

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 26

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : M. Jean-Vincent PLACÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
A. UNE DOTATION DE 17,1 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT, RÉPARTIS À 54 % POUR LA POLICE NATIONALE ET À 46 % POUR LA GENDARMERIE NATIONALE.....	9
B. DEUX FORCES AU SEIN D'UN MÊME MINISTÈRE.....	10
C. LE DÉPASSEMENT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE	11
D. L'INSCRIPTION DANS LE CADRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2).....	12
1. La LOPPSI 2 pour le programme « Police nationale »	12
a) La modernisation technologique	12
b) L'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires	13
c) Les projets immobiliers	13
2. La LOPPSI 2 pour le programme « Gendarmerie nationale ».....	14
a) Le saut technologique	14
b) Le fonctionnement courant	15
c) Les projets immobiliers	15
E. LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ.....	16
1. Des indicateurs de performance très contestables.....	16
a) L'harmonisation des indicateurs entre les deux programmes	16
b) Des indicateurs et des statistiques biaisés	16
c) Les propositions d'amélioration de la mesure de la performance	17
2. La lutte contre la délinquance : les atteintes à l'intégrité physique des personnes augmentent	19
3. Le bilan de la lutte contre l'insécurité routière	20
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP AU SEIN DE LA MISSION	21
II. LA MISSION « SÉCURITÉ » À L'ÉPREUVE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)	22
A. LES RÉDUCTIONS D'EMPLOI AU SEIN DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE.....	22
1. Le programme « Police nationale » : - 1 322 ETPT sur la période 2009-2011.....	22
2. Le programme « Gendarmerie nationale » : - 3 717 ETPT sur la même période.....	22

B. LES PRINCIPALES MESURES ENGAGÉES AU TITRE DE LA RGPP ENTRE 2009 ET 2011	23
1. La rationalisation des dispositifs de formation.....	23
2. La redéfinition des systèmes d'information et de communication (SIC).....	24
3. Le champ d'action plus restreint des forces de sécurité	24
4. La réorganisation de la sécurité routière	24
5. Une répartition différente sur le territoire	25
C. UN BILAN DÉCEVANT	25
1. Une économie de 216,3 millions d'euros.....	25
2. Les limites d'une politique fondée sur la suppression des effectifs	27
3. La refonte de la répartition des forces de sécurité sur le territoire	28
4. La police de proximité à réinventer.....	30
5. Les incertitudes pesant sur la politique de transfèrements des détenus	31
a) La charge de travail induite par les transfèrements sur la police et la gendarmerie	32
b) La réforme des transfèrements.....	33
c) La nécessaire évaluation des résultats en 2012 et les marges de progression encore envisageables.....	34
6. La vidéosurveillance : un investissement à fonds perdus	35
7. Le particularisme de la préfecture de police de Paris	37
D. LES PERSPECTIVES POUR 2012 : LA « RGPP 2 ».....	39
1. Les principes de la seconde vague des « mandats » RGPP.....	39
2. De nouvelles suppressions de postes annoncées	40
a) Dans la police	40
b) Dans la gendarmerie	40
c) La réalisation d'une économie budgétaire annoncée pour 2012.....	41
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »	42
III. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE ».....	43
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »	43
B. LA BAISSÉ TRÈS MARQUÉE DES EFFECTIFS	44
C. LE RECU CONTINU DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	45
D. UN NOUVEAU CHAPITRE DU « STOP AND GO » DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT	46
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	48
IV. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	49
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE ».....	49
B. UNE FORTE DIMINUTION DES EFFECTIFS	50
C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT « SANCTUARISÉES ».....	51

D. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT	53
1. Une enveloppe totale de 249,2 millions d'euros, en retrait de 4,9 % par rapport à 2011.....	53
2. Les principaux programmes d'investissement	54
E. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES : UN SURCÔT PRÉVISIONNEL DE 15,4 MILLIONS D'EUROS POUR LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) EN 2011.....	56
CONCLUSION	58
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	60
EXAMEN EN COMMISSION	61

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Sécurité » est dotée de 17,168 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 2,2 % par rapport à 2011) et de **17,063 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit une augmentation de 1,5 % par rapport à l'exercice précédent.

- La trajectoire budgétaire de la présente mission **dépasse les plafonds fixés par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation** des finances publiques pour les années 2011 à 2014. A périmètre constant, cet écart s'élève à 244 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit + 2,1 %) et à 50 millions d'euros en crédits de paiement (soit + 0,4 %).

- **Votre rapporteur spécial s'inquiète des réductions d'effectifs ayant affecté tant la police que la gendarmerie sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP)** : ces réductions mettent en péril le niveau de sécurité dû à nos concitoyens et sont préjudiciables à la présence des forces de sécurité sur le terrain.

- Cette politique de RGPP mène à une « **privatisation rampante** » de la **sécurité** dans notre pays (faute de moyens humains suffisants), à une **précarisation des agents** et au **désengagement de l'Etat** faisant peser une charge supplémentaire sur les collectivités territoriales (en terme d'immobilier, de moyens matériels, de police d'agglomération, de vidéo-surveillance...) et faire face à des inégalités territoriales dues à l'inégale répartition des forces sur le territoire.

- **Si la délinquance constatée en matière d'atteintes aux biens a reculé de 43 189 faits entre 2009 et 2010, celle concernant les atteintes à l'intégrité physique des personnes a augmenté de 11 437 faits.** En outre, **l'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières n'est pas satisfaisante** : la prévision actualisée pour 2011 (- 1,5 %) est en effet bien inférieure à la prévision initiale (- 2,5 %). Ainsi, le Gouvernement n'a pas atteint ses propres objectifs.

- Votre rapporteur spécial souligne que **la mission « Sécurité » ne peut se résumer à une « politique du chiffre »**, essentiellement orientée vers la sanction et la répression. **La prévention** représente l'autre pilier indispensable de la présente mission et cette dimension doit être mieux prise en compte dans l'évaluation de la performance des forces de sécurité.

Au 10 octobre 2011, 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. UNE DOTATION DE 17,1 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT, RÉPARTIS À 54 % POUR LA POLICE NATIONALE ET À 46 % POUR LA GENDARMERIE NATIONALE

La mission « Sécurité » est dotée de 17,168 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 2,2 % par rapport à 2011) et de **17,063 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit une augmentation de **1,5 %** par rapport à l'exercice précédent.

Avec **9,21 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), le programme « Police nationale » comporte **54 %** des moyens financiers de la mission. Son plafond d'emploi est fixé pour 2012 à **143 714 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit **60 %** des emplois de la mission.

Pour sa part, le programme « Gendarmerie nationale » est doté (hors fonds de concours) de **7,852 milliards d'euros de crédits de paiement (soit 46 % des crédits de la mission)** et de **97 883 ETPT**, soit **40 %** des ETPT de la mission.

Les dépenses en personnel constituent l'essentiel des moyens de la mission, soit 14,91 milliards d'euros (**87,4 % des crédits de la mission**). Elles représentent 89,6 % du programme « Police nationale » et 84,8 % 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 2012 (3)	Total 2012 (2) + (3)
	Ouverts en LFI 2011 (1)	Demandés pour 2012 (2)	Variation 2012/2011 (2) / (1)		
176 Police nationale	9 083,4	9 210,4	1,4%	22,7	9 233,1
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>8 118,1</i>	<i>8 253,8</i>	<i>1,7%</i>	<i>0,0</i>	<i>8 253,8</i>
152 Gendarmerie nationale	7 722,1	7 852,9	1,7%	22,4	7 875,3
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6 494,2</i>	<i>6 657,1</i>	<i>2,5%</i>	<i>0,0</i>	<i>6 657,1</i>
Mission « Sécurité »	16 805,5	17 063,3	1,5%	45,1	17 108,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>14 612,3</i>	<i>14 910,9</i>	<i>2,0%</i>	<i>0,0</i>	<i>14 910,9</i>

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012

B. DEUX FORCES AU SEIN D'UN MÊME MINISTÈRE

Depuis 2009, la mission « Sécurité » est marquée par **une évolution notable** : le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur¹.

Une première étape a été franchie le 1^{er} janvier 2009 par le rattachement du budget de la gendarmerie nationale au budget du ministère 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.

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 »*².

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 donc 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.

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, des collectivités territoriales et de l'immigration, place Beauvau.

¹ Aujourd'hui ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

² 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.

C. LE DÉPASSEMENT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a fixé des plafonds d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) à la mission « Sécurité » pour la période 2011-2013. Toutefois, comme le montre le tableau ci-dessous, cette trajectoire budgétaire n'est pas respectée en 2012 pour la présente mission.

L'évolution triennale des crédits de la mission « Sécurité » (hors compte d'affectation spéciale « Pensions »)

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2011	Loi de programmation des finances publiques (LPFP) Exercice 2012	PLF 2012 au format LPFP	PLF 2012*
Autorisations d'engagement (AE)	11 525	11 369	11 613	11 593
Crédits de paiement (CP)	11 527	11 461	11 511	11 488

* Ce montant tient compte des modifications de périmètre et de transferts impactant la mission

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Concernant les AE, le dépassement s'élève à **244 millions d'euros** à périmètre constant, soit 2,1 % du montant prévu par la programmation triennale. L'écart est moins important, quoiqu'encore substantiel en valeur absolue, s'agissant des CP (à périmètre constant) dans la mesure où il correspond à **50 millions d'euros**, soit 0,4 % de l'autorisation accordée dans le cadre de la programmation triennale.

Ces dépassements trouvent leur origine dans **la conjonction de deux phénomènes**.

D'une part, des **moyens supplémentaires de fonctionnement et d'investissement** sont accordés en vue de renforcer la capacité opérationnelle des services. Cette majoration de crédits par rapport à la programmation triennale se monte à **284 millions d'euros en AE** et à **90 millions d'euros en CP**. Ces moyens supplémentaires seront consacrés à des dépenses immobilières (221,5 millions d'euros en AE et 27,2 millions d'euros en CP), à l'acquisition de véhicules supplémentaires (35 millions d'euros en AE et en CP), à l'achat de matériel informatique (7 millions d'euros en AE et en CP) et au fonctionnement courant des services (20,5 millions d'euros en AE et en CP).

D'autre part, une **minoration supplémentaire est réalisée en matière de dépenses de personnel** par rapport à la prévision réalisée lors de la programmation triennale. La masse salariale de la présente mission est ainsi inférieure de **40 millions d'euros** (en AE et en CP) à la prévision triennale.

D. L'INSCRIPTION DANS LE CADRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2)

Le budget de la mission « Sécurité » s'inscrit dans les grands axes tracés par la **loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2)**.

Du point de vue budgétaire, la LOPPSI 2 impacte la police et de la gendarmerie, jusqu'en 2013, en répondant 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).

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

Les crédits de la LOPPSI 2 dédiés à la police s'élèvent pour 2012 à 108,9 millions d'euros en AE (contre 147,1 millions d'euros en 2011) et à **101,7 millions d'euros** en CP (contre 146,9 millions d'euros en 2011).

a) La modernisation technologique

La modernisation technologique se voit consacrer, au titre de la LOPPSI 2 en 2012, 52,9 millions d'euros en AE et **36,8 millions d'euros** en CP, en vue de l'acquisition de matériels permettant le déploiement des projets suivants :

- la modernisation des centres d'information et de commandement (afin de mieux gérer la gestion des appels au « 17, police secours ») ainsi que la radiolocalisation des véhicules (permettant un suivi en temps réel des fonctionnaires intervenant sur la voie publique) ;

- le développement de la vidéosurveillance (*cf. infra* Partie II. C. 5) ;

- **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 ;

- la dématérialisation et l'optimisation des ressources de la police en tirant profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il s'agit là en particulier de trois projets majeurs : la nouvelle main-courante informatisée, la dématérialisation du courrier administratif et la mise en place de la plateforme rénovée de traitement des données d'interception.

A cet égard, **votre rapporteur spécial alerte toutefois votre commission sur les limites et, même, les dangers potentiels d'une utilisation qui ne serait pas strictement encadrée des fichiers de police, en particulier le FNAED et le FNAEG.**

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 2012, sur **23,1 millions d'euros** en AE et en CP.

Un montant de 15 millions d'euros sera consacré au renouvellement d'une partie du parc de **véhicules légers**. Environ 800 véhicules pourront ainsi être renouvelés.

Parallèlement, 8 millions d'euros seront utilisés pour le renouvellement d'une partie du **parc automobile lourd**, soit 135 fourgons de reconnaissance et camions de transport de matériels pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS). Ces matériels, acquis pour la plupart sur les crédits de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI 1), feront ainsi l'objet d'un remplacement.

c) Les projets immobiliers

Les projets immobiliers de la LOPPSI 2 reposent sur 32,9 millions d'euros en AE et **41,8 millions d'euros** en CP.

Cette ouverture de crédits doit permettre :

- **la rénovation du patrimoine immobilier des CRS**, dans le cadre d'une rationalisation de l'implantation des structures correspondant aux besoins opérationnels, ainsi que la construction de nouveaux cantonnements en Ile-de-France afin de réduire les coûts d'hébergement des unités ;

- la poursuite de la restructuration de la formation des agents (correspondant à la fermeture de plusieurs sites de formation et à la réalisation des travaux préalables au transfert à Lognes de l'Institut national de la formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques) ;

- la modernisation et le développement des capacités des laboratoires de police technique et scientifique ;

- l'amélioration de l'immobilier de la préfecture de police de Paris et de la sécurité publique dans les circonscriptions couvrant des zones sensibles ;

- **la poursuite de la modernisation des locaux de garde à vue ;**

- la réorganisation des filières « logistiques » de la police, notamment au travers des travaux sur les sites du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Lille Five et de l'établissement central logistique de la police nationale à Limoges, et grâce au développement d'actions de **mutualisation avec la gendarmerie nationale, par exemple dans le cas des garages automobiles chargés d'équiper et d'entretenir les véhicules ;**

- la poursuite ou le lancement de travaux dans plusieurs commissariats.

Prenant acte de cet effort financier significatif, **votre rapporteur spécial insiste toutefois sur la nécessité de l'entretien, du maintien en l'état et également de la modernisation du parc immobilier de la police. Les commissariats souffrent en effet trop souvent d'un état de vétusté avancé ainsi que de l'exiguïté de leurs locaux. Ce dernier point pose d'ailleurs problème dans le cadre de la mise en application de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue¹.**

S'agissant de l'état des commissariats, **votre rapporteur spécial insiste également sur la nécessité d'en faire un sujet de préoccupation essentiel, dans la mesure où cette question conditionne grandement non seulement les conditions de travail des personnels mais aussi la qualité de l'accueil des usagers et des victimes.** Ce thème fait d'ailleurs l'objet de considérations récurrentes dans les rapports annuels du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue.

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

Au titre de la LOPPSI 2, le programme « Gendarmerie nationale » disposera en 2012 de 134,1 millions d'euros en AE et de **99,6 millions d'euros en CP.**

a) Le saut technologique

Le saut technologique sera financé à hauteur de 3,1 millions d'euros en AE et de **15,1 millions d'euros** en CP.

Ces crédits permettront le financement des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation, de moyens de radio de nouvelle génération, de solutions d'analyse des téléphones cellulaires et de moyens de stockage de données numériques. Ils seront également dédiés à l'achat

¹ En vigueur depuis le 1^{er} juin 2011, cette réforme prévoit notamment la présence de l'avocat dès la première heure de détention.

d'équipement de police technique et scientifique, ainsi que de nouvelles tenues motocyclistes et de maintien de l'ordre.

b) Le fonctionnement courant

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.

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 **81 millions d'euros en AE** et de 34,5 millions d'euros en CP.

S'agissant des AE en particulier, 41 millions seront consacrés à la construction de la nouvelle caserne du groupement de gendarmerie départementale du Val d'Oise et du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale (PJGN) sur le site de Pontoise (Val d'Oise).

Le déménagement du siège de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) à Issy-les-Moulineaux¹ induira en 2012 un transfert de 9,6 millions d'euros en AE et de 12 millions d'euros en CP vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Ce programme supporte en effet les dépenses afférentes à la gestion des immeubles de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Mis à disposition en 2012, le nouveau siège de la gendarmerie nationale fait l'objet d'un contrat de conception, de financement, de construction, d'entretien et de maintenance, courant sur une durée de 32 ans et 4 mois. Le coût total de cette opération est chiffré à 455,4 millions d'euros.

¹ Le siège de la DGGN est actuellement situé à Paris (16^{ème}).

E. LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

1. Des indicateurs de performance très contestables

a) L'harmonisation des indicateurs entre les deux programmes

Le projet annuel de performances (PAP) pour 2011 a tenu compte de la **réforme des statistiques de la délinquance**, cette réforme étant intervenue dans le courant de l'année 2010¹. Il comprend désormais 5 objectifs et 17 indicateurs pour la police, 7 objectifs et 21 indicateurs pour la gendarmerie.

La présentation des objectifs et leur libellé sont systématiquement harmonisés entre les deux programmes, sauf en ce qui concerne les missions militaires exercées par la gendarmerie (soit deux indicateurs).

Par ailleurs, **quatre indicateurs communs aux deux programmes ont été retenus pour être présentés comme indicateurs emblématiques des priorités** de l'action du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration en matière de sécurité :

- l'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens ;
- l'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique ;
- le taux d'élucidation ;
- le nombre d'accidents, de tués et de blessés sur la route.

Il convient de remarquer 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 ».

b) Des indicateurs et des statistiques biaisés

Il convient de regretter que le volet « performance » du PAP de la présente mission s'appuie sur **des indicateurs et des statistiques biaisés**.

A cet égard, la critique de votre rapporteur spécial porte sur la **méthodologie** même retenue pour bâtir le PAP. Ainsi, les indicateurs relatifs à l'objectif 1 « Réduire l'insécurité » et à l'objectif 4 « Améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits » souffrent-ils du **mélange de faits certes tous qualifiés de crimes ou de délits mais en réalité de nature très différente**.

¹ Il convient toutefois de souligner que cette réforme des statistiques de la délinquance n'a pas eu d'incidence sur les séries historiques suivies. En effet, ces séries sont toujours issues des 36 index de l'état 4001, suivi depuis 1972. Aucun biais statistique n'a donc été introduit par la réforme.

Par exemple, l'indicateur 1.2 « *Evolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes constatées [en zone police ou gendarmerie]* » traite de façon identique des violences sexuelles et les simples menaces de violence.

De même, l'indicateur 1.3 « *Evolution du nombre de crimes et délits en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières constatées [en zone police ou gendarmerie]* » opère un amalgame entre les différentes infractions financières et l'emploi d'étrangers sans titre de séjour. En revanche, cet indicateur ne tient pas précisément compte de la cybercriminalité.

L'indicateur 1.4 « *Evolution du nombre d'infractions révélées par l'action des services* » cumule, lui aussi sans distinction, toutes sortes de délits de nature totalement différentes : les atteintes à l'environnement, le proxénétisme, le travail clandestin ou encore la consommation illégale de stupéfiants.

Enfin, l'intérêt pour le contribuable de connaître le « *taux d'engagement des effectifs sur le terrain* » (indicateur 1.6) paraît relativement intéressant, mais là encore ce ratio est biaisé. En effet, ainsi que l'indique le PAP, « *le système d'information ne permet pas de distinguer le type des emplois* », « *tous les personnels sont pris en compte* » (administratifs, scientifiques, techniques) et la part du travail administratif que doit effectuer un policier n'apparaît pas du tout.

Votre rapporteur spécial souligne que le choix des indicateurs de performance auxquels sont soumises les forces de sécurité n'est finalement pas neutre. Il oriente l'action de la police et de la gendarmerie, soucieuses de répondre aux exigences d'une politique du chiffre, vers les affaires les plus aisées à élucider ou les plus « voyantes » en termes d'affichage. L'efficacité de l'action de sécurisation de nos concitoyens cède alors le pas à la recherche d'une performance artificielle et strictement comptable.

c) Les propositions d'amélioration de la mesure de la performance

Afin de remédier aux lacunes décrites *supra* et de fournir un tableau réellement représentatif de la performance de la police et de la gendarmerie, **votre rapporteur spécial propose la création de plusieurs nouveaux indicateurs, ces créations pouvant être compensées par la suppression de certains indicateurs actuels.**

Tout d'abord, **un indicateur rendant compte du sentiment d'insécurité** pourrait utilement venir enrichir le volet « performance » de la mission. Il serait mesuré par un organisme indépendant et se déclinerait par secteurs (par exemple, les transports publics, les espaces publics, les zones prioritaires de sécurité, les zones rurales, les zones urbaines ou les zones périurbaines).

En outre, **un indicateur évaluant la part de l'action des agents consacrée à la prévention et celle dédiée à la répression** apporterait un éclairage utile sur la politique menée.

Par ailleurs, **le nombre de gardes à vue entraînant une condamnation** devrait également figurer dans le PAP.

En matière de **vidéosurveillance**, un indicateur pourrait aussi utilement venir enrichir le volet « performance » de la présente mission, en mesurant par exemple le nombre d'affaires élucidées grâce à ce type de dispositif.

Concernant la **sécurité routière**, il serait nécessaire de recenser le nombre d'accidents de la route pour cause d'ivresse, de vitesse ou de drogue (notamment) afin d'observer l'évolution dans le temps de ces types d'accidents ainsi que l'impact des choix politiques en la matière.

Afin de mesurer **l'efficacité du déploiement de radars (du point de vue du contribuable et du citoyen)**, un indicateur portant sur le ratio entre le nombre de radars et le nombre d'amendes enregistrées.

En contrepartie de ces créations, **certaines suppressions** paraissent possible sans dommage pour la lecture du tableau de la performance de des deux forces de sécurité. C'est le cas de l'indicateur 1.5 « *Indice d'évolution de l'efficacité de la surveillance générale sur les atteintes aux biens* », qui n'apporte aucun élément d'information pertinent, ou de l'indicateur 1.6 relatif au « *taux d'engagement des effectifs sur le terrain* » pour les raisons exposées *supra*. La suppression de ces indicateurs, tels qu'ils sont présentés, semble s'imposer ou, à tout le moins, une modification dans la méthodologie de leur calcul.

De même, en matière de renforcement de l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière (objectif 3), **les indicateurs 3.2 « Indice d'efficacité du dépistage d'alcoolémie sur les accidents corporels dus à l'alcool » et 3.3 « Indice d'efficacité du dépistage des stupéfiants sur les accidents mortels impliquant l'usage de stupéfiants »** manquent de lisibilité : ils ne permettent d'observer aucune évolution dans le temps (ces indicateurs n'étant pas disponibles pour 2009 et 2010), ni l'impact réel de la politique menée. En outre, les chiffres présentés en prévision pour 2011 et en cible pour 2012 (soit un indice « supérieur à un ») se prêtent très mal à l'analyse. Au total, ces indicateurs pourraient sans préjudice être également retirés du PAP pour l'avenir.

S'agissant précisément de la méthodologie utilisée pour bâtir les indicateurs actuellement présents dans le PAP, **votre rapporteur spécial préconise l'emploi de statistiques judiciaires**, qui permettent une meilleure vision de la chaîne pénale (*via* la chaîne d'application pénale Cassiopée).

Au total, votre rapporteur spécial se félicite de l'effort d'harmonisation et de maîtrise du nombre des indicateurs. Il souligne cependant que la mission « Sécurité » ne peut se résumer à une « politique

du chiffre », essentiellement orientée vers la sanction et la répression. La prévention représente l'autre pilier indispensable de la présente mission et il souhaite, en conséquence, que cette dimension soit mieux prise en compte dans l'évaluation de la performance des forces de sécurité dans les années à venir.

2. La lutte contre la délinquance : les atteintes à l'intégrité physique des personnes augmentent

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.

En 2010, la délinquance constatée en matière d'atteintes aux biens a reculé de 1,7 % en zone police et de 2,5 % en zone gendarmerie. Au total, le nombre de crimes et délits constatés est passé de 2 227 649 en 2009 à 2 184 460 en 2010, **soit une baisse de 43 189 faits constatés.**

Dans le domaine des **atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes**, la zone police enregistre pour 2010 une augmentation de 3,25 % de la délinquance constatée, tandis que la zone gendarmerie connaît une légère baisse de 0,3 %. Au total, le nombre de crimes et délits constatés est passé de 455 911 à 467 348 en 2010, **soit une hausse de 11 437 faits constatés.**

L'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières, aussi bien en zone de police qu'en zone gendarmerie (indicateur 1.3), n'est pas satisfaisante : la prévision actualisée pour 2011 (- 1,5 %) est en effet bien inférieure à la prévision initiale (- 2,5 %). Le Gouvernement n'a pas atteint ses propres objectifs.

Ainsi qu'il l'a indiqué *supra*, votre rapporteur spécial déplore que le PAP n'offre pas une observation plus fine de la performance en matière de lutte contre l'insécurité. A cet égard, il rappelle que **le nombre des cambriolages des habitations principales a fortement augmenté entre octobre 2010 et septembre 2011**. Ainsi, selon le bilan mensuel de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) d'octobre 2011, 28 726 cambriolages de plus ont été enregistrés pendant cette période, soit une augmentation de 17,5 %. De même, la **cybercriminalité** connaît une croissance forte sous l'effet, par exemple, de l'usurpation d'identité sur internet.

Parallèlement, **le taux d'élucidation** a connu une évolution défavorable entre 2009 et 2010. En zone police, il atteint 14,72 % pour les atteintes aux biens (contre 14,25 % en 2009), 54,75 % pour les atteintes à l'intégrité physique des personnes (contre 57,2 % en 2009) et 45,52 % pour les escroqueries et les infractions économiques et financières (contre 45,78 % en 2009). En zone gendarmerie, les résultats sont les suivants : 16,85 % pour les

atteintes aux biens (contre 17,05 % en 2009), 79,5 % pour les atteintes à l'intégrité physique des personnes (contre 81,17 % en 2009) et 65,2 % pour les escroqueries et les infractions économiques et financières (contre 66,7 % en 2009).

Globalement, **la politique menée depuis plusieurs années du chiffre et de l'interpellation se trouve mise en échec**, comme en atteste les statistiques en matière de stupéfiants. Ainsi, alors qu'en 2005 on dénombrait 106 773 usages de stupéfiants et 6 057 interpellations pour fait de trafic, on en a relevé en 2010, respectivement, 141 873 et 5 869, soit une hausse de 32,9 % et une baisse de 3,2 %¹.

3. Le bilan de la lutte contre l'insécurité routière

L'exercice 2010 enregistre des résultats satisfaisants en matière de sécurité routière. En **zone police**, le nombre d'accidents a reculé de 11,7 % (47 937 accidents), tandis que le nombre de tués a fléchi de 4,87 % (1 075 tués).

En **zone gendarmerie**, le nombre d'accidents a lui aussi baissé : - 10 % (pour un nombre total de 17 926 accidents). Les accidents y sont également moins mortels qu'en 2009, avec un nombre de tués passant de 3 305 en 2009 à 3 085 en 2010 (- 6,7 %).

En réponse aux bilans de l'accidentalité dans sa zone de compétence, la gendarmerie concentre ses efforts sur trois principaux leviers : **la lutte contre les conduites addictives (alcool et stupéfiants)**, le respect des limitations de la vitesse ainsi que le comportement des jeunes conducteurs et des utilisateurs de deux-roues motorisées.

Dans le domaine de la lutte contre l'insécurité routière, **votre rapporteur spécial propose un audit d'évaluation de l'efficacité des radars dits « pédagogiques »**. En effet, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Claude Guéant, a annoncé, le 22 mai 2011, le déploiement d'environ 2 200 « radars pédagogiques » en 2011. Ces radars à vocation préventive informent les automobilistes, sans verbalisation ni sanction, et sont placés « *notamment dans les zones dangereuses, y compris sur des itinéraires dans lesquels des radars existent*² », mais à une distance aléatoire de ces derniers en fonction de la configuration des lieux.

¹ Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), bulletins mensuels de janvier 2006 et de janvier 2011.

² Selon l'annonce faite par le ministre le 22 mai 2011.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP AU SEIN DE LA MISSION

- La révision générale des politiques publiques (RGPP) s'est traduite, depuis 2009, par une **réduction conséquente des emplois au sein de la police et de la gendarmerie**. Dans la police, 3 594 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) ont été supprimés entre 2009 et 2011. Compte tenu notamment de la création parallèle d'emplois d'adjoints de sécurité (ADS) en 2010 et en 2011, la réduction réelle des emplois s'établit cependant à **1 322 ETPT**. Dans la gendarmerie, 3 034 ETPT ont été supprimés sur la même période, pour une baisse réelle des effectifs de **3 717 ETPT**.

- **Votre rapporteur spécial s'inquiète des réductions d'effectifs** ayant affecté tant la police que la gendarmerie sous l'effet de la RGPP : elles mettent en effet en péril le niveau de sécurité dû à nos concitoyens et sont préjudiciables à la présence des forces de sécurité sur le terrain.

- Il souligne la **« dégradation qualitative » des emplois induite par la logique de recrutement d'ADS en nombre**. Une substitution de fait a eu lieu entre des « policiers-fonctionnaires », avec un statut stable relevant de la fonction publique, et des agents contractuels, au statut beaucoup plus précaire. Cette tendance s'est accompagnée d'un surcroît de tensions professionnelles pesant sur les agents et d'un recours aux heures supplémentaires pour compenser les manques.

- Après déjà plus de deux ans de mise en œuvre au sein de l'agglomération parisienne et alors que l'extension de la **police d'agglomération** est en cours sur d'autres territoires, votre rapporteur spécial souhaiterait désormais **le lancement d'un audit** en vue d'évaluer précisément l'efficacité de ces nouveaux dispositifs, leurs retombées en termes d'économies et leur retour en « sécurité intérieure ».

- **Les mutations successives des dispositifs de police de proximité au cours des dernières années traduisent le malaise du Gouvernement en la matière**. Il est désormais temps de réinventer cette police en l'axant sur le lien de confiance à nouer réellement avec la population, l'action de prévention et l'ancrage dans le temps.

- Votre rapporteur spécial suivra avec attention, en 2012, la poursuite de la mise en œuvre de la **réforme des transfèrements** engagée en 2011. Plusieurs facteurs conditionnent la réussite de cette réforme : le **transfert effectif des emplois** de la police et de la gendarmerie vers l'administration pénitentiaire, le maintien du niveau de sécurisation des transfèrements et la formation des personnels pénitentiaires affectés à cette nouvelle tâche.

- **Votre rapporteur spécial déplore les investissements coûteux (251,9 millions d'euros sur quinze ans à Paris, par exemple) réalisés dans les systèmes de vidéosurveillance** potentiellement attentatoires aux libertés publiques et dont aucune étude sérieuse n'a prouvé l'efficacité en termes de sécurité publique.

II. LA MISSION « SÉCURITÉ » À L'ÉPREUVE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

A. LES RÉDUCTIONS D'EMPLOI AU SEIN DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) impacte durement, depuis 2009, les deux programmes de la mission « Sécurité », tout particulièrement dans l'évolution de leurs effectifs respectifs.

D'une manière générale, **votre rapporteur spécial s'inquiète des réductions d'effectifs ayant affecté tant la police que la gendarmerie sous l'effet de la RGPP : ces réductions mettent, en effet, en péril le niveau de sécurité dû à nos concitoyens et sont préjudiciables à la présence des forces de sécurité sur le terrain.**

1. Le programme « Police nationale » : - 1 322 ETPT sur la période 2009-2011

Pour le programme « Police nationale », la mise en œuvre des « mandats » de la RGPP sur la période 2009-2011 a eu pour conséquence la suppression de 1 432 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2009, 1 329 ETPT en 2010 et 833 ETPT en 2011. Au total, **3 594 ETPT** ont été supprimés en trois ans.

Compte tenu notamment des plans de recrutements exceptionnels d'adjoints de sécurité (ADS) en 2010 et en 2011¹, l'évolution réelle des effectifs policiers, au titre des schémas d'emplois exécutés sur la période 2009-2011, s'est traduite par une diminution plus modérée. Ces effectifs ont ainsi été réduits de 1 405 ETPT en 2009 et de 5 ETPT en 2010, mais ils ont connu une hausse de 88 ETPT en 2011. Au total, les effectifs policiers ont enregistré une **réduction réelle de 1 322 ETPT** sur la période 2009-2011.

2. Le programme « Gendarmerie nationale » : - 3 717 ETPT sur la même période

Le programme « Gendarmerie nationale » a enregistré un total de **3 034 ETPT supprimés entre 2009 et 2011** : - 771 ETPT en 2009, - 1 303 ETPT en 2010 et - 960 ETPT en 2011.

Pour sa part, l'évolution réelle des effectifs de ce programme, au titre des schémas d'emplois exécutés, s'est traduite par une diminution de 2 535 ETPT en 2009, de 1 286 ETPT en 2010 et par une augmentation de

¹ 1 500 ADS ont été recrutés en 2010 et 1 000 le seront en 2011.

104 ETPT en 2011 (en raison notamment du recrutement exceptionnel de gendarmes adjoints volontaires¹). Au total, les effectifs du programme « Gendarmerie nationale » ont enregistré **une baisse réelle de 3 717 ETPT** sur la période 2009-2011.

Concernant le recours aux gendarmes adjoints volontaires, votre rapporteur spécial exprime toutefois ses craintes de voir cette politique déboucher sur une dégradation de la qualité du service public offert par la gendarmerie et/ou une précarisation des emplois offerts au sein de cette force.

B. LES PRINCIPALES MESURES ENGAGÉES AU TITRE DE LA RGPP ENTRE 2009 ET 2011

1. La rationalisation des dispositifs de formation

Pour la police nationale, la rationalisation du réseau de formation a été initiée **en 2009** pour tenir compte de l'évolution des niveaux de recrutements. Elle s'est traduite par la **fermeture de huit centres de formation initiale** et la transformation de deux autres en centres régionaux de formation dédiés à la formation continue.

Cette rationalisation s'est poursuivie par la fermeture des écoles de police de Vannes et de Marseille à l'automne **2010** et par la transformation des écoles de Draveil et de Paris en centre de formation continue **en 2011**. Par ailleurs, il a été décidé en 2011 la fermeture de l'école nationale de police (ENP) de Châtel-Guyon.

Une autre école devrait être fermée **en 2012**. Toutefois, pour préserver les capacités opérationnelles des services, il a été décidé de lisser une partie des suppressions d'effectifs initialement prévues.

Au final, ces opérations se traduiront par une baisse des effectifs de **1 040 ETPT**.

Par ailleurs, dans le cadre du mandat visant à adapter ses capacités de formation, **la gendarmerie nationale** a, elle aussi, revu ses structures de formation, notamment *via* la **dissolution de quatre écoles au 1^{er} septembre 2009** (Libourne, Châtellerauld, Montargis et Le Mans). Des formations spécialisées ont également été mutualisées avec la police, ces mutualisations s'accompagnant de la suppression de **480 ETPT** au total.

¹ *Un gendarme adjoint volontaire (GAV) n'est pas un gendarme de carrière. Il seconde les sous-officiers de gendarmerie. Il acquiert ainsi une première expérience professionnelle, permettant de poursuivre une carrière dans la gendarmerie ou dans le civil. La gendarmerie propose ainsi aux jeunes de 18 à 26 ans d'entrer dans la gendarmerie sous statut militaire, en tant que gendarme adjoint volontaire agent de police judiciaire adjoint (APJA) ou gendarme adjoint occupant un emploi technique (secrétariat, métiers du bâtiment, de la restauration, mécanique...).*

2. La redéfinition des systèmes d'information et de communication (SIC)

Le transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministre de l'intérieur a débouché sur la disparition de **30 ETPT** entre 2009 et 2010 au titre de la gouvernance des systèmes d'information et de communication (SIC).

En outre, **60 ETPT** ont été supprimés, en 2011, dans les SIC déconcentrés du fait de la centralisation de la maintenance.

3. Le champ d'action plus restreint des forces de sécurité

Le recentrage des **compagnies républicaines de sécurité (CRS)** sur les missions d'ordre public et la réduction de leur format, engagé dès janvier 2009, a déjà débouché sur une réduction de **910 ETPT**.

Dans le cadre de la révision du format des forces mobiles, **la fin de la garde des centres de rétention administrative (CRA)** par la gendarmerie mobile¹ a engendré la suppression de **900 ETPT** du fait de la dissolution de huit escadrons de gendarmerie mobile (EGM) en 2010. Sept autres EGM ont été dissous en 2011, permettant de redéployer 750 ETPT (prioritairement vers les unités territoriales les plus sollicitées).

Le désengagement des forces de sécurité intérieure des missions périphériques a débouché sur la réduction, en 2010, du dispositif de **garde de plusieurs administrations centrales**. Par ailleurs, le déploiement de systèmes de vidéosurveillance a induit une réduction des **gardes statiques** effectuées par la police. Enfin, certaines escortes motorisées ont été externalisées et des **protections rapprochées non justifiées** ont été supprimées.

Les missions exercées par les forces de la sécurité intérieure au profit de la Justice ont également été revues en ce qui concerne la police des **audiences** et la **garde des dépôts**. **Le recours accru à la vidéoconférence** a permis de réduire les transferts de détenus et s'est accompagné de la suppression de 100 ETPT pour la gendarmerie et de 165 ETPT pour la police.

4. La réorganisation de la sécurité routière

Afin de favoriser la lutte contre l'insécurité routière, il est procédé à une réorganisation des forces et à l'amélioration de leurs outils. Ces mesures ont conduit à **la disparition de 350 ETPT en gendarmerie**.

S'agissant de la **police**, la restructuration des effectifs dédiés à la sécurité routière, initiée en septembre 2009 par la fermeture de huit détachements d'unités motorisées zonales (DUMZ) et la modernisation des

¹ Mission désormais effectuée par la police aux frontières.

outils (éthylotest électronique, kits salivaires, radars embarqués), a débouché sur **la suppression de 735 ETPT depuis 2009.**

5. Une répartition différente sur le territoire

L'évolution de la présence de la gendarmerie et de la police nationales dans leurs zones de compétence respectives a conduit, pour la police, à supprimer **407 ETPT** et, du côté de la gendarmerie, à la suppression de **450 ETPT** (auparavant respectivement affectés en zone de compétence gendarmerie et police).

Au total, de 2009 à 2011, l'ensemble des mesures visant à restructurer le dispositif territorial de la gendarmerie nationale a eu pour conséquence **la suppression de 1 471 ETP.**

C. UN BILAN DÉCEVANT

1. Une économie de 216,3 millions d'euros

Sur la période allant de 2009 à 2011, les « mandats » RGPP ont donc induit **la suppression de 6 628 ETPT au sein de la mission « Sécurité »**, dont 3 594 ETPT sur le programme « Police nationale » et 3 034 ETPT sur le programme « Gendarmerie nationale », comme on l'a vu plus haut.

Il convient de souligner que **ces économies en emplois sont à distinguer des suppressions d'emplois résultant des schémas d'emploi des programmes.** Ces schémas d'emploi mesurent, eux, l'évolution réelle des effectifs entre le 31 décembre de l'année n et le 31 décembre de l'année n-1. Ainsi que votre rapporteur spécial l'a indiqué *supra*, ils prennent notamment en compte les recrutements exceptionnels de 1 500 ADS en 2010 et de 1 000 ADS en 2011, qui ont permis de renforcer le potentiel opérationnel des forces de sécurité.

Les économies d'emplois réalisées dans le cadre des « mandats » RGPP ont entraîné des économies de **216,3 millions d'euros** entre 2009 et 2011.

Le tableau ci-après retrace ces économies et les ventile selon les taches accomplies par la police et la gendarmerie.

Les économies réalisées par la RGPP entre 2009 et 2011

(en ETPT et en euros)

n°	Mandats RGPP	PG	Suppressions d'emplois				Economies en masse salariale				Economies HT2 "coût sac à dos"				TOTAL des économies annuelles T2 + HT2			
			2009	2010	2011	TOTAL RGPP 1	2009	2010	2011	TOTAL RGPP 1	2009	2010	2011	TOTAL RGPP 1	2009	2010	2011	TOTAL RGPP 1
45 (115)	Réduire le nombre de barreaux de détenus	GN	0	50	50	100	0	1 299 400	1 407 600	2 707 000	0	296 000	296 000	572 000	0	1 595 400	1 693 600	3 279 000
		PN	12	11	11	34	339 420	353 186	342 364	1 034 950	29 640	27 170	27 170	83 980	369 060	380 336	369 534	1 119 930
100	Transférer la GSI sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur	GN	15	15	60	90	391 125	389 620	1 686 120	2 470 065	85 600	85 600	343 200	514 400	476 925	476 420	2 032 320	2 984 666
		PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
109	Mutualiser la maintenance des moyens aériés et des équipes de lutte entre la sécurité civile et la GSI	GN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
110	Adapter les capacités de formation de la PN et de la GSI en rationalisant les structures de formation initiales et en mutualisant des formations continues	PN	130	442	200	760	3 903 330	14 190 052	6 224 800	24 318 982	340 000	1 091 740	494 000	1 926 600	4 244 190	15 282 592	6 718 000	26 245 982
		GN	490	0	0	490	12 518 000	0	0	12 518 000	2 745 000	0	0	2 745 000	15 281 600	0	0	15 281 600
112	Consolider les capacités de coopération internationale en matière de sécurité en mutualisant les structures de coopération de la PN et de la GSI	GN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
113	Décharger les forces de sécurité des missions périphériques en mettant des solutions alternatives	GN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		PN	11	80	40	131	311 135	2 568 460	1 244 860	4 124 575	27 170	197 800	98 800	323 570	336 306	2 796 000	1 343 760	4 448 146
114	Réalocier les forces mobiles sur les missions prioritaires et en réduire le format	GN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		PN	583	180	137	910	16 773 005	5 779 080	4 263 888	26 816 073	1 464 730	444 800	338 390	2 247 700	18 237 715	6 223 680	4 602 378	29 063 773
115	Transfèrements judiciaires	GN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
116	Rechercher un meilleur emploi des forces de sécurité, notamment par la substitution de personnels administratifs aux policiers et aux gendarmes qui exercent des activités non opérationnelles	GN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		PN	113	53	100	266	3 196 205	1 701 616	3 112 400	8 010 223	279 110	130 910	247 000	657 020	5 475 315	1 832 526	3 358 400	8 667 243
117	Alléger les sujétions imposées par le code de procédure pénale aux forces de sécurité	PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
118	Réduire le nombre de formations musicales dans la PN et la GN	GN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
119	Déploiement de la police d'agglomération à Paris	PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
120	Faire évoluer la présence de la police nationale et la gendarmerie nationale dans le cadre des polices d'agglomération et des territoires	GN	131	109	60	260	3 415 625	4 391 972	1 699 120	9 496 917	749 320	996 600	343 200	2 089 200	4 166 145	5 358 052	2 032 320	11 596 117
		PN	112	157	136	407	3 167 620	5 040 642	4 296 112	12 503 674	276 640	387 790	340 800	1 005 290	3 444 560	5 426 432	4 635 972	13 508 964
121	Réorganisation territoriale de la gendarmerie	GN	105	439	210	754	2 737 675	11 408 732	5 911 920	20 056 527	600 600	2 511 080	1 201 200	4 312 880	3 338 475	13 919 612	7 113 120	24 371 487
122	Rendre le rôle des Uteq et des compagnies de sécurisation	PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
123	Renforcement de la lutte contre l'insécurité routière	GN	40	180	130	350	1 043 000	4 677 640	3 659 760	9 380 600	228 800	1 029 600	743 600	2 002 000	1 271 800	5 707 440	4 403 360	11 382 600
		PN	303	269	143	735	8 570 355	9 278 634	4 450 732	22 299 721	748 410	713 630	353 210	1 815 450	9 316 765	9 992 464	4 803 942	24 115 171
124	Généraliser la mise en place du procès-verbal électronique (PVE)	PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
137	Optimisation de la fonction RH	PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
139	Rationaliser les infrastructures et le support SIC	PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
143	Mutualiser les fonctions support dans le ressort de la préfecture de police de Paris	PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
144	Optimiser la gestion administrative de la police nationale en administration centrale et dans le réseau territorial	PN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
145	Poursuite de la rationalisation des fonctions support de la gendarmerie	GN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
165 (3197)	Transfert à la PAF des missions de garde et d'escorte des CRA	GN	0	450	450	900	0	11 694 600	12 688 400	24 383 000	0	2 574 000	2 574 000	5 148 000	0	14 260 600	15 242 400	29 511 000
166	Fermeture des petites DOPAF	PN	150	50	0	200	4 242 750	1 605 300	0	5 848 050	370 500	123 500	0	494 000	4 613 250	1 726 000	0	6 342 650
516 MG	Réduire la mobilisation des forces de sécurité assurant la garde des dépôts et la police des audiences grâce au recours aux réservistes de la PN et de l'administration pénitentiaire aux prestataires privés et à de nouveaux outils	PN	0	67	64	131	0	2 151 102	1 991 906	4 143 038	0	165 490	158 000	323 570	0	2 316 592	2 150 016	4 466 608
TOTAL programme PN			1 432	1 329	833	3 594	46 584 126	42 668 874	25 926 292	109 099 286	3 537 048	3 282 630	2 067 518	8 877 180	44 041 160	45 961 504	27 983 802	117 976 466
TOTAL programme GN			771	1 303	960	3 034	26 103 825	33 892 364	27 025 928	89 892 109	4 410 129	7 453 190	5 491 200	17 254 489	24 513 945	41 315 624	32 517 520	88 346 588
TOTAL mission Sécurité			2 203	2 632	1 793	6 628	60 687 945	76 531 238	52 952 212	199 091 395	7 947 176	10 735 790	7 548 718	26 231 669	68 555 105	87 267 028	60 501 922	216 323 055

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

Les économies réalisées ont deux sources principales. D'une part, les économies de masse salariale, obtenues grâce aux suppressions d'emplois, se montent à **190,1 millions d'euros**. D'autre part, les économies hors dépenses de personnel (dépenses hors titre 2), correspondant aux dépenses de fonctionnement associées à ces emplois, s'élèvent à **26,2 millions d'euros**.

2. Les limites d'une politique fondée sur la suppression des effectifs

La RGPP se définit comme une politique visant à la rationalisation et à la réduction de l'emploi public, *via* notamment la réalisation de gains de productivité grâce aux nouvelles technologies. Or, **cette politique a désormais atteint ses limites au sein de la mission « Sécurité »**.

Tout d'abord, **votre rapporteur spécial souligne la « dégradation qualitative » des emplois induite par la logique de recrutement d'ADS en nombre** (*cf. supra*). En effet, une substitution de fait a eu lieu entre des « policiers-fonctionnaires », avec un statut stable relevant de la fonction publique, et des agents contractuels, au statut beaucoup plus précaire. Il faut dans cette perspective rappeler que les ADS sont des agents recrutés par contrat, pour une période de trois ans, renouvelable une fois, et rémunéré au SMIC. Le résultat de la politique menée conduit donc à une précarisation des agents et à une perte, pour ceux-ci, des avantages liés au statut de la fonction publique.

Au-delà du statut, **cette précarisation touche également le métier même des policiers et des gendarmes**. Avec son corollaire de suppression d'emplois, la RGPP entraîne un surcroît de tensions professionnelles et la multiplication des heures supplémentaires pour compenser les manques.

Le recours croissant aux réservistes, tant dans la police que dans la gendarmerie, ainsi qu'aux citoyens (cas des « civils volontaires » ou des « voisins surveillants »¹) témoigne du déficit en emplois et de la difficulté désormais bien réelle d'assurer une présence effective des forces de sécurité partout sur le territoire.

De même, **l'essor des agences de sécurité privées signe le recul de l'Etat sur l'une de ses fonctions régaliennes par excellence** : assurer la sécurité des citoyens.

Votre rapporteur spécial s'inquiète donc des conséquences de la RGPP sur la mission « Sécurité » et considère qu'un seuil a été atteint, au-delà duquel l'efficacité de la politique de lutte contre l'insécurité n'est plus garantie. Le risque consiste désormais en une « privatisation rampante » de la sécurité, faute d'un Etat ayant les moyens de répondre par lui-même aux attentes légitimes de nos concitoyens.

¹ Cf. *infra* (Partie II.C.4).

3. La refonte de la répartition des forces de sécurité sur le territoire

Mis en œuvre progressivement, le **processus de redéploiement police-gendarmerie** fait l'objet d'une mesure clairement identifiée au sein de la RGPP. Finalisé à la fin de l'année 2008, le projet de réajustement territorial prévoit un transfert de 17 circonscriptions de sécurité publique vers la gendarmerie et un transfert de 29 communes situées en zone gendarmerie vers la police.

Toutefois, dans son **rapport sur « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique »**¹, la Cour des comptes souligne qu'« *en ce qui concerne la police nationale, en dépit d'un mouvement correctif introduit à compter de 2007, la répartition territoriale des effectifs de sécurité publique laisse subsister des inégalités importantes entre les circonscriptions, révélatrices de situations de sur-dotation ou sous-dotation au regard des niveaux de délinquance. En particulier, la présence des services de la DCSP [direction centrale de la sécurité publique], plutôt que des unités de la gendarmerie départementale, dans des circonscriptions de moins de vingt mille habitants où la loi ne l'impose pas, est un facteur de déséquilibre au détriment des villes les plus exposées à la délinquance* ».

Dans le prolongement des observations de la Cour des comptes, **votre rapporteur spécial s'inquiète des critères de répartition des effectifs sur le territoire**, non seulement entre les policiers et les gendarmes mais aussi concernant la concentration de ces deux forces dans leurs zones de compétence respectives. Il estime que ces critères doivent plus clairement apparaître que ce n'est le cas actuellement. Les clefs de répartition doivent évidemment se fonder sur la prise en compte des taux de délinquance sur les différents territoires, mais aussi faire l'objet d'une prise de décision concertée au niveau le plus adapté, c'est-à-dire le niveau déconcentré.

Le redéploiement police-gendarmerie est en outre mis en phase avec le développement des nouvelles polices d'agglomération. Ces polices préfigurent 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. Alors qu'elle n'a connu que peu d'évolutions depuis les années 1940, la carte des circonscriptions de sécurité publique doit désormais, selon cette politique de mise en place de polices d'agglomérations, coller au plus près aux nouveaux paysages et à la nouvelle géographie de la délinquance.

Par son intervention à un niveau pertinent (l'agglomération), la police d'agglomération est censée être 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.

¹ Rapport thématique de juillet 2011.

Entrée en application le 14 septembre 2009 à Paris et dans les trois départements limitrophes de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), la police d'agglomération s'étend progressivement, depuis 2011, sur les plaques urbaines de Lyon, Lille, Marseille et Bordeaux.

Ainsi, les communes de Feyzin, Chassieu, Ecully et Rillieux-la-Pape ont-elles été rattachées à la circonscription de sécurité publique de **Lyon**. De même, dans le département du Nord (où la circonscription de Lille-agglomération existe depuis février 2009), la mise en place de la police d'agglomération s'est traduite en janvier 2011 par l'intégration de la circonscription de sécurité publique de Bailleul à celle de **Lille-agglomération**, par la création de quatre circonscriptions de sécurité publique d'agglomération (Dunkerque agglomération, Maubeuge agglomération, Valenciennes agglomération et Douai agglomération) et par le transfert (en avril 2011) de la circonscription de sécurité publique de Fourmies en zone de gendarmerie nationale. Parallèlement, la commune de Marck est transférée sous le régime de la police.

Ainsi, les frontières administratives, qui faisaient jusqu'à présent barrière aux objectifs opérationnels de la police, peuvent-elles être 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.

De façon complémentaire, la gendarmerie déclinera le concept de **police des territoires** élaboré au profit des zones dont elle a principalement la charge.

Au sein même de la **gendarmerie**, la mise en œuvre d'outils de mesure et de pilotage a affiné la connaissance des phénomènes de délinquance. Cette meilleure connaissance a permis de réorganiser le schéma d'implantation des unités territoriales, en favorisant le **renforcement de la composante « surveillance et intervention »** et en privilégiant trois axes de réforme :

- poursuivre le désengagement des grandes plaques urbaines tenues par la police, par des suppressions d'unités ou des ajustements d'effectifs ;
- réorganiser les unités spécialisées en police judiciaire en prenant en compte les évolutions de la carte judiciaire et les charges d'enquêtes ;
- équilibrer les effectifs des unités territoriales par rapport à leurs zones d'intervention.

Après déjà plus de deux ans de mise en œuvre au sein de l'agglomération parisienne et alors que l'extension de la police d'agglomération est en cours sur d'autres territoires, votre rapporteur spécial souhaiterait désormais le lancement d'un audit en vue d'évaluer précisément l'efficacité de ces nouveaux dispositifs, leurs retombées en termes d'économies et leur retour en « sécurité intérieure ».

4. La police de proximité à réinventer

Au cours des dernières années, **l'approche du Gouvernement en matière de police de proximité a beaucoup fluctué**. Plusieurs « outils » ont été créés, ont perduré, ont été modifiés ou ont disparu.

Ainsi, créées en **septembre 2008**, les **Unités Territoriales de Quartier (UTeQ)** avaient été mises en place avec pour objectif la lutte contre la délinquance et les violences urbaines, la recherche du renseignement opérationnel ainsi que le développement du lien de confiance entre la police et la population.

Toutefois, à partir des conclusions d'un audit commun de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale des services (IGS)¹, il a été décidé de faire évoluer les UTeQ en **Brigades Spécialisées de Terrain (BST)**. Cette décision constitue d'ailleurs un spectaculaire revirement au regard de l'annonce faite par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, alors Brice Hortefeux, peu de temps avant² de créer 26 nouvelles UTeQ.

La création des BST remonte au **14 septembre 2010**. Les missions de ces unités d'intervention spécifiquement dédiées à la lutte contre la délinquance doivent être précises et ciblées, tant en terme de temps que d'espace. Les BST ne sont plus rattachées systématiquement à un seul quartier mais déployées dans des zones sensibles au périmètre bien circonscrit, pouvant comporter un ou plusieurs quartiers au sein d'une agglomération. Ces unités doivent s'appuyer sur une analyse régulière de l'évolution de la délinquance pour adapter en permanence leur présence aux réalités du terrain.

Le dispositif initial issu des UTeQ a été complété par la **création de neuf nouvelles unités** : deux BST ont été créées en novembre 2010 à Toulon/La Seyne-sur-Mer et Perpignan, et sept autres dans l'agglomération parisienne (Belleville et Nord des Hauts-de-Seine en janvier 2011, Aulnay-Sevrans, Saint-Ouen, Pantin-Aubervilliers, Champigny-sur-Marne, Nanterre au premier semestre 2011).

Depuis le printemps 2011, les BST ont vocation à s'intégrer dans le dispositif des **patrouilleurs de la police nationale**, nouvellement créés, dans le cadre d'un schéma rénové de couverture des circonscriptions de sécurité publique établi en fonction des spécificités locales.

Ce nouveau dispositif correspond à la mise en place de patrouilles de terrain, en tenue d'uniforme, couvrant l'ensemble d'une circonscription de sécurité publique et assurant les premières interventions, avec **une triple mission préventive, dissuasive et répressive**. Cette démarche vise à développer la présence des forces de l'ordre sur la voie publique et à

¹ Rapport de janvier 2010.

² Annonce du 24 juin 2010, lors du déplacement du ministre à la préfecture de Seine-Saint-Denis.

promouvoir un climat de sécurité par une visibilité accrue, dissuasive et rassurante. Elle sera déclinée, dans les quartiers sensibles, par la création de « patrouilleurs de secteur », intervenant dans un secteur précis, dit « secteur à surveillance renforcée », de manière plus ciblée. L'action des patrouilleurs repose sur une cartographie opérationnelle de la délinquance enregistrée chaque jour¹.

Votre rapporteur spécial estime que ces mutations successives des dispositifs de police de proximité traduisent en réalité le malaise du Gouvernement en la matière. Il considère qu'il est désormais temps de réinventer cette police en l'axant sur le lien de confiance à nouer réellement avec la population, l'action de prévention (qui doit nécessairement précéder la répression) et l'ancrage dans le temps (seul garant du succès de cette politique).

Enfin, il faut regretter la récente déclaration d'intention du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Claude Guéant², selon laquelle la police aura recours à des « citoyens réservistes »³. Le ministre a ajouté que « *des habitants volontaires (...) recevront une formation, un uniforme et seront indemnisés lors de leurs vacations* ». **Votre rapporteur spécial estime que la police de proximité ne doit pas consister à transformer des civils en « voisins surveillants ».**

5. Les incertitudes pesant sur la politique de transfèrements des détenus

Depuis plusieurs années, **votre commission des finances appelait de ses vœux la nécessaire « remise à plat » du système des transfèrements**⁴.

Le mode de fonctionnement de ce système n'était, en effet, **pas conforme à la LOLF**, dès lors qu'il avait pour conséquence d'opérer un

¹ Le dispositif des patrouilleurs de la police nationale a d'abord été expérimenté, à compter du mois de mai 2011, à Marseille, Nice, Mantes-la-Jolie, Poitiers, Strasbourg, Paris (dans les huit arrondissements du premier district de la préfecture de police) et dans le département de la Seine-Saint-Denis. La généralisation de ce dispositif est intervenue le 1^{er} juillet 2011.

² Lors de son déplacement à Saint-Ouen, le 1^{er} novembre 2011.

³ Pris en application de la LOPPSI 2, le décret n° 2011-1372 du 27 octobre 2011 relatif à la réserve civile de la police nationale stipule que « la réserve civile de la police nationale (...) effectue des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure (à l'exception de celles tendant au maintien de l'ordre) et des missions de solidarité, en France et à l'étranger ». Cette réserve civile existe depuis 2003, mais jusqu'alors elle était uniquement composée de retraités de la police. Désormais, elle est ouverte « à tout citoyen français âgé de 18 à 65 ans », à condition qu'il possède « la capacité physique et morale que requiert un emploi dans la police nationale ». Les réservistes volontaires seront indemnisés et auront la qualité de « collaborateur occasionnel du service public ». Ils peuvent travailler 90 jours maximum par an.

⁴ Cf. par exemple, rapport spécial n° 101 (2009-2010), tome III – annexe 28 : « Sécurité ».

transfert indu de charges entre la mission « Justice » et la mission « Sécurité »¹, au détriment de celle-ci.

Après de nombreuses années d'atermolements, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et le ministère de la justice et des libertés semblent toutefois désormais engagés dans un processus de régularisation de cette « anomalie » opérationnelle et budgétaire.

a) La charge de travail induite par les transfèrements sur la police et la gendarmerie

Dans le domaine des transfèrements, le préalable à toute redéfinition des compétences respectives de la police et de la gendarmerie, d'une part, et de l'administration pénitentiaire, d'autre part, et à toute modification du format d'emploi de ces trois administrations réside dans une **juste appréciation de la charge de travail** induite par cette tâche.

De ce point de vue, **votre rapporteur spécial ne peut que regretter le caractère très imprécis des réponses apportées tant par la police que par la gendarmerie au questionnaire budgétaire qui leur a été adressé dans le cadre de la LOLF².**

La gendarmerie nationale se contente d'indiquer avoir constaté une baisse du nombre de services de transfèrements en 2010 par rapport à 2009 : 96 204 transfèrements judiciaires (contre 101 997 en 2009) et 6 824 transfèrements administratifs (contre 8 353 en 2009).

Toujours selon la gendarmerie nationale, *« les chiffres disponibles pour le premier semestre 2011 confirment cette diminution du nombre des missions de transfèrements judiciaires sous l'effet, notamment, du développement progressif de la visioconférence entre les juridictions et les établissements pénitentiaires. Il en est de même pour les transfèrements*

¹ Jusqu'en 2010, les principales règles de répartition des compétences en matière d'escortes et de gardes des détenus étaient complexes et, au final, elles faisaient 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, étaient **réalisés par l'administration pénitentiaire**. Dans des cas exceptionnels, lorsqu'un détenu était réputé dangereux, le concours des forces de l'ordre (police ou gendarmerie) pouvait 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 comparaitre, 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 étaient intégralement assurées par la police et la gendarmerie**. Le conseil de sécurité intérieur du 6 décembre 1999 avait, par ailleurs, 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 pouvait être sollicité lorsque le détenu extrait était réputé dangereux.

² Question n° 61 : « Indiquer la charge de travail induite (estimation en ETPT, en nombre d'heures et en euros), pour la police nationale et la gendarmerie nationale, par les transfèrements de détenus ».

administratifs, grâce à une rigueur accrue dans la gestion des demandes issues de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ».

La police nationale n'est guère plus précise puisqu'elle indique seulement à votre rapporteur spécial que « ***l'année 2010 démontre une légère augmentation des transfèremments de détenus des établissements pénitentiaires vers les juridictions et des transferts de détenus vers les hôpitaux*** »¹.

b) La réforme des transfèremments

Le 30 septembre 2010, le Premier ministre a décidé le **transfert de la responsabilité des transfèremments judiciaires ainsi que de l'escorte et de la garde des détenus hospitalisés dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)** du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice².

Ce transfert de responsabilité s'accompagne lui-même d'un **transfert de 800 ETPT**, dont 533 ETPT prélevés sur la gendarmerie et 267 ETPT retirés à la police. Il doit s'étaler **sur trois ans** : 200 ETPT en 2011, 250 ETPT en 2012 et 350 ETPT en 2013.

Une expérimentation a été menée du 4 avril au 30 août 2011 dans les ressorts des tribunaux de grande instance d'Epinal (Vosges) et de Cusset (Allier).

Depuis septembre 2011, le transfert est étendu à l'ensemble des **régions Lorraine et Auvergne**.

Une seconde expérimentation a débuté le 5 octobre 2011 en **région Basse-Normandie**. En décembre 2011, la reprise de la mission par l'administration pénitentiaire devrait être étendue à l'ensemble de cette région.

En 2012, le transfert de la mission sera étendu, dès le mois d'avril, aux régions Picardie, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Centre, Poitou-Charente, Limousin, Aquitaine et Languedoc-Roussillon, puis, en octobre, aux régions Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Alsace.

S'agissant des **UHSI**, la totalité des transfèremments a été reprise en charge par l'administration pénitentiaire depuis septembre 2011. La garde statique des détenus hospitalisés hors UHSI demeure de la responsabilité des forces de l'ordre, leur escorte relevant des attributions de l'administration pénitentiaire.

¹ Pour ce qui concerne la préfecture de police de Paris, le travail entrepris en 2010 par la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) afin de rationaliser la prise en compte des transfèremments des détenus a abouti à la redéfinition des compétences de la compagnie des transferts, escortes et protections (CoTEP) sur le ressort des quatre départements composant l'agglomération parisienne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).

² Le concours des forces de l'ordre peut toutefois être sollicité pour renforcer l'escorte de l'administration pénitentiaire de détenus particulièrement signalés (DPS) ou dont le transfèremment présente des risques importants pour l'ordre public.

c) La nécessaire évaluation des résultats en 2012 et les marges de progression encore envisageables

Votre rapporteur spécial suivra avec attention la poursuite de la mise en œuvre de cette réforme en 2012¹. Afin que celle-ci puisse se révéler concluante, un certain nombre de conditions devront toutefois être réunies.

En premier lieu, **le transfert d'emplois, sur lequel les deux ministères se sont entendus, doit effectivement avoir lieu** et respecter le calendrier du transfert des responsabilités. Si tel n'était pas le cas, la réforme risquerait notamment d'avoir des conséquences préjudiciables sur la santé des détenus et d'engendrer de sérieux dysfonctionnements judiciaires. Il faut, à cet égard, rappeler qu'au cours des derniers mois la France a été condamnée plusieurs fois par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'agissant des conditions dans lesquelles se déroulent les extractions médicales de détenus².

En deuxième lieu, **le niveau de sécurisation des transfèrements** ne doit pas pâtir de ce transfert de responsabilité de la police et la gendarmerie vers l'administration pénitentiaire.

Cette observation renvoie à la troisième et dernière condition qui consiste en l'accompagnement et en **la formation des personnels pénitentiaires affectés à cette nouvelle tâche.**

Par ailleurs, **d'autres chemins peuvent également être évoqués afin de réduire la mobilisation des agents de l'Etat sur les missions de transfèrement.**

En effet, **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.

En outre, un recours accru à la **visioconférence**³ entre les magistrats et les détenus ou prévenus incarcérés pourrait être explorée⁴. A cet égard, il convient de relever que la mise en œuvre de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a contribué à accélérer le processus d'équipement des services de la direction de la sécurité de proximité de

¹ A Nancy, en septembre dernier, un détenu n'a pas pu être extrait de sa cellule pour être présenté au juge dans les délais légaux, faute de personnels pour assurer son transfèrement. Le dealer présumé a donc été remis en liberté, sur décision du tribunal.

² Cf. par exemple, arrêt Duval c. France (requête n° 19868/08), CEDH.

³ Il s'agit d'ailleurs d'une mesure recommandée par la RGPP.

⁴ 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.

l'agglomération parisienne. D'ici à la fin de l'année 2011, soixante commissariats des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis devraient être équipés et quatorze autres le seront au début de l'année 2012.

Dans son avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté¹, le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, Jean-Marie Delarue, souligne toutefois que « *le développement inconsidéré d'une telle technique emporte le risque de porter atteinte aux droits de la défense* ». Si dans certains cas la visioconférence peut faciliter la mise en œuvre des droits de la défense, « *dans de nombreux autres cas toutefois, la visioconférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression (d'autant plus que bon nombre de prévenus ont de grandes difficultés à s'exprimer oralement)* ».

Aussi, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté estime-t-il nécessaire un encadrement très strict du recours à cette technique (consentement du justiciable, présence d'un conseil auprès de lui...). Il considère en outre que « *les économies réalisées sur les coûts des extractions ou les difficultés de réunir les escortes nécessaires ne constituent pas, en principe, des motifs suffisants pour recourir à la visioconférence* ».

6. La vidéosurveillance : un investissement à fonds perdus

L'année 2010 et le début de l'année 2011 ont vu **l'accélération des mesures de déploiement de la vidéosurveillance**.

Ainsi, à la fin du premier semestre 2011, **en zone police, 318 communes** étaient pourvues de caméras dédiées à la surveillance de la voie publique (soit + 7,55 % au cours des six premiers mois de l'année). En outre, 127 villes disposent d'un centre de supervision urbain (CSU), dont 96 raccordés aux services de la police nationale.

Le déploiement des dispositifs de vidéosurveillance dans les **établissements scolaires** est en cours avec, pour ce qui touche au ressort de la sécurité publique, 76 établissements publics locaux d'éducation (EPL) équipés dans le courant de l'année 2010.

En zone gendarmerie, 880 communes ont fait le choix de la vidéosurveillance, pour un total de 8 100 caméras.

Par ailleurs, la gendarmerie et la police s'équipent de **dispositifs novateurs** tels que des caméras embarquées sur les hélicoptères, des dispositifs « œil »² ou des caméras « piétons ». Chaque groupement de

¹ Journal officiel du 9 novembre 2011.

² Il s'agit d'une caméra placée sur un mât télescopique que les unités de gendarmerie emploient dans le cadre du maintien de l'ordre afin de matérialiser, par l'image, les infractions commises lors des manifestations.

gendarmerie départementale est également doté d'au moins un véhicule équipé du dispositif « Lecture automatique des plaques d'immatriculation et Verbalisation assistée par Vidéo » (L2V).

Au regard de ces différentes applications de la vidéo, **votre rapporteur spécial souligne toutefois la nécessité de distinguer les cas** où celle-ci apparaît vraiment utile et les autres.

Depuis 2007, l'Etat prend en charge, *via* le **fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)**¹, les raccordements des systèmes vidéo vers les unités de gendarmerie et les services de police ainsi qu'une partie des matériels.

Le plan de déploiement le plus massif de caméras se trouve à **Paris, avec 1 106 caméras** de voie publique ainsi qu'environ 10 000 caméras de réseaux partenaires dépendants de la RATP, de la SNCF, de grands magasins ou de musées.

Il convient à cet égard de souligner que la décision d'implantation de ces caméras sur la voie publique à Paris rentre **en contradiction avec les positions prises par la Ville de Paris**².

Compte tenu de la complexité du projet, il a été décidé de le conduire sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP). Le coût total du contrat s'élève, **sur quinze ans, à 251,9 millions d'euros**, sous la forme du versement d'un loyer annuel³.

Lors de la signature du contrat en juillet **2010**, 98,4 millions d'euros en AE de couverture ont été mis en place. En **2011**, la dépense en CP s'élève à 55 000 euros consacrés à l'accompagnement de la préfecture de police par une assistance à maîtrise d'ouvrage au titre du « plan vidéo-protection » de la ville de Paris (34 caméras).

En 2012, le premier loyer du contrat représentera **13,6 millions d'euros**. Le financement de ce projet est entièrement porté par l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et soutien* » du programme « Police nationale ».

Dans son **rapport précité sur « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique »**, la **Cour des comptes** regrette qu'« aucune

¹ Adossé à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), le FIPD relève du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » de la mission « Ville et logement ». Il vise à financer la réalisation d'actions de prévention de la délinquance via, en particulier, le cofinancement de dispositifs de vidéosurveillance à la charge des collectivités territoriales.

² Cf. Assemblée nationale, compte rendu de la commission élargie du 25 octobre 2011 : le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Claude Guéant déclare que « 1 000 caméras de vidéosurveillance seront déployées dans Paris d'ici à la fin de l'année prochaine. La Ville de Paris refusant d'assurer le financement de ce programme, l'Etat s'en chargera ».

³ Ce loyer englobe l'amortissement de l'investissement initial, les frais financiers, la maintenance, le renouvellement des équipements et l'exploitation du dispositif.

étude d'impact, réalisée selon une méthode scientifiquement reconnue, [n'ait] encore été publiée. Contrairement au Royaume-Uni, la France n'a pas encore engagé un programme de recherche destiné à mesurer l'apport de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité publique ».

De même, votre rapporteur spécial déplore cet investissement d'un coût élevé dans des systèmes de surveillance potentiellement attentatoires aux libertés publiques et dont aucune étude sérieuse (ni en France, ni à l'étranger) n'a prouvé l'efficacité en termes de sécurité publique.

Votre rapporteur spécial demande donc un moratoire sur ce type d'investissement dans l'attente d'une étude scientifique indépendante sur les apports véritables de la vidéosurveillance en termes de sécurité (en termes de taux d'élucidation, de lutte contre la délinquance, de prévention, de sentiment de sécurité, d'aspects psycho-sociaux, de suppression de la présence humaine, de garantie des libertés publiques...).

Il rappelle également **sa proposition concernant un indicateur de performance portant sur ce type de dispositif** (*cf. supra* Partie I.E.1.).

En conclusion de ces développements sur la vidéosurveillance, **votre rapporteur spécial ajoute toutefois que les échanges sur cette question au sein de votre commission des finances ont fait apparaître des points de vue contrastés**, dont l'examen en commission reproduit *infra* rend précisément compte.

7. Le particularisme de la préfecture de police de Paris

Le préfet de police de Paris est, conjointement avec le préfet de Paris, le représentant de l'Etat pour la commune et le département de Paris. Il a la charge de l'ordre public dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val de Marne. Il est également préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris, dont les limites correspondent à celles de la région d'Ile-de-France.

La dotation allouée à la préfecture de police relève du **budget opérationnel de programme (BOP) zonal « Ile-de-France »**. Elle regroupe les crédits de fonctionnement et d'équipement des services de police de la préfecture de police, dont ceux des services territoriaux de la petite couronne parisienne (depuis la création de la police d'agglomération parisienne le 14 septembre 2009).

En revanche, la dotation budgétaire ne comprend **aucune dépense relative aux charges de personnel**, à l'action sociale, à l'investissement immobilier ou informatique ainsi qu'au contentieux. Ces dépenses relèvent soit d'autres programmes soit, au sein du programme « Police nationale », d'autres BOP.

Pour 2011, la programmation actualisée¹ des crédits de la préfecture de police est de 171,7 millions d'euros en AE et **121,9 millions d'euros** en CP.

Par ailleurs, la préfecture de police dispose d'un **budget spécial abondé par des contributions** liées à l'exercice de pouvoirs et attributions du préfet de police à caractère « municipal ». Ce budget est alimenté par l'Etat², la Ville de Paris³, les trois départements limitrophes (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et les 123 communes de la petite couronne. Il retrace les recettes et les dépenses des services d'intérêt local⁴ de la préfecture de police (c'est-à-dire non liées à la police active).

Présentée dans le tableau ci-dessous, la section de fonctionnement de ce budget spécial s'élève pour 2011 à **638,7 millions d'euros**.

**La section de fonctionnement du budget spécial
de la préfecture de police de Paris en 2011**

(en euros)

Contributeurs	Montants	Part
Etat	122 153 447	19,1 %
Ville de Paris	279 000 000	43,7 %
Départements (92, 93, 94)	101 415 170	15,9 %
Communes de la petite couronne	67 308 694	10,5 %
Produits divers	68 905 495	10,8 %
Budget Spécial	638 782 806	100 %
Dépenses	Montant	Part
Personnel	511 614 657	80,1%
Autres dépenses de Fonctionnement	127 168 149	19,9 %
Budget Spécial	638 782 806	100 %

Source : direction générale de la police nationale (DGPN)

La section d'investissement du budget spécial de la préfecture de police de Paris se monte, quant à elle, à **80,2 millions d'euros**. Elle comprend les dépenses liées à l'immobilier, dont les casernements de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), ainsi que les dépenses d'équipement et d'acquisition de matériel.

Eu égard aux montants en jeu et au particularisme de ce financement impliquant plusieurs collectivités territoriales, votre

¹ A la date du 1^{er} août 2011.

² La contribution de l'Etat au budget spécial de la préfecture de police vise à couvrir les missions relevant de la police nationale, ainsi que les dépenses de soutien logistique et immobilières (loyers budgétaires compris).

³ Ce budget spécial fait partie intégrante du budget de la commune de Paris.

⁴ Les services d'intérêt local contribuent à l'exercice des pouvoirs et des attributions municipales conférés au préfet de police. Ce budget supporte ainsi les dépenses de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), du stationnement payant (agents de surveillance de Paris), des services administratifs (secrétariat général pour l'administration, direction de la police générale, direction des transports et de la protection du public), ainsi que celles des laboratoires et des services de soutien technique.

rapporteur spécial sera attentif aux conclusions du rapport en cours de la chambre régionale et territoriale des comptes (CRTC) d'Ile-de-France concernant le budget de la préfecture de police de Paris et la transparence de sa gestion.

Devant ce particularisme de la préfecture de police de Paris, **votre rapporteur spécial s'interroge en outre sur l'éventualité de faire revenir la Ville de Paris dans le droit commun.**

D. LES PERSPECTIVES POUR 2012 : LA « RGPP 2 »

Alors que votre rapporteur spécial estime que la politique menée en application de la RGPP depuis 2009 a atteint ses limites (cf. supra Partie II. C.), il ne peut donc que vivement déplorer qu'une nouvelle phase (la « RGPP 2 ») soit mise en œuvre en 2012.

Il estime que cette nouvelle vague de mesures va porter un nouveau coup sévère à la mission « Sécurité » et se traduire par une perte substantielle de qualité de ce service public.

1. Les principes de la seconde vague des « mandats » RGPP

En 2012, la mission « Sécurité » connaîtra en effet une seconde vague de « mandats » RGPP, dite « RGPP 2 ». Celle-ci va prolonger les mesures lancées durant la première phase de la RGPP, **en approfondissant certaines mesures ou en en lançant de nouvelles.**

Selon le Gouvernement, cette seconde phase concernera plus particulièrement les fonctions « support », la dimension qualitative du service public (charte d'accueil du public) et la simplification des relations entre l'Etat et le citoyen (dématérialisation de certaines démarches).

Les principales réformes définies lors du le **conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010** sont les suivantes :

- poursuivre la rationalisation des fonctions support de la gendarmerie et de la police nationales, y compris au sein de la préfecture de police de Paris ;

- généraliser la mise en place du procès verbal (PV) électronique ;

- mettre en œuvre la direction de la coopération internationale commune à la police et à la gendarmerie ;

- optimiser la gestion administrative de la police nationale en administration centrale et dans le réseau territorial, en identifiant les fonctions ressources humaines (RH) sans valeur ajoutée avérée ;

- réduire le nombre de formations musicales dans la police et la gendarmerie.

Par ailleurs, dans le domaine des **fonctions « support »**, la mission contribue à l'avancement des chantiers transverses portés par la RGPP, qu'ils soient propres au ministère ou interministériels :

- l'optimisation de la fonction immobilière ;
- l'optimisation de la fonction « achats » ;
- la rationalisation des SIC, tant en matière de gouvernance que d'infrastructures et d'exploitation ;
- l'optimisation de la fonction paye, avec notamment la mise en place de l'opérateur national de paye (ONP).

Enfin, dans l'attente de la fin du transfert de la mission à l'administration pénitentiaire, il est espéré une réduction du nombre de transfèvements de détenus effectués par la gendarmerie et la police grâce au recours accru à la **visioconférence** entre les établissements pénitentiaires et les tribunaux (*cf. supra*).

2. De nouvelles suppressions de postes annoncées

a) Dans la police

Pour la **police**, le nombre de suppressions d'emplois en 2012 s'élèvera à **1 682 ETPT**.

Ces suppressions seront **la conséquence d'une réorganisation du travail en matière de gestion administrative** :

- du fait des retombées de la création de la police d'agglomération à Paris et de celle de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), par exemple ;
- du fait du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, *via* notamment la création de la direction de la coopération internationale (DCI) et l'amélioration des infrastructures des SIC ;
- du fait de certaines restructurations concernant les fonctions de soutien logistique dans les CRS ou les fonctions d'entretien automobile, par exemple.

b) Dans la gendarmerie

Pour la gendarmerie, **1 466 ETPT** seront supprimés.

Les principales mesures porteront sur les **fonctions « support »**.

Elles toucheront l'administration centrale et les états-majors. Ce processus sera mené conjointement avec les transformations de postes visant à **substituer** des personnels administratifs et techniques (de statuts

militaires et civils) aux gendarmes exerçant des activités de soutien ou de support.

La restructuration du **soutien automobile** sera prolongée. Cet objectif sera poursuivi *via* la mutualisation des ateliers automobiles avec la police nationale ou par la mise en place d'ateliers communs.

c) La réalisation d'une économie budgétaire annoncée pour 2012

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les nouveaux « mandats » RGPP engendreront une économie de **76,7 millions d'euros**, se décomposant de la manière suivante :

- pour le programme « Police nationale », les suppressions d'emplois (- 1 682 ETPT) correspondent à une économie de **52,9 millions d'euros** (compte d'affectation spéciale « Pensions » compris) ;

- pour le programme « Gendarmerie nationale », les économies anticipées s'élèvent à **19,4 millions d'euros** en dépenses de personnel (hors compte d'affectation spéciale « Pensions ») et à **4,4 millions d'euros** en dépenses de fonctionnement et d'investissement.

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

- Le programme « Police nationale » comporte 9,276 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 1,5 % par rapport à 2011, et **9,21 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 1,4 %.

- Le programme connaît **une baisse de son plafond d'emploi (- 1 720 ETPT, pour un plafond s'établissant finalement à 143 714 ETPT) et une réduction de ses effectifs à périmètre constant (- 1 682 ETPT)**.

- **Les dépenses de fonctionnement** enregistrent **une baisse de 2,3 %** et se montent à 743,7 millions d'euros en crédits de paiement. **Au regard de la tendance à la baisse continue des crédits de fonctionnement de la police, votre rapporteur spécial estime qu'un seuil a probablement été atteint concernant les moyens de fonctionnement de la police et qu'aller au-delà ferait peser un risque sur le potentiel opérationnel de cette force.**

- En 2012, **les dépenses d'investissement** enregistrent un redémarrage à la hausse. Alors que les crédits de paiement augmentent de 9,1 % (174,5 millions d'euros), **les autorisations d'engagement bondissent de 207,9 %** (279,9 millions d'euros). Cette évolution des autorisations d'engagement s'explique par la nécessité de couvrir plusieurs projets immobiliers, et notamment celui relatif au relogement de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police (DRPJ) sur le site de la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Batignolles à Paris (131 millions d'euros).

III. 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 »**¹. 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 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Ordre public et protection de la souveraineté	1 179,2	12,8 %	1 408,9	14,9 %
2 - Sécurité et paix publiques	3 033,3	32,9 %	3 607,6	38,0 %
3 - Sécurité routière	608,9	6,6 %	731,0	7,7 %
4 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	693,2	7,5 %	829,2	8,7 %
5 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 440,8	26,4 %	2 904,8	30,6 %
6 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 277,6	13,8 %	0,0	0,0 %
Ensemble	9 233,0	100,0 %	9 481,5	100,0 %

+ 248,5 millions d'euros*

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

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

- programme « *Administration territoriale* » : - 5,4 millions d'euros ;

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : + 242,2 millions d'euros ;

- programme « *Vie politique, culturelle et associative* » : - 0,006 million d'euros ;

- « *Sécurité civile* » :

- programme « *Intervention des services opérationnels* » : - 0,5 million d'euros ;

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

- programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » : + 12,2 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

¹ Y compris fonds de concours et attributions de produits.

Au total, le programme « Police nationale » comporte 9,276 milliards d'euros en AE, soit une hausse de 1,5 % par rapport à 2011, et **9,21 milliards d'euros en CP¹, soit une hausse de 1,4 %**.

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 BAISSÉ TRÈS MARQUÉE DES EFFECTIFS

Le plafond d'emploi du programme « Police nationale » avait connu en 2009 et en 2010 de fortes réductions (respectivement - 2 383 ETPT et - 1 390 ETPT). Ce mouvement à la baisse s'était interrompu en 2011 avec une progression de 714 ETPT. L'année 2012 sera toutefois marquée par un nouveau changement de tendance puisque le plafond d'emploi **diminue à nouveau de 1 720 ETPT pour s'établir à 143 714 ETPT**.

Cette évolution **résulte** de l'impact prévu des schémas d'emploi pour 2011 et pour 2012 sur l'année 2012 (- 1 573 ETPT) et du solde des transferts vers d'autres programmes (- 147 ETPT)².

A périmètre constant, la tendance à la baisse présente une plus grande régularité. La police avait vu ses emplois diminuer de 712 ETPT en 2011 et elle enregistrera une nouvelle réduction en 2012 : **- 1 682 ETPT**.

Parmi les évolutions notables de l'emploi au sein du programme, on peut notamment relever la baisse du plafond des corps d'encadrement et d'application (- 1 866 ETPT) ainsi que de celui des « Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement » (- 276 ETPT) et des personnels techniques (- 217 ETPT). S'agissant des **commissaires et des officiers**, ces emplois avait déjà connu au cours des années précédentes une réduction à mettre en relation avec les transformations d'emplois prévues par **la réforme des « corps et carrières » de la police nationale³**, impliquant

¹ Dont 22,7 millions d'euros de fonds de concours, provenant essentiellement de « services d'ordre indemnisés », c'est-à-dire d'interventions « hors service public » facturées à des entreprises privées, notamment à l'occasion de compétitions sportives.

² Le présent programme contribue à un redéploiement interne au sein du plafond d'emploi du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration au profit du programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » à hauteur de 122 ETPT afin de doter en emplois le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et de renforcer les effectifs de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité.

³ 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.

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

En termes de **dépenses de personnel**, ces tendances se traduisent par **une hausse modérée de 1,7 %**, le poste budgétaire passant de 8,118 milliards d'euros en 2011 à 8,253 milliards d'euros en 2012.

Cette augmentation trouve essentiellement son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 2,593 milliards d'euros en 2012 au lieu de 2,461 milliards d'euros en 2011 (+ **5,4 %**).

Par ailleurs, une enveloppe de **39,7 millions d'euros** est consacrée à la poursuite de la réforme des corps et des carrières lancée en 2004 et de l'adaptation de la nouvelle grille de la catégorie B au corps d'encadrement et d'application. Elle permettra notamment :

- la poursuite du repyramidage du corps d'encadrement et d'application (CEA) en faveur de l'encadrement intermédiaire ;
- la revalorisation indiciaire du CEA et 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. LE REcul CONTINU DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

En 2012, les crédits de fonctionnement du présent programme enregistreront une **nouvelle baisse de 2,3 %**, en passant de 761 millions d'euros en 2011 à 743,7 millions d'euros l'année prochaine.

Afin de bien apprécier la trajectoire du budget de fonctionnement de la police, il convient de rappeler que ses crédits de fonctionnement (CP) ont subi un **recul au cours des trois dernières années** : - 3,6 % en 2009, - 5,7 % en 2010 et - 0,6 % en 2011.

Cette baisse continue des moyens consacrés au fonctionnement de la police ne va pas sans créer des tensions en gestion.

Ainsi, **la réserve pour 2011** du programme 176 (soit 40,6 millions d'euros, correspondant à un taux de mise en réserve de 0,5 %) a été levée en quasi intégralité dès le début de la gestion en cours. Ce dégel de la réserve a ainsi permis de couvrir un certain nombre d'impasses budgétaires, dont notamment l'indemnisation des gardiens de fourrière (12 millions d'euros) et le financement de l'organisation des sommets du G8 et du G20 (8 millions d'euros).

Concernant les AE, l'exercice 2011 avait constitué une évolution notable en matière de prise en compte des baux pluriannuels, signés ou renouvelés dans l'année. Une dotation « exceptionnelle » de 161,8 millions d'euros avait ainsi été accordée en 2011 pour couvrir ces dépenses de fonctionnement immobilières. Cet effet comptable étant désormais surmonté,

les AE redescendent à 703,8 millions d'euros (contre 884,3 millions d'euros en 2011, soit - 20,4 %).

Au regard de la tendance à la baisse continue des crédits de fonctionnement (CP) de la police, votre rapporteur spécial estime qu'un seuil a probablement été atteint et qu'aller au-delà de ce plancher ferait peser un fort risque sur le potentiel opérationnel de cette force.

D. UN NOUVEAU CHAPITRE DU « STOP AND GO » DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

Depuis plusieurs années, le programme « Police nationale » subi une **évolution plutôt heurtée** de ses crédits d'investissement.

En 2009, ses CP baissaient de 3,6 % et ses AE chutaient de 22,2 %. Rappelant le bilan de l'application de la LOPSI 1, votre rapporteur spécial, alors notre collègue Aymeri de Montesquiou, avait 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 programmation¹. 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**².

En 2010, l'effort d'investissement au sein du présent programme repartait avec une majoration de 5,8 % des CP et une très forte hausse de 88,2 %³ des AE. Ce bond résultait de l'ouverture de la tranche de la LOPPSI 2 pour l'exercice 2010 et favorisait notamment les dépenses relatives à la modernisation technologique de la police.

En 2011, les dépenses d'investissement ont connu à nouveau un recul, avec une **chute de 28,3 % pour les CP et de 77,5 % pour les AE**. Votre commission des finances s'était donc à nouveau inquiétée des arbitrages rendus au détriment de l'effort d'investissement⁴. Au sein du programme, les marges de manœuvre en matière d'investissement sont d'ailleurs d'autant plus limitées que la LOPPSI 2 « flèche » de manière impérative un certain nombre de dépenses, contribuant à restreindre encore un peu plus le champ des possibles offert au responsable de programme.

En 2012, l'investissement enregistre un redémarrage à la hausse. Alors que **les CP augmentent de 9,1 %** (174,5 millions d'euros en 2012), **les AE bondissent de 207,9 %** (279,9 millions d'euros en 2012).

L'évolution des AE s'explique par la nécessité de couvrir plusieurs projets immobiliers en faveur de la police, et notamment celui relatif au **relogement de la direction régionale de la police judiciaire de la**

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

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

³ Rapport spécial n° 101 (2009-2010), tome III – annexe 28 : « Sécurité ».

⁴ Rapport spécial n° 111 (2010-2011), tome III – annexe 27 : « Sécurité ».

préfecture de police (DRPJ) sur le site de la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Batignolles à Paris (17^{ème} arrondissement). L'installation des services de la DRPJ de la préfecture de police sur le site des Batignolles s'inscrit, d'une part, dans la dynamique souhaitée par le Gouvernement pour le « Grand Paris » et, d'autre part, dans la mise en œuvre de la RGPP (en rationalisant les transfèvements des personnes gardées à vue et en recherchant les synergies entre les services de police et de justice). A lui seul, ce projet mobilise 131 millions d'euros en AE.

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

- Le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,914 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 2,9 %, et **7,875 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une progression de 1,7 %.

- Le programme connaît **une réduction de son plafond d'emploi de 1 185 ETPT**, celui-ci se fixant finalement à **95 883 ETPT**. A périmètre constant, la gendarmerie voit ses effectifs diminuer de **1 466 ETPT**.

- **Les dépenses de fonctionnement** (1,062 milliard d'euros) enregistrent une très légère hausse de 0,6 %. Dans un contexte de réduction des crédits et afin de préserver la continuité du service ainsi que la performance des unités, le choix a été fait de « **sanctuariser** » **les dépenses de fonctionnement courant** (dites « titre 3 FC ») au détriment des investissements.

- La dotation en crédits de paiement consacrée à l'ensemble de **l'effort d'investissement** s'élève à 249,2 millions d'euros et se situe donc **en retrait de celle prévue pour 2011 (- 4,9 %)**.

- L'opération en Afghanistan explique, pour une très large part, les **surcoûts prévisionnels des OPEX pour la gendarmerie nationale en 2011**. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros, **un surcoût de 15,4 millions d'euros** est à déplorer. A elle seule, **l'OPEX en Afghanistan** représente un budget total de **17,4 millions d'euros**.

IV. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »

Le tableau ci-après récapitule la part de chacune des actions au sein du programme « Gendarmerie nationale »¹. 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 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Ordre et sécurité publics	3 077,5	39,1 %	4 361,5	53,8 %
2 - Sécurité routière	786,0	10,0 %	1 129,1	13,9 %
3 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	1 683,0	21,4 %	2 388,0	29,5 %
4 - Commandement, ressources humaines et logistique	2 165,1	27,5 %	0,0	0,0 %
5 - Exercice des missions militaires	163,7	2,1 %	227,7	2,8 %
Ensemble	7 875,3	100,0 %	8 106,3	100,0 %

+ 231 millions d'euros*

* *Crédits en provenance des missions :*

- « *Défense* » :

- programme « *Préparation et emploi des forces* » : 6,6 millions d'euros ;

- programme « *Soutien de la politique de la défense* » : 194 millions d'euros ;

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

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : 25,7 millions d'euros ;

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

- programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » : 4,7 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

¹ Y compris fonds de concours et attribution de produits.

Au total, le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,914 milliards d'euros en AE, soit une hausse de 2,9 %, et **7,875 milliards d'euros en CP¹**, soit une progression de 1,7 %.

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. UNE FORTE DIMINUTION DES EFFECTIFS

Le programme « Gendarmerie nationale » connaît **une baisse de 1 185 ETPT de son plafond d'emploi**, qui s'établira en 2012 à **95 883 ETPT**.

Cette forte réduction s'explique notamment par l'impact en 2012 des schémas d'emploi pour 2011 et 2012 (**- 1 033 ETPT**) ainsi que par le transfert de **162 ETPT** au profit du programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » dans le cadre de la reprise par l'administration pénitentiaire de la mission de transfèrements judiciaires.

En outre, le présent programme contribue à un redéploiement interne au sein du plafond d'emploi du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration au profit du programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » à hauteur de **122 ETPT afin de doter en emplois le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)²** et de renforcer les effectifs de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

Par ailleurs, sans avoir d'incidence sur le plafond d'emploi, **le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier entraînera des transformations de postes en 2012**. Ainsi, 481 postes d'officiers, de sous-officiers de gendarmerie et de gendarmes adjoints volontaires sont transformés en 258 postes d'officiers et de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif et en 223 postes de civils.

La poursuite du **plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)** rénové fera lui aussi évoluer la répartition des personnels entre les catégories d'emplois, tout en restant sans impact sur le plafond d'emploi. En effet, suite au **rapport « Police - gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère »** réalisé par un groupe de

¹ Dont 23,4 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.

² Nouvel opérateur du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », le CNAPS a été institué par l'article 31 de « LOPPSI 2 ». Il vise à mieux encadrer, en associant les professionnels, le secteur de la sécurité privée qui connaît une importante expansion. Doté d'un budget de 10,5 millions d'euros, cet établissement s'appuiera en 2012 sur un effectif total de 214 ETPT.

travail « intérieur - défense » entre janvier et mars 2008¹, le 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).

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 devrait déboucher sur un équilibre « police-gendarmerie » en 2012, date de la mise en œuvre complète du protocole « corps et carrières » de la police nationale.

La rénovation du PAGRE absorbera **23,2 millions d'euros** en 2012.

A périmètre constant, ainsi que l'a indiqué votre rapporteur spécial *supra*, le programme « Gendarmerie nationale » enregistrera l'année prochaine une baisse de **1 466 ETPT**.

Au total, le présent programme enregistre une augmentation modérée de ses **dépenses de personnel** en 2012 : **+ 2,5 %** pour un montant total de 6,657 milliards d'euros.

Cette augmentation trouve une grande part de son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 2,982 milliards d'euros en 2012 au lieu de 2,817 milliards d'euros en 2011 (**+ 5,8 %**). Cette enveloppe comprend, en 2012, 2,96 milliards d'euros pour les personnels militaires et 21,3 millions d'euros pour les personnels civils.

C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT « SANCTUARISÉES »

Après le coup d'arrêt dans les dépenses de fonctionnement du programme en 2011 (- 2%)², l'exercice enregistre une très légère hausse de ces dépenses, les CP passant de 1,055 milliard d'euros en 2011 à **1,062 milliard d'euros** en 2012 (+ 0,6 %).

Depuis 2010, le projet annuel de performances (PAP) distingue, au sein des dépenses de fonctionnement (titre 3), **les dépenses de fonctionnement courant (dites « titre 3 FC ») et les dépenses hors fonctionnement courant (dites « titre 3 HFC »)**. Ces dépenses hors

¹ Les conclusions de ce rapport ont fait l'objet d'un avis, rendu par 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.

² Cf. rapport spécial n° 111 (2010-2011), tome III – annexe 27 : « Sécurité ».

fonctionnement courant correspondent en fait à des investissements budgétés en titre 3 : le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et de communication et des hélicoptères, les terminaux informatiques, l'habillement, l'armement, les matériels de protection, les munitions, les matériels techniques et divers, le mobilier, la maintenance courante immobilière ainsi que les véhicules de brigade et de police « route ».

Dans un contexte de réduction des crédits et afin de préserver la continuité du service ainsi que la performance des unités, le choix a, à nouveau, été fait de « sanctuariser » les dépenses de fonctionnement courant (« titre 3 FC ») au détriment des investissements (dont les dépenses dites « titre 3 HFC »).

Dès lors, les dotations de fonctionnement courant s'élèvent (après transferts et changements de périmètres) à **964,4 millions d'euros**.

L'évolution des ces dotations est marquée par une hausse des **loyers**, qui relèvent eux aussi du fonctionnement courant (« titre 3 FC ») et pour lesquels une hausse mécanique a dû être intégrée : leur dotation passe de 435,6 millions d'euros en 2011 à 441 millions d'euros en 2012. Cette augmentation est inéluctable en raison de l'évolution des indices immobiliers et des livraisons de casernes, construites en majorité dans le cadre de baux emphytéotiques administratifs (BEA). L'optimisation de l'occupation des logements, la réduction du plafond d'emploi et les transformations de postes ne compensent que partiellement l'augmentation des indices de revalorisation ainsi que la livraison de nouveaux casernements locatifs.

D'une manière plus générale, les dépenses de fonctionnement 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 **60,4 millions d'euros** en CP est réservé. Cette enveloppe recouvre tant le fonctionnement courant (38,1 millions d'euros) que le maintien en condition opérationnelle (18,3 millions d'euros).

Le fonctionnement courant « lié à l'homme » se voit consacrer **228,8 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 aux déplacements, ainsi qu'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 **130,1 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 **67,7 millions d'euros** en CP.

En matière d'**immobilier**, une enveloppe totale de **574,6 millions d'euros** est arrêtée afin de couvrir les dépenses de loyers, les loyers budgétaires, l'entretien courant et les dépenses d'énergie. Ce poste de dépense présente une grande importance pour le programme car **le logement du personnel en caserne conditionne le fonctionnement du service**.

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.

Le budget de la gendarmerie pour 2012 relève d'une même logique en privilégiant le fonctionnement courant (« titre 3 FC ») au détriment des investissements.

Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette tendance de fond consistant à privilégier le court terme sur une réflexion de plus long terme.

D. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT

1. Une enveloppe totale de 249,2 millions d'euros, en retrait de 4,9 % par rapport à 2011

En préambule de l'analyse de l'évolution des crédits d'investissement du présent programme, **votre rapporteur spécial veut déplorer les changements de convention opérés au sein de ce programme en 2010 en matière d'affectation comptable des dépenses** (*cf. supra*, la distinction entre les dépenses de fonctionnement courant dites « titre 3 FC » et les dépenses hors fonctionnement courant dites « titre 3 HFC »). 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**.

Le titre 5 censé retracer l'ensemble des dépenses d'investissement **chute de 23,9 % en CP**, en passant de 160,8 millions d'euros en 2011 à 122,3 millions d'euros en 2013. En revanche, les AE enregistrent un redémarrage, avec 161,9 millions d'euros (contre 114 millions d'euros en 2011).

Le périmètre du titre 5 comprend les gros équipements et les moyens mobiles divers (véhicules lourds, véhicules de transport, hélicoptères, motocyclettes, moyens nautiques...), les programmes relatifs aux systèmes

d'information et de communication (dont la vidéosurveillance en LOPPSI 2) et les opérations immobilières domaniales.

Pour autant, **la seule analyse de ce titre 5 ne permet pas de rendre compte avec pertinence de la totalité de l'effort d'investissement** réalisé au sein du programme. Les dépenses hors fonctionnement courant dites « titre 3 HFC » ainsi que les dépenses relevant du titre 6 (dépenses d'intervention) doivent également être considérées pour donner une image fidèle de cet effort.

Les crédits alloués aux **dépenses hors fonctionnement courant dites « titre 3 HFC »** se montent à **115 millions d'euros** en 2012 (contre 82 millions d'euros en 2011).

Les crédits de titre 6 relatifs aux **dépenses d'intervention sont destinés à subventionner les collectivités territoriales finançant la construction de casernes locatives**¹. Ils s'élèvent à 15,3 millions d'euros en AE et **11,9 millions d'euros** en CP pour 2012. Restant dans la continuité de celle de 2011, l'enveloppe en AE devrait permettre de maintenir les opérations locatives à un rythme dynamique, intervenant en contrepoint du fléchissement notable sur les mises en chantier domaniales.

Au total, la dotation en CP consacrée à l'ensemble de l'effort d'investissement (titre 5 auquel s'ajoutent les dépenses dites « titre 3 HFC » et le titre 6) s'élève à 249,2 millions d'euros et se situe donc en retrait de celle prévue pour 2011 (- 4,9 %).

2. Les principaux programmes d'investissement

Parmi les principaux postes de dépenses d'investissement en 2012, **les systèmes d'information et de communication** se voient accorder une dotation de **9,4 millions d'euros** en CP.

Le programme « cartes à puce » d'identification avec lecteurs de cartes

Le projet « cartes à puces » d'identification avec lecteurs de cartes s'inscrit dans le cadre du remplacement de la carte professionnelle du gendarme par une carte à puce multifonctions. Cette carte, utilisée avec les lecteurs idoines, permet aux militaires de **s'authentifier avec un fort niveau de sécurité lors de la consultation des fichiers judiciaires**. Elle est utilisée pour accéder aux applications sensibles judiciaires ou administratives et renforce ainsi l'authentification souhaitée par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Cette carte, avec l'infrastructure de gestion de clés (IGC) qui y est liée, représente un des éléments importants de **la mise en place progressive de la signature électronique**.

¹ 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.

Piloté en partenariat avec l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), ce programme place la gendarmerie **à la pointe en matière d'authentification et de sécurisation de la consultation de fichiers sensibles**.

A la fin de l'année 2011, **l'ensemble des personnels civils et militaires** devraient être dotés de cette nouvelle carte professionnelle. L'année 2012 verra le premier renouvellement par tiers pour permettre l'initialisation du cycle de renouvellement de ces cartes.

Ce projet est doté en 2012 d'une enveloppe de **0,15 million d'euros**.

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Les dépenses dites de « **mobilité** » absorbent, quant à elles, 15,7 millions d'euros de CP. En 2011, la gendarmerie nationale a commandé trois nouveaux hélicoptères EC135 afin de compléter son parc de cinquante six appareils (composante « surveillance – intervention » de la flotte de la gendarmerie). Les deux premiers hélicoptères, qui seront livrés à la fin de l'année 2012, permettront notamment à la gendarmerie de redéployer en outre-mer des moyens aériens suite au retrait des forces armées.

Enfin, les crédits d'investissement dédiés aux **dépenses immobilières** s'élèvent à 158,9 millions d'euros en AE et à **96,7 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 de type BEA¹.

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).

¹ La LOPSI 1 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.

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 à 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 : UN SURCÔÛT PRÉVISIONNEL DE 15,4 MILLIONS D'EUROS POUR LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) EN 2011

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 englobe « *l'ensemble des missions de nature militaire, accomplies par la gendarmerie « force armée », 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 institutions assurant la continuité de l'Etat (garde et défense des palais nationaux) ainsi que des intérêts français dans le domaine de la sécurité des installations et matériels militaires (notamment nucléaires) ;

- 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^{er} juillet 2011, la gendarmerie nationale déployait 460 militaires (contre 718 au 1^{er} juillet 2010) en opérations extérieures (OPEX), dont quatre escadrons de gendarmerie mobile (deux en Afghanistan, un au Kosovo et un en République de Côte d'Ivoire). La réduction, entre les deux dates de référence, du format projeté s'explique par un retrait progressif en Haïti.

Si le poids budgétaire de cette action reste relativement modeste au regard de l'ensemble des crédits du présent programme (163,7 millions d'euros en CP, soit 2,1 % 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 2012 prévoit un « *nombre de jours OPEX* » à **250 000 jours-gendarme** (contre une réalisation pour 2009 de 195 212 et pour 2010 de 269 760, mais une prévision actualisée pour 2011 et une cible pour 2013 de 250 000).

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 déployé un officier et neuf sous-officiers dans le cadre du volet militaire de l'OTAN. S'agissant du volet civil de l'Union européenne (UE), elle y contribue *via* un officier et un sous-officier oeuvrant en tant que conseillers de la police afghane. Sous mandat de l'OTAN, la gendarmerie nationale participe également à la formation de la police afghane par l'envoi de 196 personnels.

L'opération en Afghanistan explique d'ailleurs, pour une très large part, les **surcoûts prévisionnels des OPEX pour la gendarmerie nationale en 2010**. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros (comme en 2010), un surcoût de **15,4 millions d'euros** est à déplorer (contre 27,9 millions d'euros en 2010). A elle seule, **l'OPEX en Afghanistan** représente 7,6 millions d'euros en dépenses de personnel, 8 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 1,8 million d'euros en dépenses d'investissement, soit un budget total de **17,4 millions d'euros** (contre 20 millions d'euros en 2010).

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 progresse de 16,3 % par rapport à 2011 (163,7 millions d'euros en 2012 contre 140,7 millions d'euros en 2011).

CONCLUSION

Au vu de l'ensemble de ces éléments, **votre rapporteur spécial souhaite faire part de son inquiétude quant à la politique gouvernementale menée depuis plusieurs années et en particulier pour l'année budgétaire 2012.**

Tout d'abord, **la RGPP n'a pas su poser les bonnes questions**, comme par exemple celle de l'aboutissement logique du rapprochement de la police et de la gendarmerie : quid du maintien côte à côte de services pourtant aussi proches dans leurs philosophies d'action que le RAID-FIPN et le GIGN ? Comment penser une meilleure articulation entre les CRS et les gendarmes mobiles ?

Surtout, **sa mise en œuvre semble atteindre ses limites** et nuire désormais gravement à la sécurité de nos concitoyens et à la protection des libertés publiques, notamment à cause des **réductions massives d'effectifs**.

En réponse à une mesure de la performance très insatisfaisante, **votre rapporteur spécial préconise une meilleure coordination entre la justice et la police** afin de lutter contre le sentiment d'impunité et de trouver des réponses adaptées à la délinquance.

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, **les dépenses dans la vidéo-surveillance**, qui n'a d'ailleurs pas prouvé son efficacité, apparaissent **irresponsables** du point de vue du contribuable.

La politique répressive, assumée par le Gouvernement, **remet en question le sens de l'engagement des agents** qui ont à cœur d'assurer la sécurité et de garantir les libertés publiques de nos concitoyens. Cette stratégie n'a d'ailleurs pas prouvé son efficacité pour lutter contre l'insécurité et la délinquance.

Votre rapporteur estime que nier les causes profondes de la délinquance est contre-productif et appelle de ses vœux une politique budgétaire novatrice tournée vers la prévention et la réparation.

Le désengagement de l'Etat, dans un de ses domaines régaliens, met à mal les collectivités territoriales qui doivent supporter un poids financier croissant pour la sécurité (en termes d'immobilier, de moyens matériels, de police d'agglomération, de vidéo-surveillance...) et faire face à des inégalités territoriales dues à l'inégale répartition des forces sur le territoire.

Aussi, **votre rapporteur vous propose de rejeter les crédits de la mission « Sécurité ».**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 15,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Sécurité », au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 9,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Police nationale » ;
- une minoration de 6,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Gendarmerie nationale ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 36 500 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 33 000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « *Sécurité et paix publiques* » du programme « Police nationale » ;
- une majoration de 1 000 euros du titre 6 de l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et logistique* » du programme « Police nationale » ;
- une majoration de 2 500 euros du titre 6 de l'action n° 2 « *Sécurité routière* » du programme « Gendarmerie nationale ».

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications aboutit à **réduire, globalement, les crédits de paiement de la mission « Sécurité » de 15,574 millions d'euros.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Claude Frécon, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité ».

M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial. – La sécurité est, selon moi, un sujet de société primordial. C'est non seulement une mission régaliennne de l'Etat, mais avant tout une nécessité pour la garantie des libertés publiques de nos concitoyens et concitoyennes.

Je suis très heureux d'avoir été nommé rapporteur spécial de cette mission, même si certains pourront être surpris qu'un écologiste s'intéresse à la sécurité ! Pas encore assez entendue, ma formation politique apporte pourtant de vraies réponses à la fois novatrices et pertinentes en la matière.

Attaché aux valeurs républicaines, j'ai donc naturellement souhaité m'investir sur cette thématique.

Il y a sur ce sujet une véritable attente de la part des Français et des Françaises.

Nous voulons, bien sûr, tous nous sentir en sécurité dans notre pays, dans notre foyer, dans la rue ou lorsque l'on prend le train, par exemple. Il est essentiel de faire respecter les règles du jeu de la vie en collectivité pour que chacun puisse s'épanouir.

Nous sommes d'accord là-dessus, mais les propositions de la Gauche (et des écologistes) pour les mettre en œuvre sont bien différentes. Les choix de politique publique du Gouvernement en matière de sécurité ne m'apparaissent pas adaptés : la répression ne peut pas être l'unique réponse.

Inutile de vous rappeler l'attachement des écologistes pour la prévention, la réparation et le respect absolu des libertés individuelles. Je pense qu'une autre conception de la sécurité et une autre organisation des forces dans notre pays est possible et, je dirais même, souhaitable.

Mais pour revenir au sujet qui nous réunit aujourd'hui, je vous propose de nous concentrer sur l'analyse du projet annuel de performance que nous présente le Gouvernement pour la mission « Sécurité ».

En tant que rapporteur, j'ai d'ailleurs eu l'occasion de rencontrer des personnes très intéressantes avec qui j'ai pu avoir des échanges enrichissants. A cet égard, j'ai notamment eu le plaisir d'auditionner le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Jacques Mignaux, et je m'entretiendrai très prochainement avec Frédéric Péchenard, directeur général de la police nationale.

Le rapport qui vous est présenté, vous l'aurez compris, est assez critique envers la politique menée par le Gouvernement pour cette année budgétaire.

Je dois dire que je suis particulièrement inquiet quant aux conséquences de la RGPP. J'ai notamment été très attentif :

- aux pertes d'emplois, qui ne permettent plus d'assurer la sécurité de façon satisfaisante ;
- au bilan de la lutte contre la délinquance qui me paraît décevant ;
- aux dépenses, qui ne se justifient pas toujours, comme pour la vidéosurveillance ;
- mais également à la performance, jugeant que de nombreux indicateurs sont biaisés. Je vous en propose d'ailleurs un certain nombre pour l'avenir dans mon analyse.

De manière plus précise, permettez-moi de vous faire une rapide présentation du rapport.

La mission « Sécurité » est dotée de 17,168 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 17,063 milliards d'euros de crédits de paiement (hors fonds de concours).

Sa trajectoire budgétaire est dictée par deux textes fondamentaux :

- la loi de programmation budgétaire sur la période 2011-2014 ;
- et la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (la LOPPSI 2).

Concernant la programmation budgétaire triennale, la mission « Sécurité » présente un dépassement des plafonds initialement fixés. A périmètre constant, cet écart se traduit par une augmentation de 2,1 % en autorisations d'engagement et 0,4 % en crédits de paiement. Ces dépassements résultent de deux phénomènes :

- d'une part, des moyens supplémentaires de fonctionnement et d'investissement sont accordés par rapport à la programmation initiale ;
- et, d'autre part, une nouvelle minoration de 40 millions d'euros est réalisée en matière de dépenses de personnel.

Dans ce cadre d'ensemble, les crédits programmés par la LOPPSI 2 se montent, en crédits de paiement, à 101,7 millions d'euros pour la police, et à 99,6 millions d'euros pour la gendarmerie.

Le programme « Police nationale » comporte :

- 9,276 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 1,5 % par rapport à 2011 ;
- et 9,21 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 1,4 %.

Les dépenses de fonctionnement enregistrent une baisse de 2,3 % et se montent à 743,7 millions d'euros en crédits de paiement. Etant donnée la tendance à la baisse continue de ces crédits, un seuil a été atteint concernant les moyens de fonctionnement de la police. Aller au-delà ferait peser un risque sur le potentiel opérationnel de cette force.

En 2012, les dépenses d'investissement enregistrent un redémarrage à la hausse. Alors que les crédits de paiement augmentent de 9,1 % (174,5 millions d'euros), les autorisations d'engagement bondissent de 207,9 % (279,9 millions d'euros). Cette évolution des autorisations d'engagement s'explique par la nécessité de couvrir plusieurs projets immobiliers, dont le relogement de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police (DRPJ) sur le site de la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Batignolles à Paris, pour une enveloppe de 131 millions d'euros.

Le programme « Gendarmerie nationale » comporte :

- 7,914 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 2,9 % ;

- et 7,875 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 1,7 %.

Les dépenses de fonctionnement (égal à 1,062 milliard d'euros) enregistrent une très légère hausse de 0,6 %. Le choix a été fait de « sanctuariser » les dépenses de fonctionnement courant au détriment des investissements.

La dotation en crédits de paiement consacrée à l'ensemble de l'effort d'investissement s'élève ainsi à 249,2 millions d'euros et se situe donc en retrait de celle prévue pour 2011 (- 4,9 %).

L'opération en Afghanistan explique, pour une très large part, les surcoûts prévisionnels des OPEX pour la gendarmerie nationale en 2011. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros, un surcoût de 15,4 millions d'euros est à déplorer. A elle seule, l'OPEX en Afghanistan représente un budget total de 17,4 millions d'euros.

La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est le premier objectif de la mission. Or, si la délinquance constatée en matière d'atteintes aux biens a reculé de 43 189 faits entre 2009 et 2010, celle concernant les atteintes à l'intégrité physique des personnes a en revanche augmenté de 11 437 faits.

L'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières n'est pas non plus satisfaisante : la prévision actualisée pour 2011 (- 1,5 %) est bien inférieure à la prévision initiale (- 2,5 %). Le Gouvernement n'a donc pas atteint ses propres objectifs.

S'agissant de ces résultats et de la mesure de la performance de nos forces de sécurité, je veux ici souligner que la « Sécurité » ne peut se résumer

à une « politique du chiffre », essentiellement orientée vers la sanction et la répression. La prévention représente l'autre pilier indispensable de la mission, et cette dimension devra, à l'avenir, être mieux prise en compte dans l'évaluation de la police et de la gendarmerie.

Comme je vous le disais, je m'inquiète des dégâts de la politique menée depuis plusieurs années sous l'empire de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Celle-ci s'est en effet traduite, depuis 2009, par une réduction massive des emplois au sein de la police et de la gendarmerie. Dans la police, 3 594 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) ont été supprimés entre 2009 et 2011.

Pour 2012, la « RGPP 2 » débouchera encore sur 1 682 ETPT supprimés au sein de la police et 1 466 ETPT en gendarmerie.

Il y a lieu de s'inquiéter de ces suppressions d'effectifs, car elles mettent en péril le niveau de sécurité dû à nos concitoyens et elles sont préjudiciables à la présence des forces de sécurité sur le terrain. Mon échange avec le Général Mignaux a ainsi fait ressortir qu'en zone gendarmerie un seuil a été atteint. Or, cette zone couvre 95 % du territoire...

Par ailleurs, ces suppressions de postes se sont doublées d'une « dégradation qualitative » des emplois, induite par la logique de recrutement d'adjoints de sécurité (ADS) en nombre. Une substitution de fait a eu lieu entre des « policiers-fonctionnaires », relevant du statut stable de la fonction publique, et des agents contractuels, au statut beaucoup plus précaire. Cette tendance s'est accompagnée d'un surcroît de tensions professionnelles pesant sur les agents et d'un recours aux heures supplémentaires pour compenser les manques.

Dans ce paysage d'ensemble dessiné par la RGPP, plusieurs points noirs doivent être tout spécialement relevés.

Le premier concerne la police de proximité. Les mutations successives, au cours des dernières années, des dispositifs visant à assurer cette police traduisent en réalité le malaise du Gouvernement sur cette question et son incapacité à l'appréhender correctement. Il est désormais temps de réinventer cette police en l'axant sur le lien de confiance à nouer réellement avec la population, l'action de prévention et l'ancrage dans le temps ;

Par ailleurs, il faudra suivre avec attention, en 2012, la poursuite de la mise en œuvre de la réforme des transfètements engagée en 2011. Plusieurs facteurs conditionnent la réussite de cette réforme : le transfert effectif des emplois de la police et de la gendarmerie vers l'administration pénitentiaire, le maintien du niveau de sécurisation des transfètements et la formation des personnels pénitentiaires affectés à cette nouvelle tâche.

Enfin, je déplore vivement les investissements coûteux réalisés dans les systèmes de vidéo surveillance attentatoires aux libertés publiques et dont aucune étude sérieuse n'a prouvé l'efficacité en termes de sécurité publique.

C'est plus de 251,9 millions d'euros investis à Paris uniquement, sur quinze ans !

Je demande donc un moratoire sur ce type d'investissement dans l'attente d'une étude scientifique indépendante sur les apports véritables de la vidéosurveillance en termes de sécurité - plus précisément, en termes de taux d'élucidation, de lutte contre la délinquance, de prévention, de sentiment de sécurité, d'aspects psycho-sociaux, de suppression de la présence humaine, de garantie des libertés publiques.

Au total, la RGPP a atteint ses limites. Elle mène à une « privatisation rampante » de la sécurité dans notre pays, faute de moyens humains suffisants, à une précarisation des agents et à un désengagement de l'Etat faisant peser une charge supplémentaire sur les collectivités territoriales.

En conclusion, au vu de ces motifs de profonde inquiétude, je vous propose de rejeter les crédits proposés pour la mission « Sécurité » et pour chacun de ses programmes.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Vous avez évoqué l'évaluation des radars pédagogiques et je crois, en effet, qu'il s'agira là d'un travail très utile.

M. Roger Karoutchi. – Je suis admiratif devant la sérénité et la force de conviction de Jean-Vincent Placé, mais ces qualités ne font pas une vérité. Faut-il donc arrêter la RGPP dans la police et la gendarmerie ? Vous vous inquiétez des suppressions d'emplois, mais alors vos amis politiques auraient pu voter les deux LOPSI qui augmentaient les effectifs ! Où est la cohérence ? Entre 2002 et aujourd'hui, la délinquance a baissé, même si elle a évolué en devenant plus jeune, plus violente, mieux organisée et même militarisée.

Dans les grandes villes, la vidéoprotection a été mise en place et elle a vocation à avoir un effet de dissuasion dans les endroits fermés, sans parler de l'aide qu'elle peut apporter dans le domaine de l'élucidation des affaires. Vous dites qu'elle est attentatoire aux libertés publiques, mais ce n'est pas le sentiment de nos concitoyens.

Sur ces sujets, il ne faut pas être idéologue, mais pragmatique. Je voterai donc en faveur des crédits de la mission.

A propos du prétendu désengagement de l'Etat et de ce que vous appelez la privatisation de la sécurité, je veux rappeler que le rapport entre les personnels des sociétés privées de sécurité et les agents des forces de police et de gendarmerie s'établit à un pour cent. On ne peut pas non plus parler de transferts financiers lourds à la charge des collectivités territoriales. Ainsi, en Ile-de-France, la dépense pesant sur la région est dérisoire par rapport aux montants engagés par l'Etat.

M. Francis Delattre. – Je partage certaines des observations précédentes. La mise en œuvre de la RGPP, dans le domaine de la sécurité publique, est un peu provocatrice pour les communes et les départements. En

Ile-de-France par exemple, les effectifs de la préfecture de police de Paris sont le double de ceux que l'on observe en grande couronne. On a créé des polices municipales qui correspondent à la vraie police de proximité. Ces polices ont des véhicules, mais elles souffrent d'une absence de moyens de surveillance. Il y a bien eu des transferts de charge et les collectivités territoriales n'ont eu d'autre choix que de les assumer. Il en va de même dans le domaine de la vidéosurveillance, puisque la délinquance a tendance à se déplacer vers les zones qui n'en sont pas dotées. On nous explique que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) va surveiller ces systèmes vidéo, mais c'est une erreur. C'est le procureur de la République, avec le cas échéant un comité d'éthique, qui devrait assumer cette responsabilité de contrôle.

S'agissant des effectifs mal répartis sur le territoire, les groupements d'interventions régionaux (GIR) intègrent une grande pluridisciplinarité en leur sein afin de lutter contre une économie souterraine que l'on a largement sous-estimée. Je me demande pourquoi ces groupements n'ont pas été développés : ils sont aujourd'hui en voie d'extinction. Pour réfléchir à la répartition des effectifs, il conviendrait d'organiser une conférence générale permettant de déboucher sur une remise à niveau.

Il faut aussi faire attention à certains discours, comme celui tendant à admettre les drogues douces. Si M. Placé devait proposer un programme de gouvernement, celui-ci s'appuierait-il sur la poursuite du rapprochement entre la police et la gendarmerie ?

M. Jean Germain. – Je partage une partie des idées développées par le rapporteur spécial, mais je veux y ajouter une nuance et une inquiétude. Pour ce qui est de la nuance, je veux dire que, pour les territoires qui ne sont situés ni en Ile-de-France, ni en zone rurale, il n'est pas possible d'échapper à la vidéosurveillance, qui sécurise les gens. Il est également vrai de dire que la RGPP a conduit à la création de polices municipales. Pour ce qui est de l'inquiétude, l'un des paragraphes de votre conclusion, M. le rapporteur spécial, pourrait prêter à confusion s'il était écrit par quelqu'un d'autre que vous. Sous la V^{ème} République, la justice est devenue une autorité et même un pouvoir. Il est donc délicat de formuler des préconisations qui pourraient porter préjudice à l'indépendance de l'institution.

Mme Marie-France Beaufils. – La RGPP pose effectivement problème car elle entraîne une inégalité absolument catastrophique de traitement entre les territoires. Certaines communes, faute de moyens financiers, ne pourront pas mettre en place de police municipale. Les policiers, quant à eux, savent qu'ils ne peuvent pas assurer toutes leurs missions. J'ai, pour ma part, eu connaissance d'un rapport sur l'efficacité des systèmes de vidéosurveillance. Je crois qu'il faudrait analyser ce type d'étude et en tirer profit.

M. Edmond Hervé. – Concernant les statistiques, je dis « attention » car il y a plusieurs manières de les collecter. Evitons aussi le faux problème de la vidéosurveillance ! Certes, il faut la placer sous le contrôle des magistrats.

Mais dans les stades par exemple, elle est très efficace et permet une identification immédiate. Des études prouvent aussi, cependant, que la vidéosurveillance ne constitue pas l'alpha et l'oméga dans le domaine de la sécurité.

On a effectivement dû créer des postes dans les collectivités territoriales afin d'assumer des missions. En matière de police, ce fut une erreur que de supprimer la police de proximité. Claude Guéant est revenu aux patrouilleurs. La police de proximité est une orientation essentielle avec laquelle il faut renouer.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Vous avez, M. le rapporteur spécial, une certaine capacité à réécrire le bleu budgétaire. Depuis 2002, les résultats en matière de police et de gendarmerie ont chaque année été améliorés, du fait notamment de la coopération entre ces deux forces. Concernant les considérations sur la RGPP, je suis assez d'accord avec ce qui a été dit, mais on ne peut pas retenir uniquement cela de cette politique. Sur la vidéoprotection, vous n'êtes pas en phase avec ce qui vient d'être exprimé par notre commission et je souhaiterais que vous en teniez compte. En tant que maire d'une petite ville de 20 000 habitants, j'ai mis en œuvre un dispositif de vidéoprotection en m'appuyant sur un diagnostic préalablement mené par la gendarmerie. Dans une petite ville, il existe des équipements (maison des associations...) qui sont situés dans des quartiers isolés. Par ailleurs, il faut aussi appréhender des flux stratégiques, ce que j'ai fait grâce à la gendarmerie qui m'a orienté dans les emplacements retenus pour les caméras. Avec le système de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI), on peut désormais zoomer sur les plaques minéralogiques. Dans ma commune, je n'ai pas un policier municipal constamment derrière les écrans de ces caméras, mais les images sont conservées pendant vingt et un jours. Tout cela constitue une aide à l'élucidation des affaires. Je crois aussi à la vertu de prévention de ces systèmes. Dans ma ville, une caméra permet de filmer les alentours du stade et, notamment, l'emplacement où se situe un défibrillateur. Depuis qu'elle est en place, ce défibrillateur n'a plus jamais été dégradé.

M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial. – Je suis heureux de constater le souci que chacun porte à la sécurité de nos concitoyens et l'attachement à l'esprit républicain, qui est ici un sentiment partagé. Je ne veux pas polémiquer avec Roger Karoutchi, mais les chiffres sont catastrophiques. Entre le mois d'octobre 2010 et celui de septembre 2011, les cambriolages sur les habitations principales ont augmenté de 17,5 %. En matière de lutte contre les stupéfiants (sans engager le débat sur la légalisation ou la dépénalisation), le résultat est encore pire. Entre 2005 et 2010, les délits pour usage de stupéfiants ont progressé de 32,9 % et les interpellations pour trafic ont baissé de 3,2 %. Il s'agit vraiment là de la politique des coups de menton.

S'agissant des GIR, on ne peut que dresser un constat d'échec. A propos de la RGPP, les collègues de la majorité sénatoriale posent la bonne question. On peut s'interroger sur cette politique et sur l'absence de priorité

dont elle souffre. Selon moi, ces priorités devraient être l'éducation, la santé, la sécurité... On peut s'interroger sur l'application uniforme de la RGPP, sans priorité. Comment faire plus de sécurité avec moi de policiers et de gendarmes ? Les polices municipales sont une conséquence de la politique menée par l'Etat, elles visent à compenser les inégalités dans les affectations d'effectifs sur les territoires (entre les centres villes, les quartiers difficiles et les zones rurales).

Concernant la vidéosurveillance, je vous propose d'amender mon rapport pour faire part des divergences de vues qui se sont exprimées ici. Jean Germain est manifestement encore plus attaché que moi à l'indépendance de la justice et je suis donc tout disposé à supprimer un alinéa qui pourrait être mal interprété.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Je veux rappeler qu'il y aura aussi le compte rendu de cette séance qui permettra à chacun de retrouver le point de vue qu'il a exprimé. En outre, lors de la discussion des crédits de cette mission en séance, le rapporteur spécial pourra aussi faire part de ses orientations.

A l'issue de ce débat, la commission des finances décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Sécurité ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.