

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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 ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 (2009-2010)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	9
A. L'ÉQUILIBRE ENTRE DEUX PROGRAMMES DE « POIDS » ÉGAL : 8,8 MILLIARDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LA POLICE NATIONALE ET 7,6 MILLIARDS POUR LA GENDARMERIE NATIONALE .....	9
B. LE RATTACHEMENT DEPUIS 2009 DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	10
C. LE CADRE PLURIANNUEL FIXÉ PAR LA FUTURE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2) .....	11
1. <i>La LOPPSI 2 pour le programme « Police nationale »</i> .....	11
a) La modernisation technologique .....	11
b) L'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires .....	12
c) Les projets immobiliers .....	13
d) L'accompagnement social .....	13
2. <i>La LOPPSI 2 pour le programme « Gendarmerie nationale »</i> .....	14
a) Le saut technologique .....	14
b) La souveraineté outre-mer .....	14
c) Les projets immobiliers .....	14
d) Le fonctionnement .....	14
D. LES RETOMBÉES BÉNÉFIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ENTRE LES POLICES .....	15
E. LA RÉDUCTION BIENVENUE DU NOMBRE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE .....	16
F. UNE PERFORMANCE EN BERNE DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE .....	16
1. <i>Le débat récurrent autour de la mesure statistique de la délinquance</i> .....	16
2. <i>L'infléchissement récent des résultats de la lutte contre la délinquance</i> .....	17
3. <i>Quelques facteurs explicatifs de ce retournement de tendance</i> .....	18
4. <i>Le mois d'octobre 2009 renoue avec la baisse de la délinquance</i> .....	19
5. <i>Un bilan contrasté en matière de lutte contre l'insécurité routière</i> .....	19
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À PROPOS DE LA CONCENTRATION DES FORCES SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉLINQUANCE</b> .....	21
<b>II. CONCENTRER LES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉLINQUANCE</b> .....	22

A. LES UNITÉS TERRITORIALES DE QUARTIER (UTEQ) ET LES COMPAGNIES DE SÉCURISATION : UNE RÉPONSE AUX VIOLENCES URBAINES .....	22
1. Les premiers succès des unités territoriales de quartier (UTeQ) .....	22
2. Le soutien des UTeQ par des compagnies de sécurisation .....	23
B. LA FIN DES QUERELLES SÉMANTIQUES AUTOUR DE LA « POLICE DE PROXIMITÉ » .....	23
C. LE RECENTRAGE DES EFFECTIFS SUR LEUR CŒUR DE MÉTIER : L'OPTIMISATION DE L'EMPLOI DES FORCES MOBILES .....	25
D. LA MISE EN PLACE D'UNE POLICE D'AGGLOMÉRATION : PARIS ET SA PETITE COURONNE .....	27
1. La suppression des frontières administratives et la mutualisation des unités .....	27
2. La réorganisation des services .....	27
3. Vers une réforme territoriale d'envergure : la mise en place de la « police d'agglomération » .....	28
E. LE PROBLÈME RÉCURRENT DES TRANSFÈREMENTS .....	29
1. Une répartition complexe des tâches .....	29
2. Une lourde charge pesant sur la police et la gendarmerie .....	30
3. La tendance à l'allègement de cette charge sur la période récente .....	30
4. Une mise en conformité avec la LOLF souhaitable .....	31
F. L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE .....	32
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À PROPOS DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DES DEUX FORCES .....</b>	<b>33</b>
<b>III. LA RATIONALISATION DES MOYENS DES DEUX FORCES : DONNER LA PRIORITÉ À LA DISPARITION DES DOUBLONS .....</b>	<b>34</b>
A. PARVENIR À UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DANS LA DISTRIBUTION DES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LE TERRITOIRE .....	34
1. Revoir les contours des zones de police et de gendarmerie .....	34
a) Une réponse coordonnée aux sollicitations de la population .....	34
b) Les redéploiements opérés dans le cadre de la LOPSI 1 .....	35
c) La nécessité de poursuivre ce mouvement d'adaptation .....	35
2. Les avancées prévues par la RGPP .....	36
B. ALLÉGER LES STRUCTURES D'ADMINISTRATION CENTRALE .....	37
C. MUTUALISER LES FONCTIONS SUPPORT .....	38
D. RATIONALISER LE DISPOSITIF DE FORMATION .....	39
E. INTÉGRER LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA MISSION .....	41
F. AMÉLIORER LE TRAVAIL COLLABORATIF SUR LES FICHIERS .....	42
G. PROGRESSER DANS L'INTEROPÉRABILITÉ DES RÉSEAUX DE RADIOCOMMUNICATION .....	43
1. Les réseaux Acropol et Rubis .....	44
2. Le développement de nouvelles solutions d'interopérabilité .....	44

H. CRÉER UN PÔLE UNIQUE DE POLICE ET DE GENDARMERIE SCIENTIFIQUE .....	45
1. L'institut national de police scientifique (INPS) : un budget de 9,9 millions d'euros .....	45
2. L'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN) : une activité croissante .....	46
I. UNIFIER LE RENSEIGNEMENT.....	47
1. La récente réforme du renseignement intérieur : la création de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).....	47
2. Les premiers résultats encourageants de la DCRI.....	48
3. Le rôle de la gendarmerie en matière de renseignement .....	49
J. LE GIGN ET LE RAID : DES STRUCTURES D'ÉLITE, MAIS REDONDANTES .....	50
1. Le RAID, un regroupement de plusieurs unités opérationnelles .....	50
2. Le GIGN, un dispositif articulé autour de quatre « forces ».....	51
3. La superposition des missions du RAID et du GIGN .....	51
K. QUEL SCÉNARIO D'AVENIR POUR LA POLICE ET LA GENDARMERIE ? .....	52
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE » .....</b>	<b>55</b>
<b>IV. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE ».....</b>	<b>56</b>
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE » .....	56
B. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE 1.390 ETPT.....	57
C. LA BAISSÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : - 5,7 % .....	58
D. LE REDÉMARRAGE DE L'INVESTISSEMENT : + 5,8 % .....	59
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE » .....</b>	<b>61</b>
<b>V. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE ».....</b>	<b>62</b>
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE ».....	62
B. LA DIMINUTION DU PLAFOND D'EMPLOI : 1.354 ETPT EN MOINS .....	63
C. UNE PROGRESSION DE 9,7 % DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	64
D. LA REPRISE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT EN DÉPIT D'UN REcul EN TROMPE L'OEIL.....	65
1. Une augmentation de 7,1 % des autorisations d'engagement (AE) à périmètre constant .....	65
2. Les principaux programmes d'investissement .....	66
E. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES : LES SURCOÛTS LIÉS À L'OPÉRATION EN AFGHANISTAN .....	68
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>71</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>73</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Sécurité » est dotée de 16,649 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 3,3 % par rapport à 2009) et de **16,397 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit une augmentation de 1,3 % par rapport à l'exercice précédent.

- **Les dépenses en personnel constituent l'essentiel de ses moyens**, soit 14,084 milliards d'euros (85,9 % des crédits de la mission).

- Depuis 2009, la mission est marquée par une évolution notable : **le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

- Ce rattachement ne remet pas en cause **le statut militaire de la gendarmerie** ni le dualisme « policier », mais consiste en un rattachement organique et opérationnel en vue d'améliorer l'efficacité de la politique de sécurité.

- Comme en 2009, **le budget pour 2010 de la mission « Sécurité » est adossé à la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2)**. Ce texte, qui doit être prochainement soumis au Parlement par le Gouvernement, visera à la modernisation de la police et de la gendarmerie jusqu'en 2013.

- La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est le premier objectif de la mission « Sécurité ». De ce point de vue, **alors que depuis 2002** les statistiques en matière de lutte contre la délinquance ont connu une **amélioration continue et incontestable**, un **infléchissement notable de la performance** doit être relevée **depuis les mois de mars / avril 2009**.

- Il est encore trop tôt pour savoir si cette tendance à la dégradation des résultats en matière de lutte contre la délinquance est **passagère ou plus durable**. D'ailleurs, l'Observatoire national de la délinquance (OND) a relevé, **pour le mois d'octobre 2009, une nouvelle baisse de la délinquance avec, notamment, un recul de 5,94 % de la délinquance générale par rapport au mois d'octobre 2008**.

- 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 et pour autant restant à la marge des relations internationales.

*Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Sécurité » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. L'ÉQUILIBRE ENTRE DEUX PROGRAMMES DE « POIDS » ÉGAL : 8,8 MILLIARDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LA POLICE NATIONALE ET 7,6 MILLIARDS POUR LA GENDARMERIE NATIONALE

La mission « Sécurité » est dotée de 16,649 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 3,3 % par rapport à 2009) et de **16,397 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit une augmentation de **1,3 %** par rapport à l'exercice précédent.

Avec **8,756 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), le programme « Police nationale » comporte **53,4 %** des moyens financiers de la mission. Son plafond d'emploi est fixé pour 2010 à **144.790 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit **59,6 %** des emplois de la mission.

Pour sa part, le programme « Gendarmerie nationale » est doté (hors fonds de concours) de **7,64 milliards d'euros de crédits de paiement (soit 46,6 %)** et de **98.155 ETPT**, soit **40,4 %** des ETPT de la mission.

Les dépenses en personnel constituent l'essentiel des moyens de la mission, soit 14,084 milliards d'euros (**85,9 % des crédits de la mission**). Elles représentent 88,1 % du programme « Police nationale » et 83,3 % du programme « Gendarmerie nationale ».

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

Les crédits de la mission par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2010 (3)	Total 2010 (2) + (3)
	Ouverts en LFI 2009 (1)	Demandés pour 2010 (2)	Variation 2010/2009 (2) / (1)		
176 Police nationale	8 594,5	8 756,3	1,9%	20,3	8 776,6
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>7 564,8</i>	<i>7 717,8</i>	<i>2,0%</i>	<i>0,0</i>	<i>7 717,8</i>
152 Gendarmerie nationale	7 594,9	7 640,0	0,6%	24,0	7 664,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6 291,4</i>	<i>6 366,9</i>	<i>1,2%</i>	<i>0,0</i>	<i>6 366,9</i>
<b>Mission « Sécurité »</b>	<b>16 189,4</b>	<b>16 396,3</b>	<b>1,3%</b>	<b>44,3</b>	<b>16 440,6</b>
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>13 856,2</i>	<i>14 084,7</i>	<i>1,6%</i>	<i>0,0</i>	<i>14 084,7</i>

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

**B. LE RATTACHEMENT DEPUIS 2009 DE LA GENDARMERIE NATIONALE  
AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Depuis 2009, la mission « Sécurité » est marquée par **une évolution notable** : le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le principe de ce rattachement avait été clairement annoncé par le Président de la République, le 29 novembre 2007. **Une première étape a été franchie le 1<sup>er</sup> janvier 2009 par le rattachement du budget de la gendarmerie nationale au budget du ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au sein de la présente mission. Concrètement, la préparation du budget de la gendarmerie s'effectue désormais au ministère de l'intérieur. De même, le recrutement des personnels civils est, depuis cette date, assuré par le ministère de l'intérieur.

**Une deuxième étape a été franchie par l'adoption de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale** qui consacre le rattachement effectif de la gendarmerie au ministère de l'intérieur et précise l'étendue de ce rattachement ainsi que son articulation avec le ministère de la défense. La loi précise notamment que *« sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires, la gendarmerie est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire »*, tandis que *« le ministère de la défense participe (...) à la gestion des ressources humaines et exerce à l'égard des personnels militaires de la gendarmerie nationale les attributions en matière de discipline »*<sup>1</sup>.

En outre, cette loi réaffirme la nature militaire de la gendarmerie nationale et son ancrage au sein des forces armées, avec les valeurs propres à cette institution. **Le dualisme entre les deux forces de sécurité relevant de l'Etat (la police et la gendarmerie nationales) est maintenu**, chacune conservant son identité et son statut.

Enfin, la loi prévoit, **tous les deux ans, un rapport évaluant les modalités concrètes du rattachement** et les éléments relatifs à l'obtention d'une parité globale entre les personnels de la police et de la gendarmerie nationales.

---

<sup>1</sup> Le ministre de la défense conserve certaines attributions, notamment celles qui s'attachent au statut et aux missions militaires (en particulier extérieures) de la gendarmerie. Il continue d'assurer certains soutiens, comme la solde, le service social ou le maintien en condition de certains équipements.

Sur le plan matériel, le **changement le plus symbolique** est l'installation du cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale sur le site du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, place Beauvau.

***C. LE CADRE PLURIANNUEL FIXÉ PAR LA FUTURE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2)***

Comme en 2009, le **budget pour 2010 de la mission « Sécurité » est adossé à la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2)**. Ce texte, qui doit être prochainement soumis au Parlement par le Gouvernement, visera à la modernisation de la police et de la gendarmerie jusqu'en 2013.

La LOPPSI 2 répondra à **deux objectifs principaux** :

- **améliorer la performance de la sécurité intérieure** par une modernisation technologique favorisant les capacités d'investigation, un renforcement de l'équipement ainsi que de la protection des personnels, et une approche valorisant l'accompagnement social ;

- **financer les projets de mutualisation favorisés par le rapprochement entre la police et la gendarmerie**, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

D'un point budgétaire et juridique, **votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur cet adossement de la mission « Sécurité » à un texte sur lequel le Parlement n'a pas encore été amené à se prononcer. Il souhaite qu'il soit désormais rapidement mis un terme à cette « incongruité législative »** qui contribue à brouiller la bonne lisibilité de la trajectoire des budgets des deux programmes composant la présente mission.

**1. La LOPPSI 2 pour le programme « Police nationale »**

Les crédits de la LOPPSI 2 dédiés à la police s'élèvent pour 2010 à 279,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 113,2 millions d'euros en 2009) et à **127,5 millions d'euros** en crédits de paiement (contre 61 millions d'euros en 2009), après déduction de 5 millions d'euros ouverts par avance au cours de l'exercice 2009 au titre du plan de relance.

*a) La modernisation technologique*

La modernisation technologique se voit consacrer, au titre de la LOPPSI 2 en 2010, 137,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **54,9 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), en vue de l'acquisition de matériels permettant le déploiement des projets suivants :

- l'équipement de véhicules de patrouilles avec le système de **lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI)**<sup>1</sup> ;

- l'acquisition d'outils dédiés à la lutte anti-terrorisme, dont des capteurs pour la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) ;

- le développement de la **vidéo-protection** et de son exploitation<sup>2</sup> ;

- le renforcement des moyens d'investigation technique et de lutte contre la cybercriminalité ;

- la radiolocalisation des véhicules, articulée à la modernisation des centres d'information et de commandement. A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle que, dans leur rapport « *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien* », MM. Michel Gaudin et Alain Bauer estimaient que « *la géolocalisation est (donc) une source potentielle de progrès majeurs dans l'efficacité policière. Selon les données disponibles à ce jour, il est parfaitement réaliste d'escompter un gain de 15 % en disponibilité opérationnelle globale* »<sup>3</sup> ;

- **l'affirmation d'une police scientifique et technique** grâce, d'une part, à la modernisation du fichier national automatisé des empreintes digitales (FNAED) et du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), afin notamment de les rendre interopérables avec les autres fichiers européens, et, d'autre part, au renforcement des moyens de recueil des traces sur les scènes de crime.

*b) L'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires*

L'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires pourra compter, en 2010, sur 28,2 millions d'euros en AE et **21,6 millions d'euros** en CP.

Ces crédits permettront l'acquisition d'**équipements destinés à assurer la protection des policiers** (nouvelles tenues de maintien de l'ordre, gilets tactiques pare-coups) ou facilitant l'activité opérationnelle dans des domaines spécifiques (tenues pour les motocyclistes par exemple).

---

<sup>1</sup> Ce dispositif permet de lire les plaques à l'arrêt ou en mouvement, avec une grande fiabilité, et de vérifier immédiatement si l'immatriculation figure au fichier des véhicules volés (FVV). Le programme LAPI doit permettre d'empêcher les criminels de se « fondre dans la masse » en systématisant les vérifications au FVV et en permettant, dans des délais conformes à la loi, de remonter le fil des événements après la commission d'actes terroristes ou de gravité similaire. Les contrôles systématiques des véhicules dans une zone donnée doivent, en outre, permettre d'entraver le développement des trafics de véhicules volés.

<sup>2</sup> En particulier, une enveloppe de 120 millions d'euros d'AE est prévue pour la notification du marché de vidéo-protection à Paris (installation de 1.200 caméras) sur le support d'un partenariat public-privé.

<sup>3</sup> Rapport « *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien* », remis au Président de la République le 21 mars 2007.

Par ailleurs, cette dotation permettra l'achat de 500 lanceurs de 40 mm avec leurs viseurs et la poursuite de l'équipement en terminaux embarqués connectés à Acropol<sup>1</sup>.

*c) Les projets immobiliers*

Les projets immobiliers de la LOPPSI 2 reposent sur 90 millions d'euros en AE et **27,7 millions d'euros** en CP.

Cette ouverture de crédits permettra de poursuivre la modernisation de la police scientifique et technique avec le **relogement de l'institut national de la police scientifique (INPS) en région parisienne<sup>2</sup>**, la mise en place de nouvelles compagnies de sécurisation en zones sensibles, ainsi que la restructuration de la formation des agents avec la réalisation des travaux préalables au transfert à Lognes de l'institut national de la formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques (INFPATS).

En outre, plusieurs projets seront lancés en 2010 :

- le regroupement des unités des compagnies républicaines de sécurité (CRS) dans les grandes agglomérations, en vue de l'amélioration de la protection des citoyens ;

- la réorganisation des filières logistiques en rationalisant les actions support dans un contexte de mutualisation avec la gendarmerie nationale, notamment pour les garages chargés d'équiper et d'entretenir les véhicules de la police et de la gendarmerie nationales ;

- **les études pour la construction d'une nouvelle école nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) ;**

- **les études pour l'opération de relogement de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la préfecture de police de Paris.**

*d) L'accompagnement social*

L'accompagnement social prévu par la LOPPSI 2 en 2010 s'élève à **23,3 millions d'euros** en AE comme en CP.

Il s'agit d'accompagner les policiers qui exercent leurs missions dans des conditions souvent difficiles et de **concentrer l'effort sur les politiques du logement et de la petite enfance**. Dans cette perspective, la réservation de 100 nouvelles places de crèche et de 500 logements supplémentaires (en plus des 100 places de crèche et des 500 logements financés sur le budget de fonctionnement courant), ainsi qu'une première phase de développement du chèque-emploi universel pour les familles monoparentales constituent des priorités en 2010.

---

<sup>1</sup> Acropol est le réseau de communication de la police nationale.

<sup>2</sup> Trois sites sont actuellement à l'étude : Rueil-Malmaison, Ivry-sur-Seine et la zone d'aménagement concertée (ZAC) de Clichy-Batignolles.

## 2. La LOPPSI 2 pour le programme « Gendarmerie nationale »

Au titre de la LOPPSI 2, le programme « Gendarmerie nationale » disposera en 2010 de **252 millions d'euros en AE** et **111 millions d'euros en CP**.

### *a) Le saut technologique*

Le saut technologique sera financé à hauteur de 62 millions d'euros en AE et de **48 millions d'euros** en CP.

L'accent sera mis sur le développement des capacités d'investigation, de rapprochement et d'analyse par l'utilisation des nouvelles technologies, sur le lancement d'un programme de vidéo-protection, sur l'amélioration des dispositifs de communication et sur le renforcement de la protection des personnels en intervention.

### *b) La souveraineté outre-mer*

Conformément aux orientations du **Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale**, la LOPPSI 2 financera la prise en compte par la gendarmerie du dispositif aéroporté de souveraineté nationale outre-mer. En 2009, une enveloppe de 76,8 millions d'euros d'AE a ainsi été réservée pour le lancement d'un marché portant sur l'acquisition d'hélicoptères. Deux nouvelles ouvertures d'AE sont à prévoir en 2012 (40 millions d'euros) et en 2013 (28 millions d'euros). Ces AE seront couvertes en CP en 2012 et en 2013.

Concernant ces appareils, la gendarmerie propose désormais l'acquisition de **9 hélicoptères EC 145**, dont la maîtrise des coûts de fonctionnement est meilleure que celle des engins envisagés jusqu'à présent (EC 225).

### *c) Les projets immobiliers*

L'effort immobilier de la gendarmerie nationale s'appuiera sur des montages classiques en maîtrise d'ouvrage publique et sur des montages innovants suivant la procédure « d'autorisation d'occupation temporaire - location avec option d'achat » (AOT-LOA). Il reposera sur une enveloppe LOPPSI 2 de **140 millions d'euros en AE** et de 13 millions d'euros en CP.

Les opérations immobilières de la LOPPSI concernent des locaux de service et techniques, notamment les locaux de police judiciaire, et des logements.

### *d) Le fonctionnement*

La LOPPSI 2 finance, enfin, un effort de mise à niveau des dépenses de fonctionnement courant de la gendarmerie pour une enveloppe totale de **50 millions d'euros** en AE et en CP.

Cette enveloppe vise, notamment, à couvrir des loyers, des dépenses de fluides et d'entretien courant de l'immobilier, des équipements individuels, le carburant et l'entretien de certains matériels de transport, le fonctionnement de systèmes d'information, et du fonctionnement courant.

#### ***D. LES RETOMBÉES BÉNÉFIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ENTRE LES POLICES***

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

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. **Élément 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 et pour autant restant 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 sécurité intérieure, votre rapporteur spécial souligne, également, que l'effort budgétaire consenti dans le cadre du volet international de la mission « Sécurité » débouche sur **des économies indirectes mais substantielles, du fait du traitement en amont des risques et des menaces** pesant sur notre territoire.

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 n° 6 « *Commandement, ressources humaines et logistique* » et permettent notamment de financer **un réseau d'attachés de sécurité intérieure (ASI)**. Le SCTIP s'appuie ainsi sur un réseau de 93 délégations, couvrant près de 150 pays.

**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.**

Cette dimension internationale de la mission « Sécurité » 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 du modèle français, la conduite d'une coopération spécifique ou la recherche de savoir-faire.

### ***E. LA RÉDUCTION BIENVENUE DU NOMBRE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE***

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>1</sup>, avait exprimé 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* ». Depuis lors, le nombre d'indicateurs de performance de la mission est à la baisse.

Dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2010, le nombre des indicateurs de performance est de **17** (contre 18 en 2009 et 19 en 2008) **pour le programme « Police nationale »** et de **20** (20 en 2009 et 21 en 2008) **pour le programme « Gendarmerie nationale »**.

Il convient de relever que, pour les deux programmes, l'objectif et les deux indicateurs liés à **la lutte contre l'immigration irrégulière** (« *nombre d'éloignements effectifs* » et « *nombre d'interpellations d'aidant* ») ont été transférés, en 2009, au programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, intégration et asile ».

Votre rapporteur spécial se félicite de cette réduction progressive du nombre des indicateurs et rappelle que la mesure de la performance **ne doit pas déboucher 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. UNE PERFORMANCE EN BERNE DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE***

#### **1. Le débat récurrent autour de la mesure statistique 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.

---

<sup>1</sup> *Rapport spécial n° 78 (2006-2007), tome III – annexe 26 : « Sécurité ».*

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 pour assurer le suivi des statistiques de la délinquance a le mérite d'assurer une certaine stabilité dans les comparaisons.**

## **2. L'infléchissement récent des résultats de la lutte contre la délinquance**

La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est **le premier objectif de la mission « Sécurité »**. 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, le PAP de la mission pour 2010 n'est que partiellement éclairant, dans la mesure où il ne peut pas rendre compte des tendances les plus récentes observées. **Alors que depuis 2002 les statistiques en matière de lutte contre la délinquance ont connu une amélioration continue et incontestable, un infléchissement notable de la performance doit être relevée depuis les mois de mars / avril 2009.**

**En 2008, la délinquance constatée** a reculé de 2,47 % en zone police mais a progressé de 3,27 % en zone gendarmerie. Au total, le nombre de crimes et délits constatés est passé de 3.589.293 en 2007 à 3.558.329 en 2008, **soit une baisse de 30.964 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, aussi bien en zone police qu'en zone gendarmerie.** En effet, elle est passée de 1.206.407 faits constatés en 2007 à 1.121.525 en 2008 en zone police (- 84.882, soit - 7 %), et de 423.353 faits constatés en 2007 à 405.228 en 2008 en zone gendarmerie (- 18.125, soit - 4,3 %), soit une réduction d'ensemble de 103.007 faits constatés (- 6,7 %).

**Le taux global d'élucidation** a, parallèlement, enregistré **une progression en zone police : 35,88 % en 2008** (contre 34,18 % en 2007). Ce bon résultat est notamment lié à la montée en puissance de la police technique et scientifique, *via* le FNAED et le FNAEG, qui intervient en appui du travail d'investigation des services de police.

En zone gendarmerie, ce taux d'élucidation s'élève à **41,8 % en 2008** (contre 41,1 % en 2007).

Pour autant, ces résultats globalement satisfaisants pour 2008 devraient connaître une inflexion en 2009. Ainsi, selon les informations portées à la connaissance de votre rapporteur spécial lors de son audition du directeur général de la police nationale, M. Frédéric Péchenard<sup>1</sup>, **le nombre de crimes et délits constatés entre janvier 2009 et septembre 2009 a crû de 0,45 %** par rapport à la même période en 2008 (2.672.383 crimes et délits constatés contre 2.660.473 en 2008). En zone police, cet indicateur a augmenté de 0,39 % et en zone gendarmerie de 0,58 %.

En particulier, sur la même période, **les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont progressé de 4,08 %**. En zone police, cet indicateur s'est encore plus fortement dégradé (+ 4,61 %, 270.215 faits) qu'en zone gendarmerie (+ 2,12 %, 71.972 faits).

Dans le même temps, **le taux global d'élucidation s'est amélioré de 0,14 point avec toutefois une évolution contrastée** selon les zones considérées. En effet, alors que ce taux a progressé de 0,51 point en zone police, il s'est dégradé de 0,76 point en zone gendarmerie.

### 3. Quelques facteurs explicatifs de ce retournement de tendance

S'il est encore trop tôt pour savoir si cette tendance à la dégradation des résultats en matière de lutte contre la délinquance est **passagère ou plus durable**, il est toutefois possible de tenter d'en cerner quelques éléments explicatifs.

Parmi ceux-ci, on peut tout d'abord relever **l'influence du contexte économique de crise** sur certains comportements délictueux, en particulier les vols. Ainsi, entre janvier 2009 et septembre 2009, les atteintes aux biens ont augmenté de 0,5 % par rapport à la même période en 2008.

Par ailleurs, M. Frédéric Péchenard, directeur général de la police nationale, a souligné auprès de votre rapporteur spécial **la hausse « très significative de l'amplitude du maintien de l'ordre »**<sup>2</sup>. L'accroissement des opérations de maintien de l'ordre est en effet susceptible de nuire à l'efficacité du travail de sécurisation, mission à laquelle les forces mobiles de sécurité (CRS et escadrons de gendarmerie) contribuent grandement. Ainsi, en 2009, plusieurs manifestations d'envergure ont fait l'objet d'opérations de maintien de l'ordre délicates : sommet de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN) à Strasbourg (3 et 4 avril 2009) et No Border Camp à Calais (du 23 au 29 juin 2009) par exemple.

---

<sup>1</sup> Audition du 27 octobre 2009.

<sup>2</sup> Idem.

#### **4. Le mois d'octobre 2009 renoue avec la baisse de la délinquance**

S'il est difficile de porter un jugement définitif sur les dernières tendances s'agissant des résultats dans le domaine de la lutte contre la délinquance, il convient toutefois de relever une **amélioration des statistiques pour le mois d'octobre 2009**.

L'Observatoire national de la délinquance (OND) a communiqué, le 12 novembre 2009, les données les plus récentes en la matière. Elles font ressortir :

- une **baisse de 5,94 % de la délinquance générale par rapport au mois d'octobre 2008** ;

- une décreue encore plus forte de la délinquance de proximité avec un recul de 6,56 % ;

- une diminution de 5,31 % concernant les atteintes aux biens, les cambriolages enregistrant à eux seuls une baisse de 3,28 % (avec notamment - 5,13 % pour les cambriolages affectant les résidences principales) ;

- une chute des escroqueries et des infractions économiques et financières : - 9,75 % ;

- une légère baisse des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (- 0,72 %).

#### **5. Un bilan contrasté en matière de lutte contre l'insécurité routière**

**L'exercice 2008** enregistre des résultats satisfaisants en matière de sécurité routière. En **zone police**, le nombre d'accidents, qui avait augmenté de 3,56 % en 2007, a baissé en 2008 de 2,26 %. De même, le nombre de tués, qui avait progressé de 0,77 % en 2007, a été réduit de 13,01 %.

En **zone gendarmerie**, la décreue est encore plus marquée, tant pour le nombre d'accidents (- 4,9 % en 2007 et - 10,1 % en 2008) que s'agissant du bilan en nombre de tués (- 3 % en 2007 et - 7,3 % en 2008).

**Toutefois, depuis le début de l'année 2009, le bilan est plus contrasté.** Ainsi, en zone police, le nombre d'accidents recule de 6 % (soit 2.403 accidents en moins) sur les neuf premiers mois de l'année, mais le nombre de tués progresse légèrement de 1,6 % dans le même temps (816 tués contre 803 sur les neuf premiers mois de l'année 2008).



## **LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À PROPOS DE LA CONCENTRATION DES FORCES SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉLINQUANCE**

- La mission « Sécurité » doit continuer de s'adapter à une **délinquance en perpétuelle évolution**. La lutte contre les bandes, l'adaptation aux bassins de délinquance par la mise en œuvre d'une « police d'agglomération » ou encore le renforcement de la présence de l'Etat dans les quartiers sensibles représentent autant d'enjeux décisifs.

- Depuis 2008, **35 unités territoriales de quartier (UTeQ)** ont été créées. Leur premier bilan est positif, dans la mesure où il rend compte d'une **baisse de la délinquance située entre 10 % et 20 %** dans les quartiers concernés.

- Les UTeQ illustrent **la façon pragmatique d'aborder la question de la police de proximité, sous l'angle essentiellement de l'efficacité opérationnelle**.

- La modernisation des **forces mobiles**, CRS et escadrons de gendarmerie mobile, passe par l'optimisation de leur utilisation. Ces forces doivent impérativement **être libérées de leurs missions annexes**, afin que leur utilisation soit recentrée sur les missions de maintien de l'ordre. Ces missions constituent leur cœur de métier et leur première raison d'être.

- La mise en place d'une **police d'agglomération à Paris et dans sa petite couronne** (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val de Marne) permet d'abattre les frontières administratives qui faisaient barrage à l'efficacité opérationnelle de la police. Grâce à une meilleure mutualisation des unités, la présence policière sur la voie publique doit être optimisée dans ce bassin d'agglomération.

- L'article 179 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoit que « *les frais occasionnés par les transfèrements et les extractions judiciaires effectués par la police nationale ou la gendarmerie nationale, y compris les dépenses de personnels affectés à ces tâches, font l'objet d'un rapport comprenant une évaluation chiffrée transmis aux commissions compétentes des deux assemblées. Ce rapport comprend également l'examen des modalités d'un transfert progressif de cette charge au ministère de la justice.* ». Votre rapporteur spécial sera attentif aux conclusions de ce rapport qui doit permettre de déboucher sur un règlement du problème récurrent posé par les transfèrements.

## II. CONCENTRER LES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉLINQUANCE

Dans le prolongement du mouvement engagé sous l'impulsion de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la mission « Sécurité » doit continuer de s'adapter à une **délinquance en perpétuelle évolution**. La lutte contre les bandes, l'adaptation aux bassins de délinquance par la mise en œuvre d'une « police d'agglomération » ou encore le renforcement de la présence de l'Etat dans les quartiers sensibles représentent autant d'enjeux décisifs tant pour la police que pour la gendarmerie nationales.

### *A. LES UNITÉS TERRITORIALES DE QUARTIER (UTEQ) ET LES COMPAGNIES DE SÉCURISATION : UNE RÉPONSE AUX VIOLENCES URBAINES*

Le développement des violences urbaines représentent **l'un des phénomènes les plus préoccupants** en matière de sécurité publique. Pour faire face à ce facteur d'insécurité, un plan d'action orienté en direction des quartiers difficiles est mis en œuvre depuis 2008.

Ce plan s'inscrit dans une démarche de **renforcement du lien entre la police et la population**, qui exige en particulier une meilleure intégration des policiers dans leur environnement. Il implique des policiers davantage présents et visibles sur le terrain et des moyens adaptés aux particularités de la délinquance locale.

#### **1. Les premiers succès des unités territoriales de quartier (UTEQ)**

Dans le cadre de ce plan, ont été créées des unités territoriales de quartier (UTEQ) pour apporter **une réponse concrète** aux problèmes des quartiers sensibles et des violences urbaines.

Composées de **policiers spécialement formés** et sensibilisés aux spécificités de la vie locale, elles ont pour objectifs la lutte contre la délinquance et les violences urbaines, la recherche du renseignement opérationnel et le développement du lien de confiance entre la police et la population. Composées en moyenne de 20 fonctionnaires, elles doivent assurer une présence dissuasive et visible, en tenue, sur la voie publique. Leurs horaires de travail sont, par ailleurs, adaptés à la situation spécifique de chaque quartier.

Le premier bilan qui peut être fait, à ce jour, de l'activité des UTEQ est positif. Il rend compte d'une **baisse de la délinquance située entre 10 % et 20 %** et d'une bonne intégration auprès des habitants des quartiers qu'elles sécurisent. Parmi les facteurs de réussite de ces unités nouvelles, il faut souligner notamment **l'implication de la hiérarchie et le soutien de la justice, appréciés des personnels**.

Depuis 2008, **35 UTeQ** ont ainsi été implantées, dont une douzaine en septembre 2009. Au total, elles mobilisent des effectifs s'élevant à 697 ETPT.

## **2. Le soutien des UTeQ par des compagnies de sécurisation**

Créées en appui des UTeQ, les compagnies de sécurisation constituent des unités **spécifiquement dédiées à la lutte contre la délinquance** (notamment la délinquance de voie publique), à la prévention et à la lutte contre les actes de violences urbaines. Elles interviennent également en assistance et en appui dans le domaine de **l'investigation judiciaire**, à l'exclusion de toutes missions relevant de l'ordre public (maintien de l'ordre, service d'ordre).

Unités polyvalentes d'appui territorial, elles sont placées sous l'autorité des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP). **Leurs départements d'implantation sont choisis en raison de la forte criminalité constatée et des niveaux élevés de violences urbaines** dans les agglomérations considérées.

Pour lutter contre des violences urbaines ou contre des phénomènes de criminalité transversale affectant leur département d'implantation en lien avec les départements limitrophes, ces compagnies peuvent à la demande des préfets, en accord avec le préfet du département d'implantation et la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), être **employées sur des départements voisins**.

**Les compagnies de sécurisation se différencient des CRS** dont l'organisation, les schémas tactiques d'intervention et les équipements sont orientés vers le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. Elles sont ainsi mieux adaptées aux besoins des services territoriaux de la sécurité publique.

Contrairement aux CRS ou aux sections d'intervention mobilisées sur des services d'ordre ou de maintien de l'ordre locaux (rencontres sportives, festivités, concerts, visites de personnalités...), les compagnies de sécurisation en sont exemptées. De ce fait, **elles conservent leur potentiel opérationnel** pour renforcer immédiatement les services territoriaux et lutter contre la délinquance et les violences.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2009, **7 compagnies de sécurisation** sont implantées à Bobigny, Marseille, Toulouse, Evry, Strasbourg, Versailles et Cergy.

### ***B. LA FIN DES QUERELLES SÉMANTIQUES AUTOUR DE LA « POLICE DE PROXIMITÉ »***

Après de longues années de débats plus ou moins stériles, **votre rapporteur spécial considère que le temps est venu de mettre un terme aux querelles sémantiques, et parfois aux polémiques, autour de la question de la « police de proximité ».**

La mise en place des UTeQ et des compagnies de sécurisation illustre une façon plus moderne d'aborder ce sujet, **de manière dépassionnée et essentiellement pragmatique**. Leurs premiers résultats sont à cet égard particulièrement encourageants. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial rappelle que la question de la police de proximité doit avant tout être évaluée du point de vue de l'efficacité opérationnelle.

La réflexion sur le rapprochement entre la police et la population a, d'ailleurs, récemment abouti à l'entrée en application progressive de **dispositifs novateurs**.

Ainsi, les « **délégués à la cohésion police - population** », réservistes civils expérimentés de la police nationale, ont été créés et mis en place, dans un premier temps à titre expérimental, dans le cadre des conférences de cohésion conduites, depuis 2007, par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales dans le département de la Seine-Saint-Denis. Cette fonction a été étendue, dans un second temps, aux quartiers de la dynamique « espoir banlieues », c'est-à-dire aux 215 quartiers du plan « espoir banlieues » et à ceux concernés par la déclinaison locale des conférences de cohésion.

Pour le premier semestre 2009, parallèlement au déploiement des nouvelles UTeQ, la direction générale de la police nationale (DGPN) a validé la création de **16 postes de « délégués à la cohésion police-population » supplémentaires**.

L'objectif poursuivi par ces professionnels, qui sont au nombre de 67 à ce jour, vise à **instaurer progressivement un climat de confiance dans les quartiers**, en personnalisant et en multipliant les contacts auprès de la population, des élus, des bailleurs sociaux, des gardiens d'immeubles, des personnels de l'éducation nationale, des médecins, des associations de riverains et des jeunes... Leur investissement s'inscrit dans la durée et doit leur permettre de tisser et d'entretenir un lien privilégié avec la population de leur quartier.

En ce sens, la mission de ces « délégués » rejoint celle des UTeQ, créées pour **apporter une réponse concrète aux problèmes des quartiers sensibles et des violences urbaines**.

A la différence de la police de proximité telle qu'on a pu la connaître dans sa version précédente et qui se traduisait en particulier par la création de locaux de police coûteux en effectifs et peu utiles (au regard notamment du nombre de plaintes), **ce nouveau mode d'action ne fige pas plus qu'il ne disperse la capacité opérationnelle des forces de police**. Il est au contraire adaptable à toutes les exigences de la lutte contre la délinquance urbaine, au plus près des besoins de sécurité des habitants.

Le volet sécurité du plan « espoir banlieues » doit également permettre d'améliorer la qualité du service rendu au public, notamment en augmentant le nombre d'**intervenants sociaux** (83 actuellement) et de **psychologues** (35 actuellement) en poste dans les commissariats.

Enfin, le **service volontaire citoyen** (SVC), qui s'appuie sur la loi n° 2003-329 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, modifiée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, a pour objectif de permettre à des volontaires souhaitant exprimer d'une manière active un engagement civique et solidaire au bénéfice de la collectivité et de chacun, de se mobiliser dans des missions de solidarité, de communication avec la population et de prévention de la délinquance. Ces volontaires contribuent ainsi, eux aussi, au renforcement du lien entre la nation et sa police.

Au 31 juillet 2009, le **nombre total de citoyens volontaires en fonction est de 437**, dont 17 qui assistent les « délégués à la cohésion police - population ».

#### ***C. LE RECENTRAGE DES EFFECTIFS SUR LEUR CŒUR DE MÉTIER : L'OPTIMISATION DE L'EMPLOI DES FORCES MOBILES***

Outre une meilleure répartition sur le territoire, la modernisation des **forces mobiles**, CRS et escadrons de gendarmerie mobile, passe par l'optimisation de leur utilisation. Ces forces doivent ainsi impérativement **être libérées de leurs missions annexes** afin que leur utilisation soit recentrée sur les missions de maintien de l'ordre. Ces missions constituent leur cœur de métier et leur première raison d'être. Ce recentrage permettra, par redéploiement, de renforcer le potentiel opérationnel des unités territoriales affectées aux missions de sécurisation.

Il convient, aussi, d'**améliorer l'exercice de la mission de protection rapprochée**, trop longtemps assurée par différents services aux méthodes de travail voisines sans être totalement communes. En outre, le lien entre le niveau de protection et la menace doit être mieux estimé.

Aussi, **votre rapporteur spécial se félicite-t-il de la réorganisation du service de protection des hautes personnalités (SPHP) afin d'en faire le service unique et spécialisé en matière de protection.**

### La réforme du SPHP

La réforme du SPHP, dont les principes sont définis par l'arrêté NOR: IOCC0826677A du 17 décembre 2008, place le critère de la menace au centre de la décision. Ce faisant, elle vise à **accroître l'efficacité** de l'ensemble du dispositif et à en **réduire le coût**.

Actuellement, le SPHP protège **96 personnalités** : 4 personnalités institutionnelles (le président de la République, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale et le président du Conseil économique, social et environnemental), 38 membres du Gouvernement et 54 autres personnalités (anciens présidents de la République, anciens Premiers ministres, anciens ministres de l'intérieur, personnes menacées).

Selon une étude réalisée pendant les travaux préparatoires à la réforme de ce service, le coût moyen de la protection d'une personnalité institutionnelle ou gouvernementale est de l'ordre de **66.167 euros** par fonctionnaire et de **71.879 euros** par fonctionnaire pour une personnalité civile. La masse salariale représente 90 % de ce coût. Les 54 missions de protection des personnalités civiles représentent un coût annuel moyen de **173.042 euros** par personnalité protégée.

Des axes de travail vont être proposés à la commission d'examen des demandes de protection afin de **prendre en compte les contraintes budgétaires et de permettre une réduction des effectifs mobilisés**, tout en augmentant la qualité et le volume du service rendu lorsqu'une personnalité est effectivement menacée selon l'évaluation réalisée par les services spécialisés.

Pour les personnalités civiles, il est suggéré de recentrer l'attribution et le volume des protections à partir de l'état de la menace. Ceci peut impliquer la **suppression de certaines missions**. L'accompagnement de sécurité à l'étranger de ces personnalités est désormais supprimé lorsqu'aucune menace n'est identifiée par les services spécialisés.

*Source : direction générale de la police nationale*

Dans le même esprit et pour dégager de nouveaux moyens en hommes, **votre rapporteur spécial juge nécessaire de revoir le dispositif des gardes statiques**, fortement consommatrices en effectifs. En particulier, ces redéploiements doivent pouvoir être pensés en lien avec l'extension des dispositifs de vidéo-protection.

Lorsqu'une garde statique paraît indispensable, votre rapporteur spécial considère qu'à tout le moins il conviendrait d'**imputer financièrement tout ou partie de la charge en résultant à l'administration bénéficiaire**. Conforme à la logique de la LOLF, un tel dispositif permettrait ainsi une responsabilisation de chacun.

## ***D. LA MISE EN PLACE D'UNE POLICE D'AGGLOMÉRATION : PARIS ET SA PETITE COURONNE***

### **1. La suppression des frontières administratives et la mutualisation des unités**

L'extension de l'agglomération parisienne au cours des trente dernières années s'est accompagnée d'une adaptation de **la délinquance, qui a su tirer profit des possibilités offertes par les réseaux de transports, l'emploi des nouvelles technologies et les limites imposées aux services de police par les frontières administratives entre les départements.** La confrontation avec de nouveaux comportements criminels et des phénomènes de bandes violentes et très mobiles a mis en lumière le besoin d'adopter une stratégie d'intégration, de mutualisation et d'équilibre de l'action policière sur Paris et sa petite couronne.

Ainsi, la décision a été prise de créer une police d'agglomération unifiée pour Paris et ses trois départements limitrophes (les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne). Cette police est placée sous l'autorité du préfet de police. La compétence territoriale des directions opérationnelles de la préfecture de police est, par ailleurs, étendue aux trois départements de petite couronne. Cette réforme est entrée en vigueur **le 14 septembre 2009.**

Ainsi, les frontières administratives, qui faisaient barrière aux objectifs opérationnels de la police, ont-elles été supprimées. En outre, grâce à la **mutualisation des unités et des renforts projetables**, la présence policière sur la voie publique, aux heures et dans les lieux où la délinquance est le plus active, doit être optimisée.

### **2. La réorganisation des services**

La mise en place de cette police d'agglomération induit de **nombreuses réorganisations de services.** Parmi celles-ci, on peut notamment relever les suivantes, qui comptent parmi les plus symboliques et les plus importantes.

Tout d'abord, la lutte contre la petite et la moyenne délinquance est confiée à **la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP).** Cette direction regroupe désormais l'ancienne direction de la police urbaine de proximité (DPUP) et les trois directions départementales de sécurité publique de la petite couronne, transformées en quatre directions territoriales. Son fonctionnement permet la circulation de l'information entre les salles d'information, les salles de commandement territoriales et l'état major d'agglomération, la mutualisation des renforts en unités d'intervention projetables en temps réels en fonction des besoins opérationnels sur les 4 départements, l'élaboration de stratégies et de tactiques de lutte contre les phénomènes transversaux de délinquance (bandes, vols avec

violence...) coordonnées avec les directions territoriales, ainsi que le déplacement sur l'ensemble de l'agglomération des fonctionnaires bénéficiant d'une habilitation d'officier de police judiciaire, afin de suivre les mouvements de la délinquance.

Par ailleurs, **la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC)** joue un plus grand rôle en matière de maintien de l'ordre. Elle a la charge des grands événements et de certaines escortes officielles. La création d'une police de la circulation en Ile-de-France se fait également sous l'égide de la DOPC.

En matière de **renseignement et d'information générale**, les anciens services départementaux d'information générale (SDIG) de la petite couronne, ont été rattachés à la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) dont ils sont devenus des antennes territoriales. Cette direction voit également ses missions de lutte contre l'immigration irrégulière et de renseignement intérieur étendues à l'ensemble de l'agglomération parisienne.

En outre, la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) renforce sa capacité de **lutte contre l'économie souterraine** par la création de deux « groupes cités » dans les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne, ainsi que par le pilotage du « plan stupéfiant » pour toute l'agglomération.

Enfin, la réforme de la police d'agglomération permet au secrétariat général pour l'administration de la police de Paris de jouer pleinement son rôle de support administratif. **Les services territoriaux de police en petite couronne se voient libérés de tâches de gestion, ce qui doit leur permettre de se concentrer sur leur mission première de lutte contre la délinquance.**

Ainsi que le souligne le PAP pour 2010 de la mission « Sécurité », *« par une meilleure intégration de la chaîne hiérarchique et opérationnelle, un gain d'efficacité est attendu de cette réforme qui vise à établir une unité de commandement à l'échelle des principaux bassins de délinquance mis en évidence ».*

### **3. Vers une réforme territoriale d'envergure : la mise en place de la « police d'agglomération »**

L'exemple de Paris et de sa petite couronne préfigure une nouvelle organisation territoriale, axée autour de « **bassins de criminalité** » et en recherche d'une plus grande efficacité des forces de police et de gendarmerie.

Dans leur rapport précité « *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien* », MM. Michel Gaudin et Alain Bauer soulignaient ainsi que « *l'inscription spatiale de la délinquance correspond étroitement aux réalités géographiques de l'aménagement du territoire. Seul le niveau de l'agglomération est désormais pertinent pour assurer la*

*sécurité de bassins de vie dans lesquels les flux de personnes et de biens sont de plus en plus mobiles. »*<sup>1</sup>.

La mise en place d'une « police d'agglomération » est en mesure de permettre une **meilleure adaptation** du dispositif de sécurité (sécurisation, ordre public et collecte du renseignement) aux réalités du terrain, tout en dégageant des **économies d'échelle** sur les moyens mis en œuvre.

Alors qu'elle n'a connu que peu d'évolutions depuis les années 1940, la carte des circonscriptions de sécurité publique doit désormais coller au plus près aux nouveaux paysages et à la nouvelle géographie de la délinquance. Le PAP pour 2010 envisage ainsi **l'extension de cette notion de « police d'agglomération » à « d'autres grandes agglomérations au premier rang desquelles Lille<sup>2</sup>, Lyon et Marseille »**.

## **E. LE PROBLÈME RÉCURRENT DES TRANSFÈREMENTS**

### **1. Une répartition complexe des tâches**

Les principales règles de répartition des compétences en matière d'escortes et de gardes des détenus sont complexes, mais au final elles 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 les 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.

---

<sup>1</sup> Rapport « Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien », remis au Président de la République le 21 mars 2007.

<sup>2</sup> L'arrêté NOR: IOCC0901303A du 13 avril 2009 a d'ores et déjà créé la circonscription de sécurité publique Lille – agglomération, regroupant Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières.

**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. Il convient, à cet égard, de noter que la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) a entraîné, depuis 2000, une augmentation significative des transfèremments et des extractions.

## **2. Une lourde charge pesant sur la police et la gendarmerie**

Même s'il est difficile de parvenir à une estimation chiffrée précise du volume d'heures consacrées à ces 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 de référence, **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> chiffrait 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.

En réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le général Roland Gilles, responsable du programme « Gendarmerie nationale » et directeur général de la gendarmerie nationale, avait estimé à **1.968.973 heures le temps consacré par la gendarmerie** à l'ensemble des tâches de garde et d'escorte en 2007<sup>2</sup>, ce volume d'heures correspondant à **environ 1.000 ETPT**<sup>3</sup>.

## **3. La tendance à l'allègement de cette charge sur la période récente**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, il est toutefois possible de distinguer **l'amorce d'un allègement de la charge** pesant sur la police et la gendarmerie nationales du fait des missions de transfèremments.

Ainsi, pour la gendarmerie nationale, les chiffres provisoires disponibles pour le premier semestre 2009 font apparaître :

- une diminution assez significative du nombre des missions de transfèremments judiciaires à hauteur de - 6,9 % (- 3,9 % en volume horaire)

---

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

<sup>2</sup> Cette estimation tient compte des transfèremments et des extractions judiciaires, des transfèremments et des extractions administratives (y compris les extractions médicales) et des transfèremments militaires.

<sup>3</sup> Rapport spécial n° 99 (2008-2009), tome III – annexe 27 : « Sécurité ».

sous l'effet de la généralisation progressive de la visioconférence entre les juridictions et les établissements pénitentiaires ;

- une diminution des transfèvements administratifs de - 17,6 % (et - 16 % en volume horaire) sous l'effet d'une **rigueur accrue dans la gestion des demandes provenant de l'administration pénitentiaire**.

Une tendance comparable peut également être mise en évidence s'agissant de la police nationale.

Votre rapporteur spécial rappelle, en outre, que **l'article 179 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009** prévoit que *« les frais occasionnés par les transfèvements et les extractions judiciaires effectués par la police nationale ou la gendarmerie nationale, y compris les dépenses de personnels affectés à ces tâches, font l'objet d'un rapport comprenant une évaluation chiffrée transmis aux commissions compétentes des deux assemblées. Ce rapport comprend également l'examen des modalités d'un transfert progressif de cette charge au ministère de la justice. »*.

Dès lors, **il sera attentif à la remise des conclusions de ce rapport** qui constituera une avancée dans le règlement de cette question récurrente.

#### **4. Une mise en conformité avec la LOLF souhaitable**

S'inscrivant dans la logique « lolfienne », **votre rapporteur spécial juge nécessaire une « remise à plat » de ce système.**

Le mode de fonctionnement actuel n'est, en effet, **pas conforme à la LOLF**. Il opère un transfert indu de charges entre la mission « Justice » et la mission « Sécurité ».

Afin de remédier à cette situation, plusieurs solutions sont envisageables.

Tout d'abord, **la mise en place d'un système de facturation interne pour les prestations fournies par la police et la gendarmerie à l'administration pénitentiaire** pourrait être envisagée. Il s'agit d'ailleurs là d'une conclusion avancée par l'audit de modernisation précédemment cité.

En outre, **votre rapporteur spécial estime utile de tirer encore plus largement partie de la visioconférence**, 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 visioconférence** en matière pénale pour l'audition ou l'interrogatoire de personnes en cours d'enquête ou d'instruction. La visioconférence peut aussi être utilisée avant la prolongation d'une garde à vue, lorsque la présentation de la personne devant le magistrat est obligatoire. La visioconférence 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.

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial précise qu'aujourd'hui **près de la moitié des établissements pénitentiaires sont déjà équipés de systèmes de visioconférence.**

Par ailleurs, votre rapporteur spécial estime que **la mobilité du magistrat**, dans le respect de la procédure et des droits de la défense, peut également être envisagée. Le déplacement d'un magistrat dans un établissement pénitentiaire est en effet dans tous les cas moins coûteux que le transfèrement d'un ou plusieurs détenus.

#### ***F. L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE***

Tenant compte de l'évolution globale défavorable de l'accidentologie, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a assigné, *via la circulaire NOR : IOCK0923598J du 9 octobre 2009, trois axes prioritaires de travail* aux préfets ainsi qu'aux forces de l'ordre.

Tout d'abord, l'action des forces de l'ordre doit être sensiblement renforcée au cours de **la nuit et lors des fins de semaine.** En effet, les accidents mortels se produisent, pour l'essentiel, lors de ces périodes au cours desquelles l'activité répressive des forces de l'ordre est la plus faible.

En outre, l'action des forces de l'ordre doit être ciblée en direction des **conducteurs de deux-roues**, qui paient un lourd tribut aux accidents de la route.

Enfin, le rapprochement avec les procureurs de la République est privilégié afin de **favoriser une harmonisation des sanctions à l'encontre des contrevenants routiers.**

Parallèlement, l'augmentation de l'efficacité de la politique de sécurité routière passe également par **une rationalisation de l'emploi et de la répartition des effectifs** qui y sont consacrés.

Ainsi, au sein des 9 compagnies autoroutières et des 6 unités motocyclistes zonales (UMZ) des CRS, est mené un processus de **substitution de certains personnels administratifs à des personnels actifs**, ainsi que la mutualisation des tâches, en particulier de gestion.

Afin de consacrer un maximum de moyens humains et matériels aux tâches de sécurité routière, une réflexion est par ailleurs menée en vue de réduire ou d'abandonner certaines missions annexes conduites par les services de police et pouvant être assurées par des sociétés privées. Par exemple, **l'accompagnement des convois de transports exceptionnels**, dont l'augmentation est constante, détourne les effectifs de sécurité de leur mission première. L'externalisation de cette mission représente un enjeu de **40 ETPT** pour la police nationale.

## **LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À PROPOS DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DES DEUX FORCES**

- **La police et la gendarmerie nationales ont accompli des progrès très substantiels sur la voie de la coopération**, de l'échange d'information et de la mutualisation des moyens, au cours des dernières années, notamment sous l'effet bénéfique de la LOLF et de la création de la mission commune « Sécurité ».

- L'objectif consiste désormais à dépasser définitivement l'écueil inhérent au dualisme « policier » : **le risque de doublons**, de non-interopérabilité et de concurrence exacerbée.

- **La poursuite des ajustements territoriaux entre les forces de police et les unités de gendarmerie** est incontournable. Ces ajustements doivent, notamment, passer par le transfert en zone police de communes au caractère urbain avéré (aussi bien en termes de population que de type de délinquance) et, corrélativement, par le transfert en zone gendarmerie des zones isolées à plus faibles populations.

- **La stratégie d'achats groupés et les efforts de mutualisation ont, d'ores et déjà, permis de dégager des économies substantielles** au sein de la mission « Sécurité ».

- **Un nombre croissant d'actions de formation initiale et continue doivent être menées en commun** entre la police et la gendarmerie.

- L'émergence d'un **pôle unique de compétence « immobilier »** au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est souhaitable.

- De même, des économies d'échelle pourraient être obtenues en **réunissant l'ensemble des structures de police et de gendarmerie scientifique au sein d'un même pôle**.

- **Le mouvement de rationalisation du renseignement**, engagé avec la création de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), doit pouvoir se poursuivre par une unification véritablement aboutie de cette fonction, actuellement partagée entre la police et la gendarmerie nationales.

- Il est possible de s'interroger sur la nécessité de conserver deux forces d'intervention distinctes mais aux missions quasi identiques. **L'optimisation des crédits budgétaires et des moyens humains consentis n'imposerait-elle pas un rapprochement plus complet du RAID et du GIGN ?**

- Votre rapporteur spécial estime nécessaire de **poursuivre la réflexion autour d'un principe de spécialisation des deux forces** en fonction de périmètres de compétences distincts. Seul ce scénario lui paraît, en effet, susceptible de dégager des gains d'efficacité substantiels, ainsi que des économies d'emplois supplémentaires.

### III. LA RATIONALISATION DES MOYENS DES DEUX FORCES : DONNER LA PRIORITÉ À LA DISPARITION DES DOUBLONS

**Sur la voie de la coopération, de l'échange d'information et de la mutualisation des moyens, la police et la gendarmerie nationales ont accompli des progrès très substantiels au cours des dernières années, notamment sous l'effet bénéfique de la LOLF et de la création de la mission commune « Sécurité ». Votre rapporteur spécial tient à saluer ce rapprochement, dont les effets se font sentir tous les jours sur le terrain et qui se révèle particulièrement fructueux en termes d'efficacité accrue et d'économies de moyens.**

Le **rattachement** de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, marque une nouvelle étape dans ce processus. Il emporte un certain nombre de conséquences, dont il s'agit de prendre toute la mesure.

Il convient en effet de tirer désormais profit **de toutes les nouvelles possibilités de mutualisations** qu'il offre, toujours dans le but d'une plus grande efficacité du service rendu et de la réalisation d'économies de moyens.

L'objectif consiste à **dépasser l'écueil inhérent au dualisme « policier » : le risque de doublons, de non interopérabilité et de concurrence exacerbée.**

#### ***A. PARVENIR À UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DANS LA DISTRIBUTION DES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LE TERRITOIRE***

L'efficacité des forces de sécurité est largement conditionnée par leur répartition sur le terrain. A cet égard, on ne peut contester d'indéniables évolutions en faveur d'une plus grande rationalité dans la distribution des forces sur le territoire, mais **des progrès peuvent et doivent encore être accomplis.**

##### **1. Revoir les contours des zones de police et de gendarmerie**

La recherche d'une performance accrue en sécurité intérieure passe par la définition de **secteurs géographiques homogènes** confiés à la police et à la gendarmerie. Si des opérations de redéploiement entre les deux forces ont déjà été réalisées entre 2003 et 2006, ces redéploiements doivent se poursuivre.

###### *a) Une réponse coordonnée aux sollicitations de la population*

Le **décret n° 96-828 du 19 septembre 1996** relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police nationale et la

gendarmerie nationale fixe les secteurs de responsabilité des deux forces en matière de sécurité publique et détermine les conditions de coordination de l'emploi des forces mobiles.

Dans ce schéma, il revient aux préfets la responsabilité de la coordination des actions de la police et de la gendarmerie en matière de paix et de sécurité publiques. L'essentiel de **la réponse aux sollicitations de la population** et la garantie du maintien de l'autorité de l'Etat sont donc répartis ou coordonnés de manière globale.

*b) Les redéploiements opérés dans le cadre de la LOPSI 1*

Les redéploiements décidés dans le cadre de la LOPSI 1<sup>1</sup> ont eu pour objectifs d'établir **une plus grande cohérence** entre les dispositifs de la police et de la gendarmerie.

Au total, les opérations menées de 2003 à 2006 se sont traduites pour la gendarmerie par la reprise de **41 circonscriptions de sécurité publique (CSP)** et de 2 postes de police. Ces transferts ont concerné 106 communes et 630.192 habitants.

Parallèlement, le transfert de **218 communes**, représentant 847.555 habitants, a été conduit vers la zone police (soit un transfert net de 217.363 habitants en zone police).

Pour mener à bien cette réorganisation des forces de sécurité sur le territoire, **2.486 postes supplémentaires ont été affectés en zone police**, 1.544 postes ayant été dégagés des anciennes zones police et 942 nouveaux postes ayant été créés par la LOPSI 1.

*c) La nécessité de poursuivre ce mouvement d'adaptation*

**Les évolutions sociologiques et économiques des territoires** appellent aujourd'hui la mise en œuvre de nouvelles étapes de redéploiement pour continuer l'adaptation des secteurs de responsabilité de chaque force aux réalités des bassins de vie.

Il s'agit notamment de parvenir, au sein de chaque force, à ce que le premier niveau de commandement territorial atteigne **une taille critique** permettant une manœuvre opérationnelle garantissant la qualité de la réponse apportée aux attentes de la population.

Ainsi, la police nationale a-t-elle vocation à s'inscrire dans une **logique de police territoriale d'agglomération**, tandis que la gendarmerie nationale doit faire porter ses efforts en vue d'un meilleur **contrôle des flux** sur les territoires placés sous son autorité.

**La création d'une « police d'agglomération » à l'échelle de Paris et de sa petite couronne illustre cette logique.** Mais de nouvelles opérations

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

de redéploiement pourraient être conduites, en garantissant dans les zones concernées une qualité de l'offre de sécurité au moins équivalente, selon le mode d'organisation et de fonctionnement propre à chacune des deux forces.

En outre, par delà l'échange de territoires, la réflexion doit s'étendre à la mise en cohérence opérationnelle de **la responsabilité de certaines infrastructures** : axes autoroutiers, ports, aéroports, établissements pénitentiaires...

**Votre rapporteur spécial estime incontournable de poursuivre les ajustements territoriaux entre les forces de police et les unités de gendarmerie.** Ces ajustements doivent notamment passer par **le transfert en zone police de communes au caractère urbain avéré** (aussi bien en termes de population que de type de délinquance) et, corrélativement, par **le transfert en zone gendarmerie des zones isolées à plus faibles populations**. En effet, d'ici à 2012, la zone gendarmerie devrait, à périmètre constant, connaître une augmentation de 1,27 million d'habitants, tandis que la population en zone police devrait demeurer stable.

## **2. Les avancées prévues par la RGPP**

**Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP)** du 12 décembre 2007 a non seulement retenu le principe de placer la gendarmerie sous l'autorité organique et fonctionnelle du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, mais aussi de poursuivre le processus de redéploiement police / gendarmerie.

A partir du constat que « *l'utilisation et la répartition (des forces de sécurité) sur le territoire ne sont pas optimales* », il est ainsi prévu d'adapter, **à l'horizon 2012**, les zones respectives d'intervention de la police et de la gendarmerie. L'idée directrice consiste à permettre à la police d'exercer ses compétences sur des ensembles urbains plus vastes et cohérents, et de réserver les autres espaces à la gendarmerie. Ainsi, un groupe de travail conjoint police / gendarmerie a-t-il été constitué et travaille-t-il sur des ajustements territoriaux.

Alors que les précédents redéploiements avaient été principalement guidés par l'ambition de mettre un terme à des « anachronismes territoriaux », il s'agit désormais d'obtenir **une plus grande convergence entre la police et la gendarmerie**. Dans cette optique, la priorité doit être donnée à l'intégration en zone police des communes formant le prolongement naturel d'agglomérations plus importantes et appartenant à un même bassin urbain. A l'inverse, dès lors que cette condition n'est plus remplie et que la typologie de la délinquance ne correspond plus aux modes d'organisation et de fonctionnement de la police nationale, la question du transfert de certains territoires en zone gendarmerie doit être posée.

L'objectif est de parvenir à une homogénéisation accrue des zones de compétence respectives. Cette homogénéisation représente le meilleur gage de

gains de mutualisation futurs, *via la prise en charge d'une population et d'une criminalité globalement plus importantes à moyens constants*, conformément à la dynamique proposée par la RGPP en matière de rationalisation et d'optimisation du potentiel opérationnel des forces de sécurité.

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial rappelle que ces nouveaux ajustements territoriaux devront, naturellement, tenir compte des **contraintes liées à la réaffectation des personnels et au parc immobilier existant**.

### ***B. ALLÉGER LES STRUCTURES D'ADMINISTRATION CENTRALE***

Le rapprochement entre la police et la gendarmerie doit, également, trouver **une traduction concrète** dans les structures et les effectifs de l'administration centrale.

En particulier, votre rapporteur spécial considère que la gestion des ressources humaines des deux forces doit pouvoir faire l'objet sur certains thèmes très précis, tels que **l'organisation des concours** pour les personnels civils et militaires, de procédures communes et, donc, d'allègements structurels.

#### **L'organisation des concours d'entrée au sein de la police et de la gendarmerie nationales**

**Pour la police**, l'organisation des concours relève de la « cellule psychologie appliquée » (CPA) de la sous-direction des enseignements (SDE) de la direction de la formation de la police nationale (DFPN). Cette cellule s'appuie sur un effectif de **3 ETPT**.

La logistique des concours est prise en charge par la direction de l'administration de la police nationale (DAPN). Cette fonction représente **50 ETPT**, répartis sur les sites de Nélaton à Paris (3 ETPT) et de Clermont-Ferrand (47 ETPT).

Les jurys et les corrections sont assurés pour l'essentiel par des personnels volontaires des différentes directions de la police nationale, et dans une moindre mesure d'autres administrations (jurys).

**Pour la gendarmerie**, l'organisation générale des concours au plan national ainsi que la mise en œuvre des différentes sessions d'examen et de concours organisés à l'échelon national, sont à la charge du bureau des concours et examens de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

Comptant **8 ETPT**, ce bureau est en cours de fusion avec celui du recrutement qui a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de recrutement du personnel militaire de la gendarmerie.

**Relevant le déséquilibre marqué entre les effectifs mobilisés sur cette mission d'organisation des concours s'agissant de la police (53 ETPT au total) et de la gendarmerie (8 ETPT au total), votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le caractère exhaustif du recensement des emplois communiqué par la DGGN.**

*Source : direction générale de la police nationale (DGPN) et direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)*

### **C. MUTUALISER LES FONCTIONS SUPPORT**

La mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie constitue l'un des axes prioritaires de votre rapporteur spécial depuis la création de la mission « Sécurité »<sup>1</sup>.

Cette mutualisation s'est, d'ores et déjà, inscrite dans des réalisations concrètes telles que les **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 toutes les formes de délinquance et l'économie souterraine générée par des activités délictueuses ou criminelles<sup>4</sup>.

De même, du point de vue **logistique**, la mise en commun de moyens 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.

Ainsi, **en 2009, plusieurs marchés publics** visant à l'acquisition de matériels communs, notamment en matière d'armement, ont été signés : lanceurs de balles de défense de 40 mm, viseurs holographiques pour lanceurs de 40 mm, cartouches calibre 9 mm COP, cartouches calibre 9 mm BO, casques pare-balles, boucliers pour le maintien de l'ordre, jambières de protection. Les tests multi-drogues salivaires font également l'objet d'un marché commun en cours.

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple, rapport spécial n° 91 (2007-2008) - tome III - annexe 28 : « Sécurité ».

<sup>2</sup> 404 fonctionnaires et militaires y travaillent à plein temps et peuvent bénéficier du concours de 2.366 personnes-ressources venant de la police, de la gendarmerie, des douanes, des services fiscaux, des directions départementales du travail et de l'emploi, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que des services vétérinaires.

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

<sup>4</sup> En métropole, il existe actuellement 34 GIR, dont 21 ont une compétence calquée sur le ressort d'une région administrative et 8 sont attachés à la région Ile-de-France avec une compétence départementale. Par ailleurs, 4 GIR ont été créés récemment outre-mer (le GIR de Guyane rattaché à la section de recherches de Cayenne a été installé dès septembre 2006) : en Guadeloupe, à la Réunion, à la Martinique et à Mayotte. Le 2 juin 2009, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a agréé la création du GIR de Polynésie française qui sera rattaché à la DGGN. Une réflexion est également engagée sur la création d'un septième GIR ultramarin en Nouvelle-Calédonie, rattaché à la gendarmerie nationale.

### **Les économies réalisées grâce à la politique d'achats groupés et à la mutualisation**

La stratégie d'achats groupés et les efforts de mutualisation sont **susceptibles de dégager des économies substantielles au sein de la mission « Sécurité »**. A cet égard, on peut citer les exemples les plus récents suivants.

S'agissant du pistolet automatique SIG-SAUER SP2022, la mutualisation doit permettre une économie estimée à **130 millions d'euros** pour la police nationale.

L'arrivée à échéance en 2009 des marchés d'approvisionnement en véhicules spécifiques a conduit à relancer une procédure commune d'acquisition de véhicules de patrouille. A volume de commandes égal, cette procédure commune devrait déboucher sur une économie de **plus de 1,5 million d'euros**, étalée sur la durée du marché (soit 3 ans).

Par ailleurs, 7 sites de maintenance automobile devraient être mutualisés avant la fin de l'année 2012, après des travaux d'aménagement préalables. En particulier, une opération de mutualisation de l'atelier de la police nationale d'Oissel (Seine – Maritime) sera menée, en 2010, moyennant un investissement de 0,5 million d'euros. Ce partage de l'atelier conduira la gendarmerie à retirer un projet de création de centre de soutien renforcé dans cette zone estimé à **13 millions d'euros**.

Il convient, en outre, de souligner que toutes ces actions permettent de **libérer des emprises foncières** et / ou de proposer une solution de maintenance de proximité qui évite une externalisation coûteuse et des déplacements. Ainsi, la liquidation d'actifs immobilier restant sans emploi au terme des actions ciblées est évaluée à **6 millions d'euros**. De même, il est escompté une économie de **0,247 million d'euros par an** correspondant au montant des loyers des baux de location à résilier.

Si elles concernent pour l'essentiel les rapports entre la police et la gendarmerie, les notions de mutualisation et d'achats groupés ne sont toutefois pas limitées à ces deux seules entités. En effet, sont également concernées **les douanes, l'administration pénitentiaire et, parfois, la Préfecture de police de Paris ainsi que la sécurité civile**.

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

**Votre rapporteur spécial estime que cette mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie doit être encouragée chaque fois qu'elle est possible.**

#### ***D. RATIONALISER LE DISPOSITIF DE FORMATION***

La formation représente un volet essentiel afin de garantir le niveau de qualité et d'efficacité des personnels de la police et de la gendarmerie. A cet égard, **votre rapporteur spécial juge nécessaire une rationalisation de la politique de formation existante**, en conformité avec l'esprit du rapprochement des deux forces.

Il observe que, au sein de la DGPN, cette fonction occupe 2.970 ETPT, dont **225 ETPT en administration centrale**. Il regrette d'ailleurs de ne pas pouvoir disposer d'une information aussi précise concernant la DGGN.

Votre rapporteur spécial estime indispensable de **mutualiser certaines formations techniques (cynophilie, motocyclisme, maintien de l'ordre en milieu urbain)**. De tels rapprochements doivent permettre non seulement de forger une culture et une identité communes, mais aussi d'améliorer le rendement des centres de formation en question.

#### **Les avancées dans le domaine des formations communes**

La mutualisation de la formation continue des **instructeurs de secourisme** pour les policiers et les gendarmes est effective depuis la signature d'un protocole entre la DGPN et la DGGN, le 20 janvier 2009.

Des **supports pédagogiques communs**, notamment en matière de formation d'officiers de police judiciaire, sont actuellement en cours d'élaboration au sein de l'institut national de la formation (INF) à Clermont-Ferrand.

Une démarche de mise en œuvre de formations communes des **personnels de soutien** est également engagée dans le cadre de la fusion des corps administratifs de catégorie B et C du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Un projet de mutualisation des **formations pour les motocyclistes** est en cours d'élaboration. Il s'agirait de regrouper sur un site commun, éventuellement l'actuel centre de formation motocycliste de la gendarmerie à Fontainebleau, l'ensemble des formations de police et de gendarmerie qui sont dispensées dans cette spécialité.

Afin de développer des **formations au management** communes, des contacts ont été pris par la gendarmerie auprès de la cellule technique nationale du management de la police nationale. De même, le centre de formation des formateurs de l'INF doit accueillir des formateurs des écoles de gendarmerie.

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

Par ailleurs, votre rapporteur spécial considère nécessaire de **revoir le dispositif de formation initiale pour l'adapter aux variations de flux d'élèves à court terme**. En effet, la réduction des effectifs au sein des programmes « Police nationale »<sup>1</sup> et « Gendarmerie nationale »<sup>2</sup> ne peut rester sans conséquence sur le dimensionnement du cadre d'accueil et de formation des recrues. Une forte diminution du flux d'entrées, liée au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite d'ici à la fin de l'année 2011, est en effet prévisible. Ce redimensionnement ne devra, toutefois, pas hypothéquer l'avenir et tenir compte d'une éventuelle reprise du flux à compter de 2012.

Dans cette perspective, **quatre écoles de formation initiale de sous-officiers et / ou de gendarmes adjoints volontaires ont été fermées, le 1<sup>er</sup> septembre 2009**, à Montargis, Libourne, Châtellerauld et au Mans.

<sup>1</sup> Cf. *infra* Partie IV-B.

<sup>2</sup> Cf. *infra* Partie V-B.

Ces fermetures ont permis d'optimiser la formation initiale sur un nombre plus réduit de sites et **480 ETPT** correspondant à l'encadrement des élèves ont été supprimés à la suite de cette décision.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial se félicite que, dans le cadre de la formation initiale, différents **stages communs** soient 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.

**Il juge, en outre, nécessaire qu'un nombre croissant d'actions de formation initiale et continue soient menées en commun entre la police et la gendarmerie.**

### ***E. INTÉGRER LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA MISSION***

La fonction immobilière remplit une mission essentielle, tant pour la police que pour la gendarmerie. **L'entretien** de l'existant comme **la construction de nouvelles casernes ou de nouveaux commissariats** représentent des enjeux prioritaires pour les deux forces, afin de préserver leur caractère opérationnel et de maintenir à un niveau satisfaisant le moral des personnels en répondant à leurs besoins.

A ce titre, **votre rapporteur spécial estime incontournable d'aller vers une mutualisation croissante de la fonction immobilière entre la police et la gendarmerie, à commencer dans le domaine de la maintenance des bâtiments.** La passation de marchés communs devrait, en effet, pouvoir déboucher sur des économies d'échelle substantielles.

Actuellement, la fonction immobilière occupe **30 ETPT** dans les directions centrales de la police nationale et **68 ETPT** au sein de la DGGN.

Aussi votre rapporteur spécial remarque-t-il avec satisfaction que, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2009, la sous-direction de l'infrastructure (SDI) de la DGGN a engagé **une réorganisation** en vue de l'intégration d'une partie des effectifs de la direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) de la DGPN<sup>1</sup>.

Sous cette nouvelle configuration, la DEPAFI, gestionnaire des crédits, sera chargée de la conduite des opérations, tandis que la DGGN, restera responsable de la politique immobilière de la gendarmerie et de la programmation des opérations.

**Votre rapporteur spécial estime que cette étape doit avoir *in fine* pour objectif l'émergence d'un pôle unique de compétence « immobilier »** au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Un tel pôle permettrait de développer l'expertise immobilière au sein du ministère, de faciliter les retours sur expérience et d'affiner le montage des cahiers des charges des projets, tout en optimisant les montages financiers.

---

<sup>1</sup> Une trentaine de personnes seront affectées à la SDI.

## **F. AMÉLIORER LE TRAVAIL COLLABORATIF SUR LES FICHIERS**

Entre la police et la gendarmerie, **la mutualisation des fichiers**, facteur d'efficacité essentiel dans la coordination des deux forces, doit absolument être encouragée.

Déjà, **des avancées tangibles** ont été enregistrées. Ainsi, de nombreux fichiers sont désormais mutualisés ou communs aux deux forces : le FNAED, le FNAEG, la base TREIMA (thésaurus de recherche électronique d'imagerie en matière artistique) relative aux objets d'art volés, le fichier national de la fausse monnaie, le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier des véhicules volés (FVV), le système de traitement uniformisé des produits stupéfiants (STUPS), le système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes (SALVAC) ou encore la base de la cellule de traitement des images de véhicules volés.

### **L'exemple du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)**

Dans le cadre de la montée en puissance du FNAEG, la mise en commun des moyens s'est concrétisée par **une répartition des tâches** entre la police et la gendarmerie nationales.

**La police nationale** assure la gestion du traitement automatisé à Ecully, où deux sous-officiers de gendarmerie ont été affectés.

**La gendarmerie nationale** assure la conservation des scellés avec le service central de préservation des prélèvements biologiques (SCPPB), implanté depuis le 1<sup>er</sup> février 2006 dans des locaux adaptés à Pontoise.

Il existe désormais **deux chaînes de génotypage** permettant de faire procéder à des analyses des « profils individus » par des laboratoires publics. L'une se trouve à Ecully, l'unité automatisée de génotypage (UAG), l'autre au service central d'analyse génétique de la gendarmerie (SCAGEND) de Pontoise. Leurs capacités respectives, 125.000 pour l'UAG et 60.000 pour le SCAGEND sont, toutefois, insuffisantes au regard des besoins. De ce fait, la passation d'un marché public pour faire face à la montée en puissance du FNAEG est désormais nécessaire.

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

Cette démarche a connu une nouvelle étape en 2006 avec le lancement du projet **Ariane** (application de rapprochement, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs). Intégrant les informations précédemment contenues dans les systèmes JUDEX et STIC, ce projet a pour objet la **mutualisation des actuels fichiers de renseignements judiciaires de la gendarmerie nationale (JUDEX) et de la police nationale (STIC)**.

De même, les actuels fichiers des objets signalés (FOS pour la gendarmerie et son équivalent STIC-Objets pour la police) ainsi que le FVV sont en cours de refonte et seront **remplacés en 2010 par le fichier des objets et véhicules signalés (FOVES)**. FOVES désignera donc le système

informatique permettant aux agents des forces de l'ordre de contrôler certaines catégories d'objet afin de savoir si l'objet contrôlé a été volé, perdu ou mis sous surveillance.

Par ailleurs, **le fichier des personnes signalées (FPS)** remplacera en 2012 le FPR, également rénové en commun.

La démarche de mutualisation préconisée par la RGPP a conduit à envisager plus systématiquement l'élaboration en commun de l'ensemble des nouveaux projets. Ainsi, il a été procédé à la création d'**une plate-forme centrale de signalement des sites internet illicites** au sein de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Cette structure se compose à parité de policiers et de gendarmes et est pleinement opérationnelle depuis la fin du deuxième semestre de l'année 2008.

Par l'arrêté NOR : IOCC0900775A du 30 mars 2009, **le centre national d'analyse des images pédopornographiques (CNAIP)** est rattaché au service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) de la gendarmerie nationale. Il fonctionne avec des militaires de la gendarmerie, mais des fonctionnaires de la police devraient prochainement le rejoindre. Cette structure permet de centraliser et d'analyser, au profit de tous les services enquêteurs, l'ensemble des images à caractère pédopornographique issues des fichiers photos et vidéos saisis ou interceptés sur internet.

Enfin, des **logiciels développés par la gendarmerie nationale** sont mis à disposition de la police nationale. L'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN) a ainsi élaboré plusieurs logiciels destinés à la lutte contre certains faits criminels liés à l'utilisation des moyens informatiques. Deux logiciels (MARINA et SIMANALYST), respectivement destinés à faciliter les **perquisitions effectuées sur les ordinateurs** des personnes mises en cause dans des affaires de pédopornographie et à **exploiter les cartes SIM des téléphones portables**, ont été mis à la disposition de la DGPN sur la base de conventions.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de la DGPN et de la DGGN, les effectifs dédiés aux développements et à la maintenance informatique s'élèvent à **587 ETPT** dans la police et **559 ETPT** dans la gendarmerie<sup>1</sup>.

#### ***G. PROGRESSER DANS L'INTEROPÉRABILITÉ DES RÉSEAUX DE RADIOCOMMUNICATION***

L'interopérabilité des réseaux de radiocommunication est une condition nécessaire à l'efficacité des forces de sécurité. Or, **pendant trop**

---

<sup>1</sup> Dans ce dernier effectif, il n'a toutefois pas été possible de distinguer précisément les personnels affectés à l'informatique et ceux affectés aux télécommunications.

**longtemps, cette interopérabilité n'a pas été assurée, ou a été assurée de manière insuffisante.** Si des progrès substantiels ont été réalisés, l'effort doit toutefois être maintenu, si ce n'est renforcé.

## **1. Les réseaux Acropol et Rubis**

La gendarmerie a **renouvelé le réseau de la gendarmerie mobile et des sections de recherches.** Ce réseau, appelé Corail NG, utilise la même norme que Rubis, le réseau général de la gendarmerie.

Corail NG présente la particularité d'être **intégré au réseau Acropol** de la police nationale **sur la région parisienne**, permettant ainsi une interopérabilité totale entre les escadrons de gendarmerie mobile et les forces de la police nationale en Ile-de-France. A cet effet, c'est l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) qui est utilisée.

Par ailleurs, la gendarmerie mobile et les sections de recherches disposent dorénavant de moyens leur permettant d'être **interopérables avec les services de la police nationale**, ainsi qu'avec la gendarmerie des transports aériens, sur les plates-formes aéroportuaires parisiennes.

En outre, **d'importantes synergies** sont possibles entre Corail NG et Rubis, tant en matière de maintenance que de formation. En effet, la quasi totalité du parc de terminaux radio de la gendarmerie est désormais composée de matériels de conception et de technologie similaires.

Les centres opérationnels et de renseignement de la gendarmerie (CORG) sont, pour leur part, dotés de deux stations Corail NG qui leur permettent de communiquer avec les centres d'information et de commandement (CIC) de la police nationale et **les centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) disposant du réseau Antares.**

Enfin, concernant **Acropol, le réseau de radiocommunication numérique de la police nationale devrait s'ouvrir à d'autres acteurs de la sécurité** (douanes, administration pénitentiaire, services départementaux d'incendie et de secours, service d'aide médicale urgente et certaines unités de l'armée) avec la mise en place de la structure commune INPT.

## **2. Le développement de nouvelles solutions d'interopérabilité**

Les solutions d'interopérabilité actuellement mises en œuvre comprennent :

- le prêt de terminaux entre administrations ;
- l'utilisation de **valises d'interopérabilité**, disponibles dans chaque groupement de gendarmerie départementale, ainsi que dans les GIR, dans certains pelotons d'intervention et au sein du groupement d'intervention de la

gendarmerie nationale (GIGN), permettant de converser avec toutes les administrations disposant de moyens radioélectriques ;

- l'utilisation de **relais portables tactiques** et de micro-relais permettant d'établir des conditions d'interopérabilité de circonstance ;

- l'intégration des moyens radioélectriques de la gendarmerie dans la salle de commandement de la préfecture de police de Paris ;

- l'existence d'une passerelle sécurisée d'appels individuels entre les autorités de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

En outre, **deux mesures** essentielles peuvent concourir à l'amélioration de l'interopérabilité entre les réseaux Rubis et Acropol dans les années à venir.

En premier lieu, **une nouvelle génération de terminaux Rubis**, utilisant les mêmes fréquences qu'Acropol, est en cours de développement.

En second lieu, les perspectives d'interopérabilité seront encore améliorées (sur la période 2010-2015) avec **la modernisation du réseau Rubis**, en utilisant le protocole « internet », afin de faciliter le fonctionnement des terminaux de la gendarmerie dans les bandes de fréquences utilisées par Acropol.

Au-delà de ces progrès, **votre rapporteur spécial s'interroge, toutefois, sur la possibilité de voir enfin la police et la gendarmerie travailler sur un même et unique réseau.**

#### ***H. CRÉER UN PÔLE UNIQUE DE POLICE ET DE GENDARMERIE SCIENTIFIQUE***

##### **1. L'institut national de police scientifique (INPS) : un budget de 9,9 millions d'euros**

**L'institut national de police scientifique (INPS)**, créé par l'article 58 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, a permis un regroupement souhaitable des activités de police scientifique. Ce regroupement concerne les laboratoires de police scientifique (LPS) de Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse, ainsi que le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police de Paris.

Etablissement public administratif, l'INPS est doté, en 2009, d'un budget prévisionnel de **9,9 millions d'euros** (10,5 millions d'euros en 2008) et s'appuiera, en 2010, sur un effectif renforcé de **667 ETPT** (contre 613 ETPT en 2009). Il recevra notamment, en 2010, une subvention pour charges de service public de 8,1 millions d'euros (stable par rapport à 2009), en provenance de l'action n° 5 « *Missions de police judiciaire et concours à la justice* » du programme « Police nationale ».

La création de l'INPS a permis de régler les problèmes juridiques et financiers engendrés par **la réalisation d'expertises judiciaires** par des fonctionnaires utilisant les moyens humains et matériels de l'Etat. Désormais, l'INPS, personne morale, peut, comme le font les experts privés, facturer à la justice les expertises qui lui sont confiées en matière pénale.

## **2. L'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN) : une activité croissante**

Aujourd'hui, six laboratoires de police nationale coexistent avec un laboratoire de gendarmerie nationale. Ce dernier est situé à Rosny-sous-Bois et correspond à **l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN)**.

L'IRCGN dispose d'un plateau technique pluridisciplinaire unique en France et a pour vocation de **répondre aux besoins de la gendarmerie nationale et de la justice en matière de criminalistique**. A ce titre, il a pour mission de participer, dans ce domaine, à l'établissement de la preuve des infractions pénales constatées par les officiers de police judiciaire (OPJ) de la gendarmerie, comme de la police nationale, et d'apporter son concours par une assistance technique aux unités ou par sa contribution à la formation des enquêteurs dans la matière considérée.

Composé majoritairement d'experts, l'institut effectue des examens techniques à la demande des OPJ ou des magistrats et des expertises à la demande exclusive des magistrats.

L'IRCGN couvre l'ensemble des domaines de la criminalistique et notamment **la recherche ADN, la biologie, la balistique, la cybercriminalité, l'accidentologie, la fraude documentaire, la toxicologie**. Les sollicitations concernant certains domaines sont de plus en plus nombreuses depuis la création du FNAEG et la montée en puissance des départements « informatique - électronique », « anthropologie, thanatologie, odontologie » (révélation de traces de sang), « documents », « environnement, incendies et explosifs » et « microanalyse ».

Il poursuit également dans tous les domaines de la criminalistique les **recherches** rendues nécessaires par le développement des techniques d'investigation criminelle.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2009, l'effectif de l'IRCGN est de **249 personnels**, dont 72 officiers.

Au regard de l'architecture actuelle du dispositif de police scientifique et technique, **votre rapporteur spécial considère que des économies d'échelle pourraient être obtenues en réunissant l'ensemble des structures de police et de gendarmerie scientifique au sein d'un même pôle**.

## ***I. UNIFIER LE RENSEIGNEMENT***

### **1. La récente réforme du renseignement intérieur : la création de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)**

Le renseignement intérieur connaît, depuis 2008, une profonde mutation de ses structures. Sa réforme vise à **renforcer la cohérence et l'efficacité du dispositif de renseignement et de détection précoce des menaces**, en regroupant les moyens et en adaptant les méthodes aux nouvelles menaces.

Le renseignement intérieur s'incarne désormais dans une direction unique, la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), créée le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et issue de **la fusion de la direction de la surveillance du territoire (DST) et des unités de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG)** chargées de missions intéressant directement la sécurité nationale. La surveillance des établissements de jeux et des champs de courses, qu'assurait auparavant la DCRG, relève désormais d'un service central des courses et des jeux, rattaché à la DCPJ.

Une nouvelle filière, dite de **l'« information générale »**, a ainsi été mise en place au sein de la sécurité publique pour prendre en charge les missions des anciens renseignements généraux qui ne renvoyaient pas au renseignement. Cette mission d'information générale recouvre la prévision, la centralisation et l'analyse des renseignements nécessaires à l'information du préfet et du Gouvernement dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi qu'en matière de phénomènes urbains violents et dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public. La prise en charge de l'information générale par la sécurité publique a donné lieu à la création, à l'échelon central, d'une sous-direction de l'information générale au sein de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), et, dans chaque direction départementale de la sécurité publique (DDSP), d'un service départemental de l'information générale (SDIG). La DCSP a été réorganisée à cette occasion.

**A Paris**, la mission d'information générale est assurée par la direction du renseignement de la préfecture de police, qui réalise également la synthèse des informations communiquées par les SDIG des DDSP d'Ile-de-France.

### **La direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DR-PP)**

Ayant succédé à la direction des renseignements généraux de la préfecture de police (RG-PP), la DR-PP remplit aujourd'hui **trois missions** :

- **l'information générale** : la nouvelle direction a, dans ce domaine, les compétences pour concourir aux responsabilités du préfet de police en matière d'ordre public dans la capitale et de protection des institutions républicaines et des représentations diplomatiques. Elle a été désignée comme le service de la préfecture de police qui exercerait en Ile-de-France les missions régionales et zonales d'information générale, c'est-à-dire la centralisation et la synthèse des informations destinées à faire l'objet d'une consolidation nationale. A ce titre, la nouvelle direction est, à l'instar de l'ancienne RG-PP, **chargée d'animer et de coordonner les services départementaux d'information générale de la zone et de la région Ile-de-France**, pour les deux types de mission d'information générale (d'une part, l'ordre public dans la capitale, où la majorité des manifestants résident en banlieue, et, d'autre part, le recueil de l'information dans les domaines institutionnel, économique et social ainsi qu'en matière de phénomènes urbains violents) ;

- **le renseignement intérieur** : dans ce cadre la nouvelle direction concourt à l'activité de la DCRI. Elle intervient dans les départements d'Ile-de-France, **en liaison avec les services centraux ou territoriaux de la DCRI**. Cette dernière la rend destinataire des informations nécessaires à son activité ;

- **la lutte contre l'immigration irrégulière** : la DR-PP reprend les missions exercées par la RG-PP dans ce domaine à Paris et dans **les trois départements de la petite couronne**, où le taux de présence étrangère est le double de celui du territoire national.

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

## **2. Les premiers résultats encourageants de la DCRI**

Le regroupement des moyens ainsi opéré a affecté à la DCRI près de **3.300 agents**, contre 1.800 agents auparavant à la DST, et débouche sur un **maillage territorial particulièrement fin**.

La création de la DCRI a permis d'**accroître l'efficacité du dispositif** du renseignement. A titre d'exemple, et dans le seul champ du contre-terrorisme, les résultats enregistrés depuis un peu plus d'un an témoignent de la pertinence de la réorganisation : 36 personnes liées à des réseaux islamistes ont été interpellées, plusieurs leaders du mouvement ETA ont été arrêtés, l'auteur présumé de l'attentat de la rue Copernic a été identifié et a fait l'objet d'un mandat d'arrêt international.

La fusion des services de renseignement a, en outre, permis d'initier une **rationalisation du dispositif**. Ainsi, 30 services départementaux ou antennes de la DCRI seront fermés, après analyse de l'activité déployée, d'ici à la fin de l'année 2009, et 23 départements désormais dépourvus d'implantation de la DCRI seront couverts par un service renforcé d'un département limitrophe.

Ces opérations permettront **une économie de 112 ETPT en 2009.**

### **3. Le rôle de la gendarmerie en matière de renseignement**

La gendarmerie nationale dispose, en matière de renseignement et d'information, d'une compétence générale rappelée dans l'encadré ci-dessous.

#### **Les fondements législatifs de la compétence de la gendarmerie dans le domaine du renseignement et de l'information**

**La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité** prévoit une compétence générale pour la gendarmerie en matière de renseignement et d'information. Cette loi précise en effet que « *la police nationale et la gendarmerie nationale sont investies (...) des trois missions suivantes : la mission de sécurité et de paix publiques ; la mission de police judiciaire ; la mission de renseignement et d'information* ». Cette dernière mission a pour objet « *d'assurer l'information des autorités gouvernementales, de déceler et de prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions et aux intérêts fondamentaux de la Nation ou à la souveraineté nationale* ».

Cette compétence participe de la mission globale de la gendarmerie, telle qu'elle est définie par **l'article L.3211-2 du code de la défense** : « *la gendarmerie a pour mission de veiller à la sûreté publique et d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois* ».

Enfin, **la loi précitée du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale** dispose dans son article 1<sup>er</sup> qu' « *elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations* ».

**La gendarmerie nationale fonctionne selon un modèle d'organisation intégrée** et ne s'est donc pas dotée de directions centrales pour suivre chacune de ses missions majeures. Cependant, au fil du temps et de façon accélérée depuis une vingtaine d'années, elle a cherché à spécialiser certains militaires, certaines unités ou certaines structures, dans le but d'améliorer encore sa performance dans le domaine du renseignement.

Ainsi, **au niveau national**, l'information et le renseignement sont partagés entre **trois acteurs** : le centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie (CROGEND), le bureau du renseignement de la sous-direction de la défense et de l'ordre public, et la sous-direction de la police judiciaire (bureaux de la lutte antiterroriste).

En particulier, pour répondre aux spécificités du dispositif de lutte anti-terroriste français qui allie la centralisation judiciaire du contentieux terroriste et l'approche préventive et répressive, la DGGN dispose donc, depuis le 10 août 2003, d'un **bureau de la lutte anti-terroriste (BLAT)**. Service central spécialisé de la gendarmerie, le BLAT est chargé d'analyser, d'élaborer et de diffuser le renseignement aux autorités ayant à en connaître,

ainsi que de coordonner et d'animer l'action des unités dans la lutte anti-terroriste.

La DGGN s'appuie, en outre, sur des acteurs techniques comme le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) ou l'IRCGN.

**Au niveau départemental**, les commandants de groupements de gendarmerie départementale s'appuient sur deux officiers spécialisés, l'un en matière de renseignement d'ordre public et de défense (**92 personnels**), l'autre dans le domaine de la police judiciaire (85 personnels). Cette organisation vise à permettre une meilleure information des préfets et des autorités gouvernementales.

**Toutefois, votre rapporteur spécial considère que le mouvement de rationalisation du renseignement, engagé avec la création de la DCRI, doit pouvoir se poursuivre par une unification véritablement aboutie de cette fonction, actuellement partagée entre la police et la gendarmerie nationales. Cette rationalisation se révèle en effet porteuse de gains en efficacité et en emplois.**

#### ***J. LE GIGN ET LE RAID : DES STRUCTURES D'ÉLITE, MAIS REDONDANTES***

**Les forces de sécurité s'appuient aujourd'hui sur des unités d'intervention de très haut niveau et qui ont su faire, à maintes reprises, la démonstration de leur efficacité, de leur maîtrise technique et de leur sang froid. Votre rapporteur spécial tient ici à saluer le courage et la qualité de ces unités.**

Pour autant, dans ce domaine également, **le dualisme « policier » et ses conséquences méritent d'être réévalués au regard de la coexistence de deux piliers distincts** : l'unité d'élite de la police nationale - Recherche Assistance Intervention Dissuasion (RAID) et le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN). En effet, **cette coexistence ne garantit pas une utilisation optimale des crédits budgétaires ouverts.**

#### **1. Le RAID, un regroupement de plusieurs unités opérationnelles**

Composé de **plus de 420 fonctionnaires** sous commandement du chef du **RAID**, le dispositif d'intervention de la police nationale regroupe les 9 groupements d'interventions de la police nationale (GIPN) régionaux, la brigade de recherche et d'intervention (BRI), la brigade anti-commando (BAC) parisienne et la structure du RAID lui-même.

Rattaché au DGPN, ce dispositif s'articule autour de **deux niveaux** :

- le niveau primo-intervenant et régional, géré exclusivement par les GIPN et renforcé en cas de besoin par le RAID. Ce dispositif est réactif, économe et permet de gérer les crises mineures ;

- le niveau national, *via* le regroupement de toutes les unités en cas de crises majeures sous commandement du RAID.

## **2. Le GIGN, un dispositif articulé autour de quatre « forces »**

Le GIGN, quant à lui, a connu une profonde réorganisation en septembre 2007 pour pouvoir faire face, en tout temps et en tous lieux, en France comme à l'étranger, à des situations ou des missions supposant l'engagement d'hommes, de moyens ou de techniques hautement spécialisés, dans la lutte contre le terrorisme et contre le grand banditisme.

Projetable, le GIGN peut agir seul ou être intégré à des dispositifs impliquant des interactions avec des formations ou des unités de la police nationale ou des armées, voire avec des unités de même type de pays étrangers.

**Quatre « forces »** (Intervention, Sécurité et protection, Observation et recherche, Appui opérationnel) susceptibles de s'appuyer ou de se renforcer mutuellement regroupent les savoir-faire existants.

Au total, le GIGN dispose d'un effectif de **378 militaires** qui permet d'envisager la réalisation d'un large champ de missions.

## **3. La superposition des missions du RAID et du GIGN**

**D'ores et déjà, des progrès ont été accomplis dans le sens d'une meilleure mutualisation du RAID et du GIGN.**

Ainsi, la récente mise en place d'une **formation à l'intervention commune** entre le RAID et les GIPN permet de renforcer la coopération des unités sur des crises de toutes natures.

Par ailleurs, sur instructions de la DGPN et de la DGGN, le RAID et le GIGN **se rapprochent pour gérer les crises majeures** et tenter de trouver des pistes de convergence sans remettre en cause le principe de la compétence territoriale respective. Ce rapprochement des deux unités vise notamment à favoriser la gestion des crises majeures, telles qu'une prise d'otage massive par exemple.

Il permet également de **développer les échanges techniques**, d'améliorer la cohérence des actions de formations réalisées au profit de groupes d'interventions étrangers, de mutualiser certains moyens de projection et de procéder à des actions de recherches et de développement communes en vue de l'acquisition de nouveaux matériels par le RAID et le GIGN.

**Votre rapporteur spécial s'interroge cependant sur la nécessité de conserver ainsi deux forces d'intervention distinctes mais aux missions quasi identiques. L'optimisation des crédits budgétaires et des moyens humains consentis n'imposerait-elle pas un rapprochement plus complet du RAID et du GIGN ?**

***K. QUEL SCÉNARIO D'AVENIR POUR LA POLICE ET LA GENDARMERIE ?***

**La police et la gendarmerie n'en ont pas fini avec leur processus de mutation.** En aucun cas, aujourd'hui, elles ne peuvent rester au milieu du gué. Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ne constitue qu'une étape sur la voie de la rationalisation des moyens dédiés aux forces de sécurité.

Certes, le chemin est étroit entre **la préservation de la complémentarité** de la police et de la gendarmerie, **le respect de leurs identités** et **l'optimisation de leurs moyens**. Toutefois, ainsi que votre rapporteur spécial vient de le démontrer, de nouvelles avancées sont attendues. Il en va de l'efficacité opérationnelle des deux forces, évaluée de manière pragmatique.

Déjà, le processus de redéploiement entre la police et la gendarmerie fait l'objet d'**une orientation clairement identifiée dans le cadre de la RGPP**. Ainsi, le schéma d'implantation des unités doit suivre trois axes de réforme :

- la poursuite du désengagement de la gendarmerie des grandes plaques urbaines « tenues » par la police, *via* des suppressions d'unités ou des ajustements d'effectifs ;

- la réorganisation du maillage des brigades spécialisées en police judiciaire, en tenant compte des évolutions de la carte judiciaire et des charges d'enquêtes ;

- l'ajustement et la redistribution des effectifs des unités territoriales dans les zones dévolues à la gendarmerie.

Après une première vague de redéploiement menée de 2003 à 2006, la gendarmerie doit poursuivre cette action dans le contexte de mise en place de la « **police d'agglomération** ». Parallèlement, le concept de « **police des territoires** » se fait jour, au profit des zones dont la gendarmerie a la charge.

Au-delà, **votre rapporteur spécial estime nécessaire de poursuivre la réflexion autour d'un principe de spécialisation des deux forces en fonction de périmètres de compétences distincts. Seul ce scénario lui paraît, en effet, susceptible de dégager des gains d'efficacité substantiels, ainsi que des économies d'emplois supplémentaires.**

**Aussi sera-t-il particulièrement attentif, dans les mois à venir, à cette évolution nécessaire de la police et de la gendarmerie nationales.**

Votre rapporteur spécial tient, enfin, à souligner que **l'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité**. Il rappelle que la LOLF rend nécessaire **une meilleure sécurité au meilleur coût**.

C'est, d'ailleurs, bien dans cet esprit qu'il avait considéré cette problématique dans son rapport d'information, établi en octobre 2003, sur « *L'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure* »<sup>1</sup> : « *Votre rapporteur estime que ses propositions peuvent représenter, à terme, un gain de plusieurs milliers d'emplois équivalent 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.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 25 (2003-2004), page 70.



**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE  
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 176  
« POLICE NATIONALE »**

- Le programme « Police nationale » comporte 8,915 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2009, et **8,776 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 1,9 %.

- Au regard de cette progression, votre rapporteur spécial tient à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à **ne plus considérer un budget sous le seul angle de l'augmentation de ses crédits**, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.

- Le programme connaît **une réduction de ses effectifs de 1.390 ETPT**, avec un plafond d'emploi fixé à **144.790 ETPT**.

- Cette baisse s'inscrit dans **une programmation triennale** portant sur la période 2009-2011 et prévoyant, à son terme, **la suppression de 4.000 ETPT de policiers**.

- Les dépenses de fonctionnement enregistrent **une baisse de 5,7 %** et se montent à **772,5 millions d'euros en crédits de paiement**.

- **La reprise de l'effort d'investissement au sein du programme** se caractérise par une progression de 5,8 % des crédits de paiement (223 millions d'euros) et une très forte hausse, de 88,2 %, des autorisations d'engagement (404,5 millions d'euros).

## IV. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

### A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »

Le tableau ci-après récapitule **la part de chacune des actions au sein du programme « Police nationale »**<sup>1</sup>. Une distinction est faite avant et après ventilation des crédits de l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et logistique* » entre les autres pôles du programme. Cette action comporte, notamment, les moyens logistiques nécessaires au présent programme. La ventilation reprend également les crédits de pilotage et de soutien issus ou en provenance d'autres programmes.

#### Les crédits du programme « Police nationale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Ordre public et protection de la souveraineté	1 110,7	12,6%	1 352,0	15,1%
2 - Sécurité et paix publiques	2 823,4	32,2%	3 446,7	38,3%
3 - Sécurité routière	554,2	6,3%	687,6	7,6%
4 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	612,5	7,0%	755,0	8,4%
5 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 266,8	25,8%	2 749,6	30,6%
6 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 409,0	16,1%	0,0	0,0%
<b>Ensemble</b>	<b>8 776,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>8 990,9</b>	<b>100,0%</b>

+ 214,3 millions d'euros\*

\* *Crédits en provenance (+) ou en direction (-) des missions :*

- « *Administration générale et territoriale de l'Etat* » :

- programme « *Administration territoriale* » : - 9,4 millions d'euros ;

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : + 215,1 millions d'euros ;

- programme « *Vie politique, culturelle et associative* » : - 0,001 million d'euros ;

- « *Relations avec les collectivités territoriales* » :

- programme « *Concours spécifiques et administration* » : - 0,05 million d'euros ;

- « *Sécurité civile* » :

- programme « *Intervention des services opérationnels* » : - 0,8 million d'euros ;

- « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » :

- programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » : + 9,5 millions d'euros.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

<sup>1</sup> Y compris fonds de concours et attributions de produits.

Au total, le programme « Police nationale » comporte 8,915 milliards d'euros en AE, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2009, et **8,776 milliards d'euros en CP<sup>1</sup>, soit une hausse de 1,9 %**.

Au regard de cette progression, **votre rapporteur spécial tient, toutefois, à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à ne plus considérer un budget sous le seul angle de l'augmentation de ses crédits, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.**

### ***B. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE 1.390 ETPT***

Alors que le plafond d'emploi du programme a connu en 2009 une réduction de 2.383 ETPT, ce mouvement à la baisse se poursuit en 2010 avec la perte de 1.390 ETPT, pour un total de **144.790 ETPT**.

Cette baisse s'inscrit dans **une programmation triennale** portant sur la période 2009-2011 et prévoyant, à son terme, **la suppression de 4.000 ETPT de policiers**.

En 2010, la plus forte décreue en effectifs concerne le **corps d'encadrement et d'application (CEA)**, qui enregistre une diminution de 1.032 ETPT en passant de 103.928 ETPT à 102.896 ETPT.

Les emplois relevant de la catégorie « Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement » enregistrent, pour leur part, une diminution de 571 ETPT, en passant à 12.024 ETPT (- 4,5 %). S'agissant des **commissaires et des officiers**, la poursuite de la réduction des effectifs est, notamment, à mettre en relation avec les transformations d'emplois prévues par **la réforme des « corps et carrières » de la police nationale<sup>2</sup>**, impliquant une déflation des effectifs du corps de conception et de direction ainsi que de celui de commandement.

Les effectifs d'**adjoints de sécurité (ADS)<sup>3</sup>** reculent également de 416 ETPT (9.477 ETPT en 2010 contre 9.893 ETPT en 2009).

En revanche, après une augmentation de 163 ETPT en 2009, les **personnels de la police scientifique gagnent** à nouveau 249 ETPT, tandis que les personnels techniques et administratifs connaissent un accroissement de leurs effectifs de, respectivement, 83 ETPT (+ 214 ETPT en 2009) et 340 ETPT (+ 322 ETPT en 2009).

---

<sup>1</sup> Dont 20,2 millions d'euros de fonds de concours, provenant essentiellement de « services d'ordre indemnités », c'est-à-dire d'interventions « hors service public » facturées à des entreprises privées, notamment à l'occasion de compétitions sportives.

<sup>2</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 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.

<sup>3</sup> Les ADS sont recrutés sous contrat de droit public.

En termes de **dépenses de personnel**, ces évolutions se traduisent par **une hausse modérée de 2 %**, le poste budgétaire passant de 7,564 milliards d'euros en 2009 à 7,717 milliards d'euros en 2010.

Cette augmentation trouve essentiellement son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 2,271 milliards d'euros en 2010 au lieu de 2,166 milliards d'euros en 2009 (+ **4,8 %**).

Par ailleurs, une enveloppe de **30,2 millions d'euros** est consacrée à la poursuite de la réforme des corps et des carrières et permettra :

- 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 460 postes de brigadiers majors et de 175 responsables locaux d'unités de police ;

- la revalorisation indiciaire du CEA ;

- la revalorisation indiciaire du corps de commandement ;

- les mesures d'accompagnement du passage des officiers de police à un régime de cadre en revalorisant les montants de la prime de commandement et en augmentant le nombre des emplois fonctionnels de commandant.

### **C. LA BAISSÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : - 5,7 %**

Dans **un contexte budgétaire contraint**, il faut souligner les efforts portés par le programme « Police nationale » sur ses dépenses de fonctionnement.

Ces dépenses enregistrent, en effet, **une baisse de 5,7 %** (- 3,6 % en 2009) pour se fixer finalement à **772,5 millions d'euros** en CP pour 2010.

Au sein de cette enveloppe, il convient de relever que la fonction « Soutien administratif et logistique » de l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et logistique* » absorbe **202,5 millions d'euros**. Cette fonction recouvre, notamment, les dépenses de logistique (49,2 millions d'euros), telles que celles de la filière « habillement » ou des véhicules (véhicules des brigades anti-criminalité, par exemple), ainsi que les loyers budgétaires de l'ensemble du présent programme (59,4 millions d'euros).

Les dépenses de **formation** s'élèvent, quant à elles, à 40 millions d'euros, tandis que les dépenses de **réservations de logement** se montent à 44,4 millions d'euros. La politique de réservation de logements vise à accroître l'offre de logements au bénéfice des personnels dans des bassins d'emploi où l'administration peine à fidéliser ses fonctionnaires. Ce sont ainsi plus de 1.000 logements supplémentaires qui seront proposés en 2010.

Enfin, les dépenses de modernisation technologique et relatives aux **systèmes d'information et de communication** se montent à 136,8 millions d'euros au titre de leur fonctionnement et de leur maintien en condition opérationnelle. A lui seul, le système Acropol mobilise 113,7 millions d'euros.

#### **D. LE REDÉMARRAGE DE L'INVESTISSEMENT : + 5,8 %**

L'exercice 2009 s'était caractérisé, pour la police nationale, par un recul de 3,6 % de ses dépenses d'investissement, avec notamment une chute des AE de 22,2 %. Cette forte baisse des AE devait, toutefois, être mise en perspective avec leur hausse très significative en 2008 (+ 13 %), qui trouvait son origine dans le lancement de nouveaux projets d'investissement dans les domaines des nouvelles technologies et des systèmes d'information et de communication.

Rappelant le bilan de l'application de la LOPSI 1, votre rapporteur spécial avait alors déploré un déséquilibre dans la mise en œuvre de cette loi, le fonctionnement ayant été privilégié par rapport à l'investissement au cours de l'exécution de la programmation<sup>1</sup>. **Il avait souhaité que les arbitrages nécessaires entre le fonctionnement et l'investissement ne mettent pas en péril la dynamique de modernisation de la police nationale<sup>2</sup>.**

Aussi ne peut-il qu'être rassuré par la reprise de l'effort d'investissement au sein du présent programme. En effet, **les CP** consacrés aux dépenses d'investissement **progressent de 5,8 %** en 2010 pour atteindre 223 millions d'euros. De manière encore plus accentuée, **les AE** enregistrent une **très forte hausse de 88,2 %** et s'élèvent à 404,5 millions d'euros.

Ce bond résulte de l'ouverture de la tranche de la LOPPSI 2 pour l'exercice 2010. Alors que la loi d'orientation avait concerné 113 millions d'euros en 2009, elle se monte à 279 millions d'euros pour 2010. Elle comprend notamment 61 millions d'euros supplémentaires pour l'investissement immobilier et **88 millions supplémentaires pour la modernisation technologique.**

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91 (2007-2008), tome III – annexe 28 : « Sécurité ».

<sup>2</sup> Rapport spécial n° 99 (2008-2009), tome III – annexe 27 : « Sécurité ».



## **LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »**

- Le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,777 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 2,2 %, et **7,665 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une légère progression de 0,7 %.

- Au regard de cette progression, votre rapporteur spécial tient à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à **ne plus considérer un budget sous le seul angle de l'augmentation de ses crédits**, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.

- Le programme connaît **une réduction de ses effectifs de 1.354 ETPT**, avec un plafond d'emploi fixé à **98.155 ETPT**.

- Cette baisse s'inscrit dans **une programmation triennale** portant sur la période 2009-2011 et prévoyant, à son terme, **la suppression de 3.000 ETPT de gendarmes**.

- Le présent projet de loi de finances prévoit les mesures de nécessaires de façon à **permettre un même déroulement de carrière pour les sous-officiers et les officiers de gendarmerie que celui des fonctionnaires des corps actifs de la police nationale**. En particulier, la réalisation du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové débouchera sur un équilibre « police - gendarmerie » en 2012, date de la mise en œuvre complète du protocole « corps et carrières » de la police nationale.

- Les dépenses de fonctionnement progressent de **9,7 %** (1.086 millions d'euros).

- S'agissant de l'investissement, l'exercice 2010 se caractérise par **un effet d'illusion d'optique budgétaire**. En effet, les crédits de paiement enregistrent une réduction drastique de 42,1 %, tandis que les autorisations d'engagement diminuent de 12,3 %. Toutefois, ces évolutions à la baisse résultent d'un changement de principe d'affectation des catégories de dépenses entre le titre 3 (dépenses de fonctionnement) et le titre 5 (dépenses d'investissement) du présent programme.

- Ainsi, à périmètre constant et après retraitement des affectations de dépenses, **une reprise de la politique d'investissement est constatée : + 7,1 % des autorisations d'engagement**.

- L'opération en Afghanistan explique, pour une très large part, les **surcoûts prévisionnels des OPEX pour la gendarmerie nationale en 2009**. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros, **un surcoût de 21,7 millions d'euros** est à déplorer. A elle seule, **l'OPEX en Afghanistan** représente un budget total de **16,1 millions d'euros**.

## V. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

### A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »

Le tableau ci-après récapitule la part de chacune de ses actions au sein du programme « Gendarmerie nationale »<sup>1</sup>. Une distinction est faite avant et après ventilation de l'action n° 4 « Commandement, ressources humaines et logistique ». Cette action comporte les moyens logistiques nécessaires au présent programme. La ventilation reprend également les crédits de pilotage et de soutien issus ou en provenance d'autres programmes.

#### Les crédits du programme « Gendarmerie nationale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Ordre et sécurité publics	3007,3	39,2%	4321,9	55,4%
2 - Sécurité routière	791,1	10,3%	1134,6	14,6%
3 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	1506,7	19,7%	2170,0	27,9%
4 - Commandement, ressources humaines et logistique	2243,7	29,3%	0,0	0,0%
5 - Exercice des missions militaires	116,2	1,5%	163,5	2,1%
<b>Ensemble</b>	<b>7665,0</b>	<b>100%</b>	<b>7790,0</b>	<b>100%</b>

+ 125 millions d'euros\*

\* **Crédits en provenance des missions :**

- « **Défense** » :

- programme « Préparation et emploi des forces » : 12,5 millions d'euros ;
- programme « Soutien de la politique de la défense » : 94,5 millions d'euros ;

- « **Administration générale et territoriale de l'Etat** » :

- programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » : 14,3 millions d'euros ;

- « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** » :

- programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » : 3,7 millions d'euros.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

<sup>1</sup> Y compris fonds de concours et attribution de produits.

Au total, le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,777 milliards d'euros en AE, soit une hausse de 2,2 %, et **7,665 milliards d'euros en CP<sup>1</sup>, soit une légère progression de 0,7 %.**

Au regard de cette progression, **votre rapporteur spécial tient, toutefois, à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à ne plus considérer un budget sous le seul angle de l'augmentation de ses crédits, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.**

#### ***B. LA DIMINUTION DU PLAFOND D'EMPLOI : 1.354 ETPT EN MOINS***

Comme le programme « Police nationale », le programme « Gendarmerie nationale » connaît une baisse de ses effectifs en 2010, avec **la disparition de 1.354 ETPT (- 1,4 %)**. Il présente, au final, un plafond d'emploi fixé à **98.155 ETPT**.

Cette baisse, qui fait suite à celles de 2008 (- 965 ETPT) et de 2009 (- 1.625 ETPT), s'inscrit dans **une programmation triennale** portant sur la période 2009-2011 et prévoyant, à son terme, **la suppression de 3.000 ETPT de gendarmes**.

**L'effort de réduction des effectifs concerne essentiellement les sous-officiers**, dont les effectifs passent de 76.368 ETPT en 2009 à 74.505 ETPT en 2010 (- 1.863 ETPT).

En sens inverse, **le nombre d'officiers augmente** de 212 ETPT, à 7.040 ETPT. De même, les personnels techniques et administratifs voient leurs effectifs croître, respectivement, de 131 ETPT et de 359 ETPT.

Suite au **rapport « Police - gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère »** réalisé par un « groupe de travail intérieur - défense » entre janvier et mars 2008<sup>2</sup>, **le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)** a été revu. Ainsi, le volume du corps des officiers a été redimensionné à la baisse avec 6.887 militaires (au lieu de 9.200) et le repyramidage du corps des sous-officiers a été renforcé au sommet (3.300 majors au lieu de 1.900, et 6.950 adjudants-chefs au lieu de 5.500).

---

<sup>1</sup> Dont 24 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> Les conclusions de ce rapport ont fait l'objet d'un avis, rendu par MM. Eric Gissler, inspecteur général des finances, et Pierre Séguin, contrôleur général des armées (mai 2008). Tout en mettant en garde contre les limites d'une telle comparaison, l'avis indique que la parité globale entre les militaires de la gendarmerie et les fonctionnaires de la police est une réalité, à partir du moment où une nouvelle grille indiciaire est mise en place dans la gendarmerie et où le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) est rénové afin de proposer aux gendarmes des carrières comparables à celles rendues possibles par l'application de la réforme des « corps et carrières » de la police nationale.

Par ces modifications visant à la mise en place de « carrières types » comparables, il s'agit de **permettre un même déroulement de carrière pour les sous-officiers et les officiers de gendarmerie que celui des fonctionnaires des corps actifs de la police nationale**. La réalisation du PAGRE rénové débouchera sur un équilibre « police-gendarmerie » en 2012, date de la mise en œuvre complète du protocole « corps et carrières » de la police nationale.

Au total, ces mesures se traduisent par une augmentation modérée des **dépenses de personnel** du présent programme : + **1,2 %**.

Cette augmentation trouve une grande part de son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 2,701 milliards d'euros en 2010 au lieu de 2,657 milliards d'euros en 2009 (+ **1,6 %**). Cette enveloppe comprend, en 2010, 2,677 milliards d'euros pour les personnels militaires et 23,4 millions d'euros pour les personnels civils.

Au titre des dispositions prises afin d'assurer la parité globale « police - gendarmerie », l'entrée en vigueur de **nouvelles grilles indiciaires pour les militaires** est prévue pour un montant de **10,5 millions d'euros**. Par ailleurs, **20 millions d'euros** sont consacrés à **la rénovation du PAGRE** en 2010.

### ***C. UNE PROGRESSION DE 9,7 % DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT***

Les dépenses de fonctionnement du programme « Gendarmerie nationale » **progressent de 9,7 %** (+ 4,6 % en 2009), en passant de 990 millions d'euros en 2009 à **1.086 millions d'euros** en 2010.

Ces dépenses recouvrent les systèmes d'information et de communication, le fonctionnement courant lié à l'homme, la mobilité, l'équipement individuel et l'immobilier.

S'agissant des **systèmes d'information et de communication**, un budget de **67,5 millions d'euros** en CP est réservé. Cette enveloppe recouvre tant le fonctionnement courant (43,4 millions d'euros) que le maintien en condition opérationnelle (24,1 millions d'euros).

**Le fonctionnement courant « lié à l'homme »** se voit consacrer **206 millions d'euros** en CP. Il renvoie aux dépenses liées à l'alimentation, à la formation, à la documentation, aux relations publiques, aux fournitures de bureau, aux changements de résidence, aux transports et déplacements et à la correspondance.

Les dépenses dites de « **mobilité** » correspondent à la consommation de carburant, à l'entretien du matériel et au maintien en condition opérationnelle des hélicoptères. Leur budget est de **137,8 millions d'euros** en CP.

**L'équipement individuel** (habillement, achats et locations de matériels, achat de munitions, de tenues de l'homme et de petits matériels non immobilisables) repose sur un budget de **93,4 millions d'euros** en CP.

En matière d'**immobilier**, une enveloppe de **581,1 millions d'euros** est arrêtée afin de couvrir les dépenses de loyers, les loyers budgétaires, l'entretien courant et les dépenses d'énergie.

Votre rapporteur spécial rappelle que, dans le cadre de la LOPSI 1, le fonctionnement courant avait été privilégié au détriment de l'investissement. Un tel arbitrage résultait, notamment, de **la nécessité d'apurer, sur la période de programmation 2003-2007, 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.

Pour 2010, **le montant des loyers est prévu à hauteur de 432 millions d'euros**. Ce poste de dépense présente une importance d'autant plus grande pour le programme qu'il découle de l'organisation de la gendarmerie : **le logement du personnel en caserne conditionne le fonctionnement du service**.

#### ***D. LA REPRISE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT EN DÉPIT D'UN REcul EN TROMPE L'OEIL***

##### **1. Une augmentation de 7,1 % des autorisations d'engagement (AE) à périmètre constant**

En 2009, les dépenses d'investissement du programme « Gendarmerie nationale » avaient enregistré une chute de 23 % en CP et de 50,2 % en AE. Votre rapporteur spécial s'était alors inquiété que, au sein du programme, un arbitrage ait été réalisé entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement<sup>1</sup>. Plus précisément, il avait déploré que **le fonctionnement ait été privilégié au détriment de l'investissement**, renouant ainsi avec une logique déjà à l'œuvre dans le cadre de l'application de la LOPSI I.

De ce point de vue, l'exercice 2010 se caractérise par un **effet d'illusion d'optique budgétaire**. En effet, au niveau comptable, les CP consacrés aux dépenses d'investissement enregistrent une réduction drastique de 42,1 %, tandis que les AE diminuent de 12,3 %.

Toutefois, ces évolutions à la baisse résultent d'un **changement de principe d'affectation des catégories de dépenses entre le titre 3 (dépenses de fonctionnement) et le titre 5 (dépenses d'investissement)** du présent programme. Ainsi, le titre 3 comprend, comme par le passé, le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des systèmes d'information et de communication (SIC), l'habillement, les munitions, les petits matériels non

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport spécial n° 99 (2008-2009), tome III – annexe 27 : « Sécurité ».

immobilisables ainsi que la maintenance courante immobilière. Mais, en 2010, son périmètre est élargi aux terminaux informatiques, aux véhicules de brigade et de police de route, à l'armement, aux matériels de protection, aux matériels techniques et au mobilier.

En parallèle, le titre 5 se réduit aux gros équipements et aux moyens mobiles divers (véhicules lourds, hélicoptères, motocyclettes, moyens nautiques...), aux programmes SIC (dont la vidéoprotection en LOPPSI 2) et aux opérations immobilières domaniales.

**La politique d'investissement de la gendarmerie nationale ne peut donc plus se réduire au titre 5.** Il faut également prendre en considération des dépenses relevant du titre 3, en dehors des dépenses de fonctionnement courant, ainsi que les dépenses d'intervention (titre 6) qui participent directement au renouvellement du parc immobilier locatif<sup>1</sup>.

Au total, à périmètre constant et après retraitement des affectations de dépenses, **une reprise de la politique d'investissement est constatée.** En dehors des opérations immobilières en autorisation d'occupation temporaire (AOT) et des moyens dédiés à la reprise du dispositif de souveraineté outre-mer, l'enveloppe globale dédiée à l'investissement s'élève en effet à 292 millions d'euros en AE, contre 272,5 millions d'euros en 2009, soit **une hausse de 7,1 % des AE.**

Certes, le montant des CP consacrés à l'investissement est dans le même temps réduit, passant de 376 millions d'euros à 297,2 millions d'euros (- 20,9 %). Mais la gendarmerie nationale pourra néanmoins accroître sa capacité d'engagements en 2010, dans la mesure où l'année 2009 a permis de régler une grande partie du reste à payer des engagements antérieurs à 2009.

**Votre rapporteur regrette cependant les changements de convention opérés au sein de ce programme en 2010 en matière d'affectation comptable des dépenses.** En effet, ces modifications nuisent à la bonne lisibilité de la trajectoire budgétaire du programme dans le temps. Par ailleurs, en tendant à assimiler des dépenses de fonctionnement (hors fonctionnement courant) à de l'effort d'investissement, ils induisent **un fort risque de confusion et d'altération de la sincérité du budget de ce programme.**

## **2. Les principaux programmes d'investissement**

Parmi les principaux postes de dépenses d'investissement en 2010, **les systèmes d'information et de communication** se voient accorder une dotation de **50,1 millions d'euros** en CP.

---

<sup>1</sup> Une enveloppe de 16 millions d'euros est prévue en 2010 au titre des dépenses d'intervention. En effet, en application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993, une subvention d'investissement peut être accordée aux collectivités territoriales qui financent, entre autres, des opérations immobilières de construction de casernements de gendarmerie.

**Le programme Ariane : l'Application de Rapprochement, d'Identification et d'ANalyse pour les Enquêteurs**

Le programme Ariane correspond à un **projet commun avec la police nationale** qui rendra les données accessibles aux deux institutions au travers du nouveau système regroupant l'ensemble des procédures police et gendarmerie. Il sera de nature à accroître l'efficacité en police judiciaire. Ariane permettra le rapprochement des images, avec un **système de reconnaissance faciale**.

L'un des aspects innovants d'Ariane sera son aspect collaboratif : il sera possible de créer des dossiers partagés, par exemple dans le cadre de la création de cellules d'enquête.

Après **la reprise des données des fichiers de police (STIC) et de gendarmerie (JUDEX) à la fin du premier trimestre 2010**, Ariane sera déployée sur 4 sites pilotes avant un déploiement national.

Le projet Ariane est doté en 2010 d'une enveloppe de **1,5 million d'euros**.

*Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010*

Les dépenses dites de « **mobilité** » absorbent, quant à elles, 12,6 millions d'euros d'AE et 51,9 millions d'euros de CP. Au sein de l'enveloppe de CP, un montant de **44,3 millions d'euros** sera consacré à l'acquisition, différée en 2009 du fait de la réduction des crédits d'investissement, des derniers hélicoptères EC135 affectés à la composante « surveillance – intervention » de la flotte de la gendarmerie. Cette composante est constituée d'appareils de type Ecureuil, devant être renouvelés par des appareils EC 135. Sur ces engins, il est essentiel de s'assurer que le coût de maintenance reste bien inférieur au coût de renouvellement.

Les crédits d'investissement dédiés aux **dépenses immobilières** s'élèvent, enfin, à 192,7 millions d'euros en AE et à **70,2 millions d'euros** de CP. Ils visent à couvrir :

- **la construction d'ensembles immobiliers neufs** réalisée soit sous procédure de financement innovant correspondant à une autorisation d'occupation temporaire (AOT) / location avec option d'achat (LOA), soit selon le mode classique de construction domaniale ;

- **les travaux d'entretien** des casernes existantes, revêtant la forme d'opérations lourdes de réhabilitation ou d'opérations de maintenance.

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

Ce type de montage vise à accélérer la mise à niveau du parc immobilier en **lissant les investissements**, en garantissant un bon niveau de maintenance, en faisant appel aux meilleures pratiques du marché et en s'inscrivant dans une logique de développement durable par la certification « haute qualité environnementale » (HQE).

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 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**.

#### ***E. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES : LES SURCOÛTS LIÉS À L'OPÉRATION EN AFGHANISTAN***

L'action n° 5 relative à l'« *Exercice des missions militaires* » est **l'une des principales spécificités du présent programme**. Aux termes du PAP, 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 ;

---

<sup>1</sup> La LOPSI I a permis 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.

- 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 2009, la gendarmerie nationale déployait 432 militaires en opérations extérieures (OPEX), dont un escadron de gendarmerie mobile au Kosovo et un autre 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 (116,1 millions d'euros en CP, soit 1,5 % des CP 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 PAP pour 2010 prévoit une stabilisation du « *nombre de jours OPEX* » à **250.000 jours-gendarme** (prévision actualisée pour 2009, prévision pour 2010 et cible pour 2012).

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.**

En particulier, en accompagnement des forces françaises présentes en **Afghanistan**, la gendarmerie nationale a d'ores et déjà déployé 2 officiers et 8 sous-officiers dans le cadre du volet militaire de l'OTAN. S'agissant du volet civil de l'Union européenne (UE), elle y participe *via* 3 officiers et 3 sous-officiers. Toutefois, sous mandat de l'OTAN, la gendarmerie nationale participera également à la formation de la police afghane par l'envoi de 150 personnels.

L'opération en Afghanistan explique d'ailleurs, pour une très large part, les **surcoûts prévisionnels des OPEX pour la gendarmerie nationale en 2009**. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros, un surcoût de **21,7 millions d'euros** est à déplorer. A elle seule, **l'OPEX en Afghanistan** représente 2,3 millions d'euros en dépenses de personnel, 3,3 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 10,5 millions d'euros en dépenses d'investissement, soit un budget total de **16,1 millions d'euros.**

Ce surcoût, comme d'ailleurs l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives aux OPEX, est supporté par **l'action n° 4 « Commandement, ressources humaines et logistique »** du présent programme. L'action n° 5 « *Exercice des missions militaires* » ne comprend en effet que les dépenses de personnel des OPEX (y compris les

primes) et son budget reste quasi stable par rapport à 2009 (116,2 millions d'euros contre 118,7 millions d'euros en 2010).

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 54.000 euros** les crédits de la mission « Sécurité » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 22.500 euros du titre 6 de l'action n° 2 « Sécurité et paix publiques » du programme « Police nationale » ;
- une majoration de 5.000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « Sécurité routière » du programme « Police nationale » ;
- une majoration de 4.500 euros du titre 6 de l'action n° 6 « Commandement, ressources humaines et logistique » du programme « Police nationale » ;
- une majoration de 16.000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « Sécurité routière » du programme « Gendarmerie nationale » ;
- une majoration de 6.000 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Commandement, ressources humaines et logistique » du programme « Gendarmerie nationale ».

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a minoré de 18,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **13,1 millions d'euros en crédits de paiement** les crédits de la mission « Sécurité », afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5,9 millions d'euros en crédits de paiement du programme « Police nationale » ;
- une minoration de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,2 millions d'euros en crédits de paiement du programme « Gendarmerie nationale ».



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 10 novembre 2009, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité ».**

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a indiqué que la mission « Sécurité » est dotée de 16,649 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 16,397 milliards d'euros de crédits de paiement (hors fonds de concours), soit une augmentation de 1,3 % par rapport à l'exercice précédent.

Il a relevé que, avec 14,084 milliards d'euros, les dépenses en personnel constituent 85,9 % des crédits. La mission « Sécurité » est donc, avant tout, une mission de personnel, et cette caractéristique forte induit une vraie rigidité dans son pilotage.

Il a ajouté que, depuis 2009, elle est marquée par une évolution notable : le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur. Ce rattachement ne remet pas en cause le statut militaire de la gendarmerie, ni le dualisme « policier », mais consiste en un rattachement organique et opérationnel en vue d'améliorer l'efficacité de la politique de sécurité.

Il a rappelé que la baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est le premier objectif de la mission. De ce point de vue, alors que depuis 2002 les statistiques en matière de lutte contre la délinquance ont marqué une amélioration continue et incontestable, un infléchissement de la performance doit être relevé depuis les mois de mars et avril 2009.

Il a indiqué que le nombre de crimes et délits constatés entre janvier 2009 et septembre 2009 a crû de 0,45 % par rapport à la même période en 2008. En zone police, cet indicateur a augmenté de 0,39 % et, en zone gendarmerie, de 0,58 %.

Il a regretté que, sur la même période, les atteintes volontaires à l'intégrité physique aient progressé de 4,08 %. En zone police, cet indicateur s'est encore plus fortement dégradé (+ 4,61 %) qu'en zone gendarmerie (+ 2,12 %).

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a toutefois jugé qu'il est encore trop tôt pour savoir si cette tendance à la dégradation des résultats en matière de lutte contre la délinquance est passagère ou plus durable.

Puis il a souligné l'importance de la coopération internationale, dont l'instrument est le service de coopération technique internationale de police (SCTIP). Il a salué le savoir-faire, l'expérience et la maîtrise technologique des forces de sécurité françaises qui constituent un atout à valoriser dans le

contexte international. Il a affirmé que la coopération en matière de sécurité permet non seulement un retour en termes de sécurité intérieure, mais aussi de créer ou d'entretenir des relations avec des pays qui sont parfois tenus en marge des relations internationales. Il s'agit donc là d'un levier diplomatique à ne pas sous-estimer.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a ensuite exposé le programme « Police nationale », comportant 8,915 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 1,9 %.

Il a expliqué que ce programme enregistre une réduction de ses effectifs de 1 390 équivalents temps plein travaillés (ETPT), avec un plafond d'emploi fixé à 144 790 ETPT. La baisse des effectifs s'inscrit dans une programmation triennale portant sur la période 2009-2011 et prévoyant, à son terme, la suppression de 4 000 ETPT de policiers.

Il s'est félicité de l'effort d'investissement au sein du programme : les crédits de paiement progressent de 5,8 % et les autorisations d'engagement enregistrent une très forte hausse de 88,2 %. Ces investissements vont tout particulièrement porter sur la modernisation technologique de la police.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que le programme « Gendarmerie nationale » s'appuie sur 7,665 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une légère hausse de 0,7 %.

Il a expliqué que, comme la police, la gendarmerie connaît, en 2010, une réduction de ses effectifs : son plafond d'emploi est fixé à 98 155 ETPT, soit une baisse de 1 354 ETPT. Ce mouvement s'inscrit dans une programmation triennale prévoyant, à son terme, la suppression de 3 000 ETPT de gendarmes.

Il a en outre souligné que le projet de loi de finances pour 2010 prévoit les mesures nécessaires en vue d'aligner le déroulement de carrière des sous-officiers et des officiers de gendarmerie sur celui des fonctionnaires des corps actifs de la police nationale. Il a précisé que la réalisation du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové débouchera sur un équilibre « police - gendarmerie » en 2012, date de la mise en œuvre complète du protocole « corps et carrières » de la police nationale.

Il a constaté que les dépenses de fonctionnement de la gendarmerie progressent de 9,7 %, tandis que ses dépenses d'investissement enregistrent une chute de 42,1 % en crédits de paiement en 2010.

Toutefois, il a souligné que ces deux mouvements de sens contraire résultent d'une « illusion d'optique budgétaire », du fait d'un changement de principe d'affectation des catégories de dépenses entre le titre 3 (dépenses de fonctionnement) et le titre 5 (dépenses d'investissement).

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a regretté ces changements qui nuisent à la bonne lisibilité de la trajectoire budgétaire du programme dans le temps. Par ailleurs, en tendant à assimiler des dépenses de

fonctionnement (hors fonctionnement courant) à de l'effort d'investissement, ils induisent un fort risque de confusion et d'altération de la sincérité du budget de ce programme.

Ainsi, à périmètre constant et après retraitement des affectations de dépenses, il a constaté une reprise de la politique d'investissement : + 7,1 % des autorisations d'engagement.

Enfin, il a observé que la présence française en Afghanistan explique, pour une très large part, les surcoûts prévisionnels des opérations extérieures (OPEX) pour la gendarmerie nationale en 2009. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros, il a déploré un surcoût de 21,7 millions d'euros. A elle seule, l'OPEX en Afghanistan représente un budget total de 16,1 millions d'euros.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a estimé que les crédits consentis aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » contribuent d'autant plus à l'efficacité des forces de sécurité que celles-ci continuent d'avancer sur la voie de la rationalisation de leurs moyens. Il a souligné que le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur ne peut en aucun cas être une fin en soi et qu'il ne constitue qu'une étape.

Il a préconisé de sortir des querelles sémantiques qui ont trop souvent brouillé la réflexion autour de la question de la « police de proximité ». Il a estimé que la récente mise en place des unités territoriales de quartier (UTeQ) et des compagnies de sécurisation illustre une façon plus moderne d'aborder ce sujet. Il a ajouté que les premiers résultats de ces unités sont d'ailleurs encourageants. A la différence de la « police de proximité » telle qu'on a pu la connaître dans sa version précédente et qui se traduisait, en particulier, par la création de locaux de police coûteux en effectifs et peu utiles (au regard notamment du nombre de plaintes), il a constaté que ce nouveau mode d'action ne fige pas la capacité opérationnelle des forces de police.

Par ailleurs, dans le cadre du rapprochement entre les deux forces, **M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a estimé que la priorité doit désormais être donnée à la « chasse aux doublons ». Les gains espérés du rattachement de la gendarmerie ne pourront être pleinement perçus qu'à cette seule condition impérative.

Dans le domaine du renseignement et de la collecte de l'information, il s'est demandé s'il est encore judicieux d'éparpiller nos moyens entre deux structures parallèles.

Il s'est félicité que la récente réforme du renseignement intérieur, avec la création de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), ait permis de renforcer la cohérence et l'efficacité du dispositif de renseignement et de détection précoce des menaces.

Dans ces conditions, il s'est demandé s'il est opportun que la gendarmerie conserve une compétence générale l'amenant à exercer, elle aussi, une mission de renseignement.

De même, dans le domaine de la police scientifique et technique, il s'est interrogé sur la coexistence de six laboratoires de police nationale et du laboratoire de gendarmerie nationale, l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN). Il a estimé qu'une plus grande concentration des moyens s'imposerait dans cette matière.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a par ailleurs évoqué la superposition des missions de l'unité de Recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID) et du Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN). Il s'est interrogé sur le dualisme « policier » qui conduit à maintenir ces deux structures, certes d'élite, mais redondantes.

Il a estimé que la police et la gendarmerie n'en ont pas fini de leur processus de mutation. Le scénario souhaitable paraît être, au minimum, une spécialisation de ces deux forces sur des secteurs géographiques et de compétences distinctes : à la police, par exemple, la police judiciaire et le renseignement, et à la gendarmerie, la sécurisation des zones non urbaines et la lutte contre la délinquance routière.

Il a reconnu que la réflexion mérite certes d'être poursuivie, mais que seul ce schéma permettra la « survie » de la gendarmerie. Dans le cas contraire, le risque sera de voir, dans les dix années à venir, les deux forces de sécurité fusionner au détriment de la gendarmerie nationale.

Un large débat s'est ensuite instauré.

Considérant la suppression d'un nombre conséquent d'emplois au sein de la mission, et parallèlement le redémarrage à la hausse de la délinquance, **M. Roland du Luart** s'est interrogé sur la pertinence des effectifs affectés à la garde des hautes personnalités, en particulier celles n'ayant plus de fonctions gouvernementales.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a indiqué que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sera interpellé sur le niveau de ces effectifs, et cela d'autant plus que des économies d'emploi sont probablement possibles dans ce domaine. Il a par ailleurs souligné que les transfèrements mobilisent, eux-aussi, des effectifs importants et que l'administration pénitentiaire pourrait se voir confier cette mission. Par ailleurs, afin de limiter ces transfèrements, le déplacement des magistrats devrait être préféré à celui des détenus et les nouveaux moyens de vidéoconférence être mis le plus largement possible à profit.

**M. Roland du Luart** a jugé qu'un éclairage sur la protection des hautes personnalités est nécessaire et qu'il pourra être utilement rapproché du nombre d'heures travaillées par chaque policier.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il avait commandé, auprès d'un cabinet de conseil en 2003 et au nom de la commission des finances, une étude portant précisément sur le temps de travail au sein de la police nationale.

**M. François Trucy** a insisté sur l'importance de l'action des forces de l'ordre dans la vie quotidienne des citoyens. Il a souligné les différences de culture entre la gendarmerie et la police nationales. Il a par ailleurs considéré que l'implantation locale de la gendarmerie nationale constitue un atout considérable en matière de collecte d'informations et de renseignements, et que cet avantage ne doit pas être dilué dans un rapprochement entre la police et la gendarmerie.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a reconnu l'importance du rôle de la gendarmerie en matière de renseignement en zone rurale, comme l'illustrent les succès remportés face à l'organisation terroriste ETA. Il a toutefois mis l'accent sur la nécessaire rationalisation des activités de renseignements pour l'avenir.

Dans le domaine de la police scientifique et technique, **M. François Trucy** a souligné l'intérêt de l'émulation entre les laboratoires de police et de gendarmerie.

**M. Philippe Dallier** a estimé qu'il est difficile de reprocher à l'ancienne police de proximité un certain immobilisme. Il s'est par ailleurs interrogé sur le développement des UTeQ alors que les effectifs de la mission « Sécurité » diminuent.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a indiqué que ce développement passera par un rééquilibrage des forces entre les différentes zones placées sous la surveillance de la police et de la gendarmerie. Il a rappelé que, par le passé, la police de proximité a nécessité des investissements importants, notamment pour les commissariats, et que sa mobilité n'a pas été suffisante. Il a toutefois jugé probants les premiers résultats obtenus par la nouvelle police de proximité que constituent les UTeQ.

**Mme Fabienne Keller, présidente**, a rappelé l'importance du rôle joué par la gendarmerie nationale en matière de sécurité et l'intérêt de tirer profit de sa complémentarité avec la police nationale.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial**, a reconnu la forte affection que chacun peut avoir pour la gendarmerie, mais il a précisé que la « survie » de cette force passera par une attribution de missions distinctes de celles confiées à la police.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Sécurité » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, 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.**