

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 27 a

SÉCURITÉ (GENDARMERIE NATIONALE ET POLICE NATIONALE)

Rapporteur spécial : M. Jean-Vincent PLACÉ

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	9
A. LE CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « SÉCURITÉ »	9
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2013-2015	9
C. DEUX FORCES AU SEIN D'UN MÊME MINISTÈRE	10
D. UNE DOTATION DE 17,4 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP), RÉPARTIE ENTRE LA POLICE NATIONALE (54,4 %) ET LA GENDARMERIE NATIONALE (45,6 %)	11
E. LA DERNIÈRE ANNUITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2)	12
1. <i>La LOPPSI 2 pour le programme « Police nationale »</i>	12
a) La modernisation technologique	13
b) L'amélioration de l'équipement des fonctionnaires	13
c) Les projets immobiliers	14
2. <i>La LOPPSI 2 pour le programme « Gendarmerie nationale »</i>	15
a) Le saut technologique	15
b) Le fonctionnement courant	15
c) Les projets immobiliers	15
F. LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ	16
1. <i>Des indicateurs de performance en voie d'amélioration ?</i>	16
a) Une réflexion en cours sur la maquette	16
b) Des indicateurs et des statistiques biaisés	16
c) Les propositions d'amélioration de la mesure de la performance	17
2. <i>La lutte contre la délinquance : les atteintes aux biens et à l'intégrité physique des personnes reculent</i>	19
3. <i>Le bilan de la lutte contre l'insécurité routière</i>	20
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES ENJEUX BUDGÉTAIRES AU SEIN DE LA MISSION	21
II. LES PRINCIPAUX ENJEUX BUDGÉTAIRES DES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE EN 2013	22
A. LA RUPTURE AVEC LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP) : DES CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS	22
1. <i>Les suppressions d'effectifs entre 2009 et 2012</i>	22
2. <i>Les limites de cette politique</i>	22
3. <i>Les forces de sécurité mieux dotées en emplois en 2013</i>	23

B. L'ORGANISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LE TERRITOIRE.....	24
1. La répartition problématique des effectifs	24
2. L'évaluation nécessaire des « polices d'agglomération »	25
C. LA POLICE DE PROXIMITÉ : REPENSER LE LIEN AVEC LA POPULATION	26
1. Des fluctuations préjudiciables au cours des dernières années	26
2. Une nouvelle stratégie basée sur la création de « zones de sécurité prioritaires » (ZSP).....	27
D. LE TRANSFÈREMENTS DES DÉTENUS : UNE DÉCISION À PRENDRE	30
1. Le principe du transfert à l'administration pénitentiaire	30
2. L'expérimentation depuis 2011	31
3. L'attente des résultats d'un audit	32
4. La nécessaire vigilance sur les conditions de transfèrements et la visioconférence	32
E. LA VIDÉOSURVEILLANCE : UN INVESTISSEMENT À FONDS PERDUS	34
1. Le développement de ce système de surveillance : 133,6 millions d'euros depuis 2007 (hors Paris)	34
2. Le cas particulier de Paris	35
3. La demande d'un moratoire sur ce type d'investissement	36
F. LA LUTTE CONTRE LA CYBERCRIMINALITÉ	37
1. L'articulation de plusieurs composantes opérationnelles	37
2. La formation et les outils des enquêteurs	38
G. LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE.....	38
1. De nouveaux moyens au service de la preuve	38
2. La vigilance dans le recours aux nouvelles technologies	40
H. LA DÉFENSE ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	42
1. Par une politique d'achats éco-responsables	42
2. Par le développement d'une véritable police de l'environnement	43
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE ».....	45
III. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »	46
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »	46
B. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	47
C. LE REcul DE 1,4 % DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT À PÉRIMÈTRE CONSTANT.....	49
D. LA POURSUITE DU « STOP AND GO » DANS LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT	50
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	53
IV. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	54
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »	54
B. LES CRÉATIONS D'EMPLOIS.....	55

C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT « SANCTUARISÉES ».....	56
D. L'INVESTISSEMENT TRÈS CONTRAINT	58
1. Une enveloppe totale de 253,9 millions d'euros, quasi stable par rapport à 2012	58
2. Les principaux programmes en 2013	59
E. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES : UN SURCÔÛT PRÉVISIONNEL DE 10,7 MILLIONS D'EUROS POUR LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) EN 2012	60
CONCLUSION	63
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	65
EXAMEN EN COMMISSION	67

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- L'année 2013 marque **une évolution de l'architecture de la mission « Sécurité »** puisqu'elle s'enrichit d'un nouveau programme : le programme 207 « Sécurité et éducation routières ». Les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » continuent toutefois de représenter **99,3 %** des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP).

- La trajectoire budgétaire de la mission **respecte le plafond** fixé par l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques.

- Dans sa dimension « police et gendarmerie », la mission « Sécurité » est dotée de 17,418 milliards d'euros en AE (+ 1,6 %) et de **17,63 milliards d'euros de CP**, soit une augmentation de 2,2 %.

- Le programme « **Police nationale** » comporte 54,4 % de ces CP et 59,4 % des emplois mobilisés par les forces de police et de gendarmerie. Le programme « **Gendarmerie nationale** » représente respectivement 45,6 % et 40,6 % de ces deux agrégats.

- L'année 2013 correspond à la **dernière annuité** de la mise en œuvre de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

- En 2012, la délinquance constatée en matière d'**atteintes aux biens** aura reculé de 2 % en zone police comme en zone gendarmerie (prévisions actualisées pour 2012). Les **atteintes volontaires à l'intégrité physique** des personnes diminuent de 0,5 % en zone police et de 1 % en zone gendarmerie (prévisions actualisées pour 2012).

- Le **nombre de tués sur les routes** est également en baisse : - 2 % en zone police et - 7 % en zone gendarmerie (prévisions actualisées pour 2012).

- Il convient de se féliciter d'une évolution du projet annuel de performances (PAP) vers une **approche plus qualitative de la performance**.

Au 10 octobre 2012, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 98,5 % des réponses portant sur la mission « Sécurité » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. LE CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « SÉCURITÉ »

Depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances (LOLF), la mission « Sécurité » comprenait deux programmes : le programme 176 « Police nationale » et le programme 152 « Gendarmerie nationale ».

Le projet de loi de finances pour 2013 marque une étape importante dans l'architecture de la mission puisqu'elle s'enrichit d'un nouveau programme : le programme 207 « Sécurité et éducation routières ». Celui-ci était auparavant situé au sein de la mission « Ecologie, aménagement et développement durables » sous le libellé « Sécurité et circulation routières ».

Les crédits de la mission « Sécurité » se répartissent donc désormais comme suit.

Les crédits de la mission par programme

(en millions euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
176 Police nationale	9 266,5	9 566,6	27,0	9 201,0	9 476,1	27,0
152 Gendarmerie nationale	7 886,2	7 851,7	108,6	7 846,7	7 941,0	108,6
207 Sécurité et éducation routières	54,6	129,7		54,6	129,7	
Total pour la mission	17 207,3	17 548,0	135,6	17 102,3	17 546,8	135,6

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2013-2015

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à 11,61 milliards d'euros en 2013, 11,78 milliards d'euros en 2014 et 11,96 milliards d'euros en 2015.

Pour 2013, les crédits demandés pour la mission sont de 17,547 milliards d'euros, dont 5,94 milliards au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions »¹. **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est respecté.**

¹ Le montant total de la somme affectée au CAS « Pensions » se décompose de la manière suivante : 2,837 milliards d'euros au titre du programme « Police nationale », 3,078 milliards d'euros pour le programme « Gendarmerie nationale » et 25 millions d'euros sur le programme « Sécurité et éducation routières ».

La programmation triennale fait apparaître une augmentation continue des crédits hors CAS « Pensions » : + 1,5 % en 2014 et à nouveau en 2015.

Cette évolution à la hausse pour les trois années à venir marque bien la priorité accordée au secteur de la sécurité, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

Dans la suite de ce rapport, votre rapporteur spécial s'intéressera exclusivement aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »¹. Ces deux programmes représentent **99,3 % des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) de la mission.**

C. DEUX FORCES AU SEIN D'UN MÊME MINISTÈRE

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

Une première étape a été franchie le 1^{er} janvier 2009 par le rattachement du budget de la gendarmerie nationale au budget du ministère au sein de la présente mission².

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

En outre, cette loi réaffirme la nature militaire de la gendarmerie nationale et son ancrage au sein des forces armées, avec les valeurs propres à cette institution. **Le dualisme entre les deux forces de sécurité relevant de**

¹ Pour le programme « Sécurité et éducation routières », votre rapporteur spécial renvoie au rapport spécial de notre collègue Vincent Delahaye.

² Concrètement, la préparation du budget de la gendarmerie s'effectue désormais au ministère de l'intérieur. De même, le recrutement des personnels civils est, depuis cette date, assuré par le ministère.

³ Le ministre de la défense conserve certaines attributions, notamment celles qui s'attachent au statut et aux missions militaires (en particulier extérieures) de la gendarmerie. Il continue d'assurer certains soutiens, comme la solde, le service social ou le maintien en condition de certains équipements.

l'Etat (la police et la gendarmerie nationales) est donc maintenu, chacune conservant son identité et son statut¹.

Depuis sa mise en œuvre, le rapprochement des deux forces de sécurité a notamment permis d'avancer sur la voie de la **mutualisation des achats**. Dans le domaine de la logistique par exemple, cinquante-trois contrats mutualisés étaient en cours de validité au 1^{er} août 2012. Trois nouveaux accords-cadres communs sont en cours de passation Ils concernent les masques à gaz, les cinémomètres laser et les munitions para-marquantes.

D. UNE DOTATION DE 17,4 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP), RÉPARTIE ENTRE LA POLICE NATIONALE (54,4 %) ET LA GENDARMERIE NATIONALE (45,6 %)

Dans sa dimension « police et gendarmerie », la mission « Sécurité » est dotée de 17,418 milliards d'euros en AE (+ 1,6 % par rapport à 2012) et de **17,063 milliards d'euros de CP** (hors fonds de concours), soit une augmentation de **2,2 %** par rapport à l'exercice précédent.

Avec **9,476 milliards d'euros** de CP (hors fonds de concours), le **programme « Police nationale »** comporte **54,4 %** des moyens financiers consacrés aux forces de sécurité intérieure. Son plafond d'emploi est fixé pour 2012 à **142 317 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit **59,4 %** des emplois mobilisés par la police et de la gendarmerie².

Pour sa part, le **programme « Gendarmerie nationale »** est doté (hors fonds de concours) de **7,941 milliards d'euros de crédits de paiement (soit 45,6 % des crédits consacrés aux forces de sécurité intérieure)** et de **97 093 ETPT**, soit **40,6 %** des ETPT de la mission dans sa dimension « police et gendarmerie ».

Les dépenses en personnel constituent l'essentiel des moyens de la mission dédiés à la police et à la gendarmerie, soit 15,348 milliards d'euros (**88,1 % des crédits**). Elles représentent 90,6 % du programme « Police nationale » et 85,1 % du programme « Gendarmerie nationale ».

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

¹ La loi prévoit, tous les deux ans, un rapport évaluant les modalités concrètes du rattachement et les éléments relatifs à l'obtention d'une parité globale entre les personnels de la police et de la gendarmerie nationales.

² Le total des emplois de la police et de la gendarmerie s'élève à 239 410 ETPT.

Les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2013 (3)	Total 2012 (2) + (3)
	Ouverts en LFI 2012 (1)	Demandés pour 2013 (2)	Variation 2013/2012 (2) / (1)		
176 Police nationale	9 201,0	9 476,1	3,0%	27,0	9 503,1
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>8 245,1</i>	<i>8 586,2</i>	<i>4,1%</i>	<i>0,0</i>	<i>8 586,2</i>
152 Gendarmerie nationale	7 846,7	7 941,0	1,2%	108,6	8 049,6
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6 651,4</i>	<i>6 761,9</i>	<i>1,7%</i>	<i>73,7</i>	<i>6 835,6</i>
Mission « Sécurité » (hors programme « Sécurité et éducation routières »)	17 047,7	17 417,1	2,2%	135,6	17 552,7
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>14 896,5</i>	<i>15 348,1</i>	<i>3,0%</i>	<i>73,7</i>	<i>15 421,8</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

E. LA DERNIÈRE ANNUITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2)

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

L'année 2013 sera d'ailleurs **la dernière annuité** de mise en œuvre de cette loi.

Du point de vue budgétaire, la LOPPSI 2 impacte la police et de la gendarmerie avec **deux objectifs principaux** :

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

- **financer les projets de mutualisation favorisés par le rapprochement entre la police et la gendarmerie.**

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

Pour la police, les crédits dédiés à l'application de la LOPPSI 2 s'élèvent en 2013 à 164,6 millions d'euros en AE (contre 134,1 millions d'euros en 2012) et à **113,6 millions d'euros** en CP (contre 99,6 millions d'euros en 2012).

a) La modernisation technologique

La modernisation technologique se voit consacrer, au titre de la LOPPSI 2 en 2013, 78,2 millions d'euros en AE et **71,5 millions d'euros** en CP, affectés à la poursuite, à l'entretien ou à la maintenance des projets suivants :

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

- le développement de la vidéosurveillance (*cf. infra*) ;

- **l'affirmation d'une police scientifique et technique** qui passe, d'une part, par un effort particulier pour assurer la maintenance du fichier national automatisé des empreintes digitales (FNAED) et du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), et, d'autre part, par le renforcement des moyens de recueil des traces sur les scènes de crime ;

- l'amélioration des systèmes d'investigation que sont le fichier des antécédents judiciaires, le fichier des objets et des véhicules volés, le fichier des personnes recherchées, ainsi que les plateformes de traitement des données d'interception, de traitement des données illicite sur internet et de lutte contre les escroqueries ;

- la dématérialisation et l'optimisation des ressources de la police en tirant profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il s'agit là en particulier de trois projets majeurs : la nouvelle main-courante informatisée, la généralisation du dispositif de pré-plainte en ligne et la mise en place d'un système de déclaration sur internet pour les opérations « tranquillité vacances ».

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

b) L'amélioration de l'équipement des fonctionnaires

L'amélioration de l'équipement des fonctionnaires pourra compter, en 2013, sur **21,9 millions d'euros** en AE et en CP.

Un montant de 15,8 millions d'euros sera consacré au renouvellement d'une partie du parc de **véhicules légers**. Ainsi, 716 véhicules pourront être renouvelés.

Parallèlement, 6,1 millions d'euros seront utilisés pour le renouvellement d'une partie du **parc automobile lourd**, soit 135 fourgons de reconnaissance pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS). Ces matériels, acquis pour la plupart sur les crédits de la loi n° 2002-1094 du

29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI 1), feront ainsi l'objet d'un remplacement.

c) Les projets immobiliers

Les projets immobiliers de la LOPPSI 2 reposent sur 64,6 millions d'euros en AE et **20,2 millions d'euros** en CP.

Cette ouverture de crédits doit permettre :

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

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

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

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

- la réorganisation des filières « logistiques » de la police, notamment au travers des travaux sur les sites du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Lille Five ;

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

Prenant acte de cet effort financier, **votre rapporteur spécial souligne toutefois la nécessité de l'entretien, du maintien en l'état et également de la modernisation du parc immobilier de la police¹. Les commissariats souffrent en effet trop souvent d'un état de vétusté avancé ainsi que de l'exiguïté de leurs locaux. Ce dernier point pose d'ailleurs problème dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue².**

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le directeur général de la police nationale, Claude Balland, a mentionné l'« immobilier » comme **l'un des « gros retards » du programme** dont il est responsable. Il a précisé qu'une fois déduction faite des projets déjà lancés, le montant des AE restantes sur la période allant de 2013 à 2015 ne se monte qu'à 63,2 millions d'euros. **Pour 2013**, l'enveloppe disponible pour les opérations nouvelles est de 13,9 millions d'euros et ne permet d'envisager que l'équivalent d'**un seul nouveau commissariat**.

S'agissant de l'état des commissariats, **votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'en faire un sujet de préoccupation essentiel, dans**

¹ Audition du 6 novembre 2012.

² En vigueur depuis le 1^{er} juin 2011, cette réforme prévoit notamment la présence de l'avocat dès la première heure de détention.

la mesure où cette question conditionne grandement non seulement les conditions de travail des personnels mais aussi la qualité de l'accueil des usagers et des victimes. Ce thème fait d'ailleurs l'objet de considérations récurrentes dans les rapports annuels du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue.

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

Au titre de la LOPPSI 2, le programme « Gendarmerie nationale » disposera en 2013 de 52,4 millions d'euros en AE (contre 134,1 millions d'euros en 2012) et de **81,4 millions d'euros en CP** (contre 99,6 millions d'euros en 2012).

a) Le saut technologique

Le saut technologique sera financé à hauteur de 2,4 millions d'euros en AE et de **2,5 millions d'euros** en CP.

Ces crédits seront consacré à la sécurité des militaires *via* l'acquisition de nouvelles tenues motocyclistes et de maintien de l'ordre.

b) Le fonctionnement courant

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

Cette enveloppe vise, notamment, à couvrir des loyers, des dépenses de fluides et d'entretien courant de l'immobilier, des équipements individuels, le carburant et l'entretien de certains matériels de transport, le fonctionnement de systèmes d'information, et du fonctionnement courant des unités liées à l'homme (alimentation, formation, documentation, communication, fournitures de bureau, changements de résidence, transports, déplacements, soutien du service).

c) Les projets immobiliers

Cette enveloppe comprend **28,9 millions d'euros** en CP (contre 34,5 millions d'euros en 2012).

Elle sera utilisée pour **couvrir des engagements antérieurs à 2013** dans le cadre de la construction de la nouvelle caserne du groupement de gendarmerie départementale du Val d'Oise et du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale sur le site de Pontoise (Val d'Oise).

Comme dans le cas de la police, votre rapporteur spécial prend acte de cet effort financier. Il souligne toutefois les retards pris dans la rénovation des gendarmeries et dans la construction de nouveaux bâtiments. Il reviendra plus en détail sur cet enjeu du programme « Gendarmerie nationale » *infra* (cf. Partie IV).

F. LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

1. Des indicateurs de performance en voie d'amélioration ?

Alors que le volet « performance » du programme « Gendarmerie nationale » comportait 21 indicateurs jusqu'en 2012, Le projet annuel de performances (PAP) comprend désormais **5 objectifs et 17 indicateurs** pour la police, **7 objectifs et 20 indicateurs** pour la gendarmerie. Pour 2013, l'indicateur portant sur l'évolution du nombre d'infractions révélées par l'action des services a en effet été supprimé.

a) Une réflexion en cours sur la maquette

Une réflexion est actuellement en cours sur les objectifs et les indicateurs de performance de la mission « Sécurité » et elle devrait aboutir à une **révision de la maquette** de performance actuelle.

Le ministre de l'intérieur, Manuel Valls, a ainsi annoncé la constitution d'un groupe de travail autour de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)¹ et de personnalités qualifiées afin de définir de nouveaux indicateurs.

Les conclusions du groupe de travail sont attendues pour la fin de l'année 2012. Les premières mesures devraient donc intervenir **dès 2013**.

D'ores et déjà, la maquette pour 2013 intègre quelques évolutions. En effet, un nouvel indicateur (indicateur 1.6), de qualité de service rendu aux usagers, relatif au délai moyen d'intervention de nuit est mis en place conjointement pour la police et de la gendarmerie nationales.

En outre, pour la grande majorité des indicateurs, **des tendances, à la hausse ou à la baisse, se sont substituées aux valeurs cibles chiffrées**, laissant place ainsi à **une logique de qualité** et d'exigence de sécurité.

Notre rapporteur spécial se félicite de cette avancée qui correspond à une rupture salutaire avec la « politique du chiffre » à marche forcée, conduite depuis plusieurs années au sein du ministère de l'intérieur. Il estime toutefois que ce progrès en appelle d'autres.

b) Des indicateurs et des statistiques biaisés

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

¹ Dans son bulletin d'août 2012, l'ONDRP rappelait que « confondre la délinquance enregistrée avec la délinquance commise (...) est une erreur ». Le taux de plaintes varie en effet de moins de 10 % pour les actes de vandalisme ou les violences sexuelles, à près de 100 % pour les vols de voiture. L'ONDRP souligne aussi l'existence de mois « atypiques ». Lorsqu'un mois s'achève par un week-end ou un jour férié, la collecte se termine le dernier jour ouvrable. Cela donne des mois à 27 ou 28 jours qui jettent un doute sur la fiabilité des comptes.

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

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

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

Enfin, l'intérêt pour le contribuable de connaître le « **taux d'engagement des effectifs sur le terrain** » (**indicateur 1.5**) paraît relativement intéressant, mais là encore ce ratio est biaisé. En effet, ainsi que l'indique le PAP, « *le système d'information ne permet pas de distinguer le type des emplois* », « *tous les personnels sont pris en compte* » (administratifs, scientifiques, techniques) et la part du travail administratif que doit effectuer un policier n'apparaît pas du tout.

Les indicateurs gagneraient donc à être revus, afin de **s'aligner sur la volonté d'une démarche plus qualitative** dans l'appréciation des résultats des forces de police et de gendarmerie qu'appelle le ministre de ses vœux.

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

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

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

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

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

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

S'agissant de l'utilisation des **fichiers de police judiciaire**, la performance pourrait être mesurée par le « taux d'exactitude » des fiches du système de traitement des infractions constatées (STIC) et du système judiciaire de documentation et d'exploitation (JUDEX). La Commission nationale informatique et libertés (CNIL) procède d'ores et déjà à cette mesure à partir des vérifications qu'elle effectue chaque année.

Alors que la **cybercriminalité** revêt une importance croissante, aucun indicateur ne permet de mesurer les actions engagées. Les résultats de la lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité sur internet pourraient utilement être portés à l'appréciation du Parlement.

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

La politique du ministère en faveur d'un Etat exemplaire en matière de protection de l'environnement et de **développement durable** pourrait également trouver une traduction concrète dans le PAP de la police et de la gendarmerie. Un indicateur évaluant la prise en compte de la démarche environnementale dans la politique d'achats courants, la gestion énergétique des bâtiments et le renouvellement du parc de véhicules serait ainsi le bienvenu.

En contrepartie de ces créations, **certaines suppressions** paraissent possible sans dommage pour la lecture du tableau de la performance des deux forces de sécurité. C'est le cas de l'indicateur 1.4 « *Indice d'évolution de l'efficacité de la surveillance générale sur les atteintes aux biens* », qui n'apporte aucun élément d'information pertinent, ou de l'indicateur 1.5 relatif au « *taux d'engagement des effectifs sur le terrain* » pour les raisons exposées *supra*. La suppression de ces indicateurs, tels qu'ils sont présentés, semble s'imposer ou, à tout le moins, ces statistiques appellent-elles une modification dans la méthodologie de leur calcul.

De même, en matière de renforcement de l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière (objectif 3), **les indicateurs 3.2 « Indice d'efficacité du dépistage d'alcoolémie sur les accidents corporels dus à l'alcool » et 3.3 « Indice d'efficacité du dépistage des stupéfiants sur les accidents mortels impliquant l'usage de stupéfiants »** ne permettent pas d'observer l'impact réel de la politique menée. En outre, les chiffres présentés en prévision pour 2012 et en cible pour 2013 (soit un indice « supérieur à un ») se prêtent très mal à l'analyse. Au total, ces indicateurs pourraient sans préjudice être également retirés du PAP pour l'avenir.

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

Au total, votre rapporteur spécial se félicite du choix du Gouvernement pour une approche plus qualitative dans la mesure de l'action des forces de sécurité. Dès lors que l'action sur le terrain est indissociable de la prévention, celle-ci doit également être bien prise en compte dans l'évaluation de la performance. Car l'un des objectifs de la police et de la gendarmerie est de renouer le lien avec la population et travailler dans un climat de confiance et de respect avec elle.

2. La lutte contre la délinquance : les atteintes aux biens et à l'intégrité physique des personnes reculent

La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est **le premier objectif de la mission des forces de police et de gendarmerie.** La performance en l'espèce est mesurée par l'évolution du nombre de crimes et délits constatés, tant en zone police qu'en zone gendarmerie.

En 2012, la délinquance constatée en matière d'atteintes aux biens aura reculé de 2 % en zone police comme en zone gendarmerie (prévision actualisée pour 2012). Au total, le nombre de crimes et délits constatés devrait passer de 2 146 479 en 2011 à 2 103 549 en 2012 (prévision actualisée), **soit une baisse de 42 930 faits constatés.**

Dans le domaine des **atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes**, la délinquance constatée diminue de 0,5 % en zone police et de 1 % en zone gendarmerie (prévisions actualisées). Au total, le nombre de crimes et délits constatés est passé de 468 012 à 465 188 (prévision actualisée), **soit une baisse de 2 824 faits constatés.**

L'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières, aussi bien en zone de police qu'en zone gendarmerie (indicateur 1.3), est satisfaisante : la prévision actualisée pour 2012 (- 1,5 %) est en effet conforme à la prévision initiale.

Parallèlement, **le taux d'élucidation** a connu une évolution différenciée selon les zones. En zone police, il atteint 15 % (prévision actualisée) pour les atteintes aux biens (contre 14,21 % en 2011), 58 % (prévision actualisée) pour les atteintes à l'intégrité physique des personnes (contre 53,92 % en 2011) et 47 % (prévision actualisée) pour les escroqueries et les infractions économiques et financières (contre 45,35 % en 2011). En revanche, en zone gendarmerie, les résultats sont les suivants : 17 % (prévision actualisée) pour les atteintes aux biens (contre 17,13 % en 2011), 80 % (prévision actualisée) pour les atteintes à l'intégrité physique des personnes (contre 84,74 % en 2011) et 68,5 % (prévision actualisée) pour les

escroqueries et les infractions économiques et financières (contre 72,63 % en 2011).

Menée au cours des dernières années, la politique du chiffre et de l'interpellation a trouvé ses limites, comme en attestent les statistiques en matière de stupéfiants. Alors qu'en 2005 on dénombrait 106 773 usages de stupéfiants et 6 057 interpellations pour fait de trafic, on en relève respectivement 156 625 et 5 721 entre les mois d'octobre 2011 et de septembre 2012 (c'est-à-dire sur les douze derniers mois écoulés), soit une hausse de 46,7 % et une baisse de 5,5 %¹.

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

L'exercice 2012 enregistre des résultats satisfaisants en matière de sécurité routière. En **zone police**, le nombre d'accidents a reculé de 4 % en prévision actualisée (48 912 accidents), tandis que le nombre de tués a fléchi de 2 % en prévision actualisée (1 106 tués).

En **zone gendarmerie**, le nombre d'accidents a lui aussi baissé : - 4 % en prévision actualisée (pour un nombre total de 16 452 accidents). Les accidents y sont également moins mortels qu'en 2011, avec un nombre de tués passant de 3 070 en 2011 à 2 855 en prévision actualisée (- 7 %).

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

¹ ONDRP, bulletins mensuel de janvier 2006 et d'octobre 2012.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES ENJEUX BUDGÉTAIRES AU SEIN DE LA MISSION

- Pour la police et la gendarmerie, l'année 2013 se caractérise par **une rupture avec la politique dite de « révision générale des politiques publiques » (RGPP) menée de 2009 à 2012**. Au cours de cette période, les deux programmes ont perdu au total 9 269 emplois équivalent temps plein (ETP). Principalement fondée sur un objectif de suppressions d'effectifs, la RGPP a montré ses limites au sein de la mission « Sécurité » : dégradation qualitative des emplois, précarisation et recul de l'Etat sur l'une de ses fonctions régaliennes par excellence.

- En 2013, les forces de sécurité seront mieux dotées en emplois. La présente mission enregistre ainsi la création nette de **480 ETP**, la police bénéficiant de **288 ETP** supplémentaires et la gendarmerie de **192 ETP**.

- Au regard de cet effort conséquent, votre rapporteur spécial souligne toutefois que, si ces créations d'emplois constituent un signal positif, **leurs affectations répondent aux besoins et aux priorités**.

- **Une évaluation des polices d'agglomération** apparaît nécessaire, dès lors qu'elles tendent à se développer sur un nombre croissant de bassins de délinquance.

- **En septembre 2012, quinze « zones de sécurité prioritaires » (ZSP) ont été créées**. Elles couvrent aussi bien des zones urbaines que périurbaines ou rurales. Au total, selon le ministère de l'intérieur, une cinquantaine devrait voir le jour. Leur succès dépendra, pour une part, du bon dimensionnement des effectifs qui y seront affectés.

- L'expérimentation du transfert des **transfèrements de détenus** à l'administration pénitentiaire en 2011 et 2012 a mis en lumière des difficultés et des retards. Une décision sur la poursuite de ce processus est attendue en 2013.

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

- Pour le ministère de l'intérieur, la défense et la protection de l'environnement passent par un double objectif. D'une part, **une politique d'achats toujours plus éco-responsables** doit être impulsée au sein de la police et de la gendarmerie. D'autre part, **la lutte contre la délinquance environnementale** doit être valorisée et pouvoir s'appuyer sur des moyens et des compétences à la hauteur des enjeux de ce type d'affaire.

II. LES PRINCIPAUX ENJEUX BUDGÉTAIRES DES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE EN 2013

A. LA RUPTURE AVEC LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP) : DES CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS

1. Les suppressions d'effectifs entre 2009 et 2012

La police et la gendarmerie ont subi au cours des dernières années de **très importantes suppressions d'emplois dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Le tableau ci-dessous rend compte du bilan de cette politique en matière d'effectifs sur la période allant de 2009 à 2012.

Les mandats « RGPP » en matière de suppressions d'effectifs

(en ETP)

	2009	2010	2011	2012	Total
Programme « Police nationale »	1 432	1 329	833	1 608	5 202
Programme « Gendarmerie nationale »	771	1 303	960	1 033	4 067
Total	2 203	2 632	1 793	2 641	9 269

Source : ministère de l'intérieur

Ainsi, au total, la police et la gendarmerie ont perdu **9 269 ETP** entre 2009 et 2012. L'effort a été supporté à 56,1 % par la police (- 5 202 ETP) et à 43,9 % par la gendarmerie (- 4 067 ETP).

Pendant la même période, l'évolution réelle des effectifs policiers, au titre des schémas d'emplois exécutés, s'est traduite par une diminution de **- 3 004 ETP**, notamment en raison de recrutements exceptionnels en 2010 et en 2011 : 1 500 adjoints de sécurité (ADS) en 2010 et 1 000 à nouveau en 2011.

2. Les limites de cette politique

La RGPP s'est donc principalement résumée à une politique de réduction et de rationalisation de l'emploi public, *via* notamment la réalisation de gains de productivité grâce aux nouvelles technologies. **Cette politique a montré ses limites au sein de la mission « Sécurité ».**

Tout d'abord, **votre rapporteur spécial souligne la « dégradation qualitative » des emplois induite par la logique de recrutement d'ADS en**

nombre. En effet, une substitution de fait a eu lieu entre des « policiers-fonctionnaires », avec un statut stable relevant de la fonction publique, et des agents contractuels, au statut beaucoup plus précaire. Il faut dans cette perspective rappeler que les ADS sont des agents recrutés par contrat, pour une période de trois ans, renouvelable une fois, et rémunéré au SMIC. Le résultat de la politique menée conduit donc à une précarisation des agents et à une perte, pour ceux-ci, des avantages liés au statut de la fonction publique.

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

Les heures supplémentaires effectuées posent d'ailleurs la question de leur paiement et/ou de leur accumulation permettant à terme de partir plus tôt en retraite pour les fonctionnaires concernés. Tant Claude Balland que les représentants syndicaux auditionnés par votre rapporteur spécial ont insisté sur ce point, en mettant en évidence les problèmes de management et de gestion des effectifs sur le terrain qui y sont liés¹.

Le recours croissant au cours des dernières années aux réservistes, tant dans la police que dans la gendarmerie, témoigne d'un déficit en emplois et de la difficulté désormais bien réelle d'assurer une présence effective des forces de sécurité partout sur le territoire.

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

3. Les forces de sécurité mieux dotées en emplois en 2013

En 2011², votre rapporteur spécial avait fait part à votre commission de son inquiétude quant aux conséquences de la RGPP sur la mission « Sécurité ». Il avait indiqué qu'« *un seuil a été atteint, au-delà duquel l'efficacité de la politique de lutte contre l'insécurité n'est plus garantie* ». Il avait en outre souligné que « *le risque consiste désormais en une « privatisation rampante » de la sécurité, faute d'un Etat ayant les moyens de répondre par lui-même aux attentes légitimes de nos concitoyens* ».

C'est pourquoi votre rapporteur spécial se félicite que le projet de loi de finances pour 2013 soit l'occasion de rompre avec la RGPP et son corollaire de suppressions d'emplois.

¹ Audition de l'Union SGP-Unité police, d'Alliance Police nationale et de l'UNSA Police, le 25 octobre 2012.

² Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012), tome III – annexe 26 : « Sécurité ».

En 2013, les forces de sécurité seront en effet mieux dotées en emplois. La mission « Sécurité » enregistre la création nette de **480 ETP**, la police bénéficiant de **288 ETP** supplémentaires et la gendarmerie de **192 ETP**.

Votre rapporteur spécial reviendra sur ces créations dans les parties plus particulièrement consacrées à la police (Partie III) et à la gendarmerie (Partie IV). Il veut toutefois à ce stade, et d'ores et déjà, insister sur cet **effort conséquent**.

Au regard de cet effort conséquent, votre rapporteur spécial souligne toutefois que, si ces créations d'emplois constituent un signal positif, une attention particulière doit être portée sur leurs affectations. L'arrivée de nouveaux effectifs doit correspondre à une présence accrue des forces de l'ordre sur le terrain. Elle doit aussi s'inscrire dans une politique qui accorde au contraire une importance renouvelée à la prévention. Votre rapporteur se félicite, à cet égard, du déploiement des « zones de sécurité prioritaires » (ZSP), qui semble aller dans ce sens.

B. L'ORGANISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LE TERRITOIRE

1. La répartition problématique des effectifs

Au cours des dernières années et dans le cadre de la RGPP, un **processus de redéploiement police-gendarmerie** a progressivement été mis en œuvre. Cette évolution territoriale prévoyait un transfert de 17 circonscriptions de sécurité publique vers la gendarmerie et un transfert de 29 communes situées en zone gendarmerie vers la police.

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

Dans le prolongement des observations de la Cour des comptes, **votre rapporteur spécial attire l'attention sur les critères de répartition des effectifs sur le territoire**, non seulement entre les policiers et les gendarmes mais aussi concernant la concentration de ces deux forces dans leurs zones de compétence respectives. Il estime que ces critères doivent plus clairement apparaître que ce n'est le cas actuellement. Les clefs de répartition

¹ Rapport thématique de juillet 2011.

doivent évidemment se fonder sur la prise en compte des taux de délinquance sur les différents territoires, mais aussi faire l'objet d'une prise de décision concertée au niveau le plus adapté, **c'est-à-dire le niveau déconcentré.**

Enfin, **votre rapporteur spécial estime nécessaire de recentrer l'activité des policiers et des gendarmes sur leur cœur de métier et en faveur d'une présence encore accrue sur le terrain.** Des marges de progression existent encore : 10 767 ETPT n'exercent pas directement de fonctions de sécurité dans la gendarmerie¹, tandis que 2 017 effectifs policiers (soit un peu plus de 3 % du total) de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) ne sont pas non plus employés sur ce type de mission².

2. L'évaluation nécessaire des « polices d'agglomération »

Le redéploiement police-gendarmerie s'accompagne en outre d'une nouvelle organisation territoriale autour de « **polices d'agglomération** », centrées sur des « bassins de criminalité ».

Par son intervention à un niveau pertinent (l'agglomération), la police d'agglomération est censée être en mesure de permettre une **meilleure adaptation** du dispositif de sécurité (sécurisation, ordre public et collecte du renseignement) aux réalités du terrain, tout en dégagant des **économies d'échelle** sur les moyens mis en œuvre. Les frontières administratives, qui faisaient jusqu'alors barrière aux objectifs opérationnels de la police, sont supprimées.

Entrée en application le 14 septembre 2009 à **Paris** et dans les trois départements limitrophes de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne)³, la police d'agglomération a été étendue en 2011 sur les plaques urbaines de **Lyon, Lille, Marseille et Bordeaux**⁴.

En 2011 et donc après déjà plus de deux ans de mise en œuvre de cette nouvelle organisation territoriale au sein de l'agglomération parisienne,

¹ Ces effectifs sont dédiés à des fonctions supports ou à des missions de formation. Ils concernent aussi plus de 5 000 élèves tous corps confondus.

² Ces effectifs sont dédiés à des fonctions supports ou à des missions de formation. Ils sont mentionnés à titre indicatif afin de donner un ordre de grandeur et d'autres directions et services de la police nationale présentent des statistiques comparables dans ce domaine.

³ Avec 46 000 hommes et femmes (dont 30 000 policiers) pour 6,4 millions d'habitants, la police d'agglomération couvre les deux tiers de la population d'Ile-de-France et de la délinquance régionale.

⁴ Ainsi, les communes de Feyzin, Chassieu, Ecully et Rillieux-la-Pape ont-elles été rattachées à la circonscription de sécurité publique de Lyon. De même, dans le département du Nord (où la circonscription de Lille-agglomération existe depuis février 2009), la mise en place de la police d'agglomération s'est traduite en janvier 2011 par l'intégration de la circonscription de sécurité publique de Bailleul à celle de Lille-agglomération, par la création de quatre circonscriptions de sécurité publique d'agglomération (Dunkerque agglomération, Maubeuge agglomération, Valenciennes agglomération et Douai agglomération) et par le transfert (en avril 2011) de la circonscription de sécurité publique de Fourmies en zone de gendarmerie nationale. Parallèlement, la commune de Marck a été transférée sous le régime de la police.

votre rapporteur spécial avait estimé souhaitable « le lancement d'un audit en vue d'évaluer précisément l'efficacité de ces nouveaux dispositifs, leurs retombées en termes d'économies et leur retour en « sécurité intérieure » »¹.

Dans ses réponses au questionnaire parlementaire de votre rapporteur spécial, **le ministère indique cette année que** « de nouvelles évolutions de compétence territoriale sont aujourd'hui nécessaires, dans une logique de prise en compte de l'urbanisation croissante et d'approfondissement du concept de police d'agglomération. Elles n'interviendront qu'après une concertation approfondie avec les élus, comme avec les personnels, et à condition qu'elles accroissent l'efficacité de chacune des deux forces. Afin que les prochaines opérations soient prochainement lancées, **le ministre de l'intérieur a demandé** aux directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale de lui faire rapidement des propositions ».

Votre rapporteur spécial se félicite donc de la constitution d'un groupe de travail entre la police et la gendarmerie nationales en vue d'approfondir la réflexion relative à l'extension de ce dispositif de « police d'agglomération » à de nouveaux départements. **Il suivra avec attention les conclusions qui sortiront de ce travail.**

C. LA POLICE DE PROXIMITÉ : REPENSER LE LIEN AVEC LA POPULATION

1. Des fluctuations préjudiciables au cours des dernières années

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

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

Toutefois, à partir des conclusions d'un audit commun de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale des services (IGS)², il a été décidé, en septembre 2010, de faire évoluer les UTeQ en **Brigades Spécialisées de Terrain (BST)**. Cette décision constituait d'ailleurs un spectaculaire revirement au regard de l'annonce faite par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, alors Brice Hortefeux, peu de temps avant³ de créer vingt-six nouvelles UTeQ.

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012), tome III – annexe 26 : « Sécurité ».

² Rapport de janvier 2010.

³ Annonce du 24 juin 2010.

La police nationale compte désormais quarante-trois BST. Ces brigades sont déployées dans des zones sensibles au périmètre circonscrit (pouvant comporter un ou plusieurs quartiers au sein d'une agglomération), mais évolutif en fonction de la délinquance. Elles ont des **missions ciblées de prévention, de dissuasion et de répression**, avec pour objectifs de lutter contre la délinquance et les violences urbaines, de rechercher le renseignement opérationnel, tout en développant le lien de confiance avec la population.

Les BST s'intègrent dans le dispositif des **patrouilleurs de la police nationale** (dont elles remplissent les missions sur leurs secteurs de compétence), expérimenté au printemps 2011 et généralisé en juillet 2011. Le but consiste à accroître la présence des forces de l'ordre en tenue d'uniforme sur le terrain, dans le cadre d'un schéma rénové de couverture des circonscriptions de sécurité publique établi en fonction des spécificités locales. Les patrouilleurs exercent leurs missions sur un périmètre défini et signalé en raison de sa sensibilité et des difficultés recensées. La mission du patrouilleur est une mission de police générale, avec des objectifs traditionnels de prévention, de dissuasion et de répression.

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

2. Une nouvelle stratégie basée sur la création de « zones de sécurité prioritaires » (ZSP)

A la suite de son installation, le nouveau Gouvernement a cherché à ouvrir un nouveau chapitre dans le domaine des relations entre la police et la gendarmerie, d'une part, et la population, d'autre part. Cette volonté s'est traduite par **la création de quinze « zones de sécurité prioritaires » (ZSP) dès septembre 2012.**

Les premières créations de « zones de sécurité prioritaires » (ZSP)

Parmi les **quinze ZSP initialement créées**, six sont situées en secteur de sécurité publique (police), trois relèvent de la préfecture de police de Paris, quatre sont en zone gendarmerie et deux zones sont mixtes entre la police et la gendarmerie.

Leur liste est la suivante :

- Paris : quartier Château-Rouge, dans le XVIII^e arrondissement (zone police) ;
- Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis) : cités Cordon, du 8-Mai-1945, Soubise, Dhalenne, Charles-Schmidt, Paul-Vaillant, 32 rue Émile Zola (zone police) ;
- Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) : quartiers du centre-ville et de la basilique (zone police) ;
- Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville (Yvelines) : quartiers du Val-Fourré et des Merisiers (zone police) ;
- Corbeil-Essonnes (Essonne) : quartier des Tarterêts (zone police) ;
- Communes de Méru et Chambly (Oise) (zone gendarmerie) ;
- Amiens : quartier nord (zone police) ;
- Lille : quartier Moulins (zone police) ;
- Communes de Fameck et Uckange (Moselle) (zone gendarmerie) ;
- Strasbourg : quartier Neuhof (zone police) ;
- Lyon : quartier de la Duchère, dans le IX^e arrondissement (zone police) ;
- quartiers nord de Marseille (III^e, XII^e, XIV^e, XV^e et XVI^e arrondissements) et les communes de Gardanne et Bouc-Bel-Air (Bouches-du-Rhône) (zone police et zone gendarmerie) ;
- communes de Vauvert et Saint-Gilles (Gard) (zone gendarmerie) ;
- communes de Lunel et Mauguio (Hérault) (zone gendarmerie) ;
- communes de Cayenne, Matoury et Remire-Montjoly (Guyane) (zone police et gendarmerie).

Par ailleurs, le 2 octobre 2012, Manuel Valls a annoncé la création d'une ZSP à **Grenoble** (quartier de la Villeneuve) et, le 3 octobre, il a indiqué la mise en place d'une ZSP à **Nice**.

Source : d'après le ministère de l'intérieur

Selon la circulaire NOR INTK 1229197 J du 30 juillet 2012 du ministre de l'intérieur, Manuel Valls, ces ZSP ont vocation à « *répondre, au plus près, aux préoccupations de nos concitoyens, souvent parmi les plus démunis, confrontés **dans des quartiers urbains ou des territoires ruraux** à la délinquance, à la violence et aux trafics de toutes sortes qui sapent les fondements même de notre société et mettent en péril le lien social* ». L'ambition est de notamment de juguler « *l'économie souterraine, les trafics de stupéfiants et d'armes, les violences, les cambriolages, les regroupements*

dans les parties communes d'immeubles d'habitation, les nuisances de voie publique et autres incivilités ».

Le PAP pour 2013 précise **l'organisation des ZSP** :

« Dispositif souple et adaptable, les zones de sécurité prioritaires s'organiseront autour :

« - d'un accroissement de la présence policière : patrouilles spécifiques, associées, le cas échéant, au renfort, en sécurisation, des forces mobiles de la police nationale ;

« - d'une coordination renforcée de l'ensemble des forces de sécurité compétentes sur le territoire concerné : services de voie publique, services d'investigation et de renseignement ;

« - de la désignation d'interlocuteurs privilégiés auprès de la population, les délégués police-population, et d'un référent pour chaque ZSP s'impliquant dans le dialogue avec les partenaires de l'action de sécurité publique ;

« - d'actions de prévention de la délinquance ciblées autour de la prévention de la récidive grâce à l'emploi du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

« Le pilotage du dispositif sera réalisé en lien étroit avec l'autorité judiciaire, les élus locaux et la population. ».

Votre rapporteur spécial se félicite de l'approche retenue pour la mise en place des ZSP. Il est en effet favorable à une meilleure gouvernance de la sécurité, territorialisée et plurielle (c'est-à-dire associant les élus, les citoyens, la police, la gendarmerie, les partenaires institutionnels...).

En termes d'**organisation**, deux structures locales sont mises en place : une « cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure » et une « cellule de coordination opérationnelle du partenariat ».

En outre, **certaines actions relevant de la politique de la ville « pourront utilement être harmonisées ou coordonnées pour compléter l'action menée dans les ZSP, notamment en matière de prévention de la délinquance ».**

Une cinquantaine de ZSP devrait, au total, voir le jour. Elles concerneront les territoires particulièrement concernés par les problèmes d'insécurité. Leur liste définitive devrait être connue en **décembre 2012**.

Votre rapporteur spécial se félicite de la mise en place de ce dispositif, qui représente un progrès notable et attendu. Les ZSP sont un des outils pour répondre au défi d'une police de proximité revisitée. Il sera attentif aux résultats obtenus au niveau de ces zones. Il rappelle que le succès de cette politique dépendra, pour une part, du bon

dimensionnement des effectifs affectés sur ces missions (avec le cas échéant des créations de postes à la clef).

D. LE TRANSFÈREMENTS DES DÉTENUS : UNE DÉCISION À PRENDRE

Depuis plusieurs années, la question du transfèrement des détenus et du **transfert éventuel de cette mission à l'administration pénitentiaire** constitue un « serpent de mer » de la mission « Sécurité ». Votre rapporteur spécial renvoie à son précédent rapport pour un exposé précis des enjeux de ce dossier¹. Il souhaite en revanche ici faire le point sur l'avancement de l'expérimentation engagée et sur le relatif *statu quo* qui en découle en cette fin d'année 2012.

1. Le principe du transfert à l'administration pénitentiaire

La réunion interministérielle du 30 septembre 2010 a acté la prise en compte par l'administration pénitentiaire de l'intégralité des missions de transfèremens et d'extractions judiciaires, ainsi que d'escorte et de garde des détenus hospitalisés en unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)². **Ce transfert devait s'effectuer progressivement par région sur trois ans, entre 2011 et 2013³.**

Il a alors été décidé que le transfert de la mission au ministère de la justice correspondait à **800 ETP**.

La gendarmerie est majoritairement concernée par ce transfert d'emplois, à hauteur de 65 % du volume total des effectifs (soit 519 ETP), selon la programmation suivante :

- en 2011 : le transfert de 25 % des effectifs, soit 130 ETP ;
- en 2012 : le transfert de 31 % des effectifs, soit 162 ETP ;

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012), tome III – annexe 26 : « Sécurité ».

² Jusqu'en 2010, les principales règles de répartition des compétences en matière d'escortes et de gardes des détenus étaient complexes et, au final, elles faisaient peser une charge importante sur la police et la gendarmerie. **Les transfèremens administratifs**, qui consistent en la conduite d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre, étaient **réalisés par l'administration pénitentiaire**. Dans des cas exceptionnels, lorsqu'un détenu était réputé dangereux, le concours des forces de l'ordre (police ou gendarmerie) pouvait être sollicité. **Les extractions** consistent à conduire les détenus de l'établissement dans lequel ils sont incarcérés jusqu'au palais de justice où ils doivent être présentés ou comparaitre, et à en assurer la garde. **Les translations judiciaires** sont effectuées à la demande de l'autorité judiciaire. Elles résident dans le transfert des détenus d'un établissement pénitentiaire vers un autre. **Les extractions et les translations judiciaires étaient intégralement assurées par la police et la gendarmerie**. Le conseil de sécurité intérieur du 6 décembre 1999 avait, par ailleurs, décidé la prise en charge à 100 % par l'administration pénitentiaire des **escortes médicales pour consultations**. A l'instar des transfèremens administratifs, le concours des forces de l'ordre pouvait être sollicité lorsque le détenu extrait était réputé dangereux.

³ L'applicabilité de cet arbitrage à l'outre-mer n'a toutefois pas été formellement tranchée jusqu'à présent.

- en 2013 : le transfert de 44 % des effectifs, soit 227 ETP.

Parallèlement, **une bascule des crédits de fonctionnement associés à ces effectifs** (tenue, équipement, armement) ainsi que des crédits d'équipement en véhicules est opérée au prorata des ETP transférés. Des véhicules de transport de détenus (VTD) ont aussi été cédés à l'administration pénitentiaire en fonction des besoins exprimés.

2. L'expérimentation depuis 2011

En 2011, la gendarmerie a transféré 130 ETP à l'administration pénitentiaire. Celle-ci a tout d'abord repris les régions **Auvergne** et **Lorraine** (au 5 septembre 2011), puis la **Basse-Normandie** (au 5 décembre 2011).

Au 31 décembre 2012, avec le transfert effectif des 162 ETP prévus en provenance de la gendarmerie, l'administration pénitentiaire n'aura repris que les régions de **Picardie** et **Franche-Comté** (10 avril 2012), de **Champagne-Ardenne** (8 octobre 2012) et de **Midi-Pyrénées** (26 novembre 2012)¹. La reprise des missions sur la **Cour d'appel de Versailles** (soit les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise), prévue avant la fin de l'année 2012, a été reportée unilatéralement par le ministère de la justice au 7 janvier 2013.

Les premiers mois de la reprise ont été marqués par **des difficultés liées à l'apprentissage** de cette nouvelle mission par l'administration pénitentiaire. Cette situation a eu pour conséquence un décalage du calendrier de reprise, du fait de délais de recrutement et de formation importants et du taux d'inexécution longtemps resté élevé par l'administration pénitentiaire (30 % au début de la reprise).

La gendarmerie et la police accompagnent la réforme, en prenant à leur charge les missions non exécutées par l'administration pénitentiaire et en fournissant, durant les quinze premiers jours de la reprise de chaque région, des accompagnateurs aux escortes pour faciliter la transmission des savoir-faire. En outre, un protocole d'utilisation de moyens de transmission communs et de renfort en cas d'incident a été conclu.

Deux facteurs ont permis de faire évoluer favorablement la situation, sans toutefois permettre à ce jour une véritable rationalisation :

- un renforcement des effectifs de l'administration pénitentiaire dans les régions reprises ;

- une circulaire conjointe entre le ministère de l'intérieur et celui de la justice, en date du 2 septembre 2011, qui a fixé des directives précises aux services judiciaires afin de réduire le nombre des extractions et de rationaliser

¹ *Au fur et à mesure des reprises, l'administration pénitentiaire, qui exécute dans un premier temps uniquement les transfèrements internes aux régions, prend progressivement à son compte les transfèrements entre régions limitrophes.*

leur organisation (visioconférence, lissage des audiences sur la semaine...). Dans certains ressorts, les juridictions ont conduit une politique volontariste qui a abouti à des améliorations significatives. Mais cette démarche demeure très inégalement suivie et largement subordonnée à l'adhésion des magistrats. L'administration pénitentiaire a également amélioré ses processus, bien que ceux-ci demeurent perfectibles. La bonne volonté des instances de direction de l'administration pénitentiaire se heurte notamment aux contraintes statutaires et organisationnelles propres à cette institution.

3. L'attente des résultats d'un audit

Au mois de juin 2012, l'administration pénitentiaire n'a exécuté que **86,7 %** des transfèrements internes aux régions qui lui incombait et **74,3 %** du total des transfèrements (en incluant les transfèrements hors région).

Il apparait donc manifeste que **le respect de l'arbitrage et du calendrier initial est impossible.**

Au vu de ces évolutions et du chemin restant à parcourir, **le processus de transfert a été suspendu en 2013 à la demande de l'administration pénitentiaire.**

Une mission d'inspection interministérielle, réunissant l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'Inspection générale des finances (IGF), doit évaluer les choix organisationnels effectués par le ministère de la justice et leur impact sur la performance attendue.

Les conclusions de cette mission, dont dépend notamment la renégociation du calendrier des reprises, sont attendues pour la **fin de l'année 2012.**

Avant de rendre un arbitrage s'agissant de la poursuite (ou pas) du transfert du transfèrement de détenus à l'administration pénitentiaire, votre rapporteur spécial estime nécessaire de disposer d'une vision claire des difficultés rencontrées et des moyens à consentir pour y remédier.

4. La nécessaire vigilance sur les conditions de transfèrements et la visioconférence

Sans préjuger de la décision qui sera finalement prise, **votre rapporteur spécial souhaite toutefois rappeler un certain nombre de principes fondamentaux** en matière de transfèrements. Leur respect doit aussi orienter les choix qui seront faits.

En premier lieu, la France doit avoir pour objectif premier d'assurer les transfèrements dans **des conditions conformes au droit européen** et aux exigences élémentaires en matière de dignité et de santé des détenus. Notre pays a été condamné, à plusieurs reprises, par la Cour européenne des droits

de l'homme (CEDH) s'agissant des conditions dans lesquelles se déroulent les extractions médicales de détenus¹.

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

Cette observation renvoie à une troisième condition : l'accompagnement et **la formation des personnels pénitentiaires affectés à cette nouvelle tâche**.

Enfin, le recours accru à la **visioconférence**² entre les magistrats et les détenus ou prévenus incarcérés est souvent présenté comme une solution permettant de réduire le nombre de transfèvements³.

Toutefois, dans son avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté⁴, **le Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, Jean-Marie Delarue, souligne que « *le développement inconsidéré d'une telle technique emporte le risque de porter atteinte aux droits de la défense* ». Si dans certains cas la visioconférence peut faciliter la mise en œuvre des droits de la défense, « *dans de nombreux autres cas toutefois, la visioconférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression (d'autant plus que bon nombre de prévenus ont de grandes difficultés à s'exprimer oralement)* ».

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

¹ Cf. par exemple, arrêt *Duval c. France* (requête n° 19868/08), CEDH.

² Il s'agissait d'ailleurs d'une mesure recommandée par la RGPP.

³ L'article 706-71 du code de procédure pénale, modifié par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 dite « loi Perben II », autorise l'usage de la visioconférence en matière pénale pour l'audition ou l'interrogatoire de personnes en cours d'enquête ou d'instruction. La visioconférence peut aussi être utilisée avant la prolongation d'une garde à vue, lorsque la présentation de la personne devant le magistrat est obligatoire. La visioconférence est enfin possible dans le cadre de l'examen d'un contentieux en matière de détention provisoire, dans certaines conditions limitativement énumérées par le texte. A cet égard, il convient de relever que la mise en œuvre de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a, par exemple, contribué à accélérer le processus d'équipement des services de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne.

⁴ Journal officiel du 9 novembre 2011.

E. LA VIDÉOSURVEILLANCE : UN INVESTISSEMENT À FONDS PERDUS

1. Le développement de ce système de surveillance : 133,6 millions d'euros depuis 2007 (hors Paris)

Au cours des dernières années, la vidéosurveillance est apparue comme un axe privilégié dans la politique de sécurité. Outre des réserves de fonds sur lesquelles reviendra *infra* votre rapporteur spécial, ce type de dispositif se révèle d'un **coût particulièrement élevé**.

Pour que les collectivités locales ainsi que les bailleurs sociaux ou les établissements scolaires puissent faire face à ce coût, une aide de l'Etat a été mise en œuvre par le biais du **fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)**¹. Une partie de l'enveloppe de ce fonds a été dédiée spécifiquement au développement de la vidéosurveillance². Se sont, par ailleurs, ajoutés à cette enveloppe 4 millions d'euros de crédits en provenance du « Plan de relance », initié en 2009.

Les données dont dispose le ministère de l'intérieur aujourd'hui sur les aides et leurs bénéficiaires depuis la mise en place du FIPD en 2007 restent incomplètes pour les trois premières années de mise en œuvre. Elles sont en revanche plus précises pour les années 2010 et 2011 ainsi que pour l'année en cours.

¹ Adossé à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), le FIPD relevait, en 2012, du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » de la mission « Ville et logement ». Il vise à financer la réalisation d'actions de prévention de la délinquance via, en particulier, le cofinancement de dispositifs de vidéosurveillance à la charge des collectivités territoriales.

² Depuis sa création en 2007, et jusqu'en 2009, l'enveloppe du FIPD était attribuée aux préfetures, selon une répartition départementale proportionnée à la population et au niveau de délinquance observée. Les préfets décidaient ainsi des subventions à accorder aux dispositifs de vidéosurveillance ainsi qu'aux autres projets de prévention. En 2010, une décision visant à centraliser au niveau du ministère de l'intérieur les attributions des crédits a été prise, afin de cibler les dossiers de vidéosurveillance, de garantir leur financement dans le cadre d'une enveloppe réservée et de permettre un suivi précis du déploiement des caméras.

Le bilan de l'aide accordée par le FIPD au développement de la vidéosurveillance

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de communes aidées	246	293	377	616	485	338
Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) aidés	16	19	40		41	29
Nombre de caméras installées	Non recensé	2500 (source Acsé)	4961 (source Acsé)	5761	5223	3297 (31/07/12)
Crédits du FIPD consacrés aux projets de vidéosurveillance (déduction faite des frais de gestion de l'Acisé) (en millions d'euros)	13,4	11,7	15,4	29,7	29,7	29,7
Plan de relance (en millions d'euros)	-	-	-	2	2	-
Crédits FIPD consacrés aux communes et EPCI (en millions d'euros)	13,4	11,7	15,4	24,98	29,5	16,9 (31/07/201)

Source : ministère de l'intérieur

En 2012, le FIPD est doté de 51,7 millions d'euros. Sur ce montant, **29,7 millions d'euros** sont consacrés au financement de la vidéosurveillance (soit 57,4 % des crédits du fonds).

Entre 2007 et 2012, l'ensemble des crédits FIPD consacrés à des projets de vidéosurveillance a donc représenté **133,6 millions d'euros**.

Sur ce montant, **111,9 millions d'euros** ont été consacrés à :

- 2 500 projets, portés par des collectivités territoriales ou les groupements de communes, concernant l'implantation de 21 742 caméras (recensées de 2010 à 2012) ;
- 66 centres de supervision urbain (CSU) ou extension de CSU ;
- 106 dépôts d'images vers les services de police ou de gendarmerie.

Par ailleurs, **21,7 millions d'euros** ont permis d'aider l'installation de dispositifs de vidéosurveillance chez des bailleurs sociaux, dans des établissements scolaires et des organismes de transports (pour des projets considérés comme innovants).

2. Le cas particulier de Paris

A ces montants déjà conséquents s'ajoute le cas particulier de **Paris**. Le plan de déploiement le plus massif de caméras se trouve en effet dans la capitale, **avec 1 106 caméras** de voie publique ainsi qu'environ

10 000 caméras de réseaux partenaires dépendants de la RATP, de la SNCF, de grands magasins ou de musées.

Compte tenu de la complexité du projet, il a été décidé de le conduire sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP). Le coût total du contrat s'élève, **sur quinze ans, à 251,9 millions d'euros**, sous la forme du versement d'un loyer annuel¹.

En 2013, le loyer du contrat représentera **16,5 millions d'euros**. Le financement de ce projet est entièrement porté par l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et soutien* » du programme « Police nationale ».

3. La demande d'un moratoire sur ce type d'investissement

Dans son **rapport précité sur « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique »**, la **Cour des comptes** regrette qu'« *aucune étude d'impact, réalisée selon une méthode scientifiquement reconnue, [n'ait] encore été publiée. Contrairement au Royaume-Uni, la France n'a pas encore engagé un programme de recherche destiné à mesurer l'apport de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité publique* ».

De même, **votre rapporteur spécial déplore cet investissement d'un coût élevé dans des systèmes de surveillance potentiellement attentatoires aux libertés publiques² et dont aucune étude sérieuse (ni en France, ni à l'étranger) n'a prouvé l'efficacité en termes de sécurité publique.**

A l'assemblée nationale, à l'initiative de la commission des finances, un amendement à l'article 33 du présent projet de loi de finances a été adopté. Il vise notamment à affecter **10 millions d'euros** à l'Acse afin d'« *abonder le FIPD et de permettre à celui-ci de financer les projets de vidéoprotection déjà engagés dans les communes de Cergy, Pontault-Combault, Les Mureaux, Asnières-sur-Seine, Angers, Dijon (extension), Aubervilliers, Gennevilliers ou Saint-Denis de la Réunion* ». Pour mémoire, cet abondement correspond, par exemple, au budget nécessaire à la construction d'un nouveau commissariat.

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

¹ Ce loyer englobe l'amortissement de l'investissement initial, les frais financiers, la maintenance, le renouvellement des équipements et l'exploitation du dispositif.

² La CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés), qui a procédé à 150 contrôles de dispositifs de vidéosurveillance en 2011, a révélé des lacunes et des manquements, notamment concernant la clarification du régime juridique et l'information des personnes.

Dans cette perspective, il prend acte de l'appel d'offres lancé récemment par **la mission pour le développement de la vidéoprotection (MDVP)** du ministère de l'intérieur pour permettre la réalisation d'une étude quantitative et qualitative sur l'efficacité de ces dispositifs. Les conclusions de cette étude devraient être rendues à la fin de l'année 2012, selon le ministère de l'intérieur.

Votre rapporteur spécial rappelle également **sa proposition concernant un indicateur de performance portant sur ce type de dispositif** (*cf. supra* Partie I.F.1.).

En conclusion de ces développements sur la vidéosurveillance, **il ajoute toutefois que les échanges sur cette question au sein de votre commission des finances ont fait apparaître des points de vue contrastés¹.**

F. LA LUTTE CONTRE LA CYBERCRIMINALITÉ

1. L'articulation de plusieurs composantes opérationnelles

Face aux développements d'internet, des réseaux sociaux et des fraudes via l'usurpation d'identité, la lutte contre la cybercriminalité est progressivement devenue une priorité pour la police et la gendarmerie. Elle requiert un dispositif opérationnel intégré spécifique, avec des personnels particulièrement formés et des outils adaptés.

Actuellement, **le dispositif de lutte contre la cybercriminalité** s'appuie sur plusieurs composantes :

- au niveau ministériel : la composante mixte « police-gendarmerie » participe à **la plateforme nationale des signalements Internet (PHAROS)**, implantée à l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) ;

- au niveau central : une composante d'expertise (avec 14 militaires du département informatique de **l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale**) se combine à une composante d'investigations et de coordination (reposant sur 23 militaires de la division de lutte contre la cybercriminalité du service technique de recherches judiciaires et de documentation, abritant le **centre national d'analyse des images de pédopornographie**) ;

- au niveau local : 200 enquêteurs (départementaux et régionaux) en nouvelles technologies numériques (NTECH) et 400 correspondants locaux (C-NTECH).

¹ Cf. *Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012), tome III – annexe 26 : « Sécurité », compte rendu de l'examen en commission.*

Le succès des plateformes de signalement

En 2012, la réponse aux signalements reçus par la plateforme **PHAROS** sera optimisée. En 2011, **101 171 signalements** ont été reçus (contre 77 646 en 2010), soit près de 2 000 signalements par semaine. Parmi ces signalements, 49 % concernaient des escroqueries commises sur internet, 22 % des atteintes sur les mineurs et 9 % des actes relatifs à la xénophobie et à la discrimination. Du 1^{er} au 27 septembre 2012, 83 697 signalements ont déjà été reçus et traités.

La plateforme téléphonique « info-escroqueries », créée en janvier 2009 et dédiée à l'information du public, a traité **14 795 appels** en 2011. 21 % des appelants ont été invités à déposer plainte dans un service de police ou de gendarmerie et 17 % auprès des services territoriaux de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF). Au cours du premier semestre de l'année 2012, 16 409 appels ont été traités, soit une projection de 32 818 appels pour l'année 2012 complète.

Source : direction générale de la police nationale (DGPN)

2. La formation et les outils des enquêteurs

Les formations des enquêteurs sont dispensées par des acteurs aussi divers que le Centre national de formation de police judiciaire (CNFPJ), l'université de technologie de Troyes (UTT) ou le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD).

En outre, **les outils** doivent s'adapter aux caractéristiques de cette nouvelle forme de délinquance :

- **les « cyberpatrouilles »** renvoient à des enquêtes sous pseudonymes permettant de lutter contre la traite des êtres humains et le proxénétisme, les atteintes aux mineurs sur Internet, les jeux illégaux en ligne, la provocation et l'apologie des actes de terrorisme sur Internet ;

- **la captation de données numériques** (autorisée par l'article 36 de la LOPPSI 2) donne la capacité, dans un cadre de criminalité organisée, d'appréhender les données telles qu'elles s'affichent à l'écran d'un utilisateur ou telles que celui-ci les saisit sur le clavier. Elle permet en outre de parer le recours à la cryptographie.

G. LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

1. De nouveaux moyens au service de la preuve

L'évolution des sciences et des techniques induit de nombreuses mutations au sein de la police et de la gendarmerie nationales. Les outils changent, les pratiques professionnelles s'adaptent et « **la culture de l'aveu cède la place à la culture de la preuve** ».

En 2013, certaines dépenses sont spécifiquement orientées vers le développement de la police technique et scientifique.

Le programme « Police nationale » se voit ainsi doté de **6 millions d'euros** en CP dans ce but. Cette enveloppe permettra le financement du déploiement des fichiers d'identification que sont le **fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)** et le **fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)**. Ces fichiers sont modernisés et rendus interopérables avec les autres fichiers européens (dans le cadre de l'application du traité de Prüm).

Compte tenu du nombre de profils contenus dans ces deux bases, un effort de renforcement des **plateformes** est nécessaire. De même, certaines évolutions applicatives sont rendues inéluctables pour que ces fichiers soient conformes aux règles juridiques.

Parallèlement, il s'agit de maintenir à niveau les moyens de **recueil des traces sur les scènes de crimes et d'infractions** afin de garantir la qualité des relevés.

Pour le programme « Gendarmerie nationale », une enveloppe de **3,6 millions d'euros** en CP est ouverte. Elle vise à couvrir les dépenses d'acquisition de kits salivaires ADN, de maintenance des outils d'analyse, d'externalisation des examens, d'acquisition de consommables et d'entretien de matériel de laboratoire pour les investigations de **l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN)**.

Avec l'IRCGN, **l'Institut national de la police scientifique (INPS)** complète le pôle technique et scientifique sur lequel peuvent s'appuyer les officiers de police judiciaire dans leurs investigations. Opérateur du programme « Police nationale », l'institut s'appuie en 2012 sur une subvention de **9,3 millions d'euros**¹.

Etablissement public administratif (expert agréé par la Cour de cassation), l'INPS a pour mission d'effectuer tous les examens, les recherches et les analyses d'ordre scientifique et technique demandés par les autorités judiciaires et les services de police ou de gendarmerie, aux fins de constatation des infractions pénales et d'identification de leurs auteurs. Il couvre la totalité du champ de la criminalistique, avec des compétences développées en **génétique**, en **empreintes papillaires**, en documents, en **traces**, en balistique, en nouvelles technologies, en stupéfiants, en toxicologie, en incendies-explosions et en physico-chimie (verres, peintures, encres, fibres, résidus de tir...).

Composé d'un service central, de cinq laboratoires de police scientifique (LPS) localisés à Lille, Lyon, Marseille, Paris, Toulouse et du

¹ L'institut dispose également du paiement de frais de justice, ainsi que de la rémunération d'analyses au bénéfice de partenaires publics conventionnés. En 2011, le total des titres émis auprès de la justice et de partenaires publics s'élevait à 2,6 millions d'euros, dont 1,3 million d'euros pour les seules analyses biologiques (soit 49 %).

laboratoire de toxicologie de la préfecture de police de Paris (LTPP), l'INPS compte **310 ETP**, majoritairement scientifiques.

2. La vigilance dans le recours aux nouvelles technologies

Les avancées techniques et scientifiques permettent assurément d'améliorer les **taux d'élucidation** des crimes et délits. Mais elles présentent aussi certaines limites.

D'une part, la police technique et scientifique a un coût. Le 2 octobre 2012, votre commission a entendu la Cour des comptes dans le cadre d'une « audition pour suite à donner » à son enquête sur les **frais de justice**. Cette enquête a été réalisée par la Cour à la demande de votre commission en application de l'article 58-2° de la LOLF. Pointant les facteurs de dérive de ce poste de dépenses depuis plusieurs années, elle fait ressortir l'impact des décisions prises par les officiers de police judiciaire sur la dynamique constatée.

Eu égard au coût de certaines recherches¹, la question se pose de savoir si n'importe **quelle infraction doit donner lieu au déploiement de tout l'arsenal technique et scientifique** potentiellement à disposition. En d'autres termes, la police technique et scientifique a-t-elle vocation à devenir une « police de masse » ? Ou doit-elle être réservée aux affaires d'une certaine gravité ?

Par ailleurs, les possibilités offertes par les nouvelles technologies doivent aussi être conciliées avec **la préservation des libertés individuelles et publiques** en ne débouchant pas sur un « fichage » intrusif. Tel est notamment le sens de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité².

¹ L'enquête de la Cour des comptes relève que « le rôle décisif de l'ADN dans l'élucidation des affaires pénales explique le recours accru à des expertises coûteuses en frais de justice pour répondre à l'impératif de performance des services enquêteurs ».

² La loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité est parue au Journal officiel du 28 mars 2012 après une censure partielle de ses dispositions par le Conseil constitutionnel.

Dans sa décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012, celui-ci a notamment censuré l'article 5 qui prévoyait la mise en place d'un fichier commun aux CNIe et aux passeports, comportant des données biométriques. Ce fichier unique, principalement conçu pour garantir la fiabilité des documents délivrés et simplifier l'instruction des demandes, pouvait être consulté, à titre subsidiaire, à des fins policières ou judiciaires.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'eu égard à la nature des données enregistrées (données biométriques traçantes), à l'ampleur du traitement regroupant potentiellement la quasi totalité des nationaux, à ses caractéristiques techniques (identification possible à partir des seules empreintes) et aux conditions de sa consultation, la création de la base unique envisagée portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée par rapport au but poursuivi.

La loi promulguée ne comprend donc désormais que :

- l'insertion d'un composant dans la carte nationale d'identité, comportant notamment l'image de deux empreintes digitales du titulaire ;

Enfin, votre rapporteur spécial souligne la vigilance nécessaire dans l'emploi des fichiers existants, au premier rang desquels le fichier de police relatif au système de traitement des infractions constatées (STIC) et le fichier de gendarmerie constituant le système judiciaire de documentation et d'exploitation (JUDEX).

Dans son rapport d'activité pour 2011, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) indique avoir procédé à 3 374 vérifications en 2011, dont « *plus de 60 % (...) ont porté sur les fichiers de police judiciaire* ».

Les résultats de ces vérifications sont recensés dans le tableau suivant.

Les vérifications de la CNIL sur les fichiers de police judiciaire en 2011

	STIC	JUDEX
Nombre de vérifications effectuées	1 112	946
Fiches exactes	28 %	38 %
Fiches rectifiées (qualification des faits entraînant ou non une réduction du délai de conservation, ajout de mentions pour tenir compte des suites judiciaires réservées aux infractions enregistrées...)	44 %	30 %
Fiches supprimées	28 %	32 %

Source : d'après le rapport d'activité pour 2011 de la CNIL

Votre rapporteur spécial relève le nombre important d'« anomalies » ou d'erreurs dans les fichiers STIC et JUDEX, seulement (respectivement) 28 % et 38 % des fiches vérifiées étant exactes. En conséquence, **il estime impératif que des progrès soient réalisés dans ce domaine**. L'interconnexion prévue entre la chaîne d'application pénale Cassiopée du ministère de la justice, d'une part, et les fichiers STIC et JUDEX (prochainement regroupés au sein de l'application « Traitement des procédures judiciaires »¹), d'autre part, doit être l'occasion d'obtenir des améliorations.

En outre, votre rapporteur spécial rappelle sa proposition d'introduire dans le projet annuel de performances des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » **un indicateur mesurant le « taux d'exactitude » de ces fichiers** (Cf. *supra* Partie I.F).

- la transmission directe des données d'état civil de la commune de naissance à la commune qui a enregistré la demande de titre d'identité.

¹ Une phase de tests est actuellement conduite dans onze départements pilotes. Le déploiement à l'ensemble des unités devrait être amorcé au début de l'année 2013.

H. LA DÉFENSE ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

1. Par une politique d'achats éco-responsables

A la suite de la circulaire du Premier ministre n° 5351/SG du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics, la police et la gendarmerie ont établi **un « Plan administration exemplaire » (PAE)** afin d'adopter une attitude plus éco-responsable dans le domaine de leurs achats. Ce plan couvre plusieurs actions : la politique des achats courants, la gestion énergétique, le nettoyage des locaux, les déplacements et les véhicules, les clauses sociales.

Concernant les **achats courants**, les services de police, par exemple, mènent une politique de réduction de la consommation de papier. Ainsi, en administration centrale, le nombre annuel de ramettes de papier par agent est passé de 11 en 2009 à 7,65 en 2011, soit une baisse de 30 %. Ces performances ont été obtenues grâce à la diffusion de notes de bonnes pratiques et à la mise en œuvre progressive de la dématérialisation de certains documents administratifs. De plus, les services de police s'approvisionnent principalement sur le marché de papier éco-responsable proposé par l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

S'agissant du renouvellement du **parc automobile**, la politique d'achat intègre les nouvelles normes antipollution. Ces dispositions sont intégrées dans les appels d'offres de l'UGAP. La gendarmerie, par exemple, a ainsi pour objectif d'acquérir des véhicules se situant en-deçà du seuil de l'écotaxe (soit 140 grammes de dioxyde de carbone au kilomètre). En cas de dépassement du seuil, elle est soumise au paiement d'un malus. De même, la gendarmerie a mené un vaste plan de formation à l'éco-conduite entre 2011 et 2012. Près de 9 000 personnels ont ainsi été formés, en ciblant prioritairement les conducteurs professionnels et personnels effectuant plus de 5 000 kilomètres par an. Par ailleurs, afin de limiter les déplacements, le nombre de sites équipés en visioconférence est passé de 30 en 2009 à plus de 400 en 2012.

En matière de **gestion énergétique des bâtiments publics**, la politique engagée par la gendarmerie a conduit à la réalisation d'audits énergétiques des bâtiments et l'application du label « Haute qualité environnementale » (HQE) et de la démarche « Haute performance énergétique » (HPE) pour toute construction ou rénovation de bâtiments. Outre la « Réglementation thermique » (RT) 2012, les constructions neuves s'orientent désormais vers la norme RT 2020 (correspondant à des bâtiments à énergie positive). Toutefois, dans un contexte budgétaire immobilier très contraint, ce type de démarche exemplaire peine à se développer.

Votre rapporteur spécial salue l'effort de la police et de la gendarmerie en faveur d'achats plus éco-responsables. Il souligne

toutefois que cette démarche doit s'accroître et s'inscrire dans le temps et qu'elle pourrait s'accompagner d'une véritable mesure de la performance en la matière (cf. supra Partie I.F).

2. Par le développement d'une véritable police de l'environnement

Entre 2007 et 2011, le nombre de faits constatés par l'ensemble des services de police et des unités de la gendarmerie pour atteinte à l'environnement a **fortement augmenté : + 48,9 %**. Le nombre de faits est ainsi passé de 2 036 à **3 031**. Cette tendance est toutefois en recul sur les neuf premiers mois de l'année (- 18,72 %).

Compétente sur 95 % du territoire national, la gendarmerie nationale occupe une position privilégiée s'agissant de la protection des espaces naturels et de la lutte contre les pollutions et les atteintes à l'environnement. Elle s'appuie sur des unités spécialisées et sur son maillage territorial.

Créé par le décret n° 2004-612 du 24 juin 2004, **l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP)** a vocation à s'intéresser à l'ensemble du contentieux découlant des atteintes portées à l'environnement et à la santé publique.

A cette fin, cet office a pour **missions principales** :

- d'animer et coordonner, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives aux infractions entrant dans son domaine de compétence ;

- d'observer et d'étudier les comportements les plus caractéristiques des auteurs et des complices ;

- de centraliser les informations relatives à cette forme de délinquance en favorisant leur meilleure circulation ;

- d'assister les unités de la gendarmerie et de la police, ainsi que tous les autres ministères intéressés ;

- de participer dans son domaine de compétence à des actions de formation et d'information.

Pour mener à bien ses missions, l'OCLAESP dispose de **47 gendarmes, 4 policiers et 4 conseillers techniques**.

En 2013, la gendarmerie va augmenter ses effectifs au sein de cet office de 15 militaires.

Par ailleurs, les unités territoriales de la gendarmerie constituent des **capteurs essentiels** des différentes atteintes à l'environnement. Chaque gendarme peut ainsi constater les infractions au code de l'environnement, qu'il

s'agisse de nuisances ou d'atteintes aux milieux, comme les incendies ou les rejets de déchets et polluants.

Sur le terrain, **deux réseaux spécialisés** interviennent également dans la protection de l'environnement :

- les « référents aux atteintes à l'environnement et à la santé publique » (RAESP), au nombre 465 et qui s'intéressent à la lutte contre les atteintes à l'environnement (faune, flore, espaces, pollutions eau / air / sol, déchets, risques industriels) et à la santé publique (amiante, agroalimentaire, phytosanitaires, médicaments, dopage), ainsi qu'aux risques Nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) ;

- les « enquêteurs aux atteintes à l'environnement et à la santé publique » (EASP), qui sont 136 et ont vocation à intervenir dans le domaine des atteintes à l'environnement et à la santé publique, ainsi qu'en matière de risque NRBC. Ils dirigent nombre d'enquêtes et apportent leur concours lors d'investigations.

Votre rapporteur spécial considère que la lutte contre la délinquance environnementale représente un axe à valoriser de l'action de la police et de la gendarmerie. Il souhaite donc que les forces de sécurité puissent s'appuyer sur des moyens et des compétences à la hauteur des enjeux de ce type d'affaires.

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

- Le programme « Police nationale » comporte 9,566 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2012, et **9,503 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 3,3 %.

- A périmètre constant, il est mis un terme à la tendance à la baisse des effectifs subie depuis plusieurs années. En 2013, **la police nationale verra ses emplois croître de 288 ETP**.

- Votre rapporteur spécial s'interroge sur les effets de **la prime de résultats exceptionnels** dans la police nationale (25 millions d'euros ouverts en 2013). Il estime nécessaire une réévaluation de l'économie générale de cette mesure.

- A périmètre constant (c'est-à-dire hors création du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'Etat »), **les crédits de fonctionnement de la police reculent de 1,4 %** (10,4 millions d'euros).

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

- En 2013, **l'effort d'investissement sera à nouveau très contraint** : les autorisations d'engagement diminuent de 46,8 % et les crédits de paiement de 10,3 %.

- Face à la politique de « stop and go » caractérisant les dépenses d'investissement depuis plusieurs années au sein du programme « Police nationale », votre rapporteur spécial estime que les **à-coups successifs** ne peuvent que placer dans une situation de grande incertitude les gestionnaires de ce programme. **Une programmation mieux lissée apparaît nécessaire**.

III. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »

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

Les crédits du programme « Police nationale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Ordre public et protection de la souveraineté	1 106,2	11,6%	1 402,4	14,4%
2 - Sécurité et paix publiques	3 032,9	31,9%	3 791,5	39,0%
3 - Sécurité routière	531,8	5,6%	672,0	6,9%
4 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	665,2	7,0%	832,4	8,6%
5 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 429,4	25,6%	3 035,6	31,2%
6 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 737,6	18,3%	0,0	0,0%
Ensemble	9 503,1	100,0%	9 733,9	100,0%

+ 230,8 millions d'euros*

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

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

- programme « *Administration territoriale* » : - 5,7 millions d'euros ;

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : + 223,8 millions d'euros ;

- « *Sécurité civile* » :

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

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

- programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » : + 13,2 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

¹ Y compris fonds de concours et attributions de produits.

Au total, le programme « Police nationale » comporte 9,566 milliards d'euros en AE, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2012, et **9,503 milliards d'euros en CP¹, soit une augmentation de 3,3 %**.

B. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Le plafond d'emplois du programme « Police nationale » enregistre en 2013 une baisse de 1 372 ETPT et s'établit désormais à **142 317 ETPT**.

Cette évolution **résulte** de l'impact prévu des schémas d'emploi pour 2012 et pour 2013 sur l'année 2013 et du solde des transferts vers d'autres programmes (- 154 ETPT). Ces transferts se décomposent de la manière suivante :

- un transfert interne au programme de - 183 ETPT vers le nouvel opérateur issu de la fusion de l'École nationale supérieure de la police (ENSP) et de l'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) ;

- des transferts externes vers ou en provenance d'autres programmes pour un total de + 29 ETPT.

A périmètre constant, il est cependant mis un terme à la tendance à la baisse des effectifs subie depuis plusieurs années. **En 2013, la police nationale verra ainsi ses emplois croître de 288 ETP**.

Parmi les évolutions notables de l'emploi au sein du programme, on peut notamment relever la baisse des emplois de « Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement » (- 286 ETP). S'agissant des **commissaires et des officiers**, ces emplois avait déjà connu au cours des années précédentes une réduction à mettre en relation avec les transformations d'emplois prévues par **la réforme des « corps et carrières » de la police nationale²**, impliquant une déflation des effectifs du corps de conception et de direction ainsi que de celui de commandement.

En contrepartie, les emplois de « Personnels administratifs » et d'« **Adjoints de sécurité** » (ADS) augmentent respectivement de 224 ETP et de 216 ETP.

En termes de **dépenses de personnel**, ces tendances se traduisent par **une hausse de 4,1 %**, le poste budgétaire passant de 8,245 milliards d'euros en 2012 à 8,586 milliards d'euros en 2013.

¹ Dont 27 millions d'euros de fonds de concours, provenant essentiellement de « services d'ordre indemnisés », c'est-à-dire d'interventions « hors service public » facturées à des entreprises privées, notamment à l'occasion de compétitions sportives.

² La réforme des « corps et carrières » de la police nationale a été lancée en 2003 et s'est traduite dans un protocole d'accord signé, le 17 juin 2004, entre le ministre de l'intérieur et la quasi-totalité des organisations représentatives des personnels. Ce protocole fixe cinq objectifs : rendre plus efficace l'organisation hiérarchique, renforcer les compétences et l'encadrement quotidien, mieux motiver les personnels en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière, récupérer du potentiel par une gestion du temps plus rigoureuse, et moderniser la gestion des ressources humaines.

Outre les créations d'emplois, cette augmentation trouve également largement son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 2,836 milliards d'euros en 2013 au lieu de 2,593 milliards d'euros en 2012 (+ 9,4 %).

En 2013, **29,3 millions d'euros seront consacrés aux revalorisations indiciaires et indemnitaires** des différents corps composant le programme permettant :

- la poursuite de la revalorisation indiciaire du corps d'encadrement et d'application (CEA) dans le cadre de son adaptation à la nouvelle grille de la catégorie B ;

- la poursuite du dispositif visant à mieux fidéliser les personnels dans la région Ile-de-France ;

- la création de postes de responsable d'unité locale de police (RULP) supplémentaires ;

- **la poursuite de la convergence des taux de l'indemnité de sujétions spéciales de police des officiers dans le cadre de la parité police / gendarmerie** ;

- la rénovation du régime indemnitaire des officiers ;

- la revalorisation du régime indemnitaire des personnels de la police technique et scientifique et le passage au nouvel espace statutaire de la catégorie B des techniciens ;

- la poursuite du repyramidage des commissaires et la création d'un grade d'accès fonctionnel ;

- la revalorisation transversale des régimes indemnitaires et indiciaires des personnels administratifs, techniques et spécialisés mise en oeuvre au sein du ministère de l'intérieur ;

- la revalorisation des médecins et des psychologues de la police.

Du point de vue des mesures en direction des personnels, **votre rapporteur spécial s'interroge sur les effets de la prime au mérite** instituée par le décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004 portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale. Au titre de l'année 2013, une dotation de 25 millions d'euros est prévue pour cette mesure. Lors des auditions conduites par votre rapporteur spécial avec les organisations représentatives de la police nationale¹, **il est apparu que les conditions d'attribution de cette prime contribuent paradoxalement moins à stimuler les initiatives qu'à démotiver les personnels.**

En conséquence, **votre rapporteur spécial estime nécessaire une réévaluation de l'économie générale de cette prime pour résultats exceptionnels.**

¹ *Audition de l'Union SGP-Unité police, d'Alliance Police nationale et de l'UNSA Police, le 25 octobre 2012.*

C. LE REcul DE 1,4 % DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT À PÉRIMÈTRE CONSTANT

En 2013, les crédits de fonctionnement du présent programme enregistreront une **nouvelle baisse de 7,2 %**, en passant de 743,1 millions d'euros en 2012 à 689,9 millions d'euros l'année prochaine.

Afin de bien apprécier la trajectoire du budget de fonctionnement de la police, il convient de rappeler que ses crédits de fonctionnement (CP) ont subi un **recul au cours des quatre dernières années** : - 3,6 % en 2009, - 5,7 % en 2010, - 0,6 % en 2011 et - 2,3 % en 2012.

L'année 2013 poursuit donc cette tendance en l'accentuant. Toutefois, la baisse prévue pour l'exercice à venir résulte de **deux facteurs** très différents l'un de l'autre. Expliciter ces deux causes permet de nuancer quelque peu le constat d'une diminution des crédits de fonctionnement qui, sinon, pourrait apparaître en première analyse comme trop forte (- 7,2 %).

Une part de l'effort de réduction des moyens de fonctionnement du programme « Police nationale » renvoie certes à la contribution de celui-ci à **l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement fixé par le Gouvernement**.

Toutefois, une autre raison explique la contraction des crédits de fonctionnement du programme en 2013. En effet, les dépenses de fonctionnement, de maintenance et de mise à niveau de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT)¹ s'élèvent à 42,8 millions d'euros. Or, cette charge sera désormais inscrites sur le programme 763 créé au sein du **compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'Etat »**². Elle ne pèse donc plus sur les crédits de fonctionnement de la police nationale³.

A périmètre constant, les crédits de fonctionnement du programme « Police national » ne reculent donc que de 1,4 % (10,4 millions d'euros).

Une fois ces précisions apportées, votre rapporteur spécial souligne néanmoins que **la baisse continue des moyens consacrés au fonctionnement de la police ne va pas sans créer des tensions en gestion**.

Ainsi, **la réserve pour 2012** du programme 176 (soit 64,6 millions d'euros) a été partiellement levée (46,3 millions d'euros) dès le début de la

¹ Depuis la fin de l'année 2006, le déploiement du réseau INPT est achevé. Cette infrastructure sert de support au réseau ACROPOL pour la police nationale et au réseau ANTARES pour les sapeurs-pompiers et la sécurité civile. Ces réseaux doivent être accessibles partout et tout le temps par les services concernés en cas d'interventions sur l'ensemble du territoire français.

² Ce CAS sera alimenté par la valorisation de ce réseau.

³ Le programme « Police nationale » prendra toutefois en charge un reste-à-payer de 3,6 millions d'euros et la maintenance du logiciel de transmission de données pour 0,12 million d'euros.

gestion en cours. Ce dégel de la réserve a ainsi permis de couvrir un certain nombre d'impasses budgétaires apparues dès le début de l'année¹.

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

D. LA POURSUITE DU « STOP AND GO » DANS LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

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

En 2009, ses CP baissaient de 3,6 % et ses AE chutaient de 22,2 %. Rappelant le bilan de l'application de la LOPSI 1, le rapporteur spécial de votre commission des finances, alors notre collègue Aymeri de Montesquiou, avait déploré un déséquilibre dans la mise en œuvre de cette loi, le fonctionnement ayant été privilégié par rapport à l'investissement au cours de l'exécution de la programmation². Il avait souhaité **que les arbitrages nécessaires entre le fonctionnement et l'investissement ne mettent pas en péril la dynamique de modernisation de la police nationale**³.

En 2010, l'effort d'investissement au sein du présent programme repartait avec une majoration de 5,8 % des CP et une très forte hausse de 88,2 %⁴ des AE. Ce bond résultait de l'ouverture de la tranche de la LOPPSI 2 pour l'exercice 2010 et favorisait notamment les dépenses relatives à la modernisation technologique de la police.

En 2011, les dépenses d'investissement ont connu à nouveau un recul, avec une **chute de 28,3 % pour les CP et de 77,5 % pour les AE**. Votre commission des finances s'était donc à nouveau inquiétée des arbitrages rendus au détriment de l'effort d'investissement⁵. Au sein du programme, les marges de manœuvre en matière d'investissement sont d'ailleurs d'autant plus limitées que la LOPPSI 2 « flèche » de manière impérative un certain nombre de dépenses, contribuant à restreindre encore un peu plus le champ des possibles offert au responsable de programme.

¹ Le dégel d'une partie de la réserve de précaution a permis de couvrir certaines dépenses inéluctables :

- l'indemnisation des gardiens de fourrière (10 millions d'euros) ;
- des projets informatiques structurants pour la sécurité intérieure (5,5 millions d'euros) ;
- l'acquisition de matériels technologiques indispensables pour l'activité opérationnelle des services de police (8,4 millions d'euros) ;
- un abondement exceptionnel au profit des budgets de fonctionnement des services de police soumis à une forte tension après plusieurs années de baisse (13,5 millions d'euros).

² Rapport spécial n° 91 (2007-2008), tome III – annexe 28 : « Sécurité ».

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

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

⁵ Rapport spécial n° 111 (2010-2011), tome III – annexe 27 : « Sécurité ».

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

L'année 2013 représente un nouvel épisode de ce « stop and go » puisque **les AE diminuent de 46,8 %** pour s'établir à 148,9 millions d'euros et **les CP baissent de 10,3 %** (156,5 millions d'euros en 2013).

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le pilotage de l'effort d'investissement au sein du programme « Police national » et estime que les à-coups successifs ne peuvent que placer dans une situation de grande incertitude les gestionnaires de ce programme. Une programmation mieux lissée apparaît nécessaire.

¹ Cette évolution des AE s'expliquait par la nécessité de couvrir plusieurs projets immobiliers en faveur de la police, et notamment celui relatif au relogement de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police (DRPJ) sur le site de la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Batignolles à Paris (17^{ème} arrondissement). L'installation des services de la DRPJ de la préfecture de police sur le site des Batignolles s'inscrivait, d'une part, dans la dynamique du « Grand Paris » et, d'autre part, dans la mise en œuvre de la RGPP (en rationalisant les transfèrements des personnes gardées à vue et en recherchant les synergies entre les services de police et de justice). A lui seul, ce projet mobilisait 131 millions d'euros en AE.

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

- Le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,851 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 4,3 %, et **8,049 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une légère progression de 1,2 %.

- A périmètre constant, le présent programme enregistrera l'année prochaine **une hausse de 192 ETP**. Il est ainsi mis un terme à la tendance à la baisse des effectifs subie depuis plusieurs années.

- Les dépenses de fonctionnement (1,061 milliard d'euros) enregistrent un fléchissement de 2,8 %. Afin de préserver la continuité du service ainsi que la performance des unités, le choix a encore été fait en 2013 de « **sanctuariser** » **les dépenses de fonctionnement courant** (dites « titre 3 FC ») au détriment des investissements.

- La dotation en crédits de paiement consacrée à l'ensemble de l'effort d'investissement (titre 5 auquel s'ajoutent les dépenses dites « titre 3 HFC » et le titre 6) s'élève à **253,9 millions d'euros** et se situe à un niveau quasi-identique à 2012.

- L'absence d'autorisation d'engagement pour 2013 sur le titre 6 signifie concrètement qu'**aucun nouveau projet de construction de caserne ne pourra intervenir avec une collectivité territoriale l'année prochaine**. De plus, certains projets montés depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, avec des collectivités sont donc condamnés à prendre (au moins) un an de retard.

- L'opération en Afghanistan explique, pour une très large part, les **surcoûts prévisionnels des OPEX pour la gendarmerie nationale en 2012**. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros, **un surcoût de 10,7 millions d'euros** est à déplorer. A elle seule, **l'OPEX en Afghanistan** représente un budget total de **15,6 millions d'euros**.

IV. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »

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

Les crédits du programme « Gendarmerie nationale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Ordre et sécurité publics	3 219,5	40,0%	4 428,0	53,9%
2 - Sécurité routière	817,4	10,2%	1 132,1	13,8%
3 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	1 762,8	21,9%	2 409,1	29,3%
4 - Commandement, ressources humaines et logistique	2 056,4	25,5%	0,0	0,0%
5 - Exercice des missions militaires	193,4	2,4%	252,1	3,1%
Ensemble	8 049,5	100,0%	8 221,3	100,0%

+ 171,8 millions d'euros*

* *Crédits en provenance des missions :*

- « *Défense* » :

- programme « *Préparation et emploi des forces* » : 4,5 millions d'euros ;
- programme « *Soutien de la politique de la défense* » : 136,6 millions d'euros ;

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

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : 25,8 millions d'euros ;

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

- programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » : 4,9 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Au total, le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,851 milliards d'euros en AE, soit une baisse de 4,3 %, et **8,049 milliards d'euros en CP²**, soit une légère progression de 1,2 % hors fonds de concours.

¹ Y compris fonds de concours et attribution de produits.

² Dont 108,6 millions d'euros de fonds de concours, provenant essentiellement du produit de cessions de biens immobiliers et de « services d'ordre indemnisés », c'est-à-dire d'interventions « hors service public » facturées à des entreprises privées, notamment à l'occasion de compétitions sportives.

B. LES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Le programme « Gendarmerie nationale » connaît **une hausse de 1 235 ETPT de son plafond d'emploi**, qui s'établira en 2013 à **97 093 ETPT**.

Cette augmentation traduit les mouvements suivants :

- l'impact en ETPT des schémas d'emplois pour 2012 et 2013 sur l'année 2013 (+ 193 ETPT) ;

- **l'intégration dans le plafond d'emplois du programme des effectifs mis à la disposition de divers organismes (EDF, Banque de France, SNCF...), soit un impact de + 1 045 ETPT ;**

- la taxation interministérielle pour la création de l'agence nationale de la sécurité et des systèmes d'information (ANSSI), soit - 2 ETPT ;

- la « taxation » interministérielle pour le financement du réseau interministériel de l'Etat (soit - 1 ETPT).

Par ailleurs, sans avoir d'incidence sur le plafond d'emplois, **le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier entraînera des transformations de postes en 2013**. Ainsi, 71 postes de gendarmes adjoints volontaires (GAV) sont transformés en 71 postes de civils.

La poursuite du **plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)** rénové fera lui aussi évoluer la répartition des personnels entre les catégories d'emplois, tout en restant sans impact sur le plafond d'emplois. En effet, suite au **rapport « Police - gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère »** réalisé par un groupe de travail « intérieur - défense » entre janvier et mars 2008¹, le PAGRE a été revu. Ainsi, le volume du corps des officiers a été redimensionné à la baisse avec 6 887 militaires (au lieu de 9 200) et le repyramidage du corps des sous-officiers a été renforcé au sommet (3 300 majors au lieu de 1 900, et 6 950 adjudants-chefs au lieu de 5 500).

Par ces modifications visant à la mise en place de « carrières types » comparables, il s'agit de permettre un même déroulement de carrière pour les sous-officiers et les officiers de gendarmerie que celui des fonctionnaires des corps actifs de la police nationale. **L'année 2013 correspond à l'aboutissement définitif du PAGRE rénové** devant déboucher sur un équilibre « police-gendarmerie », parallèlement à la mise en œuvre complète du protocole « corps et carrières » de la police nationale.

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

La rénovation du PAGRE absorbera **22 millions d'euros** en 2013.

A périmètre constant, le programme « Gendarmerie nationale » enregistrera l'année prochaine une hausse de **192 ETP**. Il est ainsi mis un terme à la tendance à la baisse des effectifs subie depuis plusieurs années.

Au total, le présent programme enregistre une augmentation modérée de ses **dépenses de personnel** en 2013 : **+ 1,7 %** pour un montant total de 6,761 milliards d'euros.

Cette augmentation trouve une grande part de son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 3,078 milliards d'euros en 2013 au lieu de 2,982 milliards d'euros en 2012 (**+ 3,2 %**). Cette enveloppe comprend, en 2013, 3,04 milliards d'euros pour les personnels militaires et 37,8 millions d'euros pour les personnels civils.

C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT « SANCTUARISÉES »

Les dépenses de fonctionnement du programme « Gendarmerie nationale » passent de 1,061 milliard d'euros en 2012 à **1,031 milliard d'euros en 2013, soit un fléchissement de 2,8 %**.

Depuis 2010, le projet annuel de performances (PAP) distingue, au sein des dépenses de fonctionnement (titre 3), **les dépenses de fonctionnement courant (dites « titre 3 FC ») et les dépenses hors fonctionnement courant (dites « titre 3 HFC »)**. Ces dépenses hors fonctionnement courant correspondent en fait à des investissements budgétés en titre 3 : le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et de communication et des hélicoptères, les terminaux informatiques, l'habillement, l'armement, les matériels de protection, les munitions, les matériels techniques et divers, le mobilier, la maintenance courante immobilière ainsi que les véhicules de brigade et de police « route ».

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

Dès lors, les dotations de fonctionnement courant s'élèvent à **925,2 millions d'euros**. La gendarmerie bénéficiera en outre de **21 millions d'euros** sur le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'Etat » (Cf. *supra*). Au total, le fonctionnement courant s'appuiera sur une enveloppe de **946,2 millions d'euros**, soit un montant quasi identique à 2012 (945,9 millions d'euros).

L'évolution de ces dotations est marquée par une hausse des **loyers**, qui relèvent eux aussi du fonctionnement courant (« titre 3 FC ») et pour

lesquels une hausse mécanique a dû être intégrée. Cette augmentation est inéluctable en raison de l'évolution des indices immobiliers et des livraisons de casernes, construites en majorité dans le cadre de baux emphytéotiques administratifs (BEA). L'optimisation de l'occupation des logements, la réduction du plafond d'emploi et les transformations de postes ne compensent que partiellement l'augmentation des indices de revalorisation ainsi que la livraison de nouveaux casernements locatifs.

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

S'agissant des **systèmes d'information et de communication**, le besoin s'élève à **21 millions d'euros** en CP. Il sera pris en charge sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'Etat ». Ce poste concerne l'entretien courant, les menues fournitures ainsi que les liaisons louées.

Le fonctionnement courant « lié à l'homme » se voit consacrer **221 millions d'euros** en CP. Il renvoie aux dépenses liées à l'alimentation, à la formation, à la documentation, aux relations publiques, aux fournitures de bureau, aux changements de résidence, aux transports et aux déplacements, ainsi qu'à la correspondance.

Les dépenses dites de « **mobilité** » correspondent à la consommation de carburant, ainsi qu'à l'entretien et à la réparation des véhicules notamment. Leur budget est de **97,5 millions d'euros** en CP.

L'équipement individuel (achat, location et entretien de matériels, y compris pour la police technique et scientifique) repose sur un budget de **14,9 millions d'euros** en CP.

En matière d'**immobilier**, une enveloppe totale de **588,4 millions d'euros** est arrêtée afin de couvrir les dépenses de loyers, les loyers budgétaires, l'entretien courant et les dépenses d'énergie. Ce poste de dépense présente une grande importance pour le programme car **le logement du personnel en caserne conditionne le fonctionnement du service**.

Votre rapporteur spécial rappelle que, dans le cadre de la LOPSI 1, le fonctionnement courant avait été privilégié au détriment de l'investissement. Un tel arbitrage résultait, notamment, de **la nécessité d'apurer, sur la période de programmation 2003-2007, un stock de dettes relatives au paiement des loyers pour les casernes**, le poids de ce poste de dépense s'étant par ailleurs trouvé mécaniquement alourdi par la dynamique à la hausse des prix de l'immobilier au cours des dernières années.

Le budget de la gendarmerie pour 2013 relève d'une même logique en privilégiant le fonctionnement courant (« titre 3 FC ») au détriment des investissements.

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

D. L'INVESTISSEMENT TRÈS CONTRAINT

1. Une enveloppe totale de 253,9 millions d'euros, quasi stable par rapport à 2012

En préambule de l'analyse de l'évolution des crédits d'investissement du présent programme, **votre rapporteur spécial veut déplorer les changements de convention opérés au sein de ce programme en 2010 en matière d'affectation comptable des dépenses** (Cf. *supra*, la distinction entre les dépenses de fonctionnement courant dites « titre 3 FC » et les dépenses hors fonctionnement courant dites « titre 3 HFC »). En effet, ces modifications nuisent à la bonne lisibilité de la trajectoire budgétaire du programme dans le temps. Par ailleurs, en tendant à assimiler des dépenses de fonctionnement (hors fonctionnement courant) à de l'effort d'investissement, ils induisent **un fort risque de confusion et d'altération de la sincérité du budget de ce programme.**

Le titre 5 censé retracer l'ensemble des dépenses d'investissement progresse de 11,6 % en CP, en passant de 122,3 millions d'euros en 2012 à 136,5 millions d'euros en 2013. En revanche, **les AE chutent à 48,1 millions d'euros**, contre 161,9 millions d'euros en 2012 (- 70,3 %) ;

Le périmètre du titre 5 comprend les gros équipements et les moyens mobiles divers (véhicules lourds, véhicules de transport, hélicoptères, motocyclettes, moyens nautiques...), les programmes relatifs aux systèmes d'information et de communication (dont la vidéosurveillance en LOPPSI 2) et les opérations immobilières domaniales.

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

Les crédits alloués aux **dépenses hors fonctionnement courant dites « titre 3 HFC »** se montent à **105,9 millions d'euros** en 2013 (contre 115 millions d'euros en 2012).

Les crédits de titre 6 relatifs aux dépenses d'intervention sont destinés à subventionner les collectivités territoriales finançant la construction

de casernes locatives¹. Ils sont **nuls en AE** et s'élèvent à 11,5 millions d'euros en CP pour 2013.

L'absence d'AE pour 2013 en titre 6 signifie donc qu'**aucun nouveau projet ne pourra intervenir avec une collectivité territoriale** en 2013 en matière de construction de caserne. Seuls les engagements antérieurs pourront être assumés *via* les CP ouverts.

Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette situation qui signifie, notamment, que certains projets montés depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, avec des collectivités territoriales sont donc condamnés à prendre (au moins) un an de retard.

Au total, la dotation en CP consacrée à l'ensemble de l'effort d'investissement (titre 5 auquel s'ajoutent les dépenses dites « titre 3 HFC » et le titre 6) s'élève à 253,9 millions d'euros et se situe donc à un niveau quasi identique à 2012 (249,2 millions d'euros).

2. Les principaux programmes en 2013

Parmi les principaux postes de dépenses d'investissement en 2013, **les systèmes d'information et de communication** se voient accorder une dotation de **44,56 millions d'euros** en CP.

Les dépenses dites de « **mobilité** » absorbent, quant à elles, 59,3 millions d'euros de CP. Elles correspondent au maintien en condition opérationnelle (MCO) des hélicoptères (19,3 millions d'euros) et au renouvellement du parc de véhicules (40 millions d'euros).

Enfin, les crédits d'investissement dédiés aux **dépenses immobilières** s'élèvent à **88,9 millions d'euros** de CP. Ils visent à couvrir :

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

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

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

¹ En application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993, une subvention d'investissement peut être accordée aux collectivités territoriales qui financent, entre autres, des opérations immobilières de construction de casernements de gendarmerie.

largement appuyé au cours des dernières années sur les partenariats public-privé (PPP), via le recours à des opérations de type BEA¹.

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

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

En outre, il convient de souligner que le parc domanial souffre d'**un niveau de vétusté** en décalage avec le parc des collectivités territoriales ou le parc locatif hors caserne. Le parc locatif hors caserne permet certes ponctuellement de pallier des situations d'insalubrité avérée, mais l'assainissement structurel de la situation passe par **la remise à niveau du parc domanial**.

E. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES : UN SURCÔÛ PRÉVISIONNEL DE 10,7 MILLIONS D'EUROS POUR LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) EN 2012

L'action n° 5 relative à l'« *Exercice des missions militaires* » est **l'une des principales spécificités du présent programme**. Aux termes du PAP, elle englobe « *l'ensemble des missions de nature militaire, accomplies par la gendarmerie en tant que force armée, tant sur le territoire national qu'à l'étranger sur les théâtres d'opérations extérieures* ».

Elle répond à **deux objectifs** :

- assurer **les missions militaires de protection et de contrôle**. Dans ce cadre, la gendarmerie nationale est en charge de la protection des institutions assurant la continuité de l'Etat (garde et défense des palais nationaux) ainsi que des intérêts français dans le domaine de la sécurité des installations et matériels militaires (notamment nucléaires) ;

- contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger. A cet égard, l'action de la gendarmerie nationale dans **les opérations de**

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

maintien de la paix s'inscrit dans une logique de continuité au sein du dispositif mis en place par la communauté internationale. Au 1^{er} juillet 2012, la gendarmerie nationale déployait 310 militaires (contre 460 au 1^{er} juillet 2011) en opérations extérieures (OPEX)¹. Près de la moitié des personnels projetés le sont en **Afghanistan** (154 gendarmes).

Si le poids budgétaire de cette action reste relativement modeste au regard de l'ensemble des crédits du présent programme (193,4 millions d'euros en CP, soit 2,4 % des CP du programme) et si les effectifs concernés présentent également une taille limitée, il n'en reste pas moins que **les missions hors du territoire national pèsent significativement sur la disponibilité de la gendarmerie mobile.**

Le PAP pour 2013 prévoit un « *nombre de jours OPEX* » à **175 000 jours-gendarme** (contre une réalisation pour 2010 de 269 760 et pour 2011 de 257 063, ainsi qu'une prévision actualisée pour 2012 de 200 000).

Si votre rapporteur spécial considère ce niveau comme satisfaisant, il estime toutefois que cet indicateur **mesure plus une activité qu'une performance.**

Il remarque, en outre, que **cette activité est fortement corrélée à la conjoncture internationale et échappe donc largement au champ de décision du responsable de programme.**

Pour financer les OPEX, la gendarmerie est **dotée depuis 2007 de 15 millions d'euros** par an (11 millions d'euros en titre 2 et 4 millions d'euros hors titre 2). Or, notamment du fait de l'engagement de la France en Afghanistan, la dotation est devenue insuffisante². En 2012, le surcoût lié à ces opérations s'élèvera à **10,7 millions d'euros** (contre 15,4 millions d'euros en 2011).

A elle seule, **l'OPEX en Afghanistan** représente 6,3 millions d'euros en dépenses de personnel et 9,3 million d'euros en hors titre 2, soit un budget total de **15,6 millions d'euros** (contre 17,4 millions d'euros en 2011).

Ce surcoût, comme d'ailleurs l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives aux OPEX, est supporté par **l'action n° 4 « Commandement, ressources humaines et logistique »** du

¹ Ces OPEX sont sous mandat de l'Organisation des nations unies (ONU) au Liban, à Haïti, en République démocratique du Congo et en République de Côte d'Ivoire, sous engagement international hors ONU (Kosovo, Afghanistan) ou sous commandement national (Tchad, République Centrafricaine, Irak, République de Côte d'Ivoire).

² L'article 148 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 impose que les surcoûts occasionnés par l'engagement de la gendarmerie nationale en opérations extérieures, y compris les dépenses de personnel, fassent l'objet d'un rapport remis chaque année par le Gouvernement au Parlement. Ce rapport doit comprendre une évaluation chiffrée de ces surcoûts, une description des mesures prises pour assurer leur financement et l'examen des modalités d'un financement de ces surcoûts par la réserve interministérielle, à l'image des armées.

présent programme. L'action n° 5 « *Exercice des missions militaires* » ne comprend en effet que les dépenses de personnel des OPEX (y compris les primes) et son budget progresse de 18,2 % par rapport à 2012 (193,4 millions d'euros en 2013 contre 163,6 millions d'euros en 2012).

CONCLUSION

Pour la police et la gendarmerie, la période ouverte depuis mai 2012 et qui trouvera sa pleine application budgétaire en 2013 est à la fois celle **des « fins » et des « commencements »**.

La fin de la RGPP menée au cours du précédent quinquennat marque un nouveau chapitre pour nos forces de sécurité. A une politique essentiellement orientée vers la suppression des effectifs et dont on mesure les dégâts sur le fonctionnement des services comme sur l'efficacité de la lutte contre la délinquance, succède **une politique de création d'emplois** répondant aux besoins de la population et au malaise des personnels, trop longtemps négligé.

L'esprit même de cette réforme s'inscrit en rupture avec la politique précédente. D'une culture fondée sur l'oppression, voire l'obsession, du « chiffre à tout prix » et le « tout répressif », la police et la gendarmerie se tournent désormais vers **une action mieux équilibrée, qui doit notamment être guidée par le souci constant de la prévention**.

La création des « zones de sécurité prioritaires » (ZSP) illustre cette nouvelle philosophie de l'action de nos forces de sécurité. Elle trace le chemin vers une gouvernance renouvelée, associant plus étroitement les élus, les partenaires institutionnels et les citoyens, ce dont votre rapporteur spécial se félicite également.

L'héritage n'en demeure pas moins encore loin d'être soldé. Ce constat est particulièrement vrai en matière immobilière, où l'on doit déplorer **la vétusté de nombre de nos commissariats et de nos casernes de gendarmes**. Les exercices budgétaires à venir devront permettre de remédier à cette situation matérielle préjudiciable à l'idée même que nous nous faisons de la sécurité dans notre République (accueil des victimes, moral des troupes, image de l'Etat...).

Enfin, parmi les défis à relever par la police et la gendarmerie, **la défense et la protection de l'environnement** occupent une place particulière. Un Etat exemplaire se définit aussi par une attitude éco-responsable, notamment dans ses achats. Il se caractérise en outre par les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance environnementale, qui doivent être à la hauteur des enjeux de ce type d'affaires.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 7,14 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Sécurité ».

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 4,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Police nationale » ;
- une minoration de 2,69 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Gendarmerie nationale ».

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a **majoré de 80 millions d'euros** les crédits de la mission « Sécurité » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de maintenir en condition opérationnelle les réseaux de communication de la police (Acropole) et de la gendarmerie (Rubis) ainsi que d'assurer la maintenance des applications nationales utilisées par les forces de sécurité. Ces crédits viennent suppléer les recettes initialement attendues pour 2013 du CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat ».

Ils se répartissent comme suit :

- 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Police nationale » ;
- 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Gendarmerie nationale ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 52 500 euros** les crédits de la mission « Sécurité » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 3 500 euros du titre 6 de l'action n° 1 « *Ordre public et protection de la souveraineté* » du programme « Police nationale » ;

- une majoration de 41 000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « *Sécurité et paix publiques* » du programme « Police nationale » ;

- une majoration de 2 000 euros du titre 6 de l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et logistique* » du programme « Police nationale » ;

- une majoration de 3 000 euros du titre 6 de l'action n° 1 « *Ordre et sécurité publics* » du programme « Gendarmerie nationale » ;

- une majoration de 3 000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « *Éducation routière* » du programme « Sécurité et éducation routières ».

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications aboutit à **augmenter, globalement, les crédits de paiement de la mission « Sécurité » de 72,9 millions d'euros.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de M. Albéric de Montgolfier, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial, sur les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité », et du rapport de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurité » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial. – Cette année, le rapport sécurité, est placé sous le signe du renouveau.

D'une part, ça n'aura échappé à personne : il y a eu un changement de Gouvernement et donc de politique, qui, naturellement, va beaucoup plus dans le sens de mes recommandations de l'an dernier. Plus d'effectifs, plus de prévention, plus de proximité : c'est très positif.

D'autre part, mon rapport pour l'année 2013 intègre de nouveaux éléments, notamment sur les zones de sécurité prioritaires (ZSP) ou encore sur la police de l'environnement.

Enfin, cette année, j'ai tenu à auditionner les représentants des syndicats de police (UNSA police, Alliance Police Nationale et Union SGP). Ces rencontres ont été très enrichissantes et ont permis de compléter les propos de Claude Baland, directeur général de la police nationale, et du Général Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale.

Pour tous, la sécurité représente une mission régaliennne essentielle de l'Etat. Elle renvoie aussi au respect des libertés publiques de nos concitoyens. D'où l'importance que nous devons y attacher.

L'année dernière, certains d'entre vous s'en souviennent probablement, j'avais été contraint de vous dresser un tableau bien sombre de la situation de nos forces de police et de gendarmerie. C'est qu'après trois années d'application, à marche forcée, de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les effets calamiteux de cette politique se faisaient malheureusement sentir toujours plus douloureusement.

Le changement à la tête de l'Exécutif, cette année, correspond à un nouveau départ. En l'espace de quelques mois, tout n'est certes pas devenu idyllique (le passif est lourd à solder...), mais le paysage s'est néanmoins considérablement éclairci.

En 2013, les budgets de la police et de la gendarmerie témoignent d'une véritable rupture avec la RGPP et sa mesure principale : la suppression des effectifs. Je me félicite que le projet de loi de finances pour 2013 autorise la création nette de 480 emplois en faveur de la sécurité intérieure. Ces créations se répartissent entre 288 emplois pour la police et 192 pour la gendarmerie. Je suis certain que cette recrudescence d'agent saura être mise à profit pour renforcer la prévention et la présence sur le terrain.

Dans ce contexte général, quels sont les contours des budgets de la police et de la gendarmerie ?

En 2013, le programme « Police nationale » comportera 9,566 milliards d'euros en autorisations de paiement, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2012, et 9,503 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 3,3 %.

A périmètre constant, les crédits de fonctionnement de la police reculent de 1,4 %. Il s'agit là d'une dérogation à la norme fixée par le Gouvernement en matière de dépenses de fonctionnement, ce qui traduit bien la priorité budgétaire donnée en 2013 à la sécurité. Cette priorité me paraît d'autant plus nécessaire qu'un seuil a probablement été atteint dans le domaine du fonctionnement de la police après plusieurs années de baisse continue de ces crédits. Au-delà des débats politiques que nous pouvons avoir, il s'agit là d'une réalité sur laquelle nous pouvons tous nous accorder. Dépasser ce plancher ferait peser un fort risque sur le potentiel opérationnel de cette force.

L'effort d'investissement sera en contrepartie très contraint : les autorisations d'engagement diminuent de 46,8 % et les crédits de paiement de 10,3 %.

S'agissant des dépenses de personnel et des mesures catégorielles, je m'interroge sur les effets de la prime de résultats exceptionnels, pour laquelle une enveloppe de 25 millions d'euros est ouverte. Les représentants des syndicats de police, que j'ai auditionnés au cours des dernières semaines, sont unanimes : les conditions d'attribution de cette prime sont davantage une source de démobilitation des effectifs que de motivation.

Le programme « Gendarmerie nationale » s'appuiera pour sa part, en 2013, sur 7,851 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 4,3 %, et 8,049 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une légère progression de 1,2 %.

Comme au cours des années précédentes, le choix a été fait de « sanctuariser » les dépenses de fonctionnement courant de la gendarmerie au détriment des investissements.

Je veux en particulier attirer votre attention sur un point important : l'absence d'autorisation d'engagement pour 2013 sur le titre 6 consacré aux dépenses d'intervention. Concrètement, cela signifie qu'aucun nouveau projet de construction de caserne ne pourra intervenir avec une collectivité

territoriale l'année prochaine. Cette question est un élément de préoccupation très importante, notamment en milieu rural.

S'agissant des opérations extérieures (OPEX) de la gendarmerie, ces opérations enregistrent à nouveau un surcoût : 10,7 millions d'euros. Il faut souligner qu'à elle seule, l'OPEX en Afghanistan représente un budget total de 15,6 millions d'euros (contre 17,4 millions d'euros en 2011). Nous sommes tous unanimes pour saluer l'engagement de nos gendarmes en Afghanistan.

Au-delà des trajectoires budgétaires propres à la police et à la gendarmerie, j'attire votre attention sur un certain nombre de grands enjeux financiers pour l'année à venir.

En septembre 2012, quinze ZSP ont été créées à l'initiative du ministre de l'intérieur, Manuel Valls. Elles couvrent aussi bien des zones urbaines que périurbaines ou rurales. Au total, d'ici à la fin de l'année, une cinquantaine de ZSP devrait voir le jour. Alors que le précédent Gouvernement avait largement fait la démonstration de sa difficulté à aborder de manière cohérente la question de la police de proximité, cette nouvelle initiative permettra, j'en suis sûr, de retisser le lien de confiance entre les forces de l'ordre et la population.

Par ailleurs, l'expérimentation du transfert des transfèrements de détenus à l'administration pénitentiaire, en 2011 et 2012, a mis en lumière un certain nombre de difficultés et de retards. Le processus de transfert a donc été, pour l'heure, suspendu. Les conclusions d'une mission d'inspection interministérielle sont attendues pour la fin de l'année 2012.

Je continue de déplorer vivement les investissements très coûteux réalisés dans les systèmes de vidéosurveillance, qui sont attentatoires aux libertés publiques et dont aucune étude sérieuse n'a prouvé l'efficacité en termes de sécurité publique. En 2013, c'est encore 16,5 millions d'euros pour la ville de Paris et 10 millions d'euros supplémentaires par le biais du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). C'est, à titre d'exemple, la somme nécessaire à la construction d'un nouveau commissariat. Je vous le demande, en cette période de contrainte budgétaire, quelles sont les priorités : les effectifs sur le terrain, l'immobilier dégradé ou les caméras de vidéosurveillance ? Pour moi, la réponse est claire, je propose un moratoire sur ce type d'investissements.

Enfin, je veux insister sur un point qui me tient à cœur : la défense et la protection de l'environnement. Il s'agit, d'une part, d'impulser une politique d'achats toujours plus éco-responsables et plus économes au sein de la police et de la gendarmerie. D'autre part, face aux défis environnementaux qui sont les nôtres, la lutte contre la délinquance environnementale doit être renforcée. Je ne vous donnerai qu'un seul chiffre, mais il est parlant : entre 2007 et 2011, le nombre de faits constatés par les services de police et de gendarmerie pour atteinte à l'environnement a très fortement augmenté : + 48,9 %. Les années à venir doivent être l'occasion du développement d'une véritable « police de

l'environnement » qui soit dotée de moyens à la hauteur des enjeux de ce type d'affaires.

Pour conclure, malgré ces quelques réserves, j'observe globalement une satisfaction unanime de la part, tant des directeurs de la police et de la gendarmerie que des représentants syndicaux, vis-à-vis de la rupture avec la RGPP et la « politique du chiffre », menées par le précédent Gouvernement. La sécurité fait partie des secteurs prioritaires du nouveau Gouvernement, comme nous avons pu le constater à l'occasion de la loi de programmation de finances publiques pour 2012-2017, et le budget de cette mission pour 2013 s'en ressent, particulièrement en terme d'effectifs et de moyens de fonctionnement.

Dans ces conditions, je vous propose d'adopter les crédits proposés pour les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Je rapporte le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurité », ainsi que le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

On peut tout d'abord observer – et c'était un objectif du précédent Gouvernement – la réduction du nombre de tués sur les routes. Les résultats sont là ! Pour la première fois en 2012, on devrait être en-dessous des 4 000 tués par an, avec des facteurs de risques qui évoluent peu. L'alcool, bien sûr, sans doute la drogue, même si on manque encore un peu de statistiques, la vitesse, et toujours plus d'hommes que de femmes. Le pourcentage des 18-24 ans est lui aussi relativement stable, autour des 20 %.

D'un point de vue budgétaire, la sécurité routière repose, pour sa partie prévention et formation, sur le programme 207 « Sécurité et éducation routières », qui a été transféré cette année de la mission « Écologie » vers la mission « Sécurité » et, pour sa partie plus répressive, sur le compte d'affectation spéciale.

Les crédits du programme 207 sont globalement en diminution par rapport aux dotations inscrites en loi de finances pour 2012. Ils atteignent un peu moins de 130 millions d'euros. Les dépenses hors personnels sont en baisse de 3,8 %, tandis que les dépenses de personnels reculent de 7,1 %. Nous constatons une moindre dépense notamment au titre de la communication, même si six campagnes nationales devraient être financées en 2013. Les effectifs affectés à la sécurité s'établissent à 2 258 contre 2 286 l'année précédente. Cette évolution va dans le bon sens avec une rationalisation sur des postes de dépenses par toujours indispensables.

Le « permis à un euro par jour » semble avoir trouvé son public après un début difficile. En revanche, le système de cautions publiques reste très marginal, avec seulement 44 cautions financées entre septembre 2011 et septembre 2012. Cette situation laisse augurer d'une sur-budgétisation sur l'ensemble du dispositif. Sur cette ligne, il est prévu une dotation de

7,5 millions d'euros, sachant que seulement 2,5 millions d'euros ont été dépensés sur la période septembre 2011 – septembre 2012 et 4,5 millions d'euros l'année précédente. Je vous proposerai donc un amendement de réduction de ces crédits de 3 millions. Un petit amendement, car les petits ruisseaux faisant les grandes rivières, on peut arriver à des montants significatifs.

Les recettes des amendes radars demeurent très dynamiques. Elles devraient dépasser 603 millions d'euros en 2012 contre un peu plus de 539 millions d'euros en 2011. Ceci résulte principalement de la densification du réseau de radars. Le tableau à la page 19 de la note de présentation présente le récapitulatif des recettes radars et hors radars. Au total, pour 2013, la prévision est de 1 666 millions d'euros, contre 1 608 l'année dernière. Vous constatez que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) devrait percevoir 213,7 millions d'euros l'année prochaine et le Fonds interministériel de prévention de la délinquance, 35 millions d'euros. Une fois déduits ces deux prélèvements, le solde est réparti dans les cinq programmes du compte d'affectation spécial (CAS), dont un programme pour les collectivités territoriales, à raison de 160 millions d'euros pour les amendes radars et 522 millions d'euros pour les amendes hors radars.

En 2013, 114 millions d'euros seront consacrés à l'installation, au renouvellement et à la maintenance de 6 620 radars. Je me pose toujours des questions sur l'intérêt d'une maintenance préventive de ces radars par rapport à la seule maintenance curative. Le vandalisme coûte tout de même 25 millions d'euros par an. Faut-il alors poursuivre l'installation de nouveaux radars ? C'est une dépense de l'ordre de 20 millions d'euros par an.

En ce qui concerne le nouveau système informatique de gestion des droits à conduire – le permis à points –, le projet FAETON, je n'ai pas trouvé, pas plus que l'année dernière, d'étude sur le retour sur investissement de cette nouveauté. Pour 2013, ce sont près de 9 millions d'euros qui seront consacrés au développement du projet. *A priori*, il devrait toutefois permettre de sécuriser et de fiabiliser le permis à points.

Le procès-verbal électronique, le PVé, permet de générer des recettes d'amendes à la fois plus régulières et plus importantes. Il devrait être totalement déployé en 2013 pour les services de l'Etat. Les polices municipales sont par ailleurs de plus en plus nombreuses à s'en équiper.

L'année prochaine, plus de 682 millions d'euros sont inscrits sur le programme collectivités territoriales, au titre du reversement du produit des amendes radars et hors radars, soit une hausse de 3 % par rapport à 2012. Lors de l'examen en première lecture de l'article 33 du présent projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de Christian Eckert, rapporteur général, qui augmente de 160 à 170 millions d'euros le produit des amendes radars reversé aux collectivités territoriales ; il augmente également la part des amendes hors radars affectée au FIPD de 35 à 45 millions d'euros.

Cette enveloppe a été majorée pour financer le déploiement de la vidéo-surveillance. J'en suis désolé pour mon co-rapporteur...

Ce que l'on peut regretter, c'est que les crédits consacrés au désendettement de l'Etat diminuent au profit de dépenses de fonctionnement.

Outre l'amendement dont je vous ai déjà parlé, je vous propose deux amendements visant à mettre fin à l'obligation d'envoyer des lettres simples au moment du retrait ou de la restitution des points. En 2013, il est prévu d'envoyer 15,5 millions de lettres pour un coût de 13,4 millions d'euros. Or l'automobiliste est déjà informé lorsqu'il reçoit l'avis de contravention. Il a également la possibilité de consulter en ligne son solde de points ou de se rendre au guichet de sa préfecture. Je pense que l'on ferait œuvre utile en supprimant l'envoi de cette lettre simple.

Pour terminer, mon attention s'est portée sur l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) dont le budget n'est pas totalement négligeable. Surtout, pour 26 équivalent temps plein (ETP), elle présente une masse salariale de 2,4 millions d'euros, soit plus de 92 000 euros par ETP et ses loyers s'élèvent à 2,5 millions d'euros pour deux implantations à Rennes et à Paris. Au cours de l'année 2013, je vous propose donc de procéder à un contrôle budgétaire consacré à cette Agence, afin d'aller plus loin dans mes investigations.

En conclusion, je vous propose trois amendements pour une réduction totale de la dépense de 16,4 millions d'euros. Ceci étant dit, le produit des amendes vient utilement participer à la politique de sécurité routière et à l'équipement des collectivités territoriales, je vous propose par conséquent d'adopter les crédits du compte spécial.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – Je me contenterai d'attirer votre attention sur trois points concernant la gendarmerie.

Tout d'abord, il s'agit d'une année blanche pour l'immobilier, alors qu'au minimum 300 millions d'euros sont nécessaires. Je ne fais pas référence à la gendarmerie territorialisée qui, la plupart du temps, est hébergée dans le cadre de conventions passées avec des collectivités territoriales. Je pense en revanche à la gendarmerie mobile (à Satory, à Melun...) et à ses conditions de logement pour lesquelles nous portons une responsabilité collective depuis bien longtemps. Aucun d'entre nous n'accepterait d'avoir sur nos territoires des logements sociaux dans un pareil état. Je l'ai d'ailleurs dit à Manuel Valls : nous courons le risque de mouvements sociaux de la part des conjoints de gendarmes.

Il avait été prévu d'affecter une fraction de la vente du siège de la gendarmerie nationale, rue Saint Didier, pour couvrir une partie au moins des 300 millions d'euros nécessaires. La vente de cet immeuble est en effet estimée à environ 120 millions d'euros. Or, un texte, d'ailleurs censuré par le Conseil constitutionnel, prévoit la mobilisation du foncier de l'Etat en faveur

du logement social. Il autorise l'affectation d'une partie de la valeur vénale des immeubles concernés à des programmes de logements sociaux, la décote pouvant aller jusqu'à 100 % de cette valeur. Si nous appliquons cette règle dans le cas de la rue Saint Didier, il ne restera aucun moyen pour la gendarmerie. Alors qu'on nous annonce le retour de ce texte devant le Parlement, son réexamen doit nous permettre d'engager le début d'une programmation budgétaire indispensable pour couvrir les besoins immobiliers des gendarmes.

Le deuxième point que je souhaiterais souligner renvoie au renouvellement des blindés de la gendarmerie. Ces véhicules datent des années soixante-dix. Quand le groupement de blindés est projeté sur des théâtres d'opérations extérieures (comme en Afghanistan), des véhicules de l'armée de terre doivent être cédés ou mis à disposition. Or, ces véhicules sont sans cesse plus inadaptés, alors que leur rôle est important dans le maintien de l'ordre public.

Je veux aussi soulever la question des hélicoptères « Ecureuil » de la gendarmerie. Monoturbines, ces hélicoptères datent à peu près de la même époque que les véhicules blindés. Leur réglementation n'autorise plus le survol des zones urbaines. Or, ils sont également utilisés par la police, donc en secteur urbain, dans le cadre de la lutte contre la grande délinquance. Ainsi, leur usage contrevient à la réglementation actuelle.

Le troisième et dernier point renvoie à la réduction des crédits de formation de la Gendarmerie. Cette question est essentielle, car faire sortir plus tôt des élèves gendarmes ou gendarmes auxiliaires, ou encore ne pas assurer la formation requise pour l'emploi des nouveaux matériels, se répercute sur la qualité de notre sécurité.

Ces trois sujets me paraissent essentiels, et je veux pour conclure insister à nouveau sur la nécessité de dégager au moins 120 millions d'euros en faveur de l'immobilier de la gendarmerie. Il s'agit de donner à espérer aux personnels.

M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial. – Je suis très honoré de la présence du Président Larcher pour l'examen de ces crédits et celui-ci attire en effet notre attention sur trois points importants.

S'agissant de l'immobilier, il faut rappeler que, en période estivale et dans les zones de littoral, la gendarmerie mobile est hébergée dans des hôtels, ce qui est ruineux et inadéquat. Je viens d'évoquer avec le ministre de l'égalité des territoires et du logement les relations avec France Domaine, leur complexité et la préservation du patrimoine de l'Etat. Il s'agit d'avoir une réflexion mission par mission, afin de réaliser des opérations immobilières à un prix significatif.

Je suis moins expert que le Président Larcher en matière de blindés et de matériels, mais il faut effectivement relever que même l'armée fait appel à des avions de ravitaillement américains.

Sur les crédits de formation, les directions générales de la police et de la gendarmerie se sont rapprochées pour engager des actions de mutualisation, à l'identique de ce qu'elles font dans le domaine des achats.

Je mènerai en 2013 une mission de contrôle sur les investissements de la police et de la gendarmerie. Elle devrait nous permettre d'approfondir la réflexion sur ces sujets.

M. Albéric de Montgolfier. – Comme le rapporteur spécial Jean-Vincent Placé, je veux souligner la nécessité de recentrer l'activité des policiers et des gendarmes sur leur cœur de métier.

Concernant la sécurité routière, le rapporteur spécial nous a dit que l'Assemblée nationale a porté de 160 à 170 millions d'euros le produit des amendes radars reversé aux collectivités territoriales. Or les radars automatisés sont, pour l'essentiel, installés sur le réseau départemental. Compte tenu du dynamisme de la recette, je souhaiterais que la part revenant aux collectivités territoriales progresse d'un pourcentage égal à celui constaté pour l'Etat, c'est-à-dire entre 2012 et 2013, près de 16 %.

Dans le prolongement des propos du Président Larcher, je veux rappeler que la gendarmerie percevait, jusqu'à présent, le produit des recettes de la vente de ses immeubles.

M. Francis Delattre. – S'agissant des hélicoptères, il faut aussi évoquer les exercices de survol.

Jean-Vincent Placé se félicite de la création de 480 emplois en faveur de la police et de la gendarmerie. Pour ma part, je crois que le chiffre parlant serait de rapporter ce nombre de créations à celui du total des agents. Je regrette que le rapporteur spécial ne l'ait pas fait, car ce ratio démontre qu'il n'y a aucune révolution dans la gestion des effectifs. Si l'on additionne la police, la gendarmerie, les douanes et les polices municipales, on constate que la France bat le record européen en termes de fonctionnaires dédiés à la sécurité. En particulier, la police municipale représente un fait nouveau à prendre en considération. Par ailleurs, les mutualisations entre les services doivent être développées. Quand je vois que la police et la gendarmerie utilisent encore des fichiers distincts (le Stic et Judex), je crois qu'il y a encore des progrès à faire.

A propos d'atteinte aux biens, le rapporteur spécial nous explique que la délinquance constatée aurait reculé de 2 %. Je me demande bien comment ce résultat est calculé. Je suis également surpris de constater que notre rapporteur spécial ne parle pas de la lutte contre l'économie souterraine, alors que ce phénomène est très important en milieu urbain. Où en sont les groupes d'intervention régionale (GIR) ? Des quartiers entiers passent sous le contrôle de mafias.

Je m'interroge également sur l'absence, dans les propos du rapporteur spécial, de considération relative au déséquilibre des effectifs entre la

Préfecture de police de Paris et les départements de la grande couronne parisienne.

Enfin, je veux rappeler les résultats de la surveillance vidéo, notamment au niveau des distributeurs de billets où les personnes âgées se faisaient auparavant agresser. L'efficacité de la vidéoprotection répond en particulier à la discontinuité des territoires urbains, rendant difficile l'action des forces de sécurité. Dans ce contexte les caméras représentent un moyen de prévention.

A l'issue de ces observations, vous comprendrez donc, chers collègues, que je vote contre le budget de cette mission.

Mme Michèle André. – Le permis FAETON – cette question est en bordure du rapport sur la mission AGTE – devrait se mettre en place dans les temps, mais ce projet s'inscrit dans le temps long. J'ai une question, qui peut paraître un détail, mais qui complique la vie des femmes. Les avis de contravention et les autres lettres sont adressés sous le nom de jeune fille, que, bien souvent, les personnes concernées n'indiquent plus sur leurs boîtes aux lettres. Elles ne savent donc pas qu'elles ont perdu des points. Je crois que, s'agissant des lettres, il faut rester prudent : tout le monde n'est pas nécessairement « connecté » et le courrier reste un moyen de communication fiable.

Un autre sujet, dont j'ai parlé avec le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, mérite également attention. Les véhicules de secours se font régulièrement « flashés ». Or ils ne sont pas reconnus par le système, ce qui génère des complications administratives pour expliquer qu'il s'agit de véhicules en service. La réponse que l'on m'a apportée ne m'a pas convaincu. J'envisage d'ailleurs d'effectuer un déplacement à Rennes, là où se trouve le Centre national de traitement des infractions.

Notre collègue Delattre relativise les créations de postes en faveur de la mission « Sécurité » pour 2013, mais elles constituent cependant une inversion de tendance appréciable. Le ministère de l'intérieur a fait des efforts conséquents pour redéployer des effectifs des préfectures vers la police et la gendarmerie.

M. Philippe Marini, président. – Merci, chère collègue, de votre intervention qui a même permis, sur la question des effectifs, d'apporter une réponse qu'aurait pu faire le rapporteur spécial.

M. Yannick Botrel. – Dans le prolongement du président Larcher, je voudrais revenir sur l'hébergement des gendarmes. Car le problème ne concerne pas seulement les grands casernements, la gendarmerie départementale elle aussi est affectée. J'avais d'ailleurs écrit aux précédents ministres de l'intérieur, MM. Hortefeux et Guéant, à ce sujet. Il existe une grande diversité de situations, allant de « syndicats » de gendarmeries en matière immobilière, jusqu'à la prise en charge de ces dossiers par des offices publics HLM. Nombre de ces offices accepteraient d'ailleurs de mener des

opérations de restructuration du parc immobilier de la gendarmerie, mais c'est cette dernière qui est réticente du fait de l'augmentation des loyers qui en découlerait. Des retards sont donc pris au détriment des familles. Le ministre Manuel Valls s'est dit sensibilisé à la question, mais il n'est pas inutile d'y insister à l'occasion de l'examen des crédits de cette mission. Du fait de la dégradation de leurs conditions de logement, les gendarmes ne veulent plus être affectés sur certains territoires.

M. François Fortassin. – La gendarmerie joue un rôle important dans les zones rurales. Son efficacité, notamment dans le domaine du renseignement, a longtemps tenu à la relation étroite qu'elle entretenait avec les élus. Je regrette que cette proximité ait disparu du fait du temps passé dans les bureaux pour faire des rapports.

M. Philippe Marini, président. – C'est bien le problème de l'organisation et de la centralisation des moyens que vous évoquez là, cher collègue !

M. Jean Arthuis. – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux et les félicite pour la qualité de leurs analyses. Je voudrais pour ma part avoir des éclaircissements sur le temps de travail des policiers et des gendarmes. Comment est géré ce temps ? Est-il suffisant ? Comment se répartit-il entre les missions de prévention et de surveillance ?

Sur les investissements, quelle est désormais la ligne du ministère de l'intérieur entre la maîtrise d'ouvrage directe par l'Etat, les partenariats public-privé (PPP) et les baux emphytéotiques administratifs (BEA) ?

- Présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice-président -

Mme Marie-France Beaufile. – On a parlé de police municipale, mais celle-ci ne doit pas être un supplétif de la police nationale. En outre, la prévention ne passe pas par la vidéosurveillance. C'est la connaissance de la population par la gendarmerie qui a longtemps empêché les jeunes de tomber dans la délinquance. La police de proximité aurait dû être maintenue avec des effectifs adaptés.

Notre collègue Delattre parle du commerce parallèle, mais je veux rappeler que le premier facteur de cette délinquance réside dans la dégradation des conditions de vie et du pouvoir d'achat.

Je rejoins ce que disait à l'instant Michèle André. Il faut être prudent sur la question des lettres adressées en cas de retrait de points. Une personne dont je suis le dossier depuis plusieurs années a perdu son permis – et donc son travail puisqu'il était chauffeur routier – faute d'avoir reçu en temps et en heure les courriers de l'administration.

M. Éric Doligé. – Le logement est déterminant en matière de présence des gendarmes sur le terrain. A cet égard, j'aimerais savoir comment sont calculées les unités de logement pour les gendarmes. Souvent, quand elles ne sont pas suffisantes, ce sont les collectivités locales qui doivent compenser

la différence. Qui plus est, les délinquants sont parfois logés dans de meilleures conditions que les gendarmes.

Le recours aux BEA a permis d'apporter certaines réponses aux problèmes posés par la construction de nouvelles casernes. Mais il faut effectivement reconnaître que nos gendarmes sont parfois hébergés dans des conditions où personnes d'autre n'accepterait d'être.

M. Jean Germain. – Il faut se féliciter de la création des ZSP. Il faudra en suivre les résultats, mais elles apportent d'ores et déjà des réponses aux questions posées par l'évolution du lien entre la police et la population. Elles s'inscrivent également dans la recherche de proximité évoquée et elles permettent d'approfondir, dans les zones d'agglomération, la coopération entre la police et la gendarmerie.

Concernant la vidéo, il ne faut pas être dans un débat théologique. Elle a des résultats divers selon les lieux où elle est implantée. Aussi, l'installation des caméras doit être ciblée, permettre une remontée des images centralisée et s'appuyer sur une bonne liaison avec la police. Il y a bien une évaluation de cette technologie, mais elle a été menée en Grande-Bretagne il y a quatre ans. Dans nos communes, certaines études ont été réalisées par des cabinets spécialisés ou des universitaires. Il ne faut pas attendre des caméras qu'elles règlent tous les problèmes, mais on ne peut pas dire non plus qu'elles n'en règlent aucun. Notre rapporteur spécial sait d'ailleurs qu'un tel système a été installé dans les transports en commun d'Ile-de-France. Les résultats en ont été suffisamment positifs pour que désormais tous les tramways en soient systématiquement équipés.

M. Yvon Collin. – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux. La police et la gendarmerie sont désormais entrées dans la culture de l'évaluation mais, précisément, la complémentarité de ces deux forces est-t-elle mesurée ?

Je veux aussi insister sur les conditions de logement indignes qui sont faites à des fonctionnaires dont le travail est pourtant difficile.

Enfin, sur les radars, j'ai bien noté que notre rapporteur spécial ne souhaite pas poursuivre l'installation de nouveaux dispositifs. Peut-il développer les raisons qui sous-tendent son analyse ? Le radar reste une arme de dissuasion et une source de recettes.

M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial. – Le grand nombre de questions posées montre l'intérêt que vous portez aux sujets de sécurité, mes chers collègues, et je m'en félicite.

Pour répondre à Albéric de Montgolfier, et sur le recentrage nécessaire des activités sur le cœur de métier, je suis moi-même surpris par les effectifs mobilisés sur les fonctions support (informatique, ressources humaines, ...). Il y a probablement là une question à creuser.

Comme beaucoup d'élus d'Ile-de-France, Francis Delattre s'est interrogé sur le nombre de policiers à Paris et dans les départements voisins. Il

faut savoir par exemple qu'en Seine-Saint-Denis, les soirs de match au Grand stade, 95 agents sont mobilisés autour de l'enceinte. Pendant ce temps, d'autres communes sont démunies. Le directeur général de la police nationale, Claude Balland, est sensible à cette question. Il faut faire revenir les agents sur le terrain et, qui plus est, les plus expérimentés d'entre eux.

A propos des créations de postes, 9 269 emplois ont été supprimés entre 2009 et 2012. En 2013, avec 480 effectifs supplémentaires, on arrête cette tendance à la baisse. Si la RGPP avait été poursuivie, on aurait à nouveau perdu un millier de policiers et de gendarmes. Je dois dire que les syndicats que j'ai reçus m'ont exprimé leur satisfaction, y compris Alliance.

Concernant la réduction des coûts au sein de la police et de la gendarmerie grâce à des mutualisations, un rapport est en cours au ministère de l'intérieur. Mais on peut d'ores et déjà dire que des résultats substantiels ont été obtenus.

S'agissant de la performance en matière de lutte contre les atteintes aux biens, je veux simplement répondre à Francis Delattre que ces statistiques sont tirées du projet annuel de performances de la mission « Sécurité ». Pour combattre l'économie souterraine, je ne suis pas opposé aux GIR, je crois qu'il y a avantage à fédérer l'ensemble des administrations. Je ne suis pas sûr que les ZSP soient une idée « géniale », mais elles répondent en tout cas à la préoccupation d'accroître la présence sur le terrain.

Concernant l'hébergement des gendarmes, le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Mignaud, y est également sensible et je m'en suis longuement entretenu avec lui. Il m'a même cité des cas où les conditions sanitaires sont plus que limite.

A propos des BEA, l'Etat a besoin de sources de financement et il est allé en chercher auprès des collectivités territoriales. Je n'ai pas de position idéologique en la matière et je relève que le Garde des Sceaux, Christiane Taubira, a décidé de ne plus recourir à la formule des PPP pour les prisons. Je crois qu'il faut regarder l'impact budgétaire de ces montages.

A la suite de l'intervention de notre collègue François Fortassin, je comprends que, dans les Hautes-Pyrénées, on regrette le manque de proximité de la police et de la gendarmerie. Il est vrai que le bon sens est parfois éloigné de la techno-structure.

Je veux répondre à notre collègue Jean Arthuis qu'en matière de temps de travail, on n'économise pas son temps dans la police et dans la gendarmerie. Ceci pose un gros problème puisqu'il faut bien récupérer les heures. Au final, on me dit que certains départs en retraite sont ainsi anticipés de six à neuf mois afin de permettre cette récupération. Ce constat interpelle non seulement en matière de gestion du temps de travail, mais aussi d'organisation de nos forces de sécurité de santé de nos agents.

Je reprends à mon compte les observations de Marie-France Beaufiles.

Eric Doligé s'inquiète des critères utilisés pour définir les moyens mis en œuvre dans le domaine immobilier de la gendarmerie. Hélas, on n'en est plus à se préoccuper des critères, puisqu'il s'agit désormais simplement de répondre aux urgences. On gère la pénurie.

Je suis d'accord avec Jean Germain s'agissant des ZSP. Je constate en outre que le débat que nous avons eu ici même en 2011 sur la vidéosurveillance commence à produire ses fruits puisque nos positions tendent à se rapprocher. Ceci est d'ailleurs assez logique puisque la contrainte financière amène à réviser certaines options.

Notre collègue Yvon Collin s'interroge sur l'évaluation des forces de sécurité. C'est effectivement un des vrais enjeux du ministère aujourd'hui. Il s'agit de trouver d'autres moyens que la politique du chiffre pour évaluer la police et la gendarmerie.

En conclusion, je me réjouis de la qualité de nos débats et je répercuterai fidèlement auprès du ministre, ainsi que des responsables de la police et de la gendarmerie, nos échanges.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Albéric de Montgolfier a suggéré d'augmenter le reversement des recettes radars aux collectivités territoriales. Page 29 de la note de présentation, vous trouverez un extrait de l'intervention du président Gilles Carrez, lors de l'examen des crédits du compte spécial à l'Assemblée nationale. Il montre que la répartition des amendes entre l'Etat et les collectivités territoriales a obéi à une négociation subtile et difficile. S'agissant du produit des amendes hors radars, la répartition 53/47 a été actée. Pour les amendes radars, le montant reversé est de 160 millions d'euros, peut-être bientôt 170, mais le reste sert à financer le fonctionnement des radars ou bien l'AFITF. Les dépenses de fonctionnement ont augmenté, ce qui limite la marge de manœuvre pour reverser plus aux collectivités.

En ce qui concerne les questions de Michèle André sur les noms de jeune fille, c'est malheureusement un sujet qui revient régulièrement, au-delà même de la problématique des avis de contravention. Le fait de voter mon amendement qui prévoit la suppression des lettres permettrait d'y mettre fin. Il resterait toutefois entier pour l'envoi des avis de contravention.

J'ajoute, en réponse au cas cité par Marie-France Beaufiles, que les lettres arrivent souvent avec un décalage important et finalement elles ne servent à rien. En l'espèce, la personne a perdu son permis et son travail. Sur l'avis de contravention, on peut tout à fait indiquer les moyens pour les contrevenants de se renseigner. Nos concitoyens disposeraient de l'information et nous pourrions économiser 13,4 millions d'euros.

S'agissant des véhicules d'urgence, je n'ai pas la réponse technique, mais je ne suis pas sûr que nos radars soient suffisamment intelligents pour les identifier.

Pour répondre à la dernière question d'Yvon Collin, je pense que l'on peut aller vers des radars plus intelligents. Le problème n'est pas le nombre. Après, nous devons regarder le rapport entre l'investissement et le résultat, c'est-à-dire la baisse du nombre de tués sur les routes. Je ne dis pas qu'il faut réduire tout de suite le nombre de radars mais nous devons garder à l'esprit que nous arriverons à un seuil. Les radars, certes produisent des recettes, mais ils sont avant tout destinés à améliorer la sécurité routière et à limiter la vitesse. Ils ont bien rempli leur rôle jusqu'à présent, mais, à un moment, l'investissement supplémentaire ne sera plus pertinent.

Sur proposition de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, la commission adopte trois amendements :

- le premier réduisant de 3 millions d'euros les crédits du programme 207 « Sécurité et éducation routières », afin de prendre en compte le risque de surbudgétisation du dispositif « permis à un euro par jour » ;

- le deuxième insérant un article rattaché afin de supprimer la disposition du code de la route selon laquelle le retrait de points de permis de conduits est porté à la connaissance de l'intéressé par lettre simple ;

- le troisième tirant les conséquences budgétaires du précédent au sein du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sécurité » et de ceux du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ainsi modifiés. Elle décide également de proposer au Sénat l'adoption d'un amendement portant article additionnel après l'article 72 du projet de loi de finances pour 2013 et de le rattacher à l'examen de ce compte spécial.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.