



N° 2573

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME VII

SÉCURITÉ

PAR M. GÉRARD LÉONARD,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2005 pour le présent projet de loi.

À cette date, 71 % des réponses concernant la police nationale et 100 % des réponses concernant la gendarmerie nationale étaient parvenues au rapporteur.

Globalement, le rapporteur a pu disposer des réponses au questionnaire dans de bonnes conditions et a pu obtenir les informations complémentaires dont il avait besoin. Il tient donc ici à renouveler ses remerciements aux services du ministère de l'intérieur et du ministère de la défense pour l'ampleur du travail accompli.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LA LOLF CONSACRE LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA SECURITE INTERIEURE MISE EN ŒUVRE DEPUIS L'ADOPTION DE LA LOPSI EN 2002	7
A. UNE MISSION INTERMINISTERIELLE REGROUPANT LES CREDITS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES	7
1. Une meilleure lisibilité des moyens consacrés à la politique de sécurité de l'État.....	7
<i>a) le choix de la mission interministérielle</i>	7
<i>b) une recherche de rapprochement des objectifs et des indicateurs</i>	8
<i>c) des choix différents pour les budgets opérationnels de programme (BOP)</i>	13
2. Un regret : le choix fait par le ministère de la Défense de ne pas inscrire les crédits destinés à l'informatique et à l'immobilier dans la mission interministérielle	15
<i>a) un choix contestable</i>	16
<i>b) un choix dangereux pour la gendarmerie</i>	17
B. UN AFFICHAGE BUDGETAIRE QUI EST LE REFLET D'UN RAPPROCHEMENT REEL SUR LE TERRAIN	18
1. Un commandement opérationnel unique	18
2. Une répartition géographique plus cohérente	18
3. Une mise en commun croissante des moyens	20
4. Le développement de la coopération opérationnelle	22
II. — LES CREDITS DE LA MISSION SECURITE PERMETTENT LE FINANCEMENT DES OBJECTIFS ET DES PRIORITES FIXES PAR LA LOPSI EN 2002	23
A. L'EXECUTION TRES SATISFAISANTE DE LA PROGRAMMATION FINANCIERE DE LA LOPSI DANS LA POLICE NATIONALE	23
1. Une programmation exécutée conformément aux objectifs	23
2. Une dotation satisfaisante du programme police nationale	26
B. UN EFFORT DE RATTRAPAGE REEL DANS LA GENDARMERIE NATIONALE	28
1. Une programmation dont le respect exigera probablement une année de plus que prévu.....	28
2. Un réel effort de rattrapage en 2006 pour la gendarmerie nationale.....	30

III. — UNE POLITIQUE DE SECURITE DE PLUS EN PLUS COHERENTE ET EFFICACE.....	32
A. LES ORIENTATIONS FIXEES PAR LA LOPSI SONT FIDELEMENT RESPECTEES.....	32
1. La priorité mise sur le renforcement des effectifs déployés sur la voie publique	33
2. Un nouvel équilibre entre police de proximité et action judiciaire	35
3. La définition de priorités claires	36
B. LES RESULTATS SONT INCONTESTABLES.....	38
1. La poursuite de la baisse de la délinquance globale.....	38
2. Une évolution confortée par la prise en compte d’autres indicateurs plus fins	39
3. Des résultats toujours meilleurs pour la délinquance de voie publique, toujours inquiétants en ce qui concerne les violences	40
C. L’EFFORT DE RENOVATION DE LA SECURITE INTERIEURE DOIT ETRE POURSUIVI.....	54
1. Améliorer encore la présence des forces de l’ordre sur la voie publique.....	54
2. Mieux prendre en compte les « usagers » des services de police et de gendarmerie	56
3. Mener une réflexion sur l’architecture territoriale adaptée à la sécurité publique.....	56
EXAMEN EN COMMISSION	59
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	69
PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	71

MESDAMES, MESSIEURS,

La discussion du projet de loi de finances pour 2006 constitue un grand moment pour tous ceux qui croient au concept de sécurité intérieure. En effet, grâce à la mise en œuvre, pour la première fois cette année, de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), il a été possible de regrouper dans une même mission interministérielle les dotations attribuées à la police nationale et à la gendarmerie nationale.

Cela fait déjà de nombreuses années que votre rapporteur souhaitait privilégier une approche pragmatique en la matière plutôt que de participer à un débat souvent stérile sur l'éventuelle fusion des deux forces de sécurité intérieure. En effet, l'important était de permettre de disposer, sur l'ensemble du territoire, de forces de sécurité adaptées aux besoins de la population, ce qui exigeait l'unicité du commandement, la cohérence de la politique de sécurité intérieure et une gestion beaucoup plus coordonnée des moyens des uns et des autres.

Ainsi, la discussion budgétaire commune à laquelle nous allons assister est comme un parachèvement de la nouvelle organisation de la sécurité intérieure mise en place en 2002, notamment avec l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). En effet, votre rapporteur estime que ce rapprochement est aujourd'hui acquis, même si toutes les résistances n'ont pas pu être emportées, comme le montre le caractère incomplet du programme « gendarmerie nationale » où ne figurent ni les crédits immobiliers ni les crédits informatiques qui ont été inscrits au sein de la mission défense. Mais, ces résistances ont si peu de justification qu'elles ne tiendront probablement pas longtemps. Cette conviction est forgée par les nombreuses discussions que votre rapporteur a eues avec des gendarmes de tous les grades qui, dans leur quasi-totalité, ont compris la logique du rapprochement entre la Police et la Gendarmerie.

Une fois encore, la Nation consacrera en 2006 des sommes significatives aux services de police et de gendarmerie, en cohérence avec les objectifs ambitieux qui leur ont été attribués en matière de lutte contre la délinquance. Ainsi, le budget 2006 permet de poursuivre la mise en œuvre de la LOPSI dans de bonnes conditions, qu'il s'agisse de son volet « programmation » comme de son volet « orientation ». En effet, par rapport à une année 2005 déjà généreuse, le

total des crédits de la mission Sécurité atteindra 15,372 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 8,67 %, et 14,668 milliards d'euros en crédits de paiements, soit une hausse de 3,25 %.

L'effort financier considérable consacré à la sécurité dans un contexte budgétaire difficile ne doit cependant pas faire oublier que les augmentations budgétaires ne sont pas éternelles. Après la phase de remise à niveau budgétaire, les forces de police et de gendarmerie devront donc apprendre à fonctionner avec des moyens qui n'augmenteront plus au même rythme. Or, la demande de sécurité restera forte, ce qui les contraindra à optimiser les ressources dont elles disposent et à privilégier une approche plus qualitative que quantitative.

I. — LA LOLF CONSACRE LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA SECURITE INTERIEURE MISE EN ŒUVRE DEPUIS L'ADOPTION DE LA LOPSI EN 2002

A. UNE MISSION INTERMINISTERIELLE REGROUPANT LES CREDITS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES

1. Une meilleure lisibilité des moyens consacrés à la politique de sécurité de l'État

a) le choix de la mission interministérielle

Le choix fait de regrouper les crédits de la police nationale et ceux de la gendarmerie nationale dans une même mission interministérielle « sécurité » avait été salué l'an dernier par votre rapporteur. En effet, la finalité de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) consistait bien à passer d'une logique de moyens, où les crédits sont attribués en fonction de la nature de la dépense, à une logique fondée sur les politiques publiques.

Or, est-il besoin d'insister sur le fait que la sécurité, qui est l'une des premières préoccupations des Français, constitue une politique publique dont les finalités sont clairement identifiables et dont les citoyens sont en droit d'attendre des résultats ? Ainsi, correspondant si bien à la philosophie de la LOLF, il était inévitable que les dernières réticences s'estompent pour permettre la mise en place d'une mission « sécurité », qui constitue l'une des huit missions interministérielles du budget de l'État, sur un total de 32 missions.

La loi de finances pour 2006 étant la première en « format LOLF », elle permet de constater la valeur ajoutée réelle d'une réforme, qui a parfois pu paraître quelque peu technocratique, et la justesse des choix faits pour le périmètre de la mission sécurité. D'un point de vue très concret, le changement est en effet considérable :

— pour la lisibilité de l'action publique et son contrôle parlementaire : les budgets consacrés aux forces de sécurité intérieure, police et gendarmerie, sont désormais discutés et votés au cours d'un même débat au Parlement : cela permet d'avoir une vue d'ensemble de la politique de sécurité de la France ;

— en termes de choix de politique publique : les parlementaires peuvent réaliser de véritables choix éclairés puisqu'ils autorisent le volume global des dépenses consacrées à la politique de sécurité, soit 14,67 milliards d'euros en crédits de paiement et 15,37 milliards d'euros en autorisations d'engagement. En contrepartie, les parlementaires pourront contrôler la réalisation des objectifs fixés pour les deux programmes de la mission grâce aux indicateurs mis en place : cela signifie que les débats porteront désormais sur le rapport coût/efficacité de la

politique de sécurité, plutôt que sur le volume des dépenses catégorie par catégorie. Ainsi, un « bon budget » sera celui qui permettra de réaliser ses objectifs au moindre coût, alors que jusqu'ici on ne qualifiait un budget de bon que s'il était en augmentation.

b) une recherche de rapprochement des objectifs et des indicateurs

La mise en place d'une mission interministérielle était donc justifiée par le fait que « *l'action de la gendarmerie et celle de la police concourent à la même politique publique de lutte contre l'insécurité* », comme le faisait remarquer la Cour des comptes dans ses analyses de février 2005 sur « l'avant PAP ⁽¹⁾ » sécurité. En conséquence, la Cour souhaitait « *davantage de cohérence dans la présentation des objectifs et des indicateurs* », ce qui rejoignait les critiques faites par la mission d'information de la commission des finances.

En effet, les premières propositions de la Police et la Gendarmerie faisaient apparaître des divergences sensibles dans le choix des objectifs et des indicateurs, y compris pour des actions semblables, alors même que les missions des deux forces de sécurité intérieure ne divergent qu'à la marge (en ce qui concerne les missions militaires propres de la gendarmerie, et la politique de police des étrangers qui relève principalement, mais pas uniquement, de la police nationale). Face à ces critiques, la Direction générale de la police nationale et la Direction générale de la gendarmerie nationale ont mis en place un groupe de travail commun qui a permis de prendre en compte ces critiques et d'aboutir, en dehors des actions spécifiques, à une harmonisation à 100 % des objectifs et à 81 % des indicateurs.

Comme le montre le tableau ci-dessous, ce travail a permis de dégager des objectifs et des indicateurs qui devraient permettre d'évaluer de façon pertinente l'efficacité des services de police et de gendarmerie et donc, objectif final de la nouvelle architecture budgétaire, l'emploi optimal des crédits destinés à la sécurité.

En revanche, ce travail de rapprochement n'a pas permis de conférer une identité aux actions qui composent chaque mission. Certes, il est normal, comme on l'a dit, que la police et la gendarmerie identifient chacune une action spécifique pour ce qui concerne des missions propres (missions militaires et police des étrangers), mais il est regrettable que les deux forces de sécurité appréhendent différemment leurs missions d'ordre et de sécurité publique. En dépit des observations, formulées notamment par votre rapporteur dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2005, la gendarmerie n'est pas revenue sur son choix de regrouper dans une même action ses missions d'ordre et de sécurité publiques, alors même qu'elle parvient parfaitement à distinguer des objectifs spécifiques pour ces deux missions.

(1) Le PAP, projet annuel de performance, est le document qui remplace l'ancien « bleu » budgétaire. Il regroupe les objectifs et indicateurs de performance associés à chaque programme.

ACTIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS DES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE »

Gendarmerie						Police					
Actions (5)		Objectifs (8)		Indicateurs (19)		Indicateurs (21)		Objectifs (8)		Actions (6)	
1	Axe 11 : Ordre public et protection de la souveraineté	O111	Optimiser l'emploi des forces mobiles	1111	Taux d'emploi des EGM en "ordre public"	Taux d'emploi des CRS en "ordre public"	111	Optimiser l'emploi des forces mobiles	O111	Ordre public et protection de la souveraineté	1
				1112	Taux d'emploi des EGM en "sécurité générale"	Taux d'emploi des CRS en "sécurité générale"	112				
				1113	Nombre moyen annuel de jours de déplacement par EGM	Indice de disponibilité des forces de MO	113				
	Axe 12 : Sécurité et paix publiques	O121	Adapter la présence sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance	1211	Évolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de voie publique	Évolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de voie publique	211	Adapter la présence sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance	O21	Sécurité et paix publiques	2
				1212	Taux de criminalité de voie publique	Taux de criminalité de voie publique	212				
		O122	Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces	1221	Taux d'interventions réalisées dans un délai supérieur à 2 fois le délai moyen	Taux d'interventions réalisées dans un délai supérieur à 2 fois le délai moyen	221	Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces	O22		
				1222	Part l'activité réalisée à l'extérieur des locaux de l'unité	Part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux du service	222				

Gendarmerie				Police							
Actions (5)		Objectifs (8)		Indicateurs (19)		Indicateurs (21)		Objectifs (8)		Actions (6)	
2	Sécurité routière	O21	Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	211	Taux de dépistage positif d'alcoolémie	Taux de dépistage positif d'alcoolémie	311	Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	O31	Sécurité routière	3
				212	Taux de dépistage positif de produits stupéfiants	Taux de dépistage positif de produits stupéfiants	312				
				213	Nombre d'infractions vitesse relevées par contrôle automatisé embarqué par heure de fonctionnement	Nombre d'infractions vitesse relevées par contrôle automatisé embarqué par heure de fonctionnement	313				
				214	Nombre d'infractions vitesse relevées hors contrôle automatisé embarqué par heure personnel de contrôle	Nombre d'infractions vitesse relevées hors contrôle automatisé embarqué par heure personnel de contrôle	314				

Gendarmerie				Police							
Actions		Objectifs		Indicateurs			Objectifs		Actions		
3	Police judiciaire et concours à la justice	O31	Améliorer le taux d'élucidation	311	Taux d'élucidation des grandes catégories de la délinquance et de l'indicateur de la violence contre les personnes	Taux d'élucidation des grandes catégories de la délinquance et de l'indicateur de la violence contre les personnes	511	Améliorer le taux d'élucidation	O51	Police judiciaire et concours à la justice	5
				312	Taux d'élucidation de la délinquance de voie publique	Taux d'élucidation de la délinquance de voie publique	512				
4	Commandement, ressources humaines et logistique	O41	Optimiser l'emploi des moyens et des personnels	411	Pourcentage de réalisation des objectifs de formation fixés par la LPM	Taux de réalisation des formations institutionnelles prioritaires	611	Optimiser l'emploi des moyens et des personnels	O61	Commandement, ressources humaines et logistique	6
				412	Effectif moyen réalisé par rapport à l'effectif prévu en gestion	Pourcentage de policiers affectés en zone couverte par Acropol	612				
				413	Taux d'indisponibilité des véhicules	Taux d'indisponibilité des véhicules	613				
				414	Taux de réalisation des matériels	Pourcentage du montant de l'action 6 par rapport au montant total du programme	614				

Gendarmerie					Police									
Actions		Objectifs		Indicateurs			Objectifs		Actions					
							Contribuer, pour ce qui relève de la police nationale, à l'amélioration des reconduites à la frontière		O41		Police des étrangers et sûreté des transports internationaux 4			
													Coût moyen d'un étranger placé en CRA police	411
													Nombre d'éloignements effectifs	412
							Taux d'annulation des procédures par le JLD	413						
5 Exercice des missions militaires		O51		Assurer des missions militaires de protection et de contrôle		511		Part de l'activité consacrée aux missions de protection et de contrôle						
												O52		Contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger

c) des choix différents pour les budgets opérationnels de programme (BOP)

En préalable, il faut rappeler que la gestion et la mise en œuvre de chaque programme sont déléguées par le responsable de programme aux responsables d'unités opérationnelles dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP). Le choix du niveau de ventilation des BOP est donc décisif puisqu'il s'agira de celui où les choix de gestion, et donc les éventuels arbitrages permis par la «*fungibilité asymétrique des crédits*», seront réalisés. En conséquence, dans la mesure où l'objectif de la LOLF est de donner plus de souplesse aux gestionnaires en contrepartie d'une évaluation de leurs résultats, il est fortement souhaitable que les BOP soient délégués à un niveau opérationnel, afin qu'il soit réellement possible pour le gestionnaire de rendre compte de l'efficacité de son action, mesurée par la réalisation des objectifs et des indicateurs du programme.

Dans la **police nationale**, pour assurer la gestion et le pilotage de la performance du programme, et retracer les activités des services, treize budgets opérationnels de programme (BOP) ont été créés (un 14^e BOP, dit «*potentiel de régulation*», est également prévu dans un cadre technique de gestion).

Cinq BOP nationaux ou centraux regroupent les services par type de mission :

- les services de commandement et de soutien ;
- les services compétents en matière de sécurité, de paix et d'ordre publics ;
- les services de renseignement ;
- la police judiciaire et la coopération judiciaire internationale ;
- la police aux frontières.

Sept BOP positionnés au niveau des zones de défense regroupent les services territoriaux généralistes ou spécialisés. Ces BOP comprennent la sécurité publique, les renseignements généraux, la police aux frontières et les compagnies républicaines de sécurité. Les secrétariats généraux pour l'administration de la police, services de soutien dans chaque zone, contribuent à l'administration des ressources humaines, des finances et de la logistique. Enfin, un BOP est consacré aux services de police de l'outre-mer.

Si le choix des BOP centraux correspond bien à des niveaux opérationnels, ce qui permettra une évaluation des résultats, tel n'est pas le cas pour les BOP déconcentrés, au niveau des zones de défense. En effet, ce niveau de gestion ne correspond pas à un niveau de mise en œuvre opérationnelle des moyens, justifiant la raison pour laquelle votre rapporteur avait préconisé l'an dernier des BOP départementaux. De fait, si un préfet ou un directeur départemental de la sécurité

publique sont tenus de veiller au respect des objectifs dans leur département, par exemple en matière de délinquance globale, de sécurité routière ou de reconduite des étrangers en situation irrégulière à la frontière, tel n'est pas le cas des préfets de zone de défense ou des secrétaires généraux pour l'administration de la police. Or, la culture de l'évaluation, qui est au cœur de la réforme budgétaire, veut que le niveau de gestion soit également le niveau opérationnel afin que l'allocation des moyens dépende des réalités du terrain.

Votre rapporteur est par ailleurs conscient que le niveau départemental peut également être critiqué, du fait de son caractère parfois artificiel et pas toujours adapté à la réalité de la délinquance, comme on peut le constater, par exemple, en Île-de-France. Ainsi, il serait parfaitement légitime qu'une réflexion soit lancée sur le niveau territorial opérationnel adéquat dans la police nationale, qui n'est effectivement peut-être pas le département, mais votre rapporteur persiste à penser que c'est au niveau opérationnel, quel qu'il soit, que doivent être déléguées les responsabilités budgétaires.

Dans la **gendarmerie nationale**, la situation est quelque peu paradoxale. En effet, la réflexion sur le niveau opérationnel adéquat y a été menée et a conduit à la suppression des légions de gendarmerie et à la régionalisation. En conséquence, il semblait assez logique que la Gendarmerie fasse le choix de BOP régionaux. D'ailleurs, dans une réponse fournie à votre rapporteur, la Direction générale de la gendarmerie nationale reconnaît la pertinence qu'aurait eue ce choix :

« La réorganisation territoriale de la gendarmerie mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2005 fait de la région de gendarmerie un échelon opérationnel, en charge par ailleurs de la gestion du soutien de proximité et d'une partie des ressources humaines. Aussi, tant la notion de BOP que celle d'unité opérationnelle cadrent bien, en première approche, avec cette organisation territoriale et la déconcentration des responsabilités.

L'action quotidienne de la gendarmerie s'inscrit de plus en plus dans un cadre interministériel. La déconcentration des responsabilités et la globalisation des crédits doivent permettre au commandant de région d'adapter efficacement aux spécificités locales les directives nationales en matière de sécurité intérieure.

Ce sont ces raisons, auxquelles il convient d'ajouter la volonté de s'intégrer dans le mouvement de déconcentration général au sein de l'administration, qui ont amené la gendarmerie à envisager en un premier temps d'opter pour des BOP déconcentrés ».

Cependant, il s'est avéré que la mise en place de BOP régionaux se heurtait à des difficultés de gestion, à l'absence d'outils de calibrage des effectifs et de la masse salariale et aux spécificités du circuit de la « dépense militaire ». La gendarmerie a donc finalement fait le choix d'un BOP unique, ce qui revient finalement à ne pas avoir de BOP, et à se priver par conséquent d'un outil efficace de responsabilisation des gestionnaires de terrain. Votre rapporteur souhaiterait

donc que la gendarmerie nationale se donne pour objectif à moyen terme de dépasser les obstacles techniques à la régionalisation des BOP, dont elle reconnaît elle-même la pertinence. De la sorte, elle compléterait la très importante réforme effectuée avec la régionalisation.

Au total, dans la police comme dans la gendarmerie, les crédits globaux ne seront pas attribués aux acteurs opérationnels, puisque c'est un échelon gestionnaire qui a été privilégié dans l'architecture des BOP. Cependant, dans la mesure où la mise en œuvre de la LOPSI contraint largement les choix à faire en matière de personnel ou d'équipement, dont les niveaux sont programmés sur plusieurs années, la « fongibilité asymétrique » prévue par la LOLF ne pourrait en effet pas être réellement utilisée. Cela n'empêche pas votre rapporteur de souhaiter qu'une réflexion soit menée sur le niveau adéquat de délégation des crédits, qui doit correspondre à un niveau de responsabilité opérationnelle.

2. Un regret : le choix fait par le ministère de la Défense de ne pas inscrire les crédits destinés à l'informatique et à l'immobilier dans la mission interministérielle

Si la création d'une mission interministérielle offre une meilleure visibilité de la politique en faveur de la sécurité intérieure, sa mise en œuvre n'a pas permis de regrouper l'ensemble des crédits concourant à la politique de l'État en matière de sécurité. En effet, si un effort a été fait pour inscrire l'ensemble des personnels participant à cette politique dans le périmètre des programmes de la police ⁽¹⁾ et de la gendarmerie, s'il en a été de même pour le fonctionnement courant et les matériels, la situation est contrastée en matière d'immobilier et d'informatique :

— la police nationale a fait l'effort d'intégrer ces crédits à son programme, alors qu'ils étaient jusque là attribués à des services dépendant du secrétariat général ⁽²⁾,

— en sens inverse, le ministère de la défense a fait le choix d'extraire ces crédits, qui figuraient pourtant auparavant au sein de l'agrégat budgétaire « Gendarmerie nationale » et étaient gérés par la direction générale de la gendarmerie nationale. Ainsi, la politique immobilière et informatique de la gendarmerie relève désormais du programme « soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ».

(1) Le programme « police nationale » comprend ainsi tous les agents concourant à son activité : ont été intégrés au plafond d'emplois du programme, notamment les agents du cadre national des préfetures, les ouvriers d'État, les maîtres ouvriers et les agents des services techniques du matériel travaillant dans le ressort des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) ou dans un service de police, ainsi que les agents d'administration centrale affectés en directions centrales. À l'inverse, les agents relevant du statut « police » et concourant à un autre programme ont été extraits et ajoutés au programme correspondant (exemple : les policiers démineurs ont été affectés à la mission sécurité civile). Il en est de même pour la gendarmerie où les seuls gendarmes et civils participant effectivement au programme gendarmerie nationale ont été intégrés au programme ministériel d'autorisation d'emploi (PMAE) de celui-ci.

(2) Les crédits immobiliers étaient au sein de la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI). Les crédits informatiques et la maintenance ACROPOL étaient au sein de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC).

a) un choix contestable

Votre rapporteur regrette bien évidemment cette décision paradoxale au moment où se met en place une culture de la responsabilité budgétaire fondée sur des objectifs identifiables et évaluables, au détriment d'une pratique centrée sur l'allocation des moyens en fonction de la nature de la dépense. Le ministère de la défense a indiqué que ce choix était une conséquence de la stratégie ministérielle de réforme de ce ministère, qui repose notamment sur la création d'un service d'infrastructure unique de la défense, pour donner une plus grande cohérence à la politique d'infrastructure et permettre une optimisation de la gestion des crédits. Votre rapporteur souhaiterait faire quelques remarques à ce sujet :

— il est vrai que la LOLF n'interdit pas, même si elle ne l'encourage pas du tout, la constitution de programmes supports. En effet, il est parfois impossible d'identifier les dépenses de structure concourant à telle ou telle politique. Mais, tel n'est pas le cas pour les crédits immobiliers et informatiques de la gendarmerie, dont le ministère de la défense ne nie en aucune façon qu'ils sont parfaitement identifiables. De plus, un programme support ne peut être admissible que s'il concourt effectivement au soutien logistique et administratif des autres programmes de la mission à laquelle il appartient. Or, dans le cas du programme « soutien de la politique de la défense », celui-ci se trouve être non seulement le « support » des autres programmes de la mission Défense, ce qui est logique, mais aussi du programme gendarmerie, qui relève pourtant d'une autre mission, la mission interministérielle Sécurité. On rappellera que l'article 7 de la LOLF dispose qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* », tel n'est pas le cas de la mission Défense dont l'un des programmes concourt non seulement à la politique de défense de la France, mais aussi à sa politique de sécurité. Cette situation ne permet pas d'appréhender dans sa globalité cette politique.

En effet, considérer que les crédits immobiliers et informatiques ne relèvent pas de la politique de sécurité mais de la gestion globale du ministère de la défense est une idée qui provoque une totale incompréhension sur le terrain. Comme le disait à votre rapporteur, le commandant d'un groupement de gendarmerie départementale, « *l'immobilier, c'est l'opérationnel* » : en effet, la capacité de la gendarmerie à répondre à la délinquance rapidement et sur tout le territoire dépend de la qualité de ses infrastructures immobilières et de sa capacité à loger ses militaires à proximité de la brigade ;

— par ailleurs, le choix d'une gestion centralisée de l'ensemble des crédits d'infrastructure relevant du ministère de la défense par le secrétariat général pour l'administration est une mesure de gestion tout à fait justifiable, mais qui pouvait passer par d'autres moyens. En effet, le système de la délégation de gestion permet aux responsables de programme de déléguer auprès d'un autre service la gestion de certains crédits, afin d'avoir une stratégie globale au sein d'un ministère sans remettre en cause la répartition des crédits en fonction de leur finalité. Ainsi, il est prévu que le Directeur général de la police nationale

déléguera respectivement à la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) et à la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) les politiques de la police nationale en matière immobilière et informatique.

b) un choix dangereux pour la gendarmerie

Au delà des questions de présentation budgétaire, le périmètre restreint choisi pour le programme Gendarmerie nationale n'est pas sans risque pour la réalisation des objectifs assignés à celle-ci :

— tout d'abord, ce périmètre limité réduit considérablement la marge de manœuvre des gestionnaires du programme Gendarmerie nationale. En effet, si les sommes en jeu s'élèvent à 603 millions d'euros en 2006 ⁽¹⁾, soit quand même près de 10 % des crédits de l'ancien agrégat « gendarmerie », leur impact réel sur la manœuvrabilité budgétaire sera bien plus important : en retranchant les dépenses de personnel, dont l'inertie est très forte, ces crédits correspondent à 42 % des dépenses. Dans un tel contexte, il sera difficile d'apprécier le rapport coût/efficacité de la gendarmerie dans la mesure où la responsabilisation des gestionnaires sera limitée ;

— par ailleurs, le schéma choisi fait naître une inquiétude sur la réalisation des projets immobiliers et informatiques de la gendarmerie, qui est d'autant plus légitime que ces deux secteurs connaissent manifestement un certain retard, comme le montrent tant les rapports d'évaluation de la LOPSI que les visites de votre rapporteur sur le terrain. En effet, il faut rappeler que les crédits d'un programme sont désormais fongibles, le responsable de programme peut donc discrétionnairement répartir cette dotation. Ainsi, les chiffres communiqués à votre rapporteur concernant la politique immobilière et informatique de la gendarmerie sont purement indicatifs, et rien ne garantit qu'ils seront effectivement utilisés à cette fin. Par ailleurs, une éventuelle sous-consommation de ces crédits ne permettrait pas le financement d'autres priorités de la gendarmerie, mais resterait au sein du ministère de la défense. Compte tenu de la différence entre la parfaite exécution de la loi de programmation militaire et l'exécution perfectible de la LOPSI par le ministère de la défense, on peut en effet craindre que la réalisation des projets immobiliers et informatiques de la gendarmerie ne soit pénalisée car concurrencée par d'autres projets que le ministère de la défense jugerait plus prioritaires.

Pour autant, votre rapporteur ne souhaiterait pas que ses modestes critiques relatives au périmètre de la mission sécurité fassent oublier l'essentiel, à savoir une architecture budgétaire beaucoup plus lisible de la sécurité intérieure. Il faut saluer l'utilisation d'un des grands atouts de la LOLF qui est de permettre le rapprochement de crédits relevant de différents ministères mais qui participent à une même politique. En effet, votre rapporteur n'a jamais été de ceux qui

(1) 396 millions d'euros de loyers, 200 millions d'euros d'infrastructures immobilières, 7 millions de crédits informatiques.

préconisaient le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, étant avant tout guidé par le pragmatisme et le souci de l'efficacité. L'important est en effet de disposer d'une politique unique de la sécurité, claire, identifiable et évaluable, quelle que soit la nature du statut, civil ou militaire, des hommes et des femmes qui mettent en œuvre cette politique.

B. UN AFFICHAGE BUDGETAIRE QUI EST LE REFLET D'UN RAPPROCHEMENT REEL SUR LE TERRAIN

1. Un commandement opérationnel unique

La cohérence de la politique de sécurité intérieure exigeait une simplification de la chaîne de commandement opérationnel sur les forces de l'ordre :

— au niveau national, cette exigence rappelée par la LOPSI a trouvé une traduction concrète dès la publication du décret du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales : il lui donne l'autorité d'emploi sur les services de la gendarmerie nationale pour l'exercice des missions de sécurité intérieure. Cette attribution a été confirmée par le décret du 16 juin 2005 fixant les attributions du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Pour ce qu'il a pu en juger au cours de ses auditions et de ses visites, votre rapporteur considère que les frontières administratives ne sont plus un obstacle à la définition d'une politique de sécurité cohérente, la Direction générale de la gendarmerie nationale étant parfaitement associée au dispositif central de pilotage ;

— au niveau local, les compétences traditionnelles du préfet en matière de sécurité intérieure ont été confortées par l'article 2 de la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 qui dispose que « *le préfet assure la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire* ». Il est impossible dans le cadre de cet avis de chercher à faire une évaluation du fonctionnement de la chaîne de commandement au niveau local, et notamment de l'effectivité des pouvoirs du préfet sur la gendarmerie. En effet, les situations locales sont toutes différentes et il est clair que peuvent persister, ici ou là, inertie et poids des habitudes. Mais, dans l'ensemble, le sentiment de votre rapporteur est que le préfet coordonne de façon efficace les forces de police et de gendarmerie, et que ces dernières sont attentives à mettre en œuvre les directives du préfet.

2. Une répartition géographique plus cohérente

Le redéploiement des zones de compétence entre la police et la gendarmerie était un impératif afin d'adapter la carte des circonscriptions à la réalité de la délinquance. Sa nécessité était d'ailleurs inscrite dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité de janvier 1995 : ce constat avait ensuite été réaffirmé dans le rapport remis par nos anciens collègues Roland

Carraz et Jean-Jacques Hyst au Premier ministre en 1998, mais auquel aucune suite n'avait été donnée.

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure fait de nouveau du redéploiement police/gendarmerie une priorité en indiquant que l'objectif est de « *parvenir à un redéploiement rationnel et équilibré, d'une part, entre les zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale, d'autre part, au sein même de celles-ci* ».

Trois années après le vote de la loi, nous pouvons constater que le programme de transferts de compétences a été entièrement réalisé en métropole. Il n'était pourtant pas simple à opérer si l'on en juge par son ampleur : 65 départements concernés, 217 communes (représentant 970 000 habitants) transférées en zone police, 115 communes (pour 783 000 habitants) passant en zone gendarmerie. Conformément aux objectifs, le plan est aujourd'hui entièrement réalisé. La dernière opération, dans les Côtes d'Armor, a été effectuée le 1^{er} septembre dernier, avec la fermeture du commissariat de Guingamp au profit de la gendarmerie, et l'extension de la circonscription de sécurité publique de Saint-Brieuc.

Parallèlement à ce redéploiement entre les zones de compétence des deux forces de sécurité intérieure, l'adaptation de la carte des circonscriptions de sécurité à l'évolution de la délinquance est aussi passée par la mise en place, dans la gendarmerie, des communautés de brigade. Leur mise en œuvre a pour objectif d'améliorer la qualité du service de la gendarmerie et de privilégier l'activité opérationnelle. Le service des petites unités est amélioré grâce à la mutualisation des moyens de plusieurs unités limitrophes. Les brigades territoriales qui disposent d'une circonscription cohérente et d'effectifs permettant leur fonctionnement autonome sont conservées en tant qu'unités élémentaires. À l'opposé, les brigades qui ne disposent pas d'un effectif suffisant pour apporter à la population un service convenable en mode de fonctionnement autonome sont rassemblées au sein de communautés de brigades. Ce dispositif permet de concilier la nécessité de disposer d'un maillage territorial dense et de permettre aux brigades ainsi réunies de disposer d'une taille critique, en dessous de laquelle il semble assez illusoire de pouvoir lutter contre la délinquance, la nuit par exemple. Dans certains départements visités par votre rapporteur, la division par deux ou trois des unités de base, passées par exemple en Moselle de 62 à 27, a permis une augmentation de 10 à 20 % du temps consacré aux missions de surveillance générale.

Au 15 juillet 2005, le bilan de la mise en œuvre des communautés de brigades est le suivant : 92 dispositifs départementaux comptent désormais 1 068 communautés de brigades et 654 brigades autonomes. Au-delà de l'aspect qualitatif, il faut également saluer la façon dont ce mouvement s'est déroulé : les maires concernés ont compris que la « perte » de leur brigade de plein exercice était largement compensée par une amélioration sensible du service apporté. Quant aux gendarmes, ils sont également gagnants car les conditions de travail

dans des structures trop petites n'étant pas optimales, ils préfèrent se retrouver dans des unités plus importantes.

3. Une mise en commun croissante des moyens

Afin de rendre l'indispensable rapprochement entre la police et la gendarmerie réellement visible sur le terrain, mais également afin d'opérer des synergies et de réaliser des économies d'échelle, de gros efforts ont été faits dans la voie d'une meilleure utilisation de leurs moyens. En effet, la légitimité de chacune des deux forces de sécurité intérieure ne justifie en rien certains doublons totalement inutiles.

Dans le domaine de la **police technique et scientifique**, la coexistence d'outils et de fichiers distincts pour la police et la gendarmerie est non seulement coûteuse mais porteuse d'inefficacité. Il serait ainsi souhaitable de disposer uniquement de fichiers communs, utilisables uniformément par les policiers et les gendarmes. Cependant, dans la mesure où le poids du passé est ce qu'il est, il a parfois fallu créer des passerelles entre les systèmes d'information des deux forces de sécurité. Ainsi, au total, plusieurs cas de figure peuvent être distingués :

— la coexistence de deux systèmes d'information totalement indépendants, comme c'est le cas en matière de documentation criminelle, avec le STIC (système de traitement des infractions constatées) pour la police et JUDEX pour la gendarmerie. Il est clair que l'objectif est de tendre vers un système national de recherche criminelle (SNRC) qui serait une base commune à la police et à la gendarmerie. Cela est d'autant plus important que les décisions prises, notamment par deux instructions conjointes des deux directeurs généraux en date du 19 janvier 2005, pour permettre un accès réciproque des policiers et des gendarmes au système de recherche criminelle qu'ils ne gèrent pas, se heurtent bien souvent à des obstacles techniques ;

— des fichiers ou bases de documentation communs à la police et à la gendarmerie : ceux-ci peuvent d'ailleurs être rattachés à la Police nationale (FNAEG ⁽¹⁾, SALVAC ⁽²⁾), comme à la gendarmerie nationale (CNAIP ⁽³⁾). Pour autant, l'accès à ces bases est ouvert à la Police, comme à la Gendarmerie, qui doivent également les alimenter. De plus, le fonctionnement de ces systèmes

(1) Le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) géré par la direction centrale de la police judiciaire.

(2) Le système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes (SALVAC), rattaché à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) de la police nationale est une structure transversale de soutien opérationnel des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale compétente dans le domaine de la police judiciaire, dans l'analyse et le suivi des phénomènes de criminalité à caractère sériel. Ce centre est co-dirigé par un commandant de police et un officier de gendarmerie.

(3) Centre national d'analyse des images pédopornographiques (CNAIP), rattaché au service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) de la gendarmerie nationale, fonctionne à l'image du centre SALVAC avec des personnels de la gendarmerie et de la police nationales. Cette structure permet de centraliser et d'analyser au profit des services d'enquêtes l'ensemble des images à caractère pédopornographique issues des fichiers photos et vidéos saisis ou interceptés sur Internet. Le centre est opérationnel depuis octobre 2003.

d'information est généralement assuré par des personnels issus de la police et de la gendarmerie. Parfois, une réparation des tâches est opérée, c'est par exemple le cas pour le FNAEG, dont le traitement automatisé est assuré par la Police, alors que la gendarmerie est chargée de la conservation des scellés.

La **mise en commun des moyens logistiques** est également une priorité affichée par les deux directions générales. Dans un contexte budgétaire contraint, il est en effet indispensable de rechercher toutes les sources possibles d'économie. Or, les besoins matériels de la Police et de la Gendarmerie sont pour l'essentiel identiques, ce qui justifie un effort de mutualisation.

C'est ainsi qu'a été revitalisé le conseil de l'équipement et de la logistique (CEL) dont la composition du conseil a été actualisée par l'arrêté du 10 mars 2004. Les réunions plénières se tiennent semestriellement et permettent de définir les orientations de la coopération logistique et d'établir le bilan des actions conduites. La présidence du CEL est confiée au directeur de l'administration de la police nationale jusqu'au 24 mars 2006.

Le domaine automobile, compte tenu des besoins semblables des deux forces de sécurité, constitue un terrain d'expérimentation bien adapté. Il existe d'ailleurs depuis l'année 2000 un protocole d'accord entre les deux institutions. Les formations de la gendarmerie peuvent ainsi recourir aux ateliers du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) afin d'effectuer les contrôles techniques des véhicules, et à l'atelier central automobile de la police nationale à Limoges, afin de réaliser des aménagements pour les véhicules de surveillance prolongée. Le 27 avril 2004, les deux directeurs généraux de la police et la gendarmerie ont signé un protocole d'accord type dans le cadre d'une instruction relative à la mutualisation des équipements d'entretien et de réparation automobile. Cet accord est destiné à mutualiser les outillages spécifiques (valises diagnostic, marbre, cabines de peinture, ponts élévateurs, etc.) et à fournir des prestations spécialisées (contrôles des appareils de levage, missions d'expertise, etc.).

Enfin, il faut rappeler que la police et la gendarmerie sont de plus en plus attentives à passer des marchés communs, que ce soit en matière d'armement ou de moyens de transport. Une telle pratique permet à la fois d'obtenir des prix plus intéressants, en raison du grand nombre d'équipements achetés, et de rapprocher l'équipement des deux forces de sécurité : à titre d'exemple, policiers et gendarmes disposeront désormais de la même arme de poing, le pistolet SIG SAUER SP 20/22, et utiliseront le même modèle de motocyclette, la YAMAHA FJR 1 300.

Dans le domaine des moyens de transmission, on sait que la police et la gendarmerie nationales utilisent deux dispositifs différents, ACROPOL pour la première, RUBIS pour la seconde. Certes, ces deux systèmes ont été conçus sous la norme TETRAPOL, permettant une interopérabilité au cas par cas, utilisée par exemple dans le cas des GIR. Mais, pour permettre un travail en commun au quotidien, la possibilité pour les policiers et les gendarmes de communiquer entre eux partout et tout le temps doit être recherchée : dans la mesure où le réseau

ACROPOL est plus récent, il faudra tendre vers sa généralisation pour l'ensemble des moyens de transmission des forces de l'ordre. Une expérimentation est d'ailleurs en cours sur le SGAP de Paris avec l'intégration de la gendarmerie mobile et des unités de recherche de la gendarmerie au réseau ACROPOL.

4. Le développement de la coopération opérationnelle

L'unité de la sécurité intérieure doit permettre aux policiers et aux gendarmes de travailler en commun afin de faire naître une culture commune de la sécurité, fondée sur des pratiques semblables forgées au cours d'opérations menées conjointement.

À cet égard, les groupes d'intervention régionaux (GIR), même s'ils concernent également d'autres administrations comme la douane ou les services fiscaux, ont été, depuis leur création en 2002, un lieu privilégié d'échange et de travail en commun entre policiers et gendarmes. En effet, les GIR sont composés de membres des deux forces de sécurité, notamment au niveau du commandement (mixité entre le chef et son adjoint), bénéficient de moyens matériels fournis par les deux administrations et peuvent d'ailleurs être rattachés aussi bien à une direction régionale ou interrégionale de la police judiciaire, c'est le cas de 19 d'entre eux, qu'à une section de recherches de la gendarmerie (10 GIR sont dans ce cas).

Les autres structures au sein desquels policiers et gendarmes peuvent apprendre à travailler ensemble sont les offices centraux de police judiciaire. En effet, ces offices, quel que soit leur service de rattachement, ont une vocation interministérielle et sont généralement composés de policiers et de gendarmes.

*

* *

Trois ans et demi après l'adoption de la LOPSI, le concept de sécurité intérieure a trouvé une réelle consistance, et son évidence s'affirme sur le terrain, que ce soit au sommet, ou dans les unités de base de la police et de la gendarmerie. En effet, les personnels de ces deux institutions apprennent chaque jour à travailler ensemble, à comprendre les spécificités de chacun, avec comme seul objectif d'assurer la sécurité de nos concitoyens. L'organisation différente de la Police et de la Gendarmerie se justifie en raison des différences entre les espaces et les populations dont elles assurent la sécurité. En revanche, lorsque ces différences ne s'expliquent que par le poids des habitudes, elles doivent être remises en cause.

C'est dans cet esprit que la police nationale et la gendarmerie nationale ont respectivement mis en œuvre la réforme des corps et carrières, pour la première, et le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) pour la seconde. Ces deux réformes permettent un repyramidage en sens inverse des deux institutions afin de remédier au sous encadrement de la gendarmerie, qui

s'opposait au nombre trop important d'officiers dans la police nationale. Au terme de la réforme, les deux forces de sécurité disposeront ainsi de structures comparables : 9 000 officiers et 1 600 commissaires pour 144 000 policiers, 8 000 officiers pour environ 100 000 gendarmes.

Ainsi, votre rapporteur considère que le débat sur l'existence de deux forces de sécurité est aujourd'hui largement dépassé : la complémentarité et le rapprochement réalisés permettent un véritable pilotage de la politique de sécurité, dont l'efficacité ne dépend pas du statut, civil ou militaire, des personnes qui y concourent.

II. — LES CREDITS DE LA MISSION SECURITE PERMETTENT LE FINANCEMENT DES OBJECTIFS ET DES PRIORITES FIXES PAR LA LOPSI EN 2002

L'attribution des moyens budgétaires de la police et de la gendarmerie nationales sur l'ensemble de la législature a été fixée, de façon ambitieuse, par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002. Or, une malheureuse tradition veut que les objectifs, d'autant plus ambitieux qu'ils ne sont pas juridiquement contraignants, des lois de programmation ne soient généralement pas suivis d'effets concrets lors de l'adoption et de l'exécution des lois de finances successives. À cet égard, votre rapporteur, qui fut en son temps le rapporteur de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) de 1995, avait pu constater la mise en œuvre tout à fait insuffisante de cette loi. C'est ainsi avec beaucoup de satisfaction que l'on peut noter que tel n'est pas le cas de la LOPSI.

A. L'EXECUTION TRES SATISFAISANTE DE LA PROGRAMMATION FINANCIERE DE LA LOPSI DANS LA POLICE NATIONALE

1. Une programmation exécutée conformément aux objectifs

- En ce qui concerne la police nationale, la LOPSI prévoyait, sur la période 2003-2007) :

- un effort exceptionnel en matière de recrutement, avec la création de 6 500 emplois supplémentaires, soit un complément de 1 570 millions d'euros par rapport aux mesures de reconduction ;

- un ambitieux programme d'équipement, notamment dans des domaines aussi essentiels que la protection, l'armement, et les moyens de mobilité des personnels. La LOPSI prévoyait aussi une remise à niveau du parc immobilier. Au total, ces mesures « hors personnel » devaient s'élever sur la période à 1 180 millions d'euros.

Ayant dépassé la mi-parcours de la période d'application de la LOPSI, il est possible de faire un premier bilan de sa mise en œuvre. Certes, les crédits attribués n'ont pas été annualisés et répartis en tranches annuelles, comme cela a été fait pour la loi de programmation militaire. Cependant, le réalisme budgétaire, ainsi que les délais inhérents à la mise en œuvre du lancement des programmes en matière d'équipement font que la réalisation effective des objectifs chiffrés au bout de la période exige des annuités relativement équilibrées entre elles. Ainsi, à la fin de l'année 2005, troisième année d'application de la LOPSI, il est souhaitable d'avoir atteint 60 % des objectifs.

- La LOPSI avait donc tout d'abord prévu la création de **6 500 emplois supplémentaires** dans la police nationale, soit une moyenne de 1 300 par an. Il est d'ores et déjà possible de dire que cet objectif ambitieux sera respecté. En effet, contrairement à ce qui se produit généralement, la police nationale, qui devait répondre au besoin de renforcer rapidement la sécurité dans notre pays, a fait le choix de procéder à de nombreux recrutements dès les premières années de mise en œuvre de la LOPSI. Le tableau ci-dessous montre bien que les différentes lois de finances ont permis une montée en puissance rapide du volet « effectifs » de la LOPSI.

**CRÉATION D'EMPLOIS DANS LE CADRE DE LA LOPSI
DANS LES LOIS DE FINANCES INITIALES**

Année	Emplois créés	Taux de réalisation de l'objectif
2003	1 900	29 %
2004	1 000	44,6 %
2005	1 000	60 %
2006	1 300	80%
TOTAL	5 200	100%
Reste à créer	1 300	

Plus important encore, les créations annoncées se sont traduites par un renforcement réel des effectifs des secteurs jugés prioritaires par la LOPSI. Ainsi, le rapport 2005 sur l'exécution de la LOPSI, réalisé par l'Inspection générale de l'administration et le contrôle général des armées, précise que 3 435 emplois supplémentaires ont été effectivement créés sur les deux exercices clos de la LOPSI, 2003 et 2004, soit un taux de réalisation effectif de 52,8 % en deux ans, contre 40 % si la charge avait été également équilibrée ⁽¹⁾.

Un autre domaine prioritaire de la LOPSI était l'acquisition de **nouveaux équipements** jugés indispensables. À cet égard, 177,3 millions d'euros ont été dépensés en 2003 et 2004 au titre des moyens de fonctionnement des services, ce qui représente un taux de réalisation de 39,75 % des 446 millions d'euros prévus par la LOPSI, très proche de l'objectif théorique de 40 %. Au total, en prenant en compte les surcoûts liés aux reconduites à la frontière, et qui ne sont pas ouvertes

(1) Rapport sur l'exécution de la LOPSI, exercice 2004, page 29.

au titre de la LOPSI, 170 millions d'euros resteraient à ouvrir en ce qui concerne les moyens de fonctionnement des services (soit 38,9 % des 437 millions prévus sur 5 ans).

Très concrètement, l'essentiel des grands programmes de renouvellement d'équipement ont été menés à bien, ou sont en voie de l'être : accélération du renouvellement du parc automobile (passé de 29 716 à 31 580 véhicules entre 2002 et 2005, soit une hausse de 6,3 %), achèvement du programme d'acquisition des gilets pare-balles (acquisition au total de 125 640 gilets à port dissimulé), renouvellement de l'arme individuelle (75 800 SIG SAUER ont d'ores et déjà été acquis, sur un objectif total de 135 000), nouvel uniforme de la police nationale (l'ensemble des personnels devraient être équipés fin 2006), montée en puissance du réseau de transmission ACROPOL (75 % des effectifs couverts fin 2005)...

Enfin, un effort particulier devait être consacré à l'amélioration d'un **parc immobilier** très dégradé, et parfois même indigne d'un grand pays développé. En conséquence, 375 millions d'euros de crédits de paiement avaient été prévus sur la période 2003-2007 pour financer les investissements immobiliers de la police nationale. Un point très positif concernant l'exécution de la programmation tient dans la montée en puissance immédiate des crédits dans les premières lois de finances suivant la LOPSI. Les crédits ouverts en LFI en AP ont augmenté de 56 % passant ainsi de 106,7 millions d'euros en 2002 à plus de 160 millions entre 2003 et 2005. De même, les crédits de paiement, qui avaient doublé entre 2002 et 2003, en atteignant 129,3 millions d'euros, ont encore progressé de 26 % en 2005 jusqu'à 162,5 millions d'euros. La programmation a ainsi été réalisée à hauteur de 45,7 % en deux ans, en dépit des régulations budgétaires intervenues sur ce poste qui n'ont pas permis de consommer l'ensemble des crédits ouverts. Dans ce contexte, l'objectif fixé par la LOPSI de mettre en chantier 100 000 mètres carrés par an n'a pas été atteint, le déficit global sur les mises en chantier pour les années 2003, 2004 et 2005 seraient de 108 000 mètres carrés.

Pour autant, les améliorations sur le terrain sont visibles, même si la cible symbolique des 100 000 mètres carrés semble difficile à atteindre : 76 600 mètres carrés devraient être mis en chantier en 2005 et 73 100 livrés. Il est également très important de préciser que ce programme ne concerne pas uniquement des constructions nouvelles, mais aussi un effort exceptionnel en matière d'amélioration des constructions existantes. Ainsi, les réhabilitations lourdes sont passées de 12 530 mètres carrés en 2002 à 52 521 prévus en 2005. Certes, des points noirs subsistent, mais l'amélioration du parc immobilier de la police nationale est une réalité, même s'il faudra être particulièrement vigilant quant à ce que le programme massif de construction de CRA (centres de rétention administrative) ne préempte une part trop importante des crédits immobiliers.

Au moment d'entamer la quatrième tranche de la LOPSI, le bilan d'étape que nous pouvons faire est bon. Au-delà de la réalisation des objectifs chiffrés, exercice toujours difficile en raison des changements de périmètre, du passage à la LOLF, de la difficulté d'identifier les crédits LOPSI des autres, un constat s'impose :

la police nationale va mieux. Votre rapporteur a en effet constaté, au cours de ses visites et de ses entretiens avec les personnels et leurs représentants syndicaux, un véritable changement d'état d'esprit et une satisfaction quant à la réalisation des promesses tenues.

2. Une dotation satisfaisante du programme police nationale

Le programme « police nationale » est doté, dans le projet de loi de finances pour 2006, de 8,611 milliards d'euros en autorisations d'engagement (en hausse de 8,44 % par rapport à 2005) et de 7,999 milliards d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 0,75 %. Compte tenu du passage à la LOLF, il est compliqué de comparer les évolutions. De plus, la philosophie de la LOLF veut justement que l'on ne se prononce plus sur un budget en fonction de sa hausse ou de sa baisse, mais en fonction de sa capacité à permettre la réalisation des objectifs du programme. Votre rapporteur considère que, dans un contexte budgétaire très contraint, les moyens alloués permettront de mener à bien les principales priorités.

- En premier lieu, le programme police nationale se caractérise par une politique dynamique en matière de **personnel**. Dans ce domaine, les principales mesures concernent :

- *les créations d'emploi*, au nombre de 1 300 dans le cadre de la quatrième tranche de la LOPSI se répartissant entre 1 190 recrutements supplémentaires de gardiens de la paix, 10 nominations supplémentaires de hauts fonctionnaires, 100 recrutements supplémentaires du cadre administratif technique et scientifique. Le coût total de ces recrutements sera de 36,95 millions d'euros, il aurait probablement pu être moindre si la part des créations d'emploi affecté à des personnels administratifs avait été plus importante. En effet, l'objectif d'augmenter le nombre d'agents sur la voie publique aurait pu également être atteint en diminuant davantage le nombre de gardiens de la paix exerçant des fonctions administratives ;

- la poursuite de la **réforme des corps et carrières**. Cette réforme, mise en œuvre dans le cadre du protocole d'accord signé le 17 juin 2004 avec les syndicats, se poursuivra en 2006. De l'avis général, cette réforme est un succès puisqu'elle permet, grâce à la déflation des corps de commandement (60 commissaires et 700 officiers de moins sont prévus en 2007), de mieux prendre en compte les spécificités et les contraintes des métiers de la police nationale et de définir officiellement et clairement les fonctionnalités de chacun de corps afin qu'ils trouvent mieux leur place et soient valorisés à leur juste mesure.

LES MESURES PRÉVUES EN 2006 DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES CORPS ET CARRIÈRES

Le corps d'encadrement et d'application est celui qui bénéficie le plus de mesures de repyramidage :

- création de 200 brigadiers majors à l'échelon exceptionnel (0,25 million d'euros) portant ainsi le nombre de brigadiers majors à cet échelon à 350 en 2006 (objectif du protocole) ;
- transformation de 2 700 gardiens en 2 700 brigadiers (3,01 millions d'euros) portant ainsi le nombre de brigadiers de 8 500 en 2005 à 11 200 en 2006 (objectif du protocole) ;
- pyramidage de 1 000 gardiens à l'échelon exceptionnel (1,34 million d'euros) ;
- pyramidage de 50 brigadiers majors en 50 brigadiers majors à statut d'emploi (objectif du protocole) (0,28 million d'euros) ;
- transformation de 450 gardiens en 450 brigadiers majors (0,79 million d'euros) portant ainsi leur nombre de 4210 en 2005 à 4660 en 2006 (objectif du protocole).

Le corps de conception et de direction voit ses 2 premiers grades fusionner au 1^{er} janvier 2006 (0,44 million d'euros).

Par ailleurs, la déflation des corps (- 760 emplois) est compensée nombre pour nombre : 553 emplois de gardiens sont créés (15,33 millions d'euros) ainsi que 207 emplois administratifs techniques et scientifiques (6,90 millions d'euros).

Source : ministère de l'intérieur

- En deuxième lieu, l'enveloppe financière attribuée à la police nationale pour 2006 permettra de poursuivre les programmes concourant à l'**amélioration des conditions de travail** des policiers. Par rapport à 2005, 38 millions d'euros supplémentaires de crédits de paiements seront ouverts au titre de la LOPSI, hors frais de personnel. Ainsi ces dotations « hors titre 2 » augmenteront en 2006 de 3,5 %, ce qui constitue un effort significatif.

Dans ce cadre, l'ensemble des programmes d'équipements prévus dans le cadre de la LOPSI pourra être poursuivi à un rythme soutenu (voir plus haut).

- Enfin, il est indispensable pour un budget de permettre le **financement des priorités** assignées à l'action gouvernementale. Certes, les orientations de la politique de sécurité ont été fixées en 2002 par la LOPSI, mais il est nécessaire de pouvoir prendre en compte l'évolution des besoins et des priorités. Ainsi, si la lutte contre l'immigration irrégulière fait partie des orientations de la politique de sécurité fixées par la LOPSI, la mise en œuvre d'une politique beaucoup plus ambitieuse dans ce domaine rendait nécessaire des crédits supplémentaires, notamment pour financer l'augmentation des places en centre de rétention administrative (CRA). Le ministre d'État a ainsi indiqué, lors de son audition devant la commission des Lois le 18 octobre 2005 que « *la lutte contre l'immigration irrégulière, et c'est là un choix politique, bénéficiera de la totalité des moyens nouveaux* ».

B. UN EFFORT DE RATTRAPAGE REEL DANS LA GENDARMERIE NATIONALE

1. Une programmation dont le respect exigera probablement une année de plus que prévu

- Dans son avis sur la loi de finances pour 2005, votre rapporteur s'était inquiété de l'insuffisance des dotations inscrites pour respecter la programmation prévue par la LOPSI. En effet, après trois années de mise en œuvre, il semble que les retards accumulés ne pourront être résorbés dans tous les domaines d'ici fin 2007.

La première explication de cette difficulté à respecter la programmation tient au caractère particulièrement ambitieux de cette dernière, dont l'objectif était de permettre une remise à niveau, après de longues années de disette budgétaire. La LOPSI prévoyait ainsi des créations d'emploi et une remise à niveau en matière d'équipement et d'investissement pour la gendarmerie nationale plus importantes que pour la police nationale :

— 7000 militaires supplémentaires devaient être embauchés entre 2003 et 2007, contre 6 500 postes dans la police, soit un coût de 1 130 millions d'euros, auquel il faut ajouter 700 millions d'euros pour le « rebasage budgétaire » réalisé pour tenir compte des dotations insuffisantes des années précédentes ;

— 2 850 millions d'euros devaient être consacrés à des programmes d'équipements complémentaires par rapport à ceux prévus dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008, soit 100 millions d'euros de plus que l'enveloppe « police ». Un effort particulièrement vigoureux devait notamment être fait pour moderniser un parc immobilier vétuste (475 millions d'euros prévus).

- En ce qui concerne les **effectifs**, la gendarmerie avait fait le choix d'une montée en puissance progressive des créations d'emploi. Or, si 1 200 emplois ont été effectivement créés en 2003 et 2004, non seulement la montée en puissance envisagée en 2005 n'a pas eu lieu, mais il y a même eu décélération du rythme envisagé avec seulement 700 créations d'emplois. En trois ans, seuls 44 % des emplois prévus ont donc été créés, ce qui va donc exiger un effort très important sur les deux dernières années de la programmation, avec 2 000 emplois en 2006 et 1 900 en 2007. Ainsi, le volet « effectifs » de la LOPSI, même si c'est au prix d'un coup d'accélérateur vigoureux, devrait être respecté.

En revanche, il semble presque impossible que les crédits relatifs à l'équipement et à l'investissement puissent être consommés dans leur intégralité sur la période 2003 à 2007. En effet, sur les trois premières années, le retard est patent non seulement pour les crédits de paiement – 308 millions d'euros dépensés sur 1 020 millions, soit 30 % – mais également pour les autorisations de programme – 396 millions d'euros engagées sur 1 020 millions, soit 39 % . Ce

double retard, en CP comme AP, signifie qu'il n'est pas uniquement lié aux décalages inhérents à tout programme d'équipements, dont la montée en puissance ne peut être que progressive, les autorisations de programme devant être ouvertes préalablement à la consommation des crédits de paiement.

Dans ce contexte, la gendarmerie nationale a dû faire des choix. Ainsi, les **programmes d'équipement des personnels et des unités** relatifs à la sécurité des personnels et à leurs capacités opérationnelles immédiates (gilets pare-balles à port discret, nouveau pistolet automatique, nouvelle tenue, communauté de brigades) sont quasiment réalisés selon le rythme initialement prévu lors des travaux de programmation. Votre rapporteur tient à souligner ce progrès, qui était indispensable pour permettre à la gendarmerie de retrouver la plénitude de ses capacités opérationnelles. Sur ce point, la satisfaction est réelle dans les unités de la gendarmerie, de la « mobile » comme de la « départementale ».

Le programme de renouvellement de l'arme individuelle du gendarme, le SIG PRO 20/22 comme dans la police nationale, est ainsi en bonne voie, et même en avance sur la programmation initiale, puisque fin 2005, 89 992 armes auront été commandées et 69 300 livrées, sur un total revu à la baisse de 110 000 armes. L'ensemble des gendarmes sera donc équipé d'ici la fin de l'année prochaine d'une arme moderne, qui semble donner toute satisfaction à ses premiers utilisateurs. Par ailleurs, comme dans la police nationale, les acquisitions de gilets pare-balles se sont faites à un rythme très soutenu : les unités de la gendarmerie départementale et de la gendarmerie mobile sont toutes équipées depuis fin 2003, les réservistes commençant à l'être depuis 2004. Enfin, la nouvelle tenue du gendarme, bien plus adaptée à l'intervention, commence à arriver dans les brigades. À la fin de l'année 2005, 100 000 tenues, sur un total de 124 375, auront été commandées, et 90 000 devraient avoir été livrées. 2006 sera donc probablement l'année où ce changement sera visible par la population, qui ne manquera pas de remarquer la disparition du képi, remplacé par la casquette...

Pour autant, il est un domaine où l'insatisfaction est générale et pèse sur le moral des gendarmes : l'état du **parc immobilier**. Cette question est d'autant plus sensible qu'elle concerne les gendarmes, tant dans leur vie professionnelle que dans leur vie privée, puisque la vétusté et l'inadaptation de nombreux locaux touchent à la fois ceux affectés au service et ceux destinés au logement des militaires et de leur famille. La très grande insuffisance des dotations budgétaires dans ce domaine a une incidence directe sur le terrain, comme votre rapporteur a pu le constater. En outre, sur cette question, l'espoir que la LOPSI avait fait naître était grand, à la hauteur de l'importance du problème.

La LOPSI prévoyait que 95 millions d'euros de crédits de paiement seraient annuellement consacrés à l'immobilier : sur les deux premiers exercices clos, les crédits se sont montés à 56 millions en 2003 et 55 millions en 2004. Ce retard a été accentué en 2005 ; il s'élève sur 3 ans à 170 millions d'euros. Ainsi, 75 % de l'enveloppe devrait être ouverte sur les deux dernières années de la programmation, ce qui semble totalement impossible à réaliser.

Cependant, votre rapporteur voudrait souligner que les responsables de la gendarmerie nationale sont parfaitement conscients de cette situation qu'ils ne cherchent pas à dissimuler. Peut-être faudrait-il prendre en compte la réalité et accepter d'allonger d'une année la durée de programmation, en harmonisant ainsi les durées de programmation de la LOPSI et de la LPM. Il sera alors probablement nécessaire d'adopter une disposition législative afin de permettre la prorogation pour une année supplémentaire de l'article 3 de la LOPSI qui permet un assouplissement de la gestion immobilière. En effet, les possibilités offertes par cette disposition (marchés de conception-réalisation-maintenance, location avec option d'achat, recours au crédit-bail, incitation à la participation financière des collectivités territoriales...) permettent d'accélérer la mise en œuvre des projets immobiliers et sont, de ce fait, indispensables à l'amélioration du parc immobilier de la gendarmerie. Ainsi, afin d'utiliser efficacement d'éventuels crédits LOPSI au cours de l'année 2008, il sera nécessaire de pouvoir continuer à utiliser le régime juridique dérogatoire de l'article 3.

L'APPLICATION DE LA LOPSI DANS LA GENDARMERIE NATIONALE

	LOPSI 2003-2007	Mesure 2003-2005	Impact des mesures 2003 à 2005 jusqu'en 2007	PLF 2006	Impact des mesures 2006 jusqu'en 2007	Reste à ouvrir
Personnel	7 000	3 100		2 000		1 900
RCS et Fonctionnement	1 830	326,14	1 454,3	114	228	147,8
Investissement – AP ou AE	1 020	396	396	265	265	359
– CP	1 020	308	308	200	200	512
Total (CP)	2 850	634,14	1 762,3	314	428	659,8

Source : Direction générale de la gendarmerie nationale

2. Un réel effort de rattrapage en 2006 pour la gendarmerie nationale

Compte tenu des retards accumulés dans l'application de la LOPSI dans la gendarmerie nationale, votre rapporteur est particulièrement satisfait des dotations prévues pour 2006, qui permettent d'envisager un véritable rattrapage. Les crédits du programme « gendarmerie nationale », lesquels n'intègrent pas, rappelons-le, les crédits immobiliers et informatiques, s'élèveront en 2006 à 6,761 milliards d'euros en autorisations d'engagement (en hausse de 8,97 %) et à 6,669 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 6,47 %.

- Dans le domaine du *personnel*, le budget 2006 est ainsi particulièrement dynamique puisque l'ensemble des dépenses du titre 2 augmentera de 6,56 %. Cet effort sera tout d'abord consacré à une accélération sensible des créations d'emplois dans le cadre de la LOPSI : en effet, 2 000 postes de gendarmes seront créés, contre 1 600 prévues pour cette annuité dans la programmation. Cela

permettra de compenser en partie le faible rythme observé en 2005 (700 créations contre 1 400 initialement prévues). La répartition des créations d'emploi envisagées est la suivante : 56 officiers de gendarmerie, 26 officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie, 1 835 sous-officiers de gendarmerie, 83 sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie. Ces créations sont accompagnées, comme en 2005, d'une budgétisation des effectifs en demi-année, ce qui autorise en fait un accroissement de 1 000 équivalents temps plein (ETP). Cette mesure a un coût de 51,4 millions d'euros (36 millions d'euros de rémunérations et charges sociales et 15,4 millions d'euros de fonctionnement).

Cet effort est d'autant plus remarquable qu'il s'accompagne de la poursuite de **la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)**, alors que le choix avait été fait en 2005 de privilégier ce dernier à l'application stricte de la LOPSI. Le PAGRE est effectivement une réforme de grande ampleur qui va permettre à la fois une meilleure adaptation de la gendarmerie à l'évolution de ses missions et une revalorisation de la condition statutaire de nombreux gendarmes : le succès du PAGRE est donc nécessaire tant en termes de management et d'organisation que comme élément de politique sociale. En effet, le PAGRE permettra d'améliorer le taux d'encadrement de la gendarmerie nationale, de valoriser les déroulements de carrière des militaires et de rapprocher la structuration hiérarchique de celle de la police nationale. Cette réforme, reflet de celle des corps et carrières de la police nationale, est fondamentale pour la reconnaissance du rôle et du travail des gendarmes, elle est ainsi très bien ressentie par l'ensemble des personnels.

Pour 2005, les mesures de repyramidage ont été les suivantes : 1 000 emplois de sous-officier sont transformés en emplois d'officier ; en outre 1 208 emplois de sous-officier subalterne sont transformés en emplois de sous-officier supérieur. En 2006, 1 656 emplois de sous-officier subalterne (gendarme et maréchal des logis-chefs) sont transformés en 750 emplois d'officier et 906 emplois de sous-officier supérieur, pour un coût global de 15,4 millions d'euros. La cible pour 2012 est de 5 000 officiers supplémentaires, par rapport à 2003, au titre du PAGRE.

- Comme dans la police nationale, les *crédits de fonctionnement et d'investissement* (hors titre 2) augmenteront sensiblement en 2006, de 5,33 % en crédits de paiement. Comme nous l'avons vu précédemment, ces crédits permettront notamment d'achever les grands programmes d'équipement des unités, notamment dans le domaine de la sécurité.

Par ailleurs, outre les crédits inscrits dans le programme « gendarmerie nationale », il nous faut prendre en compte les crédits inscrits au sein du programme « soutien des forces » de la mission défense. D'après les informations données à votre rapporteur, ces crédits devraient permettre également un début de rattrapage du retard accumulé dans ces domaines stratégiques pour l'avenir de la

gendarmerie que sont l'immobilier et l'informatique. Au sein de ce programme, les crédits destinés à la gendarmerie devraient s'élever à 603 millions d'euros :

— 396 millions d'euros pour les loyers de la gendarmerie ;

— 200 millions d'euros pour les crédits d'infrastructure immobilière, en hausse de 74 % par rapport à la dotation de 2005 (115 millions d'euros), ce qui sera cependant insuffisant pour rattraper le retard accumulé dans le cadre du programme de réhabilitation du parc immobilier prévu par la LOPSI.

— 7 millions d'euros pour la politique d'informatique générale.

En matière d'investissement, l'année 2006 devrait donc être celle du début du rattrapage, que ce soit par rapport aux objectifs envisagés comme par rapport à la police nationale. Cependant, seule comptera l'exécution de ces engagements. Or, comme ces crédits figurent au sein du programme « soutien des forces » de la mission défense, leur montant est purement indicatif et ils pourront être attribués à d'autres dépenses d'infrastructure du ministère de la défense, en application du nouveau principe de fongibilité des crédits. Votre rapporteur sera donc particulièrement attentif à veiller à la réalisation effective du programme immobilier prévu et qui a fait naître de très fortes attentes auprès des gendarmes.

III. — UNE POLITIQUE DE SECURITE DE PLUS EN PLUS COHERENTE ET EFFICACE

La nouvelle philosophie budgétaire repose sur la culture de l'évaluation. Au-delà des aspects quantitatifs, il est donc essentiel de s'interroger sur l'efficacité opérationnelle des services, et donc sur leur capacité à mettre en œuvre les objectifs qui leur ont été assignés. Dans le domaine de la sécurité, ce travail est facilité par l'existence de la LOPSI qui définit clairement les orientations de cette politique sur la période 2003-2007.

A. LES ORIENTATIONS FIXEES PAR LA LOPSI SONT FIDELEMENT RESPECTEES

La première orientation de la nouvelle politique de sécurité a bien sûr consisté dans le rapprochement sans précédent entre la police et la gendarmerie, dont votre rapporteur a déjà montré la réussite et l'efficacité. Mais la LOPSI avait aussi pour objectif de rendre les forces de sécurité plus opérationnelles et mieux adaptées aux évolutions de la délinquance, afin de mettre fin à l'augmentation continue de celle-ci depuis 1997.

1. La priorité mise sur le renforcement des effectifs déployés sur la voie publique

Pour faire face à l'augmentation de la délinquance, la première des priorités fut de mieux mobiliser les forces de l'ordre sur leurs missions de sécurité publique.

- La LOPSI prévoyait ainsi le **renforcement des effectifs destinés aux tâches de sécurité publique**, notamment en mettant un terme à l'emploi des policiers et des gendarmes dans des fonctions non directement liées à la sécurité. En effet, l'efficacité des forces de police et de gendarmerie repose sur leur concentration sur leurs missions de sécurité générale, qui ne doivent pas être pénalisées par l'exercice d'autres missions. C'est dans cette optique que de nombreux emplois ont été créés dans le corps des personnels administratifs, techniques et scientifiques afin de remplir des fonctions trop souvent menées par des fonctionnaires dits « actifs », au détriment de la présence de ces derniers sur la voie publique. L'objectif de la LOPSI dans la police nationale était de transformer en cinq ans 1 000 emplois d'actifs occupant des fonctions administratives en emplois techniques, administratifs ou scientifiques, afin de dégager des ressources supplémentaires pour l'action de terrain : sur les deux premiers exercices clos de la programmation, 368 postes budgétaires ont d'ores et déjà été ainsi transformés.

L'accroissement de l'activité des services sur le terrain passe également par une meilleure organisation du travail dans les commissariats et les brigades de gendarmerie. Dans cette optique, des outils d'aide au management se développent, telle la main courante informatisée dans la police nationale, qui intègre un test d'emploi des personnels (TEP). Cet outil permet aux personnels d'encadrement de connaître précisément la part respective des différentes missions effectuées par les fonctionnaires d'un service et donc d'opérer les réorientations nécessaires en fonction des priorités définies.

La LOPSI prévoyait également le développement de l'externalisation et le désengagement de la police et de la gendarmerie de certaines missions (gardes statiques, transfèrement...). Dans ces domaines, le bilan est contrasté. En matière d'externalisation, les réalisations restent modestes mais commencent à se développer, par exemple en matière d'entretien du parc automobile de la police nationale (11 % des « heures fonctionnaires » ont fait l'objet d'une externalisation) ou d'entretien du casernement de la gendarmerie (5 000 jours gendarmes d'activité ont pu être ainsi gagnés en 2004). En ce qui concerne, les gardes statiques, une nouvelle organisation des missions de surveillance des lieux sensibles et des personnels a permis de diminuer en 2004 de 9,6 % les heures consacrées par les effectifs de la sécurité publique à ces missions. En revanche, les transfèremets et extractions de détenus réalisées par la police et la gendarmerie continuent d'augmenter, le ministère de la justice n'étant pas en mesure d'assumer ces missions.

- Le renforcement de la présence des forces de l'ordre devait également reposer sur une réforme en profondeur de la **doctrine d'utilisation des forces mobiles**. Que ce soit dans la gendarmerie mobile ou dans les CRS, celle-ci a été menée à bien, permettant de dégager des moyens importants, et très appréciables, pour accomplir des missions de sécurisation.

L'instruction du 30 octobre 2002 commune à l'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationale est venue préciser les modalités d'emploi de ces forces en précisant le principe de la déconcentration de la gestion opérationnelle des forces mobiles au niveau des zones de défense, alors que leur emploi était jusque-là entièrement centralisé. Par ailleurs, rompant avec la priorité accordée à l'ordre public, la nouvelle doctrine a pour but de lutter plus efficacement contre la délinquance et l'insécurité. Il est d'ores et déjà possible de faire un premier bilan très satisfaisant de cette réforme :

— en termes budgétaires, les économies réalisées grâce à la zonalisation sont substantielles, celle-ci permettant une diminution des coûts de fonctionnement liés aux déplacements des unités (en baisse de 3,8 millions d'euros pour les CRS en 2004, soit - 14,8 %) et une réduction des heures supplémentaires et indemnités journalières d'absence temporaire, l'IJAT (en baisse de 4,5 millions d'euros en 2004, soit - 9,3 %),

— en termes de participation aux missions de sécurisation : concernant les CRS, en moyenne nationale, 20,42 unités/jour ont été consacrées à ce type de mission en 2003, avec une augmentation de 10,8 % du nombre de procédures établies par rapport à 2002 (181 433 en 2003 pour 163 858 en 2002). En 2004, 22,57 unités/jour ont été affectées à ces missions de sécurisation et de lutte contre les violences urbaines et 192 192 procédures ont été établies. Quant aux escadrons de gendarmerie mobile, ce sont l'équivalent de 16 EGM qui ont été déployés en moyenne quotidienne en 2003, et 19 EGM en 2004 pour ce type de missions.

Votre rapporteur a pu constater que les unités de base de la police et de la gendarmerie appréciaient la contribution très importante que les forces mobiles peuvent apporter pour les aider en matière de sécurité publique, et notamment pour mener à bien des missions parmi les plus difficiles, c'est-à-dire la lutte contre les violences urbaines, et les interventions nocturnes. De plus, en raison de leur adaptabilité liée à leur mobilité, CRS et gendarmes mobiles permettent une réponse très rapide à des événements ponctuels et, plus globalement, aux évolutions de la délinquance. Leur appui est notamment très apprécié en été dans les zones connaissant une forte augmentation de la population à une période où le format des unités est généralement réduit.

Cet excellent bilan de la réforme des forces mobiles explique probablement pourquoi le ministre de l'intérieur a décidé de les mettre en première ligne dans la lutte contre les violences urbaines. Il a ainsi décidé d'affecter de façon permanente un minimum de 17 compagnies républicaines de sécurité, en renfort de la sécurité publique dans 17 agglomérations qui connaissent des

violences urbaines. Elles travailleront en rotation mais sur des périodes longues, en renfort de la sécurité publique. Un dispositif voisin est prévu dans la gendarmerie mobile, avec une affectation en permanence de 7 EGM à la lutte contre les violences urbaines.

Les capacités d'adaptation et de disponibilité des forces mobiles sont ainsi un atout qu'il faut prendre en compte dans l'inévitable débat sur leur format. En effet, beaucoup estimaient celui-ci disproportionné lorsque ces forces étaient principalement affectées à des missions d'ordre public, même si la nécessité d'une mobilisation massive d'effectifs dans ce domaine peut s'avérer un atout en cas de troubles particulièrement graves. Or, dans la mesure où les CRS et les gendarmes mobiles ont su apporter une contribution significative aux missions de sécurisation, il n'est pas certain que la réduction de leur format au profit de la sécurité publique apporterait une réelle plus-value. En tout cas, ce débat est légitime, mais il n'est pas clos.

2. Un nouvel équilibre entre police de proximité et action judiciaire

Une véritable police de proximité est une police aux services des citoyens, c'est-à-dire à même d'assurer sa sécurité : son efficacité ne doit donc pas être évaluée au nombre d'implantations de la police et de la gendarmerie, mais à la présence effective des forces de l'ordre pour lutter contre la criminalité. Ainsi, le renforcement de l'action judiciaire n'a pas été réalisé au détriment de la police de proximité mais au bénéfice d'une véritable sécurité de proximité. Il fallait en effet mettre fin à une situation où l'on considérait que l'action judiciaire était avant tout le domaine d'action de la police judiciaire, service noble par excellence car chargé des affaires les plus médiatiques. À l'inverse, la sécurité publique, chargée de la « police de proximité » avait l'image d'une force s'occupant de prévenir la délinquance, plutôt que de la réprimer. Ainsi, la sécurité publique, au plus proche de la délinquance et des préoccupations quotidiennes de la population devait être revalorisée et réorientée vers l'action judiciaire, avec la mise en œuvre d'une véritable réponse pénale à la délinquance « de proximité ». Pour cela, les mêmes agents doivent être capables de faire preuve de polyvalence et de passer d'une mission à une autre, en conciliant présence visible et interpellation des délinquants.

Depuis 2002, **la police de proximité a donc été réformée** afin d'apporter davantage de « sécurité de proximité », en développant les capacités d'investigation et la présence aux heures les plus sensibles, en particulier la nuit. C'est pourquoi un rééquilibrage du dispositif de la sécurité publique, privilégiant les principes de mutualisation et de mobilité des moyens au travers de la fusion ou la suppression de secteurs, a été engagé depuis la fin 2002. En effet, un trop grand nombre d'implantations immobilières, comme cela pouvait également être observé dans la gendarmerie avant la création des communautés de brigades, implique un trop grand nombre de personnels chargés des missions d'accueil et de secrétariat par rapport à ceux qui sont effectivement présents sur la voie publique.

Les modalités d'application ont été consacrées par l'instruction ministérielle du 24 octobre 2002 relative à l'adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance : il s'agit ainsi de concilier la présence dans les secteurs et l'investigation de terrain, de développer l'initiative opérationnelle et le traitement judiciaire, et de renforcer la présence nocturne des effectifs, grâce à un nouveau champ d'autonomie décisionnelle et de souplesse d'organisation offert aux chefs de service. Ce schéma est conforté par la nouvelle instruction sur l'organisation des circonscriptions de sécurité publique du 15 décembre 2004, abrogeant la précédente du 22 décembre 2000.

Par ailleurs, la réponse pénale des services de police de proximité a été rendue plus facile à mettre en œuvre par l'augmentation de plus de 25 % du nombre d'officiers de police judiciaire entre 2002 et 2005 (25 000 OPJ en septembre 2005). Cependant, l'efficacité des nouveaux outils organisationnels et juridiques dépend de la volonté et de la capacité de l'encadrement à les utiliser et à mobiliser leurs troupes. Lors de ses déplacements, votre rapporteur a en effet constaté que si la définition d'un cap clair à l'action de l'ensemble des services de police était une condition nécessaire à la réussite, celle-ci dépendait aussi des modalités de mise en œuvre, qui ont globalement permis de développer considérablement la réponse pénale à la délinquance quotidienne.

La réorientation de la police de proximité s'est également traduite par une augmentation des moyens destinés à l'action judiciaire. L'extension de la compétence territoriale des officiers de police judiciaire à l'ensemble du département conduit à la transformation de 43 services ou unités d'investigations et de recherches en sûretés départementales dans la police nationale. Par ailleurs, les moyens spécifiques de la Police judiciaire ont également été considérablement renforcés : ses effectifs sont ainsi passés de 4 293 à 4 898 entre 2002 et 2005, soit une hausse de 14 % en trois ans.

Dans la gendarmerie nationale, un effort important a également été consacré au renforcement de l'action judiciaire. Les sections de recherches (SR) ont vu leurs effectifs passer de 864 à 1 122 personnels entre 2001 et 2004, permettant d'envisager en 2007 l'existence de brigades de recherche dans la quasi-totalité des 359 compagnies de métropole (seules 10 ayant un format très réduit n'en seraient pas dotées). Au plan opérationnel, l'accent est mis depuis 2002 sur la coordination opérationnelle des brigades territoriales et des formations spécialisées, notamment les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), dans la droite ligne de la réforme de la police de proximité.

3. La définition de priorités claires

La réduction de la délinquance qui touche la population au quotidien est donc au centre de la nouvelle politique de sécurité mise en place depuis 2002. Pour autant, la LOPSI a également insisté sur la nécessité d'une réponse spécifique à certains types de délinquance exigeant une réponse particulière.

La **lutte contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée** a conduit à la mise en place des GIR (groupements d'intervention régionaux) par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002 : 288 fonctionnaires et militaires y travaillent à plein temps et peuvent bénéficier du concours de près de 1 400 « personnes-ressources » venant de la police et de la gendarmerie nationales, des douanes, des services fiscaux, des directions départementales du travail et de l'emploi ainsi que de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

LE BILAN DES GIR : QUELQUES CHIFFRES

L'ensemble des GIR de métropole a participé, au 30 juin 2005, à 1 588 opérations, permettant l'interpellation et le placement en garde à vue de 12 162 personnes dont 3 205 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt. Ces résultats concernent principalement des affaires de trafic de stupéfiants, travail dissimulé, escroqueries, atteintes aux biens (cambriolages, vols et recels) et trafic de véhicules volés.

1 333 armes ont été saisies, ainsi que 1 148 voitures, 4,730 tonnes de résine de cannabis ou dérivés, 92,5 kilos d'héroïne et cocaïne, 49 443 comprimés d'ecstasy, 12,2 tonnes de tabac de contrebande, et plus de 22 millions d'euros provenant de ces différents trafics.

Outre les qualifications pénales retenues, les actions des GIR ont permis d'initier 1 149 enquêtes douanières et 2 244 signalements ou propositions de vérifications fiscales. Il convient de noter que les autres procédures administratives connaissent un rythme croissant, notamment dans les domaines du code du travail (1 612 infractions constatées) et du code de la consommation (1 056 infractions relevées).

Source : DGPN

La **lutte contre le terrorisme** fait aussi logiquement partie des priorités de la politique de sécurité intérieure, ce qui a permis de faire repartir à la hausse les effectifs des services de renseignement, qui avaient connu une certaine déflation après la fin de la guerre froide. La LOPSI avait ainsi prévu la création de 300 postes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, objectif déjà quasiment atteint au bout de deux années de programmation. En outre, l'augmentation des effectifs de la DST et des Renseignements généraux s'accompagne d'une ambitieuse réforme visant à mieux utiliser les ressources existantes au service de la lutte contre le terrorisme :

— la direction centrale des renseignements généraux voit ses objectifs prioritaires réorientés autour de la lutte contre les terrorismes, de la lutte contre les dérives urbaines et de l'adaptation de la mission d'observation générale à l'évolution de la société pour mieux anticiper les menaces (instruction ministérielle du 15 juillet 2004). Pour mener à bien ce recentrage, le nouveau directeur central, M. Pascal Mailhos, a par ailleurs mis en œuvre une ambitieuse réforme des méthodes de travail visant à faire des RG un véritable service de renseignement intérieur, utilisant les outils et les méthodes de ce type de service (documents classifiés, fin de l'utilisation des « notes blanches », sécurisation des locaux, mobilité obligatoire des directeurs départementaux...)

— un rapprochement est engagé entre les deux services de renseignement intérieur que constituent la DCRG et la DST, sans aller, dans un premier temps, jusqu'à la fusion. Afin de concrétiser ce rapprochement et de permettre aux équipes de mieux travailler en commun, les deux services, ainsi que la Division nationale anti-terroriste (DNAT) de la PJ déménageront sur un site commun, vraisemblablement dès le premier trimestre 2006, situé à Levallois-Perret dans les Hauts-de-Seine.

Un effort exceptionnel a également été consacré depuis 2002 à la lutte contre l'**insécurité routière**. On ne rappellera ici que pour mémoire que cette politique s'est traduite par un renforcement des contrôles, et notamment le développement du contrôle automatisé de la vitesse et par l'affectation de moyens supplémentaires aux forces de police et de gendarmerie chargées de la sécurité routière.

B. LES RESULTATS SONT INCONTESTABLES

La mise en œuvre des nouveaux principes de la sécurité intérieure fixés par la LOPSI a permis un retournement significatif de l'évolution de la délinquance. En effet, 2005 constitue la quatrième année consécutive de baisse : celle-ci est donc une donnée structurelle, comme semblait l'être, en sens inverse, la hausse continue de la délinquance sur la période 1997-2002.

1. La poursuite de la baisse de la délinquance globale

Au cours des dix dernières années, le nombre de crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie a progressé de + 4,37 % (soit 160 122 faits supplémentaires). Ce résultat marque la fin d'une période où se sont succédé trois évolutions différentes : une première évolution à la baisse pour la période 1995 à 1997 avec une évolution globale de - 4,69 % (respectivement, - 2,88 % en 1996 et - 1,86 % en 1997) suivie d'une seconde période de 1998 à 2002 caractérisée par une augmentation de la criminalité de + 15,38 % et enfin l'amorce d'une baisse dans une troisième période 2003 à 2004, avec une évolution globale de - 3,76 %.

Au cours de l'année 2004, la criminalité globale s'est caractérisée par une diminution en nombre de 149 252 faits et en pourcentage de - 3,76 % (dont - 2,71 % pour la police nationale et - 6,34 % pour la gendarmerie nationale). Ce résultat conforte l'inversion de tendance de l'évolution de la délinquance enregistrée en 2003 (- 3,38 %), après les fortes progressions enregistrées en 2000 (+ 5,72 % avec 203 985 faits supplémentaires) et en 2001 (+ 7,69 % avec 289 943 faits supplémentaires) et une stagnation en 2002 (+ 1,28 % avec 52 090 faits supplémentaires). En trois ans, la délinquance globale a donc diminué de 8,5 %.

ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ GLOBALE	NOMBRE DE CRIMES ET DÉLITS	TAUX POUR 100 HABITANTS
1995 :	3 665 320	6,32 %
1996 :	3 559 617	6,11 %
1997 :	3 493 442	5,97 %
1998 :	3 565 525	6,07 %
1999 :	3 567 864	6,10 %
2000 :	3 771 849	6,42 %
2001 :	4 061 792	6,88 %
2002 :	4 113 882	6,93 %
2003 :	3 974 694	6,66 %
2004 :	3 974 694	6,39 %
1995-2004 : +1,42%	+ 160 122 faits	+ 0,07 point

Au **1^{er} semestre 2005**, avec 1 884 311 crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie en France métropolitaine, la criminalité globale a connu une baisse de $-2,20\%$ (soit $-42\,422$ faits par rapport au premier semestre 2004).

2. Une évolution confortée par la prise en compte d'autres indicateurs plus fins

L'indicateur « faits constatés » existant, il faut se féliciter de son évolution à la baisse, d'autant que son ancienneté fait qu'il rend possible des comparaisons dans le temps. Pour autant, cela ne signifie pas que votre rapporteur surestime son importance, dont la pertinence dépend de l'association à d'autres indicateurs.

- Le premier de ces indicateurs est le **taux d'élucidation** des crimes et délits par les forces de police et de gendarmerie. En effet, si ce taux augmente parallèlement à la baisse du nombre de faits constatés, cela invite à penser que cette baisse n'est pas artificielle, mais réellement liée à l'action des services. L'amélioration du taux d'élucidation est par ailleurs un élément essentiel de la politique de lutte contre l'impunité, fondée sur la mise en œuvre d'une réponse pénale systématique en cas de crime ou de délit.

Or, ce taux connaît une augmentation constante et significative. Au premier semestre 2005, parmi les 1 884 311 faits constatés, $33,04\%$ ont été élucidés par la police et la gendarmerie (soit $622\,530$ faits élucidés). Le taux d'élucidation au 1^{er} semestre 2004 était de $31,52\%$, il était de $28,8\%$ en 2003 et de $26,3\%$ en 2002. Dans les zones de gendarmerie, l'élucidation augmente ($+2,5\%$ en 2004) alors même que le taux d'élucidation y est traditionnellement correct, $38,7\%$ en 2004. Dans la police nationale, dont le taux d'élucidation avait atteint des niveaux tout à fait insuffisants, autour de 22 à 23% durant la législature précédente, celui-ci s'est spectaculairement redressé : il a atteint $29,15\%$ en 2004 et devrait enfin atteindre la barre des 30% en 2005.

- Un autre élément à prendre en compte pour avoir une vue d'ensemble de l'efficacité des services de police et de gendarmerie dans la lutte contre la délinquance réside dans la part des **faits révélés par l'action des services**. En effet, se focaliser sur le nombre de crimes et de délits pourrait inciter les forces de l'ordre à ne pas développer une action d'initiative, laquelle a pour conséquence immédiate une augmentation automatique de la délinquance constatée. Or, au contraire, la baisse de cette dernière s'est accompagnée d'une hausse du nombre de faits révélés par l'action des services de 60 000 faits en trois ans (+23,5 %), et notamment de 8,6 % en 2004 dans la police comme dans la gendarmerie.

Un grand avantage de cet agrégat est qu'il permet non seulement une évaluation globale de l'efficacité des services de police et de gendarmerie, mais constitue également un outil très utile pour l'encadrement au plus près du terrain. En effet, au cours de ses missions, votre rapporteur a été frappé par l'importance que les policiers et les gendarmes donnaient à leurs résultats obtenus sur ce critère, car ils ont l'impression d'exercer sur lui une réelle incidence, ce qui n'est pas toujours le cas pour les faits constatés, dont les variations peuvent parfois être erratiques au niveau local. Il serait d'ailleurs intéressant d'utiliser à l'avenir cet agrégat parmi les indicateurs de performance des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale », ce qui n'est pas le cas actuellement.

- Enfin, votre rapporteur est conscient que l'on ne saurait appréhender uniquement l'évolution de la délinquance et de l'efficacité des services de police et de gendarmerie uniquement par une approche quantitative et statistique. Il faut clairement développer d'autres approches prenant davantage en compte des enquêtes de victimisation, des enquêtes d'opinion, des sources extérieures aux services de police et de gendarmerie. C'est dans cet esprit que Nicolas Sarkozy a créé en 2003 l'Observatoire national de la délinquance (OND) présidé par Alain Bauer. L'OND a rendu en mars 2005 un premier rapport annuel, très dense et riche en informations, qui constituera à l'avenir une base pour analyser de façon plus globale les évolutions de la délinquance.

3. Des résultats toujours meilleurs pour la délinquance de voie publique, toujours inquiétants en ce qui concerne les violences

Au sein des quatre catégories des crimes et délits, la baisse enregistrée est notamment liée à la diminution des vols y compris les recels (- 5,04 %) et des infractions économiques et financières (- 2,90 %). À l'inverse les deux autres catégories d'infractions sont orientées à la hausse, les crimes et délits contre les personnes (+ 3,30 %) et les autres infractions dont stupéfiants (+ 2,94 %).

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

- Les **vols**, qui rassemblent près de 56,89 % des crimes et délits, enregistrent une baisse de - 5,04 % (soit 56 906 faits de moins). Cette tendance globale résulte essentiellement des baisses affectant les vols liés à l'automobile et aux deux roues à moteur (- 10,22 %, soit 44 549 faits de moins), les cambriolages (- 9,13 %, soit 17 510 faits de moins), les vols avec violences (- 1,81 %, soit 1 059 faits de moins), les autres vols au préjudice d'établissements publics ou privés (- 4,91 %, soit 2 137 faits de moins). À l'inverse, les autres vols simples au préjudice de particuliers connaissent une hausse de + 2,63 % (soit 8 563 faits supplémentaires).

- Les infractions économiques et financières connaissent un recul de - 2,90 % (soit 4 759 faits de moins), elles représentent 8,45 % de l'ensemble des crimes et délits constatés.

Cette tendance est générée par la forte baisse de - 15,26 % (soit 8 119 faits de moins) affectant les falsifications, usages de chèques volés, ainsi que les falsifications et usages de cartes de crédit de - 2,49 % (soit 620 faits de moins). Les infractions à la législation sur les chèques sont en baisse de - 5,41 %, soit 253 faits de moins. À l'inverse, sont en augmentation les escroqueries et abus de confiance (+ 4,21 %, soit + 2 844 faits) et les faux en écriture publique et authentique (+ 23,27 %, soit + 168 faits).

- **Les crimes et délits contre les personnes** restent un facteur important de préoccupation, car ils restent orientés à la hausse (+ 3,30 %, soit + 5 615 faits).

L'augmentation enregistrée par cette catégorie d'infraction résulte principalement de la délinquance du quotidien : à savoir les coups et blessures volontaires (+ 5,24 %, soit + 3 610 faits), les menaces ou chantages (+ 4,01 %, soit + 1 429 faits) et les atteintes à la dignité et à la personnalité (+ 14,17 %, soit + 1 551 faits).

Les infractions contre la famille et l'enfant progressent de + 2,10 %, soit + 547 faits. Ce résultat est principalement imputable aux violences, mauvais traitements et abandons d'enfant (+ 9,36 %, soit + 545 faits). Il est à noter la baisse des homicides (- 4,36 %, soit - 21 faits) et des tentatives d'homicides (en baisse de 3,19 %, avec 18 faits de moins).

- **Les autres infractions dont celles portant sur les stupéfiants**, qui représentent un quart du total des infractions constatées, progressent de + 2,94 %, soit 13 628 faits supplémentaires.

L'orientation globale à la hausse de cette catégorie résulte principalement des infractions à la législation sur les stupéfiants (+ 8,79 %, soit + 6 143 faits), des délits à la police des étrangers (+ 20,33 %, soit + 6 565 faits) et des violences à dépositaires de l'autorité (+ 4,25 %, soit + 463 faits). L'augmentation de cette catégorie doit donc être interprétée avec prudence car elle concerne principalement des crimes et délits révélés par l'action des services. À cet égard, les chiffres constatés en matière de stupéfiants ou d'infractions à la police des étrangers sont le signe d'une réponse efficace des services aux priorités données par le Gouvernement dans ces domaines.

À l'inverse, sont orientés à la baisse : les incendies volontaires contre les biens publics (- 2,77 %, soit - 73 faits) et ceux contre les biens privés (- 0,65 %, soit - 101 faits) ainsi que les autres destructions et dégradations de biens privés (- 0,45 %, soit - 400 faits).

- L'agrégat de la **délinquance de voie publique** regroupe les infractions qu'une présence policière efficace sur la voie publique est susceptible de faire diminuer (les vols à main armée, les vols avec violences, les vols à la tire, les cambriolages, les vols d'automobiles et de véhicules de transport avec fret, les vols d'accessoires automobiles, les vols de véhicules motorisés à deux roues, les vols à la roulotte et les destructions et dégradations autres que les incendies et attentats).

En 2004, avec 1 929 636 faits constatés, la délinquance de voie publique enregistrée par les services de police et les unités de gendarmerie confirme le fort recul enregistré en 2003 (- 8,98 %) avec une baisse de - 8,45 % soit 178 050 faits de moins par rapport à l'année 2003. Elle représente 50,44 % (contre 53,03 % en 2003) du total des crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie en France métropolitaine.

**DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE POLICE
ET A LA SITUATION DE LA DÉLINQUANCE
DANS LES CIRCONSCRIPTIONS DE SÉCURITÉ PUBLIQUE EN 2004**

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
01	BOURG EN BRESSE	59 396	131	1/453	79,54	30,40%
01	OYONNAX	32 154	60	1/536	49,95	33,69%
02	CHATEAU THIERRY	15 729	55	1/286	129,12	26,44%
02	LAON	30 838	73	1/422	87,91	20,73%
02	SAINT QUENTIN	70 007	120	1/583	67,45	31,85%
02	SOISSONS	39 766	71	1/560	79,34	28,43%
02	TERGNIER LA FERRE	24 337	41	1/594	48,90	27,31%
03	MONTLUCON	63 120	129	1/489	51,46	43,78%
03	MOULINS	40 081	122	1/329	90,04	52,77%
03	VICHY	55 275	104	1/531	57,04	24,15%
04	DIGNE	17 680	63	1/281	67,76	42,82%

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
04	MANOSQUE	20 309	55	1/369	85,68	26,55%
05	BRIANCON	11 287	38	1/297	75,31	47,65%
05	GAP	38 612	82	1/471	54,08	37,74%
06	ANTIBES	99 314	186	1/534	118,19	20,44%
06	CAGNES SUR MER	88 643	132	1/672	112,82	21,03%
06	CANNES	110 706	239	1/463	134,87	16,99%
06	GRASSE	44 790	118	1/380	85,69	25,59%
06	MENTON	54 108	105	1/515	78,21	23,09%
06	NICE	345 892	983	1/352	125,59	19,81%
06	VILLEFRANCHE SUR MER	6 877	48	1/143	137,12	20,57%
07	ANNONAY	20 937	46	1/455	48,87	34,12%
07	AUBENAS	22 176	54	1/411	60,48	36,93%
07	GUILHERAND GRANGES création en janvier 2005	21 425	42	1/510		
07	LE TEIL	fermée 09/2004	0		35,68	41,22%
07	PRIVAS	14 251	63	1/226	47,86	50,59%
07	TOURNON	fermée 01/2005	0		59,05	50,12%
08	CHARLEVILLE MEZIERES	67 868	134	1/506	72,02	36,31%
08	SEDAN	25 815	52	1/496	59,97	46,77%
09	FOIX	11 793	52	1/227	63,26	55,63%
09	PAMIERS	15 013	44	1/341	77,60	41,80%
10	TROYES	125 051	234	1/534	88,68	30,85%
11	CARCASSONNE	46 216	135	1/342	103,67	24,88%
11	CASTELNAUDARY	11 613	55	1/211	53,30	52,99%
11	LIMOUX	fermée 09/2004	0		38,06	44,96%
11	NARBONNE	48 020	118	1/407	90,23	29,26%
12	DECAZEVILLE	18 393	59	1/312	34,25	58,73%
12	MILLAU	23 824	56	1/425	71,86	38,32%
12	RODEZ	42 001	105	1/400	40,26	48,97%
13	AIX EN PROVENCE	137 067	271	1/506	112,32	21,60%
13	ARLES	51 614	96	1/538	71,59	30,01%
13	AUBAGNE	49 118	80	1/614	106,13	23,54%
13	ISTRES	68 844	110	1/626	68,28	17,57%
13	LA CIOTAT	31 923	75	1/426	94,60	21,62%
13	MARIGNANE	50 355	81	1/622	80,97	22,27%
13	MARSEILLE	836 657	2 795	1/299	118,52	22,81%
13	MARTIGUES	87 409	147	1/595	82,38	21,72%
13	PORT SAINT LOUIS DU RHONE	8 207	40	1/205	54,10	75,00%
13	SALON DE PROVENCE	38 137	96	1/397	75,75	32,88%
13	TARASCON	12 991	49	1/265	107,77	30,00%
13	VITROLLES	56 334	117	1/481	114,96	24,68%
14	CAEN	203 348	448	1/454	96,37	35,69%
14	DIVES SUR MER	11 442	42	1/272	110,47	50,16%
14	HONFLEUR	12 994	37	1/351	89,81	39,67%
14	LISIEUX	27 813	53	1/525	97,69	35,52%
14	TROUVILLE DEAUVILLE	17 285	56	1/309	149,38	42,60%
14	VIRE	fermée 09/2004	0		18,31	48,78%
15	AURILLAC	38 517	78	1/494	49,67	47,05%
16	ANGOULEME	95 532	193	1/495	52,97	28,44%
16	COGNAC	23 967	51	1/470	66,42	39,01%
17	LA ROCHELLE	105 437	240	1/439	110,20	27,21%
17	ROCHEFORT SUR MER	34 408	73	1/471	74,92	32,51%
17	ROYAN	30 085	68	1/442	91,61	28,99%
17	SAINTES	27 723	69	1/402	77,99	38,39%

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
18	BOURGES	97 579	156	1/626	69,47	26,54%
18	VIERZON	30 743	60	1/512	61,61	51,64%
19	BRIVE LA GAILLARDE	51 586	92	1/561	70,39	34,23%
19	TULLE	16 906	59	1/287	37,15	64,01%
19	USSEL	11 316	38	1/298	28,37	55,14%
21	BEAUNE	22 916	54	1/424	72,05	39,37%
21	DIJON	200 951	400	1/502	75,72	28,35%
22	DINAN	11 833	44	1/269	84,42	33,73%
22	GUINGAMP	8 830	43	1/205	119,82	28,83%
22	LANNION	19 351	47	1/412	61,65	33,36%
22	SAINT BRIEUC	48 895	124	1/394	87,82	29,20%
23	GUERET	15 286	48	1/318	48,80	37,94%
24	BERGERAC	31 607	76	1/416	85,52	29,97%
24	PERIGUEUX	63 078	140	1/451	66,63	38,40%
25	BESANCON	122 308	258	1/474	89,12	31,37%
25	MONTBELIARD	74 809	174	1/430	88,97	41,56%
25	PONTARLIER	21 645	46	1/471	49,34	47,66%
26	MONTELMAR	33 858	87	1/389	88,07	27,30%
26	PIERRELATTE	fermée 09/2004	0		41,59	46,25%
26	ROMANS	43 745	81	1/540	70,84	40,59%
26	VALENCE	93 701	220	1/426	100,61	29,21%
27	EVREUX	57 788	148	1/390	108,05	29,66%
27	LOUVIERS	38 385	89	1/431	84,59	31,72%
27	VERNON	32 504	58	1/560	74,94	32,68%
28	CHARTRES	87 859	165	1/532	75,91	27,19%
28	DREUX	46 317	123	1/377	106,48	37,31%
29	BREST	156 217	303	1/516	76,59	32,04%
29	CONCARNEAU	20 021	53	1/378	63,68	38,75%
29	DOUARNENEZ	fermée 01/2005	0		49,66	33,91%
29	MORLAIX	21 861	58	1/377	75,51	35,88%
29	QUIMPER	74 235	144	1/516	82,23	24,75%
30	ALES LA GRAND'COMBE	46 691	100	1/467	89,78	29,08%
30	BAGNOLS SUR CEZE	18 561	44	1/422	69,93	49,92%
30	BEAUCAIRE	13 940	41	1/340	110,90	27,49%
30	NIMES	137 740	348	1/396	129,93	27,40%
30	VILLENEUVE LES AVIGNON	19 832	43	1/461	67,77	26,86%
31	SAINT GAUDENS	13 299	50	1/266	53,76	42,94%
31	TOULOUSE	471 200	1 229	1/383	112,79	20,09%
32	AUCH	23 501	62	1/379	53,66	45,12%
33	ARCACHON	35 673	78	1/457	72,13	22,50%
33	BORDEAUX	550 878	1 435	1/384	104,40	20,86%
33	LIBOURNE	22 457	59	1/381	79,00	32,69%
34	AGDE	20 303	68	1/299	190,66	35,06%
34	BEZIERS	79 463	182	1/437	102,63	24,83%
34	MONTPELLIER	250 701	623	1/402	125,43	20,01%
34	SETE	59 513	140	1/425	81,61	30,49%
35	FOUGERES	25 798	51	1/506	57,06	45,79%
35	RENNES	235 490	486	1/485	83,57	26,86%
35	SAINT MALO	65 904	118	1/559	86,32	29,34%
36	CHATEAUROUX	69 715	160	1/436	53,66	31,54%
37	TOURS	229 858	418	1/550	91,08	25,87%
38	BOURGOIN JALLIEU	23 517	50	1/470	110,98	26,63%
38	GRENOBLE	266 955	599	1/446	101,86	26,06%
38	VIENNE	35 879	83	1/432	95,85	25,91%
38	VOIRON	20 442	44	1/465	102,49	20,67%

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
39	DOLE	27 025	64	1/422	74,08	36,61%
39	LONS LE SAUNIER	25 254	73	1/346	71,51	47,40%
39	SAINT CLAUDE	fermée 01/2004	0			
40	DAX	31 270	72	1/434	90,47	29,13%
40	MONT DE MARSAN	39 752	82	1/485	66,14	24,76%
41	BLOIS	59 414	110	1/540	69,23	36,40%
41	ROMORANTIN LANTHENAY	19 077	40	1/477	39,68	40,55%
41	VENDOME	24 649	45	1/548	50,31	42,74%
42	FIRMINY	56 291	129	1/436	48,63	28,72%
42	LE CHAMBON-FEUGEROLLES	fusion avec Firminy 01/2005	0		74,02	37,24%
42	MONTBRISON	17 758	46	1/386	63,13	42,64%
42	RIVE DE GIER	fusion avec Saint Chamond 01/2005	0		42,48	32,32%
42	ROANNE	68 203	129	1/529	56,87	36,22%
42	SAINT CHAMOND	75 242	135	1/557	53,67	30,43%
42	SAINT ETIENNE	226 959	547	1/415	73,07	21,73%
43	LE PUY	38 812	79	1/491	69,95	35,69%
44	LA BAULE	31 769	57	1/557	91,00	23,80%
44	NANTES	409 247	924	1/443	104,90	18,72%
44	SAINT NAZAIRE	68 616	141	1/487	69,82	27,76%
45	MONTARGIS	49 247	89	1/553	65,87	32,18%
45	ORLEANS	252 712	449	1/563	95,55	23,75%
46	CAHORS	26 786	82	1/327	64,21	44,19%
46	FIGEAC	fermée 01/2004	0			
47	AGEN	41 209	95	1/434	76,05	30,19%
47	MARMANDE	18 103	46	1/394	72,64	31,25%
47	VILLENEUVE SUR LOT	24 134	52	1/464	59,75	31,83%
48	MENDE	13 103	51	1/257	50,37	46,21%
49	ANGERS	203 019	342	1/594	74,35	27,28%
49	CHOLET	56 320	88	1/640	53,59	39,56%
49	SAUMUR	31 700	56	1/566	61,51	29,49%
50	AVRANCHES	fermée 09/2004	0		47,58	63,10%
50	CHERBOURG	91 717	151	1/607	54,35	32,16%
50	COUTANCES	11 809	42	1/281	71,22	54,70%
50	GRANVILLE	21 628	55	1/393	86,79	36,83%
50	SAINT LO	27 489	74	1/371	60,75	63,17%
51	CHALONS EN CHAMPAGNE	67 047	115	1/583	67,06	34,63%
51	EPERNAY	37 902	65	1/583	55,27	33,13%
51	REIMS	218 928	383	1/572	88,33	32,36%
52	CHAUMONT	29 605	54	1/548	62,32	34,58%
52	SAINT DIZIER	37 490	78	1/481	75,89	28,40%
53	LAVAL	71 482	119	1/601	61,89	29,93%
54	BRIEY	25 668	69	1/372	52,67	35,43%
54	CONFLANS EN JARNISY	19 385	40	1/485	35,85	51,80%
54	DOMBASLE SUR MEURTHE	20 993	42	1/500	34,63	42,50%
54	JOEUF	fusion avec Briey 01/2005	0			44,93%
54	LONGWY	40 950	77	1/532	56,14	26,66%
54	LUNEVILLE	24 011	47	1/511	57,77	30,79%
54	NANCY	264 657	541	1/489	74,31	22,89%
54	NEUVES MAISONS	fermée 02/2004	0			31,96%

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
54	PONT A MOUSSON	22 466	48	1/468	54,39	40,51%
54	TOUL	23 449	52	1/451	72,75	49,36%
54	VILLERUPT	19 019	39	1/488	42,38	32,01%
55	BAR LE DUC	23 097	72	1/321	57,45	46,95%
55	VERDUN	29 367	64	1/459	72,90	46,01%
56	LORIENT	126 751	234	1/542	74,33	31,16%
56	PONTIVY	fermée 09/2004	0		46,66	43,30%
56	VANNES	54 773	140	1/391	65,85	31,74%
57	FORBACH	46 187	96	1/481	48,93	36,79%
57	FREYMING MERLEBACH	47 838	104	1/460	45,41	33,83%
57	HAGONDANGE	44 803	93	1/482	45,53	41,67%
57	METZ	197 309	406	1/486	94,06	27,89%
57	MOYEUVE GRANDE	fusion avec Hagondange 01/2005	0			
57	SARREBOURG	18 162	43	1/422	67,94	36,71%
57	SARREGUEMINES	23 774	50	1/475	73,19	54,20%
57	THONVILLE	112 152	193	1/581	59,62	33,98%
58	COSNE COURS SUR LOIRE	fermée 01/2004	0			
58	NEVERS	43 082	105	1/410	84,30	38,74%
59	ANICHE	23 963	42	1/571	39,19	34,19%
59	ARMENTIERES	49 521	76	1/652	66,70	34,73%
59	AULNOYE AYMERIES	20 139	38	1/530	60,28	42,17%
59	BAILLEUL	14 415	40	1/360	42,32	47,05%
59	CAMBRAI	51 475	106	1/486	80,49	35,43%
59	CONDE SUR ESCAUT	31 129	54	1/576	53,33	57,59%
59	DENAIN ESCAUDAIN	78 003	126	1/619	60,00	32,22%
59	DOUAI	138 610	271	1/511	51,63	31,55%
59	DUNKERQUE	168 928	318	1/531	61,73	38,62%
59	FOURMIES	19 486	38	1/513	58,86	44,46%
59	GRAVELINES	25 452	44	1/578	43,49	40,38%
59	HAZEBROUCK	22 114	42	1/527	47,39	33,49%
59	JEUMONT	19 681	41	1/480	48,47	33,02%
59	LILLE	566 603	1 471	1/385	109,77	19,33%
59	MAUBEUGE	80 092	160	1/501	62,03	29,51%
59	ROUBAIX	228 852	465	1/492	80,35	31,83%
59	SAINT AMAND LES EAUX	20 542	42	1/489	62,31	39,22%
59	SOMAIN PECQUENCOURT	43 766	68	1/644	39,19	36,21%
59	TOURCOING	188 308	366	1/515	65,95	23,26%
59	VALENCIENNES	174 966	331	1/529	76,96	33,15%
60	BEAUVAIS	57 355	159	1/361	97,59	37,86%
60	COMPIEGNE	52 974	92	1/576	89,35	26,49%
60	CREIL	69 806	135	1/517	91,21	26,95%
61	ALENCON	42 213	78	1/541	66,66	32,02%
61	ARGENTAN	17 448	46	1/379	77,03	41,44%
61	FLERS DE L'ORNE	24 012	47	1/511	47,23	64,46%
62	ARRAS	80 728	309	1/261	77,37	31,75%
62	AUCHEL	19 215	51	1/377	50,59	56,58%
62	AVION	42 475	83	1/512	62,01	34,33%
62	BARLIN	11 520	41	1/281	37,67	75,35%
62	BERCK SUR MER	18 833	49	1/384	84,53	36,75%
62	BETHUNE	94 304	191	1/494	60,64	30,83%
62	BOULOGNE SUR MER	100 017	213	1/470	71,74	22,97%
62	BRUAY LA BUISSIÈRE	31 605	55	1/575	54,49	40,77%
62	CALAIS	90 763	208	1/436	77,77	23,93%

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
62	CALONNE RICOUART	7 637	39	1/196	54,47	66,83%
62	DIVION	16 183	39	1/415	37,14	55,41%
62	LE TOUQUET PARIS PLAGE	5 640	556	1/10	182,62	30,00%
62	LENS	313 536	42	1/7465	72,86	30,38%
62	LILLERS	9 892	43	1/230	62,37	56,40%
62	MARLES LES MINES	17 283	39	1/443	33,56	50,52%
62	NOEUX LES MINES	18 204	39	1/467	55,48	40,99%
62	SAINT OMER	52 841	97	1/545	55,39	45,61%
63	CLERMONT FERRAND	191 311	416	1/460	67,06	30,98%
63	COURNON	35 656	68	1/524	35,73	33,52%
63	GERZAT création en septembre 2004	21 593	53	1/407	9,59	35,75%
63	RIOM	31 477	65	1/484	51,64	42,04%
63	THIERS	fermée 09/2004	0		27,53	58,59%
64	BAYONNE	85 646	221	1/388	82,32	30,89%
64	BIARRITZ	35 489	80	1/444	78,19	32,83%
64	PAU	137 098	302	1/454	59,08	22,84%
64	SAINT JEAN DE LUZ	42 362	88	1/481	51,56	35,62%
65	LOURDES	15 679	72	1/218	85,78	38,36%
65	TARBES	76 516	155	1/494	65,41	31,75%
66	PERPIGNAN	107 241	291	1/369	111,28	28,57%
67	HAGUENAU	33 943	58	1/585	79,31	27,30%
67	SELESTAT	17 514	46	1/381	88,96	31,96%
67	STRASBOURG	378 720	930	1/407	103,16	25,87%
68	COLMAR	67 163	119	1/564	71,90	31,48%
68	GUEBWILLER	11 883	41	1/290	60,09	26,19%
68	MULHOUSE	138 064	326	1/424	103,77	33,86%
68	SAINT LOUIS	26 481	49	1/540	59,67	34,81%
68	WITTENHEIM-KINGERSHEIM	27 257	51	1/534	41,38	53,19%
69	GIVORS	26 514	57	1/465	76,26	34,92%
69	LYON	929 469	2 695	1/345	106,43	25,46%
69	TARARE	fermée 09/2004	0		37,51	38,35%
69	VILLEFRANCHE SUR SAONE	46 976	88	1/534	91,08	39,32%
70	HERICOURT	10 433	43	1/243	58,85	48,05%
70	LURE	fermée 01/2005	0		63,98	34,87%
70	VESOUL	29 828	81	1/368	87,54	39,69%
71	AUTUN	fermée 01/2005			33,71	35,14%
71	CHALON SUR SAONE	71 641	154	1/465	95,24	34,28%
71	LE CREUSOT	36 562	71	1/515	54,75	39,80%
71	MACON	45 035	102	1/442	71,51	34,11%
71	MONTCEAU LES MINES	42 771	86	1/497	38,04	36,69%
71	PARAY LE MONIAL	fermée 01/2005	0		40,02	52,16%
72	LA FLECHE	fermée 09/2004	0		32,96	36,80%
72	LE MANS	170 697	314	1/544	83,56	29,14%
73	AIX LES BAINS	26 110	58	1/450	84,26	36,05%
73	ALBERTVILLE	18 190	51	1/357	81,58	35,58%
73	CHAMBERY	80 998	172	1/471	76,10	32,40%
74	ANNECY	69 640	128	1/544	90,80	23,23%
74	ANNEMASSE	57 619	93	1/620	107,07	22,09%
74	LEMAN	47 653	89	1/535	95,67	22,00%
75	DCSP		256			

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
76	BOLBEC LILLEBONNE	36 556	53	1/690	45,14	35,39%
76	DIEPPE	47 563	91	1/523	57,23	37,07%
76	FECAMP	24 643	43	1/573	51,01	29,36%
76	LE HAVRE	246 786	511	1/483	91,55	29,00%
76	ROUEN	435 439	1 002	1/435	75,05	28,35%
77	CHELLES	70 634	103	1/686	72,19	28,14%
77	CHESSY	16 159	117	1/138	372,24	45,60%
77	COULOMMIERS	28 975	69	1/420	79,86	37,04%
77	DAMMARIE LES LYS	41 252	96	1/430	81,80	30,56%
77	FONTAINEBLEAU	46 766	87	1/538	70,24	27,85%
77	LAGNY	59 580	103	1/578	79,22	24,03%
77	MEAUX	73 638	175	1/421	91,71	29,04%
77	MELUN	127 888	375	1/341	92,34	28,98%
77	DDSP 77		266			321,05%
77	MITRY MORY	23 538	73	1/322	91,30	35,00%
77	MOISSY CRAMAYEL	62 929	112	1/562	92,02	31,76%
77	MONTEREAU	30 394	111	1/274	75,74	30,10%
77	MORET SUR LOING	33 096	58	1/571	48,47	27,81%
77	NEMOURS	33 810	72	1/470	64,06	42,17%
77	NOISIEL	88 737	141	1/629	74,10	25,83%
77	PONTAULT COMBAULT	90 824	139	1/653	79,77	28,60%
77	PROVINS	20 589	62	1/332	79,95	30,86%
77	VILLEPARISIS	31 884	63	1/506	93,68	36,19%
78	CONFLANS SAINTE HONORINE	78 769	125	1/630	75,66	31,91%
78	ELANCOURT	95 211	138	1/690	80,16	23,95%
78	GUYANCOURT	73 412	109	1/674	75,57	27,13%
78	HOUILLES	42 293	61	1/693	69,92	20,60%
78	LA CELLE SAINT CLOUD	30 294	54	1/561	67,18	28,21%
78	LE VESINET	68 949	86	1/802	52,91	24,75%
78	LES MUREAUX	64 956	113	1/575	103,95	23,99%
78	MAISONS LAFFITTE	28 508	48	1/594	64,86	24,45%
78	MANTES LA JOLIE	113 101	191	1/592	87,34	20,52%
78	MARLY LE ROI	42 888	60	1/715	60,41	20,96%
78	POISSY	91 447	139	1/658	74,56	23,36%
78	RAMBOUILLET	38 771	68	1/570	61,82	25,37%
78	SAINT CYR L'ECOLE	57 417	73	1/787	52,55	25,59%
78	SAINT GERMAIN EN LAYE	70 212	113	1/621	62,33	46,82%
78	SARTROUVILLE	50 560	105	1/482	83,41	35,38%
78	TRAPPES	28 956	84	1/345	98,22	33,47%
78	VELIZY VILLACOUBLAY	44 483	72	1/618	85,70	34,78%
78	VERSAILLES	128 016	223	1/574	63,82	23,92%
78	DDSP 78		484			135,38%
79	NIORT	64 329	113	1/569	68,51	31,99%
79	THOUARS	14 372	42	1/342	36,88	62,26%
80	ABBEVILLE	25 439	60	1/424	81,25	45,14%
80	AMIENS	169 851	357	1/476	94,76	29,49%
81	ALBI	61 851	118	1/524	60,35	32,98%
81	CARMAUX	15 889	43	1/370	43,43	45,07%
81	CASTRES	45 413	85	1/534	59,63	36,41%
81	GRAULHET	12 982	42	1/309	46,83	85,53%
81	MAZAMET	18 335	43	1/426	50,45	42,05%
82	CASTELSARRASIN	12 221	39	1/313	48,93	45,99%
82	MONTAUBAN	54 421	121	1/450	94,39	25,68%
83	DRAGUIGNAN	39 675	78	1/509	65,03	24,92%
83	FREJUS SAINT RAPHAEL	79 093	133	1/595	101,70	21,81%
83	HYERES	53 258	96	1/555	74,41	28,61%
83	LA SEYNE SUR MER	67 642	114	1/593	65,18	29,55%

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
83	SANARY	58 384	96	1/608	93,09	23,99%
83	TOULON	249 611	605	1/413	75,61	30,59%
84	AVIGNON	88 312	280	1/315	141,12	26,63%
84	CARPENTRAS	36 947	67	1/551	89,40	29,79%
84	CAVAILLON	25 058	48	1/522	110,06	26,98%
84	ORANGE	28 889	64	1/451	82,04	34,51%
84	PERTUIS	18 078	41	1/441	84,19	30,35%
85	LA ROCHE SUR YON	52 947	93	1/569	74,41	31,60%
85	LES SABLES D'OLONNE	39 907	72	1/554	75,15	28,18%
86	CHATELLERAULT	35 795	83	1/431	64,48	39,99%
86	POITIERS	117 705	219	1/537	86,56	27,32%
87	LIMOGES	177 780	292	1/609	58,46	34,03%
88	EPINAL	49 960	102	1/490	74,46	35,22%
88	REMIREMONT	21 184	48	1/441	49,33	39,43%
88	SAINT DIE	30 041	57	1/527	56,39	37,37%
89	AUXERRE	43 588	113	1/386	104,64	18,95%
89	JOIGNY	fermée 09/2004	0		69,59	18,20%
89	SENS	36 503	91	1/401	119,45	27,25%
90	BELFORT	76 538	151	1/507	73,85	35,56%
91	ARPAJON	64 301	101	1/637	71,87	30,25%
91	ATHIS MONS	37 226	70	1/532	60,55	23,56%
91	BRUNOY	52 584	97	1/542	61,48	30,93%
91	CORBEIL ESSONNES	39 951	103	1/388	92,36	18,16%
91	DRAVEIL création en janvier 2004	54 160	78	1/694	43,24	23,06%
91	ETAMPES	27 995	84	1/333	85,10	27,24%
91	EVRY	88 662	224	1/396	108,66	22,49%
91	DDSP 91		342			135,50%
91	JUVISY SUR ORGE	86 620	168	1/516	73,71	21,61%
91	LONGJUMEAU	38 026	81	1/469	84,15	24,56%
91	MASSY	43 486	85	1/512	92,83	27,07%
91	MONTGERON	58 048	95	1/611	80,30	20,12%
91	PALaiseau	112 482	200	1/562	65,97	23,25%
91	SAINTE GENEVIEVE DES BOIS	73 022	114	1/641	78,25	24,78%
91	SAVIGNY SUR ORGE	47 310	83	1/570	49,17	33,23%
92	ANTONY	78 917	162	1/487	61,41	31,63%
92	ASNIERES SUR SEINE	100 362	199	1/504	78,42	23,99%
92	BAGNEUX	37 433	88	1/425	63,21	23,50%
92	BOULOGNE BILLANCOURT	107 042	183	1/585	85,25	25,53%
92	CLAMART	70 890	110	1/644	54,61	33,30%
92	CLICHY	50 420	116	1/435	96,61	26,32%
92	COLOMBES	77 184	154	1/501	83,61	32,37%
92	COURBEVOIE	58 105	130	1/447	68,13	19,87%
92	GENNEVILLIERS	42 733	128	1/334	97,72	34,24%
92	ISSY LES MOULINEAUX	53 152	114	1/466	77,83	24,29%
92	LA DEFENSE	23 000	132	1/174	202,48	37,11%
92	LA GARENNE COLOMBES création en janvier 2004	24 181	53	1/456		
92	LEVALLOIS PERRET	54 994	102	1/539	68,77	34,56%
92	MEUDON	44 372	96	1/462	75,57	31,29%
92	MONTRouge	66 793	100	1/668	56,31	25,87%
92	NANTERRE	86 219	195	1/442	78,93	30,01%
92	DDSP 92		758			160,89%
92	NEUILLY SUR SEINE	60 364	139	1/434	61,79	24,80%
92	PUTEAUX	29 950	95	1/315	78,93	29,61%
92	RUEIL MALMAISON	74 671	117	1/638	56,29	25,65%

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
92	SAINT CLOUD	56 656	113	1/501	55,32	32,83%
92	SCEAUX	74 618	125	1/597	56,43	24,13%
92	SEVRES	52 463	97	1/541	55,39	28,53%
92	SURESNES	40 594	91	1/446	74,52	23,60%
92	VANVES	55 356	103	1/537	59,43	25,47%
92	VILLENEUVE LA GARENNE	22 438	90	1/249	97,25	34,19%
93	AUBERVILLIERS	63 524	153	1/415	122,43	21,18%
93	AULNAY SOUS BOIS	127 530	259	1/492	88,37	23,33%
93	BOBIGNY	44 318	157	1/282	112,08	34,51%
93	DDSP 93		963			117,23%
93	BONDY	65 643	115	1/571	91,28	27,67%
93	DRANCY	62 624	111	1/564	76,82	30,85%
93	EPINAY SUR SEINE	58 012	155	1/374	120,22	21,95%
93	GAGNY	61 075	129	1/473	56,70	35,23%
93	LA COURNEUVE	56 507	135	1/419	95,78	20,07%
93	LE BLANC MESNIL	47 079	114	1/413	75,15	29,93%
93	LE RAINCY	41 558	121	1/343	91,20	37,26%
93	LES LILAS	93 864	179	1/524	78,99	25,25%
93	LIVRY GARGAN	47 865	103	1/465	83,30	27,49%
93	MONTREUIL SOUS BOIS	91 146	197	1/463	91,40	26,19%
93	NEUILLY SUR MARNE	51 175	111	1/461	75,80	29,03%
93	NOISY LE GRAND	64 415	131	1/492	88,38	33,76%
93	NOISY LE SEC	37 460	101	1/371	85,80	30,12%
93	PANTIN	50 070	116	1/432	107,35	23,39%
93	ROSNY SOUS BOIS	66 729	125	1/534	96,33	33,01%
93	SAINT DENIS	93 701	226	1/415	148,40	20,76%
93	SAINT OUEN	40 015	138	1/290	157,09	23,94%
93	STAINS	59 015	124	1/476	92,67	24,68%
93	VILLEPINTE	67 920	132	1/515	77,90	27,73%
94	ALFORTVILLE	36 392	92	1/396	62,27	28,86%
94	BOISSY SAINT LEGER	81 155	140	1/580	62,81	27,31%
94	CHAMPIGNY SUR MARNE	74 658	141	1/529	68,41	27,98%
94	CHARENTON LE PONT	39 527	95	1/416	87,00	24,02%
94	CHENNEVIERES SUR MARNE	86 152	137	1/629	54,03	24,45%
94	CHOISY LE ROI	55 280	137	1/404	73,73	29,54%
94	CRETEIL	98 982	243	1/407	102,25	32,12%
94	DDSP 94		836			134,73%
94	FONTENAY SOUS BOIS	51 264	122	1/420	91,47	42,99%
94	GENTILLY	131 231	243	1/540	90,62	18,14%
94	IVRY SUR SEINE	51 425	115	1/447	81,19	28,10%
94	L'HAY LES ROSES	107 367	196	1/548	60,74	19,94%
94	MAISONS ALFORT	51 749	106	1/488	76,62	30,90%
94	NOGENT SUR MARNE	91 057	145	1/628	66,64	22,78%
94	SAINT MAUR DES FOSSES	73 613	114	1/646	38,05	25,67%
94	VILLENEUVE SAINT GEORGES	63 696	140	1/455	74,76	35,26%
94	VINCENNES	63 916	121	1/528	90,51	17,39%
94	VITRY SUR SEINE	79 322	155	1/512	69,55	25,92%
95	ARGENTEUIL	141 125	262	1/539	78,16	26,67%
95	BEZONS	26 480	57	1/465	86,86	37,65%
95	CERGY PONTOISE	141 074	343	1/411	109,84	31,30%
95	DDSP 95		296			141,76%
95	DEUIL LA BARRE	40 995	83	1/494	77,79	24,21%
95	ENGHIEN LES BAINS	29 801	74	1/403	113,08	25,31%
95	ERMONT	100 832	165	1/611	59,81	26,66%
95	GARGES LES GONESSE	40 213	98	1/410	84,92	45,01%
95	GONESSE	65 694	123	1/534	84,95	27,04%
95	HERBLAY	45 378	72	1/630	79,66	28,63%

N° dépt.	Circonscriptions ⁽¹⁾	Population ⁽²⁾	Nombre de policiers ⁽³⁾	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité pour 1 000 habitants	Taux d'élucidation (%)
95	MONTMORENCY	42 327	72	1/588	69,72	21,42%
95	PERSAN BEAUMONT	35 579	95	1/375	79,37	28,58%
95	SARCELLES	97 223	214	1/454	106,22	23,61%
95	TAVERNY	58 007	92	1/631	69,94	24,80%
971	BASSE TERRE	12 667	84	1/151	48,83	40,88%
971	CAPESTERRE BELLE EAU	7 500	34	1/221	27,75	45,60%
971	POINTE A PITRE	109 805	386	1/284	106,83	21,33%
972	FORT DE FRANCE	67 985	455	1/149	74,62	25,87%
972	LE LAMENTIN	9 593	65	1/148	28,34	50,64%
973	CAYENNE	50 675	237	1/214	103,64	29,00%
974	PORT DES GALETS OUEST	38 412	93	1/413	15,63	25,61%
974	SAINT BENOIT EST	30 000	61	1/492	22,03	26,23%
974	SAINT DENIS NORD	132 573	459	1/289	56,44	31,98%
974	SAINT PIERRE SUD	48 770	92	1/530	15,66	31,94%
976	MAMOUDZOU	42 000	134	1/313	97,55	63,36%
987	PAPEETE	25 932	131	1/198	109,25	32,19%
988	NOUMEA	77 453	328	1/236	121,40	44,08%
2A	AJACCIO	54 697	195	1/280	56,13	26,12%
2B	BASTIA	51 219	229	1/224	67,88	36,81%

⁽¹⁾ Sauf en ce qui concerne l'Île de France où les structures départementales sont quantitativement très importantes, les effectifs à vocation départementale des DDSP (CDI) sont inclus parmi ceux de la circonscription du chef-lieu du département.

⁽²⁾ Base : recensement 1999.

⁽³⁾ Effectifs des quatre corps de la police nationale (y compris les agents administratifs techniques et scientifiques) au 1^{er} janvier 2004, hors adjoints de sécurité.

DONNEES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE GENDARMERIE ET A LA SITUATION DE LA DELINQUANCE DANS LES DEPARTEMENTS EN 2005

n° Dépt	Département	Population ⁽¹⁾	Effectif	Nb. Habitants pour 1 gendarme	Taux de criminalité pour 1000 habitants	Taux d'élucidation (%)
01	Ain	450 442	794	567	29,13	28,27
02	Aisne	361 597	707	511	21,16	39,80
03	Allier	207 779	462	450	13,70	50,12
04	Alpes-de-Haute-Provence	103 894	417	249	29,86	36,46
05	Hautes-Alpes	74 420	322	231	33,36	31,57
06	Alpes-Maritimes	268 890	840	320	52,44	30,89
07	Ardèche	204 989	483	424	26,73	30,13
08	Ardennes	200 032	525	381	22,60	49,30
09	Ariège	114 679	349	329	20,43	59,24
10	Aube	163 423	474	345	28,06	32,32
11	Aude	199 048	549	363	37,40	33,60
12	Aveyron	192 355	506	380	13,77	50,89
13	Bouches-du-Rhône	449 084	1 150	391	42,11	31,51
14	Calvados	384 270	773	497	20,55	50,72
15	Cantal	114 682	350	328	11,10	60,57
16	Charente	235 281	432	545	15,89	51,81
17	Charente-Maritime	378 087	689	549	31,38	34,13
18	Cher	189 767	496	383	20,50	44,19
19	Corrèze	157 129	411	382	18,67	69,15
2A	Corse-du-Sud	65 713	343	192	38,00	30,56
2B	Haute-Corse	103 719	450	230	27,04	28,45
21	Côte d'Or	288 637	655	441	22,67	55,67
22	Côtes-d'Armor	459 003	673	682	22,48	46,89
23	Creuse	110 347	301	367	13,64	52,62
24	Dordogne	296 889	609	488	22,07	42,71
25	Doubs	285 578	585	488	18,82	43,83
26	Drôme	261 241	691	378	32,15	31,95
27	Eure	421 558	819	515	28,69	43,64
28	Eure-et-Loire	277 760	531	523	22,61	32,25
29	Finistère	573 995	837	686	22,00	31,12
30	Gard	393 643	796	495	44,68	32,97
31	Haute-Garonne	614 927	1 101	559	27,07	32,50
32	Gers	150 497	346	435	22,11	48,14
33	Gironde	689 447	1 266	545	39,08	34,37
34	Hérault	510 357	1 013	504	47,68	25,97
35	Ille-et-Vilaine	576 300	764	754	25,08	62,42
36	Indre	159 733	390	410	19,61	39,58
37	Indre-et-Loire	330 107	612	539	21,77	52,14
38	Isère	764 447	1 384	552	38,93	23,30
39	Jura	192 032	535	359	19,98	48,93
40	Landes	260 940	503	519	33,69	29,99
41	Loir-et-Cher	219 313	454	483	19,25	47,10
42	Loire	293 985	562	523	20,06	47,91
43	Haute-Loire	177 114	366	484	14,14	63,02
44	Loire-Atlantique	664 618	1 037	641	31,41	26,84
45	Loiret	336 456	658	511	25,77	31,57
46	Lot	126 256	379	333	16,87	46,71
47	Lot-et-Garonne	226 402	499	454	24,43	39,64

n° Dépt	Département	Population ⁽¹⁾	Effectif	Nb. Habitants pour 1 gendarme	Taux de criminalité pour 1000 habitants	Taux d'élucidation (%)
48	Lozère	61 705	263	235	16,09	64,85
49	Maine-et-Loire	452 367	665	680	18,49	40,27
50	Manche	333 043	603	552	17,48	50,26
51	Marne	251 901	636	396	29,85	32,70
52	Haute-Marne	132 290	409	323	24,61	46,27
53	Mayenne	220 667	399	553	16,32	57,27
54	Meurthe-et-Moselle	276 400	628	440	23,40	56,08
55	Meuse	135 827	409	332	21,21	63,69
56	Morbihan	457 334	632	724	21,83	36,76
57	Moselle	566 144	1 016	557	20,67	66,87
58	Nièvre	172 867	403	429	22,53	35,64
59	Nord	606 760	1 399	434	18,48	56,92
60	Oise	592 796	1 068	555	36,17	29,13
61	Orne	215 853	428	504	17,64	58,73
62	Pas-de-Calais	527 399	1 101	479	18,16	60,87
63	Puy-de-Dôme	359 041	791	454	18,50	45,33
64	Pyrénées-Atlantiques	315 859	751	457	14,71	57,65
65	Hautes-Pyrénées	135 604	395	343	19,11	33,62
66	Pyrénées-Orientales	287 688	630	457	51,07	28,45
67	Bas-Rhin	613 579	995	617	22,62	37,97
68	Haut-Rhin	444 112	812	547	21,34	37,06
69	Rhône	596 089	1 062	561	34,28	29,36
70	Haute-Saône	193 704	402	482	17,01	55,81
71	Saône-et-Loire	359 603	757	475	19,46	40,13
72	Sarthe	368 505	642	574	19,78	38,85
73	Savoie	251 679	611	412	51,91	27,77
74	Haute-Savoie	461 989	904	511	39,92	22,15
75	Paris ⁽²⁾	0	169	0	-	39,43
76	Seine-Maritime	455 177	976	466	21,93	38,71
77	Seine-et-Marne	315 040	912	345	38,11	50,22
78	Yvelines	230 928	679	340	31,82	31,29
79	Deux-Sèvres	273 965	448	612	14,48	38,68
80	Somme	363 767	745	488	22,12	40,58
81	Tarn	195 661	436	449	17,56	36,68
82	Tarn-et-Garonne	142 827	353	405	26,61	39,15
83	Var	413 641	899	460	48,17	32,74
84	Vaucluse	307 711	633	486	39,45	26,94
85	Vendée	438 110	627	699	26,46	37,21
86	Vienne	251 542	492	511	19,71	47,97
87	Haute-Vienne	169 928	403	422	16,77	55,84
88	Vosges	285 143	538	530	21,16	53,90
89	Yonne	246 432	609	405	27,01	31,23
90	Territoire de Belfort	64 758	181	358	18,64	63,21
91	Essonne	313 690	701	447	36,64	29,24
92	Hauts-de-Seine ⁽²⁾	0	130	0	-	70,86
93	Seine-St-Denis ⁽²⁾	0	136	0	-	137,72
94	Val-de-Marne ⁽²⁾	0	123	0	-	126,07
95	Val-d'Oise	204 002	642	318	49,21	35,00

⁽¹⁾ Population dans le ressort territorial des brigades de gendarmerie départementale. Base : recensement : 1999

⁽²⁾ Département sans brigade départementale de gendarmerie. Les effectifs de gendarmerie n'y effectuent que des missions de police judiciaire.

C. L'EFFORT DE RENOVATION DE LA SECURITE INTERIEURE DOIT ETRE POURSUIVI

En réponse à une question de votre rapporteur, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a déclaré, lors de son audition devant la commission des Lois le 18 octobre dernier, qu'il ne pouvait « *envisager son action en 2005 de la même manière qu'en 2002. À cette époque, les forces de police et de gendarmerie étaient démobilisées, désorientées et manquaient de moyens. En 2005, elles sont mieux équipées, plus nombreuses et fortement soutenues. L'action du ministère doit donc être plus qualitative que quantitative* ». En effet, après quatre années de résultats positifs, il pourrait être tentant de relâcher l'effort et de se satisfaire de la situation actuelle. Cela serait compter sans les évolutions et mutations constantes de la délinquance qui exigent une mobilisation et une adaptation constantes des forces de l'ordre.

Le secteur de la sécurité intérieure a bénéficié d'un effort budgétaire considérable depuis 2002 dans le cadre de la LOPSI. Compte tenu de l'état des finances publiques, il serait illusoire de penser que les taux d'évolution connus ces dernières années seront reconduits au même rythme. Ayant rattrapé leurs retards en termes de moyens, la police et la gendarmerie devront s'atteler à une amélioration qualitative de leur action, afin de continuer à apporter un service chaque année meilleur à la population.

1. Améliorer encore la présence des forces de l'ordre sur la voie publique

- La police et la gendarmerie nationales ont bénéficié de renforts d'effectifs très importants dans le cadre de la LOPSI. Pour autant, la **présence policière** n'est pas toujours en adéquation suffisante avec la réalité de la délinquance. En dépit des efforts menés depuis 2002, la part des effectifs d'une brigade territoriale de la gendarmerie ou d'un commissariat de la sécurité publique présents sur la voie publique, doit encore être améliorée, et cela est encore plus vrai aux heures où la délinquance est la plus forte, c'est-à-dire en soirée et en début de nuit. Pour cela, l'encadrement doit utiliser les outils à sa disposition – la main courante informatique dans la police et l'application « commandement du service » dans la gendarmerie – pour adapter les effectifs en fonction des besoins. Si nécessaire, il ne faut pas hésiter, par exemple, à réduire les effectifs en matinée afin d'étoffer les équipes de soirée et de nuit et s'adapter ainsi aux horaires de la délinquance. Sans surprise, votre rapporteur a pu observer que les unités qui avaient pu consacrer davantage d'effectifs sur les créneaux horaires prioritaires obtenaient d'excellents résultats.

Cette évolution demandée aux forces de l'ordre ne sera évidemment pas sans conséquences pour les personnels car il est certain que le service sur la voie publique est plus stressant et fatigant que le travail au sein des commissariats et des brigades, surtout le travail nocturne. Mais, votre rapporteur a le sentiment que les policiers et les gendarmes sont parfaitement conscients de leurs responsabilités

et de l'attente de la Nation à leur égard. Ils savent par ailleurs que le grand effort dont ils ont bénéficié dans le cadre de la LOPSI et de l'amélioration de leurs carrières, par l'intermédiaire de la réforme des corps et carrière et du PAGRE, était un signe de confiance dans leurs capacités d'adaptation. Pour la réussite de cette nouvelle étape de la réforme de la sécurité, la responsabilité pesant sur l'encadrement des unités sera fondamentale : c'est aux commissaires et officiers de savoir motiver leurs hommes, d'organiser le travail de façon rationnelle et équitable, de prendre en compte les réalités du terrain. Il s'agira probablement d'une révolution culturelle pour certains, dans la ligne de la philosophie de la LOLF fondée sur la responsabilisation et la culture du résultat, réforme qui doit trouver une concrétisation visible sur le terrain, et ne pas rester une préoccupation des administrations centrales uniquement.

- L'adaptation des moyens de la sécurité publique passera aussi par d'autres biais : par l'association, comme nous l'avons déjà vu, des forces mobiles aux missions de sécurisation, mais aussi par une utilisation plus importante du potentiel de la réserve et une prise en compte du rôle des adjoints de sécurité :

— s'agissant de la **réserve**, votre rapporteur a pu constater un très grand degré de satisfaction quant à son utilité, notamment pour faire face à des pics d'activité, ou pour remplir des missions accomplies par des fonctionnaires ou militaires titulaires au détriment de la présence sur la voie publique (procuration de vote, éducation routière...). Dans la gendarmerie nationale, la loi de programmation militaire a permis une montée en puissance de la réserve opérationnelle dont les effets sont évaluables sur le terrain où les gendarmes réservistes jouent un rôle d'appoint précieux. Dans la police nationale, la situation est quelque peu différente dans la mesure où la création de la réserve civile par la loi du 18 mars 2003 est très récente. De plus, les budgets qui y sont consacrés sont modestes (3 millions euros en 2005) et parfois victimes de la régulation budgétaire : cela est d'autant plus dommage que tous les candidats, qui doivent être d'anciens fonctionnaires actifs de la police nationale, ne peuvent être effectivement utilisés, en dépit de l'existence de besoins ;

— l'apport des **adjoints de sécurité** (ADS) ne doit pas être négligé car ceux-ci sont insérés au sein du dispositif général de sécurité publique. Ainsi la baisse de leur nombre pèse nécessairement sur l'organisation du service et donc sur la présence des forces de l'ordre sur la voie publique, même si on ne saurait comparer la contribution d'un ADS en matière de lutte contre la délinquance avec celle d'un policier titulaire, spécialement formé à cette mission. L'effectif des ADS est passé de 15 700 en 2001 (dont 11 700 affectés à la sécurité publique) à 10 300 en 2005 (dont 7 600 en sécurité publique). De plus, il faut préciser que le dispositif ADS est un moyen de diversifier utilement le recrutement dans la police nationale par l'intermédiaire de l'accès aux concours de la police nationale, avec notamment la création d'un concours spécifique de gardiens de la paix. Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable de mettre un terme à la déflation du nombre des ADS. Dans la gendarmerie nationale, la situation est différente puisque le

nombre de gendarmes adjoints volontaires est stabilisé aux alentours de 15 000 depuis 2002.

2. Mieux prendre en compte les « usagers » des services de police et de gendarmerie

Selon votre rapporteur, le grand défi auquel les forces de police et de gendarmerie vont être confrontées à l'avenir sera la prise en compte dans les meilleures conditions des publics qui s'adressent à ces administrations. Compte tenu des capacités d'adaptation et de réformes dont elles ont su faire preuve, nul doute qu'elles y parviendront.

Bien trop souvent, les forces de l'ordre sont victimes de calomnie, de mise en cause de la déontologie de leurs personnels, voire d'une accusation de multiplication des bavures. Ces insinuations sont tout à fait exagérées et doivent être combattues, d'autant que ces corps font l'objet d'un contrôle très strict, sans équivalent dans les autres administrations. Si les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie ne se comportent pas mal avec le public, ce n'est pas pour autant que leur comportement vis-à-vis de celui-ci est irréprochable en terme de qualité du service.

L'enjeu est finalement davantage un renforcement du « discernement » des fonctionnaires, plus qu'un problème de déontologie : ils doivent être en mesure d'adopter toujours une attitude calme et mesurée, même quand la tension est palpable. La formation est bien évidemment essentielle dans ce domaine et il semble qu'elle soit souvent trop théorique, trop éloignée des difficultés concrètes indiscutables auxquelles se heurtent les forces de l'ordre. Au risque de se répéter, votre rapporteur considère que, dans ce domaine encore, le rôle de l'encadrement est fondamental. De nombreux fonctionnaires rencontrés partagent cet avis et sont conscients d'un certain éloignement avec la population.

S'agissant des victimes, une prise en compte spécifique se met en place dans la plupart des commissariats et des gendarmeries, avec un recours de plus en plus systématique aux travailleurs sociaux et aux psychologues. Mais l'accueil du public et les relations avec la population doivent également être améliorés : policiers et gendarmes ne doivent pas être craints mais respectés, voire admirés.

3. Mener une réflexion sur l'architecture territoriale adaptée à la sécurité publique

La répartition territoriale des forces de police et de gendarmerie est un élément essentiel de leur adaptation aux évolutions de la criminalité. En effet, si les circonscriptions de base sont trop petites, la capacité d'action des services de sécurité est réduite, comme l'a montré l'exemple des brigades territoriales les plus petites de la gendarmerie départementale, avant la mise en place des communautés de brigade. À l'inverse, des circonscriptions trop grandes rendent difficiles une appréhension fine des réalités du terrain : la « zonalisation » de l'emploi des forces

mobiles, jusque-là centralisé, a ainsi permis d'accroître considérablement les capacités opérationnelles de celles-ci. La question du niveau adéquat de mise en œuvre opérationnelle des moyens de la police et de la gendarmerie est donc une question décisive en matière d'efficacité.

Dans ces conditions, il sera particulièrement intéressant de faire le bilan de la **réorganisation de la chaîne du commandement territorial de la gendarmerie nationale**, intervenue le 1^{er} juillet 2005. Elle consiste à supprimer un échelon territorial de commandement. Ainsi, la chaîne hiérarchique comprise entre la direction générale de la gendarmerie nationale et le groupement de gendarmerie départementale est réduite à un seul niveau : la région de gendarmerie (périmètre de la région administrative) alors que les anciennes « légions » disparaissent. Les responsabilités opérationnelles, d'administration, de gestion, d'évaluation et de contrôle, assumées jusqu'alors à deux échelons différents, sont désormais exercées au seul niveau de la région. Lorsqu'elle est implantée au siège de la zone de défense, cette dernière dispose d'attributions particulières en matière de coordination de l'action des unités de gendarmerie départementale et d'emploi des forces de gendarmerie mobile. Cela permet à la gendarmerie d'afficher une organisation plus cohérente, adaptée à ses missions de renseignement, de police judiciaire, de sécurité et de paix publiques, civiles et militaires, notamment en cas de crise, en relation avec le préfet de zone. Comme nous l'avons montré, la « régionalisation » de la gendarmerie n'a cependant pas conduit à confier aux régions de gendarmerie la gestion des BOP, même s'il est admis que ce niveau n'est pas seulement un échelon de gestion, mais aussi opérationnel.

En fonction des enseignements tirés de l'expérience de la gendarmerie, une réflexion sur le niveau opérationnel pertinent devra également être menée dans la **police nationale**. En effet, le mouvement de dépassement des frontières administratives, qui a par exemple pris la forme de l'extension de la compétence territoriale des OPJ, doit être poursuivi. La délinquance n'a en effet pas de frontières et les limites administratives lui sont généralement inadaptées, d'autant que celle-ci est de plus en plus itinérante et mobile. On sait par exemple que plus de 60 % des personnes interpellées à Paris n'y résident pas, ce qui limite forcément la capacité de la préfecture de police de Paris à lutter contre la délinquance.

Un domaine qui souffre particulièrement des délimitations administratives est celui de la police des transports. L'inefficacité résultant de l'impossibilité de mener une action au niveau du réseau dans son ensemble a d'ailleurs conduit, en Île-de-France, à la mise en place d'un service régional de police des transports (SRPT), dont votre Rapporteur a pu visiter les installations. Créé en octobre 2003, le SRPT est rattaché à la Direction de la police urbaine de proximité de la PP, il assure le commandement opérationnel de la sécurité sur l'ensemble des réseaux ferrés de la région, ce qui permet de dépasser les obstacles liés à l'absence de commandement opérationnel du préfet de police sur les DDSP de la petite et de la grande couronne. Le dispositif mis en place et l'unicité du commandement

permettent ainsi une réorientation immédiate et réactive des effectifs en fonction des événements, et permet de suivre les délinquants tout au long de leurs trajets. Après avoir permis de maîtriser la délinquance sur les réseaux ferrés d'Île-de-France en 2004, la mise en œuvre du SRPT a permis, sur les huit premiers mois de 2005, une baisse de 9 % de la délinquance sur les réseaux ferrés parisiens, et de 7,5 % au plan régional.

Cet exemple n'est certes pas nécessairement transposable du fait du caractère spécifique des réseaux de transport. Cependant, il montre que le dépassement des frontières administratives est parfois justifié pour mobiliser les forces nécessaires et assurer un commandement opérationnel à un niveau adéquat. La question qui se pose alors est celle de la définition de ce niveau, qui doit être celui de la responsabilité opérationnelle. En Île-de-France, la continuité urbaine tend à faire naître des doutes quant à la pertinence de l'échelon départemental comme niveau opérationnel de la sécurité publique. Mais, tel n'est probablement pas le cas partout en France. En tout état de cause, comme nous l'avons déjà montré, une véritable réforme du management de la police nationale exigera d'attribuer à un même niveau organisationnel, quel qu'il soit, la responsabilité opérationnelle et la gestion des effectifs et des moyens. Sans cela, il sera difficile d'exiger une véritable responsabilisation des échelons déconcentrés en fonction de leurs résultats.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 18 octobre 2005, la Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2006.

S'agissant de la mission sécurité, **M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, a indiqué que 2006 sera la quatrième année d'application de la LOPSI. Certains doutaient de la réalisation effective de cette loi de programmation. Sans doute auront-ils l'honnêteté de reconnaître qu'ils s'étaient trompés...

Pour atteindre les objectifs de performance qui lui sont assignés, le programme « Police nationale » disposera de 8,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 8 milliards d'euros en crédits de paiement. Les moyens de fonctionnement, d'intervention et d'investissement sont en progression sensible, à 1,110 milliard d'euros en crédits de paiement. À périmètre constant, cela représente une hausse de 3,5 %, soit 38 millions d'euros.

La lutte contre l'immigration irrégulière, et c'est là un choix politique, bénéficiera de la totalité des moyens nouveaux, lesquels contribueront notamment à financer l'augmentation du nombre de places en centres de rétention administrative, l'accroissement du nombre des reconduites à la frontière, ainsi que d'autres dépenses concourant à la maîtrise de l'immigration, en particulier les visas biométriques. Ces derniers revêtent une importance particulière, dans la mesure où le séjour irrégulier sur le territoire est rendu possible par les visas de tourisme. Les intéressés entrent en France avec un visa de trois mois, s'y installent, après quoi ils perdent la mémoire ainsi que leurs papiers. Le visa biométrique permet de leur rendre la mémoire en même temps que leurs papiers...

Les grands programmes LOPSI d'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires seront poursuivis. À la fin de l'année 2006, la Police nationale détiendra 105 800 pistolets Sig-Sauer, et près de 80 % des policiers en seront dotés. Le taux de 100 % sera atteint dès 2007. D'autre part, 45 500 nouvelles tenues d'uniforme seront achetées en 2006, et toutes les commandes seront achevées pour équiper l'ensemble des fonctionnaires.

Le saut technologique qui a été mis en œuvre se traduira de façon concrète par l'arrivée de 500 caméras embarquées dans les véhicules de police, complétant les 100 systèmes déjà en place en octobre 2005. D'ici deux ou trois ans, la totalité des véhicules d'intervention nocturne devront en être dotés. Les fonctionnaires intervenant porteront également une caméra miniaturisée. Ces caméras permettent de rassembler des preuves judiciaires irréfutables. Or, la relative inefficacité de la lutte contre les violences urbaines s'explique d'abord et avant tout par la difficulté

de constituer des preuves judiciaires. C'est bien cette absence de preuves qui a conduit, par exemple, la cour d'assises des Pyrénées-Atlantiques à acquitter récemment les huit jeunes de la cité de l'Ousse-des-Bois, à Pau, qui avaient incendié au cocktail Molotov un commissariat de quartier le 27 septembre 2003. À l'inverse, les caméras permettent de protéger les fonctionnaires quand ils se retrouvent en position d'accusés. S'agissant de la police aux frontières (PAF), par exemple, aucune polémique n'a eu lieu sur le thème des « brutalités policières » depuis que tous les embarquements sont filmés.

Est également prévue l'acquisition de 1 000 pistolets à impulsion électrique, qui permettent aux policiers de disposer d'armes dont ils peuvent se servir, car non létales. Les armes létales ne sont pas adaptées aux violences auxquelles la police doit faire face. Le policier qui a été récemment victime, à Bastia, d'un véritable lynchage a fait preuve d'un courage proprement héroïque en décidant de ne pas faire usage de son arme à feu. S'il avait été doté d'un pistolet à impulsion électrique, il aurait pu s'en servir sans provoquer de drame. Les armes non létales permettent de sortir de l'alternative entre l'intervention de policiers en très grand nombre et l'absence d'intervention. En outre, certaines d'entre elles sont accompagnées d'une carte à puce permettant de retracer les conditions de l'intervention.

La modernisation technologique se traduira aussi par la poursuite du déploiement du système de transmission ACROPOL dans une trentaine de nouveaux départements, pour un coût de 65 millions d'euros. À la fin de l'année 2006, plus de 90 % des policiers utiliseront ACROPOL.

Les crédits immobiliers seront maintenus à un niveau très élevé : 331 millions d'euros en autorisation d'engagement et 140 millions d'euros en crédit de paiement. Cela permettra la poursuite des grands projets immobiliers de Lille et de Lyon, la mise en chantier des commissariats de Château-Thierry, Meyzieu, Montereau-Fault-Yonne et Voiron, ainsi que la création d'un pôle immobilier « renseignement » à Levallois-Perret, regroupant la DST, les Renseignements généraux et la DNAT. Ce dernier projet constituera une première étape de la nécessaire harmonisation de l'activité de ces trois structures.

S'agissant des personnels, 1 300 recrutements supplémentaires auront lieu dans la police nationale. Ainsi à l'issue de la quatrième année d'application de la LOPSI, ce sont bien, comme prévu, 80 % des 6 500 recrutements supplémentaires qui auront été réalisés.

Le budget 2006 assure le financement de la troisième tranche de la réforme des corps et carrières, pour un total de 59 millions d'euros.

Contrairement au budget de la police, qui est regroupé en un seul programme, le budget de la gendarmerie est retracé au sein de deux programmes distincts : le programme « Gendarmerie nationale », doté de 6,7 milliards d'euros en crédits de paiement, placés sous la responsabilité du directeur général de la

gendarmerie nationale ; le programme « Soutien de la politique de défense », d'un montant de 600 millions d'euros, soit tous les crédits immobiliers et l'informatique de gestion de la gendarmerie, placés sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense. Il serait souhaitable que cette situation soit corrigée : celui qui emploie la gendarmerie devrait pouvoir gérer la totalité du budget qui lui est consacré. Le fait que les gendarmes soient des militaires n'empêche pas qu'ils soient mis à la disposition d'un ministère civil. La brigade de sapeurs-pompiers de Paris est entièrement composée de militaires, ce qui ne l'empêche pas d'être sous l'autorité unique du ministre de l'intérieur.

En 2006, 2 000 recrutements de gendarmes supplémentaires seront réalisés, permettant d'atteindre près de 73 % des effectifs supplémentaires prévus par la LOPSI, soit une proportion légèrement inférieure à celle qui aura été réalisée s'agissant des effectifs de police. La raison en est que la gendarmerie n'est pas prioritaire lorsque les créations d'effectifs doivent être réparties entre elle et les trois autres armes.

Par effet « miroir » de la réforme des corps et carrières de la police, un plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) a été mis en place sur la période 2005-2012. Comme pour la police, il s'agit de reconnaître à leur juste niveau les fonctions assumées par les militaires de la gendarmerie et de renforcer l'encadrement de cette institution pour la rendre plus efficace. En 2006, la dynamique initiée en 2005 sera poursuivie : 750 postes de sous-officiers seront transformés en postes d'officiers et 906 postes de gendarmes en postes de gradés.

En termes de renouvellement, de modernisation et d'équipements nouveaux, le budget 2006 permettra d'acquérir 24 500 nouvelles tenues et 12 000 pistolets automatiques Sig-Sauer, de poursuivre le renouvellement du parc automobile des groupements de gendarmerie départementale, la modernisation du réseau de communications Rubis et le déploiement du réseau tactique Corail. Il est important que tous les policiers et gendarmes sortant des écoles aient reçu une formation au Tonfa.

Par ailleurs, le budget 2006 permet à la gendarmerie de retrouver une capacité d'investissement qu'elle avait perdue en 2004 et 2005, notamment dans le domaine de l'immobilier. La tension précédemment constatée sur les loyers et qui a posé tant de problèmes au niveau local devrait être allégée. En outre, la gendarmerie va contribuer à la construction de places nouvelles en centres de rétention administrative, ce qui est essentiel pour le succès de la nouvelle politique de l'immigration.

La répartition du budget de la gendarmerie en deux programmes pose la question des moyens de pilotage qui sont donnés au directeur général de la gendarmerie nationale. En effet, hors rémunérations, environ 40 % des moyens de la gendarmerie ne sont pas placés sous sa responsabilité. La gestion de ces deux programmes devra, bien entendu, passer par un dialogue permanent entre les deux

responsables de programme. Il n'en demeure pas moins que les choses seraient plus simples si le DGGN avait l'intégralité du budget de la gendarmerie sous sa responsabilité, comme c'est le cas pour le DGPN avec le budget de la police.

Trois objectifs stratégiques ont été ajoutés, communs à la police et à la gendarmerie. Ils synthétisent l'objectif général de sécurité et de protection des personnes et des biens et reflètent de manière transversale l'ensemble des actions des deux programmes. Ces trois objectifs sont les suivants : réduire la délinquance générale ; réduire la délinquance de voie publique ; réduire le nombre d'accidents, de tués et de blessés sur les routes.

Les objectifs chiffrés correspondants ont été fixés pour 2006 à un niveau ambitieux afin d'ancrer dans la durée les résultats déjà obtenus : pour la cinquième année consécutive, le nombre de crimes et délits constatés en zone police comme en zone gendarmerie doit baisser ; la délinquance de voie publique doit encore reculer ; le taux d'élucidation des faits constatés par la police, qui a été porté de 23,9 % en 2002 à 29,2 % en 2004, doit encore progresser en 2006. La gendarmerie devra atteindre un taux de 39,5 %, contre 38,7 % en 2004.

S'agissant des violences à la personne, les plus graves diminuent. Celles qui augmentent sont les violences intra-familiales. Que cet accroissement traduise un développement réel de ce phénomène ou qu'il témoigne d'une plus grande sensibilisation à ce type de violences, il importe de donner à la police les moyens adaptés lui permettant d'intervenir dans les familles. Dans chaque département, des équipes seront prochainement constituées, qui seront spécifiquement dédiées à ces interventions. D'autre part, des modifications législatives doivent être introduites, car la législation existante est telle qu'une femme battue par son mari en pleine nuit n'a d'autre solution que de quitter le domicile.

En ce qui concerne les violences urbaines, 17 compagnies républicaines de sécurité et 7 escadrons de gendarmerie mobile seront mobilisés dans les quartiers les plus difficiles, et aux heures les plus difficiles. Il est souhaitable que les interventions des forces de l'ordre soient effectuées par petites équipes. D'autre part, la vidéosurveillance doit être développée, afin de s'adapter aux nouvelles formes de l'économie souterraine.

La lutte contre l'immigration illégale sera encore renforcée, avec un objectif de 25 000 éloignements d'étrangers en situation irrégulière. Un effort particulier devra être consenti dans les départements et territoires d'outre-mer. La situation est explosive à Mayotte, où les immigrés clandestins représentent 30 % de la population. Elle est très difficile en Guyane, mauvaise à la Martinique et médiocre à la Guadeloupe.

Après avoir souligné que le regroupement des crédits de la police et de la gendarmerie dans une même mission constituait une avancée notable, **M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis des crédits de la mission sécurité**, a déploré que le programme « Gendarmerie » n'inclue pas les crédits immobiliers et

l'informatique. Il a souhaité connaître les initiatives que le ministre d'État comptait prendre afin de mutualiser et d'optimiser les moyens de la police et de la gendarmerie.

Il a salué la poursuite de la baisse de la délinquance, d'autant que celle-ci s'accompagne d'une hausse du taux d'élucidation et d'une hausse des crimes et délits dont la constatation relève de l'initiative des services. Pour autant, un phénomène inquiète qui est la hausse des violences urbaines. Il a souhaité connaître le point de vue du ministre d'État sur les moyens de mieux appréhender la réalité de ce phénomène et de mieux le combattre, au-delà des dispositions importantes de la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales récemment adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée.

S'agissant des violences familiales, il a rappelé que, s'inspirant d'une pratique expérimentée à Douai, la Commission avait adopté un amendement à ce même texte, visant à ce que l'auteur des faits puisse être soustrait du foyer conjugal pour être placé en garde à vue, ou en foyer, afin que la victime demeure à son domicile. Adopté par l'Assemblée lors de son examen en deuxième lecture, cet amendement est devenu l'article 15 *quater* A du texte transmis au Sénat le 14 octobre dernier.

Après avoir souligné que les moyens de la sécurité publique devaient s'adapter en fonction de l'évolution de la délinquance, notamment par l'accroissement de la présence nocturne et une plus grande utilisation des forces mobiles en matière de sécurisation, le rapporteur pour avis a déploré que certains aient pu présenter la réforme de la police de proximité comme une volonté de privilégier le travail d'enquête et la sanction par rapport à la présence sur le terrain, alors qu'il s'agit de deux impératifs qui ne peuvent aller l'un sans l'autre. Afin d'assurer cette présence indispensable sur le terrain, il est nécessaire de porter le nombre d'adjoints de sécurité à un niveau optimal. La question qui se pose est de savoir si ce niveau a été atteint ou si des évolutions sont envisagées.

S'agissant des exigences de déontologie, il a souligné qu'il était de l'intérêt même des forces de sécurité de les respecter de façon scrupuleuse. Même si elle ne relève pas à proprement parler de la déontologie, la question de l'accueil du public est essentielle. À cet égard, la situation sur le terrain est très contrastée et le rapporteur a souhaité savoir si de nouvelles impulsions seront données en la matière.

En réponse au rapporteur pour avis, **le ministre d'État** a souligné qu'il ne pouvait envisager son action en 2005 de la même manière qu'en 2002. À cette époque, les forces de police et de gendarmerie étaient démobilisées, désorientées et manquaient de moyens. En 2005, elles sont mieux équipées, plus nombreuses et fortement soutenues. L'action du ministère doit donc être plus qualitative que quantitative.

Il importe de responsabiliser davantage les cadres, en leur permettant d'engager les moyens selon la réalité du terrain et non seulement en fonction du contenu des circulaires. La nouveauté de cette approche ne saurait être sous-estimée, car elle peut d'une certaine façon être perçue comme inquiétante par certains responsables hiérarchiques.

Il est essentiel, en outre, que les forces de sécurité soient présentes sur le terrain aux heures où sont commis le plus grand nombre de délits. C'est pourquoi la main courante informatisée sera un outil essentiel d'aide à la décision. C'est aussi pourquoi un certain nombre d'implantations immobilières devront être fermées.

En troisième lieu, une plus grande coopération entre la police et la gendarmerie est nécessaire. Il importe de rapprocher tant les fichiers – dont l'utilité ne saurait être remise en cause – que les formations.

Dans les 333 brigades anti-criminalité, 37 % des effectifs sont exclusivement employés dans des activités nocturnes. C'est dans ce sens qu'il faut aller. Car si la police ne procède pas à des interpellations, la question se pose de savoir à quoi elle sert. Il est en outre souhaitable que les policiers et les gendarmes soient assez respectés pour qu'il leur soit possible d'intervenir par équipes de deux ou trois. C'est pourquoi il convient que l'agression d'un policier ou d'un gendarme soit sanctionnée de manière exemplaire. Récemment un individu a été condamné à deux ans de prison pour avoir donné un coup de pied à un magistrat dans une salle d'audience. Des condamnations, même inférieures de moitié, seraient souhaitables pour sanctionner les agressions contre un policier ou un gendarme.

S'agissant de la déontologie, 2 563 policiers ont fait l'objet de sanctions en 2004. Aucun corps de l'État n'est aussi surveillé que la police, et les sanctions contre les fonctionnaires fautifs ne sont nulle part aussi sévères. C'est la contrepartie du soutien qu'il convient d'apporter aux forces de sécurité dans l'exercice de leurs fonctions. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les récentes déclarations du président de l'Union syndicale des magistrats n'ont aucune espèce de crédibilité.

S'agissant des autres questions évoquées par le rapporteur pour avis, le Gouvernement tiendra le plus grand compte de ses recommandations, qui sont fondées sur une très grande connaissance du terrain, un très grand attachement aux forces de l'ordre et au ministère de l'intérieur. Celui-ci a besoin de ses compétences et de son soutien.

(...)Après les réponses des ministres aux rapporteurs pour avis, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Michel Hunault a estimé que l'État ne disposait pas actuellement des outils nécessaires pour lutter contre la criminalité organisée sur une base internationale et contre les filières d'immigration clandestine (...).

S'agissant de la grande criminalité, le ministre d'État a jugé qu'un trop grand nombre de structures avaient été créées, s'agissant notamment des offices centraux de police judiciaire.

Il a jugé, enfin, en citant en exemple la coopération entre l'Espagne et la France, que les résultats de la coopération bilatérale étaient satisfaisants, contrairement à la coopération multilatérale. La police européenne ne peut pas être efficace s'il n'y a pas de parquet européen. La mutualisation des services entre les Vingt-Cinq est extrêmement difficile.

Mme Brigitte Barèges a interrogé le ministre d'État sur la coordination entre les services de sécurité et les services fiscaux. Les dispositions législatives tendant à renforcer la lutte contre l'économie souterraine ne semblent pas suivies d'effet. La police municipale de Montauban relève régulièrement les numéros d'immatriculation de véhicules dont le prix n'est visiblement pas en rapport avec le revenu de leurs propriétaires. Ces relevés n'aboutissent pas à des poursuites.

En réponse à Mme Brigitte Barèges, **le ministre d'État** a souligné que la collaboration entre les services de sécurité et les services fiscaux s'était heurtée à l'obstacle du secret fiscal, qu'un amendement parlementaire a permis de lever. Les services fiscaux et les services douaniers collaborent aujourd'hui dans le cadre des GIR.

La question de savoir si les parquets engagent toutes les poursuites nécessaires est liée à celle de l'harmonisation de la politique pénale. En matière de délinquance routière, il est un département de l'ouest de la France qui compte trois tribunaux, dont chacun a sa jurisprudence et sa stratégie propres. Il est important que le garde des Sceaux définisse une politique pénale appliquée par tous les parquets (...).

M. Bernard Derosier a, enfin, demandé qui assurera la charge financière de la vidéosurveillance dans les quartiers, à laquelle le ministre d'État s'est déclaré favorable.

En ce qui concerne le financement des équipements de vidéosurveillance, le ministre d'État a jugé qu'il appartenait à chacun de faire un effort. Les grands magasins vont être autorisés à installer des caméras sur le trottoir : cette installation ne sera pas financée par l'État. Les lieux de culte recevront la même autorisation : le financement sera assuré par l'association concernée, en liaison avec les différentes collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Blazy a demandé si cela était compatible avec le respect de la laïcité.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a répondu que la laïcité reconnaissait le droit pour chacun de vivre sa religion. Il s'est demandé pourquoi les collectivités territoriales pourraient financer un club de judo et se verraient interdire d'aider les

synagogues, les mosquées ou les églises à se protéger. La laïcité n'est pas l'interdiction de prier. Il a précisé que si un maire ne souhaitait pas participer au financement des équipements de vidéosurveillance aux abords des lieux de culte, il en avait parfaitement le droit.

Par contre, d'autres équipements de vidéosurveillance peuvent entrer dans le cadre de la lutte contre les violences urbaines, qui relève, elle, de la responsabilité de l'État, avec lequel les communes peuvent nouer un partenariat. C'est la fonction des contrats locaux de sécurité.

Le ministre d'État a par ailleurs jugé excellente l'initiative prise par le maire de Clichy-la-Garenne de consulter la population de sa ville par un référendum sur l'installation de caméras de vidéosurveillance (...).

M. Christian Vanneste a interrogé le ministre d'État sur les effectifs policiers, en notant que la création de 5 200 postes depuis 2002 exprime une tendance qui ne correspond pas à ce que l'on peut observer localement. Il a constaté, dans le Nord, une baisse de deux tiers du nombre des adjoints de sécurité et de 8 % des effectifs titulaires. Ce contraste peut s'expliquer, soit par une discrimination géographique, soit par un télescopage entre la création des postes et les départs en retraite prématurés.

Il a d'autre part jugé que le développement de la vidéosurveillance devait être la priorité des priorités. La France compte 60 000 caméras, contre plusieurs millions au Royaume-Uni. Le département du Var finance à hauteur de 50 % tous les équipements de vidéosurveillance.

Enfin, il a estimé que le trafic de drogue était difficile à mesurer du fait qu'il ne se traduit pas par des dépôts de plainte. Étant donné les observations qu'il fait sur le terrain, il est peu probable que ce trafic soit en train de reculer.

Au moment de prendre la parole, **M. Jean-Pierre Blazy** a noté qu'après plus de deux heures et quart d'audition, il était le deuxième membre de l'opposition à intervenir.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué qu'il était prêt à revenir devant la Commission quand elle le souhaiterait.

Le président Philippe Houillon a précisé avoir noté les demandes de prise de parole dans l'ordre où elles se sont manifestées.

M. Jean-Pierre Blazy a déploré que le niveau des effectifs des forces de l'ordre se caractérise par de très grandes disparités entre communes, les départements les plus touchés par les violences urbaines étant souvent les moins bien dotés.

Il a souhaité connaître le montant réel des gels et des annulations de crédits de l'exercice 2005, et savoir si la troisième tranche de la LOPSI a été réalisée du point de vue des effectifs.

Rappelant que le ministre d'État avait annoncé qu'à partir de la définition d'effectifs de référence, des ajustements selon les départements seraient effectués, il a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier de ces ajustements.

Il a interrogé le ministre d'État sur le déploiement interne de l'ensemble des personnels en fonction des besoins.

Enfin, s'agissant de l'immobilier, il a demandé si les commissariats prévus pour 2005 seront réellement mis en service, quels seront les critères d'implantation des commissariats prévus pour 2006, et quelles sont les implantations sur le point d'être supprimées.

M. Arnaud Montebourg a souhaité prendre la parole pour aborder la question de l'organisation des débats. Il a souligné que les membres de l'opposition avaient fait preuve d'une grande patience depuis le début de l'audition, aux alentours de dix-sept heures quinze. Il a jugé qu'il était de la responsabilité du président de la Commission d'organiser l'équilibre des débats entre l'opposition et la majorité, ne serait-ce que parce que la teneur des questions posées par celle-là reflète un autre type de rapport au pouvoir exécutif que celles posées par celle-ci. Rappelant sa qualité de vice-président de la Commission, il s'est étonné que le président ne lui ait pas permis de poser une question, alors que seuls deux de ses collègues de l'opposition ont pu s'exprimer jusqu'ici. Il a considéré que, même si le ministre d'État s'était dit prêt à revenir devant la Commission, en vérité il n'en serait rien.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a déclaré qu'il ne permettait pas à M. Montebourg de mettre en doute sa parole. Il a insisté sur le fait qu'il respectait le Parlement et répété qu'il reviendrait devant la Commission si celle-ci le lui demandait, et à la date qu'elle souhaiterait.

Le président Philippe Houillon a rappelé tout d'abord que les débats en commission n'étaient pas organisés comme ils peuvent l'être en séance publique, selon une règle de répartition du temps de parole entre groupes, en second lieu qu'il avait donné la parole à tous ceux qui l'avaient demandée, dans l'ordre où ils l'avaient demandée, enfin que le nombre d'intervenants n'avait d'autres limites que celles imposées par les contraintes de l'emploi du temps des ministres. Il a souligné que, dans ces conditions, deux députés, M. Arnaud Montebourg, membre du groupe socialiste, mais également M. Christian Decocq, membre du groupe UMP, s'étaient vu refuser la parole pour s'être manifestés trop tardivement (...)

En réponse à M. Jean-Pierre Blazy, il a rappelé que les violences urbaines n'étaient pas apparues en 2002 et souligné que le Val d'Oise avait connu en 2004 une baisse de 7,42 % de la délinquance, et une baisse de 9,29 % de la délinquance

de voie publique. Le taux d'élucidation est passé, dans ce département, de 28 % à 30,5 %. Les effectifs sont passés de 1 971 fonctionnaires à 2 034, soit une augmentation de 3,5 % entre 2002 et 2005. Il faut ajouter à ce chiffre 145 adjoints de sécurité. Le ministre d'État s'est dit en outre prêt à répondre à une invitation de M. Jean-Pierre Blazy à Gonesse.

Il a noté que le nombre de policiers par habitants dans la région parisienne ou dans le Nord est très inférieur à ce qu'il est en Corse, où les effectifs de forces mobiles sont sans doute inutilement élevés. Mais la question du niveau des effectifs doit être appréciée de manière fine. Il vaut mieux recruter trois fonctionnaires en les affectant à une brigade anti-criminalité que six fonctionnaires affectés à des tâches de sécurité publique traditionnelles.

S'agissant des gels et annulations, 37 millions d'euros de crédits de fonctionnement ont été gelés en 2005, dont 17 millions viennent d'être dégelés. Aucun crédit d'équipement n'a été annulé.

Le ministre d'État a également indiqué à M. Jean-Pierre Blazy qu'il lui ferait parvenir une réponse écrite détaillée sur les projets immobiliers.

*

* *

Après le départ des ministres, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits des missions « sécurité ».

M. Bernard Derosier, rappelant que le ministre d'État s'était déclaré disposé à revenir devant la Commission si celle-ci le jugeait utile pour poursuivre la discussion, a estimé qu'il n'était envisageable d'émettre un avis sur les crédits qu'après que le débat aura été épuisé.

M. Jean-Pierre Blazy a déploré que les temps de parole accordés n'aient pas été compatibles avec le respect le plus élémentaire des droits de l'opposition.

Le président Philippe Houillon, après avoir rappelé qu'il n'existait pas en commission de répartition des temps de parole entre les groupes à l'instar de celle applicable en séance publique, a souligné de nouveau la disponibilité des ministres et précisé que, en tout état de cause, l'examen à venir du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme permettrait de poursuivre le dialogue fructueux engagé entre la Commission et le ministre de l'Intérieur.

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, M. Gérard Léonard, la commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « sécurité ».

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

- PARIS (21 septembre 2005)

- Entretien avec MM. Pierre MUTZ, préfet de police, préfet de la zone de défense de Paris, Paul-Henri TROLLE, directeur du cabinet du Préfet de Police ; Claude d'HARCOURT, secrétaire général pour l'administration ; Frédéric PERRIN, conseiller technique chargé des affaires de police au cabinet du Préfet de Police ; Eric LE DOUARON, directeur de la police urbaine et de proximité ;
- Visite de la salle d'information et de commandement de la Police Urbaine et de Proximité, comprenant le pôle transports (Préfecture de Police) en présence de M. Frédéric DUPUCH, sous-directeur de la DPUP, en charge du service régional de la police des transports (SRPT) ;
- Visite du commissariat du 4^e arrondissement. Accueil par le chef de secteur, le commissaire divisionnaire GIBELIN et le commissaire MEROUZE, commissaire du 4^e arrondissement. Visite du site et rencontre avec les effectifs ;
- Visite de la salle de commandement du Service régional de police des transports (SRPT) à la gare de Lyon. Accueil par le commissaire FELKEY, chef du SRPT. Visite de la salle, présentation du dispositif, entretien avec les fonctionnaires présents.

- VAUCLUSE (27 septembre 2005)

- Visite des brigades territoriales de gendarmerie de Bollène et de Valréas en présence de M. Thierry MARIANI, député, du Lieutenant-colonel CHARLOT, adjoint au commandant de groupement de la gendarmerie de Vaucluse, Commandant Christian BLANC, chargé des affaires immobilières, du Capitaine Jean-François AUZET, commandant la Compagnie d'Orange, des Majors Hervé GREGOIRE et Lieutenant Alain AMAR, commandants des brigades de Bollène et Valréas.
- Visite du commissariat d'Orange, conduite par le commissaire Antoine BONILLO.

- MEURTHE-ET-MOSELLE (17 octobre 2005)

- État-major de la Gendarmerie : entretien avec le lieutenant-colonel LEJEUNE, commandant le groupement de gendarmerie et avec les responsables du personnel sous-officier ;
- Hôtel de police de Nancy : entretien avec M. PONSARD-CHAREYRE, Directeur départemental de la sécurité publique et rencontre avec le personnel ;
- Réunion relative à la réforme des corps et carrières avec des représentants des différentes catégories du personnel de la direction départementale de la sécurité publique ;

- Entretien avec M. Claude BALAND, préfet de Meurthe-et-Moselle ;
 - Visite de la brigade de gendarmerie de Lunéville en présence du Major FRANCOIS, de l'adjudant SCHWARTZ, de la brigade de recherche, de l'adjudant MICHEL, commandant le PSIG et de l'adjudant-chef ALBRIGHT, de la brigade motorisé ;
 - Circonscription de sécurité publique de Lunéville : visite du commissariat et entretiens avec le commandant FINANCE, le capitaine AMBROISE et le lieutenant SCHMITT.
- MOSELLE (*19 octobre 2005*)
 - Entretien avec MM. Bernard HAGELSTEEN, préfet de région ;
 - Visite du groupement de gendarmerie de Moselle en présence du colonel Laurent TAVEL commandant le groupement de gendarmerie ;
 - Présentation de la réforme du commandement territorial par le Général Jean-Marc PASQUEREAU, commandant en second la Région de Gendarmerie de Lorraine et la Gendarmerie pour la Zone de Défense Est
 - Visite de l'Hôtel de police de Metz en présence MM. Thierry COUTURE, directeur départemental de la sécurité publique de Moselle, et présentation de la chef de la sûreté départementale par le commissaire Franck DANNEROLLE,
 - Présentation des forces mobiles par M. Daniel FERREY, Préfet délégué pour la Sécurité et la Défense, M.TONNELIER, Commissaire Divisionnaire, Directeur Zonal des CRS-EST et le Général Jean-Marc PASQUEREAU, pour la gendarmerie mobile.

PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Ministère de l'intérieur :**

- MM. Michel GAUDIN, directeur général de la police nationale, Joël FILY, directeur de l'administration de la police nationale, Didier MARTIN, sous-directeur de l'administration générale et des finances, M. Rémi PAOLINI, conseiller budgétaire du directeur général ;
- M. Jacques LAMOTTE, directeur central des compagnies républicaines de sécurité ;
- M. Pascal MAILHOS, directeur central des renseignements généraux.

- **Ministère de la défense :**

- Général d'armée Guy PARAYRE, major général de la gendarmerie nationale, colonel RIDAO, chef du bureau planification-programmation-préparation du budget ;
- M. Alexandre JEVAKHOFF, conseiller auprès du Ministre de la défense, chargé des affaires économiques, financières et administratives, et M. David SENAT, conseiller pour les affaires juridiques et la gendarmerie.

- **Organisations syndicales⁽¹⁾ :**

- Fédération professionnelle indépendante de la police (FPIP): M. Philippe BITAULT, secrétaire général.
- Syndicats UNSA police conception et direction : M. Alain CORBION, secrétaire général, et SNIP UNSA police pôle province : M. Pierre CAVRET.
- Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques de la police nationale (SNIPAT) : MM. Bernard MEYNIER, secrétaire général, Georges KNECHT et Mme Sylvie GAGU, secrétaires généraux adjoints.
- Synergie officiers : M. Patrice RIBERO, secrétaire général adjoint.
- Syndicat général de la police (SGP) : M. Nicolas COMTE, secrétaire général.
- Syndicat national des officiers de police (SNOP) : M. Dominique ACHISPON, secrétaire général adjoint, et Mme Chantal PONS-MESOUAKI, trésorière nationale.
- Syndicat Alliance : MM. Jean-Luc GARNIER, secrétaire général, et Jean-Claude DELAGE, secrétaire général adjoint
- Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN) : MM. Olivier DAMIEN, secrétaire général adjoint, et José RAZAFINDRANALY, secrétaire national.

(1) Le Syndicat national des policiers en tenue corps urbains (SNPT), contacté, n'a pu être entendu.

N° 2573-07 – Avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), tome VII : Sécurité (M. Gérard Léonard)