

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

SÉCURITÉ

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 26) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ORDRE PUBLIC ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	12
A. L'ORDRE PUBLIC : UNE ACTION EN MUTATION	12
1. <i>Un objectif : optimiser l'emploi des forces mobiles</i>	12
2. <i>Des indicateurs perfectibles</i>	14
B. LA SÉCURITÉ PUBLIQUE : REDÉPLOYER LES AGENTS SUR LE TERRAIN	15
1. <i>Premier objectif : adapter la présence policière sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance</i>	15
2. <i>Deuxième objectif : assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces</i>	17
3. <i>Une préoccupation transversale : encadrer et former les agents</i>	19
II. LA POLICE JUDICIAIRE : UNE DYNAMIQUE FORTE	21
A. UN OBJECTIF : AMÉLIORER LE TAUX D'ÉLUCIDATION	22
1. <i>Un seul type d'indicateur : le taux d'élucidation selon la catégorie d'infraction</i>	22
2. <i>Le résultat d'une priorité affichée en direction de la police d'investigation</i>	23
3. <i>Faire travailler ensemble policiers et gendarmes</i>	24
B. UN OBJECTIF OUBLIÉ : LA RÉDUCTION DE LA CHARGE DES TRANSFÈREMENTS ET EXTRACTIONS	26
III. D'AUTRES ACTIONS PLUS PONCTUELLES OU PARTIELLES	27
A. LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UNE POLITIQUE MULTI-MISSION.....	27
1. <i>Une politique transversale</i>	27
2. <i>Un objectif : renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière</i>	29
B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : LE MONOPOLE DE LA POLICE NATIONALE ?	30
1. <i>Une priorité : l'éloignement des étrangers en situation irrégulière</i>	30
2. <i>Des moyens renforcés</i>	31
3. <i>Vers la création d'une action « miroir » au sein du programme « gendarmerie nationale » ?</i>	32
C. LES « OPEX » : LA MARQUE DE L'IDENTITÉ MILITAIRE DE LA GENDARMERIE NATIONALE.....	33
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, entendu en remplacement de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le mercredi 9 novembre 2005, la commission des Lois, réunie le mercredi 30 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, à **l'examen pour avis des crédits de la mission « sécurité »** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Après avoir rappelé que le projet de loi de finances pour 2006 était le premier budget à être examiné et voté selon les règles de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), le rapporteur a expliqué que **la LOLF parachevait les efforts entrepris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)** pour, d'une part, rapprocher et coordonner l'action de la police et de la gendarmerie nationales et , d'autre part, développer une culture du résultat et de l'efficacité.

Il a ensuite indiqué que les crédits de la mission « Sécurité » tels qu'ils apparaissaient dans le « bleu budgétaire » atteindraient 15,372 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 8,67 %, et 14,668 milliards d'euros en crédits de paiements, soit une hausse de 3,25 %. Toutefois, compte tenu du passage à la LOLF, il a jugé qu'il était complexe de chiffrer les évolutions, le périmètre des crédits ayant changé, notamment lors de l'examen des crédits par l'Assemblée nationale.

Il a souligné que rarement une loi de programmation avait été aussi bien respectée en dépit de quelques retards, notamment pour la gendarmerie. A cet égard, il a estimé que cet effort financier considérable dans un contexte budgétaire général contraint témoignait de la priorité fixée pour la sécurité publique et appelait en retour une attention particulière sur l'efficacité de la dépense. Il a ajouté que cette exigence de résultat était d'autant plus forte que le terme de la LOPSI se rapprochait et que les forces de police et de gendarmerie devront faire aussi bien et même mieux avec des moyens progressant moins vite.

Concernant le choix des indicateurs de performance et des objectifs, le rapporteur a indiqué que des progrès sensibles étaient souhaitables afin d'éviter des redondances, de mesurer réellement la performance et non les variations de l'activité et d'évaluer d'autres aspects des missions des forces de sécurité intérieure comme le respect de la déontologie ou l'accueil des victimes.

Ces observations ont conduit la commission des Lois à **donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « sécurité » inscrits au projet de loi de finances pour 2006.**

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2006 est le premier budget à être examiné et voté selon les règles de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

Organisée autour de politiques publiques, la LOLF doit permettre de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats et d'efficacité de la dépense publique.

Appliquée à la sécurité, **la LOLF parachève les efforts entrepris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)** pour :

- rapprocher et coordonner l'action de la police et de la gendarmerie nationales ;
- développer une culture du résultat et de l'efficacité ;

En effet, grâce à l'action conjointe des deux assemblées, le Gouvernement a modifié son projet de nomenclature budgétaire en créant une mission interministérielle « Sécurité » comportant deux programmes, l'un pour la police nationale et l'autre pour la gendarmerie nationale.

Les crédits de la mission « Sécurité » tels qu'ils apparaissent dans le bleu budgétaire atteindraient 15,372 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 8,67 %, et 14,668 milliards d'euros en crédits de paiements, soit une hausse de 3,25 %. Toutefois, compte tenu du passage à la LOLF, il est complexe de chiffrer les évolutions, le périmètre des crédits ayant changé.

Des changements sont d'ailleurs encore à attendre. Ainsi, l'Assemblée nationale a, sur l'initiative du gouvernement, adopté un amendement pour transférer des crédits importants concourant à l'action de la gendarmerie nationale¹ et relevant de la mission « Défense » (602,3 millions d'euros) vers la mission « Sécurité ». Une analyse d'ensemble de ces questions de périmètre reste encore à mener. Toutefois, une stabilisation rapide des périmètres internes et externes des programmes

¹ Il s'agit principalement des crédits de loyers, d'infrastructure immobilière et d'informatique.

est souhaitable afin de faciliter, pour l'avenir, les comparaisons dans le temps.



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

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

En réalité, les crédits consacrés à la gendarmerie nationale sont bien supérieurs, comme l'illustre l'amendement du Gouvernement précité. Selon le « bleu budgétaire » lui-même, ces crédits après ventilation entre programmes différents s'élèveraient à **7.485,8 millions d'euros de crédits de paiement**.

Au cours de son audition sur les crédits de la mission « Sécurité », M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, entendu en

remplacement de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a déclaré que cette hausse importante des moyens de la gendarmerie devrait notamment permettre de rattraper le retard enregistré en 2005 par rapport aux prévisions d'exécution de la LOPSI.

2.000 emplois supplémentaires seront ainsi créés dans la gendarmerie nationale correspondant à 1.000 ETPT, c'est-à-dire compte tenu d'une date moyenne de recrutement fixée au 1^{er} juillet 2006¹.

Pour la police, la mise en œuvre de la LOPSI se poursuit également avec 1.300 recrutements, dont 1.200 dans les « corps actifs » et 100 dans les corps administratifs, techniques et scientifiques, correspondant à un accroissement net de 647 ETPT.

Au total, le taux de réalisation des objectifs de la LOPSI en matière d'effectifs devrait s'établir pour la police et la gendarmerie respectivement à 80 % et 73 % à l'issue de la quatrième année d'exécution.

L'ensemble des grandes orientations de la politique de sécurité sont poursuivies, voire approfondies. Il en va de la même façon pour les programmes d'équipement lancés les années précédentes, qu'il s'agisse du déploiement du réseau de communication Acropol, de l'armement ou du nouvel uniforme.

Rarement une loi de programmation aura été aussi bien respectée. A cet égard, cet effort financier considérable dans un contexte budgétaire général contraint témoigne de la priorité fixée pour la sécurité publique et appelle en retour une attention particulière sur l'efficacité de la dépense.

Cette année encore, les chiffres de la délinquance sont globalement très bons. Au cours de l'année 2004, le nombre de crimes et délits a diminué en nombre de 149 252 faits et en pourcentage de 3,76 % (2,71 % pour la police nationale et 6,34 % pour la gendarmerie nationale). Ce résultat conforte l'inversion de tendance de l'évolution de la délinquance enregistrée depuis le second semestre de 2002. En trois ans, la délinquance globale a donc diminué de 8,5 %.

Au premier semestre 2005, avec 1 884 311 crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie en France métropolitaine, la délinquance a baissé de 2,20 % par rapport au premier semestre 2004. Seuls les crimes et délits contre les personnes continuent de progresser de manière inquiétante. La hausse de la catégorie « Autres infractions dont stupéfiants » doit être interprétée avec prudence car elle concerne principalement des crimes et délits révélés par l'action des services.

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

TYPES D'INFRACTIONS	1 ^{er} Semestre 2004	1 ^{er} Semestre 2005	Variations 1ers semestres 2004/2005
1. Vols (y compris recels)	1 128 839	1 071 933	- 5,04 %
2. Infractions économiques et financières	163 945	159 186	- 2,90 %
3. Crimes et délits contre les personnes	169 950	175 565	+ 3,30 %
4. Autres infractions dont stupéfiants	463 999	477 627	+ 2,94 %
Ensemble des crimes et délits constatés	1 926 733	1 884 311	- 2,20 %

D'autres indicateurs démontrent l'efficacité des services. Les taux d'élucidation s'améliorent quelle que soit la catégorie d'infraction et le nombre d'infractions révélées par l'action des services augmente encore fortement démontrant ainsi leur démarche volontaire¹.

Cette exigence de résultat est d'autant plus forte que le terme de la LOPSI se rapproche. Les crédits supplémentaires consentis depuis 2002 l'ont été pour remettre à niveau les moyens de nos forces de police et de gendarmerie. A l'avenir, elles seront contraintes de faire aussi bien et même mieux avec des moyens progressant moins vite. La LOLF prendra alors tout son sens.

Votre rapporteur s'attachera à étudier les principales missions des forces de sécurité intérieure. La présentation retenue s'inspire de celle de chaque programme, c'est-à-dire par action, à chacune correspondant des objectifs et des indicateurs de performance.

Avant de poursuivre, il convient de témoigner notre soutien aux forces de police et de gendarmerie qui, dans des conditions difficiles, se dévouent au péril de leur vie pour assurer la sécurité de nos concitoyens. En 2004, quatre policiers et gendarmes sont décédés et 4 418 ont été blessés au cours d'opérations de police. **Qu'il soit permis à votre commission de leur rendre un hommage particulier.**

¹ Votre rapporteur, qui souligne depuis plusieurs années l'intérêt de cet indicateur, estime qu'il pourrait être utilement ajouté aux indicateurs de performance des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale ».

Programme « Police nationale » - Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 – Ordre public et protection de la souveraineté	922,0	11,5 %	1.135,9	13,8 %
2 – Sécurité et paix publiques	2.649,3	33,1 %	3.288,3	40,0 %
3 – Sécurité routière	550,8	6,9 %	683,7	8,3 %
4 – Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	534,7	6,7 %	642,5	7,8 %
5 – Police judiciaire et concours à la justice	1.998,8	25,0 %	2.470,5	30,1 %
6 – Commandement, ressources humaines et logistiques	1.349,9	16,8 %	0,0	0,0 %
Ensemble	7.999,5	100 %	8.220,9	100 %

Programme « Gendarmerie nationale » - Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 – Ordre et sécurité publics	2.734,8	41,0 %	4.140,4	55,3 %
2 – Sécurité routière	689,2	10,3 %	1.047,6	14,0 %
3 – Police judiciaire et concours à la justice	1.384,4	20,8 %	2.099,9	28,1 %
4 – Commandement, ressources humaines et logistique	1.739,2	26,1 %	0,0	0,0 %
5 – Exercice des missions militaires	121,4	1,8 %	197,9	2,6 %
Ensemble	6.669,0	100 %	7.485,8	100 %

I. L'ORDRE PUBLIC ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

L'approche retenue par chacun des deux programmes de la mission « Sécurité » dans les domaines de l'ordre public et de la sécurité publique est différente malgré des efforts d'harmonisation incontestables, notamment pour le choix des indicateurs de performance.

Le programme « *police nationale* » distingue deux actions :

- l'action « *ordre public et protection de la souveraineté* », qui regroupe les missions de maintien de l'ordre (police des manifestations et des rassemblements, protection des autorités et des personnalités, protection des sites sensibles) et de renseignement (lutte anti-terroriste, surveillance des violences urbaines), compte trois indicateurs ;

- l'action « *sécurité et paix publiques* », qui regroupe les missions de sauvegarde des personnes et des biens (assistance en cas de catastrophe ou d'accident), de sécurité générale et de prévention (surveillance générale de la voie publique, intervention sur appels), de police administrative (hors police des étrangers et sécurité routière) et d'accueil des victimes et du public, compte quatre indicateurs.

En revanche, le programme « gendarmerie nationale » regroupe dans une seule action « ordre et sécurité publics » l'ensemble de ces tâches. Sept indicateurs mesurent la performance et sont identiques à ceux retenus pour la police nationale, à une exception près qui devrait disparaître dès l'année prochaine¹.

Ce découpage différent des actions semble difficile à justifier. Toutefois, ce défaut d'harmonisation n'est pas trop gênant, les objectifs et les indicateurs retenus étant identiques. Ces hésitations peuvent également s'expliquer par les débats actuels sur l'emploi des forces mobiles à des fins de sécurité publique.

A. L'ORDRE PUBLIC : UNE ACTION EN MUTATION

1. Un objectif : optimiser l'emploi des forces mobiles

Les deux programmes assignent **un seul objectif aux forces mobiles : optimiser leur emploi**. Trois indicateurs en rendent compte.

Le premier mesure le taux d'emploi des forces mobiles (CRS et gendarmes mobiles) en ordre public et doit évoluer à la baisse. Le second mesure le taux d'emploi en sécurité publique et doit évoluer à la hausse.

¹ En effet, un indicateur de la gendarmerie relatif à la disponibilité des forces mobiles est différent de celui retenu pour la police. Toutefois, dès l'année prochaine, cet indicateur devrait être analogue à celui de la police.

Ils reflètent la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles mise en œuvre depuis l'instruction commune du 30 octobre 2002. L'emploi des forces mobiles est désormais déconcentré au niveau des zones de défense. Ces forces peuvent concourir aux missions de sécurité générale en appuyant les services territoriaux de la police et de la gendarmerie de leur zone d'implantation dans la mesure où la mission du maintien de l'ordre le permet. Les évaluations indiquent une baisse plus marquée de la délinquance dans les secteurs ayant bénéficié de la présence de renforts mobiles. Par ailleurs, le dispositif semble apprécié des responsables locaux et des personnels.

Au cours du premier semestre 2005, l'équivalent de 19,20 EGM/jour¹ et de 20,12 unités/jour² ont été employées au profit de la lutte contre la délinquance. Ces premiers résultats montrent une stabilisation après les fortes progressions en 2003 et 2004 de la part des effectifs affectés à des missions de sécurisation.

Un point d'équilibre a peut-être été atteint compte tenu de l'organisation actuelle des forces mobiles, des nombreuses missions qui leur échoient (opérations extérieures pour les gendarmes mobiles, hausse importante de la durée annuelle de formation continue, charges dites « indues » telles que les gardes statiques ou les transfèrements de détenus) et des contraintes de gestion (récupérations, congés).

Toutefois, le second semestre et plus particulièrement les événements de novembre pourraient modifier à nouveau ces résultats et engager une réflexion nouvelle. Dès avant le début des violences urbaines à Clichy-sous-Bois le 27 octobre 2005, le ministre de l'intérieur avait ainsi décidé d'affecter **de façon permanente** un minimum de 17 compagnies républicaines de sécurité et de 7 EGM dans les agglomérations connaissant des violences urbaines. Elles travailleraient **en rotation mais sur des périodes longues** en renfort de la sécurité publique.

Depuis, le ministre a confirmé cette orientation. Les forces mobiles s'avèrent en effet très bien adaptées aux violences urbaines. Au cours des événements de novembre, les unités déployées ont su mettre en pratique de nouvelles tactiques pour procéder aux interpellations grâce à de petits groupes d'hommes très mobiles et coordonnés.

L'adaptabilité et la disponibilité des forces mobiles est un atout à préserver dans la lutte contre ce type de délinquance. La frontière ainsi que le débat entre ordre public et sécurité publique doivent sans doute pouvoir être dépassés, la gestion des violences urbaines relevant des deux à la fois.

Le débat concomitant sur le format des forces mobiles et sur la réduction éventuelle des effectifs totaux au profit de ceux des services traditionnellement en charge de la sécurité publique doit tenir compte de

¹ EGM : escadron de gendarmerie mobile.

² Une unité de CRS équivaut pratiquement à une compagnie républicaine de sécurité. Seules quelques compagnies comptent en effet pour 1,5 unité.

l'apport spécifique des forces mobiles à la sécurisation. Il n'est pas nécessairement équivalent à celui d'un même nombre d'agents de la sécurité publique. Le rapport coût-efficacité reste à déterminer. Sans doute y a-t-il là un levier fort d'amélioration de la performance dans les années à venir.

2. Des indicateurs perfectibles

Les deux indicateurs précités de l'action des forces mobiles rendent compte du taux d'emploi de ces forces soit en ordre public, soit en sécurité publique.

Ces deux indicateurs sont en réalité le reflet des priorités assignées aux forces mobiles, l'emploi en ordre public devant baisser au profit de l'emploi en sécurité publique. Ils ne mesurent pas à proprement parler leur performance. En outre, comme l'indique le projet annuel de performance du programme « gendarmerie nationale », les prévisions relatives à ces indicateurs sont délicates en raison du caractère généralement imprévisible de l'activité de la gendarmerie mobile. L'interprétation de ces deux indicateurs risque donc d'être difficile.

Le troisième indicateur retenu n'est pas le même pour chaque programme. La police nationale mesure un « indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre », soit un ratio entre le nombre de fonctionnaires réellement disponibles et l'effectif théorique de la compagnie : l'objectif est de passer de 61 % en 2005 à 62 % en 2007.

En dessous de 60 %, la capacité opérationnelle d'une compagnie n'est pas assurée. De son côté, la gendarmerie nationale évalue le nombre moyen de jours de déplacement par EGM. Selon le « bleu » budgétaire, la prévision de 180 jours en 2005 devrait évoluer à la baisse, pour parvenir à un « *point moyen entre le seuil opérationnel acceptable et la formation collective nécessaire* ». Cette approche distincte s'expliquerait par des différences d'organisations des CRS et des EGM.

Votre rapporteur tient à souligner que l'indicateur de la gendarmerie ne pourra servir de référence puisque le « bleu budgétaire » indique que, dès l'année prochaine, cet indicateur devrait être abandonné au profit de celui choisi par la police nationale. Ce choix apparaît en effet plus judicieux, l'indicateur de la gendarmerie ne mesurant aucunement une performance ou l'efficacité. Il ne fait que retracer l'activité des gendarmes mobiles.

L'indice de disponibilité retenu par la police est en effet plus intéressant, bien que complexe à calculer. En outre, s'agissant d'un taux moyen, il n'indique pas le nombre de compagnies de CRS se situant en dessous.

La réflexion doit donc être poursuivie sur le choix des indicateurs. Cette exigence doit toutefois se concilier avec une relative stabilité des indicateurs afin de permettre une analyse dans le temps des performances. La

mise en œuvre de la LOLF semble devoir s'étaler sur quelques années avant que tous ses fruits puissent être récoltés.

B. LA SÉCURITÉ PUBLIQUE : REDÉPLOYER LES AGENTS SUR LE TERRAIN

Les deux programmes ont retenu des objectifs et indicateurs identiques. La sécurité publique est la partie de l'action des forces de sécurité intérieure la plus visible. Exercée au plus près des citoyens, cette mission contribue directement à forger le sentiment de sécurité. Préventive et dissuasive, la sécurité publique doit également faire preuve d'une capacité d'intervention et d'interpellation.

1. Premier objectif : adapter la présence policière sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance

Le premier indicateur de cet objectif est l'évolution de la délinquance de voie publique. Depuis 2002, la baisse du nombre de crimes et délits constatés est chaque année très importante et cette année encore, elle devrait avoisiner les 5 % en zone police et en zone gendarmerie¹.

Si les facteurs à l'origine de ce résultat sont multiples, il n'en reste pas moins que l'activité consacrée à la surveillance générale est prépondérante.

Pour diminuer la délinquance de voie publique, une solution consiste à **augmenter les effectifs de sécurité publique**. L'emploi des forces mobiles pour des missions de sécurité publique (voir *supra*) a été l'un des leviers utilisés.

Un autre a été la réduction des charges indues.

La LOPSI a ainsi permis le recrutement de nombreux agents administratifs et techniques afin de remplir des fonctions trop souvent assumées par des fonctionnaires dits « actifs ». Toutefois, pour 2006, sur les 1300 recrutements prévus, seuls 100 concerneraient des personnels administratifs, techniques et scientifiques, dont 71 scientifiques.

Votre rapporteur tient à souligner que, dans une logique « lolfienne », il convient de privilégier la substitution de personnels administratifs à des fonctionnaires dits « actifs », ces derniers coûtant environ 30 % plus chers. Le ralentissement des recrutements observé pour 2006 est-il le signe d'une pause délibérée ou de l'incapacité à identifier des postes purement administratifs ? Des marges de progression sont certainement possibles, la police française

¹ L'indicateur de performance « taux de criminalité de voie publique » retenu également pour cet objectif apparaît redondant avec ce premier indicateur. L'évolution du nombre de faits constatés de délinquance de voie publique pour 1000 habitants apporte peu d'informations complémentaires.

restant notoirement sous-administrée par rapport aux polices des autres pays européens en dépit des efforts importants réalisés ces dernières années.

Des progrès ont également été réalisés en matière de gardes statiques, notamment à Paris, grâce à une nouvelle organisation. Toutefois, là encore, certaines limites semblent avoir été atteintes. C'est particulièrement le cas avec le problème des transfèvements et extractions de détenus qui continuent à augmenter.

Aucune solution à moyen terme ne semble devoir être trouvée, l'administration pénitentiaire n'ayant pas les moyens d'assumer cette charge. L'éparpillement géographique de cette mission interdit de la confier à un service spécialisé, le coût de « réseau » étant prohibitif. Une piste plus crédible est le développement de la visioconférence afin de limiter le nombre d'extractions. Des progrès sont attendus au cours de l'année 2006.

Un troisième levier consiste évidemment à accroître les effectifs. Cette logique de moyens a été au cœur de la LOPSI à un moment, l'année 2002, où les forces de sécurité intérieure requéraient une remise à niveau urgente. Une part importante des recrutements nouveaux a été affectée à des missions de sécurité publique.

Toutefois, cette hausse des effectifs a été contrebalancée par la baisse du nombre d'adjoints de sécurité (ADS) depuis 2003. On notera que pour 2006 la baisse se poursuit (-320 ETPT) alors qu'il y a un an le ministère de l'intérieur estimait que l'effectif budgétaire pour 2005 constituait l'effectif de référence pour les années à venir.

Les bons résultats obtenus en matière de délinquance de voie publique s'expliquent également par l'efficacité accrue de la surveillance générale de la voie publique.

Cette performance, c'est avec l'indicateur « *Evolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de voie publique* » qu'il revient de la mesurer. La méthodologie choisie pour le calculer doit éviter le biais statistique induit par une augmentation des effectifs. Bien que complexe à calculer, il devrait rendre réellement compte de l'efficacité des services et de leur capacité à dissuader les actes délictueux¹. Il est regrettable toutefois que la police ne soit pas encore en mesure de calculer cet indicateur. Il ne serait disponible qu'en 2006.

Dans la gendarmerie, **la création des communautés de brigade** en mutualisant les moyens des brigades territoriales les plus petites a permis, à effectif constant, de dégager des marges de manœuvre très importantes, notamment pour mettre en place des patrouilles de nuit.

¹ D'autres facteurs sont à prendre en compte nécessairement. La vidéosurveillance, que le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme prochainement examiné au Sénat doit encore développer, peut jouer un rôle dissuasif lorsqu'elle est visible ou signalée.

Dans la police nationale, le principal gisement pour améliorer l'efficacité réside dans **l'adaptation de la présence policière sur la voie publique aux fluctuations journalières de la délinquance**. L'effort doit bien évidemment porter sur les heures en soirée et de nuit. Des progrès ont été accomplis, mais la hausse des effectifs employés de nuit sur la voie publique a été moins rapide en 2005 que la hausse des effectifs employés en journée.

En pratique, l'accroissement des effectifs de nuit se heurte essentiellement au degré de volontariat des personnels concernés : les mesures d'incitation actuellement en place ne semblent pas suffisamment attrayantes au regard de la pénibilité de ce type de service et de ses inconvénients sur la vie familiale du fonctionnaire. L'incitation financière n'est probablement pas suffisante.

Ainsi, entre 21h et 6h, les personnels actifs dépendant de la direction centrale de la sécurité publique en service cyclique de nuit bénéficient d'une double indemnisation, calculée sur la base du service effectivement fait : une indemnisation financière de 0,80 euros par heure au titre de la prime de majoration spéciale intensive, une indemnisation en nature au travers d'un repos de pénibilité spécifique crédités sur la base de 6 minutes par heure, sauf le dimanche où ce taux est porté à 24 minutes par heure.

Outre l'adaptation des horaires à la délinquance, il convient également d'adapter **la répartition géographique des forces de sécurité**. Le redéploiement entre les zones gendarmerie et police est pratiquement achevé. Des progrès sont en revanche encore possibles pour concentrer les moyens sur les zones très sensibles, notamment celles en proie à des violences urbaines importantes et récurrentes. La police est la principale concernée. En Seine-Saint-Denis par exemple, il a été remarqué qu'il n'y avait pas de commissariat à Clichy-sous-Bois. L'implantation des commissariats est sans doute perfectible.

Plus généralement, le plan de redéploiement des effectifs vers les zones dites très sensibles, qui couvrent les 26 départements les plus urbanisés, ne fait pas apparaître une progression des effectifs en pourcentage plus rapide dans ces zones que sur le reste du territoire.

Pour compléter l'évaluation de l'efficacité de la surveillance de voie publique, il pourrait être intéressant d'introduire dans le « bleu budgétaire » **un indicateur mesurant l'efficacité de la lutte contre les violences urbaines**.

2. Deuxième objectif : assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces

A titre liminaire, on remarquera que cet objectif recoupe partiellement le premier. Il serait peut-être plus judicieux de le recadrer, notamment vers un objectif d'amélioration de l'accueil du public et des victimes.

Deux indicateurs doivent rendre compte de cet objectif.

Le premier mesure le taux d'interventions réalisées dans un délai supérieur à deux fois le délai moyen. Pour l'année 2005, ce taux ne peut être calculé que pour les interventions nocturnes de la gendarmerie nationale¹. Les autres taux (interventions diurnes de la gendarmerie, interventions de la police) ne sont pas encore renseignés.

Une intervention rapide est un gage d'efficacité de la lutte contre la délinquance. C'est aussi, pour la victime, la marque de la considération accordée à son préjudice moral, physique ou matériel. La question de l'accueil des victimes est évidemment beaucoup plus complexe et intéresse l'ensemble de la chaîne pénale. Mais la rapidité des réponses apportées aux atteintes subies détermine en grande partie l'impression que se font les victimes et le public de l'efficacité des forces de sécurité.

Le second indicateur mesure la part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux de l'unité. Intéressant, cet indicateur est néanmoins discutable. Il est partiellement redondant avec le précédent, puisqu'une présence accrue à l'extérieur des locaux peut contribuer à l'amélioration des délais d'intervention. En outre, l'évolution de la délinquance de voie publique rend compte également indirectement d'une présence accrue sur la voie publique.

Il pourrait donc être plus intéressant de remplacer cet indicateur par **un indicateur mesurant la qualité de l'accueil du public** ou la perception par celui-ci de la qualité du service rendu. Une piste de réflexion consisterait, par exemple, à mesurer la part des crimes et délits que les victimes ne signalent pas à la police ou à la gendarmerie.

Le plus souvent, les petits délits ne sont pas déclarés soit parce que les victimes ne croient pas en l'efficacité des services de police et de gendarmerie, soit parce que l'accueil qui leur est réservé (temps d'attente, qualité de l'écoute...) les en dissuade. Ce chiffre noir de la délinquance peut être approché grâce aux enquêtes de victimation. Il pourrait revenir à l'Observatoire national de la délinquance de mettre au point un indicateur de ce type. Des enquêtes de satisfaction pourraient également faire office d'indicateur.

Rappelons que l'annexe 1 de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure déclare que « *l'accueil, l'information et l'aide aux victimes sont pour les services de sécurité intérieure une priorité* ». Dans le même sens, la loi du 19 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a renforcé le devoir d'information des officiers et des agents de police judiciaire, puisqu'ils doivent, dès le début d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire, aviser la victime de ses droits (bénéficiaire de l'assistance d'une association d'aide aux victimes ou d'un service relevant d'une collectivité

¹ Il s'élève à 3,41 % en 2005 contre 3,73 % en 2004.

publique, se constituer partie civile et selon quelles modalités, être assistée d'un avocat de son choix ou désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats, saisir le cas échéant la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)).

Notre excellent collègue François Zocchetto dans son rapport d'information sur les procédures accélérées de jugement¹ préconisait la création dans chaque commissariat de police et brigade de gendarmerie un « **référént victimes** » afin d'améliorer l'accueil et l'information des victimes. Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette idée à son tour.

3. Une préoccupation transversale : encadrer et former les agents

Cette exigence d'encadrement et de formation ne concerne évidemment pas que les missions de sécurité publique. Toutefois, en raison de l'importance des effectifs employés pour ces missions et de la confrontation à la délinquance quotidienne, la qualité de l'encadrement et de la formation revêt une importance particulière.

Par rapport au premier objectif visant à adapter la présence policière sur la voie publique à la délinquance, la formation et l'encadrement sont primordiaux. L'affectation de jeunes policiers ou gendarmes dans des quartiers difficiles n'est possible qu'à la condition qu'ils soient encadrés et bien formés. Or, plusieurs syndicats de police entendus ont regretté que des policiers sortis de l'école soient affectés dans ces quartiers sans être entourés de tuteurs.

Cette remarque fait écho à une autre des observations de la mission d'information de la commission des Lois sur les procédures accélérées de jugement. Il y rapportait l'inquiétude des magistrats face à la dégradation de la qualité des procédures résultant, à leur sens, d'un défaut d'encadrement de la part des officiers de police².

En effet, le parquet s'appuie largement sur les officiers de police judiciaire (OPJ) dont **le rôle stratégique dans le déroulement de la procédure** est reconnu par les magistrats. Les constatations initiales des services enquêteurs sont à la source de la décision, le parquet ordonnant peu de compléments d'enquête dans la suite de la procédure. Sous l'impulsion du traitement en temps réel, la réactivité et la qualité de l'expression orale des OPJ deviennent essentielles car c'est sur la base de leur compte rendu téléphonique que les magistrats du parquet décident de la suite à donner.

La **fiabilité de l'enquêteur**, interlocuteur privilégié du parquet, conditionne donc fortement la réussite de la procédure. Or, une **dégradation de la qualité des procédures** a parfois été constatée par le corps judiciaire.

¹ Rapport n° 17 (2005-2006) de la mission d'information de la commission des Lois relative aux procédures accélérées de jugement, présidée par M. Laurent Bêteille. Voir pages 90 et 91.

² Voir pages 70 à 73 du rapport précité.

Plusieurs facteurs expliqueraient cette situation :

- les enquêtes sont de plus en plus souvent confiées à des agents de police judiciaire (APJ), moins gradés que les OPJ et dont le niveau de qualification n'est pas toujours suffisant ;

- de nombreux magistrats se plaignent de ne pas être suffisamment en contact avec les OPJ les plus gradés de la police (commissaires et officiers) comme de la gendarmerie (officiers), bien qu'ils estiment que ces derniers ont un rôle important à jouer dans la conduite des enquêtes en supervisant l'activité des enquêteurs, en hiérarchisant les affaires selon leur importance et leur complexité et en opérant un travail de tri pour déterminer l'orientation des affaires.

Ainsi, le contact s'établit bien souvent directement entre le représentant du parquet et l'APJ sans que la procédure ait fait au préalable l'objet d'un **contrôle de l'échelon supérieur**.

A cet égard, la réforme des corps et carrières de la police nationale mise en oeuvre depuis juin 2004 qui prévoit une réduction du nombre d'officiers¹ présente certains risques au cours de la phase de transition.

La formation juridique mériterait sans doute **d'être améliorée**. Les concours de recrutement des gardiens de la paix devraient accorder une place plus importante à la procédure pénale. De même, la formation continue dispensée à ces professionnels devrait mettre encore davantage l'accent sur le perfectionnement et l'actualisation des connaissances juridiques².

Ces difficultés sont exacerbées en Ile-de-France. Cette région qui concentre 30 % des effectifs de la police nationale souffre, d'une part, d'un taux d'encadrement des gardiens de la paix très faible -13 % contre 20 % au plan national-, et d'autre part, d'une rotation des effectifs très élevée. Le flux de demandes de départs de l'Ile-de-France vers la province déstabilise l'organisation des services et ne permet pas de tirer profit de l'expérience acquise par les personnels. Seulement 20 % des policiers sont originaires de l'Ile-de-France. La quasi-totalité des promotions sortant des écoles de police y est affectée pour compenser ces départs.

A la suite de la réforme des corps et carrières engagée dans la police depuis un an, il est désormais imposé statutairement aux personnels des corps actifs une obligation de séjour dans la première région administrative d'affectation dans les premiers grades.

Ainsi, pour les officiers de police, la durée de séjour obligatoire dans la première région administrative d'affectation sera de 5 ans pour les lieutenants et de 3 ans pour les capitaines. Pour les gardiens de la paix, les

¹ Aux termes du repyramidage hiérarchique prévu par la réforme statutaire, les effectifs du corps de commandement qui regroupe les officiers qui s'établissent actuellement à 15.000, devraient accuser une forte baisse pour se situer à 9.000 d'ici 2012.

² Cette priorité a d'ailleurs été inscrite dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n° 2002-1094 du 29 août 2002.

brigadiers et les brigadiers-chefs, cette durée de séjour sera respectivement de 5 ans, 3 ans et 2 ans. Il conviendra d'évaluer dans les prochaines années les effets de ce dispositif.

La formation et l'encadrement sont également fondamentaux en matière **de respect de la déontologie**.

La déontologie doit s'entendre au sens large. La mission d'accueil du public et des victimes évoquée précédemment en relève sans aucun doute. Elle devrait occuper une place grandissante dans les années à venir.

Le respect de la déontologie devrait être considéré comme l'un des aspects de la performance des forces de sécurité. A ce titre, il pourrait être créé un indicateur comme le nombre de policiers et gendarmes mis en cause à l'occasion de faits intervenus dans l'exercice de leurs fonctions.

Maîtriser le recours à la force pour rétablir l'ordre est une ligne de conduite dont chaque agent ne doit pas s'écarter. A cet égard, les événements de novembre 2005 sont exemplaires. Face à des violences très graves, les forces de l'ordre ont su contenir l'utilisation de la force, aucune bavure n'ayant été constatée, tout en parvenant à interpeller près de 4000 personnes. Cette maîtrise et ce discernement sont remarquables.

C'est en s'attachant à cette exigence d'exemplarité que policiers et gendarmes seront respectés, voire admirés.

II. LA POLICE JUDICIAIRE : UNE DYNAMIQUE FORTE

L'action « police judiciaire et concours à la justice » se retrouve dans les deux programmes. L'objectif et les indicateurs sont quasi-identiques.

Cette action englobe la totalité des missions judiciaires de la police et de la gendarmerie menées sous l'autorité des services du ministère de la justice. **Ces missions visent à constater les infractions pénales**, rassembler des preuves, rechercher les auteurs et procéder à leur arrestation. Ces missions concernent essentiellement les services de police judiciaire. Mais elles intéressent l'ensemble des services. Ainsi, la direction centrale de la sécurité publique y consacre 22 % de son activité.

Cette action englobe également les missions de transfèrements et d'escortes des détenus, de garde des palais de justice ainsi que d'exécution des décisions de justice.

A. UN OBJECTIF : AMÉLIORER LE TAUX D'ÉLUCIDATION

1. Un seul type d'indicateur : le taux d'élucidation selon la catégorie d'infraction

Selon les deux programmes, le suivi de l'évolution des taux d'élucidation des grandes catégories d'infraction est le meilleur moyen de juger la performance dans ce domaine.

Tous les taux d'élucidation progressent, quelle que soit la catégorie considérée (vols y compris recels, infractions économiques et financières, crimes et délits contre les personnes, autres infractions dont stupéfiants). Il en est de même pour le taux d'élucidation de la délinquance de voie publique, bien que ce type de délinquance soit par nature difficile à élucider en raison de la difficulté à recueillir des éléments d'identification des auteurs.

On regrettera que le programme « gendarmerie nationale » ne calcule pas le taux d'élucidation des violences contre les personnes, à l'inverse de celui de la police nationale¹.

On peut également regretter qu'un autre indicateur, différent des taux d'élucidation, n'ait pas été aussi retenu. Le taux d'élucidation est un très bon indicateur. **Mais il est toujours préférable de pouvoir appréhender un sujet sous plusieurs angles de vue.**

Les faits élucidés sont ceux qui peuvent être imputés à une ou plusieurs personnes mises en cause. Les données sont recueillies au niveau des enquêtes et ne tiennent pas compte des décisions de justice ultérieures.

Il serait intéressant de faire le lien entre les affaires élucidées et les condamnations prononcées et de mesurer le décalage. Celui-ci pourrait s'expliquer soit par des dysfonctionnements de la justice, soit par des enquêtes de qualité moyenne, notamment pour la petite délinquance. Cette préoccupation rejoint celle exprimée précédemment sur la formation juridique et l'encadrement insuffisants, selon de nombreux magistrats, des agents de police judiciaire.

Un indicateur intéressant serait de mesurer la proportion de procédures annulées pour vice de procédure imputable aux services de police et de gendarmerie².

¹ Ce taux devrait s'établir autour de 53 % en 2005 contre 48,77 % en 2003. L'objectif pour 2006 est de 54 %.

² Voir également page 32.

2. Le résultat d'une priorité affichée en direction de la police d'investigation

Ce succès de la police d'investigation et de recherche résulte tout d'abord **d'un rééquilibrage entre police de proximité et police judiciaire.**

A la suite du Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, la réforme de la police de proximité a été menée, dans l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique jusqu'au début de l'année 2002.

Les données chiffrées montrent que c'est au moment où se développe la police de proximité et où les renforts en personnel arrivent dans les commissariats que l'on observe une montée de la délinquance et un recul de l'élucidation. Sur la période précitée, la hausse des effectifs de police de + 4,43 % est concomitante à une hausse de la délinquance de + 9,64 % et à une baisse du taux d'élucidation de 5 points. Une étude de la direction centrale de la sécurité publique portant sur treize circonscriptions importantes a confirmé cette évolution contradictoire.

Par nature, l'activité de sécurité publique correspond à une activité de proximité, dont la notion inscrite dans la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 modifiée d'orientation et de programmation relative à la sécurité, a été confirmée par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Elle doit toutefois être appliquée au sens de « sécurité de proximité », c'est-à-dire sans remettre en cause la capacité d'investigation et de présence aux heures les plus sensibles, en particulier la nuit.

La présence visible et directe obtenue au plus près de la population dans les secteurs de police de proximité, qui reste bien entendu un outil efficace de prévention et de dissuasion, n'a en effet de sens que si elle prolongée par un travail systématique de recherche, d'identification et d'interpellation des délinquants. Celui-ci constitue au demeurant la mission fondamentale des policiers et des gendarmes, et la condition même du maintien de la police de proximité dans les quartiers.

C'est pourquoi un rééquilibrage du dispositif de la sécurité publique, privilégiant **les principes de mutualisation et de mobilité des moyens** au travers de la fusion ou la suppression de secteurs, a été engagé depuis la fin 2002 : réduction du nombre d'implantations immobilières, création des GIR, regroupement des moyens de la police scientifique au sein de l'Institut national de police scientifique (INPS).

Au cours de la séance publique du 16 novembre 2005 sur le projet de loi prorogeant l'application de l'état d'urgence, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a rappelé **le bilan des GIR** : 1600 enquêtes, 12 000 interpellations, 3205 incarcérations, 27 millions d'euros saisis, 1500 armes confisquées ainsi que cinq tonnes de cannabis et 1300 véhicules volés et trafiqués saisis.

Par ailleurs, le nombre et les pouvoirs des officiers de police judiciaire ont été considérablement accrus. La compétence territoriale des OPJ a été élargie à l'ensemble du département et plusieurs textes ont créé de nouvelles infractions et doté les OPJ de pouvoirs d'investigation supplémentaires.

Les moyens spécifiques des services de la Police judiciaire ont également été considérablement renforcés : ses effectifs sont ainsi passés de 4 293 à 4 898 entre 2002 et 2005, soit une hausse de 14 % en trois ans. Dans la gendarmerie nationale, un effort important a également été consacré au renforcement de l'action judiciaire. Les sections de recherches (SR) ont vu leurs effectifs passer de 864 à 1 122 personnels entre 2001 et 2004.

Enfin, la qualification d'officier de police judiciaire est attribuée à un nombre croissant de fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application¹. Alors qu'en 2002, seuls 2 868 d'entre eux avaient cette qualification, en 2005 ils sont 7 800. En 2006, 3 000 habilitations supplémentaires sont prévues.

3. Faire travailler ensemble policiers et gendarmes

Au cœur de la LOLF et de la LOPSI, le rapprochement police-gendarmerie est particulièrement fort en matière de police judiciaire.

Outre la création des GIR, trois offices centraux de police judiciaire rattachés à la gendarmerie nationale ont été créés depuis 2004 associant policiers et gendarmes.

L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique a été créé par le décret n° 2004-612 du 24 juin 2004. Au cours de la période 2005-2006, des protocoles d'accord entre l'office central, l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture devraient être établis afin de renforcer la coordination inter-services.

L'office central a, au cours de l'année 2004-2005, dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la santé publique, été très rapidement saisi, par les magistrats du pôle santé publique du TGI de Paris, d'enquêtes judiciaires complexes. Le démarrage du pôle santé publique du TGI de Marseille, en septembre 2005, devrait conduire à un renforcement du nombre de saisines.

L'office central de lutte contre la délinquance itinérante, créé par le décret interministériel n° 2004-611 du 24 juin 2004, a pour domaine de compétence la lutte contre la criminalité et la délinquance commises par des malfaiteurs d'habitude, auteurs, co-auteurs ou complices qui agissent en équipes structurées et itinérantes en plusieurs points du territoire. Il bénéficie par ailleurs du concours des agents des administrations partenaires : la direction nationale des enquêtes fiscales et la direction nationale du

¹ Ce corps se compose des grades de gardien de la paix, brigadier, brigadier-chef et brigadier-major.

renseignement et des enquêtes douanières. Sur le plan opérationnel, l'office a traité conjointement plusieurs affaires liées à la criminalité organisée avec l'office central pour la répression du banditisme et l'office central de lutte contre le trafic de biens culturels de la direction centrale de la police judiciaire. Au titre du premier semestre 2005, il a animé et coordonné 21 cellules d'enquêtes qui ont abouti à l'interpellation de 294 personnes, dont 97 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt et 27 ont été placées sous contrôle judiciaire.

L'office central de lutte contre le travail illégal a été créé par le décret n° 2005-455 du 12 mai 2005. Il sera amené à coopérer avec l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre qui est rattaché au ministère de l'intérieur. Son action répressive doit être complémentaire de celle de la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal chargée des actions de formation, de la réglementation et de l'animation des structures locales. La participation combinée des ministères partenaires pourrait être de l'ordre de dix fonctionnaires (police, URSSAF, impôts et douanes). L'office devrait aboutir à un format définitif proche de 30 personnes en 2007.

La multiplication des offices centraux permet de lutter contre des formes de délinquance spécifiques qui se développent à l'échelle du territoire national. Ils permettent de faire travailler ensemble des services différents, comme les GIR au niveau local. Toutefois, **il faut veiller à ce que leur nombre croissant n'ait pas pour effet paradoxal de recréer des cloisonnements.** Ainsi, la répartition des rôles doit être claire entre l'office central de lutte contre le travail illégal récemment créé et l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre, chacun étant rattaché à un ministère différent.

Ce rapprochement des compétences et des hommes se décline également au niveau des moyens.

La coopération police-gendarmerie, sous l'angle technique, est un des objectifs majeurs du **plan stratégique des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, préparé et piloté par le service de la modernisation et de la prospective de la direction de l'administration de la police nationale.

Elle vise notamment à rendre « interopérables » les systèmes d'information et de sécurité de la gendarmerie et de la police nationale, par la mise en place d'un système d'information commun après avoir étudié les conditions de mutualisation des fichiers, des hébergements et des procédures de sauvegarde. De nombreux fichiers sont déjà partagés (fichier des véhicules volés, fichier des personnes recherchées).

Les deux principaux fichiers de police judiciaire, STIC et JUDEX, sont en cours de rapprochement. La réciprocité des accès a ainsi été élargie au niveau central par la mise à disposition des applications STIC et JUDEX à

l'ensemble des personnels police et gendarmerie affectés dans les offices centraux et les divisions nationales.

Pour ce qui concerne l'échange des données contenues dans ces deux fichiers, des instructions conjointes des deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ont été diffusées le 19 janvier 2005, afin d'organiser les échanges permanents entre les groupements de gendarmerie départementale et les directions départementales de sécurité publique.

Parallèlement, la mise en œuvre expérimentale d'un dispositif transitoire d'accès réciproques, déployé sur un nombre limité de sites, a été engagée fin avril 2005 avec le raccordement au STIC de la brigade départementale de recherches et d'investigations judiciaires de Versailles pour la gendarmerie nationale et l'accréditation des fonctionnaires de la direction régionale de la police judiciaire de Versailles à l'accès JUDIWEB (JUDEX via une interface Web) pour la police nationale. La validation des processus techniques devrait permettre un déploiement sur huit autres sites désignés fin 2005.

Ces différentes mesures constituent un préalable à la réalisation d'une base commune police nationale/gendarmerie nationale de recherches criminelles. Les travaux actuellement engagés devraient aboutir fin 2005/début 2006 à la passation d'un marché pour la réalisation de cette base commune, assurant la synthèse des données actuellement traitées par le STIC et JUDEX et dont le déploiement national est programmé à l'horizon de la fin 2007.

Ce rapprochement des moyens concerne également la police scientifique et technique avec la montée en puissance du **fichier national d'analyse des empreintes génétiques (FNAEG)**. Alimenté conjointement, ce fichier a dépassé récemment les 100 000 profils génétiques enregistrés. Toutefois, force est de constater un certain décalage par rapport aux objectifs fixés il y a un an. Il est imputable au retard dans la livraison des unités de génotypage de masse. Elles devraient être opérationnelles dans le courant du premier semestre 2006.

Concernant la mutualisation des moyens de la police scientifique, après le regroupement au sein de l'INPS des laboratoires de police scientifique de la police nationale, une réflexion devrait s'engager sur **le rapprochement de cet établissement public et de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale**.

B. UN OBJECTIF OUBLIÉ : LA RÉDUCTION DE LA CHARGE DES TRANSFÈREMENTS ET EXTRACTIONS

Alors que l'action « *Police judiciaire et concours à la justice* » regroupe les missions d'appui à l'autorité judiciaire et à l'administration pénitentiaire, aucun objectif ni indicateur n'en rend compte.

Pourtant, il s'agit d'un problème lancinant pour la police et la gendarmerie. La question des charges dites « indues » assumées par les forces de sécurité dépasse celle des concours à la justice (gardes statiques, tâches administratives...). Mais ces concours en représentent la plus grande part. Ils comprennent les présentations, extractions, comparutions et transfèrements, la police des audiences, la tenue des dépôts, la garde des détenus hospitalisés et les conduites aux soins des détenus.

L'ensemble de ces missions correspond à l'emploi de 2510 fonctionnaires de police, principalement des CRS, en 2004 pour l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique. Cette charge est à peu près stable depuis plusieurs années.

Pour la gendarmerie, la charge s'est encore alourdie. La gendarmerie y a consacré 1.968.697 « heures gendarme » au lieu de 1.784.198 en 2003, soit une augmentation de 10,34 %. Ce quantum se répartit entre la gendarmerie départementale et la gendarmerie mobile, respectivement pour 1.541.587 et 427.110 « heures gendarmes », à l'exécution des missions de transfèrements et d'extractions.

La LOPSI dispose qu'il convient de rechercher les moyens de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des extractions et transfèrements de détenus ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés afin de recentrer les forces de l'ordre sur leurs missions de sécurité publique.

Malheureusement, aucune solution de substitution n'a été avancée. Ce transfert de charge vers l'administration pénitentiaire risquerait d'ailleurs d'être plus coûteux que le maintien du statu quo.

Les solutions doivent donc être recherchées ailleurs en diminuant le poids de ces charges plutôt qu'en les transférant à d'autres services. Le développement de la visioconférence est évidemment la piste la plus intéressante. Toutefois, il ne relève pas de la mission « Sécurité ». Il semble que la mission « Justice » prévoit pour l'année 2006 les crédits nécessaires au déploiement de cette technologie.

III. D'AUTRES ACTIONS PLUS PONCTUELLES OU PARTIELLES

A. LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UNE POLITIQUE MULTI-MISSION

Prévue dans les deux programmes, cette action se compose d'un objectif et de cinq indicateurs. Toutefois, ces deux actions jumelles ne permettent d'appréhender qu'une partie de la lutte contre la violence routière.

1. Une politique transversale

Comme l'indique le document de politique transversale relatif à la sécurité routière joint au projet de loi de finances, ce sont six missions qui concourent à cette politique en 2006, pour les montants figurant dans le tableau ci-dessous.

**Consolidation des moyens budgétaires
dévolus à la sécurité routière**

Programme - Actions du programme	Moyens consacrés en 2005		Moyens prévus pour 2006		
	CP (en millions d'euros)	soit, en % CP de l'action	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	soit, en % des AE de l'action
Sécurité routière					
- Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	21,49	100	24,82	24,12	100
- Démarches interministérielles et communication	33,05	100	34,5	34,5	100
- Education routière	16,65	100	19,3	16,2	100
- Gestion du trafic et information des usagers	51,96	100	47	47,2	100
Conduite et pilotage des politiques d'équipement					
- Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « sécurité routière »	129,46	100	132,24	132,24	100
Police nationale					
- Sécurité routière	341,73	100	550,77	550,77	100
Gendarmerie nationale					
- Sécurité routière	661,18	100	689,17	689,17	100
Réseau routier national					
- Développement des infrastructures routières	30	9,3	30	20	12
- Entretien et exploitation	275	46	291	274	47
- Politique technique, action internationale et soutien au programme	0,27	1	0,27	0,27	0,9
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route					
- Radars			120	120	100
- Aide au financement du permis de conduire des jeunes			11	11	100
Justice judiciaire	137,69	-	138,28	138,28	-
Administration pénitentiaire	109,1	-	109,1	109,1	-
Enseignement scolaire public du premier degré / du second degré	55,56	2,3	59,35	59,35	3
Sport					
- Promotion du sport pour le plus grand nombre	0,12	0,3	0,12	0,12	0,2
Totaux	1.863,48		2.235,32	2.265,92	

Source : Document de politique transversale « Sécurité routière ».

Avec 1.239,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, police et gendarmerie totalisent 55 % des crédits de la politique transversale.

2. Un objectif : renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière

Depuis la mise en oeuvre de la nouvelle politique de sécurité routière sur une période de trois ans, de mai 2002 à mai 2005, ce sont **plus de 6000 vies qui ont été sauvées et près de 100 000 blessés épargnés**. En 2004, 5232 personnes sont mortes sur la route (8412 en 1995 et 7720 en 2001). L'objectif pour 2005 est de passer en dessous de la barre symbolique de 5000 personnes tuées.

La part des services de police et de gendarmerie dans ces résultats est éminente, bien qu'elle reste difficilement quantifiable. Rappelons seulement que la police et la gendarmerie consacrent respectivement 8,3 % et 14 % de leurs crédits à la sécurité routière.

Toutefois, au vu des résultats de 2004, **trois zones d'ombre ressortent de ce bilan :**

- la mortalité des jeunes ;
- la mortalité des conducteurs de deux roues motorisés ;
- l'accidentalité enregistrée sur les trajets de proximité.

Dans un contexte de baisse générale de l'accidentologie en 2004, le nombre de personnes tuées parmi les 18-24 ans augmente de 0,7 %. Alors que cette tranche d'âge ne représente que 9 % de l'ensemble de la population, elle constitue 23,5 % des tués (1227 tués sur 5532).

La police et la gendarmerie devront concentrer leurs efforts sur ces trois catégories de conducteurs, notamment en ciblant les contrôles et la répression. Toutefois, il faut être conscient de l'insuffisance de ces mesures pour résorber ces trois zones d'ombre. Particulièrement en ce qui concerne les jeunes, les efforts en faveur de l'éducation et de la formation seront essentiels mais ne produiront leur effet qu'au terme de plusieurs années.

Concernant les indicateurs de performance choisis¹, votre rapporteur estime qu'ils mesurent assez bien l'efficacité des contrôles et leur ciblage sur les populations et les portions du réseau routier à risque. Toutefois, il est regrettable, notamment en ce qui concerne la police, que **la moitié des indicateurs ne soient pas renseignés**.

¹ Taux de dépistage positif d'alcoolémie ; taux de dépistage positif de produits stupéfiants ; nombre d'infractions vitesse par heure de fonctionnement des systèmes embarqués de contrôle automatisé ; nombre d'infractions vitesse relevées hors contrôle automatisé embarqué par heure personnel de contrôle.

B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : LE MONOPOLE DE LA POLICE NATIONALE ?

Le programme « Police nationale » comporte une action qui lui est propre, celle relative à la police des étrangers et à la sûreté des transports internationaux. Cette action regroupe le contrôle des personnes aux frontières, la lutte contre l'immigration clandestine, le démantèlement des filières ainsi que la sûreté des moyens de transports internationaux (ports, aéroports, trains internationaux).

La lutte contre l'immigration irrégulière est devenue une des priorités de l'action du Gouvernement. Elle mérite un traitement distinct au sein de la mission « Sécurité ». A cet égard, il faut signaler la création par le Sénat le 27 octobre dernier d'une commission d'enquête relative à l'immigration clandestine. Elle rendra ses conclusions avant la fin du mois d'avril 2006.

1. Une priorité : l'éloignement des étrangers en situation irrégulière

Quatre indicateurs mesurent la performance de l'action « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux ».

Trois d'entre eux se rapportent au premier objectif « Contribuer à l'amélioration des reconduites à la frontière ».

L'indicateur sur le coût moyen d'une rétention administrative est intéressant dans son principe. Malheureusement, il ne prend en compte que les moyens du ministère de l'intérieur ce qui réduit sa signification sur le coût global d'un éloignement. Certes, la police nationale n'a à sa charge qu'une partie de ce coût. Mais la LOLF a précisément pour but de passer outre les logiques ministérielles. Cet indicateur ne sera disponible qu'à partir du projet de loi de finances pour 2007.

L'indicateur sur le nombre d'éloignements du territoire d'étrangers en situation irrégulière, en application d'une mesure administrative ou d'une décision judiciaire, est bien entendu intéressant. A cet égard, **la hausse très importante des éloignements depuis trois ans témoigne incontestablement de l'efficacité accrue des services de la police aux frontières que l'augmentation de ses moyens ne peut que partiellement expliquer.** La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration a également donné de nouveaux instruments juridiques.

Un aménagement de cet indice consisterait à évaluer le taux d'exécution des mesures administratives et des décisions judiciaires d'éloignement du territoire. Serait alors mesuré le « taux de réponse » donné par la police à la question qui lui est posée, celle de l'éloignement de personnes identifiées. Un tel indicateur mesurerait la performance des services.

Toutefois, si cette solution était retenue, il faudrait garder à l'esprit que l'immense majorité des décisions d'éloignement n'est pas à ce jour exécutée car la plupart sont des arrêtés de reconduite à la frontière notifiés par voie postale. Ces arrêtés ne font pas suite à l'interpellation d'un étranger en situation irrégulière. Ils sont le plus souvent adressés après que le préfet a rejeté une demande d'autorisation de séjour.

En l'état, l'objectif pour 2006 est ambitieux puisque 25 000 éloignements pour la seule métropole sont attendus contre 23 000 prévus en 2005 et 15 660 réalisés en 2004.

Enfin, le troisième indicateur mesure le « taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés et de la détention pour vice de procédure imputable aux services de police ». Cet indicateur, bien que non renseigné pour cette année, est excellent. Grâce à lui sont mesurés à la fois la qualité de la formation juridique des policiers, le respect de la légalité et, pour une part, le respect de la déontologie. Rien ne sert en effet de faire beaucoup de procédures si elles sont bâclées ou faites dans la précipitation. Au final, elles sont inefficaces puisqu'elles ont un coût, démoralisent les personnels et renforcent le sentiment d'impunité.

Un indicateur de ce type pourrait être retenu pour évaluer, de manière plus générale, l'action de police judiciaire de la police et de la gendarmerie nationales. Il serait ainsi mesuré le nombre de procédure annulée pour vice de procédure imputable aux services de police et de gendarmerie.

Le quatrième indicateur se rapporte au second objectif de l'action : « Améliorer la lutte contre l'immigration irrégulière organisée ». En hausse depuis deux ans, il mesure le nombre d'interpellations de personnes aidant à l'immigration clandestine.

Ces indicateurs sont principalement tournés vers l'objectif d'éloigner les étrangers.

2. Des moyens renforcés

Pour atteindre ces objectifs ambitieux en matière d'éloignement, des moyens supplémentaires sont prévus.

Comme l'a indiqué M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, lors de son audition devant la commission, la lutte contre l'immigration irrégulière accapare tous les moyens nouveaux du programme « police nationale » hors LOPSI en 2006, soit 38,4 millions d'euros.

En outre, en sus de la création au niveau interministériel du Comité interministériel du contrôle de l'immigration, une circulaire du 23 août 2005 fixe l'organisation, les attributions respectives et le fonctionnement des services chargés de la police de l'immigration. Cette police de l'immigration

s'organiserait autour de la PAF. L'impact en effectifs de cette réforme est évalué à 220 personnels supplémentaires.

Ces crédits doivent aussi financer le plan de construction et d'entretien des centres de rétention administrative.

Au regard de ce coût très élevé de la lutte contre l'immigration irrégulière, des résultats significatifs doivent être atteints ainsi qu'une meilleure performance.

Incidentement, votre rapporteur invite le Gouvernement à utiliser la possibilité offerte par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration de délocaliser dans des salles d'audience situées à proximité des zones d'attente ou des centres de rétention administrative les audiences devant le juge des libertés et de la détention des étrangers maintenus en rétention ou placés en zone d'attente. Cette faculté n'est en effet utilisée qu'à Coquelles. Or l'on sait la charge que le transfèrement des étrangers représente. Il est très dommageable que la salle d'audience située à proximité de la zone d'attente de Roissy ne soit toujours pas utilisée alors qu'elle est terminée depuis plus de quatre ans.

Par ailleurs, le déploiement des visas biométriques dans l'ensemble de nos consulats doit être accéléré. A tout le moins, l'échéance de 2007 fixée par le ministère des affaires étrangères, dont ce projet relève, devra être respectée.

3. Vers la création d'une action « miroir » au sein du programme « gendarmerie nationale » ?

La gendarmerie nationale contribue à la lutte contre l'immigration irrégulière de manière importante. Le « bleu » de la présente mission indique que, durant l'année 2004, la gendarmerie a accueilli 6.182 immigrés dans l'un des trois centres de rétention administrative dont elle a la charge. Elle a, la même année, relevé 10.118 infractions à la législation sur les étrangers. Pour le premier trimestre 2005, les faits constatés pour la seule métropole ont progressé de 64,9 %. Outre-mer, 3845 faits ont été enregistrés sur les neuf premiers mois de l'année 2005¹.

En outre, des gendarmeries spécialisées, la gendarmerie des transports aériens et la gendarmerie maritime, assument sans ambiguïtés des missions de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration clandestine en plus des missions de police générale en mer ou liées à la défense nationale. Elles sont fortes respectivement de 1000 et 1100 militaires. Les missions de surveillance maritime sont intégrées dans l'action « Exercice des missions militaires » du programme « Gendarmerie nationale ».

¹ Pour plus de précisions, voir l'avis relatif à l'outre-mer de notre collègue M. Christian Cointat.

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

Votre rapporteur s'associe au rapporteur spécial de la commission des Finances qui estime, au contraire, que les missions doivent prévaloir sur les institutions et organisations. Constituerait un progrès le fait que la police des étrangers soit identifiée par des actions identiques au sein des deux programmes de la mission « Sécurité ».

Cela permettrait une véritable analyse comparative du coût de cette politique de lutte contre l'immigration clandestine.

C. LES « OPEX » : LA MARQUE DE L'IDENTITÉ MILITAIRE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Le programme « Gendarmerie nationale » comporte une action qui lui est propre, celle relative à « l'exercice des missions militaires ». Elle permet de prendre en compte la spécificité de l'institution en matière de missions militaires, tant sur le territoire national qu'à l'étranger dans son engagement sur les théâtres d'opérations extérieures également appelées « OPEX ».

Au 1^{er} juillet 2005, 560 militaires de la gendarmerie étaient déployés sous engagement international ou commandement national. Rappelons également que la gendarmerie participe à la force de gendarmerie européenne (FGE) créée 2004. Elle possède une capacité initiale de réaction rapide d'environ 800 personnels sous un délai de 30 jours. La gendarmerie est en effet particulièrement adaptée à la gestion de crise en fonction de son intensité. Elle est formée pour faire face à la phase militaire de la crise, la phase de transition, la phase de théâtre stabilisé ou la phase d'engagement à titre préventif.

Cette polyvalence doit être entretenue. Lors de son audition par la commission des Finances du Sénat, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a d'ailleurs déclaré que l'objectif fixé était que, d'ici cinq ans, tous les officiers de la gendarmerie nationale aient fait au moins une OPEX.

Votre rapporteur, en dépit des contraintes lourdes que les OPEX font peser sur les autres missions de la gendarmerie, notamment sur la sécurité publique ou le maintien de l'ordre public, souscrit à cet objectif. Les OPEX sont en effet **une source d'enrichissement humain et professionnel considérable qui ne peut que bénéficier en retour aux missions de sécurité plus traditionnelles.**

Toutefois, votre rapporteur regrette le choix des indicateurs qui ne mesurent en aucune façon une quelconque performance.

Le premier évalue la part de l'activité consacrée aux missions militaires de protection et de contrôle. Le second mesure le nombre de jours-gendarmes projetés en OPEX. Ces indicateurs rendent compte uniquement d'un état de fait. Il n'est pas indiqué s'ils doivent évoluer à la hausse ou à la baisse.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a donné un avis favorable aux crédits inscrits au titre de la mission « Sécurité » dans le projet de loi de finances pour 2006.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- Table ronde

Syndicat national des Officiers de police (SNOP)

- **Mme Chantal Pons Mesouaki**, trésorière nationale
- **M. Pierre Dartigues**, chargé de mission au bureau national

Synergie Officiers

- **M. Patrice Ribeiro**, secrétaire national
- **Mme Martine Vellard**
- **M. Patrick Trotignon**

Alliance (représenté par Synergie)

Syndicat national des policiers en tenue (SNPT) et UNSA – Police

- **M. Franck Fievez**, secrétaire national
- **M. Stéphane Crottes**, secrétaire national aux conditions de travail

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

- **M. Olivier Damien**, secrétaire général adjoint

- *Comité d'entente 4 associations : Trèfle (société d'entraide des officiers de gendarmerie) ; Fédération nationale des retraités de la gendarmerie ; Union nationale du personnel en retraite de la gendarmerie ; Association nationale des amis et anciens de la gendarmerie*

- **Général André Lorant**