **82,8 % pour le parc automobile** et **50,9 % pour l'équipement informatique**.

**Concernant le niveau de réalisation de la LOSPI, votre rapporteur spécial souligne un taux d'exécution nettement plus élevé pour les dépenses courantes de personnel et de fonctionnement (96,6 %) que pour les dépenses d'investissement (70,7 %).**

Dans le cadre de l'application de la LOSPI, le fonctionnement courant a donc été privilégié au détriment de l'investissement. Un tel arbitrage peut être regretté dans la mesure où il hypothèque l'avenir de la gendarmerie et lui préfère le très court terme. Il s'explique toutefois, sur la période de programmation, par **la nécessité d'apurer un stock de dettes relatives au**

**paiement des loyers pour les casernes**, le poids de ce poste de dépense s'étant par ailleurs trouvé mécaniquement alourdi par la dynamique à la hausse des prix de l'immobilier au cours des dernières années.

### **C. LES DÉPENSES RELÈVENT DE DIFFÉRENTS PÉRIMÈTRES FINANCIERS**

#### **1. Les dépenses de fonctionnement sont à 95,4 % hors LPM**

L'ensemble des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention du programme « Gendarmerie nationale » relève d'une unique action : l'action 4 « *Commandement, ressources humaines et logistiques* ».

Toutefois, au sein de ces crédits, une ligne de partage doit cependant être soulignée, entre ceux s'inscrivant dans le cadre de **la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (LPM)**, d'une part, et ceux ne relevant pas du périmètre de la LPM, d'autre part.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention selon leur périmètre financier.

#### **Répartition des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention du programme « Gendarmerie nationale » selon leur périmètre financier**

*(en millions d'euros)*

Périmètre	Dépenses de fonctionnement (titre 3)	Dépenses d'investissement (titre 5)	Dépenses d'intervention (titre 6)	Total
LPM	43,45	386,5	17,25	<b>447,2</b>
HLPM	910,87			<b>910,87</b>
Total	954,32	386,5	17,25	<b>1.358,07</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2008

Alors que les dépenses d'investissement et d'intervention relèvent toutes de la LPM, **les dépenses de fonctionnement sont à 95,4 % en dehors du champ de la LPM.**

#### **2. Les crédits hors LPM**

Les crédits de **fonctionnement** hors LPM se décomposent en moyens consacrés à l'homme, à la structure, à l'activité et aux opérations extérieures (OPEX).

Les dépenses « liées à l'homme » renvoient, principalement, à l'habillement (25,3 millions d'euros), l'alimentation (52 millions d'euros), **les loyers et le logement des gendarmes (322,7 millions d'euros)**, le transport et le déplacement des personnels (50,3 millions d'euros), ainsi qu'à l'indemnité compensatrice versée à la SNCF (50,4 millions d'euros)<sup>1</sup>.

Les crédits de paiement dédiés à l'ensemble de ces dépenses représentent, au total, **575,5 millions d'euros** en crédits de paiement.

Les dépenses « liées à l'activité » ont, notamment, trait à la consommation de **produits pétroliers** (45,9 millions d'euros) et à l'achat, à la location et à l'entretien des matériels de transport (24,5 millions d'euros).

L'ensemble des dépenses « liées à l'activité » s'élèvent à **99,2 millions d'euros** de crédits de paiement.

Les dépenses « liées à la structure » concernent, notamment, **les locaux de services et les locaux techniques de la gendarmerie**. L'intégralité des crédits d'immobilier de la gendarmerie relève d'ailleurs du présent programme.

Les dépenses de loyer et d'entretien, de maintenance et relatifs à **divers travaux immobiliers** pour les bureaux et les locaux techniques s'élèvent à 151,3 millions d'euros pour 2008.

A ces dépenses s'ajoutent, en particulier, les crédits consacrés aux télécommunications et aux transmissions (28,6 millions d'euros) ainsi que **le poste « énergie »** qui représente 50,3 millions d'euros.

Au total, les dépenses destinés à couvrir les coûts de structure se montent à **232,2 millions d'euros** de crédits de paiement.

Enfin, le présent programme bénéficie d'**une provision pour dépenses en OPEX de 4 millions d'euros**. Les principaux postes de dépenses concernés à ce titre sont le transport, l'alimentation et l'hébergement. Ces dépenses se répartissent, de manière prévisionnelle, entre les dépenses liées à l'homme (90 %), à la structure (5 %), et à l'activité (5 %).

**En investissement**, des opérations nouvelles seront réalisées en 2008 dans le domaine immobilier dans le périmètre hors LPM, suivant la procédure « d'autorisation d'occupation temporaire – location avec option d'achat » (AOT-LOA). Ces engagements ne généreront aucun paiement en 2008. Elles représenteront en revanche une enveloppe de **292 millions d'euros en autorisations d'engagement**, dont 270 millions d'euros correspondent à des opérations initialement programmées en 2007 et décalées en 2008.

En matière de financement des opérations immobilières, votre rapporteur spécial rappelle que **le financement du développement et de la modernisation du parc immobilier de la gendarmerie nationale s'appuient**

---

<sup>1</sup> L'indemnité compensatrice versée à la SNCF en contrepartie du « quart de place » dont bénéficient les militaires (quel que soit leur programme d'appartenance) représente 8,7 % des crédits liés à l'homme et augmente de 4 millions d'euros en 2008.

**de manière croissante sur les partenariats public-privé (PPP), via le recours à des opérations sur bail emphytéotique administratif (BEA)<sup>1</sup>.**

Si le BEA présente, pour la collectivité territoriale propriétaire du terrain, un intérêt financier certain (ce qui fait le succès actuel de cette formule) grâce à un meilleur étalement et une plus grande prévisibilité de la dépense, **des retards** sont néanmoins à déplorer. Par ailleurs, ce mode de financement a pour conséquence **un renchérissement du coût de ces opérations pour la gendarmerie** (coût du capital plus élevé lié, d'une part, à la prime de risque de l'opérateur privé, et d'autre part, à une concurrence relativement limitée sur ce type d'offre).

En outre, il convient de souligner que le parc domanial, dont plus de 70 % a atteint un âge supérieur à 25 ans, souffre d'**un niveau de vétusté** en décalage avec le parc des collectivités territoriales ou le parc locatif hors caserne. Le parc locatif hors caserne permet ponctuellement de pallier des situations d'insalubrité avérée, l'assainissement structurel de la situation passant par **la remise à niveau du parc domanial**.

### **3. Les dépenses relevant du périmètre financier de la LPM**

**En fonctionnement** pour 2008, **15,6 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés à l'entretien programmé du personnel** (crédits d'habillement des personnels et crédits destinés à l'acquisition de matériel de couchage et d'ameublement) et **25 millions d'euros de crédits de paiement seront dédiés à l'entretien programmé du matériel** (maintien de la disponibilité des hélicoptères de la gendarmerie à un taux supérieur à 80 %, moyens informatiques, matériels de télécommunication et du réseau RUBIS).

**Les dépenses d'investissement** (386,5 millions d'euros) portent essentiellement sur deux grands postes.

D'une part, le poste « **fabrication** », d'un montant de **196 millions d'euros**, renvoie à l'acquisition de véhicules de brigade (acquisition de 750 véhicules en 2008), de moyens informatiques et bureautiques et à diverses opérations de fabrication (dont les deux programmes hélicoptères EC 135 et EC 145).

D'autre part, le poste « **infrastructure** », doté d'une enveloppe budgétaire de **190,4 millions d'euros**, correspond à la construction d'ensembles immobiliers neufs<sup>2</sup> et à l'entretien des casernes existantes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 3 de la LOPSI permet à une collectivité territoriale propriétaire d'un terrain de conclure un BEA de 18 à 99 ans avec un investisseur privé qui construit les bâtiments nécessaires aux besoins de la gendarmerie. Au terme de ce bail, en contrepartie d'une redevance versée à l'investisseur, la collectivité devient propriétaire des immeubles, qu'elle peut sous-louer à la gendarmerie dès leur livraison, par contrat de bail classique. La collectivité ne peut alors prétendre à aucune subvention de l'Etat.

<sup>2</sup> La réalisation de ces ensembles incombe au service constructeur du ministère de la défense.

Comme indiqué précédemment, **les dépenses d'intervention** (17,2 millions d'euros) visent à couvrir les subventions d'investissement destinées aux collectivités territoriales dans le cadre de la construction de casernes.

#### ***D. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES***

L'action 5 relative à l'« *Exercice des missions militaires* » est **l'une des principales spécificités du présent programme**. Aux termes du rapport annuel de performances, elle permet de « *prendre en compte les missions de nature militaire, accomplies par la gendarmerie, tant sur le territoire national, qu'à l'étranger sur les théâtres d'opérations extérieures* ».

Elle répond à **deux objectifs** :

- assurer **les missions militaires de protection et de contrôle**. Dans ce cadre, la gendarmerie nationale est en charge de la protection des représentations diplomatique ainsi que des intérêts français dans le domaine de la sécurité des installations et matériels militaires (gendarmerie de sécurité de l'armement nucléaire, par exemple) ;

- contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger. A cet égard, l'action de la gendarmerie nationale dans **les opérations de maintien de la paix** s'inscrit dans une logique de continuité au sein du dispositif mis en place par la communauté internationale. Au 1<sup>er</sup> juillet 2007, la gendarmerie nationale déployait 502 militaires en OPEX, dont un escadron de gendarmerie mobile au Kosovo et deux en République de Côte d'Ivoire.

Si le poids budgétaire de cette action reste relativement modeste au regard de l'ensemble des crédits du présent programme (128,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit 1,7 % des crédits de paiement du programme) et si les effectifs concernés présentent également une taille limitée, il n'en reste pas moins que **les missions hors du territoire national pèsent significativement sur la disponibilité de la gendarmerie mobile**.

Le projet annuel de performances pour 2008 prévoit une stabilisation du « *nombre de jours OPEX* » à **250.000 jours-gendarme** en 2008 et en cible pour 2010.

Si votre rapporteur spécial considère ce niveau comme satisfaisant, il estime toutefois que cet indicateur **mesure plus une activité qu'une performance**. Il remarque, en outre, que cette activité est fortement corrélée à la conjoncture internationale et échappe donc largement au champ de décision du responsable de programme.

---

<sup>1</sup> Ces opérations revêtent la forme d'opérations d'entretien courant ou d'opérations lourdes de réhabilitation.

Enfin, comme en 2007, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité d'intégrer cette action au présent programme, alors que son contenu semble plutôt relever de la mission « Défense ».**

***E. LES 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* ». Cette action comporte 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 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 - Ordre et sécurité publics	2718,5	36,3%	4142,5	53,9%
2 - Sécurité routière	735,4	9,8%	1098,6	14,3%
3 - Police judiciaire et concours à la justice	1519,3	20,3%	2245,4	29,2%
4 - Commandement, ressources humaines et logistique	2389,0	31,9%	0,0	0,0%
5 - Exercice des missions militaires	127,6	1,7%	204,7	2,7%
<b>Ensemble</b>	<b>7489,8</b>	<b>100%</b>	<b>7691,2</b>	<b>100%</b>

**+ 209,5 millions d'euros\***

**\* Crédits en provenance de la mission « Défense » :**

- programme « *Préparation et emploi des forces* » : 10,7 millions d'euros ;
- programme « *Soutien de la politique de la défense* » : 198,8 millions d'euros.

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

- Le programme « Gendarmerie nationale » comporte, hors fonds de concours, **7,465 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit un léger recul de **- 0,58 %**.

- Le plafond d'emploi s'élève à **101.136 ETPT, en diminution de 965 ETPT par rapport à 2007**.

- Le présent projet de loi de finances pour 2008 est donc placé, pour la gendarmerie, sous le signe du **maintien de l'effort budgétaire** et s'inscrit dans la **politique générale de maîtrise des dépenses de l'Etat**.

- L'exécution de la LOPSI a permis **une remise à niveau** de la gendarmerie nationale.

- **Le taux de réalisation finale en emplois de la programmation s'élève à 86,4 %**.

- **Le taux d'exécution de la LOPSI** est meilleur en matière de rémunération et de **fonctionnement (96,6 %)** qu'en matière d'**investissement (70,7 %)**.

- **L'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité**.

- Le parc domanial de la gendarmerie nationale, dont plus de 70 % a atteint un âge supérieur à 25 ans, souffre d'**un niveau de vétusté** en décalage avec le parc des collectivités territoriales ou le parc locatif hors caserne et nécessite **une remise à niveau**.

- Le financement du développement et de la modernisation du parc immobilier de la gendarmerie nationale s'appuie de manière croissante sur **les partenariats public-privé (PPP)**, via le recours à des opérations sur bail emphytéotique administratif (BEA).

- Au 1<sup>er</sup> juillet 2007, la gendarmerie nationale déployait 502 militaires en opérations extérieures (OPEX). **Les missions hors du territoire national pèsent significativement sur la disponibilité de la gendarmerie mobile**.

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Sécurité » de **19,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre des ouvertures de crédits, prévues en première délibération, au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ».

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 7,5 millions d'euros sur le programme « Police nationale » ;
- 12,2 millions d'euros sur le programme « Gendarmerie nationale ».

En outre, en **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Sécurité » de **0,5 million d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des ouvertures de crédits, prévues en première délibération, au profit du contrôleur général des lieux de privation de liberté sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 0,25 million d'euros sur le programme « Police nationale » ;
- 0,25 million d'euros sur le programme « Gendarmerie nationale ».

Enfin, en **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits du programme « Police nationale » de **12,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des ouvertures de crédits prévues en seconde délibération.

### II. L'ARTICLE 48 OCTIES ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté un article 48 *octies* rattaché à la mission « Sécurité », qui permet de **proroger d'un an** (jusqu'au 31 décembre 2008) le dispositif de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) autorisant les collectivités

territoriales à **contracter des baux emphytéotiques administratifs pour construire des bâtiments au profit de la gendarmerie nationale.**

**PROPOSITION : VOTRE COMMISSION DES FINANCES VOUS PROPOSE DE CONFIRMER L'ADOPTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AINSI MODIFIÉS**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 20 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné le rapport de M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité ».**

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial,** a indiqué que, depuis la mise en œuvre de la LOLF, la mission « Sécurité » constituait, l'un des exemples les plus aboutis de travail interministériel, comme en attestait le cas des groupes d'intervention régionaux (GIR), constitués à parité de policiers et de gendarmes.

Il a remarqué, du point de vue logistique, que la mise en commun de moyens débouchait elle aussi, de plus en plus fréquemment, sur des soutiens croisés police / gendarmerie et la passation de marchés publics communs pour la réalisation de divers équipements, notamment de certains armements.

Il a souligné que les progrès réalisés sur la voie de l'interministérialité ne s'étaient pas effectués au détriment des identités respectives des deux forces, mais dans le respect de leurs spécificités.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial,** a précisé que la mission « Sécurité » était dotée de 15,911 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 1,8 % par rapport à l'exercice précédent et que les dépenses en personnel constituaient l'essentiel de ses moyens, avec 13,461 milliards d'euros (soit 84,6 % de l'ensemble des crédits de paiement).

Il a rappelé que les moyens supplémentaires ne constituaient pas une fin en soi et qu'ils ne se concevaient que dans un souci de performance et d'efficacité. Il a précisé que la baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, était le premier objectif de la mission. De ce point de vue, il a relevé un recul de la délinquance en 2007, compris entre 1 % et 2 %, en zone police comme en zone gendarmerie. Il a indiqué que le nombre de crimes et délits constatés était revenu de 3.775.838 en 2005 à 3.725.588 en 2006, soit une baisse de 50.250 faits constatés.

Il a souligné que le taux d'élucidation global avait enregistré une progression sensible en 2006 pour atteindre 31,6 % en zone police et 41,4 % en zone gendarmerie.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial,** a déclaré qu'une réflexion devait être engagée sur la mise en place d'un système de facturation interne pour les prestations fournies, en matière d'escorte et de garde des détenus, par la police et la gendarmerie à l'administration pénitentiaire. Il a, en outre, estimé qu'un recours plus large à la visio-conférence permettrait de limiter les extractions judiciaires.

Enfin, il a considéré que la dimension internationale, via le service de coopération technique internationale de police (SCTIP), était essentielle pour

cette mission et que le savoir faire, l'expérience et la maîtrise technologique des forces de sécurité françaises constituaient un atout à valoriser dans le contexte international. Il a rappelé que la coopération en matière de sécurité permettait non seulement un retour en sécurité intérieure, mais aussi de créer ou d'entretenir des relations avec certains pays.

Il a indiqué que le programme « Police nationale » comportait, hors fonds de concours, 8,445 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 2,3 %. Il a rappelé que la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement s'était accompagnée du transfert des crédits relatifs à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et à la rétention administrative (fonctionnement des centres et locaux de rétention administrative, fonctionnement des zones d'attente, dépenses de laisser-passer consulaires, frais d'interprétariat...) vers le programme « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » nouvellement créée. Il a, par ailleurs, précisé que le plafond d'emploi de ce programme avait été fixé à 148.565 emplois équivalents temps plein (ETPT) en 2008, soit une réduction de 1.253 ETPT par rapport à 2007.

Concernant les effectifs, il a indiqué que le taux de réalisation de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) était satisfaisant et atteignait 95,4 % avec 6.200 emplois créés, dont 4.200 emplois de fonctionnaires actifs.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a regretté une « sur réalisation » de la LOPSI au regard des crédits de fonctionnement et d'équipement (taux de réalisation de 163 %) et une « sous-réalisation » de la LOPSI au regard des dépenses d'investissement (taux de réalisation de 80 %).

Il a également souligné qu'une enveloppe de 18,8 millions d'euros visait à couvrir les aspects indemnitaires de la réforme des corps et des carrières de la police nationale, et notamment à accompagner le passage des officiers de police à un régime de cadre.

Il a précisé que cette évolution allait de pair avec l'apurement du stock des heures supplémentaires, évalué à 5,2 millions d'heures. Pour parvenir à cet objectif, il a rappelé que le choix avait été laissé aux officiers entre le paiement de ces heures, dans une limite de 100 heures en 2007 et 2008, ou une récupération du temps de travail. Il a indiqué que 47 % des officiers avaient opté pour le paiement des heures.

Il a déclaré que l'année 2008 serait, en outre, marquée par la fusion de la direction de la surveillance du territoire (DST) et de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) dans une direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).

Alors que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales envisage de recourir de manière accrue à la vidéo-surveillance, **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a approuvé le développement de cette technologie, son déploiement devant être

respectueux des droits et des libertés individuelles. Il a rappelé le rôle majeur qu'elle a joué, par exemple, dans l'élucidation des attentats commis à Londres en 2005 et dans la réactivité des forces de police anglaises face aux tentatives d'attentats. Il a souligné que cette technologie permettait également d'envisager des réductions d'effectifs

Il a indiqué que le programme « Gendarmerie nationale » comportait, hors fonds de concours, 7,465 milliards d'euros de crédits de paiement, soit un léger recul de 0,58 %, et que le plafond d'emploi était, quant à lui, de 101.136 ETPT, en diminution de 965 ETPT par rapport à 2007.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a souligné que le projet de loi de finances pour 2008 était donc placé, pour la gendarmerie, sous le signe du maintien de l'effort budgétaire et s'inscrivait dans la politique générale de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Rappelant certaines interrogations ayant trait au maintien du statut militaire de la gendarmerie, il a précisé que celui-ci n'était pas remis en cause et qu'il préservait son attractivité. Il a considéré qu'un équilibre relativement satisfaisant avait été atteint entre la police et la gendarmerie.

Il a estimé que l'exécution de la LOPSI avait, par ailleurs, permis une remise à niveau de la gendarmerie nationale, et que le taux de réalisation finale de cette programmation en matière d'emplois s'élevait à 86,4 %.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a, cependant, déploré qu'au cours de l'exécution de la LOPSI, le fonctionnement courant ait été privilégié au détriment de l'investissement, au, et qu'un tel arbitrage hypothéquait l'avenir de la gendarmerie. Il a indiqué que ce choix s'expliquait par la nécessité d'apurer un stock de dettes relatives au paiement des loyers pour les casernes, le poids de ce poste de dépense s'étant par ailleurs trouvé mécaniquement alourdi par la dynamique à la hausse de l'immobilier au cours des dernières années.

Il a relevé que plus de 70 % du parc domanial de la gendarmerie avait plus de 25 ans. Il a souligné que ce parc souffrait aujourd'hui d'un niveau de vétusté en décalage avec le parc des collectivités territoriales ou le parc locatif hors caserne et nécessitait une remise à niveau.

A cet égard, il a rappelé que le financement du développement et de la modernisation du parc immobilier de la gendarmerie s'appuyait de manière croissante sur les partenariats public-privé (PPP), via le recours à des opérations sur bail emphytéotique administratif (BEA). Il a estimé que si ces montages présentaient de nombreux avantages, ils induisaient néanmoins un surcoût lié à la prime de l'opérateur privé, d'autant plus élevée que la concurrence était réduite dans ce secteur.

Enfin, il a souligné que l'exercice des missions militaires hors du territoire national pesait significativement sur la disponibilité de la gendarmerie mobile. Il a précisé qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2007, la gendarmerie nationale déployait ainsi 502 militaires en opérations extérieures (OPEX), dont

un escadron de gendarmerie mobile au Kosovo (pour un coût total en 2007 de 7,8 millions d'euros) et deux en République de Côte d'Ivoire (pour un coût de 6,6 millions d'euros).

Après que **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, eut proposé à la commission d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Sécurité », un large débat s'est instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité de la qualité du travail interministériel effectué au sein de la mission « Sécurité », et s'est interrogé sur la réponse pouvant être apportée au problème posé par l'accumulation des heures supplémentaires dans les rangs de la police nationale. Il a estimé que les PPP représentaient un outil utile dans le contexte de la nécessaire rénovation des casernes de gendarmes, mais que le recours à ce type de montage impliquait de considérer les loyers à payer comme des dettes à long terme.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a déploré l'insuffisance de concurrence dans le secteur des PPP et a jugé qu'un quasi-monopole prédominait dans ce domaine, avec pour conséquence un niveau de prix élevé.

**M. François Trucy** a rappelé les inquiétudes manifestées récemment par les gendarmes et a souligné l'importance de ne pas remettre en cause leur statut militaire. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur les économies réalisées grâce au rapprochement de la police et de la gendarmerie.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a souligné les gains résultant de la mutualisation des achats ainsi que la compatibilité désormais assurée entre les systèmes de communication des deux forces. Il s'est, en outre, félicité de l'évolution de l'état d'esprit des deux corps, souvent opposés par le passé. A cet égard, il a salué le rôle joué par les responsables successifs de ces deux programmes.

**M. Paul Girod** s'est interrogé sur l'intérêt de parler de vidéo-protection plutôt que de vidéo-surveillance, terme longtemps connoté négativement, et sur l'évaluation du patrimoine immobilier de cette mission. Il a, par ailleurs, observé des variations importantes, d'une année à l'autre, concernant les emplois créés au sein de cette mission.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a indiqué qu'alors que Paris comptait à peine un peu plus de 300 caméras, il en existait près de 30.000 à Londres, et que la vidéo-surveillance pouvait jouer un rôle essentiel en matière de prévention. Il a reconnu que le terme « vidéo-protection » pouvait effectivement rassurer les citoyens. Il a, en outre, indiqué qu'un contrôle de gestion avait été mis en place au sein de la gendarmerie afin de procéder à une évaluation aussi précise que possible du coût du parc immobilier.

Il a rappelé que les recrutements variaient nécessairement en fonction des crédits disponibles et des délais de formation dans les écoles. Il a,

toutefois, déploré que le niveau annuel des créations d'emplois relevait encore trop souvent d'un pilotage à vue. Il a souligné que l'efficacité des personnels était à privilégier plutôt que leur nombre, tout spécialement dans un contexte où la France présentait déjà des effectifs de police et de gendarmerie élevés au regard du nombre d'habitants.

**M. Eric Doligé** a insisté sur le caractère indispensable de la création de logements pour les gendarmes ainsi que sur les délais de construction particulièrement longs de ces bâtiments. Dans cette perspective, il s'est interrogé sur la capacité des collectivités territoriales et de la gendarmerie à répondre aux situations d'urgence.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a estimé que la vétusté du parc immobilier de la gendarmerie imposait effectivement le rattrapage d'un retard accumulé au cours des dernières années. Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 2008 comportait une disposition permettant de proroger le dispositif ouvert par la LOPSI autorisant les collectivités territoriales à contracter des BEA jusqu'au 31 décembre 2008.

**M. Roland du Luart** s'est interrogé à propos du développement des PPP entre les collectivités territoriales et des opérateurs privés en s'inquiétant de la capacité de la gendarmerie à s'acquitter, auprès de ces collectivités, des loyers correspondants aux bâtiments qu'elle occupe.

Revenant sur la question du stock d'heures supplémentaires payées, il a évoqué la question du nombre d'heures réellement travaillées dans la police.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a indiqué que les retards considérables pris en matière de règlement des loyers au cours de la période passée pouvaient légitimement préoccuper les conseils généraux et les communes participant à de tels montages immobiliers. Il a, toutefois, rappelé que la prochaine LOPSI permettrait probablement une meilleure programmation des investissements et que les partenariats fondés sur l'expertise d'un opérateur privé présentaient l'avantage de faciliter la prévision de dépense. Il a, en outre, estimé que la qualité de la signature de l'Etat permettait de lever tout doute sur les remboursements futurs.

Concernant les heures supplémentaires, il a souligné que 47 % des officiers de police avaient fait le choix d'être payés plutôt que de se voir attribuer des réductions du temps de travail, et que ce système donnait satisfaction depuis 2007.

Il a rappelé que, dans le cadre d'un rapport d'information, il avait demandé, en 2003, un audit sur le temps de travail au sein du ministère de l'intérieur, mais qu'il n'était pas certain que la durée effective du temps de travail dans la police atteigne 35 heures. Il a, toutefois, insisté sur les spécificités du métier de policier pouvant justifier une durée de travail plus courte que la durée légale.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est interrogé sur le mode de comptabilisation du stock d'heures supplémentaires qui représentent une

dette pour l'Etat. Il a, par ailleurs, observé que la facturation des services rendus par la police et la gendarmerie, dans le domaine de l'escorte et de la garde de détenus, pouvait représenter un système à mettre également en œuvre dans le cadre des mesures de police judiciaire prescrites par les magistrats.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a indiqué que le nombre d'heures supplémentaires travaillées par les officiers de police se chiffrait à 5,2 millions d'heures au total.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé qu'un tel stock correspondait probablement à une dette s'élevant à 100 millions d'euros. Il a déploré que cette dette n'ait pas été budgétisée et a considéré qu'elle devrait faire l'objet d'une inscription au passif de l'Etat.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a déclaré que la garde et l'escorte des détenus mobilisaient près de 2.700 ETPT au sein de la police nationale. Afin de limiter les transfèvements, il s'est prononcé en faveur du développement de la vidéo-conférence et d'une « magistrature ambulatoire », pouvant d'ailleurs être induite par la réforme de la carte judiciaire.

**M. Paul Girod** a déploré les pertes de temps considérables, pour des raisons de procédure, dans le traitement des dossiers par les magistrats.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a estimé que la police et la gendarmerie ne devaient être mises à contribution que pour la garde et l'escorte des détenus les plus dangereux.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que le système de facturation interne proposé par M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, induirait un mécanisme de régulation et donc un abaissement du coût d'ensemble des transfèvements.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Sécurité ».**

**Réunie le jeudi 22 novembre 2007, 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, et a adopté sans modification l'article 48 octies.**

**AUDITION DE M. HERVÉ MORIN,  
MINISTRE DE LA DÉFENSE,**

**MARDI 30 OCTOBRE 2007**

**Réunie le mardi 30 octobre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Hervé Morin, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2008.**

**M. Jean Arthuis, président,** a rappelé toute l'attention que portait la commission à l'adéquation entre les crédits inscrits dans les projets de loi de finances et les coûts des besoins réels.

**M. Hervé Morin, ministre de la défense,** s'est félicité de la préservation du budget de la défense malgré l'effort d'économies demandé et a indiqué qu'il s'agissait d'un exercice de transition avant la définition d'une nouvelle période de programmation militaire. Le projet de loi afférent devrait être soumis aux assemblées au printemps 2008. Dans cette perspective, il a souligné que la rédaction du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui serait achevée en mars 2008, conduira à préciser les missions des armées et pourra s'appuyer sur une radiographie précise du coût et de l'état d'avancement des programmes d'armement.

Il a rappelé la nécessité de lisser la « bosse financière » qui pèsera sur la prochaine loi de programmation militaire, tout en poursuivant les efforts sur le maintien en condition opérationnelle des équipements, et en honorant le paiement des livraisons d'équipements neufs dans les prochaines années. A défaut, les besoins de financement dans ces domaines passeraient de 15,9 milliards d'euros en moyenne par an à 19,1 milliards d'euros en 2009, pour atteindre 23 milliards d'euros en 2012.

**M. Hervé Morin** a indiqué que la révision générale des politiques publiques (RGPP) visait à améliorer l'organisation et le fonctionnement du ministère afin de dégager des marges de manœuvre au profit des unités opérationnelles. Il a ajouté qu'il avait souhaité s'adjoindre la collaboration de présidents de grands groupes français afin de mener à bien cette RGPP.

Il a observé que la réduction des effectifs du ministère, découlant du non remplacement de la moitié des départs à la retraite, représentait un effort de 6.037 emplois, correspondant à 3.037 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il a noté que les économies en personnels devraient porter principalement sur les activités de soutien et d'administration générale, afin de préserver les capacités opérationnelles des armées et d'améliorer le ratio entre unités opérationnelles et unités de soutien.

Il a souligné que la revalorisation de la condition du personnel serait mise en œuvre dans l'esprit des recommandations du Haut conseil d'évaluation de la condition militaire, pour un montant de 102 millions d'euros au total. Enfin, il a précisé que malgré les réductions d'effectifs, le ministère de la défense demeurerait en 2008 le premier recruteur du pays avec près de 30.000 militaires et 2.000 civils recrutés.

Il a insisté sur la progression des crédits d'équipement, en quasi conformité avec la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2003-2008. Il a précisé que les investissements bénéficieraient de 15,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, dont 3 milliards d'euros correspondant à la commande publique du deuxième porte-avions. Il a détaillé les principales livraisons prévues pour 2008, à savoir 14 Rafale, 6 hélicoptères Tigre, 240 armements air-sol modulaires, 57 chars AMX 10 RC rénovés, 358 équipements FELIN et une frégate Horizon. Les principales commandes portent sur 8 Rafale, 36 AMX 10 RC rénovés, 116 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), 5.000 équipements FELIN et 22 hélicoptères NH90.

Il a indiqué que le maintien en condition opérationnelle bénéficierait de 3,3 milliards d'euros et a souhaité renforcer les efforts de mutualisation interarmée pour l'entretien des équipements. La gestion des parcs de matériels militaires pourrait être optimisée, comme le montrent les récentes réformes engagées par l'armée de terre et l'armée de l'air.

**M. Hervé Morin** a précisé que l'effort d'équipement en faveur de la gendarmerie nationale, dans le cadre à la fois de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et de la LPM, serait de 448 millions d'euros. Ce niveau est inférieur à celui de 2007, mais il correspond sensiblement aux crédits alloués durant les années 2003 à 2005.

Il a observé que les crédits destinés au financement des opérations extérieures (OPEX) pour 2008 s'approcheraient des deux tiers du coût total estimé sur la base des paramètres dont le ministère dispose actuellement. Il a indiqué qu'un décret d'avance serait prochainement soumis au Parlement afin de financer les surcoûts résiduels liés aux OPEX non budgétés en 2007, pour un montant de 285 millions d'euros.

Par ailleurs, il a souhaité que, dans le domaine des exportations d'armement, un grand plan stratégique soit lancé, afin de soutenir l'industrie française. Dans cette perspective, il a déclaré avoir mis en place des groupes de travail rassemblant des chefs d'entreprise, la délégation générale à l'armement (DGA) et les autres acteurs de son ministère.

Enfin, dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008, il a ajouté qu'il souhaitait relancer la politique européenne de sécurité et de défense.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que l'accumulation des besoins de financement dans le domaine de l'équipement poserait à terme un réel problème de soutenabilité de la politique de défense française.

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, s'est demandé quel était l'objectif optimal d'évolution du ratio entre unités opérationnelles et unités de soutien. Il s'est inquiété du faible niveau de budgétisation initiale des surcoûts liés aux opérations intérieures (OPINT), soit 90.000 euros. Il a constaté qu'il s'agissait du montant de crédits inscrits par amendement des rapporteurs spéciaux au projet de loi de finances pour 2007, alors même que le coût d'actions telles que Vigipirate et la lutte contre les incendies était compris entre 20 et 25 millions d'euros par an.

**M. Hervé Morin** a indiqué que 375 millions d'euros étaient affectés aux opérations extérieures (OPEX) dans le projet de loi de finances pour 2008, mais que l'exécution pour 2007 représenterait un montant de 685 millions d'euros, justifiant ainsi une ouverture de crédits supplémentaire de 285 millions d'euros par décret d'avance, ainsi qu'il l'avait indiqué.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait remarquer que la sincérité budgétaire commandait que ces crédits soient inscrits en loi de finances initiale, et non en loi de finances rectificative.

**M. Hervé Morin** a indiqué que de nombreux aléas pesaient sur les OPEX, citant notamment la situation en Côte d'Ivoire et au Kosovo. S'agissant des OPINT, il a reconnu que le coût du plan Vigipirate en 2007 s'élevait à 16 millions d'euros. Il a toutefois estimé qu'il était acceptable que les OPINT soient financées par redéploiement des crédits au sein du programme « Préparation et emploi des forces ».

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, s'est demandé comment le ministère pourrait faire face aux importants besoins de financement concernant les OPEX, le programme d'armement des frégates multi missions (FREMM), ainsi que la résorption de la « bosse financière » précédemment évoquée.

**M. Hervé Morin** a indiqué que le niveau de dépenses consacré à la défense représentait pour la France 1,7 % du produit intérieur brut (PIB) selon la norme OTAN, soit 1,91 % du PIB selon la norme française. Il a souhaité que l'effort de la Nation se poursuive en rappelant l'objectif fixé par le Président de la République de consacrer de l'ordre de 2 % du PIB au budget de la défense. Dans le but de réduire la « bosse financière », il a estimé possible de dégager des marges d'économie notamment grâce à l'amélioration du ratio entre unités opérationnelles et unités de soutien, qui pourrait être porté à 65/35, comme au Royaume-Uni. Il a également indiqué que des gains de productivité pourraient résulter de la modernisation des services, prenant comme exemple la rationalisation des systèmes d'information ou des ateliers d'impression.

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, a souhaité savoir si la réduction des effectifs annoncés pour la mission « Défense » correspondait à la suppression totale des emplois vacants non pourvus de masse salariale compris dans le plafond ministériel d'emplois.

**M. Hervé Morin** a précisé qu'il avait accepté, en amont des arbitrages budgétaires, que la totalité des emplois non pourvus de son ministère soit supprimée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008.

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, s'est demandé si le niveau des crédits de fonctionnement dédiés à l'activité des militaires était satisfaisant.

**M. Hervé Morin** a indiqué que les objectifs d'activité seraient maintenus à un niveau permettant le bon entraînement de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine.

**M. Jean Arthuis, président**, a demandé des précisions sur les rumeurs faisant état de la suppression possible d'une brigade de gendarmerie sur deux, dans le cadre d'une fusion entre la gendarmerie nationale et la police nationale.

**MM. Yann Gaillard et Roland du Luart** ont également souhaité obtenir des éclaircissements sur ce sujet, soulignant l'impact négatif d'une telle réforme sur le moral des troupes.

**M. Hervé Morin** a observé que les gendarmes étaient placés, pour emploi, sous l'autorité du ministre de l'intérieur et gardaient leur statut militaire. Il a affirmé que la suppression massive de brigades de gendarmerie n'était pas envisageable. Il a estimé que l'implantation de la gendarmerie nationale était essentielle à un certain équilibre des territoires et s'est engagé à tenir informée la gendarmerie nationale et, plus largement, toutes les unités militaires, des projets de réforme les concernant.

**M. Yann Gaillard** s'est demandé si le ministère de la défense était impliqué dans le financement du dispositif « Défense deuxième chance ».

**M. Hervé Morin** a noté que ce dispositif de formation et de réinsertion de jeunes en difficulté, qui donnait de bons résultats, était financé par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi. Il a observé qu'il ne revenait pas au ministère de la défense de doter l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), gérant le dispositif « Défense deuxième chance », de moyens de fonctionnement. Il a rappelé que le ministère de la défense avait toutefois fait l'effort de mettre d'anciens locaux militaires à la disposition de l'EPIDe, pour un montant de 72 millions d'euros.

**M. Yvon Collin** s'est demandé s'il existait une évaluation des résultats de reconversion des militaires ayant servi sous un contrat court.

**M. Hervé Morin** a indiqué que cette question faisait l'objet d'une réflexion au sein du ministère de la défense et qu'une mutualisation de certaines fonctions des services de reconversion de l'armée de terre, de

l'armée de l'air et de la marine, accroîtrait sans doute leur efficacité. Une convention pourrait être signée en fin d'année 2007 entre le ministère et une dizaine de grands groupes français afin de prévoir un financement commun de formations préparant la reconversion des militaires sous contrat court, des officiers ou des sous-officiers spécialisés, en fonction des besoins exprimés par ces grands groupes.

**M. Jean Arthuis, président**, a observé que la gestion des pensions militaires pourrait sans doute être optimisée, si le régime général était universellement compétent en la matière, la seule gestion des retraites des militaires ayant effectué 15 ans ou plus de service relevant alors du régime particulier des pensions militaires.

**M. Paul Girod** a estimé que la problématique de défense du territoire français devait être envisagée de manière globale, en incluant la sécurité civile. Il a souhaité savoir si la recherche duale était suffisamment développée. Il a également voulu connaître les effectifs des réservistes.

**M. Hervé Morin** a indiqué qu'il partageait pleinement cette conception large de la politique de la défense, comme en témoignait le nouvel intitulé du prochain Livre blanc « sur la défense et la sécurité nationale ». Il a précisé que le projet de loi de finances pour 2008 allouait 154 millions d'euros à la réserve de droit, dont 123 millions d'euros au titre des rémunérations et charges sociales. Son effectif est passé de 40.000 à 60.000 hommes depuis 2003, et pourrait atteindre 68.500 personnes en 2008. Il a souligné la grande utilité des réservistes durant les 20 jours qu'ils consacrent aux activités militaires et de sécurité.

Il a ajouté que le ministère de la défense veillait particulièrement au caractère dual des recherches engagées sur ses crédits, comme en témoignait le succès de certains grands groupes français, leader dans les domaines militaire, mais aussi civil.

**M. Jean Arthuis, président**, en l'absence de M. Yves Fréville, rapporteur spécial de la mission « Défense », a souhaité savoir si le ministère de la défense avait évalué l'impact qu'auraient les nouvelles règles de comptabilisation des déficits prévus par Eurostat pour les équipements militaires.

**M. Hervé Morin** s'est engagé à transmettre à la commission, dans les meilleurs délais, ces informations.

**M. Jean Arthuis, président**, a demandé un bilan du contrat d'entreprise passé entre DCNS et l'Etat, pour les années 2003 à 2008.

**M. Hervé Morin** a indiqué que les résultats de DCNS montraient une réelle progression des performances de l'entreprise. Il a observé que le contrat d'entreprise avait permis d'améliorer les taux de disponibilité des équipements livrés à la marine. Il a précisé que l'évolution de la situation de DCNS dépendrait des perspectives d'un renforcement de son partenariat avec

l'entreprise Thalès, d'une part, et du développement d'un outil de production européen, d'autre part.

**M. Jean Arthuis, président**, a noté qu'en fin de période de programmation, le Parlement ne disposait d'aucune lisibilité sur les engagements de l'Etat dans le domaine de la défense. La formation d'une « bosse financière » a ainsi largement échappé aux assemblées. Il a souhaité savoir comment il pourrait être remédié à cette situation.

**M. Hervé Morin** s'est déclaré disposé à communiquer toutes les informations utiles au Parlement.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »** s'est réjoui de l'optimisation de la réserve. Il s'est interrogé sur l'efficacité de la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) pour constituer un vivier de recrutement pour les armées. Il a observé que la direction du service national ne semblait pas être en mesure de lever la suspension de la conscription et d'appeler sous les drapeaux les jeunes recensés lors de la JAPD.

**M. Hervé Morin** a indiqué que la question d'une éventuelle suppression définitive de la conscription pourrait, peut-être, être traitée dans le cadre du futur Livre blanc sur la défense et la sécurité. Il a souligné que le taux de satisfaction des jeunes ayant participé à la JAPD était très élevé, et que si des améliorations pouvaient être apportées, l'exercice constituait déjà une photographie irremplaçable d'une tranche d'âge de la population française et un moyen de recrutement pour les armées. Il a estimé qu'un « appel à la mobilisation générale » ne pouvait pas être réalisé à court terme par la direction du service national.

**M. Jean Arthuis, président**, au vu des travaux récemment présentés devant la commission par le rapporteur spécial M. François Trucy, s'est demandé si le service militaire adapté (SMA), efficace dans les territoires ultra-marins, pouvait être adapté à la métropole, estimant que ce type de dispositif constituait peut-être un meilleur vivier de recrutement que la JAPD.

**M. François Trucy, rapporteur spécial de la mission « Défense »**, a rappelé que dans le cadre de sa mission de contrôle, il avait souhaité rencontrer les responsables de l'établissement public d'insertion de la défense en charge de la gestion du dispositif « Défense deuxième chance » afin d'établir, le cas échéant, un parallèle avec le SMA.

**M. Hervé Morin** a estimé que « Défense deuxième chance » semblait effectivement être comparable à l'esprit du SMA.