

N° 575

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juin 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure,

Par M. Aymeri de MONTESQUIOU,

Sénateur

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1697, 1861, 2271 et T.A. 417

Sénat : 21 (2007-2008), 86, 266, 434, 577 (2008-2009) 292, 378, 480, 517 et 518 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN BILAN SATISFAISANT POUR LA LOPSI 1	9
A. POUR LA POLICE NATIONALE, UN RENFORCEMENT APPRÉCIABLE DES EFFECTIFS, MAIS UNE SOUS RÉALISATION DES OBJECTIFS FIXÉS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT	9
1. <i>La création de 6.200 emplois supplémentaires</i>	9
2. <i>Des dépenses de fonctionnement privilégiées par rapport à l'investissement</i>	10
B. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, UNE REMISE À NIVEAU ATTENDUE DES MOYENS	12
1. <i>La création de 6.050 emplois supplémentaires</i>	12
2. <i>La conduite de programmes prioritaires en dépit de certains retards d'investissement</i>	13
II. LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE POUR LES ANNÉES 2009 À 2013	15
A. LES SPÉCIFICITÉS DE LA PROGRAMMATION	15
B. LES BUDGETS DES MISSIONS « SÉCURITÉ » ET « SÉCURITÉ CIVILE » À L'HORIZON 2013	16
C. LA LOPPSI 2 NE RESPECTE PAS LES NOUVELLES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES DÉCIDÉES POUR LA PÉRIODE 2011-2013	17
D. LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS DE LA LOPPSI 2	19
E. LES PRIORITÉS FINANCÉES PAR LA LOPPSI 2	20
1. <i>Dans le programme « Police nationale »</i>	20
2. <i>Dans le programme « Gendarmerie nationale »</i>	21
3. <i>Dans la mission « Sécurité civile »</i>	23
III. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	23
A. L'APPROCHE GLOBALE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ	23
1. <i>Mobiliser tous les acteurs au service de la sécurité des citoyens</i>	24
2. <i>Mieux répondre aux besoins de sécurité des différents territoires</i>	24
3. <i>Mieux mobiliser les différentes réponses : prévention, dissuasion et répression</i>	25
4. <i>Mieux lutter contre les différentes formes de délinquance</i>	25
5. <i>Préparer l'avenir</i>	26
B. L'OPTIMISATION DE L'ACTION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE DANS LE CADRE DU RAPPROCHEMENT POLICE / GENDARMERIE	27
1. <i>Renforcer un mouvement déjà en cours</i>	27
2. <i>Optimiser l'organisation et le fonctionnement des forces de sécurité intérieure</i>	28
3. <i>Mutualiser les moyens techniques et logistiques</i>	29
4. <i>Partager des prestations de soutien</i>	30
5. <i>Réaliser conjointement des actions en matière de ressources humaines</i>	31

C. LA MODERNISATION DES FORCES PAR L'INTÉGRATION DES PROGRÈS TECHNOLOGIQUES	31
1. Des policiers et des gendarmes mieux équipés pour faire face aux nouvelles menaces	32
2. Des technologies nouvelles au service de la sécurité du quotidien	32
3. La modernisation du système d'alerte des populations.....	33
4. Des technologies nouvelles au service des victimes.....	33
5. Moderniser le parc automobile dans le cadre d'une politique de développement durable	34
D. LA RÉNOVATION DU MANAGEMENT DES RESSOURCES ET DES MODES D'ORGANISATION.....	34
1. Mettre un terme à l'emploi des policiers et des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à leur cœur de métier.....	34
2. Faire de l'immobilier un levier de modernisation	36
3. Des carrières modernisées pour des professionnels mieux accompagnés	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	41

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) constitue **le deuxième grand texte de programmation en matière de sécurité depuis 2002**. Il s'inscrit en effet dans la suite de la loi n° 2002-1094 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI 1) du 29 août 2002.

La LOPPSI 2 présente toutefois des différences significatives avec le précédent texte. Elle tend à définir **les objectifs et les moyens budgétaires et juridiques de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile jusqu'en 2013**. Ainsi, alors que la LOPSI 1 n'intégrait pas la sécurité civile dans son champ de programmation, la LOPPSI 2 traite pleinement ce volet. Loin d'être de pure forme, ce changement traduit une évolution notable dans l'approche des questions de sécurité nationale. Il prend en compte les conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale qui a conforté la responsabilité du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales dans la préparation et l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile.

Par ailleurs, alors que la LOPSI 1 était centrée sur une problématique de moyens, la LOPPSI 2 associe à cette préoccupation une **logique de performance**. A cet égard, elle ne peut être dissociée de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Cette révision générale concerne tant l'organisation des forces de sécurité que leur management, en vue d'une performance accrue dans un contexte de fortes contraintes sur les finances publiques de notre pays.

En 2002, dans son rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, votre rapporteur écrivait que *« aujourd'hui, l'insécurité est devenue un véritable défi pour l'Etat. Elle est également un facteur d'inégalités entre les territoires et entre les citoyens eux-mêmes, qui ne disposent pas des mêmes moyens pour faire face à cette menace quotidienne. La population tout entière et l'ensemble de ses représentants considèrent que la situation est devenue très grave. »*¹.

En 2010, après les efforts conséquents consentis au titre de la LOPSI 1 et une prise de conscience salutaire de l'urgence à répondre à une

¹ Sénat, rapport n° 375 (2001-2002).

dégradation continue de l'insécurité sur le territoire national, un tel constat ne serait plus véritablement de mise. La lutte contre la délinquance a en effet enregistré de **réels succès depuis 2002. Néanmoins, les résultats contrastés dans ce domaine en 2009 amènent à redoubler de vigilance.**

Au cours des dernières années, **la délinquance a évolué**, elle s'est redéployée et elle s'est adaptée en tirant notamment profit du développement des nouvelles technologies. Ainsi que le soulignait le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la sécurité intérieure ne peut plus ni commencer, ni s'achever aux frontières de la métropole et des territoires ultramarins. Il existe au contraire une véritable ligne de continuité entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure que nul ne peut désormais ignorer. Enfin, le contexte économique de crise n'est pas sans incidence sur certains comportements délictueux, en particulier les atteintes aux biens.

Face à cette nouvelle donne, la LOPPSI 2 se donne pour ambition d'apporter une réponse efficace et justement calibrée aux formes les plus usuelles de délinquance comme aux plus modernes. Elle permet également de **mettre un terme à une « incongruité législative »** que votre rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité » avait d'ailleurs souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010¹. En effet, en 2009 comme en 2010, le budget de la mission « Sécurité » était adossé à la LOPPSI 2, alors même que le Parlement n'avait pas encore été amené à se prononcer. Un tel montage ne pouvait perdurer dans la mesure où il contribuait, en particulier, à brouiller la bonne lisibilité de la trajectoire des budgets des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale ».

L'examen et le vote du projet de loi de programmation interviennent toutefois dans **le contexte particulier créé par les annonces récentes du Président de la République et du Gouvernement** qui posent une difficulté majeure pour appréhender cette trajectoire budgétaire. En effet, l'objectif affiché d'une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'intervention (titre 6) de l'ensemble des missions (hors charges d'intérêts de la dette et hors pensions) devrait nécessairement avoir des répercussions sur les missions « Sécurité » et « Sécurité civile ». Une mise en cohérence paraît d'autant plus inévitable que la programmation triennale sur la période 2011-2013, annoncée par le Gouvernement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques pour 2011², minore substantiellement les crédits consacrés à ces deux missions au regard des prévisions de la LOPPSI 2.

Les débats du Sénat devront donc permettre **une nécessaire clarification.**

S'en remettant à votre commission des lois pour l'examen approfondi des dispositions sectorielles de la politique de sécurité portée par le présent

¹ *Sénat, rapport spécial n° 101- tome III - annexe 28 sur la mission « Sécurité ».*

² *Sénat, séance publique du 8 juillet 2010.*

projet de loi, **vo**tre **commission des finances rend son avis sur le seul article 1^{er} renvoyant au « rapport annexé sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à horizon 2013 »**. Elle estime, en tout état de cause, qu'il sera du devoir du Parlement de « reprofiler » la LOPPSI 2 afin de la rendre compatible avec la nouvelle programmation triennale, qui constitue la « feuille de route » de l'indispensable redressement de nos finances publiques.

I. UN BILAN SATISFAISANT POUR LA LOPSI 1

La programmation budgétaire prévue par la LOPPSI 2 ne peut s'apprécier utilement que **mise en perspective avec les résultats obtenus au terme de la LOPSI 1**. A cet égard, force est de reconnaître le bilan globalement satisfaisant de la précédente programmation.

A. POUR LA POLICE NATIONALE, UN RENFORCEMENT APPRÉCIABLE DES EFFECTIFS, MAIS UNE SOUS RÉALISATION DES OBJECTIFS FIXÉS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT

1. La création de 6.200 emplois supplémentaires

Dans le domaine des effectifs, **la LOPSI 1 prévoyait la création de 6.500 emplois** pour la police nationale au terme de la programmation quinquennale. Le tableau ci-dessous retrace les emplois effectivement créés entre 2003 et 2007.

Création d'emplois dans la police, en application de la LOPSI 1

(en emplois budgétaires)

	Objectif initial	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Taux de réalisation
Actifs	-	900	750	500	1.200	850	4.200	-
Administratifs	-	1.000	250	500	100	150	2.000	-
Total	6.500	1.900	1.000	1.000	1.300	1.000	6.200	95,4%

Source : Sénat rapport spécial n° 91 (2009-2010) - tome III - Annexe 28 sur la mission «Sécurité»

Au total, le taux de réalisation de la LOPSI 1 aura donc été atteint à **95,4 % pour la police nationale avec 6.200 emplois créés**, dont 4.200 emplois de fonctionnaires actifs et 2.000 personnels administratifs, scientifiques et techniques¹.

Sur la période de programmation, les recrutements d'actifs ont notamment été destinés au **renforcement des effectifs en charge de la police de l'immigration**² et au redéploiement police-gendarmerie outre-mer. Les nouveaux personnels administratifs, techniques et scientifiques ont

¹ L'écart par rapport à l'objectif de 6.500 emplois créés s'explique par l'intégration de certains sureffectifs dans le plafond d'emplois du programme « Police nationale » fixé au moment de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

² Par rapport aux prévisions de la LOPSI 1, des « glissements d'affectation » sont, au fil des années, apparus nécessaires, en particulier au profit de la police de l'immigration.

permis, pour leur part, de poursuivre **la montée en puissance de la police technique et scientifique**.

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Sécurité » s'était d'ailleurs réjoui de **l'application fidèle de la LOPSI 1 en matière de personnels**.

Il avait cependant tenu à rappeler que *« l'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité »*. La LOLF rend en effet nécessaire **une meilleure sécurité au meilleur coût**.

L'effort budgétaire consenti au titre de la LOPSI 1 en termes de crédits de personnel, soit 1.460 millions d'euros, a notamment permis de mettre en œuvre **la réforme des corps et carrières de la police nationale**. Prévue par le protocole d'accord du 17 juin 2004 et signée entre le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et dix-sept organisations syndicales, cette réforme est en cours et aboutira en 2012.

La réforme des corps et carrières de la police nationale présente une importance particulière dès lors qu'elle se fixe pour objectifs :

- de **rendre l'organisation hiérarchique plus efficace** en clarifiant la place et le rôle de chaque corps (commissaires, officiers, gradés et gardiens, personnels administratifs, techniques et scientifiques) ;

- d'opérer un repyramidage du corps d'encadrement et d'application afin de renforcer l'encadrement au quotidien, c'est-à-dire d'**augmenter l'encadrement intermédiaire** (gradés), tout en opérant une **déflation des corps de conception et de direction** (commissaires) et de commandement (officiers) ;

- de rehausser le niveau de recrutement ;

- de renforcer la motivation et d'encourager les progressions de carrière.

2. Des dépenses de fonctionnement privilégiées par rapport à l'investissement

L'évolution des crédits de paiement obtenus au regard des objectifs fixés par la LOPSI 1 est inscrite dans le tableau suivant, qui retrace les crédits supplémentaires ouverts chaque année ainsi que le total obtenu.

Echéancier d'exécution de la LOPSI 1 pour la police nationale

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	Objectif initial	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Taux de réalisation
Dépenses de fonctionnement et d'équipement	446,0	69,3	107,9	165,8	245,1	137,4	725,5	163 %
Dépenses d'investissement	734,0	116,8	119,2	123,7	91,3	71,2	588,4	80 %
Total	1.180,0	186,1	227,1	289,5	336,4	208,6	1.313,9	

Source : Sénat, rapport spécial n° 91 (2009-2010) - tome III - Annexe 28 sur la mission «Sécurité»

Globalement, on constate **une sur-réalisation de la LOPSI 1 au regard des crédits de fonctionnement et d'équipement** (titre 3) et **une sous-réalisation au regard des dépenses d'investissement** (titre 5).

La raison de cette divergence dans le niveau de réalisation réside dans le fait qu'une partie des « mesures nouvelles » accordées au budget de la police nationale en loi de finances initiale, au cours de la période de programmation, a dû être affectée soit à l'augmentation des dépenses de fonctionnement obligatoires, soit à des priorités nouvelles hors LOPSI 1. Or, à partir de 2003, tous les crédits supérieurs au « socle 2002 » (c'est-à-dire au niveau de dépense constaté en 2002) ont été considérés comme des crédits « LOPSI 1 ». Il en a ainsi résulté un sur-abondement artificiel des crédits de fonctionnement et d'équipement labellisés « LOPSI 1 ».

Des dépenses ne relevant pas d'une dépense de fonctionnement ou d'équipement au titre de la LOPSI 1 ont ainsi dû être financées sur des crédits accordés au titre des tranches de la LOPSI 1.

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

Ainsi un déséquilibre dans l'exécution de la LOPSI 1 peut être déploré : le fonctionnement a été privilégié par rapport à l'investissement au cours de l'exécution de la programmation.

Alors qu'un nouveau projet de loi d'orientation et de programmation est soumis au Parlement, ce constat conduit à douter du volontarisme aujourd'hui affiché par le Gouvernement en matière de réduction des dépenses de fonctionnement (*cf. infra*). On ne peut toutefois que **souhaiter que la**

future exécution de cette nouvelle programmation ne soit pas marquée par un retard comparable de l'investissement sur le fonctionnement.

B. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, UNE REMISE À NIVEAU ATTENDUE DES MOYENS

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

1. La création de 6.050 emplois supplémentaires

La LOPSI 1 programmait la création de **7.000 emplois dans la gendarmerie nationale sur la période 2003-2007.**

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

Création d'emplois dans la gendarmerie nationale, en application de la LOPSI 1

(en emplois budgétaires)

Année	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Créations prévues initialement	1.200	1.200	1.400	1.600	1.600	7.000
Créations réalisées	1.200	1.200	700	2.000	950	6.050

Source : Sénat, rapport spécial n° 91 (2009-2010) - tome III - Annexe 28 sur la mission «Sécurité»

Même si la création d'emplois en 2007 (950 emplois) n'a pas répondu à l'espoir de voir les engagements initiaux de la LOPSI 1 parfaitement tenus, **le taux de réalisation finale de la programmation en emplois s'est élevé à 86,4 %**. Au total 1.036 millions d'euros ont été consacrés à ces créations d'emplois.

Comme dans le cas du programme « Police nationale », il convient de se féliciter des **efforts conduits en matière de création d'emplois** en application de la LOPSI 1. Mais il faut tout autant rappeler que l'effort consenti par les contribuables pour le renforcement des forces de sécurité doit déboucher sur des progrès tangibles en termes d'efficacité. Si la LOLF n'implique pas une réduction systématique en termes de moyens, notamment en personnel, elle appelle, en revanche, des progrès quant aux performances accomplies et une meilleure sécurité au meilleur coût.

Comme dans le cas de la police nationale, la LOPSI 1 s'est traduite par un effort quantitatif et qualitatif en direction du personnel, notamment par la mise en œuvre du **plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)**.

Ce plan vise à transformer 5.000 postes de sous-officiers en postes d'officiers, à assurer le repyramidage du corps des sous-officiers sur la période 2005-2012 afin d'**augmenter le taux d'encadrement**, et à **améliorer les perspectives d'avancement pour les officiers et les sous-officiers en fin de carrière**. L'objectif ultime poursuivi consiste en un relèvement du niveau hiérarchique de commandement des unités élémentaires (communautés de brigades et brigades autonomes) tout en portant le taux d'encadrement supérieur à un niveau comparable à celui de la police nationale.

2. La conduite de programmes prioritaires en dépit de certains retards d'investissement

Les créations d'emplois se sont également accompagnées d'**un effort budgétaire important**. Le tableau ci-dessous décrit ainsi l'état d'exécution de la LOPSI 1 pour les postes autres que celui relatif aux emplois.

Taux de réalisation des engagements budgétaires de la LOPSI 1 entre 2003 et 2007 pour la gendarmerie nationale

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	Objectifs LOPSI 1 2003-2007	Exécution 2003-2007	Taux d'exécution
Rémunération, charges sociales et fonctionnement	1.830	1.767	96,6 %
Investissement			
– Autorisations d'engagement	1.020	881	86,4 %
– Crédits de paiement	1.020	728	70,7 %
Total	2.850	2.495	87,5 %

Source : Sénat, rapport spécial n° 91 (2009-2010) - tome III - Annexe 28 sur la mission «Sécurité»

Les crédits de la LOPSI 1 ont permis de mener à terme un certain nombre de programmes prioritaires : l'acquisition du gilet pare-balles à port moins contraignant, de la nouvelle tenue ergologique de service courant et du nouveau pistolet automatique. Ils ont par ailleurs rendu possible l'achèvement, en 2007, du programme de remplacement des véhicules de groupe de la gendarmerie mobile et de commander, en 2008, 92 véhicules blindés de maintien de l'ordre (VBG).

L'exécution de la LOPSI 1 a cependant été perturbée par divers facteurs qui expliquent le taux d'exécution constaté.

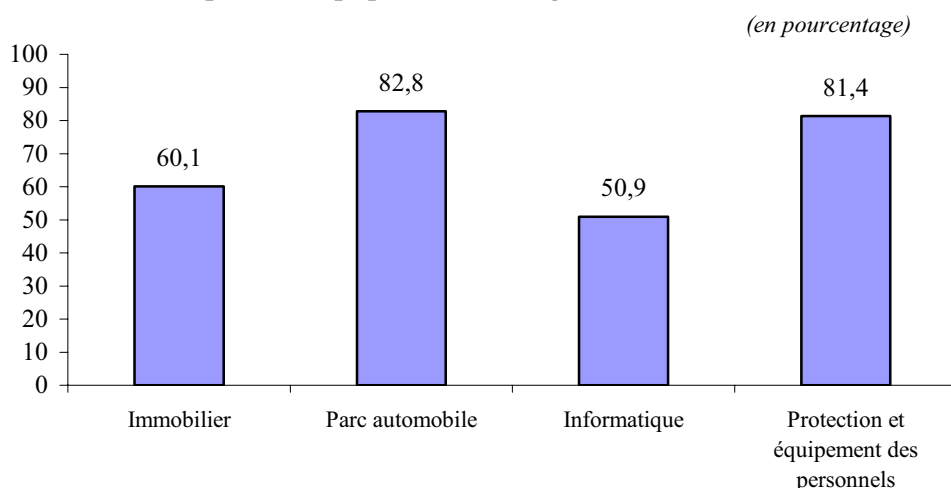
Tout d'abord, **la réorganisation des services** du ministère de la défense, couplée avec les travaux préparatoires à l'externalisation de la gestion des logements domaniaux de la gendarmerie, a affecté le rythme de consommation des crédits d'infrastructure.

Ensuite, la réalisation des VBG a été décalée en raison de **difficultés rencontrées dans la procédure contractuelle**.

Enfin, l'obligation faite à la gendarmerie de prendre sa part de l'effort de maîtrise des dépenses publiques a amené à **différer certaines dépenses** et à procéder à des aménagements de priorité.

Au total, **d'importants efforts d'équipement** ont néanmoins été réalisés grâce à la LOSPI 1 entre 2003 et 2007. Le tableau ci-dessous décrit l'état de réalisation de la programmation au terme de la période.

**Taux de réalisation de la LOSPI 1 entre 2003 et 2007
pour les équipements de la gendarmerie nationale**



Source : rapport du gouvernement relatif à la LOSPI 1 présentant l'exécution 2006 et un premier bilan (août 2007)

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

Concernant le niveau de réalisation de la LOSPI 1, il convient de souligner un taux d'exécution nettement plus élevé pour les dépenses courantes de personnel et de fonctionnement (96,6 %) que pour les dépenses d'investissement (70,7 %).

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

dépense s'étant par ailleurs trouvé mécaniquement alourdi par la dynamique à la hausse des prix de l'immobilier au cours des dernières années.

II. LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE POUR LES ANNÉES 2009 À 2013

Le présent projet de loi comprend en introduction du rapport annexé à l'article premier une programmation financière portant sur la période 2009 à 2013. Cette programmation constitue **l'unique élément d'information budgétaire à l'appui de l'ensemble de la LOPPSI 2**. Elle en revêt d'autant plus d'importance.

A. LES SPÉCIFICITÉS DE LA PROGRAMMATION

L'évolution des crédits définie par la LOPPSI 2 se caractérise, tout d'abord, par une originalité qui tient à son caractère **rétrospectif**. Il convient, en effet, de relever que les exercices budgétaires 2009 et 2010 s'inscrivaient déjà dans la logique explicitée par le présent projet de loi. Ce particularisme permet en tout état de cause d'apprécier la continuité de l'effort budgétaire consenti dans le domaine de la sécurité intérieure depuis 2009 et de remettre en perspective les orientations prises pour la période allant de 2011 à 2013.

La programmation financière contenue dans le rapport annexé présente également la spécificité de **distinguer les crédits de paiement uniquement au niveau de la mission**, alors que les missions « Sécurité » et « Sécurité civile » s'appuient chacune sur deux programmes (respectivement les programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale » pour la mission « Sécurité » et les programmes 128 « Coordination des moyens de secours » et 161 « Interventions des services opérationnels » pour la mission « Sécurité civile »). Un souci de meilleure lisibilité et de plus grande prévisibilité budgétaire aurait toutefois pu amener à détailler ces crédits par programme.

De même, le rapport annexé ne s'attache qu'à faire la part entre les crédits dédiés, au titre de la LOPPSI 2, aux dépenses de personnel (titre 2) et les autres dépenses (hors titre 2). **Les dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) ne sont donc pas distinguées** mais au contraire regroupées au sein d'une enveloppe globalisée. Ici aussi, le souci de lisibilité et de prévisibilité budgétaire peut faire regretter ce choix dans la présentation des crédits. Les enseignements tirés de la précédente programmation *via* la LOPPSI 1 (*cf. supra*) témoignent d'ailleurs amplement de l'utilité de pouvoir suivre de manière claire l'évolution des crédits consacrés, d'une part, au fonctionnement et, d'autre part, à l'investissement. Les arbitrages opérés entre ces deux catégories de dépenses au fur et à mesure du déroulement de la programmation peuvent, en effet, avoir des conséquences importantes sur le niveau et les conditions de réalisation des objectifs initialement fixés.

En outre, cette présentation des crédits retenue pour le rapport annexé ne permet pas de s'assurer du respect de l'objectif affiché par le Gouvernement en matière de réduction de 10 % des seules dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'intervention (titre 6) sur la période 2011-2013 à l'exclusion des dépenses de personnel (titre 2) et des dépenses d'investissement (titre 5)¹.

**B. LES BUDGETS DES MISSIONS « SÉCURITÉ » ET « SÉCURITÉ CIVILE »
À L'HORIZON 2013**

Le rapport annexé retrace, tout d'abord, l'évolution des budgets des missions « Sécurité » et « Sécurité civile » au cours de la période 2009-2013. **La programmation ne concerne donc pas seulement les moyens supplémentaires destinés à financer les priorités de la LOPPSI 2 mais l'ensemble des crédits affectés à ces deux missions.**

Le tableau ci-dessous indique l'évolution programmée par la LOPPSI 2.

Les crédits de paiement, hors pensions, dédiés à la sécurité intérieure

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Sécurité	11.456	11.438	11.452	11.554	11.766
Sécurité civile	381	381	383	442	436
Total	11.837	11.819	11.835	11.996	12.201

Source : présent projet de loi

Les montants présentés sont **cohérents avec les plafonds prévus par l'article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation pour les finances publiques pour les années 2009-2012**. Ils sont également en adéquation avec les dotations votées dans les lois de finances n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 pour 2009 et n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 pour 2010².

Entre 2009 et 2013, **les crédits de la mission « Sécurité » devraient ainsi augmenter de 310 millions d'euros, soit 2,7 %**. Cette progression peut être qualifiée de modeste, d'autant plus qu'elle demeure inférieure à l'inflation attendue sur la période. Il faut voir là la contribution de la mission « Sécurité » à l'effort de diminution des dépenses publiques, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

¹ Cf. *infra*.

² Des différences marginales s'expliquent par des changements de périmètre.

L'augmentation envisagée des crédits pour la mission « Sécurité civile » est beaucoup plus substantielle puisqu'elle se monte à 55 millions d'euros, soit 14,5 %. Elle doit, toutefois, être relativisée dans la mesure où elle s'explique par le désengagement outre-mer du ministère de la défense. Certaines des missions de ce ministère seront ainsi prises en charge par la sécurité civile, qui doit dans ce cadre acquérir de nouveaux hélicoptères.

Les conséquences de la redéfinition du format des forces armées outre-mer sur la mission « Sécurité civile »

Dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2010, votre rapporteur spécial pour la mission « Sécurité civile », Claude Haut, éclairait déjà les implications de **la redéfinition du format des forces armées outre-mer**, préconisée par le Livre blanc.

Il indiquait notamment que cette redéfinition impose **la reconstitution d'une flotte d'hélicoptères** répartie entre la gendarmerie nationale et la sécurité civile. Il rappelait que, à cette fin, 35,2 millions d'euros en autorisations d'engagement avaient été inscrits en loi de finances pour 2009. Ces crédits devaient permettre l'acquisition par la sécurité civile de deux hélicoptères EC 145 (16 millions d'euros) et d'un hélicoptère de manœuvre (19,2 millions d'euros), ces appareils étant déployés à la Martinique et à la Réunion.

Il soulignait, par ailleurs, qu'afin de garantir **la disponibilité opérationnelle** de l'hélicoptère de manœuvre, il était désormais envisagé d'acquérir non plus un engin d'occasion comme initialement prévu mais un appareil neuf. Aussi, 8,7 millions d'euros supplémentaires ont été inscrits dans la loi de finances pour 2010.

Source : Sénat, rapport spécial n° 101 (2009-2010) – Tome III – Annexe 29

Au total, en passant de 11,837 milliards d'euros en 2009 à 12,201 milliards d'euros en 2013, **les crédits consacrés à la sécurité intérieure progresseraient donc sur la période de 365 millions d'euros, soit 3,1 %.**

C. LA LOPPSI 2 NE RESPECTE PAS LES NOUVELLES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES DÉCIDÉES POUR LA PÉRIODE 2011-2013

Au regard des perspectives à la hausse des crédits tracées par la LOPPSI 2, votre rapporteur pour avis s'interroge toutefois sur la conformité de cette évolution à l'intention exprimée par le Gouvernement de stabiliser les crédits des missions budgétaires en 2011. Ainsi, François Fillon a-t-il annoncé, le 6 mai 2010¹, un gel des dépenses de l'Etat, en valeur, de 2011 à 2013, hors pensions et charge de la dette. Le Premier ministre a, par ailleurs, précisé que « les dépenses de

¹ C'est-à-dire postérieurement à l'examen du texte à l'Assemblée nationale, qui s'est déroulé du 9 au 16 février dernier.

fonctionnement courant (...) diminueront de 10 % en trois ans, avec une baisse de 5 % dès 2011 ».

Plus encore, **la programmation triennale sur la période 2011-2013 présentée par le Gouvernement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques**, en séance publique le 8 juillet 2010 au Sénat, ne reprend pas la trajectoire budgétaire fixée dans la LOPPSI 2. S'agissant des missions « Sécurité » et « Sécurité civile », elle se montre en effet plus restrictive que la programmation proposée par le présent projet de loi ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Les écarts entre la programmation triennale 2011-2013 et la LOPPSI 2

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Programmation triennale 2011-2013	11.889,6	11.883,0	11.866,1
<i>Dont « Sécurité »</i>	<i>11.495,0</i>	<i>11.478,0</i>	<i>11.451,0</i>
<i>Dont « Sécurité civile »</i>	<i>394,6</i>	<i>405,0</i>	<i>415,1</i>
LOPPSI 2 retraitée*	11.862,2	12.021,7	12.219,5
<i>Dont « Sécurité »</i>	<i>11.478,3</i>	<i>11.580,2</i>	<i>11.792,2</i>
<i>Dont « Sécurité civile »</i>	<i>383,9</i>	<i>441,5</i>	<i>427,3</i>
Ecart entre la programmation triennale et la LOPPSI 2 retraitée*	27,4	- 138,7	- 353,4
<i>Dont « Sécurité »</i>	<i>16,7</i>	<i>- 102,2</i>	<i>- 341,2</i>
<i>Dont « Sécurité civile »</i>	<i>10,7</i>	<i>- 36,5</i>	<i>- 12,2</i>

* Ces montants de la LOPPSI 2 sont retraités pour tenir compte des dispositions budgétaires prises dans le cadre du plan de relance en 2009 et des arbitrages rendus lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2010. Ce retraitement explique donc les écarts avec les montants annoncés dans le rapport annexé du présent projet de loi et rappelés *supra*.

Source : d'après la direction du budget

Il est manifeste que **des arbitrages nouveaux** sont intervenus après le dépôt du présent projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale.

De la comparaison entre la programmation triennale 2011-2013 et la LOPPSI 2, il ressort **des écarts significatifs et croissants avec le temps**. Ainsi, alors qu'en 2011 la programmation triennale apparaît plus « généreuse » pour les missions « Sécurité » et « Sécurité civile » en majorant respectivement de 16,7 millions d'euros et 10,7 millions d'euros les enveloppes de ces deux missions, l'écart s'inverse en 2012 et 2013.

Pour 2012, la programmation triennale **minore de 138,7 millions d'euros** (soit - 1,1 %) au total les crédits prévus par la LOPPSI 2 pour l'ensemble des deux missions. La mission « Sécurité » enregistre une réduction de ses crédits de 102,2 millions d'euros (soit - 0,9 %), tandis que la

mission « Sécurité civile » subit une baisse de 36,5 millions d'euros proportionnellement encore plus forte (- 8,2 %).

Pour 2013, la diminution est plus franche puisqu'elle s'élève à **353,4 millions d'euros** (soit - 2,9 %). Elle se répartit à hauteur de 341,2 millions d'euros sur la mission « Sécurité » (soit - 2,9 %) et de 12,2 millions d'euros sur la mission « Sécurité civile » (soit - 2,9 % également).

A cet égard, votre rapporteur pour avis regrette de ne pas disposer du détail de **l'ajustement prévu par la programmation triennale par rapport à la LOPPSI 2**. Il aurait, en effet, été intéressant de savoir comment cet ajustement affecte respectivement les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement, voire les dépenses de personnel. Compte tenu des orientations prises par le Gouvernement concernant la réduction des seules dépenses de fonctionnement, il semblerait cependant logique de faire porter en priorité l'effort sur les charges de titre 3.

Les différences entre la programmation triennale et la LOPPSI 2 appellent inévitablement une remise en cohérence de la part du Gouvernement afin de sortir de l'incertitude actuelle, préjudiciable à la bonne lisibilité des crédits consacrés à la sécurité intérieure au cours des trois prochaines années.

D. LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS DE LA LOPPSI 2

Sous les importantes réserves soulignées *supra* par votre rapporteur pour avis, le rapport annexé distingue **les crédits qui seront destinés à financer spécifiquement les priorités de la LOPPSI 2**.

Le tableau ci-dessous retrace cette programmation.

Les crédits de paiement, hors pensions, dédiés aux priorités définies par la LOPPSI 2

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Titre 2	67	124	151	195	228	766
Hors Titre 2	120	251	332	462	608	1.773
Total	187	375	483	657	836	2.539

Source : présent projet de loi

Les dépenses de personnel (titre 2) ainsi « ciblées » doivent permettre de financer les mesures relatives à la situation des personnels prévues par le protocole relatif aux corps et aux carrières dans la police nationale, ainsi qu'à celle des personnels de la gendarmerie nationale prévues dans le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). Elles se montent à **766 millions d'euros** sur la période 2009-2013.

Les autres crédits (hors titre 2), c'est-à-dire les crédits de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5), s'élèvent à **1,773 milliard d'euros**. Ils visent à couvrir les grands programmes de la LOPPSI 2 destinés à mettre en œuvre les orientations déclinées par le rapport annexé (développement de la vidéosurveillance, de la police technique et scientifique...).

Au total, **69,8 % des crédits « ciblés » dans le cadre de la LOPPSI 2 sont donc consacrés à des dépenses de fonctionnement et d'investissement.**

E. LES PRIORITÉS FINANCÉES PAR LA LOPPSI 2

L'annexe au présent projet de loi ne détaille pas **la ventilation des crédits de fonctionnement et d'investissement** ouverts au titre de la LOPPSI 2. Pour autant, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis par le Gouvernement, il est possible de définir les priorités qui pourront être financées sur ce socle de crédits.

Si l'on peut regretter que l'annexe ne propose pas cette ventilation, on peut également comprendre la raison de cette absence de précision en la matière : il s'agit de **ne pas rigidifier la dépense** et de préserver certaines marges de manœuvre pour les responsables de programme en vue des adaptations qui pourraient se révéler nécessaires au cours de l'application de la programmation budgétaire.

Tout en présentant ci-dessous les priorités financées par la LOPPSI 2, **votre rapporteur pour avis rappelle que les montants indiqués sont susceptibles d'être revus à la baisse eu égard aux objectifs budgétaires fixés par le Gouvernement postérieurement au dépôt du présent projet de loi (cf. supra).**

Il s'attachera donc, au cours des débats, à identifier les postes de dépenses sur lesquels porteront ces ajustements.

1. Dans le programme « Police nationale »

Pour la police nationale, **878 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** et 1.215 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) devraient être consacrés, entre 2009 et 2013, au financement des programmes suivants.

Au titre de **la modernisation technologique**, 456 millions d'euros permettront notamment de financer :

- pour 18 millions d'euros le programme de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) ;
- pour 21 millions d'euros les outils de lutte anti-terroriste ;

- pour 23 millions d'euros la vidéoprotection ;
- pour 22 millions d'euros les moyens d'investigation et la lutte contre la cybercriminalité ;
- pour 9 millions d'euros la dématérialisation des procédures ;
- pour 46 millions d'euros la modernisation des systèmes d'information et de communication (SIC).

L'équipement et la logistique se verront consacrés 110 millions d'euros, avec en particulier :

- 2 millions d'euros pour l'acquisition de lanceurs de 40 mm ;
- 4 millions d'euros pour des kits salivaires ;
- 24 millions d'euros pour des équipements de protection (lunettes de protection, gilets tactiques, renouvellement des gilets pare-balles) ;
- 19 millions d'euros pour les renouvellements de tenue (motocycliste, maintien de l'ordre...) ;
- 3 millions d'euros pour les lanceurs d'eau ;
- 6 millions d'euros pour le programme « caméras embarqués » ;
- 32 millions d'euros pour les terminaux informatiques embarqués ;
- 10 millions d'euros pour la remise à niveau du parc automobile ;
- 4 millions d'euros pour un projet d'atelier central automobile ;
- 6 millions d'euros pour des armes légères de défense.

L'action sociale bénéficiera de 94 millions d'euros, dont:

- 79 millions d'euros pour l'acquisition de 500 logements ;
- 2 millions d'euros pour le financement de places de crèche ;
- 2 millions d'euros pour financer le chèque emploi service universel.

Enfin, **l'immobilier** de la police nationale mobilisera 220 millions d'euros.

2. Dans le programme « Gendarmerie nationale »

Pour la gendarmerie nationale, **762 millions d'euros en CP** et 1.162 millions d'euros en AE devraient être dédiés, entre 2009 et 2013, aux programmes suivants.

La modernisation technologique absorbera 271 millions d'euros pour financer notamment :

- l'amélioration des capacités de soutien opérationnel à hauteur de 9 millions d'euros ;

- la dématérialisation des procédures judiciaires avec 8 millions d'euros ;
- le déploiement de la visioconférence (3 millions d'euros) ;
- le déploiement de dispositifs de vidéosurveillance (3 millions d'euros) ;
- le système de lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI), programme commun police-gendarmerie-douane, et la vidéoprotection au moyen de 22 millions d'euros ;
- les capacités biométriques grâce à 14 millions d'euros ;
- les capacités de communication opérationnelle par une enveloppe de 34 millions d'euros ;
- les capacités de projection sur des situations de crise (1 million d'euros) ;
- les capacités de rapprochement et d'analyse criminelle grâce à une enveloppe de 7 millions d'euros ;
- le développement des capacités d'investigation technologique avec un budget prévisionnel de 56 millions d'euros ;
- la lutte contre l'insécurité routière (5 millions d'euros) ;
- la force aérienne de sécurité intérieure (1 million d'euros) ;
- la mobilité et la sûreté des interventions en zones sensibles, en s'appuyant sur une enveloppe conséquente de 80 millions d'euros ;
- les technologies d'accueil du public avec 8 millions d'euros.

Le « resoclage » du fonctionnement courant absorbera, pour sa part, 230 millions d'euros. Il convient toutefois de noter que cette enveloppe dédiée au « rebasage » du fonctionnement courant peut apparaître comme entrant en contradiction avec l'objectif général de baisse des dépenses de fonctionnement affiché par le Gouvernement (*cf. supra*).

Par ailleurs, 136 millions d'euros seront « fléchés » vers **les forces de souveraineté outre-mer**.

En outre, **les constructions immobilières nouvelles** seront financées à hauteur de 101 millions d'euros.

Enfin, 24 millions d'euros seront dédiés à **des besoins complémentaires d'investissement**.

3. Dans la mission « Sécurité civile »

Pour la sécurité civile, **131 millions d'euros en CP** et 169 millions d'euros en AE devraient être orientés, entre 2009 et 2013, vers le financement :

- du développement des capacités de réponse à la menace nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) ;
- du remplacement du réseau national d'alerte ;
- du système de prévision des tsunamis ;
- de l'acquisition d'hélicoptères outre-mer.

III. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Le rapport annexé au présent projet de loi décrit les différentes orientations de la politique de sécurité intérieure. Celles-ci ne sont pas réellement neuves puisqu'elles sont **menées depuis l'adoption de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009** et qu'elles ont déjà commencé à être mises en œuvre.

La recherche de la performance en constitue l'axe déterminant. La logique consiste à considérer que, à moyens constants, la recherche de synergies entre la police, la gendarmerie et la sécurité civile, l'utilisation des nouvelles technologies et un management rénové doivent permettre de contribuer à une meilleure sécurité intérieure, à la baisse de la délinquance et à l'augmentation du taux d'élucidation.

Les orientations qui figuraient dans la version initiale du rapport annexé concernaient principalement l'organisation interne de la police et de la gendarmerie nationales. Le rapport ne contenait pas réellement d'**orientations stratégiques de la politique de sécurité intérieure**. Cette lacune a été comblée dans la rédaction du rapport annexé telle qu'elle résulte de l'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale.

A. L'APPROCHE GLOBALE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Cette partie a été ajoutée dans le rapport par un amendement du Gouvernement présenté en séance publique à l'Assemblée nationale. Elle fixe **la doctrine** retenue par l'exécutif en matière de sécurité intérieure en dégageant les axes prioritaires de sa politique.

1. Mobiliser tous les acteurs au service de la sécurité des citoyens

La sécurité est une mission incombant au premier chef à la police et à la gendarmerie nationales. Toutefois, le rapport annexé souligne **l'importance d'une approche transversale, s'appuyant sur des partenariats** avec les autres parties prenantes à cette mission.

Le rapport annexé insiste ainsi sur le fait que *« la nécessité d'apporter une réponse globale aux problèmes de sécurité conduit tout d'abord à instaurer et à développer des procédures d'action interministérielles »*.

A cet égard, **les coopérations mises en œuvre entre les forces de sécurité intérieure et d'autres administrations**, telles que l'éducation nationale, les services fiscaux et la justice (parquets), sont développées.

Au-delà de la coordination entre les acteurs étatiques, le travail partenarial doit également s'étendre aux autres acteurs institutionnels concernés par les problématiques de sécurité. Il s'agit là, en premier lieu, des **maires**, tout particulièrement en ce qui concerne la prévention de la délinquance. Le rôle essentiel des **polices municipales** en matière de sécurité de proximité est d'ailleurs opportunément rappelé.

Enfin, le rapport annexé insiste également sur le rôle croissant des **entreprises privées de sécurité** et sur celui des citoyens en matière de sécurité.

2. Mieux répondre aux besoins de sécurité des différents territoires

Le rapport annexé rappelle que *« les mutations de ces dernières années ont vu s'organiser différemment **une délinquance qui n'a pas attendu pour s'adapter** aux nouvelles concentrations de population, aux réseaux de communication et aux modes de transports, s'affranchissant depuis longtemps des frontières administratives »*.

Dans ce contexte, l'organisation des forces de sécurité devra tenir compte des **« bassins de délinquance »**, sur le modèle de l'expérience mise en œuvre à Paris et dans la petite couronne avec la création d'une police d'agglomération.

Le dispositif de **la police d'agglomération** sera donc étendu à d'autres grandes villes comme Lille, Lyon et Marseille.

Parallèlement, la gendarmerie nationale mettra en œuvre une **« police des territoires »** afin de contrôler des espaces étendus, composés de petites villes, de zones périurbaines et de zones rurales. Cette police doit également contrôler au mieux les flux de personnes et de biens qui traversent ces espaces. Cette politique s'appuiera sur le maillage dense de la gendarmerie hérité de l'histoire. Le rapport annexé précise toutefois la nécessité d'aborder cette

problématique non pas de manière statique, mais de manière dynamique : les unités de gendarmerie devront en effet se montrer souples, mobiles et adaptables pour intervenir, en tant que de besoin, en dehors de leur périmètre d'action habituel.

Dans cette perspective, certains **redéploiements ponctuels entre les zones de police et de gendarmerie** seront probablement nécessaires afin de mieux prendre en compte les nouveaux « bassins de délinquance », tout en préservant le maillage territorial assuré par les brigades de gendarmerie.

3. Mieux mobiliser les différentes réponses : prévention, dissuasion et répression

Le rapport annexé insiste sur la nécessité de **conjuguer les différentes étapes de la chaîne de la sécurité** : prévention, dissuasion et répression.

Le rôle essentiel de la **prévention** est notamment rappelé, avec la mise en œuvre, depuis le 1^{er} janvier 2010, du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes. Son objectif consiste à exploiter toutes les possibilités offertes par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Ce plan met notamment l'accent sur le **développement de la vidéoprotection**. L'objectif est ambitieux dans la mesure où le nombre de caméras sur la voie publique devra tripler en deux ans. Il convient à cet égard de rappeler qu'en 2009 le nombre de caméras installées sur la voie publique s'élevait à 20.000 au total.

Un autre axe de coordination entre les différents leviers de la chaîne de la sécurité passe par la **mise en place d'états-majors départementaux de sécurité**. Ces états-majors se présentent comme des organes opérationnels du comité départemental de sécurité et visent à créer une véritable continuité entre l'action préfectorale et celle relevant de l'autorité judiciaire.

Enfin, le rapport annexé indique que l'action contre la délinquance passera par un **recours accru à la police administrative**, qui permet d'agir rapidement et efficacement dans certains domaines (débits de boissons, établissements de nuit, lieux festifs...), et par le **renforcement de la législation lorsque les évolutions de la délinquance** le rendent nécessaire (répression des cambriolages, des agressions contre les personnes âgées...).

4. Mieux lutter contre les différentes formes de délinquance

Le rapport annexé identifie **trois domaines prioritaires** appelant un renforcement et une adaptation des moyens du fait des évolutions de la délinquance.

En matière de **trafics de stupéfiants**, le plan global de lutte contre le trafic de drogue prévoit que l'action porte tant sur les gros trafiquants que sur les dealers de proximité. Dans ce cadre, l'action des groupes d'intervention régionaux (GIR) sera recentrée sur le trafic de drogue. Mais de nouveaux moyens seront également déployés, avec par exemple l'affectation de cinquante inspecteurs des services fiscaux au sein des « groupes cités » des services de police et de gendarmerie.

Par ailleurs, il est rappelé que « *la lutte contre les violences aux personnes est une préoccupation majeure* » même si elle prend des formes très diverses.

Ainsi, afin de lutter contre **les violences intrafamiliales**, les conditions d'accueil et de prise en charge des plaignants seront améliorées, notamment grâce à la création, intervenue en pratique dès octobre 2009, des brigades de protection des familles.

La violence contre les personnes est également le fait de **bandes au comportement de plus en plus violent**. Pour mieux répondre à cette problématique, des groupes spéciaux d'investigation sur les bandes ont d'ores et déjà été mis en place dans les trente-quatre départementaux les plus touchés par les violences urbaines.

Enfin, **la délinquance des mineurs** constitue la troisième priorité. Afin d'y apporter une réponse adaptée, les moyens juridiques offerts par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance devront être mieux utilisés afin d'améliorer la lutte contre l'absentéisme scolaire ou le développement des échanges d'information entre les acteurs de la prévention.

5. Préparer l'avenir

Afin d'inscrire les forces de sécurité dans une perspective d'avenir, le rapport annexé envisage **plusieurs champs de réflexion** complémentaires.

Il s'agit, tout d'abord, de travailler à **une meilleure adaptation des réponses à apporter aux évolutions de la délinquance liées aux nouvelles technologies** (traitement de l'information et des données techniques, moyens de communication, d'observation et d'enregistrement...).

Le renforcement de la protection du territoire et de la population, en France et à l'étranger, représente également un axe privilégié. Dans ce cadre, il faut prendre la mesure des menaces terroristes extrémistes comme des nouvelles formes d'insécurité susceptibles de se développer au niveau mondial.

Par ailleurs, il convient d'œuvrer à **une meilleure prise en compte des nouvelles vulnérabilités liées aux évolutions sociales et sociétales**, comme par exemple celles touchant les personnes âgées en raison du vieillissement de la population (développement des escroqueries et de la délinquance itinérante).

Le rapport annexé revient également sur **le développement des relations entre les forces de sécurité et la population**. Celui-ci passe par un respect scrupuleux de la déontologie et un sens du discernement de la part des policiers et des gendarmes dans l'accomplissement de leurs missions.

La prise en charge des victimes peut également être encore améliorée, en développant certaines initiatives telles que la présence d'intervenants sociaux dans les commissariats et les unités de gendarmerie ou l'expérimentation de la pré-plainte en ligne.

Enfin, le rapport annexé évoque une réflexion sur **les états statistiques de la délinquance**. Les nouveaux outils qui seront proposés au terme d'un travail mené avec l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) devront mieux mesurer les attentes de la population et permettre de mieux piloter l'activité des services. Il s'agira de refléter de façon plus pertinente la complexité de la délinquance et de la réponse policière.

B. L'OPTIMISATION DE L'ACTION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE DANS LE CADRE DU RAPPROCHEMENT POLICE / GENDARMERIE

La LOPPSI 2 vise à approfondir plus encore le rapprochement de la police et de la gendarmerie nationales en franchissant une « ***nouvelle étape dans la coopération entre les forces*** ».

1. Renforcer un mouvement déjà en cours

Il convient de rappeler que, depuis le 1^{er} janvier 2009, le budget de la gendarmerie nationale est rattaché au budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au sein de la mission « Sécurité ». Répondant à une logique interministérielle dès sa création lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, cette mission est donc placée désormais **sous la seule responsabilité du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**. Ainsi, la préparation du budget de la gendarmerie s'est-elle effectuée au sein de ce ministère et le recrutement des personnels civils a-t-il été assuré, dès 2009, par ce même ministère.

Par ailleurs, **la loi n° 2009-971 du 3 août 2009** consacre, dans son article 1^{er}, le rattachement effectif de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en précisant l'étendue de ce rattachement ainsi que son articulation avec le ministère de la défense. Elle indique 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* ». Elle ajoute 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 ».

La loi de 2009 réaffirme en outre **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 préservé. Chacune conserve son identité et son statut.

Le rapport annexé à la loi de 2009 indique, par ailleurs, qu'une **« nouvelle étape de redéploiement gendarmerie-police dans une recherche de mise en cohérence territoriale sera engagée ».**

2. Optimiser l'organisation et le fonctionnement des forces de sécurité intérieure

En elle-même, **la coopération opérationnelle entre la police et la gendarmerie** n'est pas une nouveauté. Votre rapporteur pour avis a eu, à de nombreuses reprises, l'occasion de se féliciter de la création et de l'action efficace des GIR, par exemple¹.

Le rapport annexé explicite toutefois la volonté de mener en ce domaine **un travail d'analyse systématique** des compétences opérationnelles et des actions des deux forces. Plusieurs domaines sont cités : le renseignement, l'ordre public, la police judiciaire ou la coopération internationale.

Votre rapporteur pour avis constate, avec satisfaction, que le rapport annexé souligne que le schéma qui résultera de ce travail d'analyse « tendra à réduire les doublons et les redondances ». Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, il avait d'ailleurs insisté sur cette nécessité et recensé les marges de progression en la matière².

Dans cette perspective, ce schéma *« proposera, selon les cas, de désigner une direction pilote, de mettre en place une structure d'action commune, d'élaborer un protocole de coopération ou de dégager des doctrines d'emploi ou des règles d'action communes ».*

Rendus publics le **11 février 2010**, les documents du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales relatifs aux complémentarités opérationnelles entre la police et la gendarmerie, en matière de renseignement, de sécurité routière ou de coopération internationale, visent ainsi à renforcer la coopération opérationnelle entre la police et la gendarmerie.

Des structures communes seront mises en place, en matière de coopération internationale, de sécurité routière ou de renseignement.

¹ Cf. par exemple Sénat, rapport spécial n° 91 (2007-2008) – Tome III – annexe 28.

² Cf. Sénat, rapport spécial n° 101 (2009-2010) – Tome III – annexe 28.

Elles seront placées sous la double tutelle du directeur général de la police nationale et du directeur général de la gendarmerie nationale.

Ainsi, une direction commune de coopération internationale de sécurité intérieure devrait être créée au sein du ministère de l'intérieur, afin de **rationaliser l'affectation des policiers et des gendarmes à l'étranger**. Cette direction sera rattachée à la direction générale de la police nationale (DGPN) et elle aura à sa tête un policier secondé par un gendarme.

Par ailleurs, **une unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière** sera rattachée à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). Cette unité sera chargée de suivre la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'insécurité routière.

En matière de renseignement, **des militaires de la gendarmerie seront affectés dans les services départementaux d'information générale (SDIG)** et au sein de la sous-direction de l'information générale au niveau central. Ces dispositions devraient permettre d'améliorer encore l'échange d'informations entre les différents services.

Enfin, parmi les exemples d'optimisation, est cité **le transfert à la police aux frontières de la gestion des centres de rétention administrative (CRA)**, antérieurement gérés par la gendarmerie nationale.

Au total, l'esprit de la politique détaillée par le rapport annexé pourrait se résumer de la manière suivante : **utiliser au mieux la ressource disponible afin de fournir le meilleur service public de sécurité possible**. Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales doit contribuer à atteindre cet objectif.

3. Mutualiser les moyens techniques et logistiques

La mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie nationales constitue l'un des axes prioritaires de votre rapporteur spécial depuis la création de la mission « Sécurité ». Aussi ne peut-il qu'adhérer au un souci de rationalisation des dépenses exprimé dans le rapport annexé.

Ce rapport suggère d'accroître les synergies entre les deux forces concernant les moyens spécialisés. Chacune de leur côté, la police et la gendarmerie n'ont en effet que ponctuellement besoin d'utiliser ces moyens. Elles doivent donc s'attacher à les partager et à les mettre à disposition de l'autre force lorsque cette dernière n'en dispose pas. Par exemple, il est préférable que la police nationale, qui ne dispose pas d'une **flotte d'hélicoptères**, puisse utiliser celle de la gendarmerie nationale plutôt que d'acquérir ses propres hélicoptères.

Il est par ailleurs précisé que ces efforts d'optimisation concerneront également **la sécurité civile**, dont les besoins sont proches de ceux des forces de sécurité intérieure dans certains domaines. Ici encore, l'exemple de la flotte d'hélicoptères, et notamment de sa maintenance, fournit un bon terrain

d'application de ce principe général. Au cours de la période de programmation, il est prévu de mettre en place un organe de coordination opérationnelle central qui sera chargé de répartir les hélicoptères disponibles. Ce rapprochement est d'autant plus important que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sera dorénavant chargé d'un plus grand nombre de missions outre-mer, avec le retrait progressif du ministère de la défense et de ses hélicoptères militaires.

4. Partager des prestations de soutien

Le rapport annexé envisage **cinq axes principaux** de mutualisation dans le domaine des prestations de soutien :

- **l'immobilier** : la mutualisation concernera tant l'affectation des moyens immobiliers, en fonction des besoins de chaque force, que la maintenance des infrastructures. Une expérimentation de mutualisation et d'externalisation de la maintenance est d'ailleurs actuellement conduite dans les régions Auvergne et Limousin. Elle est susceptible de déboucher, en fonction de ses résultats, sur une extension de ce dispositif à d'autres régions ;

- **les moyens d'entraînement** : le rapport annexé cite la mise à disposition du centre d'entraînement de la gendarmerie mobile à Saint-Astier (Dordogne) pour l'ensemble des forces amenées à lutter contre les violences urbaines ;

- **l'équipement et la maintenance automobile** : l'objectif est de spécialiser le centre technique de l'armement (CTA) de la police nationale à Limoges sur la maintenance et le reconditionnement des armes des deux forces et sur la maintenance automobile. Douze véhicules blindés de la gendarmerie ont ainsi pu être « surblindés » à Limoges avant leur envoi en Afghanistan. En retour, le centre administratif de la gendarmerie au Blanc se spécialisera dans les matériels de sécurité, notamment le reconditionnement des gilets pare-balles individuels de la police et de la gendarmerie nationales ;

- **la police technique et scientifique** : dans ce domaine, le rapport annexé cite des initiatives précises de complémentarité et d'harmonisation, comme l'unité nationale d'identification des victimes de catastrophes (UNVC). En revanche, il n'aborde pas la question de l'éventuel rapprochement entre les six laboratoires¹ de police scientifiques de la police nationale regroupés au sein de l'Institut national de police scientifique (INPS), basé à Ecully, et l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), à Rosny-sous-Bois. Compte tenu des besoins déjà non satisfaits dans le domaine de la police scientifique, il est certain qu'un rapprochement des laboratoires de la police et de la gendarmerie ne permettrait pas la fermeture de structures déjà trop peu nombreuses. Pour autant, votre rapporteur pour avis estime qu'une meilleure coordination doit être recherchée

¹ Lyon, Lille, Marseille, Paris (2), Toulouse.

dans ce domaine où les techniques utilisées et les besoins opérationnels sont identiques ;

- **la gestion du risque NRBC** : dans la continuité du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, l'amélioration des capacités de réaction à une attaque de type NRBC fait partie des priorités de la LOPPSI 2, avec notamment le projet de création d'un centre national de formation en matière NRBC.

5. Réaliser conjointement des actions en matière de ressources humaines

Le principe de mutualisation trouve un terrain d'application particulièrement propice entre la police et la gendarmerie nationales dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Plusieurs volets sont concernés et cités par le rapport annexé : **le recrutement, la formation** ainsi que « *certaines mesures relatives à l'accompagnement des gendarmes adjoints et des adjoints de sécurité* ».

En matière de formation, le principe consiste à aller le plus loin possible dans la voie de la mutualisation, tant que ne sont pas affectées l'identité et la culture de chaque force. Ainsi, **la formation initiale** doit rester spécifique, sauf pour les corps de soutien technique et administratif pour lesquels elle peut être dispensée en commun.

En revanche, **il est possible de former en commun les policiers et les gendarmes, dès lors qu'il s'agit d'acquérir une compétence technique**. Par exemple, le futur centre de formation de la police nationale à Lognes, destiné aux agents techniques et administratifs, sera également ouvert à la gendarmerie. Cette mutualisation sera élargie à d'autres formations spécialisées communes : les plongeurs à Antibes, les motocyclistes à Fontainebleau, les maîtres de chien à Gramat, les unités équestres et de haute montagne, la formation au maintien de l'ordre...

C. LA MODERNISATION DES FORCES PAR L'INTÉGRATION DES PROGRÈS TECHNOLOGIQUES

L'axe majeur de la LOPPSI 2 réside dans un recours accru aux **nouvelles technologies** afin de lutter contre la délinquance et d'améliorer l'efficacité de notre dispositif de sécurité. L'esprit dans lequel s'inscrit la loi de programmation pourrait ainsi être résumé : le recours aux progrès technologiques permet d'éviter l'augmentation du format de la police et de la gendarmerie nationales. Les forces de sécurité intérieure passent ainsi d'une logique d'effectifs à une logique de moyens.

1. Des policiers et des gendarmes mieux équipés pour faire face aux nouvelles menaces

La LOPPSI 2 permettra de **poursuivre l'effort réalisé grâce à la LOPSI 1** s'agissant de la modernisation des équipements des forces de sécurité (nouvelles tenues, nouvelles armes de poing, généralisation des gilets pare-balles, rénovation du parc automobile, équipement des forces en armes à létalité réduite).

Le rapport annexé passe plusieurs équipements en revue :

- **des tenues plus protectrices** : à l'occasion des renouvellements (tenues, casques, gilets pare-balles...), l'accent sera mis sur la protection des policiers et des gendarmes, notamment pour faire face à des comportements de plus en plus violents (utilisation de plus en plus fréquente des armes à feu...) ;

- **l'acquisition d'armes à létalité réduite**, avec notamment la généralisation du lanceur de 40 mm ;

- **des moyens d'observation nocturne en milieu urbain** ;

- **un parc automobile adapté**, avec en particulier l'extension de l'expérimentation de l'équipement des véhicules en caméras embarquées pour filmer les interventions et le raccordement des véhicules aux centres d'information et de commandement (CIC) de la police et aux centres opérationnels de la gendarmerie (COG).

2. Des technologies nouvelles au service de la sécurité du quotidien

L'objectif affiché dans le rapport annexé est de parvenir à **une véritable « rupture technologique »**, passant notamment par :

- le recours aux **technologies embarquées** pour un emploi plus rationnel des effectifs : dispositifs de géolocalisation, moyens informatiques embarqués pour consulter les fichiers, lecture des données numériques, accès à divers services cartographiques... ;

- **la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI)** : ce système permet de lire les plaques d'immatriculation des véhicules sur la voie publique et d'effectuer des rapprochements avec les véhicules volés ou mis sous surveillance. Il associe police, gendarmerie et douanes. A terme, deux-cent-cinquante véhicules de police et autant de la gendarmerie devraient être équipés ;

- **le renforcement des moyens de renseignement et de lutte contre le terrorisme**, dans le cadre des priorités affichées par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ;

- **le développement de la videoprotection**, *via* le financement du plan national de développement de la vidéoprotection et du plan de

vidéoprotection pour Paris. L'objectif consiste à multiplier par trois le nombre de caméras sur la voie publique (pour les faire passer de 20.000 à 60.000), à développer les raccordements des dispositifs de vidéoprotection aux services de police et de gendarmerie, et à insister sur la modernisation des équipements existants ainsi que sur le développement de systèmes experts d'exploitation des images ;

- **des outils plus performants au service de l'investigation judiciaire et de la lutte contre la cybercriminalité** : face à la montée de la « cyberdélinquance », les forces de police et de gendarmerie devront adapter leurs outils afin de pouvoir répondre à cet enjeu ;

- **la modernisation de la gestion de l'urgence et des grands évènements**, grâce notamment à la modernisation des CIC de la police et des COG et au déploiement de mini drones d'observation ;

- **le renforcement des moyens de la police technique et scientifique** : dans cette perspective, il s'agit d'équiper les services de police scientifique et technique afin de leur permettre d'améliorer la qualité et la quantité de prélèvements sur les scènes de crime. L'aide à l'élucidation des infractions passe également par une modernisation des grands fichiers d'identification que sont le fichier national automatisé des empreintes digitales (FNAED) et le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) afin de tendre vers 100 % de signalisation. Au cours de la période de programmation, un effort sera également consacré aux outils de lutte contre la délinquance et la criminalité sérielle (fichiers d'analyse sérielle, logiciels de rapprochement judiciaire) ;

- **le développement de la recherche dans le domaine de la sécurité.**

3. La modernisation du système d'alerte des populations

Le réseau national d'alerte (RNA) a pour but d'alerter la population en cas de danger immédiat. Il est constitué de 4.300 sirènes, dont 3.900 sont effectivement opérantes. Datant de 1950, le système actuel est devenu **obsolète** et sera profondément modernisé au cours de la période de programmation.

Le nouveau système devra permettre d'**utiliser des technologies modernes (messages SMS, GSM...)** et devra pouvoir être utilisé de manière sélective afin de cibler la diffusion de l'alerte dans un périmètre très précisément défini.

4. Des technologies nouvelles au service des victimes

Les moyens dégagés par la LOPPSI 2 doivent également contribuer à la qualité de la prise en charge des victimes et à leur soutien. Plusieurs dispositifs sont prévus :

- la dématérialisation des procédures, notamment par la possibilité d'un **dépôt de pré-plaintes en ligne** ;

- l'enregistrement des auditions des gardes à vue, afin de sécuriser les procédures ;

- l'amélioration de l'accueil du public par la **modernisation des commissariats de police et des unités de gendarmerie**.

5. Moderniser le parc automobile dans le cadre d'une politique de développement durable

La LOPPSI 2 intègre également une dimension « développement durable » s'agissant des véhicules des forces de police et de gendarmerie.

Le rapport annexé précise notamment que *« les deux forces se fixent pour objectif de parvenir à ce que 50 % des véhicules acquis chaque année rejettent moins de 130 grammes de dioxyde de carbone au kilomètre »*.

D. LA RÉNOVATION DU MANAGEMENT DES RESSOURCES ET DES MODES D'ORGANISATION

La logique de performance guidant la LOPPSI 2 s'accompagne de la volonté de rénover les modes d'organisation et de management de la police et de la gendarmerie afin de mieux utiliser les ressources disponibles. Il s'agit ici non seulement d'**accroître l'efficacité des forces de sécurité**, mais aussi d'**améliorer les conditions de travail des personnels**.

1. Mettre un terme à l'emploi des policiers et des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à leur cœur de métier

Le recentrage des militaires de la gendarmerie et des policiers « actifs » sur leur cœur de métier sera poursuivi.

A cet égard, **votre rapporteur pour avis rappelle que l'insuffisance de personnels spécialisés conduit trop souvent à l'affectation de policiers « actifs » ou de militaires de la gendarmerie sur des postes fonctionnellement administratifs, ce qui entraîne un coût budgétaire relativement élevé de ces emplois s'expliquant par le régime indemnitaire spécifique lié aux sujétions et aux dangers des métiers de police dont bénéficient ces personnels.**

Le rapport annexé indique que les effectifs des personnels administratifs, techniques et scientifiques (ATS) de la police nationale passeront en conséquence à **21.500 ETPT** d'ici la fin de la période de programmation, contre 17.300 ETPT en 2009.

Au sein de la gendarmerie nationale, il sera recherché la transformation de postes de sous-officiers et d'officiers de gendarmerie en personnels militaires du corps de soutien de la gendarmerie et en personnels civils. Ces derniers atteindront **10.700 ETPT** en 2017 contre 6.000 ETPT aujourd'hui.

Une meilleure utilisation des moyens existants exige également de cesser progressivement d'accomplir les missions non directement liées à la sécurité. Le rapport annexé cite ainsi le cas des **gardes statiques qui devront être réduites grâce à l'utilisation des nouvelles technologies (vidéo protection)**, à l'externalisation de certaines missions de filtrage des accès ou à une organisation différente.

Dans le prolongement de ces dispositions, **votre rapporteur pour avis insiste également sur la nécessité de réduire significativement les transfèrements et les extractions réalisés par les services de police et de gendarmerie.**

Les transfèrements : une lourde charge pesant sur la police et la gendarmerie

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

A titre de référence, l'audit de modernisation, paru en juillet 2007, consacré au transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés chiffrait à **737.000 heures** la charge pesant sur la police nationale du fait de ces missions, à **36.000 heures** celle incombant à la gendarmerie nationale et à **371.000 heures** celle assumée par l'administration pénitentiaire.

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

Source : Sénat, rapport spécial n° 101 (2009-2010) – Tome III – Annexe 29

Face à cette question récurrente, votre rapporteur pour avis rappelle une nouvelle fois¹ qu'il convient de recourir plus largement encore à la visioconférence afin de limiter les extractions judiciaires. 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 en effet 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

¹ Cf. par exemple Sénat, rapport spécial n° 101 (2009-2010) – Tome III – Annexe 29.

être utilisée avant la prolongation d'une garde à vue, lorsque la présentation de la personne devant le magistrat est obligatoire. Elle 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.

Votre rapporteur pour avis précise qu'aujourd'hui près de la moitié des établissements pénitentiaires sont déjà équipés de systèmes de visioconférence.

Par ailleurs, il estime que tout ne se ramène pas nécessairement aux nouvelles technologies et que certains moyens moins innovants peuvent être néanmoins tout aussi efficaces. Ainsi, **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.

2. Faire de l'immobilier un levier de modernisation

Votre rapporteur pour avis considère que le volet « immobilier » représente une dimension importante dans l'effort de soutien aux forces de sécurité intérieure. Trop souvent, la police et la gendarmerie pâtissent de bâtiments vétustes ou subissant des retards dans les nécessaires travaux de rénovation à engager. Aussi souhaite-t-il que la LOPPSI 2 puisse permettre de procéder aux investissements attendus en la matière.

Le rapport annexé dresse la liste des priorités en matière d'immobilier au cours de la période de programmation :

- **la rénovation du patrimoine immobilier des forces mobiles**, notamment des CRS, passera notamment par un rapprochement des cantonnements de leurs principales zones d'intervention ;

- **la mise en adéquation du nombre de sites de formation aux besoins** : il est envisagé de fermer dix écoles et neuf centres de formation de la police nationale ainsi que quatre sites de formation initiale de la gendarmerie ;

- **un service public rénové dans les quartiers en difficulté** : l'accent sera mis au cours de la période de programmation sur les besoins des commissariats couvrant des zones sensibles, dont le rapport annexé reconnaît l'état de vétusté et le nombre insuffisant au regard des niveaux de délinquance. Des efforts seront en outre consacrés à l'amélioration des conditions d'accueil du public ainsi que des conditions de garde à vue ;

- **la consolidation du patrimoine immobilier de la gendarmerie** : compte tenu des retards considérables pris par les programmes immobiliers de la gendarmerie avant 2002, la LOPSI 1 avait consacré des crédits importants à une remise à niveau (600 millions d'euros). L'état du parc immobilier de la gendarmerie s'est donc amélioré, mais l'effort doit être poursuivi. Aussi,

213 millions d'euros en AE sont-ils prévus pour les constructions immobilières de la gendarmerie sur la période 2009-2013.

3. Des carrières modernisées pour des professionnels mieux accompagnés

Le rapport annexé souligne **le caractère dangereux et exigeant des métiers de policier et de gendarme. Cette spécificité justifie un accompagnement renforcé des personnels dans leur vie professionnelle et privée.**

Dès lors, les principales orientations dans ce domaine portent sur :

- **l'adaptation des dispositifs de formation** : en particulier les formations initiales des commissaires, des officiers et des gardiens de la paix seront rénovées, voire refondues. En outre, un accent particulier sera mis sur la formation continue afin de mieux préparer les changements de grade ou d'affectation (préparation à un premier poste de chef de circonscription, par exemple) ;

- **la prise en compte des besoins des forces et des mérites individuels dans les déroulements de carrière.** Il s'agira, tout d'abord, de mieux prendre en compte la filière administrative et technique. Le développement de cette filière pourra passer par le recrutement de contractuels, parfois indispensables s'agissant de métiers nécessitant une technicité particulière (notamment à la direction centrale du renseignement intérieur). Il conviendra, en outre, de développer les outils de motivation. Cet objectif passe par la poursuite de la promotion de la « culture du résultat ». Celle-ci a trouvé une première application avec la mise en place de la prime de résultats exceptionnels en 2004 dans la police nationale. Cette prime correspond actuellement à une enveloppe de 25 millions d'euros. Elle a été versée, en 2008, à 42.712 agents, dont 22.343 agents au titre de la prime de résultats exceptionnels « collective » pour un montant unitaire de 600 euros chacun et 20.369 agents au titre de la prime de résultats exceptionnels « individuelle » pour un montant moyen de l'ordre de 571 euros.

Dans la même optique, à la suite d'une expérimentation menée depuis 2007, un protocole signé le 8 avril 2009 permet une meilleure prise en compte de la valeur professionnelle et de la performance dans **la rémunération des commissaires affectés dans les zones les plus sensibles** pour lesquelles il est difficile de trouver des candidats. Le rapport annexé indique que ce dispositif de valorisation des fonctionnaires engagés dans les secteurs les plus difficiles sera étendu au corps des officiers de police.

Un autre axe consiste à optimiser le temps de travail effectif des fonctionnaires de police et leur répartition sur le territoire. L'objectif poursuivi est simple : à effectifs constants, pouvoir disposer de davantage de fonctionnaires de police sur la voie publique dans les zones de plus forte insécurité. Cela passe par une réforme des régimes de travail, initiée par le

protocole d'octobre 2008 qui a institué « l'heure sécable ». Il faudra probablement aller plus loin en « calant » davantage les horaires de service des policiers et gendarmes sur les plages horaires de présence des délinquants (soirée, début de nuit, fin de semaine). De même, la répartition géographique des effectifs doit également mieux prendre en compte les réalités de la délinquance, ce qui passera par une redéfinition des effectifs départementaux de fonctionnement annuel.

A cet égard, **votre rapporteur pour avis rappelle les conclusions de l'étude qu'il avait commandée, au nom de votre commission des finances, au cabinet ACCENTURE en 2003**¹. A l'issue de cet audit, votre rapporteur pour avis soulignait notamment que *« si des moyens exceptionnels sont accordés à la politique de sécurité intérieure afin de répondre à des attentes fortes de nos concitoyens, certaines mesures de réorganisation administrative génèreraient des gains significatifs, en particulier le recentrage de l'activité des forces de sécurité intérieure sur la mission première de maintien de la sécurité publique et le développement d'une culture de performance par une valorisation des agents les plus méritants, en termes de salaires et d'évolution de carrière. »*.

Une autre priorité vise à mettre en œuvre une nouvelle politique de **fidélisation en Ile-de-France**². Le rapport annexé évoque certaines pistes : la création d'un concours spécifique à affectation en Ile-de-France, la prise en compte de l'expérience acquise lors des années de service en région parisienne, une politique sociale de fidélisation (*via* une aide au logement, la création de places en crèches...).

Par ailleurs, il s'agira de **permettre une meilleure respiration des carrières au sein de la police** en poursuivant la démarche initiée par le protocole « corps et carrières ». Il pourrait, par exemple, être envisagé d'améliorer la voie d'accès professionnel au grade d'officier pour les gradés et les gardiens.

Enfin, le dernier axe prioritaire a pour objet de **rendre plus attractives les carrières au sein de la gendarmerie**. Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), lancé en 2004, sera complété. Pour les officiers, une voie d'accélération de carrière des officiers à fort potentiel sera mise en œuvre. La gestion des carrières des sous-officiers fera l'objet d'une réforme afin de développer les possibilités de promotion. Il est prévu :

¹ Sénat, rapport d'information n° 25 (2003-2004).

² Les problèmes de mauvaise répartition des effectifs touchent, en effet, en premier lieu l'Ile-de-France. Cette région reste peu attractive pour les policiers et les gendarmes. De ce fait, la part de jeunes sortant des concours et sans expérience est trop importante. En outre, le fort taux de demande de mutation entraîne de nombreuses vacances de postes. Des mesures ont déjà été prises pour enrayer ce phénomène, comme l'obligation de servir cinq ans dans la première région d'affectation.

- **des carrières plus ouvertes.** Plusieurs initiatives seront prises afin que la police et la gendarmerie nationales restent bien en phase avec le reste de la population qu'elles ont pour mission de servir. Ces corps ne doivent pas être refermés sur eux-mêmes mais, au contraire, ouverts sur la société. Cette ouverture concerne d'abord les relations réciproques entre la police et la gendarmerie, par la création de passerelles statutaires entre les deux forces. D'autres aspects doivent également faire l'objet d'une attention particulière : la consolidation du recours à la réserve militaire, la montée en puissance de la réserve civile de la police nationale, la poursuite du recours aux adjoints de sécurité en les incitant à mieux préparer leur avenir professionnel... ;

- **des agents soutenus dans leur vie professionnelle et privée :** au cours de la période de programmation, la gendarmerie développera son dispositif de soutien psychologique. La police, pour sa part, accompagnera les policiers dans leur vie quotidienne, surtout en Ile-de-France ;

- **l'application de la parité globale :** à la suite du rapport « Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère », remis le 14 mars 2008 au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, un certain nombre de décisions ont été prises (nouvelle grille indiciaire, repyramidage de certains corps..) et seront mises en œuvre. A cet égard, votre rapporteur pour avis rappelle l'engagement pris par le président de la République, dans son discours du 29 novembre 2007, lorsqu'il avait annoncé qu'*« il s'agit désormais d'envisager pour préserver la pérennité du statut militaire des gendarmes de faire en sorte que la parité globale de traitement et de perspectives de carrière des personnels des deux forces soit assurée et maintenue. Le statut particulier des officiers et sous-officiers de gendarmerie sera donc rénové pour tenir compte de ce nouveau positionnement institutionnel. Ils bénéficieront d'une grille spécifique »*.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 juin 2010, sous la présidence de **M. Yann Gaillard, vice-président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Aymeri de Montesquiou** sur le projet de loi n° 292 (2009-2010) adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur pour avis. – La LOPPSI 2 s'inscrit dans la continuité de la LOPSI 1, mais s'en distingue en intégrant la sécurité civile dans son champ et en privilégiant des objectifs de performance, alors que la première loi avait mis l'accent sur les moyens, afin de remédier à la dégradation de la sécurité enregistrée à cette époque : le contexte financier et budgétaire actuel n'est certainement pas étranger à cette évolution.

La lutte contre la délinquance a eu des résultats positifs jusque l'an passé, où nous avons enregistré des résultats plus contrastés : cette inflexion paraît tenir à ce que les délinquants s'adaptent et qu'ils utilisent mieux, en particulier, les nouvelles technologies de l'information.

La discussion et le vote prochain de la LOPPSI 2 mettront fin à une sorte d'incongruité législative, consistant, en loi de finances, à adosser le budget de la mission « Sécurité » à un texte futur et donc non encore débattu par le Parlement...

M. Jean-Pierre Fourcade. – Ces pratiques deviennent coutumières...

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur pour avis. – Elles sont inacceptables pour le Parlement !

Une des particularités de la LOPPSI 2 réside dans le fait que cette programmation financière distingue les crédits de paiement uniquement par mission, et non par programme. Les crédits de la mission « Sécurité » devraient augmenter de 310 millions d'euros, soit de 2,7 %. Cette progression est modeste, puisque elle est inférieure à l'inflation prévue pour la période. Les crédits de la mission « Sécurité civile » (436 millions d'euros) augmenteraient de 55 millions d'euros, soit de 14,5 %, mais cette progression tient pour beaucoup au transfert opéré du ministère de la Défense à celui de l'Intérieur, en particulier pour l'achat d'hélicoptères.

Au total, les crédits consacrés à la sécurité intérieure passeraient de 11,8 milliards en 2009 à 12,2 milliards d'euros en 2013, en hausse de 3,1 %.

Cette hausse annoncée est-elle bien conforme aux intentions par ailleurs affichées du Gouvernement de stabiliser les crédits budgétaires l'an prochain ? Le Premier ministre vient d'annoncer, le 6 mai, un gel des dépenses de l'Etat en valeur de 2011 à 2013, précisant que « les dépenses de fonctionnement courant, hors charges d'intérêt de la dette et hors dépenses de pensions, diminueront de 10 % en trois ans, avec une baisse de 5 %

dès 2011 ». Que deviendront les engagements de la LOPPSI 2 dans ces conditions ?

Au total, 69,8 % des crédits « ciblés » par la LOPPSI 2 sont consacrés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Un effort significatif va à la modernisation technologique, qui pourrait compter sur 456 millions d'euros sur la période. Dans les années 1990, la police et la gendarmerie se sont équipées de systèmes de communication incompatibles ; nous devons réparer cette aberration. La gendarmerie consacrera 764 millions d'euros de crédits à quelques grands programmes de modernisation technologique.

L'insécurité demeure, dans l'esprit de nos concitoyens, un véritable défi pour l'Etat. Je vous propose d'adopter l'article premier de la LOPPSI 2 et le rapport annexé sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013 sans modification, mais non sans nous interroger sur la cohérence entre les objectifs affichés de croissance budgétaire et les annonces de gel pour les années à venir.

M. Yann Gaillard, vice-président. – Nous ne délibérons pas sur un budget, mais sur un projet de loi d'orientation et votre avis est si nuancé qu'on pourrait s'y tromper : êtes-vous bien favorable à l'adoption de ce texte ?

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur pour avis. – Oui, avis favorable, mais avec la réserve que j'ai dite.

M. Philippe Dallier. – Disposons-nous de chiffres consolidés qui intègrent les dépenses des collectivités locales pour la sécurité publique ? Ces dépenses sont de plus en plus importantes, en particulier pour la vidéosurveillance, en investissement, mais aussi en fonctionnement, pour la formation des personnels de maintenance : il faut en tenir compte.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur pour avis. – Le document annexé à la LOPPSI 2 mentionne la participation des collectivités locales, mais sans communiquer de chiffres.

M. Jean-Pierre Fourcade. – La chambre régionale des comptes, en vérifiant les comptes de Boulogne-Billancourt, a posé des questions très détaillées sur la police municipale et je ne serais pas étonné de voir la Cour des comptes présenter bientôt un rapport sur la question...

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur pour avis. – Je serai aux aguets et vous informerai bien sûr de toute initiative dans ce sens.

M. Philippe Dallier. – Le Grand Paris existe au moins pour la sécurité, puisque le préfet de police de Paris a autorité, au-delà des limites de la capitale, sur les trois départements limitrophes : envisage-t-on d'évaluer les conséquences de cette organisation sur la répartition des moyens de sécurité publique ? Il faudrait regarder le sujet de près, parce que le regroupement doit certainement entraîner des gains d'efficacité.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur pour avis. – D'un cloisonnement total entre les zones de gendarmerie et les zones de police, nous

sommes passés, avec les groupes d'intervention régionale (GIR), à une coopération entre les forces de l'ordre : le changement est important. Le préfet de police de Paris ne dispose pas lui-même de l'évaluation de la nouvelle organisation, il y travaille et je ne manquerai pas de l'interroger sur ce point.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Il faut renforcer la sécurité autour du Parc des Princes...

M. Yann Gaillard, vice-président. – Le choix de systèmes d'information non compatibles entre police et gendarmerie est consternant...

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur pour avis. – Les systèmes sont désormais compatibles, encore qu'imparfaitement, mais ils demeurent différents... L'époque n'est pas lointaine où police et gendarmerie se renvoyaient la balle. Leur coopération actuelle est un progrès réel.

M. Philippe Dallier. – Il faut examiner aussi la communication entre les forces de l'ordre relevant de l'Etat et les polices municipales. Dans le drame de Villiers-sur-Marne, la jeune femme de la police municipale a été tuée parce qu'elle n'avait aucune idée de la situation dans laquelle elle était entrée.

On attendait beaucoup des GIR, en particulier pour lutter contre l'économie souterraine. Mais le moins qu'on puisse dire, c'est que les moyens n'ont pas suivi : qu'en sera-t-il dans les prochaines années ?

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur pour avis. – Les forces de l'ordre utilisent trois réseaux distincts : Rubis pour la gendarmerie nationale, Acropol pour la police nationale et Antares pour la sécurité civile. Personne ne peut comprendre pourquoi ils ne disposent pas d'un réseau commun. Il faut aller plus loin dans le rapprochement.

Sur les polices municipales, l'opinion a changé : on les suspectait d'exercer illégitimement une parcelle de la souveraineté nationale, on s'accorde aujourd'hui sur leur utilité. Elles constituent un complément désormais indispensable.

Les GIR avaient pour premier objectif de faire travailler les services ensemble ; c'est aujourd'hui le cas et les investigations ont largement gagné à cette coopération. Cependant, la montée en puissance des GIR n'a pas eu lieu, on peut le regretter.

M. Yann Gaillard, vice-président. – Vous êtes mesuré et optimiste. La commission partage-t-elle l'avis de son rapporteur ?

La commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article premier du projet de loi ainsi que du rapport annexé sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013, sous réserve des précisions que le Gouvernement devra apporter sur l'articulation et la compatibilité entre la programmation prévue par ce texte et la mise en œuvre des engagements pris par la France dans le programme de stabilité 2010-2013 transmis au Conseil et à la Commission européenne.