

N° 1868

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

## 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 2005** (n° 1800),

TOME I

### INTÉRIEUR ET LIBERTÉS LOCALES

SÉCURITÉ INTÉRIEURE

PAR M. GÉRARD LÉONARD,

Député.

---

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. À cette date, le 9 octobre 2004, 98 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur.

A cet indicateur d'efficacité, il conviendrait d'en ajouter d'autres, portant sur la qualité du service rendu : part très prépondérante des réponses parvenues avant le 30 septembre, qualité de la présentation et du contenu des réponses, célérité des réponses aux questions complémentaires du rapporteur, posées par téléphone ou par messagerie électronique.

Le questionnaire budgétaire est donc un bon test du passage réussi de la police et de la gendarmerie à une culture de la performance.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. — LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : VERS UNE CULTURE DU RÉSULTAT</b> .....	<b>9</b>
A. L'EFFICACITE CONFIRMÉE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE.....	9
1. Le reflux continu de la délinquance globale .....	9
2. Un point fort, la délinquance de voie publique ; un seul point faible, les violences aux personnes .....	12
3. Le nouveau tassement de la délinquance des mineurs .....	16
4. Le taux d'élucidation, indicateur de l'efficacité des services .....	17
B. DÈS 2005, LA LOLF SERA UN OUTIL DE MANAGEMENT ET DE CONTRÔLE ..	34
1. La victoire du bon sens : une mission interministérielle et deux programmes	34
2. Pour un découplage des actions « sécurité publique » et « ordre public » de la gendarmerie .....	37
3. Pour des budgets opérationnels de programme (BOP) départementaux.	39
4. Pour des indicateurs pertinents et en nombre suffisant .....	43
<b>II. — BUDGET 2005 : LA DYNAMIQUE DE LA PROGRAMMATION</b> .....	<b>49</b>
A. UNE EVOLUTION GLOBALE TRES FAVORABLE .....	49
1. Un paradoxe : l'évolution maîtrisée des crédits de personnel, qui sont prioritaires .....	49
2. Les crédits de la police : des moyens encore renforcés.....	50
3. Les crédits de la gendarmerie : un rattrapage partiel .....	55
B. LA TROISIÈME TRANCHE DE LA LOPSI .....	59
1. Une programmation inégalement respectée .....	60
a) <i>Police : 68 % de l'enveloppe en trois ans</i> .....	60
b) <i>Gendarmerie : effort sur l'équipement individuel, retard de l'investissement</i>	62
2. Les crédits de personnel.....	64
a) <i>1 000 nouvelles créations d'emplois dans la police, stabilisation à 11 300 adjoints de sécurité</i> .....	64

b) <i>gendarmerie : 440 emplois nets créés, transformation ou repyramidage de 2 200 emplois</i> .....	67
3. L'équipement courant des unités de police .....	68
a) <i>Les moyens de fonctionnement : un effort soutenu</i> .....	68
b) <i>L'informatique et la télématique : une accélération</i> .....	68
c) <i>L'investissement : rénovation et modernisation du patrimoine immobilier</i> ....	68
4. La poursuite de l'effort d'acquisition de matériel par la gendarmerie .....	69
<b>III. — « IL N'EST DE RICHESSE QUE D'HOMMES » : POLICE ET GENDARMERIE À LA POINTE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT</b> .....	<b>70</b>
A. RÉFORME DES CORPS ET CARRIERES : LA MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE .....	70
1. Un patient travail de négociation et d'élaboration. ....	71
a) <i>La préparation interne à la direction générale de la police nationale.</i> ....	71
b) <i>La phase interministérielle</i> .....	71
c) <i>La phase paritaire</i> .....	72
d) <i>Après la signature : la phase de suivi paritaire</i> .....	73
2. Un renforcement sans rupture .....	74
3. Un accord général sur les orientations du protocole d'accord .....	75
a) <i>Rendre plus efficace l'organisation hiérarchique en redéfinissant et en redistribuant les fonctionnalités</i> .....	75
b) <i>Renforcer les compétences et l'encadrement quotidien</i> .....	78
c) <i>Mieux motiver en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière</i> .....	79
d) <i>Récupérer du potentiel par une gestion du temps de travail plus rigoureuse.</i>	80
e) <i>Moderniser la gestion des ressources humaines dans l'intérêt du service public et des personnels</i> .....	81
4. Un vigoureux effort de formation pour accompagner la réforme .....	82
a) <i>En formation initiale</i> .....	83
b) <i>En formation continue.</i> .....	83
c) <i>Accompagnement des processus d'avancement</i> .....	83
5. Le contenu et le coût de la deuxième « tranche », réalisée en 2005. ....	84
B. LE MANAGEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA GENDARMERIE	88
1. La poursuite du plan d'amélioration de la condition militaire .....	89
a) <i>La mobilité géographique</i> .....	89
b) <i>L'aménagement du temps de travail</i> .....	89
2. Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) ..	90
a) <i>Le premier volet du PAGRE : renforcer l'encadrement de la gendarmerie nationale</i> .....	91

*b) Le volet indiciaire du PAGRE : reconnaître à leur juste niveau les fonctions de responsabilités ..... 92*

**EXAMEN EN COMMISSION.....95**

**DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR.....123**

**PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR..127**



MESDAMES, MESSIEURS,

Grâce à l'action efficace conduite depuis 2002, la sécurité vient de rétrograder au deuxième rang des préoccupations des Français.

Ce résultat remarquable doit être pris comme un encouragement. Il confirme que la mobilisation des policiers et des gendarmes porte ses fruits et que la politique menée dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 22 août 2002 est la bonne. Il faut donc persévérer.

Rapporteur, en son temps, de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) de 1995, le rapporteur pour avis sait d'expérience que la troisième année de mise en œuvre d'une programmation quinquennale est déterminante. Si les engagements pris ne sont pas tenus à ce stade, le temps perdu ne peut plus être rattrapé.

Le projet de loi de finances pour 2005 comprend un total de 10,36 milliards d'euros de crédits au titre de la sécurité, dont 5,88 milliards d'euros pour la police nationale sur le budget de l'intérieur et 4,48 milliards d'euros au titre de la gendarmerie nationale au budget de la défense.

Leur croissance, portée par la dynamique de la programmation quinquennale, reste supérieure à la norme de 1,7 % pour l'ensemble du budget général. Elle est proche de 2 % pour les crédits de la police nationale – après deux années de forte augmentation – et de 3,4 % pour la gendarmerie nationale, traduisant un rattrapage très bienvenu.

En trois ans, les moyens des forces de sécurité auront été relevés de 1 285,3 millions d'euros, soit 14 %. Pourtant, l'essentiel en la matière ne se situe pas dans les taux d'évolution : il est d'ordre qualitatif.

Comme chaque année, le rapporteur a souhaité multiplier les rencontres sur le terrain avec les acteurs de la sécurité. Source irremplaçable d'information,

ces échanges montrent aussi toute la richesse humaine que gendarmes et policiers savent mettre au service de leurs concitoyens.

En 2005 et durant les années suivantes, police et gendarmerie poursuivront une réforme en profondeur de leurs ressources humaines. L'organisation de leur encadrement, encore assez dissemblable, va fortement converger, avec la déflation des corps de commissaires et d'officiers de police, et le plan d'adaptation des grades dans la gendarmerie. Les recrutements se poursuivront à un rythme soutenu, quoiqu'un peu en retrait sur la programmation. Les rémunérations seront améliorées par des revalorisations indiciaires traduisant la reconnaissance par la Nation des responsabilités exercées.

Mais, grâce à la culture de résultat, cette rénovation s'accompagnera d'une maîtrise des crédits de personnel, qui augmenteront moins vite que les prix. Cette modération dégage des marges de manœuvre pour les moyens de fonctionnement et d'équipement, qui seront renforcés globalement de plus de 150 millions d'euros, soit 7 % en 2005, dont 6,3 % pour la police et 7,6 % pour la gendarmerie.

Il n'est probablement pas d'administration qui ait consenti, depuis une douzaine d'années, autant d'efforts de rénovation pour s'adapter aux demandes de la société. En matière de sécurité intérieure, le management des performances, des crédits, des ressources humaines est à la pointe de la réforme de l'État.

Les Français en ont-ils conscience ? Au moins ont-ils le sentiment justifié que la sécurité progresse. Le budget pour 2005 doit consolider ce mouvement.

## **I. — LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : VERS UNE CULTURE DU RÉSULTAT**

### **A. L'EFFICACITE CONFIRMÉE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE**

Conformément aux engagements pris devant les Français par le Président de la République et la majorité, la sécurité se rétablit en France.

La nette atténuation du sentiment d'insécurité est pleinement justifiée par les résultats enregistrés depuis les élections de 2002. Après cinq années consécutives de hausse, la courbe d'aggravation de la délinquance a été cassée. Elle est repassée l'an dernier en dessous du seuil symbolique de 4 millions de crimes et délits, et poursuit sa baisse continue, encore confirmée au mois de septembre par les derniers résultats. Le reflux spectaculaire de la délinquance de voie publique est déterminant dans le retour du sentiment de sécurité.

Ces succès sont le résultat d'une politique dissuasive pour les auteurs d'infraction, d'une optimisation des moyens disponibles et d'une mobilisation de longue haleine des policiers et des gendarmes, mieux organisés et plus présents sur le terrain.

#### **1. Le reflux continu de la délinquance globale**

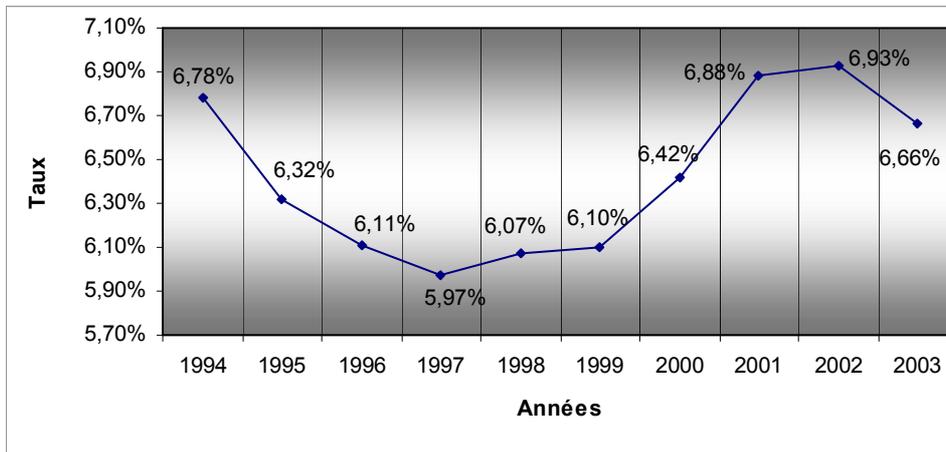
- Depuis dix ans, l'évolution générale de la délinquance constatée par les services de police et de gendarmerie a connu des évolutions très contrastées. Trois époques se sont succédé. De 1994 à 1997, la délinquance a baissé globalement de 10,9 %. Au cours de la précédente législature, elle s'est ensuite fortement aggravée, le nombre de faits s'accroissant de 15,4 % entre 1998 et 2002.

- Confirmant la corrélation avec le rythme des alternances, le mouvement de baisse s'est effectué dès le second semestre de 2002, d'où la quasi-stagnation constatée sur l'année : + 1,3 % et 52 090 faits supplémentaires. Le contraste est flagrant avec la dégradation des années 2000 (+ 5,7 % avec 203 985 faits supplémentaires) et surtout 2001 (+ 7,7 % avec 289 943 faits supplémentaires).

Durant l'année 2003, la criminalité globale a connu une diminution, en nombre de 139 188 faits et en pourcentage de 3,4 %.

### DÉLINQUANCE GLOBALE

Années	Nombre de crimes et délits	Évolution (en %)	Taux pour 100 habitants
1994	3 919 008	+ 1	6,78%
1995	3 665 320	- 6,5	6,32 %
1996	3 559 617	- 2,9	6,11 %
1997	3 493 442	- 1,9	5,97 %
1998	3 565 525	+ 2,1	6,07 %
1999	3 567 864	+ 0,1	6,10 %
2000	3 771 849	+ 5,7	6,42 %
2001	4 061 792	+ 7,7	6,88 %
2002	4 113 882	+ 1,3	6,93 %
2003	3 974 694	- 3,4	6,66 %
<b>1994-2003</b>	<b>+ 55 686 faits</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>- 0,12 point</b>



- Ces résultats remarquables seront confirmés en 2004, grâce à une baisse continue des faits constatés au cours des neuf premiers mois de l'année.

Au premier semestre 2004, les services de police et de gendarmerie de métropole ont constaté 1 926 733 crimes et délits, soit 74 864 de moins qu'au cours de la même période de 2003. La délinquance a baissé de plus de 3,7 %. Sur deux ans, par rapport au premier semestre 2002, ce sont plus de 160 000 faits de délinquance en moins. Une part appréciable du terrain perdu depuis l'année 2000 a donc déjà été reconquise.

Alors que la délinquance avait connu une forte aggravation dans les zones relevant de la gendarmerie nationale en 2002 (+ 8,6 %), son reflux en 2003 touche de façon comparable police et gendarmerie. Cette dernière a constaté 1 140 139 crimes et délits, soit un chiffre en retrait de près de 3,6 % sur 2002. Sa part dans la délinquance totale reste stable, autour de 28,7 %. La police a constaté 2 834 555 faits, en baisse de 3,3 %, prolongeant celle de 2002 (- 1,4 %).

Pour une population de 59,6 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2003, le taux de criminalité s'établit à 66,66 pour mille habitants en France métropolitaine en 2003, contre 69,32 en 2002.

Pourtant, la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003, afin de lutter contre les violences urbaines, a créé 22 nouvelles infractions, dont rendent compte les statistiques de la délinquance depuis avril 2003.

Le rapporteur note avec satisfaction que la baisse de la délinquance n'est pas encore parvenue à un palier, après deux ans de succès des services. C'est ainsi qu'au mois de septembre dernier, la délinquance a diminué de 3,8 % sur douze mois, résultat sans précédent pour cette période de l'année. Il s'agit du **neuvième mois consécutif de baisse en 2004**, dont - 5,5 % dans les zones relevant de la gendarmerie nationale (85 077 faits) et - 3,1 % dans ces circonscriptions de la police nationale (226 387 faits). Les 311 464 faits constatés au cours du mois correspondent à 12 326 crimes et délits de moins qu'en septembre 2003.

S'agissant de l'évolution très favorable enregistrée dans les zones relevant de la gendarmerie nationale, un facteur explicatif intéressant, quoique difficile à quantifier, réside dans la mise en place des communautés de brigade. Les commandants de groupement, de compagnie ou de brigade rencontrés par le rapporteur ont souligné le gain, lié non seulement à la mutualisation des moyens matériels, mais aussi à l'allègement des charges administratives. La création d'une communauté, en dégageant des marges de manœuvre et du temps disponible pour la présence sur le terrain, permet de lutter plus efficacement contre la délinquance. Dans certaines communautés de brigades, l'amélioration se lit de façon flagrante dans les statistiques et a pu être évaluée à 20 % en ordre de grandeur.

Afin de garantir l'information de nos concitoyens sur le détail de ces évolutions, les travaux de l'Observatoire national de la délinquance permettent de consulter chaque mois, sur le site Internet du ministère de l'Intérieur, les 107 rubriques de l'« état statistique 4001 » qui recense les crimes et délits. Ces données y sont présentées consolidées, et distinguent notamment les faits et les suites qui leur sont données.

#### **LES TROIS PRINCIPES DU RECUEIL DES STATISTIQUES SUR LA DÉLINQUANCE**

1) Enregistrement des seuls crimes et délits enregistrés par les services de police ou de gendarmerie et consignés dans une procédure transmise à l'autorité judiciaire, à l'exclusion des contraventions de toute nature, des délits routiers, des faits mentionnés en « main courante » et des infractions constatées par d'autres institutions.

2) Nomenclature comportant 107 index et 12 colonnes recensant les faits constatés, les faits élucidés, les gardes à vue ainsi que des données relatives aux personnes en cause (majeur ou mineur, français ou étranger) et les suites judiciaires données.

3) Comptabilisation statistique identique pour tous les services collecteurs à partir « d'unités de compte » spécifiques à chacun des index de la nomenclature :

victime, plaignant, infraction, procédure, auteur, type de biens en cause.

### LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS TECHNIQUES DU SYSTÈME STATISTIQUE

1) Une collecte informatisée décentralisée, réalisée au niveau de chaque service collecteur, soit au total près de 7 000 services de police et unités de gendarmerie.

2) Un collationnement centralisé des données par chacune des directions de la police nationale ou par la direction générale de la gendarmerie nationale, en charge du contrôle de pertinence et de fiabilité avant transmission de l'intégralité des fichiers statistiques à la direction centrale de la police judiciaire.

3) Le traitement et l'exploitation des données statistiques par la seule direction centrale de la police judiciaire, seule autorité de collecte et d'analyse de la criminalité et de la délinquance.

*Source : rapport sur l'exécution de la LOPSI, ministères de l'Intérieur et de la Défense, juillet 2004, p. 96.*

## 2. Un point fort, la délinquance de voie publique ; un seul point faible, les violences aux personnes

### LA CRIMINALITÉ PAR GRANDES CATÉGORIES D'INFRACTIONS

Afin de faciliter une approche sectorielle de la criminologie, les statistiques de la police judiciaire regroupent les différents crimes et délits constatés en quatre grandes catégories.

- 1) **Les vols (y compris les recels)** correspondent à l'ensemble des infractions relatives aux vols à main armée, aux autres vols avec violence (sans arme à feu), aux vols avec entrée par ruse ainsi qu'aux autres vols simples, aux cambriolages, aux vols liés à l'automobile ou aux deux roues à moteur (dont les vols à la roulotte) ainsi qu'aux recels. Les vols liés à l'automobile et aux deux roues à moteur représentent 40 % de la catégorie, les autres vols simples 35 % et les cambriolages 17 %.
- 2) **Les autres infractions (y compris les stupéfiants)** correspondent aux infractions relatives à l'hygiène et la santé, à la fabrication ou à l'usage de faux documents d'identité ou administratifs, aux destructions et dégradations de biens, aux délits liés à la police des étrangers, à divers autres délits ainsi qu'aux infractions à la législation sur les stupéfiants. Les dégradations et destructions représentent 58,9 % de l'ensemble de la catégorie, les stupéfiants 13,7 %.
- 3) **Les infractions économiques et financières** correspondent à la délinquance économique et financière, aux escroqueries, faux et contrefaçons (dont les chèques et cartes de crédit volés), aux infractions à la législation sur les chèques (sauf usage des chèques volés) et au travail illégal. Les escroqueries et abus de confiance constituent 45 % de cette rubrique, la falsification et l'usage de chèques volés 35,8 %.
- 4) **Les crimes et délits contre les personnes** correspondent aux homicides (y compris les tentatives), coups et blessures volontaires (y compris les autres atteintes volontaires aux personnes), atteintes aux mœurs ainsi qu'aux infractions contre la famille et l'enfant. Les coups et blessures volontaires et les autres atteintes volontaires aux personnes (en particulier les menaces de chantage et violations de domicile) représentent respectivement 41,4 % et 29,7 % de l'ensemble de la catégorie.

*Source : rapport sur l'exécution de la LOPSI, ministères de l'Intérieur et de la Défense, juillet 2004, p. 98.*

À l'exception de la catégorie des crimes et délits contre les personnes (+ 6,9 %), les trois autres grandes catégories d'infractions sont orientées à la baisse : infractions économiques et financières (- 6,5 %), vols y compris les recels (- 5,8 %) et autres infractions dont stupéfiants (- 0,9 %).

#### EVOLUTION RECENTE DE LA DELINQUANCE PAR TYPE D'INFRACTIONS

Types d'infractions	1 <sup>er</sup> semestre 2003	1 <sup>er</sup> semestre 2004	Variations 1 <sup>ers</sup> semestres 2003/2004
1. Vols (y compris recels)	1 198 880	1 128 839	- 5,8 %
2. Infractions économiques et financières	175 276	163 945	- 6,5 %
3. Crimes et délits contre les personnes	159 052	169 950	+ 6,9 %
4. Autres infractions dont stupéfiants	468 389	463 999	- 0,9 %
<b>Ensemble des crimes et délits constatés</b>	<b>2 001 597</b>	<b>1 926 733</b>	<b>- 3,7 %</b>

- Les vols, qui rassemblent près de 59 % des crimes et délits, ont baissé de 5 % en 2003. Au premier semestre 2004, leur baisse atteint 5,8 %, soit 70 041 faits de moins.

Cette tendance globale résulte essentiellement des baisses affectant les vols liés à l'automobile et aux deux roues à moteur (- 10,6 %, soit 51 538 faits de moins), les cambriolages (- 6,1 %, soit 12 387 faits de moins), les vols avec violences (- 3,6 %, soit 2 170 faits de moins), et les vols à main armée contre des particuliers sur la voie publique (- 8,9 %, soit 104 faits de moins).

À l'inverse, les autres vols simples au préjudice de particuliers connaissent une hausse de 3,14 %, soit 5 197 faits supplémentaires.

#### VOLS (Y COMPRIS RECEL)

Années	Nombre de vols (y compris recels)	Évolution (en %)
1994	2 573 074	- 2,6
1995	2 400 644	- 6,7
1996	2 331 000	- 2,9
1997	2 244 301	- 3,7
1998	2 291 404	+ 2,1
1999	2 252 528	- 1,7
2000	2 334 696	+ 3,7
2001	2 522 346	+ 8
2002	2 507 027	-0,6
2003	2 380 770	- 5
<b>1994 – 2003</b>	<b>- 192 304 faits</b>	<b>- 7,47</b>

- **Les infractions économiques et financières**, après un tassement de 1,7 % en 2003, connaissent au premier semestre un important recul : - 6,5 % (soit

11 331 faits de moins), et elles représentent 8,5 % de l'ensemble des crimes et délits constatés.

Cette tendance est liée à la forte baisse de 8,6 % affectant les falsifications, usages de chèques volés, ainsi que les escroqueries et abus de confiance.

La délinquance économique et financière proprement dite (infractions à la législation sur les sociétés) diminue de 2,9 %. Les infractions à la législation sur les chèques sont en baisse de 16,4 %, soit 920 faits de moins. Seuls sont en augmentation les faux en écriture privée et les infractions à l'urbanisme, qui portent sur un moindre nombre de faits.

#### INFRACTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Années	Nombre d'infractions économiques et financières	Évolution (en %)
1994	440 179	+ 7,6
1995	357 104	- 18,9
1996	310 910	- 12,9
1997	295 511	- 5
1998	287 415	- 2,7
1999	295 734	+ 2,9
2000	352 164	+ 19,1
2001	366 208	+ 4
2002	355 342	- 3
2003	349 473	- 1,7
<b>1994 – 2003</b>	<b>- 90 706 faits</b>	<b>- 20,6</b>

- **Les crimes et délits contre les personnes** restent orientés à la hausse du 1<sup>er</sup> semestre : + 6,85 %, soit + 10 898 faits). Ils représentent le seul indicateur préoccupant, après une augmentation de plus de 85 % et 150 000 faits en dix ans. Leur hausse a été de 7,3 % en 2003.

L'augmentation enregistrée par cette catégorie d'infraction résulte essentiellement des atteintes aux mœurs (+ 17,3 %, soit + 3 297 faits), des autres atteintes volontaires contre les personnes (+ 8,3 %, soit + 3 965 faits) ainsi que des coups et blessures volontaires non suivis de mort (+ 4,3 %, soit + 2 838 faits)

Les infractions contre la famille et l'enfant progressent de 3,4 %, soit 847 faits. Ce résultat est principalement imputable aux défauts de versement de pension alimentaire (+ 9,30 %, soit + 630 faits).

Sont en revanche à noter la baisse des tentatives d'homicides (– 8,1 %, avec – 50 faits) et une certaine stabilité des homicides commis (+ 7 faits).

Cette évolution est au total le reflet des violences familiales, et singulièrement des violences conjugales. Elle n'est pas sans lien avec les campagnes de sensibilisation et les efforts des forces de sécurité en vue de la dénonciation de ces faits. En ce domaine, la réponse réside à la fois dans la

prévention et dans l'implication du Parquet pour apporter une réponse particulièrement rapide et sévère. C'est ainsi que la politique menée par le procureur de la République de Douai illustre l'efficacité d'une réponse judiciaire adaptée.

#### CRIMES ET DÉLITS CONTRE LES PERSONNES

Années	Nombre de crimes et délits contre les personnes	Évolution (en %)
1994	175 374	+ 14,8
1995	191 180	+ 9
1996	198 155	+ 3,7
1997	214 975	+ 8,5
1998	220 948	+ 2,8
1999	233 194	+ 5,5
2000	254 514	+ 9,1
2001	279 610	+ 9,9
2002	303 552	+ 8,6
2003	325 697	+ 7,3
<b>1994 – 2003</b>	<b>+ 150 323 faits</b>	<b>+ 85,7</b>

- **Les autres infractions dont celles portant sur les stupéfiants**, qui représentent près d'un quart du total des infractions constatées, diminuent de 0,9 %, soit 4 390 faits de moins au premier semestre, après un premier recul de 3,1 % en 2003.

L'orientation globale à la baisse de cette catégorie résulte principalement des destructions et dégradations de biens (– 7,7 %, soit –21 851 faits) et sous cette rubrique les destructions et dégradations de véhicules privés (– 8,5 %) ainsi que les autres destructions et dégradations de biens privés (– 7,6 %).

À l'inverse, du fait d'une activité renforcée des services de police et de gendarmerie, sont orientés à la hausse : les infractions à la législation sur les stupéfiants (+ 14,7 %, soit + 8 969 faits) et les délits à la police des étrangers (+ 12 %, soit + 3 465 faits).

#### AUTRES INFRACTIONS (DONT STUPÉFIANTS)

Années	Nombre des autres infractions (dont stupéfiants)	Évolution (en %)
1994	730 381	+ 7,5
1995	716 392	- 1,9
1996	719 552	+ 0,4
1997	738 655	+ 2,7
1998	765 758	+ 3,7
1999	786 408	+ 2,7
2000	830 475	+ 5,6
2001	893 628	+ 7,6
2002	947 961	+ 6,1

2003	918 754	- 3,1
<b>1994 – 2003</b>	<b>+ 188 373 faits</b>	<b>+ 25,8</b>

• **L'agrégat de la délinquance de voie publique**, très traumatisante pour nos concitoyens, regroupe les infractions qu'une présence policière efficace sur la voie publique est susceptible de faire diminuer. Il porte sur 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. Cette délinquance a reculé de 10,8 % en dix ans, soit 255 519 faits de moins.

En 2003, avec 2 107 686 faits constatés, elle a connu le plus fort recul de ces dix dernières années : - 9 %, soit 207 879 faits de moins par rapport à l'année 2002. Elle représente 53 % du total des crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie en France métropolitaine au lieu de 56,3 % en 2002.

#### DÉLINQUANCE DE VOIE PUBLIQUE

Années	Nombre de délits de voie publique	Évolution (en %)
1994	2 363 205	- 2,8
1995	2 213 305	- 6,3
1996	2 189 473	- 1,4
1997	2 108 047	- 3,5
1998	2 148 381	+ 2
1999	2 093 000	- 2,6
2000	2 138 493	+ 2,2
2001	2 337 374	+ 9,3
2002	2 315 565	- 0,9
2003	2 107 686	- 8,9
<b>1994 – 2003</b>	<b>- 114 669 faits</b>	<b>- 10,8</b>

Au premier semestre 2004, avec 985 396 faits constatés, cette délinquance enregistre une nouvelle baisse de 8,5 % par rapport au premier semestre 2003. Sa part dans la délinquance globale est en recul à - 51,1 %.

Le taux d'élucidation de la délinquance de voie publique est en progression de 10 %, contre + 9,2 % au 1<sup>er</sup> semestre 2003.

### 3. Le nouveau tassement de la délinquance des mineurs

**Au cours des dix dernières années**, le nombre de mineurs mis en cause à l'occasion de crimes ou délits s'est accru de + 64,4 %, soit 70 424 mineurs de plus.

Leur part dans le total des personnes mises en cause s'est sensiblement accrue : elle est passée ainsi de 14,1 % en 1994 à 18,8 % en 2003. Or les mineurs de 13 à 18 ans ne représentent que 6,5 % de la population totale.

S'agissant des catégories d'infractions, l'accroissement du nombre des mineurs mis en cause est de 17,6 % pour les vols (y compris recels), 64,5 % pour les infractions économiques et financières, 166,6 % pour les crimes et délits contre les personnes et 159,5 % pour les autres infractions dont stupéfiants.

Ce grave phénomène de société a enfin connu un tournant en 2003. Le nombre total des mineurs mis en cause pour crimes et délits a légèrement diminué : - 0,3 % par rapport à l'année 2002.

La part des mineurs dans le total des mis en cause a baissé de plus d'un point, à 18,8 % en 2003. Elle diffère selon les infractions. On relève, par ailleurs, que la part des mineurs dans le total des mis en cause pour des faits de délinquance de voie publique est de nouveau en légère diminution : 34,4 % en 2003, contre 35 % en 2002.

La tendance est toutefois encore fragile : au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2004, le nombre des mineurs mis en cause s'est accru de 3,8 %. Cependant, leur part dans le total des mises en cause continue de baisser durant la même période.

#### MINEURS MIS EN CAUSE

Années	Criminalité globale		Vols (y compris recels)		Infractions économiques et financières		Crimes et délits contre les personnes		Autres infractions (dont stupéfiants)	
	Nombre <sup>(1)</sup>	en % <sup>(2)</sup>	Nombre	en %	Nombre	en %	Nombre	en %	Nombre	en %
1994	109 338	14,10	72 403	24,63	2 138	2,17	11 207	8,94	23 590	9,15
1995	126 233	15,91	78 946	27,64	2 285	2,38	14 088	9,99	30 914	11,42
1996	143 824	17,87	85 901	29,96	2 664	2,84	17 479	11,78	37 780	13,69
1997	154 437	19,37	87 352	32,12	3 211	3,76	19 774	12,72	44 100	15,50
1998	171 787	21,77	91 379	34,11	3 371	4,49	22 675	14,64	54 362	18,67
1999	170 387	21,33	85 141	33,33	3 528	4,79	24 227	15,24	57 491	18,50
2000	175 256	21,00	84 810	33,43	4 606	6,23	26 724	15,85	59 116	17,47
2001	177 017	21,18	87 856	33,83	5 220	7,07	27 224	15,40	56 717	17,42
2002	180 382	19,89	85 394	31,60	4 274	5,67	29 536	15,06	61 178	16,75
2003	179 762	18,80	85 165	30,92	3 517	4,55	29 874	13,91	61 206	15,74
<b>1994 – 2003</b>	<b>+ 70 424</b>		<b>+ 12 762</b>		<b>+ 1 379</b>		<b>+ 18 667</b>		<b>+ 36 616</b>	

<sup>(1)</sup> Nombre de mineurs mis en cause pour la délinquance globale et ses composantes.

<sup>(2)</sup> Part des mineurs dans le total des personnes mises en cause.

#### 4. Le taux d'élucidation, indicateur de l'efficacité des services

L'une des évolutions les plus déplorables de la dernière décennie est la dégradation tendancielle du taux d'élucidation. Celui-ci établit le rapport entre les affaires élucidées et les faits constatés par les services de police ou de gendarmerie. Il avait chuté de dix points entre 1994 et 2001, pour atteindre 24,9 %. De plus d'un tiers, la part des faits élucidés par les services est donc passée en deçà d'un quart. Il s'agit d'une dégradation de l'ordre de 4,7 % en rythme annuel sur sept ans.

Certes, le taux global d'élucidation agrège des résultats très contrastés, selon la nature des infractions. En matière de vol ou de délit de voie publique, une affaire sur dix est élucidée, alors que les deux tiers des atteintes aux personnes le sont. Mais, comme le montre le tableau ci-joint, les courbes d'évolution, quoique décalées, sont bien parallèles.

### TAUX D'ÉLUCIDATION

(en %)

Années	Vols (y compris recels)	Infractions économiques et financières	Crimes et délits contre les personnes	Autres infractions (dont stupéfiants)	Criminalité globale
1994	15,30	108,99	77,42	48,94	<b>34,87</b>
1995	14,64	101,01	77,46	46,16	<b>32,49</b>
1996	14,10	93,53	76,83	42,24	<b>30,22</b>
1997	13,06	86,53	75,57	43,09	<b>29,47</b>
1998	12,52	85,23	73,57	42,75	<b>28,66</b>
1999	11,63	74,86	70,58	42,99	<b>27,63</b>
2000	11,25	59,64	69,13	43,38	<b>26,75</b>
2001	10,47	56,40	66,62	39,76	<b>24,92</b>
2002	10,95	56,11	68,26	42,15	<b>26,27</b>
2003	12,18	58,02	69,67	46,42	<b>28,83</b>

En outre, le taux d'élucidation ne reflète pas mécaniquement l'activité des services ou leur succès, ce que soulignent les membres des corps d'inspection auteurs du rapport annuel sur l'exécution de la LOPSI.

#### LE TAUX D'ÉLUCIDATION DES FAITS CONSTATÉS

Le taux d'élucidation est égal au rapport entre le nombre de faits constatés au cours d'une année et les faits élucidés la même année. Il convient d'examiner avec une certaine circonspection cet indicateur qui n'est pas équivalent à un « taux de réussite ».

- 1) Il n'y a pas de rapport immédiat entre les faits constatés au cours d'une année et les faits élucidés la même année : ces derniers peuvent avoir été constatés au cours des années antérieures.
- 2) La mise en cause d'une personne, auteur présumé d'infractions multiples, n'entraîne pas *ipso facto* l'élucidation de tous les faits qu'elle a commis et qui ont été constatés par le passé.
- 3) Le taux d'élucidation varie en fonction de la nature des infractions constatées : il peut être égal à un lorsque le fait est élucidé en même temps qu'il est constaté (usage de stupéfiants), mais il est différent de un lorsqu'un fait constaté peut entraîner plusieurs élucidations (certains vols ou viols) ou à l'inverse si plusieurs faits constatés n'entraînent qu'une élucidation (vols à la tire).

Source : rapport sur l'exécution de la LOPSI, ministères de l'Intérieur et de la Défense, juillet 2004, page 107.

Ces remarques sont une incitation à la réflexion critique sur la valeur des indicateurs de résultats : ceux-ci doivent être combinés et hiérarchisés pour assurer une exacte appréciation des activités des services.

Il reste que l'évolution du taux d'élucidation est très probante. Le rapport d'inspection sur l'application de la LOPSI s'appuie, pour juger de l'efficacité des services, sur cet indicateur, pleinement corroboré par celui des infractions relevées par l'action des services.

Ses auteurs concluent : « *Dans la plupart des missions assignées à la police nationale et à la gendarmerie nationale, les résultats globaux obtenus dans l'année 2003 sont manifestement et incontestablement en progression sensible* <sup>(1)</sup> ».

La chute de la part des faits élucidés durant sept ans, puis le brusque redressement dès le milieu de l'année 2002, ne sont pas fortuits. Le recul tendanciel était le signe d'une inadaptation des services, progressivement moins aptes à suivre les évolutions de la délinquance, occasionnant certains découragements. « L'effet Sarkozy » a eu pour traduction immédiate une remobilisation des personnels ; plus profondément, la politique dont la LOPSI était porteuse a développé les moyens disponibles et amélioré leur organisation. La culture du résultat commence à porter ses fruits.

Globalement, la part des faits élucidés s'est accrue de plus de 2,5 points en 2003, à 28,8 %, soit un gain de 3,9 points en deux ans. L'amélioration se poursuit, voire s'amplifie cette année.

Au premier semestre 2004, 607 216 faits parmi les 1 926 733 faits constatés, soit 31,5 %, ont été élucidés par la police et la gendarmerie. Par comparaison, le taux d'élucidation était de 28,15 % au 1<sup>er</sup> semestre 2003. Ce taux moyen est donc revenu à un meilleur niveau qu'en 1996.

Il recouvre comme toujours des résultats très disparates. Certaines infractions graves mobilisent les services de police et des unités de gendarmerie qui bénéficient souvent pour ces faits de l'aide des victimes ou des témoins. Ainsi, les homicides sont élucidés à 78,4 %, les coups et les blessures volontaires à 74,8 %, les viols à 76,3 % et les vols à main armée à 36 %. À l'inverse, des infractions sont portées à la connaissance de la police ou de la gendarmerie par des victimes qui n'ont pas forcément de liens directs avec les auteurs : les cambriolages élucidés à 9,6 % et les vols à la tire à 3,9 %, une plainte pour vol pouvant parfois dissimuler une simple perte.

Comme le relève le rapport sur l'application de la LOPSI, l'efficacité accrue des services de police et de gendarmerie s'est traduite dans l'évolution des différentes composantes de la criminalité. Si le taux d'élucidation est stabilisé à un niveau élevé pour la criminalité organisée, au voisinage de 81,3 %, il progresse s'agissant de la délinquance de voie publique, de près d'un point entre le premier semestre 2003 et le premier semestre 2004, pour atteindre 9,2 %. L'amélioration est plus rapide encore s'agissant des crimes et délits contre les personnes : en dépit de l'augmentation des faits constatés, le phénomène demeure donc contrôlé.

---

(1) Rapport précité, page 142.

On relèvera enfin que l'ensemble des indicateurs d'activité des services connaissent depuis le milieu de l'année 2002 des augmentations extrêmement vives, qui tendent à accélérer au cours des huit premiers mois de l'année 2004.

**POLICE ET GENDARMERIE :  
ÉVOLUTION DES INDICATEURS D'ACTIVITÉ**

	Année			Janvier à août		
	2002	2003	Variation	2003	2004	Variation
<i>Pour mémoire : total des crimes et délits constatés</i>	4 113 882	3 974 694	- 3,4 %	2 656 684	2 548 692	- 4,1 %
Total des faits élucidés	1 080 518	1 146 071	+ 6,1 %	737 538	790 193	+ 7,1 %
Total personnes gardées à vue	381 342	426 671	+ 11,9 %	274 403	306 902	+ 11,8 %
Total personnes mises en cause	906 969	956 423	+ 5,5 %	617 036	662 800	+ 7,4 %
Total personnes écrouées	60 998	63 672	+ 4,4 %	40 260	43 668	+ 8,5 %
Total mineurs mis en cause	180 382	179 762	- 0,3 %	119 049	122 375	+ 2,8 %
<i>Parts des mineurs mis en cause</i>	19,9 %	18,8 %	—	19,3 %	18,5 %	—
Total étrangers mis en cause	177 239	189 474	+ 6,9 %	121 578	130 302	+ 7,2 %
<i>Parts des étrangers mis en cause</i>	19,5 %	19,8 %	—	19,7 %	19,7 %	—

Enfin, les résultats présentent de grandes variations locales, comme le confirment les tableaux ci-après. Le premier se rapporte à la situation de la délinquance dans les circonscriptions de sécurité publique, étant rappelé que 71,3 % des infractions sont relevées dans les zones de compétences de la police nationale.

Le second fournit, par département, les données analogues concernant la gendarmerie, qui constate 28,7 % des infractions.

**DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE POLICE  
ET À LA SITUATION DE LA DÉLINQUANCE  
DANS LES CIRCONSCRIPTIONS DE SÉCURITÉ PUBLIQUE EN 2003**

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
01	BOURG-EN-BRESSE	43 008	98	1/439	105,59	24,33 %
01	OYONNAX	24 636	48	1/513	58,17	30,21 %
02	CHÂTEAU-THIERRY	15 729	48	1/328	120,41	19,95 %
02	LAON	30 838	80	1/385	103,05	25,61 %
02	SAINT-QUENTIN	70 007	127	1/551	67,95	30,80 %
02	SOISSONS	39 766	70	1/568	75,77	19,78 %
02	TERGNIER-LA-FÈRE	24 337	42	1/579	64,59	30,03 %
03	MONTLUÇON	70 135	132	1/531	49,72	38,60 %
03	MOULINS	22 667	68	1/333	85,28	44,28 %
03	VICHY	49 734	89	1/559	60,04	24,92 %
04	DIGNE	17 680	59	1/300	70,70	37,52 %
04	MANOSQUE	20 309	54	1/376	92,08	28,13 %
05	BRIANÇON	11 287	41	1/275	95,69	46,11 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
05	GAP	38 612	74	1/522	52,68	34,12 %
06	ANTIBES	99 314	174	1/571	119,82	18,08 %
06	CAGNES-SUR-MER	88 643	127	1/698	104,07	20,96 %
06	CANNES	110 706	217	1/510	133,95	19,39 %
06	GRASSE	44 790	105	1/427	82,03	26,97 %
06	MENTON	54 108	96	1/564	81,61	24,07 %
06	NICE	345 892	919	1/376	123,41	19,35 %
06	VILLEFRANCHE/MER	6 877	48	1/143	133,05	17,16 %
07	ANNONAY	18 233	40	1/456	48,59	34,42 %
07	AUBENAS	18 981	43	1/441	61,11	29,22 %
07	PRIVAS	14 325	57	1/251	46,00	39,00 %
07	LE TEIL	8 295	32	1/259	42,80	37,18 %
07	TOURNON	14 158	38	1/373	60,11	47,94 %
08	CHARLEVILLE-MÉZIÈRES	67 868	126	1/539	73,78	38,37 %
08	SEDAN	25 815	51	1/506	64,34	44,31 %
09	FOIX	9 708	55	1/177	67,99	52,27 %
09	PAMIER	15 013	43	1/349	69,54	42,24 %
10	ROMILLY-SUR-SEINE	fermée 05/2003	0		19,26	39,79 %
10	TROYES	125 051	238	1/525	89,00	29,55 %
11	CARCASSONNE	46 216	123	1/376	112,34	21,94 %
11	CASTELNAUDARY	11 613	41	1/283	65,87	43,66 %
11	LIMOUX	10 169	36	1/282	63,43	31,47 %
11	NARBONNE	48 020	119	1/404	85,42	27,06 %
12	DECAZEVILLE	18 393	49	1/375	37,92	45,67 %
12	MILLAU	23 824	52	1/458	65,66	37,80 %
12	RODEZ	42 001	100	1/420	52,26	36,79 %
12	VILLEFRANCHE-DE-ROUERGUE	fermée 09/2003	0		35,94	33,40 %
13	AIX-EN-PROVENCE	137 067	286	1/479	115,37	24,59 %
13	ARLES	51 614	100	1/516	70,87	29,06 %
13	AUBAGNE	49 118	81	1/606	108,07	22,68 %
13	CHATEAURENARD	fermée 09/2003	0		62,83	32,61 %
13	LA CIOTAT	31 923	75	1/426	97,70	19,85 %
13	ISTRES	68 844	109	1/632	66,70	16,64 %
13	MARIGNANE	50 355	84	1/599	80,53	20,72 %
13	MARSEILLE	836 657	2852	1/293	119,90	18,65 %
13	MARTIGUES	87 409	157	1/557	82,42	20,74 %
13	PORT-SAINT-LOUIS-DU-RHÔNE	8 207	36	1/228	59,10	44,54 %
13	SALON-DE-PROVENCE	38 137	94	1/406	84,14	21,19 %
13	TARASCON	12 991	44	1/295	96,53	27,75 %
13	VITROLLES	56 334	124	1/454	113,59	22,44 %
14	CAEN	183 913	404	1/455	97,46	29,74 %
14	TROUVILLE/DEAUVILLE	17 285	60	1/288	156,38	37,37 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
14	DIVES-SUR-MER	11 442	43	1/266	113,00	46,25 %
14	HONFLEUR	12 994	39	1/333	89,12	43,01 %
14	LISIEUX	27 813	57	1/488	91,00	29,00 %
14	VIRE	17 914	38	1/471	36,23	44,22 %
15	AURILLAC	38 517	79	1/488	50,83	32,48 %
16	ANGOULÊME	95 532	199	1/480	66,24	26,43 %
16	COGNAC	23 967	55	1/436	56,79	28,58 %
17	LA ROCHELLE	105 437	244	1/432	133,84	22,33 %
17	ROCHEFORT	34 408	73	1/471	86,35	28,98 %
17	ROYAN	30 085	68	1/442	97,39	25,53 %
17	SAINT-JEAN-D'ANGELY	fermée 09/2003	0		70,01	36,97 %
17	SAINTES	27 723	69	1/402	92,92	32,61 %
18	BOURGES	97 579	154	1/634	82,25	24,26 %
18	SAINT-AMAND-MONTROND	fermée 09/2003	0		34,40	21,21 %
18	VIERZON	30 743	62	1/496	65,41	42,22 %
19	BRIVE-LA-GAILLARDE	51 586	98	1/526	72,71	27,46 %
19	TULLE	16 906	56	1/302	43,71	61,16 %
19	USSEL	11 316	37	1/306	30,05	48,82 %
21	BEAUNE	22 916	43	1/533	69,86	34,92 %
21	DIJON	200 951	406	1/495	78,15	27,36 %
22	DINAN	11 833	43	1/275	90,26	40,07 %
22	GUINGAMP	8 830	44	1/201	109,85	29,79 %
22	LANNION	19 351	52	1/372	62,22	38,62 %
22	SAINT-BRIEUC	48 895	120	1/407	81,81	27,58 %
23	GUÉRET	15 286	46	1/332	53,45	37,82 %
24	BERGERAC	31 607	77	1/410	86,08	23,27 %
24	PERIGUEUX	63 078	142	1/444	66,81	22,62 %
24	SARLAT-LA-CANEDA	fermée 07/2003	0		33,10	37,10 %
25	BESANÇON	122 308	256	1/478	83,07	26,99 %
25	MONTBÉLIARD	74 809	173	1/432	82,65	42,73 %
25	PONTARLIER	19 321	40	1/483	55,48	40,02 %
26	MONTELIMAR	33 858	67	1/505	94,16	28,95 %
26	PIERRELATTE	12 166	39	1/312	38,54	41,62 %
26	ROMANS	43 745	78	1/561	79,14	35,90 %
26	VALENCE	96 358	197	1/489	111,29	25,70 %
27	BERNAY	fermée 09/2003	0		56,38	44,34 %
27	ÉVREUX	57 788	151	1/383	106,32	27,69 %
27	LOUVIERS	38 385	89	1/431	104,28	24,49 %
27	VERNON	32 504	61	1/533	78,19	27,83 %
28	CHARTRES	87 859	153	1/574	81,80	19,91 %
28	DREUX	46 317	124	1/374	98,24	24,65 %
29	BREST	171 358	316	1/542	78,10	27,71 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
29	CONCARNEAU	20 021	37	1/541	75,67	37,49 %
29	DOUARNENEZ	16 330	36	1/454	48,38	29,49 %
29	MORLAIX	16 978	48	1/354	85,76	35,71 %
29	QUIMPER	67 127	127	1/529	78,18	25,84 %
2A	AJACCIO	54 697	206	1/266	58,28	24,65 %
2B	BASTIA	46 070	225	1/205	64,51	41,69 %
30	ALES-LA-GRAND'COMBE	46 691	100	1/467	90,53	22,52 %
30	BAGNOLS-SUR-CÈZE	18 561	47	1/395	56,52	46,71 %
30	BEUCAIRE	13 940	44	1/317	96,92	30,20 %
30	NIMES	137 740	356	1/387	120,74	24,05 %
30	VILLENEUVE-LÈS-AVIGNON	19 832	43	1/461	71,25	19,82 %
31	SAINT-GAUDENS	13 299	47	1/283	52,49	40,40 %
31	TOULOUSE	427 411	1156	1/370	119,13	16,70 %
32	AUCH	23 501	65	1/362	54,64	33,80 %
33	ARCACHON	35 673	77	1/463	69,44	23,13 %
33	BORDEAUX	550 878	1387	1/397	98,98	18,13 %
33	LIBOURNE	22 457	58	1/387	87,81	29,06 %
34	AGDE	20 303	75	1/271	181,25	24,84 %
34	BÉZIERS	79 463	195	1/408	105,90	20,70 %
34	MONTPELLIER	250 701	641	1/391	126,91	17,62 %
34	PEZENAS	fermée 09/2003	0		65,57	34,90 %
34	SÈTE	59 513	146	1/408	85,16	25,69 %
35	FOUGÈRES	22 819	42	1/543	57,15	39,42 %
35	RENNES	212 494	420	1/506	93,07	25,19 %
35	SAINT-MALO	65 904	117	1/563	91,04	24,37 %
36	CHATEAURoux	69 715	163	1/428	65,76	29,98 %
36	ISSOUDUN	fermée 09/2003	0		36,21	26,51 %
37	TOURS	229 858	432	1/532	89,47	25,53 %
38	BOURGOIN-JALLIEU	23 517	54	1/436	110,90	24,58 %
38	GRENOBLE	260 790	573	1/455	110,07	20,67 %
38	VIENNE	35 879	75	1/478	100,48	32,15 %
38	VOIRON	20 442	43	1/475	101,95	19,19 %
39	DÔLE	26 015	58	1/449	82,22	33,99 %
39	LONS-LE-SAUNIER	23 515	67	1/351	65,53	29,92 %
39	SAINT-CLAUDE	12 798	38	1/337	50,55	48,84 %
40	DAX	31 270	79	1/396	99,17	24,60 %
40	MONT-DE-MARSAN	39 752	78	1/510	68,68	30,77 %
41	BLOIS	59 414	106	1/561	75,77	22,30 %
41	ROMORANTIN LANTHENAY	19 077	37	1/516	39,21	28,88 %
41	VENDÔME	24 649	44	1/560	48,38	35,05 %
42	LE CHAMBON- FEUGEROLLES	22 709	57	1/398	65,44	31,70 %
42	FIRMINY	31 958	60	1/533	58,64	32,34 %
42	MONTBRISON	17 758	42	1/423	62,56	25,65 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
42	RIVE-DE-GIER	32 629	55	1/593	47,47	25,11 %
42	ROANNE	68 203	124	1/550	59,97	31,03 %
42	SAINT-CHAMOND	42 613	75	1/568	55,05	26,85 %
42	SAINT-ÉTIENNE	226 959	539	1/421	72,26	21,63 %
43	LE PUY	38 812	76	1/511	73,20	28,61 %
44	LA BAULE	31 769	58	1/548	100,44	22,03 %
44	NANTES	383 223	810	1/473	105,21	17,61 %
44	SAINT-NAZAIRE	68 616	147	1/467	76,21	24,80 %
45	MONTARGIS	49 247	89	1/553	68,17	30,15 %
45	ORLÉANS	252 712	439	1/576	100,42	21,30 %
46	CAHORS	25 891	73	1/355	65,43	25,56 %
46	FIGEAC	10 482	41	1/256	81,38	37,40 %
47	AGEN	41 209	92	1/448	90,83	27,49 %
47	MARMANDE	18 103	48	1/377	78,22	28,53 %
47	VILLENEUVE-SUR-LOT	24 134	51	1/473	67,50	31,92 %
48	MENDE	13 103	51	1/257	52,43	38,86 %
49	ANGERS	203 019	337	1/602	81,76	23,01 %
49	CHOLET	56 320	88	1/640	56,04	42,33 %
49	SAUMUR	31 700	54	1/587	68,42	23,24 %
50	AVRANCHES	9 226	36	1/256	76,52	44,62 %
50	CHERBOURG	91 717	153	1/599	55,17	28,20 %
50	COUTANCES	11 809	40	1/295	70,79	44,86 %
50	GRANVILLE	16 926	43	1/394	86,67	34,70 %
50	SAINT LÔ	27 489	69	1/398	57,73	66,54 %
51	CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE	67 047	114	1/588	67,16	32,38 %
51	ÉPERNAY	37 902	58	1/653	57,41	31,62 %
51	REIMS	217 578	361	1/603	85,30	27,28 %
52	CHAUMONT	29 605	60	1/493	62,86	31,76 %
52	SAINT-DIZIER	37 490	76	1/493	84,85	25,02 %
53	LAVAL	71 482	119	1/601	71,85	22,14 %
53	MAYENNE	fermée 09/2003	0		29,53	28,01 %
54	BRIEY	8 383	39	1/215	69,90	31,40 %
54	CONFLANS-EN-JARNISY	19 385	39	1/497	39,52	37,21 %
54	DOMBASLE-SUR-MEURTHE	20 993	39	1/538	44,63	29,24 %
54	JŒUF	17 285	36	1/480	51,55	36,14 %
54	LONGWY	40 950	76	1/539	54,95	25,87 %
54	LUNEVILLE	24 011	46	1/522	69,13	25,84 %
54	NANCY	230 426	465	1/496	86,73	19,57 %
54	NEUVES-MAISONS	22 008	38	1/579	62,43	12,88 %
54	PONT-À-MOUSSON	22 466	47	1/478	63,21	39,44 %
54	TOUL	23 449	54	1/434	78,72	45,18 %
54	VILLERUPT	19 019	38	1/501	54,00	38,27 %
55	BAR-LE-DUC	23 097	69	1/335	60,89	39,33 %
55	COMMERCY	fermée 09/2003	0		33,18	30,49 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
55	VERDUN	29 367	63	1/466	68,04	35,00 %
56	LORIENT	126 751	219	1/579	76,25	29,83 %
56	PONTIVY	15 044	37	1/407	82,23	50,04 %
56	VANNES	54 773	131	1/418	68,98	28,90 %
57	FORBACH	43 390	88	1/493	51,35	38,73 %
57	FREYMING-MERLEBACH	52 857	96	1/551	48,96	37,67 %
57	HAGONDANGE	28 931	55	1/526	51,09	30,51 %
57	METZ	182 051	365	1/499	104,25	24,82 %
57	MOYEUVE-GRANDE	15 872	40	1/397	44,73	47,46 %
57	SARREBOURG	18 162	38	1/478	64,81	37,13 %
57	SARREGUEMINES	23 774	53	1/449	67,22	41,86 %
57	THONVILLE	102 825	177	1/581	62,65	33,44 %
58	COSNE-COURS-SUR-LOIRE	11 834	38	1/311	63,21	38,50 %
58	NEVERS	43 082	93	1/463	86,88	32,67 %
59	ANICHE	23 963	44	1/545	27,29	35,93 %
59	ARMENTIÈRES	49 521	82	1/604	69,75	36,83 %
59	AULNOYE-AYMERIES	20 139	40	1/503	59,98	22,85 %
59	BAILLEUL	14 415	37	1/390	52,79	35,22 %
59	CAMBRAI	51 475	107	1/481	86,43	34,88 %
59	CAUDRY	fermée 09/2003	0		43,54	42,86 %
59	CONDÉ-SUR-L'ESCAUT	31 129	59	1/528	51,82	42,34 %
59	DENAIN-ESCAUDAIN	78 003	124	1/629	57,48	40,54 %
59	DOUAI	138 610	281	1/493	53,92	29,58 %
59	DUNKERQUE	168 928	313	1/540	62,53	31,86 %
59	FOURMIES	19 486	36	1/541	72,15	44,95 %
59	GRAVELINES	25 452	49	1/519	49,07	34,83 %
59	HAZEBROUCK	22 114	41	1/539	44,09	30,26 %
59	JEUMONT	19 681	40	1/492	44,76	25,99 %
59	LILLE	566 603	1531	1/370	117,89	22,53 %
59	MAUBEUGE	80 092	154	1/520	76,99	24,33 %
59	ROUBAIX	228 852	461	1/496	84,71	26,54 %
59	SAINT-AMAND-LES-EAUX	20 542	42	1/489	65,28	37,96 %
59	SOMAIN-PECQUENCOURT	43 766	67	1/653	32,79	32,06 %
59	TOURCOING	188 308	375	1/502	66,56	24,62 %
59	VALENCIENNES	174 966	341	1/513	74,19	32,67 %
60	BEAUVAIS	57 355	148	1/388	104,49	30,74 %
60	COMPIÈGNE	52 974	92	1/576	96,44	22,12 %
60	CREIL	69 806	127	1/550	97,33	23,96 %
61	ALENÇON	38 384	73	1/526	67,40	30,38 %
61	ARGENTAN	17 448	46	1/379	73,36	36,02 %
61	FLERS-DE-L'ORNE	24 012	45	1/534	45,10	52,26 %
62	ARRAS	74 370	320	1/232	80,87	28,08 %
62	AUCHEL	19 215	44	1/437	51,21	44,61 %
62	AVION	51 297	81	1/633	67,33	26,55 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
62	BARLIN	11 520	41	1/281	43,49	37,92 %
62	BERCK-SUR-MER	18 833	50	1/377	89,05	31,25 %
62	BETHUNE	100 916	188	1/537	62,10	22,37 %
62	BOULOGNE-SUR-MER	91 223	190	1/480	74,66	20,28 %
62	BRUAY-LA-BUISSIÈRE	31 605	58	1/545	57,14	36,21 %
62	CALAIS	90 763	215	1/422	87,04	22,75 %
62	CALONNE-RICOUART	7 637	41	1/186	60,10	60,13 %
62	DIVION	16 183	37	1/437	37,76	47,30 %
62	LENS	313 536	543	1/577	71,34	28,86 %
62	LILLERS	9 892	37	1/267	56,71	53,48 %
62	MARLES-LES-MINES	17 283	39	1/443	37,84	29,36 %
62	NŒUX-LES-MINES	18 204	44	1/414	66,69	41,85 %
62	SAINT-OMER	52 124	93	1/560	59,44	41,99 %
62	LE TOUQUET-PARIS-PLAGE	5 640	42	1/134	189,72	19,81 %
63	CLERMONT-FERRAND	195 838	422	1/464	65,78	27,66 %
63	COURNON	35 656	60	1/594	9,37	29,64 %
63	ISSOIRE	fermée 09/2003	0		22,67	44,78 %
63	RIOM	28 602	63	1/454	47,69	39,15 %
63	THIERS	13 950	38	1/367	56,99	41,51 %
64	BAYONNE	85 646	214	1/400	87,98	24,44 %
64	BIARRITZ	35 489	81	1/438	95,06	32,34 %
64	MOURENX	fermée 09/2003	0		31,80	31,56 %
64	OLORON-SAINTE-MARIE	fermée 09/2003	0		36,29	30,15 %
64	PAU	137 098	328	1/418	70,72	23,37 %
64	SAINT-JEAN-DE-LUZ	42 362	88	1/481	60,85	37,17 %
65	LOURDES	15 679	71	1/221	89,10	34,43 %
65	TARBES	76 516	154	1/497	67,60	27,07 %
66	PERPIGNAN	107 241	295	1/364	112,19	24,99 %
67	HAGUENAU	33 943	55	1/617	84,44	23,24 %
67	SELESTAT	17 514	41	1/427	98,84	37,38 %
67	STRASBOURG	367 900	895	1/411	108,86	23,38 %
68	COLMAR	67 163	122	1/551	82,58	28,69 %
68	GUEBWILLER	11 883	36	1/330	57,48	39,97 %
68	MULHOUSE	138 064	323	1/427	117,54	27,82 %
68	SAINT-LOUIS	26 481	47	1/563	71,98	40,45 %
68	WITTENHEIM-KINGERSHEIM	27 257	50	1/545	49,90	46,91 %
69	GIVORS	26 514	54	1/491	93,35	30,18 %
69	LYON	929 469	2685	1/346	108,35	23,67 %
69	TARARE	10 638	32	1/332	52,92	38,37 %
69	VILLEFRANCHE-SUR-SAÔNE	31 213	66	1/473	87,94	30,31 %
70	HÉRICOURT	10 433	36	1/290	63,74	40,30 %
70	LURE	9 143	34	1/269	67,70	40,55 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
70	VESOUL	18 882	50	1/378	80,87	44,07 %
71	AUTUN	18 569	41	1/453	43,84	34,52 %
71	CHALON-SUR-SAÔNE	52 260	128	1/408	88,56	41,62 %
71	LE CREUSOT	26 758	48	1/557	55,16	39,23 %
71	MÂCON	43 170	96	1/450	74,20	32,09 %
71	MONTCEAU-LES-MINES	42 771	71	1/602	39,40	32,40 %
71	PARAY-LE-MONIAL	9 820	35	1/281	51,73	69,29 %
72	LA FLÈCHE	16 900	39	1/433	55,27	32,98 %
72	LE MANS	150 605	266	1/566	83,81	26,66 %
73	AIX-LES-BAINS	26 110	60	1/435	89,24	34,21 %
73	ALBERTVILLE	18 190	45	1/404	84,94	38,83 %
73	CHAMBÉRY	80 998	175	1/463	74,56	29,23 %
74	ANNECY	69 640	124	1/562	89,80	18,58 %
74	ANNEMASSE	57 619	101	1/570	121,68	18,64 %
74	LEMAN	47 653	88	1/542	89,82	17,57 %
75	DCSP		250			
76	BOLBEC-LILLEBONNE	36 556	52	1/703	44,64	37,07 %
76	DIEPPE	47 563	91	1/523	59,04	35,72 %
76	FECAMP	24 643	46	1/536	52,02	28,55 %
76	LE HAVRE	246 786	512	1/482	94,54	26,12 %
76	LE TRÉPORT	fermée 09/2003	0		37,45	23,07 %
76	ROUEN	435 439	988	1/441	79,52	22,72 %
77	CHELLES	69 015	101	1/683	70,77	25,31 %
77	CHESSY	16 159	124	1/130	386,04	38,67 %
77	COULOMMIERS	28 975	67	1/432	73,93	32,68 %
77	DAMMARIE-LES-LYS	43 399	90	1/482	88,62	31,54 %
77	FONTAINEBLEAU	46 766	89	1/525	79,52	23,88 %
77	LAGNY	59 580	103	1/578	79,44	22,44 %
77	MEAUX	73 638	166	1/444	89,87	23,80 %
77	MELUN	127 321	289	1/441	93,90	25,80 %
77	DDSP 77		299			
77	MITRY-MORY	37 613	67	1/561	84,28	18,99 %
77	MOISSY-CRAMAYEL	62 929	114	1/552	95,77	26,55 %
77	MONTEREAU	30 394	86	1/353	82,15	24,35 %
77	MORET-SUR-LOING	33 096	56	1/591	54,57	30,62 %
77	NEMOURS	33 017	66	1/500	68,03	32,06 %
77	NOISIEL	88 737	136	1/652	83,21	17,58 %
77	PONTAULT-COMBAULT	90 824	138	1/658	81,25	27,62 %
77	PROVINS	20 589	69	1/298	78,78	33,11 %
77	VILLEPARISIS	31 884	57	1/559	73,14	32,16 %
78	LA CELLE-SAINT-CLOUD	30 294	58	1/522	72,52	19,94 %
78	CONFLANS-SAINTE-HONORINE	75 250	135	1/557	80,41	28,81 %
78	ÉLANCOURT	95 211	130	1/732	83,46	24,30 %
78	GUYANCOURT	73 412	103	1/713	84,11	24,91 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
78	HOUILLES	42 293	58	1/729	71,48	19,12 %
78	LE VESINET	68 949	86	1/802	59,96	19,86 %
78	LES MUREAUX	62 697	115	1/545	110,24	25,17 %
78	MAISONS-LAFITTE	28 508	49	1/582	69,56	28,79 %
78	MANTES-LA-JOLIE	113 101	200	1/566	95,84	21,48 %
78	MARLY-LE-ROI	47 186	59	1/800	59,00	16,99 %
78	POISSY	91 447	141	1/649	83,88	21,03 %
78	RAMBOUILLET	40 101	69	1/581	67,78	24,69 %
78	SAINT-CYR-L'ÉCOLE	57 417	71	1/809	51,10	26,35 %
78	SAINT-GERMAIN-EN-LAYE	70 212	118	1/595	69,06	25,08 %
78	SARTROUVILLE	50 560	86	1/588	86,93	33,24 %
78	TRAPPES	28 956	92	1/315	108,44	29,94 %
78	VÉLIZY-VILLACOUBLAY	44 483	70	1/635	92,28	30,55 %
78	VERSAILLES	128 016	224	1/572	67,71	25,43 %
78	DDSP 78		456			
79	NIORT	64 329	115	1/559	73,01	27,16 %
79	THOUARS	14 372	37	1/388	46,55	65,17 %
80	ABBEVILLE	25 439	63	1/404	77,64	38,99 %
80	ALBERT	fermée 09/2003	0		36,54	27,70 %
80	AMIENS	169 851	373	1/455	103,91	24,80 %
81	ALBI	61 851	121	1/511	60,18	28,94 %
81	CARMAUX	15 889	47	1/338	46,51	43,57 %
81	CASTRES	45 413	89	1/510	68,48	41,99 %
81	GRAULHET	12 982	36	1/361	52,77	65,11 %
81	MAZAMET	18 335	41	1/447	57,43	40,17 %
82	CASTELSARRASIN	12 221	42	1/291	54,17	23,41 %
82	MONTAUBAN	54 421	111	1/490	91,20	25,17 %
83	DRAGUIGNAN	39 675	75	1/529	73,76	19,31 %
83	FRÉJUS/ST RAPHAËL	79 093	139	1/569	106,55	17,62 %
83	HYÈRES	53 258	94	1/567	77,00	23,46 %
83	LA SEYNE-SUR-MER	67 642	114	1/593	67,78	25,95 %
83	SAINT-TROPEZ	fermée 09/2003	0		175,75	10,37 %
83	SANARY	58 384	86	1/679	91,89	24,44 %
83	TOULON	249 611	619	1/403	86,52	26,64 %
84	AVIGNON	88 312	272	1/325	147,04	25,95 %
84	CARPENTRAS	36 947	71	1/520	90,07	30,71 %
84	CAVAILLON	25 058	50	1/501	128,34	26,96 %
84	ORANGE	28 889	63	1/459	93,74	27,29 %
84	PERTUIS	18 078	42	1/430	73,74	26,86 %
85	FONTENAY-LE-COMTE	fermée 09/2003	0		33,53	42,75 %
85	LA ROCHE-SUR-YON	52 947	97	1/546	74,81	33,55 %
85	LES SABLES D'OLONNE	39 907	70	1/570	81,92	27,99 %
86	CHATELLERAULT	35 795	84	1/426	62,94	35,73 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
86	POITIERS	117 705	217	1/542	88,37	25,51 %
87	LIMOGES	177 780	301	1/591	55,50	35,13 %
88	ÉPINAL	49 960	106	1/471	72,44	30,73 %
88	REMIREMONT	21 184	44	1/481	50,18	46,38 %
88	SAINT DIE	30 041	52	1/578	66,11	30,21 %
89	AUXERRE	40 292	94	1/429	111,91	18,90 %
89	JOIGNY	23 134	40	1/578	102,53	15,98 %
89	SENS	27 952	53	1/527	107,94	21,38 %
90	BELFORT	75 317	149	1/505	73,30	32,91 %
91	ARPAJON	64 301	105	1/612	69,30	24,53 %
91	ATHIS-MONS	37 226	70	1/532	67,40	25,83 %
91	BRUNOY	80 328	122	1/658	56,19	22,33 %
91	CORBEIL-ESSONNES	39 951	97	1/412	112,74	14,85 %
91	ETAMPES	34 688	83	1/418	85,04	22,14 %
91	EVRY	88 662	241	1/368	113,42	21,73 %
91	DDSP 91		289			
91	JUVISY-SUR-ORGE	86 620	176	1/492	74,88	20,04 %
91	LONGJUMEAU	38 026	77	1/494	68,14	24,51 %
91	MASSY	43 486	92	1/473	91,32	26,59 %
91	MONTGERON	84 464	152	1/556	56,72	18,39 %
91	PALaiseAU	112 482	185	1/608	65,38	19,31 %
91	SAINTE-GENEVIÈVE-DES-BOIS	73 022	110	1/664	80,43	19,72 %
91	SAVIGNY-SUR-ORGE	47 310	78	1/607	55,80	26,40 %
92	ANTONY	78 917	152	1/519	64,03	24,64 %
92	ASNIERES	100 362	202	1/497	82,28	19,02 %
92	BAGNEUX	37 433	84	1/446	70,18	22,57 %
92	BOULOGNE-BILLANCOURT	107 042	173	1/619	75,71	19,32 %
92	CLAMART	70 890	112	1/633	65,31	24,58 %
92	CLICHY	50 420	105	1/480	104,80	20,23 %
92	COLOMBES	77 184	128	1/603	86,05	28,61 %
92	COURBEVOIE	82 286	166	1/496	77,45	16,92 %
92	GENNEVILLIERS	42 733	119	1/359	117,24	35,63 %
92	ISSY-LES-MOULINEAUX	53 152	112	1/475	77,98	21,47 %
92	LEVALLOIS-PERRET	54 994	89	1/618	81,57	21,89 %
92	MEUDON	44 372	101	1/439	77,55	24,00 %
92	MONTRouGE	66 793	105	1/636	58,05	18,67 %
92	NANTERRE	86 219	168	1/513	84,49	24,82 %
92	DDSP 92		712			
92	NEUILLY-SUR-SEINE	60 364	144	1/419	65,68	21,72 %
92	PUTEAUX	29 950	102	1/294	87,48	25,69 %
92	RUEIL-MALMAISON	74 671	112	1/667	54,26	20,66 %
92	SAINT-CLOUD	56 656	113	1/501	59,25	24,28 %
92	SCEAUX	74 618	131	1/570	60,63	22,28 %
92	SÈVRES	52 463	96	1/546	63,15	22,19 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
92	SURESNES	40 594	93	1/436	72,01	18,88 %
92	VANVES	55 356	101	1/548	61,51	19,47 %
92	LA DEFENSE	23 000	135	1/170	225,57	30,49 %
92	VILENEUVE-LA-GARENNE	22 438	83	1/270	86,55	31,87 %
93	AUBERVILLIERS	63 524	148	1/429	122,11	19,78 %
93	AULNAY-SOUS-BOIS	127 530	238	1/536	92,17	21,47 %
93	LE BLANC-MESNIL	47 079	123	1/383	78,89	25,96 %
93	BOBIGNY	44 318	135	1/328	112,62	26,95 %
93	DDSP 93		871			
93	BONDY	65 643	119	1/552	93,38	24,76 %
93	LA COURNEUVE	56 507	139	1/407	106,77	18,13 %
93	DRANCY	62 624	108	1/580	77,91	29,86 %
93	ÉPINAY-SUR-SEINE	58 012	145	1/400	119,46	19,99 %
93	GAGNY	61 075	142	1/430	59,26	28,65 %
93	LES LILAS	93 864	185	1/507	89,19	22,56 %
93	LIVRY-GARGAN	47 865	102	1/469	78,41	27,76 %
93	MONTREUIL-SOUS-BOIS	91 146	196	1/465	96,56	24,05 %
93	NEUILLY-SUR-MARNE	51 175	111	1/461	75,02	27,43 %
93	NOISY-LE-GRAND	64 415	124	1/519	91,25	30,04 %
93	NOISY-LE-SEC	37 460	99	1/378	80,33	22,20 %
93	PANTIN	50 070	121	1/414	96,72	22,30 %
93	LE RAINCY	41 558	118	1/352	93,27	36,07 %
93	ROSNY-SOUS-BOIS	66 729	126	1/530	102,08	29,79 %
93	SAINT-DENIS	93 701	228	1/411	146,03	18,88 %
93	SAINT-OUEN	40 015	139	1/288	150,74	25,20 %
93	STAINS	59 015	132	1/447	94,45	27,70 %
93	VILLEPINTE	67 920	130	1/522	91,27	24,49 %
94	ALFORTVILLE	36 392	90	1/404	64,30	25,51 %
94	BOISSY-SAINT-LEGER	81 155	134	1/606	70,22	21,55 %
94	CHAMPIGNY-SUR-MARNE	74 658	140	1/533	75,81	24,43 %
94	CHARENTON-LE PONT	39 527	97	1/407	94,26	18,12 %
94	CHENNEVIÈRES-SUR-MARNE	86 152	130	1/663	64,03	16,59 %
94	CHOISY-LE-ROI	55 280	140	1/395	74,08	24,79 %
94	CRÉTEIL	98 982	238	1/416	106,21	25,32 %
94	DDSP 94		797			
94	FONTENAY-SOUS-BOIS	51 264	119	1/431	97,71	32,08 %
94	GENTILLY	131 231	249	1/527	94,82	16,70 %
94	L'HAY-LES-ROSES	107 367	194	1/553	63,96	20,69 %
94	IVRY-SUR-SEINE	51 425	112	1/459	89,92	23,94 %
94	MAISONS-ALFORT	51 749	106	1/488	74,61	25,25 %
94	NOGENT-SUR-MARNE	91 057	147	1/619	68,34	20,44 %
94	SAINT-MAUR-DES-FOSSÉS	73 613	120	1/613	41,92	23,66 %
94	VILLENEUVE-SAINT-GEORGES	63 696	132	1/483	80,55	32,20 %
94	VINCENNES	63 916	118	1/542	95,33	16,56 %

N° dept.	Circonscriptions (1)	Population (2)	Nombre de policiers (3)	Nombre d'habitants pour 1 policier	Taux de criminalité (4)	Taux d'élucidation en %
94	VITRY SUR SEINE	79 322	155	1/512	74,14	23,94 %
95	ARGENTEUIL	141 125	261	1/541	76,05	22,06 %
95	BEZONS	26 480	60	1/441	82,97	30,13 %
95	CERGY-PONTOISE	141 074	342	1/412	117,72	24,87 %
95	DDSP 95		272			
95	DEUIL-LA-BARRE	40 995	77	1/532	78,79	22,29 %
95	ENGHIEN-LES-BAINS	29 801	74	1/403	119,90	28,60 %
95	ERMONT	100 832	169	1/597	68,14	25,32 %
95	GARGES-LES-GONESSE	40 213	97	1/415	84,08	42,77 %
95	GONESSE	65 694	127	1/517	87,54	20,47 %
95	HERBLAY	45 378	71	1/639	89,10	26,17 %
95	MONTMORENCY	42 327	65	1/651	71,40	17,14 %
95	PERSAN-BEAUMONT	35 579	96	1/371	88,56	27,23 %
95	SARCELLES	97 223	213	1/456	102,67	21,43 %
95	TAVERNY	58 007	96	1/604	75,77	25,94 %
971	BASSE-TERRE	12 433	84	1/148	58,77	31,03 %
971	CAPESTERRE-BELLE EAU	7 500	35	1/214	29,32	35,18 %
971	POINTE-À-PITRE	109 805	398	1/276	90,89	20,50 %
972	FORT-DE-FRANCE	68 485	412	1/166	58,11	26,75 %
972	LE LAMENTIN	9 200	70	1/131	27,87	52,79 %
973	CAYENNE	50 675	237	1/214	109,11	29,90 %
974	PORT-DES GALETS-OUEST	31 157	74	1/421	14,06	32,83 %
974	SAINT-BENOÎT EST	30 000	65	1/462	26,49	21,61 %
974	SAINT-DENIS NORD	121 000	394	1/307	51,74	29,33 %
974	SAINT-PIERRE SUD	49 090	95	1/517	18,48	26,43 %
981	NOUMEA	77 453	311	1/249	96,76	40,85 %
982	PAPEETE	25 932	137	1/189	109,44	28,93 %
983	MAMOUDZOU	42 000	31	1/1355	94,24	60,54 %

(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<sup>er</sup> janvier 2004, hors adjoints de sécurité.

(4) Nombre de faits pour 1 000 habitants.

**DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE GENDARMERIE  
ET À LA SITUATION DE LA DÉLINQUANCE  
DANS LES DEPARTEMENTS EN 2003**

n° dépt	Département	Population <sup>(1)</sup>	Effectif	Nb. habitants pour 1 gendarme	Taux de criminalité	Taux d'élucidation
01	Ain	450 442	455	990	44,03	17,80
02	Aisne	361 597	394	918	35,23	37,78
03	Allier	207 779	271	767	24,34	56,67
04	Alpes de Haute-Provence	103 894	235	442	44 ,03	35,07
05	Hautes-Alpes	74 420	172	433	50,34	35,26
06	Alpes-Maritimes	268 890	464	580	69,08	26,70
07	Ardèche	204 989	284	722	34,23	30,22
08	Ardennes	200 032	310	645	34,70	52,05
09	Ariège	114 679	209	549	33,92	56,04
10	Aube	163 423	245	667	36,15	35,79
11	Aude	199 048	306	650	50,21	29,03
12	Aveyron	192 355	314	613	23,48	47,86
13	Bouches-du-Rhône	449 084	679	661	63,97	26,81
14	Calvados	384 270	447	860	29,44	56,44
15	Cantal	114 682	213	538	16,30	60,67
16	Charente	235 281	275	856	24,71	39,07
17	Charente-Maritime	378 087	412	918	43,55	31,78
18	Cher	189 767	258	736	28,82	37,62
19	Corrèze	157 129	233	674	26,41	63,24
20 A	Corse-du-Sud	65 713	200	329	66,46	40,53
20 B	Haute-Corse	103 719	254	408	54,03	46,61
21	Côte d'Or	288 637	358	806	32,28	41,18
22	Côte d'Armor	459 003	434	1 058	33,17	38,09
23	Creuse	110 347	191	578	21,16	69,42
24	Dordogne	296 889	391	759	26,51	47,45
25	Doubs	285 578	353	809	29,93	52,48
26	Drôme	261 241	369	708	47,34	31,66
27	Eure	421 558	455	927	43,27	30,94
28	Eure-et-Loire	277 760	311	893	34,84	37,55
29	Finistère	573 995	515	1 115	28,91	40,31
30	Gard	393 643	466	845	65,77	34,90
31	Haute-Garonne	614 927	696	884	44,89	29,05
32	Gers	150 497	218	690	32,15	55,65
33	Gironde	689 447	790	873	52,75	28,45
34	Hérault	510 357	580	880	68,66	24,42
35	Ille-et-Vilaine	576 300	485	1 188	34,24	35,41
36	Indre	159 733	209	764	28,51	35,92
37	Indre-et-Loire	330 107	340	971	32,04	46,73

n° dépt	Département	Population <sup>(1)</sup>	Effectif	Nb. habitants pour 1 gendarme	Taux de criminalité	Taux d'élucidation
38	Isère	764 447	801	954	58,04	22,35
39	Jura	192 032	259	741	28,70	62,79
40	Landes	260 940	312	836	42,73	31,69
41	Loir-et-Cher	219 313	236	929	30,54	33,63
42	Loire	293 985	338	870	32,88	33,93
43	Haute-Loire	177 114	232	763	23,24	51,25
44	Loire-Atlantique	664 618	645	1 030	46,87	26,84
45	Loiret	336 456	374	900	38,41	42,51
46	Lot	126 256	205	616	26,64	42,46
47	Lot-et-Garonne	226 402	308	735	35,04	41,82
48	Lozère	61 705	159	388	24,07	43,91
49	Maine-et-Loire	452 367	379	1 194	27,88	37,86
50	Manche	333 043	369	903	25,38	44,48
51	Marne	251 901	351	718	43,23	37,77
52	Haute-Marne	132 290	215	615	36,85	52,27
53	Mayenne	220 667	239	923	24,46	41,67
54	Meurthe-et-Moselle	276 400	368	751	35,82	48,18
55	Meuse	135 827	229	593	31,20	60,03
56	Morbihan	457 334	392	1 167	30,44	42,16
57	Moselle	566 144	633	894	33,31	51,56
58	Nièvre	172 867	248	697	29,13	43,94
59	Nord	606 760	876	693	32,62	52,85
60	Oise	592 796	628	944	57,00	25,33
61	Orne	215 853	277	779	24,38	51,36
62	Pas-de-Calais	527 399	647	815	29,16	55,10
63	Puy-de-Dôme	359 041	471	762	31,38	40,26
64	Pyrénées-Atlantiques	315 859	454	696	23,86	47,13
65	Hautes-Pyrénées	135 604	230	590	27,53	45,49
66	Pyrénées-Orientales	287 688	371	775	71,03	28,03
67	Bas-Rhin	613 579	598	1 026	36,27	34,93
68	Haut-Rhin	444 112	478	929	35,28	30,42
69	Rhône	596 089	701	850	51,20	22,72
70	Haute-Saône	193 704	250	775	25,40	57,41
71	Saône-et-Loire	359 603	458	785	27,51	42,98
72	Sarthe	368 505	376	980	29,80	35,20
73	Savoie	251 679	321	784	68,87	28,75
74	Haute-Savoie	461 989	475	973	51,33	22,57
75	Paris <sup>(2)</sup>	0	103	NS	NS	38,07
76	Seine-Maritime	455 177	570	799	27,98	43,99
77	Seine-et-Marne	315 040	499	631	54,40	36,23

n° dépt	Département	Population <sup>(1)</sup>	Effectif	Nb. habitants pour 1 gendarme	Taux de criminalité	Taux d'élucidation
78	Yvelines	230 928	370	624	47,52	27,61
79	Deux-Sèvres	273 965	268	1 022	21,00	38,05
80	Somme	363 767	379	960	35,33	48,08
81	Tarn	195 661	278	704	27,75	38,75
82	Tarn-et-Garonne	142 827	189	756	38,75	34,27
83	Var	413 641	515	803	71,94	27,86
84	Vaucluse	307 711	385	799	59,83	25,70
85	Vendée	438 110	372	1 178	35,29	34,02
86	Vienne	251 542	287	876	28,06	61,06
87	Haute-Vienne	169 928	234	726	26,15	62,67
88	Vosges	285 143	329	867	31,35	41,58
89	Yonne	246 432	337	731	38,72	28,36
90	Territoire de Belfort	64 758	86	753	29,23	50,55
91	Essonne	313 690	446	703	55,62	28,72
92	Hauts-de-Seine <sup>(2)</sup>	0	93	NS	NS	45,63
93	Seine-Saint-Denis <sup>(2)</sup>	0	94	NS	NS	78,60
94	Val-de-Marne <sup>(2)</sup>	0	85	NS	NS	113,15
95	Val d'Oise	204 002	391	522	73,83	27,51
<b>TOTAL</b>		<b>28 343 989</b>	<b>35 004</b>	<b>810</b>	<b>40,23</b>	<b>35,39</b>

(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.

## **B. DÈS 2005, LA LOLF SERA UN OUTIL DE MANAGEMENT ET DE CONTRÔLE**

### **1. La victoire du bon sens : une mission interministérielle et deux programmes**

- Dans son rapport pour avis sur les crédits de 2004, le rapporteur avait fortement plaidé pour que les moyens budgétaires destinés à la mise en œuvre de la LOPSI soient retracés sur une mission interministérielle, regroupant deux programmes, relatifs respectivement à la police et à la gendarmerie nationale.

Cette présentation était la seule à même d'assurer le contrôle de l'application de la LOPSI de 2002, qui n'était rien moins que l'expression de la politique de la législature en matière de sécurité intérieure. Le risque était, en diluant les crédits de la gendarmerie dans le budget militaire, de perdre toute visibilité sur l'application de la LOPSI. L'enjeu était majeur à tel point que, à l'issue d'un débat budgétaire qui avait confirmé les hésitations du Gouvernement,

les deux présidents et les deux rapporteurs compétents de la commission des Finances et de la commission des Lois de l'Assemblée nationale ont cru devoir adresser au Premier ministre une lettre pour l'alerter. La concertation interministérielle, arbitrée au plus haut niveau, a été fructueuse, puisque la raison l'a emporté.

- La nouvelle architecture budgétaire est présentée à titre indicatif cette année conformément au I de l'article 66 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Mais elle s'appliquera à compter du budget pour 2006. Selon cette maquette, la mission « Sécurité » sera l'une des neuf missions interministérielles du budget général.

Elle se composera des deux programmes souhaités par le Parlement et qui correspondaient tant à une logique politique qu'à une logique de management. C'est tout naturellement que le directeur général de la police nationale, M. Michel Gaudin, et le directeur général de la gendarmerie nationale, M. Pierre Mutz, ont été désignés responsables de ce programme. Cette architecture reflète bien la nature des choses voulue par la LOPSI : la gendarmerie, partie intégrante du ministère de la Défense, est placée pour emploi auprès du ministère de l'Intérieur pour l'exécution de ses missions de sécurité intérieure.

La mission Sécurité fait l'objet, en annexe au présent projet de loi de finances, d'un avant-projet annuel de performances des programmes, qui préfigure les futurs « bleus budgétaires ». La présentation d'ensemble, d'une grande clarté, augure bien de son double usage : pilotage de la performance et évaluation par le Parlement de la politique conduite. Il conviendra bien sûr que la mise au point de l'outil lui assure la précision requise.

- Les tableaux ci-joints résument, selon cette présentation, les budgets 2004 et 2005, en termes de crédits de paiement. Deux optiques sont utilisées. Les dotations peuvent d'abord être présentées par nature de dépenses, ventilées par titre et par catégorie. Cette présentation est la plus proche du budget actuel. Par rapport aux deux agrégats actuels, elle s'en distingue principalement sur deux points. En premier lieu, le montant des pensions civiles est incorporé dans les crédits de la police. De ce seul fait, les masses financières de ce programme sont majorées de 1,9 milliard d'euros.

Quant au programme Gendarmerie nationale, il reprend une part des crédits de l'agrégat, auxquels s'ajoutent les dotations relatives au personnel civil employé par la gendarmerie, également pour un montant de 1,9 milliard d'euros.

En sens inverse, une fraction très marginale des crédits de l'agrégat ne serait pas reprise sur la mission « sécurité », mais sur la mission « défense », pour un montant évalué à 14,5 millions d'euros en crédits votés 2004. Ces crédits se rapportent principalement à des rémunérations, et de façon accessoire à des locations immobilières et frais d'alimentation.

**PRÉFIGURATION DE LA MISSION « SÉCURITÉ »**  
**Présentation indicative des crédits par nature**

CRÉDITS DE PAIEMENT	LFI 2004	PLF 2005
<b>I. PROGRAMME POLICE NATIONALE</b>		
<b>Titre 2 : dépenses du personnel</b>	<b>6 682 202 091</b>	<b>6 845 070 149</b>
Rémunérations d'activité	4 310 023 966	4 336 692 677
Cotisations et contributions sociales	2 267 706 769	2 438 930 176
Prestations sociales et allocations diverses	104 471 356	69 447 296
<b>Titre 3 : dépenses de fonctionnement</b>	<b>740 201 845</b>	<b>778 602 508</b>
Dépenses de fonctionnement autres que celles du personnel	737 201 845	777 652 508
Subventions pour charges de service public	3 000 000	950 000
<b>Titre 5 : dépenses d'investissement</b>	<b>240 498 234</b>	<b>272 848 135</b>
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	240 498 234	272 848 135
<b>Titre 6 : dépenses d'intervention</b>	<b>16 220 000</b>	<b>20 770 000</b>
Transferts aux ménages	13 720 000	17 720 000
Transferts aux collectivités territoriales	2 500 000	3 050 000
<b>Total I</b>	<b>7 679 122 170</b>	<b>7 917 290 792</b>
<b>II. PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE</b>		
<b>Titre 2 : dépenses du personnel</b>	<b>5 335 480 436</b>	<b>5 473 140 254</b>
Rémunérations d'activité	2 919 825 927	2 992 795 062
Cotisations et contributions sociales	2 343 051 742	2 457 482 564
Prestations sociales et allocations diverses	72 602 767	22 862 628
<b>Titre 3 : dépenses de fonctionnement</b>	<b>561 574 092</b>	<b>591 913 247</b>
Dépenses de fonctionnement autres que celles du personnel	561 574 092	591 913 247
<b>Titre 5 : dépenses d'investissement</b>	<b>145 485 000</b>	<b>202 023 421</b>
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	145 485 000	202 023 421
<b>Total II</b>	<b>6 042 539 528</b>	<b>6 267 076 922</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>13 721 661 698</b>	<b>14 184 367 714</b>

Le rapporteur salue l'orientation ainsi retenue, consistant à reprendre la quasi-totalité des crédits de la gendarmerie nationale sur sa mission « Sécurité ». Celle-ci représente, pour la métropole, son cœur de métier et l'immense majorité de ses charges. Le décret organique du 20 mai 1903 ne lui a-t-il pas donné mission de « *veiller à la sûreté publique, assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois* » ? Il faut donc se réjouir que n'aient pas eu de suite les réflexions qui auraient tendu à inscrire sur la mission « défense », par exemple au titre de la préparation et l'emploi des forces, certaines dotations de la gendarmerie, notamment en matière d'équipement. S'il y a des synergies à développer, ce n'est pas avec l'armée de terre pour l'entretien des chars Leclerc, mais bien plutôt avec la police, du fait de la similarité des missions et des moyens matériels.

En plein accord avec l'esprit et la lettre de la LOPSI, des réflexions sont en cours sur la mutualisation de plates-formes logistiques et des transports de la gendarmerie et de la police. Le 27 avril dernier, les deux directeurs généraux ont signé un protocole cadre relatif à la mutualisation des moyens de maintenance automobile. Il permet de mutualiser les structures et outillages spécifiques d'entretien et de réparation des deux forces et de fournir des prestations spécialisées (contrôle et expertise). Une lettre d'instruction commune aux préfets

SGAP et aux commandants de légion de gendarmerie prévoit une mise en œuvre avant la fin de l'année 2004.

Ainsi, il importe de faire vivre l'esprit de la loi de programmation, dans le cadre de la nouvelle gestion publique.

## 2. Pour un découplage des actions « sécurité publique » et « ordre public » de la gendarmerie

### PRÉFIGURATION DE LA MISSION « SÉCURITÉ » Présentation indicative des crédits par destination

CRÉDITS DE PAIEMENT	LFI 2004	PLF 2005
<b>I. ACTIONS DU PROGRAMME POLICE NATIONALE</b>		
01 Ordre public et protection de la souveraineté	646 606 498	869 295 309
02 Sécurité et paix publiques	1 788 776 632	1 815 630 019
03 Sécurité routière	365 415 467	341 734 237
04 Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	253 281 493	254 769 488
05 Police judiciaire et concours à la justice	870 047 132	874 968 520
06 Commandement, formation et logistique	3 554 994 948	3 760 893 219
<b>Total I</b>	<b>7 679 122 170</b>	<b>7 917 290 792</b>
<b>II. ACTIONS DU PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE</b>		
01 Ordre et sécurité publics	2 702 898 336	2 764 906 298
02 Renforcement de la sécurité routière	647 792 477	661 179 656
03 Contribution à la justice	1 367 473 057	1 402 876 825
04 Recrutement, formation, commandement, logistique	1 202 604 878	1 312 963 070
05 Exercice des missions militaires	121 770 780	125 151 073
<b>Total II</b>	<b>6 042 539 528</b>	<b>6 267 076 922</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>13 721 661 698</b>	<b>14 184 367 714</b>

- Le tableau qui précède présente la préfiguration des crédits ventilés selon la seconde approche : celle de la destination de la dépense, qui doit être la plus fructueuse en termes de gestion publique.

S'agissant tout au moins de la police nationale, la définition des actions est fidèle à celle envisagée l'an dernier. Le programme « police nationale » est divisé en six actions. Sa finalité est de garantir la sécurité des Français en luttant contre toutes les formes de délinquance.

L'action « *ordre public* » finance le renseignement et les compagnies républicaines de sécurité. Celles-ci feront l'objet en 2005 d'une expérimentation de gestion globalisée selon les règles de la LOLF. La direction centrale des CRS, qui avait été précurseur dès 1990 dans la globalisation des crédits, dispose en test depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2004 d'un tableau de bord mensuel de moyens et de résultats associés à une batterie d'indicateurs. Comme l'a indiqué au rapporteur M. Jacques Lamotte, directeur central, les activités des CRS font l'objet d'une comptabilisation dès le premier tour de roue des cars.

Par ailleurs, la répartition des moyens entre les actions ne doit pas être vue de façon simpliste. L'activité de maintien de l'ordre ne représente qu'environ 45 % des activités des CRS, qui participent à cinq des six actions du programme.

L'action « *sécurité et paix publiques* » concerne les services de police de proximité et de voie publique.

L'action « *police des étrangers et sûreté des transports internationaux* » regroupe l'activité de la police aux frontières, le contrôle des flux migratoires, la lutte contre l'immigration irrégulière et les reconduites à la frontière. Elle contribue en outre à la sûreté des moyens de transports et anime la coopération transfrontalière. Sa particularité est de ne pas avoir de symétrie dans les actions de la gendarmerie.

L'action « *police judiciaire et concours à la justice* » retrace le financement des enquêtes et des surveillances et le concours aux autorités judiciaires. Ces concours aux autorités judiciaires représentent, pour les services de police comme de gendarmerie, une activité absolument considérable. La charge de travail liée à l'escorte et au transfèrement des détenus pèse à hauteur de 1 880 fonctionnaires en équivalent temps plein sur les forces de police et de gendarmerie

À titre d'exemple, dans la circonscription de sécurité publique d'Aix-en-Provence, ville qui compte notamment la maison d'arrêt de Luynes, une cour d'appel, une cour d'assises et un tribunal de grande instance, les gardes et escortes judiciaires ont mobilisé en 2003 l'équivalent de 55 fonctionnaires à temps plein, soit un policier sur six. Or, ces charges connaissent une croissance très rapide (+17,6 % en 2003 à Aix-en-Provence), et désorganisent les services, car elles ne se programment pas.

La charge est particulièrement lourde s'agissant des gardes et escortes des détenus malades dans les huit unités hospitalières de sécurité interrégionales (UHSI). Le ministère de la justice ayant donné un accord de principe à la prise en charge par l'administration pénitentiaire de ces opérations à but médical ou judiciaire, une expérimentation a été envisagée pour en analyser les effets et les conditions de mise en œuvre. Après concertation, l'expérimentation porterait, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, sur les gardes et escortes médicales – et non judiciaires – de l'UHSI de Nancy, ouverte depuis février dernier. Elle mobiliserait une trentaine de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, pour un coût annuel de l'ordre de 1,7 million d'euros. À l'issue de l'année d'expérimentation, les leçons pourront être tirées quant aux modalités de prise en charge de ces missions, afin de recentrer l'activité des forces de l'ordre sur leurs missions prioritaires, comme prévu par la LOPSI.

En dernier lieu, l'action « *commandement, formation et logistique* » comprend le logement des fonctionnaires de police, les programmes immobiliers et d'équipement (dont ACROPOL), le corps d'inspection, la formation des policiers et les services de gestion.

- Le programme « gendarmerie nationale » serait, quant à lui, décomposé en cinq actions :

La première correspond à un pôle général « *ordre et sécurité* » intégrant différents volets : maintien de la sécurité publique, protection des personnes et des biens, ordre public, protection des institutions et renfort des unités territoriales.

A cet égard, la présentation sur un même document des dotations de la police et de la gendarmerie est éclairante. Cette première action, qui représente à elle seule pas moins de 44 % des crédits, est le strict équivalent des deux premières actions de la police (qui, à elles deux, totalisent 34 % des crédits de la police).

On comprend mal pourquoi ne sont pas séparés sur deux actions les deux axes « *11-sécurité publique* » et « *12-ordre public* ». Le document annexe opère clairement la distinction, en précisant que l'ordre public concerne essentiellement la gendarmerie mobile et la Garde républicaine. Toute la présentation du document assure le partage entre les deux « axes », comme il apparaît sur le tableau reproduit en fin de la présente partie, page 44. Il est dommage que l'occasion ne soit pas saisie de permettre des rapprochements avec le programme police. A cet effet, les deux « axes » doivent devenir des actions.

La deuxième action prévue se rapporte à la « *lutte contre l'insécurité routière* ». Elle a son pendant dans le programme police.

La troisième englobe la totalité de la « *contribution de la gendarmerie au profit des services du ministère de la justice* ». La mission de police judiciaire y occupe une place essentielle ; la constatation des crimes, délits, contraventions, le rassemblement des preuves et la recherche des auteurs d'infractions, mais aussi les transfèrements, représentent en effet près de 40 % de l'activité totale de la gendarmerie.

La quatrième action correspond aux « *fonctions commandement, recrutement, formation et logistique* ».

Enfin, la dernière, « *exercice des missions militaires* » permet de prendre en compte la spécificité de l'institution en matière de missions militaires, tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

### **3. Pour des budgets opérationnels de programme (BOP) départementaux**

- Au niveau du projet annuel de performance (PAP) associé à chaque programme, l'enjeu est surtout de nature politique : orienter l'action publique et évaluer ses résultats, présentés dans le rapport annuel de performance (RAP). À un niveau plus fin de ventilation, ce sont les gestionnaires qui sont d'abord en cause.

En effet, la gestion et la mise en œuvre de chaque programme sont déléguées – en l’occurrence par le directeur général – aux responsables d’unités opérationnelles, dans le cadre de budgets opérationnels de programme (BOP). Le BOP décline, sur un périmètre administratif ou un territoire, des objectifs, des indicateurs et des moyens du programme de rattachement.

La grande question en termes d’efficacité de l’action publique est dès lors de définir le territoire de gestion pertinent.

Ce découpage peut tenir compte des caractéristiques propres à chaque politique. C’est ainsi que certaines directions spécialisées de la police nationale pourraient relever d’un BOP unique national (par exemple la Direction de la sécurité du territoire ou la Police judiciaire), alors que, pour les plus généralistes, un découpage territorial paraît s’imposer, sauf à revenir sur tous les acquis bénéfiques de la déconcentration. Mais quel est l’échelon pertinent : département, région ? L’enjeu n’est pas mince, car la maîtrise du BOP implique largement la maîtrise du pilotage de la performance.

- En réponse à la question du rapporteur, le ministère de la Défense a apporté les précisions suivantes :

*« La gendarmerie conduit actuellement une étude relative à la création de BOP au sein de son programme. Plusieurs hypothèses ont été envisagées qui présentaient toutes des avantages et des inconvénients.*

*À ce jour, deux restent à l’étude. L’une privilégie la création de BOP par action, l’autre, une mise en place de BOP au niveau des régions de gendarmerie. C’est cette dernière qui semble, en première approche, la plus pertinente. C’est pour tester cette hypothèse, grandeur nature, que l’expérimentation de globalisation des crédits effectuée en 2005 portera sur la future région Franche-Comté. »*

Il est rappelé à ce propos qu’à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005, les légions de gendarmerie seront supprimées, leurs compétences en matière de gestion des moyens étant exercées par les régions de gendarmerie.

Le rapporteur relève que, dans la gendarmerie, l’échelon départemental du BOP paraît ainsi avoir été écarté. La priorité a implicitement été accordée à la mutualisation des moyens à grande échelle. Pourtant, en termes d’orientation de la politique de sécurité, le niveau du département présente des atouts, comme le montre la situation de la police.

- La réponse au questionnaire budgétaire donnée par le ministère de l’Intérieur au sujet des BOP du programme police nationale se borne à faire valoir que le sujet n’est pas tranché. Très judicieusement, l’an prochain, trois expérimentations de gestion dans le cadre de la LOLF seront conduites : au sein d’une direction centrale, celle des CRS, d’une direction départementale de la sécurité publique, celle des Yvelines, et d’un secrétariat général pour

l'administration de la police : le SGAP de Marseille (mais pour ses propres moyens).

Au cours de ses visites, le rapporteur a entendu des plaidoyers très argumentés en faveur de deux options : le BOP par SGAP et le BOP par département.

M. Claude d'Harcourt, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police de Paris, a clairement mis en évidence que deux objectifs apparemment contradictoires sont recherchés :

— « *un objectif d'essence politique : individualiser à travers les BOP les responsables de la mise en œuvre au plan territorial de la politique de sécurité publique* ». Cet objectif implique un BOP par département ;

— « *un objectif d'essence gestionnaire : accroître la souplesse de gestion au niveau local en optimisant les modalités de fongibilité des crédits* ». Sa conséquence est un BOP par SGAP, afin d'éviter la multiplication des BOP et de bénéficier au maximum de l'effet de taille et de l'effet de la « fongibilité asymétrique » (dans la nouvelle loi organique, tous les crédits sont fongibles, sauf ceux de personnel).

Le préfet, SGAP de Paris considérait que la Direction de l'administration de la police nationale (DAPN) tendrait à faire prévaloir l'objectif de responsabilisation sur l'objectif de souplesse de la gestion, d'où des BOP départementaux et un SGAP exerçant trois missions : de gestion sur mandat, de plateau technique et de co-gouverneur de crédits.

Toutefois, en fonction de son expérience à la préfecture de police, il préconise, afin de concilier les deux objectifs de responsabilisation et de souplesse de la gestion, de découpler le lieu de gestion de la politique de la sécurité publique (les départements) et le lieu de la gestion financière (le SGAP). Il s'agirait de responsabiliser l'échelon départemental sur le plan opérationnel tout en optimisant les facilités de gestion résultant de la globalisation des crédits.

La traduction concrète de ce schéma serait : « un BOP sgapal ». Dans un tel système, les préfets de départements, responsables des deux UO départementales, se fixent leurs objectifs opérationnels et en rendent compte.

Le SGAP a la capacité de faire jouer la fongibilité asymétrique des crédits.

En sens inverse, le directeur départemental de la sécurité publique du Rhône, M. Hubert Weigel, ainsi que plusieurs de ses homologues, a attiré l'attention du rapporteur sur l'importance de BOP départementaux. Il a fait valoir que la déconcentration de la gestion au niveau du département avait été un progrès considérable dans le sens de la responsabilité des responsables locaux de la sécurité publique. Ceux-ci sont désormais en mesure d'adapter en permanence leur dispositif à l'évolution de la délinquance. Il a fait remarquer qu'il serait très

paradoxal de procéder à une reconcentration à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF.

Le rapporteur est sensible à cette argumentation. Il souhaite rappeler que l'esprit de la réforme de 2001 était bien de renforcer la responsabilité et la capacité d'initiative des gestionnaires les plus proches du terrain, en contrepartie d'un contrôle sur le respect de leurs objectifs. La logique du BOP départemental est simple et forte, en harmonie avec l'esprit de la LOLF.

Quand au dispositif préconisé par le SGAP de Paris, son point fort est l'argument de l'effet d'échelle pour l'affectation des moyens et la vision stratégiques. Mais il comporte trois faiblesses :

— il est très complexe dans ses modalités de mise en œuvre, et rend les responsabilités difficilement lisibles pour le citoyen et le Parlement ;

— en voulant combiner les avantages des deux systèmes, départemental et régional, il méconnaît l'intention de la LOLF. Sur le plan intellectuel, le dispositif confine au détournement de procédure. C'est à l'échelon des responsabilités opérationnelles qu'il faut faire jouer la fongibilité des crédits ;

— il est probablement praticable dans le ressort du SGAP de Paris, compte tenu des particularités de la préfecture de police, dont notamment la puissance des structures de gestion. Mais le rapporteur est dubitatif sur la capacité des autres SGAP – mis à part, peut-être, celui de Versailles – à maîtriser la conduite des budgets opérationnels de programme. Faute de moyens de gestion suffisants, ils ont déjà du mal à faire face à leurs missions actuelles.

L'expérimentation conduite en 2005 dans le SGAP de Marseille sera sans doute éclairante. Le rapporteur retient néanmoins l'idée que les particularités de la préfecture de police peuvent justifier certains aménagements du régime de droit commun, à condition que l'autonomie de gestion des départements d'Île-de-France ne soit pas obérée.

En tout état de cause, la nouvelle architecture budgétaire ne doit remettre en question :

— ni la capacité à définir les grandes orientations stratégiques au niveau de la zone de défense ou de la région ;

— ni la faculté, pour l'échelon départemental de fixer ses objectifs propres à la situation locale et de réagir avec rapidité aux mutations permanentes de la délinquance. Ces objectifs peuvent être du type de ceux définis en Moselle par le préfet de région, tels qu'ils figurent dans l'encadré ci-joint.

En première analyse et sous réserve des enseignements tirés de l'expérimentation, les BOP départementaux paraissent les mieux à même de concilier ces deux impératifs.

### **GESTION PAR OBJECTIFS : L'EXEMPLE DE LA MOSELLE**

Dans le cadre des objectifs ministériels en matière de sécurité intérieure (circulaire NOR/INT/C/04/00015/C du 28 janvier 2004), le préfet de région a déterminé les objectifs du département de la Moselle (note EE/CT du 27 février 2004).

Ces objectifs ont été déclinés en neuf points principaux pour ce qui concerne la direction départementale de la sécurité publique de la Moselle :

- diminution des faits constatés de 3 %,
- taux d'élucidation général à 31 %,
- baisse des infractions de voie publique de 4 %,
- taux d'élucidation de voie publique à 12 %,
- augmentation des infractions révélées par l'action des services de 5 %,
- diminution du nombre de véhicules incendiés de 10 %,
- diminution des crimes et délits contre les personnes de 5 %,
- 250 interpellations en matière d'immigration irrégulière,
- baisse des accidents corporels de 10 %.

Chaque circonscription s'est vu attribuer des objectifs chiffrés en fonction des résultats obtenus en 2003 et des potentialités des services.

Des actions spécifiques ont été déterminées débouchant sur des objectifs internes. Certains sont chiffrés comme en matière de police technique et scientifique où les 100 % de signalisation pour les personnes gardées à vue ont été fixés comme but à atteindre ou + 15 % d'infractions relevées pour les alcoolémies dans le cadre de la lutte contre l'insécurité routière. D'autres constituent des orientations de travail (partenariat avec les bailleurs, adaptation des services...).

Un tableau de bord est établi tous les mois et des réunions régulières avec les chefs de circonscription et les chefs de service permettent d'assurer un suivi permanent des performances de chacun.

*Source : Direction départementale de la sécurité publique de la Moselle*

#### **4. Pour des indicateurs pertinents et en nombre suffisant**

La vigilance des Français sur les problèmes de sécurité, la diversité et la complexité croissante des missions de la police et de la gendarmerie appelaient une réflexion sur la définition de leurs indicateurs de performance. C'est à la fois une exigence générale de gestion publique et une condition de réussite de la réforme budgétaire.

Dans la police nationale, l'évaluation se rapporte prioritairement à l'efficacité. Elle tend à vérifier que le service a accompli sa mission, comme l'a

montré le commissaire Véronique Fabron, dans son mémoire de stage de l'École nationale supérieure de police intitulé « *Le pilotage de la performance dans la police nationale* », en date d'août 2004. Cependant, « *la légitimité de l'action de la police réside dans son efficacité mais aussi dans son efficience, c'est-à-dire dans sa capacité à remplir sa mission en optimisant ses moyens* ». L'évaluation de l'efficience conduit à une approche managériale de la performance, résumée dans la formule « *le résultat plus la manière* »<sup>(1)</sup>.

En allant plus loin, il est nécessaire de tenter d'identifier l'impact final des politiques sur leur environnement économique et social. Certaines politiques publiques appellent donc la mise au point d'objectifs d'efficacité socio-économique, tels que « *faire diminuer le nombre des blessés et tués sur la route* », avec les indicateurs associés. La difficulté est que les services de police et de gendarmerie ne sont pas les seuls acteurs de l'évolution du nombre des accidents.

Enfin, une dernière série d'indicateurs porte sur l'aptitude du service à satisfaire les utilisateurs ou ses propres agents : ils mesurent la qualité du service rendu.

La batterie des indicateurs peut donc porter sur les moyens, le niveau d'activité, l'efficience (quelle économie de moyens ?), l'efficacité socio-économique ultime et la qualité du service rendu. Seuls les trois dernières catégories portent, à proprement parler, sur la performance. Elles supposent d'associer étroitement la mesure de la performance à la gestion du service. Selon les domaines d'action, certains types d'indicateurs pourront prédominer. De plus, les trois notions de performance ne convergent pas spontanément. L'esprit de la LOLF conduit à les combiner et à trouver l'équilibre propre à chaque domaine d'action.

Par conséquent, **il sera souhaitable de ne pas trop limiter le nombre des indicateurs associés à chaque objectif**. C'est à la fois une nécessité de qualité de gestion et une exigence démocratique de contrôle. Compte tenu de la globalisation des crédits, le Parlement, recentré sur le contrôle *a posteriori*, sera privé de contact avec la réalité s'il ne dispose que de trop peu d'indicateurs.

Il est rappelé que, pour leur part, les objectifs sont en nombre limité pour faciliter la lisibilité globale de la loi de finances et éviter la dispersion des efforts et des moyens. Le memento des objectifs et indicateurs de performance diffusé en décembre 2003 souligne qu'à terme un programme ne devrait pas compter plus de 4 à 5 objectifs. Toutefois, dans un premier temps, les objectifs identifiés peuvent excéder ce nombre, particulièrement dans le cas des programmes importants et diversifiés, comme celui relatif à la police nationale.

---

(1) Bernard Guénaud, membre de l'inspection générale de la police nationale, dans le n° 53 des Cahiers de la sécurité intérieure, « Évaluer la police ? », p. 149.

Afin de permettre une appréciation objective de leur réalisation, les objectifs doivent être mesurables. Ils doivent donc être impérativement accompagnés par un indicateur chiffré et une valeur cible à atteindre.

Chaque indicateur de performance doit respecter cinq conditions :

- présenter un lien logique avec l'objectif fixé ;
- permettre de porter un jugement : il doit permettre d'apprécier l'amélioration de la situation visée par l'objectif et de mesurer effectivement la performance ;
- être utile, c'est-à-dire disponible à intervalle régulier, se prêtant à des comparaisons et compréhensible ;
- être solide, c'est-à-dire pérenne et d'une fiabilité incontestable ;
- permettre de déterminer des cibles de résultat que la police ou la gendarmerie nationales proposent à l'avance d'atteindre dans des échéances de temps définies.

Le tableau suivant présente, à titre d'illustration, les objectifs et les indicateurs de performance du programme gendarmerie nationale.

Mais ces indicateurs budgétaires ne sont que la partie émergée d'un iceberg. Ils représenteront une sélection d'indicateurs nationaux particulièrement caractéristiques, parmi des batteries beaucoup plus complètes utilisées par les acteurs locaux.

Le rapporteur a pu constater que, dans les départements, la culture du résultat est assimilée et combien les directeurs et commissaires de police et les commandants d'unités de la gendarmerie se sont emparés des indicateurs de performance pour assurer le pilotage et l'adaptation de leur action. Loin de se plaindre de l'insuffisance de leurs moyens, ils se préoccupent d'en optimiser l'usage.

Dans des départements comme les Bouches-du-Rhône ou la Moselle, des cartographies détaillées ont été développées à faible coût par les services informatiques de la DDSP. Elles permettent d'abord au centre de commandement de suivre en temps réel les faits signalés et les réponses apportées. De façon plus prospective, elles donnent un instrument statistique destiné à identifier les lieux, les heures de la journée et les périodes de la semaine où la menace est la plus forte, afin de préparer la mise en place des patrouilles et des moyens d'intervention.

Ces exemples confirment que l'échelon départemental est pertinent pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la délinquance. Sans doute cette pertinence est-elle plus manifeste en matière de sécurité et de paix publiques que s'agissant du maintien de l'ordre.



**EXEMPLE DE PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE D'UN PROGRAMME  
(PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE)**

	Objectifs		Indicateurs					
			Unité de mesure	Résultats		Cibles		
				Année	Valeur	Année	Valeur	
<b>Action 1 : Ordre et sécurité publics</b>	ESE* et EG*	<b>O111</b> : Renforcer l'efficacité dans la lutte contre toutes les formes de délinquance	<b>1111</b> : Nombre de faits de voie publique constatés rapporté au nombre de gendarmes disponibles par mois	Indice	2003	58	2004	
			<b>1112</b> : Taux de criminalité de voie publique	‰	2003	20.3	2004	19
Axe 11 : Sécurité publique	ESE et EG	<b>O112</b> : Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces	<b>1121</b> : Taux d'intervention nocturne dans un délai supérieur à 30 mn	%	2003	3	2004	2
			<b>1122</b> : Part de l'activité à l'extérieur de l'unité sur l'activité totale	%	2003	64.32	2004	65
Axe 12 : Ordre public	ESE et EG	<b>O121</b> : Contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public	<b>1211</b> : Nombre moyen annuel de jours de déplacement par EGM	Jours	2003	175	2004	<180
			<b>1212</b> : Nombre moyen d'EGM employés chaque jour au MO	EGM/jour	2003	7.53	2004	4.5
			<b>1213</b> : Nombre de jours de sécurité générale rapporté au nombre de jours d'emploi	EGM/jour	2003	34.34	2004	36
	Qualité de service	<b>O122</b> : Assurer la protection générale de l'appareil d'État	<b>1221</b> : Nombre d'EGM en protection par jour	EGM/jour	2003	15.68	2004	14
<b>Action 2 : Renforcement de la sécurité routière</b>	ESE	<b>O21</b> : Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	<b>211</b> : Taux de dépistage positif d'alcoolémie	%	2003	2.14	2004	
			<b>212</b> : Nombre d'ATB	Nombre	2003	A : 31003 T : 4259 B : 42009	2004	A : -10% T : -10% B : -10%
			<b>213</b> : Nombre de contrôles positifs radar (hors CSA) par heure	Indice	2003	0,55 contrôles / heure	2004	
<b>Action 3 : Contribution à la justice</b>	ESE	<b>O31</b> : Améliorer le taux d'élucidation	<b>311</b> : Taux d'élucidation pour chacun des 4 grands agrégats de la délinquance	%	2003	35.39	2004	36
<b>Action 4 : Recrutement, formation, commandement, logistique</b>	EG	<b>O41</b> : Optimiser l'emploi des moyens et des personnels	<b>411</b> : Taux de vacances (non-réalisation des effectifs)	%	2003	3	2004	0
			<b>412</b> : Pourcentage de réalisation des objectifs de formation collective fixés par la LPM	%	2003	GM : 60 GD : 47,3	2004	100
			<b>413</b> : Indice de réalisation des équipements	Indice	2003	1,75	2004	< 3
<b>Action 5 : Exercice des</b>	ESE	<b>O51</b> : Assurer des missions militaires de protection et de contrôle	<b>511</b> : Part de l'activité consacrée aux missions militaires de protection et de contrôle	%	2003	Non disponible	2004	

<b>missions militaires</b>	EG	<b>O52</b> : Contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger	<b>521</b> : Nombre de jours-gendarmes projetés en Opex (dont FGE et FPE)	Jours/gendarmes	2003	182041	2004	
----------------------------	----	--	---	-----------------	------	--------	------	--

## II. — BUDGET 2005 : LA DYNAMIQUE DE LA PROGRAMMATION

### A. UNE EVOLUTION GLOBALE TRES FAVORABLE

#### 1. Un paradoxe : l'évolution maîtrisée des crédits de personnel, qui sont prioritaires

• Pour 2005, 10,36 milliards d'euros de crédits sont demandés au titre de la sécurité intérieure, dont près de 5,8 milliards d'euros (soit 56,7 %) pour la police et 4,48 milliards d'euros pour la gendarmerie, respectivement sur les budgets de l'intérieur et de la défense. Cette dotation globale représente une augmentation des crédits de 349 millions d'euros, soit + 2,6 %. Ainsi, la progression des moyens est significative, en dépit du fait que les mesures-phares privilégient une amélioration qualitative, comme on le verra au III ci-après à propos des ressources humaines.

- De plus, l'évolution globale comporte un paradoxe.

Le point fort de ce budget est précisément la gestion des ressources humaines. Elle donne lieu à la poursuite des recrutements prévus dans la LOPSI, à des revalorisations indiciaires et à des repyramidages des corps, tant dans la police que dans la gendarmerie. Des mesures nouvelles considérables sont inscrites à cet effet. Mais, pour une large part, ces mouvements sont autofinancés : par exemple, la déflation programmée des corps de commissaires et des officiers de police permet d'assurer 1 000 créations d'emplois, de gardiens et de personnel administratif.

#### SÉCURITÉ INTÉRIEURE : ÉVOLUTION DES MOYENS HORS PERSONNEL

(en millions d'euros)

	2004		2005		Évolution	
	Crédits de paiement	Crédits hors personnel	Crédits de paiement	Crédits hors personnel	Crédits de paiement	Crédits hors personnel
<b>Police</b>	5 764,32	1 058,67	5 876,56	1 125,81	+ 1,95 %	+ 6,31 %
<b>Gendarmerie</b>	4 338,05	1 224,31	4 484,84	1 317,26	+ 3,4 %	+ 7,6 %
<b>Total</b>	<b>10 102,37</b>	<b>2 282,98</b>	<b>10 361,40</b>	<b>2 443,07</b>	<b>+ 2,6 %</b>	<b>+ 7 %</b>

Grâce à ces changements de structure, l'évolution des crédits de personnel est donc très maîtrisée : + 1 % dans la police, + 1,7 % dans la gendarmerie, soit moins que l'évolution prévisible des prix.

Le budget de la sécurité intérieure, dans ses deux composantes, est, à 76,4 %, un budget de personnel. Si, paradoxalement, sa part prioritaire augmente peu, l'effort financier est en revanche très réel pour les moyens de fonctionnement

et d'équipement des forces : 150 millions d'euros, soit une augmentation de 7 % hors personnel.

## **2. Les crédits de la police : des moyens encore renforcés**

- Les crédits de la police nationale sont retracés dans l'agrégat n° 13 du budget de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Leur total, proche de 5,88 milliards d'euros, est en augmentation de près de 2 %. Celle-ci représente 112 millions d'euros, répartis en 45 millions d'euros au titre du personnel et 67 millions d'euros pour les autres dotations.

- **Les crédits de personnel** de la police représentent 4,75 milliards d'euros, soit plus des quatre cinquièmes de l'ensemble, retracés sur les chapitres 31-01 à 33-92 (voir tableau ci-après).

Les effectifs s'élèveront à 135 459 agents, soit une augmentation nette de 653 agents par rapport à 2004, où l'effectif budgétaire était de 134 806 agents. En outre, la stabilisation à 11 300 du nombre des contrats d'adjoints de sécurité (ADS), dont l'évolution est désormais indépendante de celle des emplois-jeunes, assurera sur le terrain un complément important. Le total des agents s'élèvera ainsi à 146 760, ADS compris, en 2005.

Au titre de la troisième tranche de la LOPSI, le présent projet prévoit 1 000 créations d'emplois, comme en 2004. Leur répartition serait la suivante :

- 500 emplois de personnels opérationnels (terme plus juste que celui d'« actifs »), soit 490 emplois de gardiens de la paix et 10 emplois de contrôleurs généraux ;

- 500 emplois de personnels administratifs, techniques, scientifiques et spécialisés, permettant la poursuite des efforts des années précédentes pour la filière scientifique (20 ingénieurs, 38 techniciens et 39 agents spécialisés), et l'accentuation très opportune de la création d'emplois de soutien administratifs et techniques : 403 emplois.

En application du protocole d'accord du 17 juin 2004 sur la réforme des corps et carrières, sont prévues en outre la création de 630 postes de gardiens de la paix, 30 postes de commandants échelon fonctionnel et 240 postes de personnels administratifs et techniques par transformation d'emplois de commissaires et d'officiers, ainsi que l'attribution de 3 000 qualifications d'officiers de police judiciaire (« OPJ 16 ») supplémentaires.

Ce protocole implique également pour 2005 un ensemble complet de revalorisations indiciaires, pour 17 millions d'euros, soit 28 millions d'euros en rythme annuel, et des promotions de grades accélérées pour les gardiens et gradés.

- **Les crédits de fonctionnement**, sur les chapitres 34-41 à 37-50, totalisent 818,9 millions d'euros, soit près de 14 % des moyens de la police nationale.

La forte augmentation prévue assurera, en application de la LOPSI, le renforcement de l'équipement individuel des fonctionnaires (40 000 policiers équipés du nouvel uniforme, 10 000 gilets pare-balles, 31 000 pistolets Sig Sauer, 3 300 équipements NBC). Elle permettra de donner une nouvelle impulsion à l'action sociale, ainsi qu'à des politiques prioritaires : lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine.

Par ailleurs, trois expérimentations conduisent à des mouvements de crédits d'un total de 128,8 millions d'euros pour la police nationale, associés à 232 emplois, afin d'anticiper pour des services-tests les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001. Elles concernent le SGAP de Marseille, pour ses propres dépenses de fonctionnement, y compris les emplois administratifs, les services déconcentrés de police des Yvelines, mais sans les personnels concernés, et la direction centrale des CRS, pour certaines de ses dépenses de fonctionnement. Le chapitre 39-02 a été créé afin de retracer ces crédits d'expérimentation pendant l'année de transition avant le passage à l'application de la LOLF.

- **Les dotations d'équipements**, qui figurent aux chapitres 57-40 à 67-50, représentent 307 millions d'euros de crédits de paiement, soit 40 millions d'euros de plus qu'en 2004 (+ 14,1 %). Compte tenu de 317,4 millions d'euros d'autorisations de programme, ces crédits permettront d'augmenter de 9,3 % les constructions immobilières et d'améliorer les moyens de transmission de la police, tout en maintenant le niveau élevé des dotations de programme ACROPOL.

**POLICE NATIONALE**  
(agrégat 13 du budget de l'Intérieur)  
**DÉPENSES ORDINAIRES**

(en euros)

Chapitre et articles (Agrégat 13 – Police)	Crédit votés 2004 (A)	Total 2005 (B)	Évolution (B/A)
<i>31-01 : Administration centrale et services techniques communs. Rémunérations principales</i>			
Personnels administratifs et techniques des services techniques de la police nationale	10 310 517	12 137 205	+ 17,7 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>10 310 517</b>	<b>12 137 205</b>	<b>+ 17,7 %</b>
<i>31-02 : Administration centrale et services techniques communs. Indemnités et allocations diverses</i>			
Personnels administratifs et techniques des services techniques de la police nationale	2 079 780	2 466 042	+ 18,6 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>2 079 780</b>	<b>2 466 042</b>	<b>+ 18,6 %</b>
<i>31-41 : Police nationale. Rémunérations principales</i>			
Personnels actifs	2 553 534 791	2 856 277 436	+11,9 %
Service de coopération technique internationale de police	6 222 874	6 253 988	+ 0,5 %

<b>Chapitre et articles (Agrégat 13 – Police)</b>	<b>Crédit votés 2004 (A)</b>	<b>Total 2005 (B)</b>	<b>Évolution (B/A)</b>
Personnels administratifs affectés dans les services actifs	296 159 360	296 075 064	- 0,03 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>2 855 917 025</b>	<b>2 888 606 488</b>	<b>+ 1,1 %</b>
<i>31-42 : Police nationale. Indemnités et allocations diverses</i>			
Personnels actifs	1 136 497 532	1 137 368 076	+ 0,1 %
Service de coopération technique internationale de police	6 700 835	6 703 355	—
Personnels administratifs affectés dans les services actifs	53 588 111	57 653 515	+ 7,6 %
Formation	1 456 966	1 469 227	+ 0,8 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>1 198 253 444</b>	<b>1 203 194 173</b>	<b>+ 0,4 %</b>
<i>31-95 : Personnels ouvriers. Salaires et accessoires de salaire</i>			
Police nationale. Services techniques	29 697 525	28 362 960	- 4,5 %
Police nationale. Services actifs. Ouvriers cuisiniers.	8 612 685	8 173 379	- 5,1%
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>38 310 210</b>	<b>36 536 339</b>	<b>+ 4,6 %</b>
<i>31-96 : Emplois de proximité. Dépenses de personnel</i>			
Dépenses de personnel	213 300 000	216 882 444	+ 1,7 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>213 300 000</b>	<b>216 882 444</b>	<b>+ 1,7 %</b>
<i>31-98 : Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations</i>			
Police nationale	5 169 912	5 062 061	- 2,1 %
Service de coopération technique internationale de police	1 043 514	1 048 731	+ 0,5 %
Police nationale : réserve civile ( <i>nouveau</i> )	3 000 000	3 000 000	—
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>9 213 426</b>	<b>9 110 792</b>	<b>- 1,1 %</b>
<i>33-90 : Cotisations sociales. Part de l'État</i>			
Police nationale	271 681 633	300 721 900	+ 10,7 %
Police nationale. Personnels techniques	3 974 990	3 708 864	- 6,7 %
Police nationale. Service national	307 047	308 582	+ 0,5 %
Service de coopération technique internationale de police	512 271	585 279	+ 14,3 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>276 475 941</b>	<b>305 324 625</b>	<b>+ 10,4 %</b>
<i>33-91 : Prestations sociales versées par l'État</i>			
Police nationale	97 679 042	62 344 363	- 36,2 %
Police nationale. Personnels techniques	1 697 883	1 518 896	- 10,5 %
Service de coopération technique internationale de police	1 548 980	1 548 980	—
Police nationale. Emplois de proximité	870 552	790 032	- 9,2 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>101 796 456</b>	<b>66 202 271</b>	<b>- 35 %</b>
<i>33-92 : Autres dépenses</i>			
Action sociale gérée par la sous-direction de l'action sociale de la police nationale ( <i>nouveau</i> )	—	7 243 677	—
<b>Totaux pour le chapitre</b>			
<i>34-41 : Police nationale. Moyens de fonctionnement</i>			
Services territoriaux	205 755 657	198 122 199	- 3,7 %
Services spécialisés : Compagnies républicaines de sécurité	39 939 156	—	—
Services spécialisés : Ecoles et formation	34 623 115	34 623 115	—
Services spécialisés : Police judiciaire	21 753 961	20 839 267	- 4,2 %
Services spécialisés : Surveillance du territoire	6 666 273	6 666 273	—

Chapitre et articles (Agrégat 13 – Police)	Crédit votés 2004 (A)	Total 2005 (B)	Évolution (B/A)
Direction centrale de la police aux frontières	7 104 525	7 104 525	—
Services spécialisés : renseignements généraux	6 062 453	6 062 453	—
Reconduites à la frontière	19 818 372	19 818 372	—
Compagnies républicaines de sécurité : frais de déplacement (hors changement de résidence)	41 215 612	—	—
Service spécialisé à vocation internationale	3 534 977	3 534 977	—
Services centraux : police nationale	6 274 694	6 274 694	—
Secrétariats généraux pour l'administration de la police : dépenses effectuées pour le compte des services de police	952 480	952 480	—
Emplois de proximité : moyens de fonctionnement	37 313 523	37 313 523	—
Services logistiques	188 729 837	199 694 259	+ 5,8 %
Enquêtes et surveillance	10 612 961	10 357 359	+ 2,4 %
Autres frais de déplacement	21 953 318	21 953 318	—
Police nationale : frais de transport : versements à des organismes de transport ou à d'autres personnes morales	36 284 086	36 284 086	—
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>688 595 000</b>	<b>609 600 900</b>	<b>- 11,5 %</b>
<i>34-42 : Police nationale. Sécurité routière (ancien)</i>			
Contrôle et sanction automatisés	30 000 000	—	—
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>30 000 000</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<i>34-82 : Dépenses d'informatique et de télématique</i>			
Police nationale. Informatique	25 177 500	26 239 773	+ 4,2 %
Police nationale. Systèmes d'information et de télécommunication	21 975 200	16 745 200	- 23,8 %
Police nationale. Autocommutateurs	4 703 997	4 487 075	- 4,6 %
Dépenses liées aux accords de Schengen (fonctionnement du système informatique central et interface aux systèmes nationaux)	496 619	1 906 042	+ 283,8 %
Points hauts et ACROPOL	1 295 817	13 460 000	NS
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>53 649 133</b>	<b>62 838 090</b>	<b>+ 17,1 %</b>
<i>36-51 : Participation de l'État aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris</i>			
Préfecture de police	2 224 308	2 545 724	+ 14,5 %
Laboratoire central de la préfecture de police : étude de la pollution de l'air à Paris	60 217	60 217	—
Financement des dépenses de l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police	3 422 858	3 457 604	+ 1 %
Activités de police scientifique	5 038 367	5 291 323	+ 5 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>10 745 750</b>	<b>11 354 868</b>	<b>+ 5,7 %</b>
<i>37-50 : Instituts d'études et autres organismes</i>			
Institut national des hautes études de sécurité	4 077 847	4 450 547	+ 9,1 %
École nationale supérieure de police	1 824 339	1 824 339	—
Institut national de police scientifique ( <i>nouveau</i> )	—	—	—
Autres organismes	—	3 048 980	—
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>5 902 186</b>	<b>9 323 866</b>	<b>+ 58 %</b>
<i>39-02: Programme « Police nationale »</i>			
Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, direction départementale de sécurité publique des Yvelines et secrétariat général pour l'administration de la police de Marseille ( <i>nouveau</i> )	—	128 787 396	—

<b>Chapitre et articles (Agrégat 13 – Police)</b>	<b>Crédit votés 2004 (A)</b>	<b>Total 2005 (B)</b>	<b>Évolution (B/A)</b>
<b>Totaux pour le chapitre</b>		<b>128 787 396</b>	
<b>TOTAL DES DÉPENSES ORDINAIRES</b>	<b>5 497 597 849</b>	<b>5 569 609 178</b>	<b>+ 1,3 %</b>

## DÉPENSES EN CAPITAL

(en euros)

Titres, parties et chapitres	Crédit de paiement 2004 (A)	Crédits de paiement 2005 (B)	Évolution (B/A)
<i>57-40 : Équipement immobilier</i>			
Police nationale. Équipement immobilier	148 713 000	162 500 000	+ 9,3 %
Police nationale. Logement	—	—	—
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>148 713 000</b>	<b>162 500 000</b>	<b>+ 9,3 %</b>
<i>57-50 : Équipement matériel</i>			
Police nationale	14 500 000	16 000 000	+ 10,3 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>14 500 000</b>	<b>16 000 000</b>	<b>+ 10,3 %</b>
<i>57-60 : Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement</i>			
Police nationale (hors programme ACROPOL)	23 795 000	42 991 000	+ 80,7 %
Police nationale : programme ACROPOL	60 500 000	63 740 000	+ 5,4 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>84 295 000</b>	<b>136 731 000</b>	<b>+ 62,2 %</b>
<i>65-51 : Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère</i>			
Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police	13 720 000	17 720 000	+ 29,2 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>13 720 000</b>	<b>17 720 000</b>	<b>+ 29,2 %</b>
<i>67-50 : Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours</i>			
Participation de l'État au financement d'ACROPOL souterrain	3 000 000	950 000	- 68,3 %
Mise en œuvre de la LOPSI : programmes d'investissements conduits par les collectivités territoriales	2 500 000	3 050 000	+ 22 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>5 500 000</b>	<b>4 000 000</b>	<b>- 27,3 %</b>
<b>TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL</b>	<b>266 728 000</b>	<b>306 951 000</b>	<b>+ 15,1 %</b>
<b>TOTAL POLICE NATIONALE</b>	<b>5 764 325 849</b>	<b>5 876 560 178</b>	<b>+ 1,9 %</b>

### 3. Les crédits de la gendarmerie : un rattrapage partiel

• Les crédits de la gendarmerie, soit 4,84 milliards d'euros pour 2005, sont actuellement regroupés sur l'agrégat n° 4 du budget de la défense, dont ils représentent un peu plus du dixième. L'année 2004 risquait d'être celle du décrochage par rapport à la programmation quinquennale. Ce budget avait connu une évolution modérée, contrastant à la fois avec le dynamisme des crédits de la police et avec celui du budget de la défense dans son ensemble. La situation est exactement inverse pour 2005, faisant de cette année celle du rattrapage, inégalement réparti toutefois.

Le budget de la gendarmerie assurant la charge du logement des gendarmes et de leur famille, sa structure est de ce fait différente du budget de la police.

• **Les crédits de personnel** représentent 3,17 milliards d'euros, figurant sur les chapitres 31-31 à 33-91. Leur augmentation apparente est de 53 millions d'euros, soit 1,7 %. Toutefois, la comparaison d'une année sur l'autre doit, pour raisonner à périmètre comparable, écarter trois mesures neutres sur le plan financier :

— le transfert aux CAF d'une partie du paiement des prestations familiales : - 50,6 millions d'euros ;

— le financement de la journée de solidarité avec les personnes âgées : + 5,1 millions d'euros ;

— le financement de la cotisation employeur au titre des cotisations de pensions sur les indemnités : + 18,9 millions d'euros.

À périmètre comparable, les crédits de personnels augmentent de 80,5 millions d'euros, soit 2,6 %.

Encore cette correction est-elle incomplète, en raison des effets de l'expérimentation conduite dans la gendarmerie, de façon analogue à celle de la police nationale.

En complément de l'expérimentation d'un budget global de fonctionnement (dite « globalisation ») pour la gendarmerie nationale, à l'école de sous-officiers de gendarmerie de Montluçon retenue en 2004 (pour 224 personnels), une nouvelle expérimentation est lancée en 2005 sur la légion de Franche-Comté (à hauteur de 1 874 militaires et 20 civils). Ces effectifs militaires demeurent dans les effectifs budgétaires de la gendarmerie.

Il est à noter que les crédits correspondants sont transférés sur deux articles spécifiques, au sein du chapitre 37-02, qui sont des articles de fonctionnement. Cette mesure ne permet donc plus une lecture directe des montants consacrés aux rémunérations-charges sociales et au fonctionnement.

Les résultats de cette expérimentation, qui portera en 2005 sur une formation « opérationnelle » et non plus sur une école, seront déterminants pour orienter les travaux de définition des budgets opérationnels de programme (BOP) résultant de la nouvelle loi organique à compter du budget pour 2006.

**Les effectifs** s'élèveront à 98 961 gendarmes, dont 15 080 gendarmes adjoints volontaires. L'augmentation nette est de 437 emplois, compte tenu de 700 créations dans le cadre de la LOPSI et de 263 emplois de militaires supprimés ou transférés. L'impact de la première annuité de mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) est très fort. Elle permettra le repyramidage de 1 000 emplois de sous-officiers en officiers et de 1 208 emplois de sous-officiers subalternes en sous-officiers supérieurs. Le crédit correspondant s'élève à 20,6 millions d'euros, compte tenu de la décision de ne créer les emplois qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

- **Les crédits de fonctionnement** s'élèvent à 859 millions d'euros. Là encore, leur croissance apparente de 10,1 %, soit 79 millions d'euros, est liée à des changements de périmètre.

Le début de l'externalisation du parc domanial, qui porte sur un supplément de loyers de 18 millions d'euros, donne lieu à des transferts de crédits de la gendarmerie, dont 10 millions d'euros issus des dotations d'équipement. En second lieu, un transfert de 42 millions d'euros vient abonder le budget de fonctionnement de la gendarmerie au titre de la « compensatrice SNCF ». Il s'agit des crédits que l'État verse à la SNCF en compensation de la réduction de 75 % accordée aux militaires, en vertu d'une convention qui vient à échéance en 2005.

Ces crédits de fonctionnement connaîtront donc une évolution très modérée, qui supposera de poursuivre l'effort de maîtrise, notamment des loyers. Or les redéploiements entre zones de police et de gendarmerie impliquent mécaniquement, au moins à titre transitoire, des charges supplémentaires de loyers, pour loger les familles de gendarmes ayant déménagé.

- **Les crédits d'équipement** progresseraient de 15 millions d'euros (+ 3,1 %), à 459 millions d'euros. Les autorisations de programme seront en net recul, à 425 millions d'euros (- 18 %), évolution qui traduit à la fois l'achèvement du réseau de télécommunications RUBIS et la renonciation à actualiser en 2005 le programme de constructions immobilières. Les enveloppes incluent 120 millions d'euros d'autorisations de programme et crédits de paiement en application de la LOPSI, en vue de l'acquisition d'équipements individuels, de matériels de transmission et de véhicules. 103 millions d'euros sont destinés à la poursuite du programme de construction, 20,3 millions d'euros d'AP sont destinés à subventionner la mise en chantier de 2 185 unités de logements.

Ces dotations marquent une nouvelle aggravation du retard accumulé depuis deux ans en matière d'équipement de la gendarmerie par rapport à la programmation quinquennale. A ce degré, il est douteux que ce retard puisse être compensé. Or l'état du parc immobilier est à maints endroits inquiétant et l'existence même de certains programmes de matériel pourrait se voir remise en cause.

**GENDARMERIE : AGRÉGAT 04 DU BUDGET DE LA DÉFENSE  
DÉPENSES ORDINAIRES**

Chapitres et articles (agrégat 04 – Gendarmerie)	Dotations 2004 (A)	Total pour 2005 (B)	Évolution (B/A)
<b>Titre III</b>	<b>3 893 082 784</b>	<b>4 025 817 312</b>	<b>+ 3,4 %</b>
<b>31-31 : Personnels militaires des armées et de la gendarmerie, rémunérations principales</b>			
Personnels en activité	1 703 258 962	1 711 629 647	+ 0,5 %
Personnels en position autre que l'activité	34 870 592	38 054 724	+ 9,1 %
Nouvelle bonification indiciaire – Gendarmerie	8 471 112	8 252 519	- 2,6 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>1 746 600 666</b>	<b>1 757 935 890</b>	<b>+ 0,6 %</b>
<b>31-32 : Personnels militaires des armées et de la gendarmerie, indemnités et allocations diverses</b>			
Personnels en activité	924 724 722	933 427 138	+ 0,9 %
Personnels en position autre que l'activité	6 836 159	7 437 211	+ 8,8 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>931 560 881</b>	<b>940 864 349</b>	<b>+ 1,0 %</b>
<b>31-61 : Volontaires – Rémunérations principales</b>	<b>124 283 683</b>	<b>124 114 596</b>	<b>- 0,1 %</b>
<b>31-62 : Volontaires – Indemnités et allocations diverses</b>	<b>54 032 136</b>	<b>53 689 125</b>	<b>- 0,6 %</b>
<b>31-96 : Autres rémunérations (gendarmerie : pécules d'incitation aux départs)</b>			
<b>33-90 : Cotisations sociales – Part de l'État (art. 84)</b>	<b>177 131 069</b>	<b>200 961 195</b>	<b>+ 13,5 %</b>
<b>33-91 : Prestations sociales versées par l'État (art. 84)</b>	<b>71 368 382</b>	<b>21 823 764</b>	<b>- 69,4 %</b>
<b>34-06 : Gendarmerie – Fonctionnement</b>	<b>683 562 419</b>	<b>745 799 050</b>	<b>+ 9,1 %</b>
<b>34-07 : Gendarmerie – Maintien de l'ordre</b>	<b>53 775 804</b>	<b>53 775 804</b>	<b>—</b>
<b>34-10 : Alimentation</b>	<b>39 025 650</b>	<b>42 094 097</b>	<b>+ 7,9 %</b>
<b>37-02 : Dotations globalisées des formations de la marine, de la gendarmerie et de la délégation générale pour l'armement (nouveau)</b>			
Écoles des sous-officiers de Montluçon. Dépenses de personnel	8 762 094	8 899 177	+ 1,6 %
Écoles des sous-officiers de Montluçon. Dépenses de fonctionnement	2 980 000	2 980 000	—
Légion de gendarmerie de Franche-Comté. Dépenses de personnel (nouveau)	—	59 293 821	—
Légion de gendarmerie de Franche-Comté. Dépenses de fonctionnement (nouveau)	—	13 585 444	—
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>38 562 094</b>	<b>84 758 442</b>	<b>+119,8%</b>
<b>TOTAL POUR LES DEPENSES ORDINAIRES</b>	<b>3 893 082 784</b>	<b>4 025 817 312</b>	<b>+ 3,4 %</b>

Titres, parties et chapitres	Crédit de paiement 2004 (A)	Crédit de paiement 2005 (B)	Évolution (B/A)
<b>Titre V</b>	<b>434 965 000</b>	<b>449 024 000</b>	<b>+ 3,2 %</b>
<b>53-71 : Équipements communs, interarmées et de la gendarmerie</b>			
Programme RUBIS	567 000	908 000	+ 60,1 %
Transport	10 674 000	13 358 000	+ 25,1 %
Électronique	19 005 000	34 972 000	+ 84 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>30 246 000</b>	<b>49 238 000</b>	<b>+ 62,8 %</b>
<b>54-41 : Infrastructure</b>			
Infrastructure	172 000 000	105 550 000	- 38,6 %
Restauration du patrimoine historique			
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>172 000 000</b>	<b>105 550 000</b>	<b>- 38,6 %</b>
<b>55-11 : Soutien des forces</b>			
Habillement, couchage, ameublement	63 633 000	77 011 000	+ 21 %
Véhicules	60 163 000	70 200 000	+ 16,7 %
Armement, munitions, optique	36 961 000	54 202 000	+ 46,6 %
Matériels techniques	15 399 000	21 800 000	+ 41,6 %
Moyens informatiques	40 014 000	46 891 000	+ 17,2 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>216 170 000</b>	<b>270 104 000</b>	<b>+ 24,9 %</b>
<b>55-21 : Entretien programmé des matériels</b>			
Maintien en condition opérationnelle des matériels électroniques	5 602 000	7 271 000	+ 29,8 %
Maintien en condition opérationnelle des matériels informatiques	4 898 000	4 296 000	- 12,3 %
Maintien en condition opérationnelle des matériels aériens. Structure intégrée du ministère de la défense (SIMMAD)	6 049 000	12 575 000	+ 107,9 %
<b>Totaux pour le chapitre</b>	<b>16 549 000</b>	<b>24 142 000</b>	<b>+ 45,9 %</b>
<b>Titre VI</b>	<b>10 000 000</b>	<b>10 000 000</b>	<b>—</b>
<b>66-50 : Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire</b>			
Autres équipements. Subventions pour la construction de casernes	10 000 000	10 000 000	—
<b>TOTAL DEPENSES EN CAPITAL</b>	<b>444 965 000</b>	<b>459 024 000</b>	<b>+ 3,2 %</b>
<b>TOTAL GENDARMERIE</b>	<b>4 338 047 784</b>	<b>4 484 841 312</b>	<b>+ 3,4 %</b>

## B. LA TROISIÈME TRANCHE DE LA LOPSI

Rappelons que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 n'avait pas seulement une portée financière. Deux autres volets, relatifs aux instruments juridiques et à l'organisation, ont été mis en place de façon satisfaisante.

Ses orientations supposaient d'abord un certain nombre de mesures législatives ou réglementaires dont quasiment toutes ont été adoptées, comme l'a

relevé le rapport annuel, en date de juillet 2004, relatif à son exécution. Les dernières dispositions à prendre étaient en phase de concertation interministérielle ou de consultation des intéressés.

Ainsi que le rapporteur a pu le souligner dans le cadre de son rapport pour avis sur le projet de budget pour 2004, est également en cours d'achèvement la réforme des structures se traduisant en particulier par le redéploiement des zones de compétences entre police et gendarmerie et la mise en place des communautés de brigades de gendarmerie. À la fin juillet 2004, parmi les 3 242 brigades des 91 groupements départementaux dont les projets ont été retenus, on comptait 1 054 communautés et 600 brigades autonomes. Un certain retard est en revanche à constater, du côté de la police, s'agissant de la mise en place des sûretés départementales.

Quant aux moyens en crédits et en personnel, l'état des lieux est en revanche plus nuancé, ne serait-ce que parce que la LOPSI n'est pas annualisée. Or, la police et la gendarmerie ont fait l'objet de choix opposés quant au cadencement des ouvertures de crédits. Si la police a ouvert dès la première année 36 % des dotations budgétaires totales, la gendarmerie a pris aussitôt du retard par rapport à un cheminement régulier.

Par ailleurs, la mise en œuvre des orientations financières de la LOPSI est inégale selon les domaines concernés. Si le retard le plus flagrant porte sur les équipements de la gendarmerie, en revanche, celle-ci a assez bien tenu ses objectifs de recrutement de personnel.

## **1. Une programmation inégalement respectée**

### ***a) Police : 68 % de l'enveloppe en trois ans***

La LOPSI prévoyait pour la police 1 750 millions d'euros sur cinq ans en vue du renforcement des moyens de fonctionnement et 1 180 millions d'euros au titre d'un programme d'équipement complémentaire, avec 2 750 créations d'emplois.

En termes de crédits ouverts, les mesures prévues dans le présent projet correspondent à la réalisation de 68 % des prévisions, soit une avance de 8 points sur le tableau de marche qui correspondrait à des tranches annuelles identiques. En fait, après une première tranche de 36 %, en 2003, le rythme s'établit avec régularité à un taux de 16 % par an.

**POLICE :**  
**MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA LOPSI**

*(en millions d'euros constants 2003)*

	LOPSI (total : 2003-2007)	Réalisé 2003	Impact des mesures 2003 sur 5 ans	LFI 2004	Impact des mesures 2004 sur 4 ans	PLF 2005	Impact des mesures 2005 sur 3 ans	Reste à ouvrir en 2005 et 2007
<b>A) Crédits de personnel</b>	<b>1 570</b>	<b>161,01</b>	<b>805</b>	<b>60,8</b>	<b>243,3</b>	<b>49,5</b>	<b>148,37</b>	<b>373,28</b>
1. Créations d'emplois (2005 : 500 « actifs » et 500 administratifs)		51	254,8	29,8	119,3	9,9	29,77	
2. Autres mesures concernant le personnel dont :		110,1	550,3	31	124	39,5	118,6	
- mesures catégorielles		8,9	44,6					
- mesures indemnitaires, ARTT		101,14	505,7	28	112	39,5	118,6	
- réserve civile				3	12			
<b>B) Dépense ordinaires d'équipement (titre III)</b>	<b>446</b>	<b>69,3</b>	<b>69,3</b>	<b>95,2</b>	<b>95,2</b>	<b>133,6</b>	<b>133,6</b>	
<i>Chapitre 34-41 (moyens de fonctionnement)</i>	437	69,9	69,9	76,6	76,6	105,4	105,4	
<i>Chapitre 33-92 (action sociale)</i>	5	1	1	1,3	1,3	1,8	1,8	
<i>Chapitre 34-82 (informatique)</i>	4	-1,5	-1,5	17,3	17,3	26,5	26,5	
<b>C) Investissements (titres V et VI) :</b>								
<i>Total autorisations de programme pluriannuelles (AP)</i>	1 120	24,6	24,6	98,4	98,4	100,86	100,86	
<b>Total crédits de paiement (CP)</b>	<b>734</b>	<b>116,8</b>	<b>116,8</b>	<b>113,7</b>	<b>113,7</b>	<b>153,89</b>	<b>153,89</b>	
1. Parc lourd :								
- AP	50	6,8		15,1		9,431		
- CP	50	6		4,6		6,091		
2. Transmission et équipements informatiques (Acropol, lieux souterrains, CIC, système d'information) :								
- AP	388	-38,8		17		29,841		
- CP	309	40,9		21,1		41,518		
3. Immobilier et logement :								
- AP	682	56,6		66,3		61,586		
- CP	375	70		87,9		106,284		
<b>Total équipements et investissement (B+C) (DO + CP)</b>	<b>1 180</b>	<b>186,2</b>	<b>186,2</b>	<b>208,9</b>	<b>208,9</b>	<b>287,5</b>	<b>287,5</b>	<b>497,4</b>
<b>Total général LOPSI</b>	<b>2 750</b>	<b>347,2</b>	<b>991,2</b>	<b>269,7</b>	<b>452,2</b>	<b>337</b>	<b>435,91</b>	<b>870,69</b>
Part dans le montant total programmé			36 %		52 %		68 %	

• Comme le montre le tableau ci-joint, les **crédits de personnel** de la police ont fait l'objet d'une évolution très soutenue, conforme à la programmation. Les crédits restant à ouvrir en 2006 et 2007 représentent 23,8 % de l'enveloppe globale. Le maintien du rythme actuel d'ouvertures de crédits garantira le respect de l'objectif.

Il est rappelé que pour la prise en compte des mesures, aux crédits ouverts au titre d'une année s'ajoutent les services votés qui leur sont associés au cours des années suivantes. C'est ainsi que, outre les 333 millions d'euros prévus par le présent projet, sont pris en compte près de 99 millions d'euros de services votés pour 2006 et 2007, d'où un impact total de 436 millions d'euros au titre de la LOPSI.

Le rapport annuel sur l'exécution de la LOPSI montre une évolution très favorable des effectifs budgétaires (+ 1 506) comme des effectifs réels (+ 1 178) du personnel « actif » de la police au cours des années 2003 et 2004. Il fait toutefois ressortir l'effet négatif de la baisse des effectifs d'adjoints de sécurité, qui a porté sur 3 600 adjoints entre juillet 2002 et mars 2004. Il était donc souhaitable que leur effectif soit stabilisé en 2005, ainsi que le prévoit le présent projet.

- L'objectif quinquennal pour les **dépenses ordinaires d'équipement** doit être atteint à 66,8 % compte tenu des crédits du présent projet. Après un démarrage assez lent, une montée en puissance se produira en 2005.

- La situation est moins satisfaisante pour les **investissements** de la police. Même si un certain rattrapage est opportunément prévu cette année pour l'immobilier et le logement, avec 106,3 millions d'euros de crédits pour un total de 375 sur cinq ans, un retard sérieux a été pris pour le parc lourd ainsi que les équipements informatiques et de transmission.

En termes de crédits de paiement, 350 millions d'euros resteront à ouvrir sur deux ans, soit 48 % de l'enveloppe quinquennale de 734 millions d'euros.

Les perspectives d'évolution en matière de crédits ouverts sont quelque peu dégradées compte tenu des mesures de régulation budgétaire qui, en 2004 comme en 2003, ont dégradé les conditions de la gestion (gels en début d'année) et réduit les crédits disponibles (annulations).

#### ***b) Gendarmerie : effort sur l'équipement individuel, retard de l'investissement***

Le taux de réalisation de la programmation en fin d'année 2005 doit être proche de 61 % si la prévision est respectée. Ce résultat est quelque peu inattendu au regard des crédits ouverts, qui représentent environ le quart de l'enveloppe quinquennale. Il s'explique par l'effet de levier considérable des services votés de 2003 et 2004 relatifs à l'équipement courant des unités. Grâce à cet « effet retard » des ouvertures de crédits, le décrochage que le rapporteur présentait l'an dernier ne se produit que pour une part des dotations programmées.

- Les crédits d'emplois inscrits dans la LOPSI correspondaient à un objectif ambitieux de 1 400 militaires de la gendarmerie en moyenne annuelle.

Les deux premières années ont vu la création de 1 200 emplois par an. Pourtant, le rapport sur l'exécution de la LOPSI montre une évolution plutôt favorable des effectifs réels. Il confirme le respect, en termes réels, de l'objectif de 1 200 créations d'emplois d'officiers et de sous-officiers. Il fait surtout apparaître que, contrairement à la police qui a subi la baisse sensible des adjoints de sécurité, la gendarmerie a bénéficié de l'apport considérable des gendarmes adjoints volontaires, dont l'effectif s'est accru de 1 700 unités en 2003 et de plus de 3 000 entre juillet 2002 et le mois de mai 2004.

**GENDARMERIE :**

**MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA LOPSI**

(montants en millions d'euros constants 2003)

	LOPSI 2003-2007	Mesures 2003-2004	Impact des mesures 2003 et 2004 jusqu'en 2007	PLF 2005	Impact des mesures 2005 jusqu'en 2007	Reste à ouvrir
<b>Personnel (effectifs)</b>	<b>7 000</b>	<b>2 400</b>		<b>700</b>		<b>3 900</b>
Fonctionnement (Titre III)	1 830	261,33	1 259,88	64,49	193,48	376,64
Investissement (Titre V)						
– AP	1 181	275	275	116	116	790
– CP	1 033	187	187	116	116	730
Investissement (Titre VI)						
– AP	0	0		0		
– CP	0	0		0		
<b>Total (CP)</b>	<b>2 863</b>	<b>445,24</b>	<b>1 434,48</b>	<b>180,47</b>	<b>309,4</b>	<b>1 119,11</b>
Part dans le total programmé			50,1 %		60,9 %	

La LOPSI prévoyait pour la gendarmerie, sur la période 2003-2007, outre 7 000 créations d'emplois, 2 850 millions d'euros de crédits, dont 700 au titre du « rebasage », c'est-à-dire du rattrapage des insuffisances de crédits de 2002.

Alors que la police a commencé la course en avance, la gendarmerie n'a jamais rattrapé son retard pris au début de la mise en œuvre de la programmation. Si le rythme actuel d'engagement est bon, le handicap de départ n'a pas été compensé, ce qui n'est pas bon pour le moral.

Pour 2005, un retard plus net sera pris, au lieu du rattrapage souhaitable des crédits de personnel. Le schéma initial tablait sur 1 400 créations d'emplois en 2005, puis sur 1 600 au cours de chacune des années suivantes. Gageant en partie les revalorisations associées au plan pour l'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), les créations de postes sont limitées à 700, soit la moitié de l'annuité de référence. De plus, effectives au 1<sup>er</sup> juillet 2005, elles ne pèseront sur le budget que pour une demi-année, comme en 2004. En conséquence, 3 900 postes seront à ouvrir en 2006 et 2007 pour respecter la programmation, soit 55,7 % du programme quinquennal : l'objectif commence à apparaître hors d'atteinte. C'est donc de la réforme des structures et du management que devra venir le renforcement des unités.

- L'objectif **d'investissement** paraît également compromis : 70,7 % restent à ouvrir sur deux ans, ce qui signifie chaque année un effort supérieur à celui des trois premières années de la LOPSI. Il y a donc bien un décrochage en matière d'équipement, ce qui signifie un retard dommageable en matière

d'immobilier, l'obsolescence prochaine des réseaux électroniques spécialisés CORAIL (gendarmerie mobile) et CRISTAL (unités de recherche) et la probable nécessité de renoncer à des programmes d'équipement.

Cette situation ralentit la réalisation du plan de sauvetage de l'immobilier de la gendarmerie en imposant le report de projets d'infrastructures à hauteur de 50 millions d'euros d'autorisations de programme en 2004 et 150 millions d'euros en 2005. Or la situation n'est pas satisfaisante : même s'ils avaient été respectés, les crédits prévus par la LOPSI auraient tout juste permis de refaire les logements une fois tous les cent ans.

Certains programmes d'équipement ont aussi été retardés, particulièrement l'acquisition des véhicules quaternaires, des nouveaux véhicules de transport et des nouveaux véhicules blindés de la gendarmerie mobile ou l'équipement des moyens aériens en caméras thermiques et certains programmes d'armement.

Aucune commande n'aura été passée, ni en 2003 ni en 2004, pour le remplacement des 155 véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG) par 122 véhicules blindés de maintien de l'ordre. La capacité d'intervention de la gendarmerie mobile risque de pâtir de l'obsolescence de son matériel.

- Le point fort de la mise en œuvre de la programmation concerne le fonctionnement : armement et protection individuelle du personnel. 20,6 % des crédits prévus restent à ouvrir, sur les 1 830 millions d'euros programmés. Il s'agit de la part principale de l'enveloppe LOPSI. L'impact de celle-ci aura été positif en tout état de cause du fait de cette action.

## **2. Les crédits de personnel**

### ***a) 1 000 nouvelles créations d'emplois dans la police, stabilisation à 11 300 adjoints de sécurité***

- La LOPSI avait prévu sur cinq ans la création de 6 500 emplois au total, dont 4 500 emplois de personnels opérationnels, dits « actifs ».

Au titre de sa troisième tranche en 2005, est prévue la création nette de 500 emplois opérationnels : 490 gardiens de la paix et 10 contrôleurs généraux, en vue du renforcement des emplois de direction et contrôle.

En outre, 500 emplois du cadre administratif, technique et scientifique sont prévus : 20 ingénieurs de la police technique et scientifique – PTS –, 38 techniciens de la PTS, 39 agents spécialisés de la PTS, 75 secrétaires administratifs, 202 adjoints administratifs, 15 inspecteurs de services intérieur et du matériel, 40 agents des services techniques, 40 attachés, 19 ouvriers professionnels, 6 agents contractuels de haut niveau et 6 ouvriers cuisiniers.

Le coût total de ces 1 000 créations d'emplois en 2005 est limité à **9,91 millions d'euros**, car elles s'appliqueront au 1<sup>er</sup> octobre 2005, sauf celles concernant les contrôleurs généraux, applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Par ailleurs, des mesures de transformation d'emplois, des promotions de grade et la qualification de 3 000 officiers de police judiciaire résulteront de la réforme des corps et carrières, tout en s'inscrivant dans l'enveloppe programmée. Elles sont présentées en détail au III ci-après.

- Dans la continuité des années précédentes, une mesure de suppression de 35 emplois d'agents contractuels relevant de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 (ou agents « berkanians ») est prévue. Les crédits correspondants, soit **0,2 million d'euros**, seront transférés sur les lignes de fonctionnement de la police nationale, au chapitre 34-41. Les fonctions de nettoyage exercées par ces personnels sont externalisées à mesure des sorties du dispositif (retraites, démissions, licenciements).

La création de 69 attachés d'administration centrale à la Préfecture de police est gagée par la suppression de 168 emplois « berkanians ».

Dans le cadre du transfert de la gestion des prestations sociales aux Caisses d'allocations familiales, il est prévu de transférer, à coût nul, 13 emplois d'agents administratifs.

L'ensemble de ces créations et suppressions d'emplois (nettes ou intervenant en mesure de transfert) est retracé dans le tableau ci-joint.

- Dans le prolongement de la création, en 2004, de la nouvelle sous-direction de l'action sociale de la police nationale, un supplément de 5 millions d'euros est destiné en 2005 au logement des fonctionnaires afin de les fidéliser en Île-de-France et dans les principaux centres urbains concernés. On reviendra sur cette mesure très intéressante au III ci-après.

- Dans le prolongement de la création, en 2004, de la nouvelle sous-direction de l'action sociale de la police nationale, un supplément de 5 millions d'euros est destiné en 2005 au logement des fonctionnaires afin de les fidéliser en Île-de-France et dans les principaux centres urbains concernés. On reviendra sur cette mesure très intéressante au III ci-après.

- Le présent projet prévoit par ailleurs de reconduire le nombre d'emplois d'**adjoints de sécurité** (ADS), qui est de **11 300** en 2004. Ils représentent en moyenne 14,35 % de l'effectif global des personnels actifs.

En 2003, ce dispositif ayant été retiré du programme emplois-jeunes, ces emplois ont été pérennisés. La police nationale peut donc continuer à recruter des adjoints de sécurité sur la base des dispositions de l'article 36 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, dans le cadre de contrats de droit public d'une durée de 5 ans non renouvelables.

**EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DES CORPS DE LA POLICE NATIONALE**

	<b>LFI 2004</b>	<b>Créations</b>	<b>Suppressions</b>	<b>Transformations</b>	<b>Transferts</b>	<b>PLF 2005</b>
<b>PERSONNELS « ACTIFS »</b>	<b>117 172</b>	<b>500</b>	<b>0</b>	<b>- 240</b>	<b>- 1</b>	<b>117 431</b>
Directeurs de service actif	12					12
Chef de service IGPN	1					1
Chefs de service, Inspecteurs généraux	16					16
Directeurs adjoints, sous-directeurs, contrôleurs gx	83	10		2		95
Commissaires divisionnaires	578					578
Commissaires principaux	697					697
Commissaires	693			- 69	- 1	623
Commandants de police emploi fonctionnel	1 035			30		1 065
Commandants	2 969			- 255		2 714
Capitaines	4 414			- 95		4 319
Lieutenants (1)	6 018			- 491		5 527
Brigadiers-majors	3 710			500		4 210
Brigadiers	17 257			4 232		21 489
Gardiens de la paix	79 677	490		- 4 099		76 068
Agent de police (statut local)	1					1
Sergent (statut local)	1					1
Caporaux (statut local)	4					4
Gardes (statut local)	6					6
<b>PERSONNELS ADMINISTRATIFS</b>	<b>14 785</b>	<b>500</b>	<b>0</b>	<b>62</b>	<b>- 13</b>	<b>15 334</b>
Attachés	348	40				388
Secrétaires administratifs de la police nationale	1 430	75				1 505
Adjoints administratifs	9 297	202				9 499
Agents administratifs	1 024			- 1	- 13	1 010
Inspecteurs du service intérieur et du matériel	54	15				69
Agents des services techniques	1 530	40				1 570
Police technique et scientifique	988	97		60		1 145
Infirmiers et infirmières	54					54
Médecins	6			2		8
Chargés d'études	2					2
Chargés d'études au SGG	0					0
Documentalistes	1					1
Traducteurs	20					20
Ouvriers professionnels	30	19				49
Professeurs d'éducation physique et sportive	1					1
<b>OUVRIERS-CUISINIERS</b>	<b>352</b>	<b>6</b>				<b>358</b>
<b>PERSONNELS CONTRACTUELS DIVERS</b>	<b>977</b>	<b>6</b>		<b>25</b>		<b>1 008</b>
<b>AGENTS CONTRACTUELS (« berkaniens »)</b>	<b>679</b>		<b>- 203</b>		<b>- 1</b>	<b>475</b>
<b>ENQUÊTEURS CONTRACTUELS</b>	<b>17</b>			<b>- 17</b>		<b>0</b>
<b>ADJOINTS DE SECURITE</b>	<b>11 701</b>		<b>- 401</b>			<b>11 300</b>
<b>TOTAL (2)</b>	<b>145 683</b>	<b>1 012</b>	<b>- 604</b>	<b>- 170</b>	<b>- 15</b>	<b>145 906</b>

(1) Dont 240 suppressions d'emplois au titre de la déflation, compensées par 240 emplois créés sur des corps relevant du ministère de l'Intérieur, mais non de la police nationale.

(2) Dont une mesure de transfert de 13 agents administratifs au profit des CAF

Depuis sa mise en place en octobre 1997, le dispositif aura permis de recruter 34 593 jeunes. Ils étaient 736 au 1<sup>er</sup> janvier 1998, 5 548 au 1<sup>er</sup> janvier 1999, 9 795 au 1<sup>er</sup> janvier 2000, 11 494 au 1<sup>er</sup> janvier 2001, 12 102 au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 10 217 au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et 9 106 au 1<sup>er</sup> janvier 2004. La baisse de l'effectif s'explique à la fois par la suppression de 2 200 emplois budgétaires en loi de finances pour 2004, par le départ des adjoints de sécurité incorporés en qualité d'élèves gardiens de la paix, mais aussi par le déficit de candidatures dans certains départements.

Il convient de signaler que, dans le cadre de la réforme des corps et carrières, le dispositif des adjoints de sécurité revêt une importance toute particulière, car il restera le seul accès aux concours de la police nationale pour les jeunes non bacheliers.

**EFFECTIFS D'ADJOINTS DE SÉCURITÉ**

	<b>Effectifs au 31 décembre</b>	<b>Nombre d'ADS recrutés</b>	<b>Nombre d'ADS sortants</b>
<b>2000</b>	15 949	6 952	3 597
<b>2001</b>	15 761	4 402	4 590
<b>2002</b>	13 001	2 823	5 583 dont 112 fins de contrat
<b>2003</b>	11 643	3 561	4 919 dont 614 fins de contrat
<b>En août 2004</b>	10 584	1 523	2 582 dont 610 fins de contrat

***b) gendarmerie : 440 emplois nets créés, transformation ou repyramidage de 2 200 emplois***

L'évolution des effectifs est marquée par un accroissement net de 437 emplois de personnels militaires, qui résulte de la création au 1<sup>er</sup> juillet de 700 emplois dans le cadre de la LOPSI et de 263 suppressions. À noter que cette mesure de création d'emplois s'accompagne d'une augmentation des crédits de fonctionnement de 6,9 millions d'euros, correspondant à une budgétisation en année pleine, dont 4,9 millions d'euros au titre des loyers.

La première annuité de mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) se traduit par le repyramidage de 1 000 emplois de sous-officiers en officiers et de 1 208 emplois de gendarmes et maréchaux des logis-chefs en emplois de gradés supérieurs.

### **3. L'équipement courant des unités de police**

#### ***a) Les moyens de fonctionnement : un effort soutenu***

Les moyens de fonctionnement demandés pour la police nationale en 2005 permettront de financer une série de mesures :

— l'arrivée du nouvel uniforme et la modernisation de sa distribution. 40 000 fonctionnaires en seront dotés en 2005 ;

— la poursuite de l'effort d'équipement et de protection des fonctionnaires : 10 000 gilets pare-balles pour les nouveaux effectifs sortant des écoles et les ADS, 31 000 nouvelles armes SIG SAUER avec étui sécurisé, 3 300 équipements nucléaire, bactériologique et chimique ;

— la poursuite de la modernisation de la police technique et scientifique (6,5 millions d'euros supplémentaires permettant la montée en puissance du fichier national d'analyse des empreintes génétiques (FNAEG), l'équipement des laboratoires de police scientifique de Marseille, Toulouse et Lille, le fonctionnement des laboratoires de police scientifique de Lyon et Paris, et le fonctionnement de l'unité spécialisée de génotypage ;

— le renforcement de la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine : 4 millions d'euros supplémentaires seront consacrés à la modernisation des matériels de lutte contre le terrorisme et 18 millions d'euros de moyens nouveaux permettront de financer le doublement des reconduites aux frontières.

#### ***b) L'informatique et la télématique : une accélération***

Des moyens accrus seront consacrés en 2005 aux systèmes d'information et de communication :

— le déploiement du réseau ACROPOL de transmissions sécurisées de la police nationale sera accéléré, grâce à une dotation de 66 millions d'euros. En 2005, 22 départements supplémentaires seront couverts, ce qui portera leur nombre à 65. L'an prochain, 87 % des policiers auront en conséquence accès à ACROPOL.

— la première tranche du plan de modernisation des centres d'information et de commandement sera mise en œuvre : 8 millions d'euros.

#### ***c) L'investissement : rénovation et modernisation du patrimoine immobilier***

160,25 millions d'euros d'autorisations de programme et 162,5 millions d'euros de crédits de paiement seront ouverts pour l'immobilier de la police nationale, soit une augmentation de 9,3% par rapport à 2004, contribuant à un rattrapage sur la programmation.

Plusieurs grands chantiers seront livrés en 2005 : les hôtels de police de Palaiseau, Plaisir, Lyon 3/6 et St-Denis-Chaudron, à La Réunion ; les compagnies de CRS de Darnetal et Jarville, près de Nancy, les commissariats de Foix, Saintes et 11<sup>e</sup> arrondissement de Paris, l'école nationale de police de Reims.

Seront mis en chantier les hôtels de police de Lyon-Montluc, le Havre, Avignon et Colmar, les commissariats de Houilles, Vanves, Avion, Saint Jean de Luz, la Plaine Saint-Denis et Villiers-le-Bel.

La politique d'implantation nationale des centres de rétention administrative sera poursuivie, notamment à Rouen, ainsi que la modernisation des locaux de garde à vue et des accueils.

#### **4. La poursuite de l'effort d'acquisition de matériel par la gendarmerie**

Les dotations d'équipement de la gendarmerie incluent 120 millions d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement au titre de la LOPSI. Il permettront d'assurer, au titre du renouvellement, l'acquisition de 953 véhicules destinés aux brigades, 91 véhicules de liaison, 5 300 ordinateurs de bureau et 700 ordinateurs portables.

Dans le cadre de la LOPSI, la gendarmerie va poursuivre les investissements de grande ampleur entrepris depuis 2003 par l'acquisition de :

- 34.000 pistolets automatiques de nouvelle génération ;
- 10.000 gilets pare-balles à port discret ;
- 250 véhicules d'intervention et 128 véhicules de fret pour les escadrons de gendarmerie mobile ;
- 45 000 nouvelles tenues ;

Elle poursuivra en outre la mise en place d'un plan global de secours pour le soutien des systèmes d'information et de communication et le projet de mise en réseau des unités territoriales. Le rapporteur a pu juger du caractère particulièrement urgent de ce dernier volet, qui conditionne le fonctionnement futur des nouvelles communautés de brigades.

Dans le domaine de l'immobilier, au titre V, les 103 millions d'euros de crédits prévus, quoique notoirement insuffisants, permettront de poursuivre les programmes de construction débutés en 2004 ou antérieurement, priorité étant donnée aux travaux relatifs à la sécurité des personnels : réseaux de chauffage et réhabilitation des façades. Au titre VI, 20,3 millions d'euros d'autorisations de programme permettront de subventionner la mise en chantier de 2 185 unités logements.

### III. — « IL N'EST DE RICHESSE QUE D'HOMMES » : POLICE ET GENDARMERIE À LA POINTE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Le management des ressources humaines dans la police et la gendarmerie nationales est en cours de rénovation depuis le début de la législature. Mais il a pris un nouveau départ avec l'élaboration et la signature du protocole d'accord sur la réforme des corps et carrières dans la police nationale du 17 juin 2004. Parallèlement, la gendarmerie se dotait du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). L'ensemble engage une réforme en profondeur.

Cette rénovation se caractérise par :

— **l'équilibre entre police et gendarmerie.** Il a été décidé de mettre en œuvre les deux réformes de façon parallèle, avec une échéance finale en 2012. La réactivité de la Direction générale de la gendarmerie lui a permis d'élaborer un dispositif complet dans un délai resserré, de l'automne 2003 à juin 2004 ;

— **le caractère complet de l'éventail des mesures,** qui portent notamment sur la redéfinition de l'ensemble des profils de postes, sur les revalorisations indiciaires, sur l'amélioration des perspectives d'avancement en fonction du mérite et de l'investissement personnel, sur le développement du management pour les cadres ;

— **le rapprochement entre les pyramides hiérarchiques.** La situation actuelle oppose une gendarmerie sous-encadrée à une police trop riche en officiers et en commissaires. La réforme associe la poursuite vigoureuse de la déflation des corps de commandement dans la police avec le repyramidage des postes dans la gendarmerie ;

— **la valorisation des qualifications et des compétences professionnelles.** Plus qualifiés à l'entrée de la carrière, les fonctionnaires bénéficient d'avancements plus favorables s'ils s'investissent et se forment. C'est la qualité des hommes, à tous les échelons, qui est valorisée ;

— **la motivation du personnel** doit en être confortée. Chacun verra sa situation peu ou prou améliorée. Cette expression de la reconnaissance de la difficulté du métier doit renforcer le lien entre la Nation, sa police et sa gendarmerie.

#### A. RÉFORME DES CORPS ET CARRIERES : LA MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE

Le protocole d'accord sur les corps et carrières du 17 juin 2004 s'applique de 2004 à 2012. L'ensemble des mesures financées à ce titre jusqu'en 2007 le sont sur les crédits prévus dans le cadre de la programmation de la LOPSI.

La première partie du protocole d'accord sur les corps et carrières du 17 juin 2004 assigne cinq objectifs à la réforme :

- rendre plus efficace l'organisation hiérarchique en redéfinissant et en redistribuant les fonctionnalités ;
- renforcer les compétences et l'encadrement quotidien ;
- mieux motiver en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière ;
- récupérer du potentiel par une gestion du temps plus rigoureuse ;
- moderniser la gestion des ressources humaines dans l'intérêt du service public et des personnels.

S'agissant du financement, plusieurs mesures, notamment celles concernant les repyramidages, sont financées par redéploiement interne en contrepartie des mesures de déflation des corps de commandement et d'encadrement et de conception et de direction. **L'essentiel du coût de la réforme des corps et carrières portera sur les gradés et gardiens. Il est estimé à 430 millions d'euros jusqu'en 2012.**

### **1. Un patient travail de négociation et d'élaboration.**

Le protocole d'accord dans la police nationale a été élaboré en trois temps, auxquels a succédé une phase de suivi de son application.

#### ***a) La préparation interne à la direction générale de la police nationale.***

La réforme des corps et carrières a été lancée le 6 décembre 2002 par un courrier demandant aux organisations syndicales de s'associer à la démarche. Entre février et juin 2003, chacune des vingt organisations syndicales destinataires a été invitée, au moins à deux reprises, à des réunions de travail.

Sur la base de cette première concertation, un rapport de propositions a été remis par la Direction générale de la police nationale (DGPN) au ministère de l'intérieur le 1<sup>er</sup> juin 2003. Puis un dossier de proposition a été adressé fin juin 2003 au Premier ministre pour arbitrage.

#### ***b) La phase interministérielle***

Neuf réunions interministérielles se sont déroulées au cours de l'été 2003.

Le compte rendu du 29 août 2003 entérine les grandes lignes de la réforme et adopte les mesures qui ont été retenues dans la loi de finances pour 2004. Ce compte rendu demandait également un travail comparatif entre police et gendarmerie en vue d'un arbitrage complémentaire.

Le travail qui a été conduit par les deux institutions a abouti à un rapport qui a permis à chacune d'elles de prendre conscience d'équivalences fonctionnelles réelles dans de nombreux domaines. Elles sont liées à de fortes convergences en terme de métiers et de responsabilités. Ce travail comparatif a fait l'objet d'un rapport de synthèse conjoint adressé au Premier ministre en décembre 2003.

Sur la base de ce rapport, s'est engagé un nouveau cycle de réunions interministérielles, entrecoupées de très nombreuses réunions techniques, avec les services du Premier ministre, les ministères du budget, de la fonction publique et de la défense. Il s'est achevé par un compte rendu de réunion interministérielle en date du 7 mai 2004.

Les arbitrages du Premier ministre ont alors défini un « mandat de négociation ».

### *c) La phase paritaire*

En mai 2004, se sont aussitôt ouvertes les discussions avec l'ensemble des syndicats représentatifs. Trois cycles de réunions bilatérales avec chacun des syndicats se sont tenus.

Ces discussions ont permis de recueillir un large accord sur les grandes options de la réforme. La seule modification apportée en cours de négociation a consisté dans la création du grade de brigadier. Ce grade est lié à l'obtention de qualifications. Il peut être atteint après 4 ans de service après titularisation dans le grade de gardien de la paix, et après obtention des qualifications d'OPJ ou de qualifications techniques. Cette modification impose la rédaction d'un nouveau statut, mais elle s'intègre pleinement dans la réforme, qui tend à renforcer les qualifications professionnelles.

Les discussions ont abouti, le 17 juin 2004, à la signature du protocole d'accord entre le ministre de l'intérieur et la quasi-totalité des organisations syndicales. Seul des principaux syndicats représentatifs, le SNPT s'est abstenu de le signer.

Les organisations signataires du protocole avec le ministre de l'intérieur ont été les suivantes :

- le syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale,
- le syndicat national des officiers de police,
- Synergie officiers,
- Alliance,
- l'union nationale des syndicats autonomes de la police,

- le syndicat général de la police Force ouvrière,
- le syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques de la police nationale,
- le syndicat national Alliance des personnels administratifs, techniques, scientifiques et infirmiers de la police nationale,
- Objectif,
- Horizon-Syndicat général des personnels administratifs, techniques, scientifiques et infirmiers de la police nationale,
- le syndicat indépendant des attachés de la police nationale,
- le syndicat national des personnels de police scientifique,
- le syndicat CFCT de la police nationale.

***d) Après la signature : la phase de suivi paritaire***

Les mesures transitoires nécessaires à l'application du protocole feront l'objet d'une annexe qui doit être élaborée avec les organisations syndicales avant le 31 décembre 2004.

Une commission de suivi a été créée, afin de vérifier la bonne application du protocole. Elle est composée des représentants de l'administration et des secrétaires généraux des organisations syndicales signataires du présent protocole ou de leurs représentants. Installée le 13 juillet dernier, elle est présidée par le directeur général de la police nationale qui la réunit au moins deux fois par an.

Les premiers travaux étaient destinés à la mise en œuvre des premières mesures statutaires au 1<sup>er</sup> octobre, parmi celles-ci :

- la promotion de 1 550 gardiens de la paix dans l'échelon exceptionnel de leur grade, dont 650 au titre du protocole ;
- le reclassement des brigadiers en brigadiers-chefs, mesure qui doit être complétée en loi de finances pour 2005 ;
- la reconnaissance du rôle de cadre des officiers, dont le niveau de recrutement sera bac + 3 à partir de 2005 avec des revalorisations indiciaires ;
- l'alignement des hauts fonctionnaires de la police nationale sur l'ensemble des hauts fonctionnaires de l'État.

## 2. Un renforcement sans rupture

Le protocole d'accord sur les corps et carrières du 17 juin 2004 s'inscrit dans la continuité des mesures déjà prises dans le cadre des lois de finances précédentes.

— **La déflation des corps de commandement et d'encadrement ainsi que de conception et de direction est poursuivie.** De 2002 à 2004, les effectifs budgétaires du corps de commandement et d'encadrement sont passés de 15 283 à 14 436, ceux du corps de conception et de direction de 2 032 à 1 968. L'effort de déflation sera accentué en 2005, puisque 60 emplois de commissaires et 840 emplois d'officiers seront supprimés.

— **Les revalorisations indiciaires** déjà accordées dans les précédentes lois de finances s'harmonisent pleinement avec le schéma du protocole d'accord du 17 juin 2004. Ainsi, les provisions pour la revalorisation indiciaire accordée aux gradés et gardiens (5,826 millions d'euros) et celle de 1,064 million d'euros pour le corps de commandement et d'encadrement sont reprises dans le protocole d'accord. Il en va de même pour les mesures intéressant le corps de conception et de direction : provision de 214 715 euros pour la revalorisation des inspecteurs et contrôleurs généraux de la police nationale.

Au titre du présent projet de loi de finances, de nouvelles provisions indiciaires nécessaires à la mise en œuvre du protocole sont prévues : 10,96 millions d'euros pour les gradés et gardiens, 2,47 millions d'euros pour les officiers et 0,082 million d'euros pour les contrôleurs et inspecteurs généraux.

— Dans le cadre des lois de finances précédentes, plusieurs **mesures de repyramidage** ont été présentées. Le dispositif est accentué dans le cadre du protocole d'accord et des objectifs quantifiés y sont inscrits. En loi de finances pour 2005, est prévue la transformation de 4 232 emplois de gardiens de la paix en 4 232 emplois de brigadiers (10,854 millions d'euros) et de 500 emplois de gardiens en 500 emplois de brigadiers (2,78 millions d'euros).

— Le souci de **professionnalisation des agents** est lui aussi confirmé. La norme annuelle d'ouverture de 1 000 postes supplémentaires d'officiers de police judiciaire (« OPJ 16 ») a été portée à 2 000 postes en loi de finances pour 2004. Le présent projet assure le financement de 3 000 d'OPJ 16 par an.

— **L'objectif de valorisation de la fonction administrative** est conforté dans la réforme des corps des carrières. Pour 2005, est proposée, outre les créations d'emplois inscrites en LOPSI, la création de 240 emplois de personnels administratifs et techniques par suppression de 240 emplois d'officiers de police. En 2003 et 2004, des mesures similaires avaient été présentées. Par ailleurs, l'amélioration du régime indemnitaire des personnels administratifs, techniques et scientifiques est prévue dans le protocole sur les corps et carrières (3,50 millions d'euros en 2005) ; des mesures de ce type ont déjà été présentées dans les lois de finances précédentes (3,73 millions d'euros en loi de finances pour 2004).

— Enfin, les mesures prises en faveur du **renforcement de la motivation des agents et de la récupération du potentiel de temps de travail** sont poursuivies. En loi de finances pour 2003, 40,47 millions d'euros étaient destinés à la mise en place d'un dispositif de rachat de jours ARTT. 5,79 millions d'euros ont été inscrits dans le budget pour 2004 pour récupérer du temps de travail (astreintes, permanences...). Cette année, 3,04 millions d'euros sont demandés pour consolider la mesure de rachat de 8 jours ARTT supplémentaires pour les CRS.

— S'agissant de la motivation des personnels de police, le présent projet prévoit de doubler, à 10 millions d'euros, la **prime de résultats exceptionnels** créée en loi de finances pour 2004.

Si le protocole a été signé par la quasi-totalité des syndicats et bien accueilli sur le terrain, c'est qu'au terme d'une longue maturation, il donne un élan nouveau à des orientations qui ont fait leurs preuves.

### **3. Un accord général sur les orientations du protocole d'accord**

Au cours de ses visites de terrain et de ses rencontres avec les organisations syndicales, le rapporteur a souhaité « mettre à l'épreuve » les objectifs et les modalités figurant dans le protocole du 17 juin.

D'emblée, il a été frappé par la maturité des positions exprimées. À l'évidence, la police nationale, engagée depuis plusieurs années dans un processus de réforme des structures et des méthodes de travail, est ouverte au changement. La conscience que les mutations doivent se poursuivre pour être consolidées est assez largement partagée. Ainsi, par exemple, le passage à une gestion par objectifs est considéré comme un acquis.

Tant parmi les « anciens », entrés dans la police comme enquêteurs ou inspecteurs, qu'auprès des jeunes policiers fraîchement sortis d'école, le souci de la qualité du service rendu aux citoyens l'emporte largement sur les préoccupations personnelles ou catégorielles - au demeurant légitimes. Les policiers, comme les gendarmes, éprouvent avant tout le besoin que leur dévouement soit reconnu par la Nation. C'est aussi parce qu'elle atteste de cette reconnaissance, par une amélioration des rémunérations et des perspectives de carrière, que la réforme est bien accueillie

Au-delà, elle confirme le rôle d'avant-garde de la modernisation de l'État assumé par les forces de sécurité.

#### ***a) Rendre plus efficace l'organisation hiérarchique en redéfinissant et en redistribuant les fonctionnalités***

- **Redéfinir les missions, à chaque échelon de responsabilité.**

**Dans la conception et la direction des services**, les commissaires et contrôleurs généraux qui composent le corps de conception et de direction se

concentreront sur les missions d'élaboration et de mise en œuvre des doctrines d'emploi et de direction des services.

Ils sont prêts à consentir l'effort de formation et d'investissement personnel nécessaires. Comment ne pas être impressionné par l'extrême attention portée à la préparation de mise en œuvre de la LOLF ? Les contacts de terrain le montrent, les quelques propos nostalgiques sur la « police de Maigret » tenus par de grands anciens sont en complet décalage avec l'état d'esprit des commissaires et chefs de service.

Ceux-ci sont en revanche demandeurs d'une poursuite de la réflexion sur leurs responsabilités, sur le bon niveau de territoire pour piloter l'action opérationnelle, et sur l'approfondissement de la coordination entre services. Sensibles à l'expérience réussie de la gestion déconcentrée, ils attendent la poursuite de la modernisation des structures.

**Dans le domaine opérationnel**, seront plus nettement distinguées les missions des deux corps :

— le corps de commandement : les officiers assurent un commandement opérationnel des services. Ils ont vocation à exercer des fonctions de direction de certains services en application des nomenclatures des postes. On mesure le chemin parcouru depuis l'époque, pourtant proche, des inspecteurs de police. Il faudra surmonter certaines réticences. Elles viendront davantage des élus locaux, attachés à la présence d'un commissaire comme interlocuteur habituel, que des officiers eux-mêmes. Probablement certains d'entre eux, ayant « appris le métier » comme inspecteurs, ressentent-ils une certaine inquiétude à la perspective d'occuper de telles fonctions. On voit pourquoi il était sage d'étaler la réforme jusqu'en 2012 : un effort de formation aux responsabilités et de préparation des esprits sera indispensable ;

— le corps d'encadrement et d'application voit ses responsabilités fonctionnelles affirmées. La professionnalisation des gardiens sera accrue et reconnue dans le cadre des nouvelles qualifications (paix publique, investigation-enseignement, ordre public et migrations-frontières), en plus de celle d'officier de police judiciaire (« OPJ 16 »). Plusieurs voies seront aménagées pour faciliter la préparation à l'obtention de ces qualifications, soit par la participation à des stages, soit par la mise à disposition de modules d'auto-formation. Les brigadiers-chefs et les brigadiers-majors doivent s'affirmer comme le premier niveau d'autorité pour diriger l'équipe de base.

**Dans le domaine administratif et de soutien : l'importance de la fonction administrative et technique**, primordiale dans une démarche de gestion, doit être développée et valorisée, ainsi que les métiers de soutien aux postes opérationnels. Les métiers de la police technique et scientifique doivent être reconnus, s'agissant en particulier des responsabilités des cadres.

Le rapporteur, qui plaide inlassablement en ce sens, a pu constater le consensus autour de cette orientation, et la longueur du chemin à parcourir. L'effort budgétaire de longue haleine, amorcé depuis deux ans, devra être poursuivi. Il s'agit d'abord de renforcer les effectifs, afin que chaque responsable opérationnel soit assisté dans ses tâches de gestion, ensuite de revaloriser les rémunérations pour rendre ces fonctions plus attractives. L'exemple allemand doit être médité à cet égard.

Sur un plan qui n'est symbolique qu'en apparence, le rapporteur note avec satisfaction que le protocole évoque le soutien aux « *opérationnels* », terme qu'il avait jugé l'an dernier plus heureux et plus exact que celui d'« *actifs* ». La revalorisation de la fonction administrative et de soutien suppose que ses agents ne soient pas tacitement présentés comme non actifs, voire inactifs.

- La rationalisation des fonctionnalités repose sur **l'établissement de nomenclatures de postes**.

L'adaptation de la nomenclature des **commissaires** permettra de vérifier que chaque poste est bien du niveau du corps de conception et de direction. Elle est en cours, avec en perspective la « cible » d'un effectif budgétaire optimal progressivement réduit de 2 030 à 1 600 au plus en 2012, soit une contraction de plus de 20 %.

L'élaboration d'une nomenclature des **officiers** se traduira par une déflation de 40 % de leur nombre, qui passera de 15 000 à 9 000 au plus en 2012. En Île-de-France, plusieurs des officiers rencontrés par le rapporteur ont exprimé la préoccupation que la formation continue des brigadiers-chefs et majors prépare un nombre suffisant d'entre eux à « prendre le relais » des officiers. Le sous-encadrement chronique en région parisienne risque en effet de compliquer l'application de la réforme. Le rattrapage du taux d'encadrement, des 13 % actuels aux 20 % constatés en moyenne nationale, est un préalable. Le rapporteur se félicite que cet aspect ait été traité à sa juste mesure dans le protocole (voir au c) ci-après).

Il convenait d'élaborer de façon conjointe les nomenclatures des commissaires et des officiers. Elles seront achevées d'ici la fin de l'année 2004.

La préparation de nomenclatures permettra de mieux définir comme cadres **les attachés et les secrétaires administratifs**. Une première version de la nomenclature des postes d'attachés devra être terminée avant la fin 2004 et celle des secrétaires administratifs avant la fin 2006. Les fiches de postes des **catégories C** devront être terminées avant la fin 2007.

- La rationalisation débouchera sur la **reventilation des postes ainsi libérés** au profit :

- des gradés et gardiens : leur nombre passera de 100 644 en 2004 à environ 108 000 en 2012 ;

- des fonctionnaires des corps de soutien aux opérationnels, dont le nombre passera de 15 799 à environ 18 000 en 2012 ;
- de la création d'une filière informatique.

Le protocole garantit le total de ces postes dû aux créations de la LOPSI et aux transformations d'emplois. Dans la mesure où la déflation des corps aura pu dégager des marges de manœuvre supplémentaires, notamment parmi les officiers de province, le rapporteur considère qu'il conviendra de faire mieux en matière de création de postes administratifs et de soutien.

### ***b) Renforcer les compétences et l'encadrement quotidien***

Plusieurs orientations, complémentaires entre elles, ont été fixées. Elles conduisent à une réforme en profondeur des différents corps. L'enjeu est celui de la qualité.

- À titre général, la notion de responsabilité sera développée en généralisant **la gestion par objectif et la culture du résultat** à chaque niveau de compétence. Le rapporteur a constaté, dans les unités et services où il s'est rendu, que les instruments en sont déjà mis en place. Le premier soin des différents responsables a presque toujours été de lui présenter une batterie d'indicateurs de moyens et de résultats dans la lutte contre la délinquance. Naturellement, aux échelons subalternes de l'encadrement et parmi les gradés et gardiens, le degré d'implication dans les résultats est encore inégal.

- Les **niveaux de recrutement** seront relevés : recrutement des gardiens de la paix avec le bac en 2006 à l'exception d'un concours spécifique réservé aux adjoints de sécurité (ADS) ; recrutement des officiers à bac + 3 dès le concours 2005.

- La **formation juridique** sera réformée au sein de la scolarité initiale tant des officiers (avec l'attribution de la qualité d' « OPJ 16 » de droit en fin de scolarité) que des gardiens de la paix et des agents administratifs assurant des fonctions en liaison avec les activités juridiques ou juridictionnelles. Il s'agit ainsi de tirer la conséquence de la complexité croissante de la procédure pénale, facteur significatif d'augmentation de la technicité du métier de policier.

- Un **nouveau grade de brigadier** sera créé. Il sera accessible aux gardiens de la paix comptant quatre années de service après titularisation et détenant soit la qualification d'OPJ 16, soit l'une des quatre qualifications préparées à partir de deux ans d'ancienneté : « paix publique », « investigation – renseignement », « ordre public » ou « migrations-frontières ».

Par ailleurs, la réforme des brigadiers exigera une phase de transition, en particulier dans les compagnies républicaines de sécurité, où elle occasionnera un décalage inédit entre les grades et les missions. Jusqu'à présent, un brigadier de CRS exerce un rôle d'encadrement. Demain, dans certaines unités, notamment

dans le Sud de la France, la part des gradés pourra atteindre 46 %. Il conviendra dès lors d'adapter les règles d'emploi des forces et d'accoutumer les esprits à voir dans le brigadier un échelon supplémentaire des gardiens.

Le rapporteur, notant quelques interrogations sur les risques de confusion liés à l'identité des termes pour des fonctions différentes, aurait volontiers proposé un nouveau nom de grade. Mais ses échanges ne lui ont pas permis de recueillir de suggestion convaincante.

- Afin de renforcer l'encadrement quotidien, le nombre de brigadiers-chefs (actuels brigadiers) sera porté à 17 150 en 2012, le nombre de brigadiers-majors étant doublé, pour atteindre 7 500 à la même date.

- Il est très justement prévu de développer les capacités de management des commissaires, des officiers et des gradés et de tous les corps de soutien ayant vocation d'encadrement, ainsi que d'assurer une formation à tous les personnels administratifs, techniques et scientifiques.

*c) Mieux motiver en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière*

- Le protocole programme une **revalorisation indiciaire et indemnitaire** dont les objectifs sont :

- pour les hauts fonctionnaires de la police, la parité avec les officiers généraux de la gendarmerie nationale ;

- l'ancrage des commissaires dans la haute fonction publique par l'attribution des grilles indiciaires-type ;

- pour les officiers, l'accès progressif à l'indice nouveau majoré terminal de 782 en 2012 ;

- pour les gradés et gardiens, des promotions plus rapides, plus massives et une grille indiciaire revalorisée. Au pyramidage actuel de 80 % de gardiens et de 20 % de gradés succèdera progressivement un pyramidage de 54 %- 46 %. Le nombre de postes budgétaires de débouchés passera de 20 967 à 49 650 **en 2012 : 25 000 nouveaux brigadiers, 17 150 nouveaux brigadiers-chefs, 7 500 brigadiers-majors**. Le nombre des gardiens de la paix d'échelon exceptionnel passera de 11 900 (soit 15 % des effectifs) à 13 900 (soit 23,6 % des effectifs). Corrélativement, **le nombre de gardiens passera de 79 677 à environ 58 570** ;

- la revalorisation indiciaire des gradés ;

- la poursuite de l'intégration des agents administratifs de la police nationale dans le corps des adjoints ;

- l'étude d'une redéfinition des régimes indemnitaires en fonction des métiers, des qualifications et des contraintes, à enveloppe de crédits constante ;

— la poursuite de la revalorisation indemnitaire pour les personnels administratifs, techniques, médico-sociaux et scientifiques.

On voit l'ambition du programme. Dans la région Île-de-France, il ne faut pas se cacher qu'une application de ces normes proportionnellement aux effectifs serait un objectif très exigeant, compte tenu du faible taux d'encadrement, d'autant que la déflation du corps des officiers est engagée depuis plusieurs années. Certains commissaires n'ont pas caché la difficulté de l'exercice, en faisant valoir que huit ans, la durée du plan, ne seraient pas de trop pour le mener à bien.

- À titre plus particulier, le protocole a par ailleurs consacré l'engagement de reconnaître la technicité de la filière scientifique, par la création d'un **corps spécifique de techniciens**.

- Afin d'ouvrir plus largement les perspectives offertes aux policiers les plus motivés, le protocole encourage la promotion d'un corps à l'autre par la **création d'une voie d'accès professionnelle qui s'ajoutera au concours interne et au recrutement au choix**. Sélectionnés sur dossier, les candidats, après un entretien et un stage probatoire, seront admis à la scolarité en école pour accéder, soit au corps des officiers s'agissant des brigadiers, soit à celui des commissaires pour les capitaines. Ce dispositif est comparable à celui qui prévaut dans la gendarmerie, lequel permet à chaque gendarme d'ambitionner d'accéder aux plus hauts grades, si son talent et son professionnalisme sont à la hauteur.

En complément, les statuts d'emploi seront développés pour prévoir des débouchés sur des postes de plus grandes responsabilités.

- De **nouvelles méthodes d'évaluation et de notation** seront définies, afin de rendre plus objectives les promotions. Les indicateurs de résultats seront pris en compte à cet effet.

- Après évaluation des deux premiers exercices (2004 et 2005), **la prime de résultats exceptionnels, individuels ou collectifs, sera pérennisée et revalorisée**. L'adhésion des syndicats au principe de la prime, exception faite du Syndicat national des policiers en tenue, mérite d'être soulignée. Au cours de leurs auditions par le rapporteur, ils se sont bornés – mais quasi unanimement – à marquer leur préoccupation à l'égard de ses modalités de mise en œuvre. Deux aspects ont paru poser problème : la précipitation avec laquelle, au cours du mois d'octobre, les chefs de service ont dû fixer la liste des bénéficiaires, et le manque de directives précises sur les critères d'attribution. Le rapporteur ne doute pas que, passé le rodage inévitable de cette fin d'année, la prime trouvera sa place.

*d) Récupérer du potentiel par une gestion du temps de travail plus rigoureuse*

- Les **outils** actuels en matière de gestion des ressources humaines et du temps de travail, notamment les logiciels Dialogue, GEOPOL et la « main courante informatisée » seront généralisés et renforcés ;

- Dès cette année, le nombre de **jours ARTT obligatoirement rachetés** pour les personnels des corps actifs de la police nationale doit être porté de six à huit, cette mesure étant prévue depuis le budget pour 2004 ;

- Une négociation sera engagée sur le problème lancinant du stock démesuré d'**heures supplémentaires impayées** jusqu'à présent. Une forme d'indemnisation forfaitaire, financière ou en temps devra être trouvée dans des conditions raisonnables. L'enjeu est particulièrement important dans les forces mobiles, dont le niveau d'activité est très élevé depuis quelques années. Il est toutefois à noter que la nouvelle doctrine d'emploi de ces forces et les progrès du contrôle de gestion ont permis de réduire sensiblement les heures supplémentaires versées : elles ont été réduites de 22 % au 1<sup>er</sup> semestre 2004, par rapport à la même période de 2003 ;

- La **réserve civile** sera développée. Ses débuts sont prometteurs, ainsi que le rapporteur en a eu la confirmation, dans les départements où il s'est rendu.

*e) Moderniser la gestion des ressources humaines dans l'intérêt du service public et des personnels*

- Le rythme de la « noria », c'est-à-dire le flux régulier de demandes de départs de l'Île-de-France vers la province, déstabilise gravement les services. La région parisienne ne s'auto-alimente en policiers qu'à hauteur de 20 %. De ce fait, les services y sont structurellement déficitaires en personnel, et gravement sous-encadrés. Dans la zone de compétence du Secrétariat pour l'administration de la police de Paris, le taux d'encadrement des gardiens de la paix est de 13 %, contre 20 % sur le plan national. La rotation des effectifs y est évaluée à 15 % chaque année.

De surcroît, le maintien du taux actuel d'encadrement ferait rapidement obstacle à la poursuite de la déflation du corps des officiers, faute de gradés pour occuper les postes laissés vacants, et de gardiens expérimentés réunissant les conditions pour devenir brigadiers.

Il est donc indispensable de ralentir cette véritable hémorragie et d'en minimiser les effets perturbateurs. Le rapporteur salue le réalisme des signataires de l'accord, qui ont pris en compte cette dimension dans le protocole. Celui-ci fixe **deux objectifs** :

— imposer statutairement aux personnels des corps actifs une obligation de séjour sur la première région administrative d'affectation dans les premiers grades cinq ans pour les gardiens de la paix, trois ans pour les brigadiers et deux ans pour les brigadiers chefs. Outre ces mesures de « fidélisation obligatoire », la réforme peut fournir l'occasion de mettre en place des encouragements en termes de carrière pour les gardiens qui choisiraient de rester en Île-de-France. Le rapporteur a constaté avec intérêt que, parmi les jeunes policiers qu'il a rencontrés, de telles incitations seraient un élément déterminant de leur choix ;

— renforcer le nombre de majors, de brigadiers-chefs et de brigadiers en poste en région parisienne, en portant le pourcentage d'encadrement à la moyenne nationale (20 %) par une série de mesures adaptées d'ici 2008.

- À cette fin, il faut développer une **politique sociale de fidélisation**. La sous-direction de l'action sociale de la police nationale, en cours de création, contribuera avec le bureau du logement de la préfecture de police, à la mise en œuvre d'une politique de fidélisation ambitieuse. Malgré l'amélioration récente des performances du réseau des correspondants logements à Paris, le taux de satisfaction des demandes reste limité à 38 %.

Les axes de travail portent, dès cette année, sur :

- la réorganisation et l'animation de ce réseau à l'échelle de l'Île-de-France ;

- la poursuite de la politique de réservation de logements, en la diversifiant par la réservation auprès de bailleurs privés ;

- la mise en œuvre, à partir de l'année 2005, d'un dispositif de prêts bonifiés pour lequel un accord de principe interministériel a été trouvé, afin de faciliter l'accession à la propriété. Telle est pour 2005 la mesure-phare, qui était attendue depuis plusieurs années ;

- la conception et la mise en œuvre d'une politique volontariste en faveur de la petite enfance, avec notamment le lancement d'une première expérience de crèche associative de dix berceaux.

La mesure nouvelle de 5 millions d'euros figurant dans le projet de budget au titre des mesures de fidélisation en matière de logement apporte les moyens d'une politique dynamique.

- **La gestion des personnels sera déconcentrée**, s'agissant des gradés, des gardiens et des personnels administratifs de catégorie B – la déconcentration étant déjà réalisée pour la catégorie C.

- Enfin, **la redistribution et le renouvellement des uniformes seront modernisés**. À l'occasion du lancement du nouvel uniforme, est instauré un système de commande et de distribution personnalisé, basé sur un droit annuel de points à consommer. Une indemnité représentative de frais d'habillement sera créée en remplacement du système désuet de la « masse d'habillement ».

#### **4. Un vigoureux effort de formation pour accompagner la réforme**

En ce qui concerne plus particulièrement **la formation**, elle constitue une pièce maîtresse du dispositif de mise en œuvre de la réforme des corps et carrières, dont elle assurera l'accompagnement des principales dispositions. L'effort de formation s'articulera autour des orientations suivantes :

***a) En formation initiale***

— la prise en compte du rehaussement des niveaux de recrutement pour les gardiens de la paix (bac exigé) et les officiers de police (bac+3) avec, notamment, un renforcement de la formation juridique des élèves gardiens pour leur permettre d'acquérir les bases en vue des qualifications professionnelles ;

— le renforcement de la formation juridique des personnels administratifs dont les fonctions sont liées à des activités juridiques ou juridictionnelles ; sensibilisation aux règles d'hygiène et de sécurité ; préparation concrète et obligatoire à la prise de poste ;

— l'adaptation de la formation initiale des personnels scientifiques de la police nationale aux exigences de leur domaine de compétence.

***b) En formation continue.***

— l'aménagement de cursus de formation préparant les gardiens de la paix à l'obtention des qualifications professionnelles conditionnant l'accès au nouveau grade de brigadier ;

— le développement des enseignements en matière de management des ressources humaines pour tous les corps ayant vocation à l'encadrement ;

— le développement de la notion de responsabilité par une meilleure diffusion des techniques de gestion par objectifs et de la culture du résultat.

***c) Accompagnement des processus d'avancement.***

À chaque stade, sont prévues des formations adaptées ou la sanction des qualifications ou des performances :

— la mise en place des cursus de qualification professionnelle conditionnant l'accès au grade de brigadier ;

— la définition de deux nouvelles unités de valeur permettant l'accès au grade de brigadier-chef ;

— la préparation à l'examen des qualités professionnelles exigé pour accéder au grade de brigadier-major ;

— l'organisation d'un stage qualifiant sanctionné par un examen des capacités professionnelles, préalable à l'accession au grade de commandant ;

— l'aménagement, sous forme de stages probatoires, des nouvelles voies d'accès professionnelles au corps des commissaires et à celui des officiers.

## 5. Le contenu et le coût de la deuxième « tranche », réalisée en 2005.

Outre les 1 000 créations d'emplois au titre de la 3<sup>e</sup> tranche de la LOPSI et la consolidation du dispositif des cadets de la police nationale (0,38 million d'euros pour un contingent de 500 cadets), le présent projet de loi de finances comprend un ensemble très complet de mesures au titre de la réforme des corps et carrières. S'ajoutant à celles applicables dès 2004, elles répondent à la préoccupation d'assurer immédiatement la réalisation de l'essentiel des mesures.

Elles permettront des revalorisations indiciaires pour les différents corps en fonction de la redéfinition de leurs responsabilités (17,04 millions d'euros, soit 28 millions d'euros en coût annuel), des promotions de grade plus nombreuses (concernant 4 832 gardiens et gradés, pour 14,69 millions d'euros) ainsi qu'un renforcement de la place des gardiens, gradés et personnels administratifs (900 créations de postes par transformation d'emplois de commissaires et d'officiers ; attribution de la qualification d'OPJ 16 à 3 000 agents supplémentaires).

- La dotation de **la prime de résultats exceptionnels**, portée à 10 millions d'euros, poursuivra sa montée en puissance en 2005. 5 millions d'euros avaient été inscrits à ce titre pour l'année 2004.

Le dispositif retenu a été inscrit dans le décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004 portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale et l'arrêté du 21 juillet 2004 fixant le montant et les modalités d'attribution d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale. L'article 2 du décret dispose qu'une prime peut être attribuée :

— soit « *à titre collectif, en fonction des résultats mesurés à partir d'indicateurs définis par le ministre de l'intérieur* » et obtenus par tout ou partie des personnels, y compris les adjoints de sécurité ;

— soit « *à titre individuel sous forme de récompenses à raison de la qualité des services rendus dans l'exercice de missions opérationnelles ou de soutien de la police nationale ou de la participation à un événement exceptionnel au plan national* ».

Les modalités d'attribution des primes de résultats exceptionnels sont fixées annuellement par le ministre de l'intérieur. Pour 2004, une partie de l'enveloppe de la prime collective a été destinée aux agents ayant participé au service d'ordre de la commémoration du soixantième anniversaire du débarquement. La prime collective a été fixée à 400 euros. Le montant de base de la prime individuelle, fixé à 100 euros, peut faire l'objet d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5. Même si, aux termes de l'article 2 de l'arrêté, l'attribution d'une prime à titre collectif n'est pas exclusive de celle d'une prime à titre individuel, le rapporteur a pu constater que certains chefs de services avaient préféré éviter le cumul. Ces diverses modalités sont identiques à celles définies pour la gendarmerie par le décret n° 2004-1073 du 11 octobre 2004 et l'arrêté du même jour.

La publication relativement tardive de ces textes a certainement contribué à ce que les responsables de service n'aient disposé que de peu de temps pour définir leurs critères d'attribution et déterminer les listes de bénéficiaires en fonction des résultats obtenus en 2003. Il était du reste inévitable que la définition des règles d'application d'un dispositif aussi novateur exige une assez longue concertation préalable.

Le rapporteur a noté, parmi les syndicats, une réelle préoccupation portant sur les dates de publication du nom des bénéficiaires et sur la transparence des critères. Cet écho d'un certain trouble dans les services, en pleine période d'annonce des listes, était au demeurant pleinement prévisible. Il convient de souligner que le principe de la prime n'a pour autant été remis en cause par aucune organisation syndicale entendue, à la seule exception du SNOP qui a maintenu son hostilité d'origine.

Sur le plan local, aucune opposition de fond ne s'est particulièrement exprimée au cours des rencontres du rapporteur avec les personnels, pourtant très sensibles aux modalités d'attribution de la prime. Il fallait que les chefs de service prennent leurs responsabilités : apparemment, ils ne s'y sont pas dérobés. De leur propre aveu, disposer d'indicateurs de résultats leur a été très précieux, ce qui montre que la culture du résultat forme un tout cohérent.

- 3,04 millions d'euros sont destinés au **rachat de 8 jours d'aménagement et réduction du temps de travail (ARTT)** pour les personnels actifs des compagnies républicaines de sécurité (CRS). L'utilisation intensive des compagnies républicaines de sécurité en 2004 et le nombre d'heures supplémentaires qui en résulte ont conduit le Gouvernement à proposer une mesure d'ajustement. Elle consiste à inscrire les crédits nécessaires au paiement des 8 jours supplémentaires accordés aux fonctionnaires des CRS affectés dans un service d'unité général, tout en maintenant une enveloppe de crédits suffisante pour le paiement des heures supplémentaires.

- Pour le **corps de conception et de direction**, sont prévues :

- la revalorisation indiciaire des contrôleurs généraux de la police nationale : au titre de la loi de finances pour 2004, une enveloppe de crédits de 214 715 € avait été inscrite pour revaloriser les inspecteurs et contrôleurs généraux de la police nationale. Un complément de 0,08 million d'euros est nécessaire pour faire aboutir la réforme. Les contrôleurs généraux devraient voir leur indice sommital porté à la hors échelle C, les inspecteurs généraux à la hors échelle D, dès 2004 ;

- la revalorisation indiciaire du chef de l'inspection générale de la police nationale (0,002 millions d'euros) : il s'agit de tirer les conséquences de la revalorisation indiciaire accordée aux inspecteurs généraux de la police nationale dont l'indice sommital sera porté à l'indice hors échelle D. Il est prévu de porter l'emploi de chef de l'inspection générale de la police nationale à la hors échelle E ;

— la fusion des deux premiers grades du corps de conception et de direction : cette mesure dont le coût est nul vise à fusionner les grades de commissaire et commissaire principal, à l'instar de ce qui s'est fait dans les autres corps de la haute fonction publique.

• Pour le **corps de commandement et d'encadrement**, le présent projet prévoit les crédits nécessaires en vue de deux mesures prenant effet au 1<sup>er</sup> juillet 2005 :

— la création de trente emplois de commandant de police – emploi fonctionnel. Cette mesure de 0,84 million d'euros vise à tirer les conséquences de la déflation du corps de conception et de direction ; les soixante emplois précédemment occupés par des commissaires de police et supprimés au titre du présent projet ont vocation à être occupés par des officiers de police et des commandants – emploi fonctionnel ;

— la revalorisation indiciaire des fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement (2,47 millions d'euros). Il s'agit d'une nouvelle tranche de revalorisation pour les officiers de police. Son objectif est, pour 2005, de banaliser l'échelon exceptionnel de capitaine et d'engager une première revalorisation de la grille indiciaire du grade de lieutenant.

• Pour le **corps de maîtrise et d'application**, une série de mesures combineront l'application de la LOPSI et celle de la réforme des corps et carrières. Toutes, sauf la dernière, prendront effet au 1<sup>er</sup> juillet 2005 :

— dans le cadre de cette réforme, une dotation de 0,9 million d'euros est prévue pour la création de 3 000 officiers de police judiciaires (OPJ 16) supplémentaires. Elle correspond à l'effort particulier de renforcement des compétences. L'attribution de la prime OPJ 16 vise à encourager les gardiens de la paix à suivre cette formation ;

— 10,96 millions d'euros financeront la revalorisation indiciaire du corps de maîtrise et d'application : il s'agit d'une nouvelle tranche de revalorisation pour cette catégorie. L'objectif, en 2005, est la revalorisation des indices sommitaux des grades de brigadier de police et de brigadier-chef de police. Un échelon exceptionnel de brigadier-major devrait être créé ;

— la création de 150 échelons exceptionnels de brigadier-major (0,06 million d'euros) s'inscrit dans le même cadre ;

— la création de 630 emplois de gardien de la paix fait l'objet d'une mesure de 9,66 millions d'euros. Elle vient en contrepartie de la nouvelle étape de la déflation du corps des officiers. Rappelons qu'au titre de la déflation des corps, le présent projet de budget prévoit la suppression de 840 emplois d'officier, dont 240 lieutenants, et de 60 emplois de commissaire. Il en résulte au total une économie brute de 37,06 millions d'euros. En 2004, la déflation aura porté sur

550 emplois d'officier et 50 emplois de commissaire : on voit l'ampleur du mouvement en cours ;

— corrélativement, 2,78 millions d'euros sont destinés à la transformation de 500 emplois de gardiens en 500 emplois de brigadier-major. Cette mesure permettra de satisfaire l'objectif fixé pour 2005 par le protocole d'accord en termes de pyramidage des grades ;

— enfin, la transformation de 4 232 emplois de gardien en 4 232 emplois de brigadier (nouveau grade), qui prendra effet dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005, fait l'objet de 11,854 millions d'euros. Cette mesure permettra d'atteindre l'objectif de la réforme des corps et carrières, qui, à la suite d'une modification apportée en cours de négociation, prévoit la création d'un nouveau grade avec un effectif de 8 500 emplois en 2005.

• Pour **les corps administratifs, techniques et scientifiques**, sont prévues deux mesures avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2005 :

— la revalorisation indemnitaire des personnels administratifs, techniques et scientifiques de la police nationale, pour 3,50 millions d'euros. Pour les personnels administratifs et techniques, l'alignement de leur régime indemnitaire a été réalisé en 2004. Les crédits demandés pour 2005 visent à maintenir un régime indemnitaire identique à celui de catégories comparables. S'agissant des personnels scientifiques, l'objectif est de mieux prendre en compte les contraintes des personnels affectés dans les services locaux de police technique ou dans les services d'identité judiciaire ;

— la création d'un corps intermédiaire de technicien de la police technique et scientifique, qui fait l'objet de 0,11 million d'euros. En 2001, ont été créés les statuts d'agent de la police technique et scientifique et d'ingénieur de la police technique et scientifique. L'objectif est d'instituer une filière de la police technique et scientifique en créant un statut particulier de technicien.

En outre, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2005, 240 emplois seront créés en contrepartie de la suppression de 240 emplois de lieutenant de police. Ils figureront au budget de l'intérieur, mais non pas au titre de la police.

**POLICE : MESURES « CORPS ET CARRIÈRES » FIGURANT DANS LE PROJET DE BUDGET**

(en millions d'euros)

	<b>Montant (PLF 2005)</b>
<b>Corps de conception et de direction</b>	
Revalorisation indiciaire des contrôleurs généraux	0,08
Fusion des deux premiers grades de commissaire	0
Emploi de chef de l'IGPN à la hors échelle E	0,002
<b>Corps de commandement et d'encadrement</b>	
Repyramidage : création de 30 emplois de commandant (emploi fonctionnel)	0,84
Revalorisation corps et carrières (banalisation exceptionnelle capitaine et revalorisation lieutenant)	2,47
<b>Corps de maîtrise et d'application</b>	
Création de 3 000 OPJ 16	0,9
Revalorisation indiciaire des gardiens et gradés	10,96
Création de 150 échelons exceptionnels de brigadiers major	0,06
Création de 630 emplois de gardiens de la paix liée à la déflation du corps des officiers	9,66
Transformation de 500 emplois de gardiens en 500 emplois de brigadiers major	2,78
Repyramidage du corps : transformation de 4 232 gardiens en 4 232 brigadiers (nouveau grade)	11,85
<b>Corps des personnels administratifs, techniques et scientifiques</b>	
Revalorisation du régime indemnitaire des administratifs	3,50
Création de 240 administratifs	3,58
Corps et carrières PTS : création d'un corps intermédiaire de catégorie B	0,11
<b>Divers</b>	
Rachat 8 jours ARTT	3,04
<b>TOTAL</b>	<b>49,83</b>

**B. LE MANAGEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA GENDARMERIE**

Dans la gendarmerie nationale, l'amélioration de la gestion des ressources humaines repose sur deux plans :

— le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM), qui se poursuit et couvre la période 2002-2008 ;

— le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), dont le Gouvernement ne cache pas qu'il « *vis*e à prendre en compte les conséquences de la réforme des corps et carrières de la police nationale ». Il doit s'appliquer au cours des années 2005 à 2012.

## 1. La poursuite du plan d'amélioration de la condition militaire

Dans le cadre du plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) 2002-2008, des mesures en matière de logement, de permissions, de mobilité géographique et de vie familiale ont été arrêtées.

### *a) La mobilité géographique*

- *Officiers*

La mobilité géographique des officiers est appelée à ralentir rapidement. En effet, la gestion rénovée du corps des officiers par carrières « à dominantes » aura pour conséquence, par la stabilisation des acquis professionnels, l'allongement des durées d'affectation. Ainsi, le taux de mutations devrait être rapidement ramené à près de 20 % par an (il était de 28,6 % en 2003 et de 23,91 % en 2004).

D'autre part, un effort important est consenti en matière de dialogue de gestion. L'entretien « mobilité » récemment mis en place permet de prendre en compte les situations sociales dignes d'intérêt, d'anticiper certains problèmes de scolarité des enfants et d'emploi des conjoints, tout en limitant les situations de « célibat géographique », souvent mal vécues .

- *Sous-officiers*

Des mesures ont été prises afin de réduire l'impact de la mobilité géographique sur les conditions de vie et de travail des militaires de la gendarmerie et de leur famille. Elles tendent à favoriser le rapprochement des couples mariés, « pacsés » ou concubins, à limiter la mobilité de certains personnels (proches de la limite d'âge, inscrits au tableau d'avancement ou comptant moins de trois ans de présence dans leur affectation), à réduire les sujétions liées à la mobilité par une meilleure planification des mutations et en cherchant à satisfaire au mieux les militaires concernés par le changement annuel de subdivision d'arme.

Par ailleurs, le dispositif de mobilité à échéance du temps de présence institué par le décret 98-744 du 18 août 1998 a été gelé. Une réforme de ce décret a été engagée. Elle devrait en outre, en 2005, rationaliser l'organisation de la mobilité des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif.

### *b) L'aménagement du temps de travail*

L'aménagement et la réduction du temps de travail se traduisent par l'instauration depuis février 2002 de permissions complémentaires planifiées (PCP) pour compenser le « temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires » (TAOPM). Le décret n° 2002-184 du 14 février 2002 accorde **désormais 15 jours de permissions supplémentaires par an aux militaires**, qui s'ajoutent aux 45 jours de permissions annuelles.

Cependant, il est apparu indispensable d'adapter ce temps libre supplémentaire aux contraintes qui pèsent sur les différents types d'unités de la gendarmerie afin de garantir la permanence et la qualité du service public. Le décret n° 2002-185 du 14 février 2002 ainsi que le décret n° 2002-833 du 3 mai 2002 et son arrêté d'application du 3 mai 2002 ont eu pour objet de conjuguer temps libre et indemnités compensatoires.

La gendarmerie dispose ainsi de trois régimes différents pour compenser le temps d'activité et d'obligations professionnelles de ses militaires :

— dans les unités « de contact », énumérées dans l'annexe 1 de l'arrêté en date du 3 mai 2002, les militaires bénéficient d'une indemnité forfaitaire mensuelle correspondant à 15 taux journaliers, sans jour de permissions complémentaires. Ce régime s'applique à la majeure partie de la gendarmerie, comme les brigades de gendarmerie départementale.

— dans les unités « d'environnement » : ils disposent, par année civile, d'une indemnité divisible correspondant à 8 taux journaliers d'indemnité et de 7 jours de permissions complémentaires planifiées par le commandement.

— un régime transitoire : les élèves en formation initiale dans les écoles et les militaires pouvant dénoncer leur contrat dans les six premiers mois de service bénéficient de 15 jours de permissions complémentaires planifiées sans aucune indemnité.

Le taux journalier de l'indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et des finances, du ministre de la défense et du ministre chargé de la fonction publique. Il est actuellement de 85 euros.

Le coût de ce dispositif est stable. Il est estimé en 2004 à 118,6 millions d'euros, imputés aux chapitres 31-32 et 31-62.

## **2. Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)**

Ce plan a été élaboré de l'automne 2003 au mois de juin 2004, d'abord au sein du ministère de la défense, puis dans un cadre interministériel où a été particulièrement étudiée la comparabilité de la police et de la gendarmerie. Il a été annoncé le 27 mai 2004 par la ministre de la Défense devant le Conseil supérieur de la fonction militaire. Mis en œuvre sur la période 2005-2012, le PAGRE s'inspire d'une double démarche :

— renforcer l'encadrement de l'institution pour la rendre encore plus efficace en regard des impératifs de sécurité et des objectifs fixés par la LOPSI tout en répondant à la réorganisation territoriale mise en œuvre depuis l'été 2002 par les redéploiements et la création des communautés de brigades ;

— reconnaître à leur juste niveau les fonctions de responsabilités exercées par les sous-officiers et les officiers de la gendarmerie.

Il se caractérise par son approche globale, car tous les militaires, du gendarme APJ à l'officier général, sont concernés. Il ouvre des perspectives à tous sans exception. Le major général de la gendarmerie s'est engagé à ce que « *personne ne reste sur le bord du chemin* ». Il démontre la volonté du Gouvernement de faire respecter un dualisme équitable avec la police nationale, tout en affirmant la spécificité militaire de la gendarmerie.

Il s'appuie sur une logique de carrière grâce à un repyramidage conséquent qui permet une meilleure fluidité de l'avancement, sans renoncer pour autant à un volet indiciaire. Les perspectives offertes aux personnels renforcent de manière considérable l'attractivité des parcours de carrière et consacrent la reconnaissance des responsabilités exercées.

***a) Le premier volet du PAGRE : renforcer l'encadrement de la gendarmerie nationale***

La gendarmerie nationale a consenti depuis une quinzaine d'année un effort important pour l'encadrement de ses unités, notamment en effectifs d'officiers. Elle reste pourtant notoirement sous encadrée, avec 4 % d'officiers contre 12 % dans l'armée de terre et 12 % dans la police (commissaires et officiers). Les chiffres sont éloquentes :

- gendarmerie : 4 000 officiers sur 100 000 militaires ;
- police nationale : 17 000 commissaires et officiers de police sur 140 000 fonctionnaires ;
- armée de Terre : 16 000 officiers sur 130 000 militaires.

Ce décalage n'est plus admissible aujourd'hui. Les responsabilités et les missions sont plus complexes et les Français souhaitent un niveau de sécurité toujours plus élevé. La difficulté des missions et l'amélioration des résultats de la politique de sécurité supposent des qualifications professionnelles plus larges et plus spécialisées et une exigence de résultat des unités.

Selon l'heureuse formule employée par le colonel Cazenave-Lacroutz, commandant le groupement de gendarmerie départementale de Meurthe-et-Moselle, la gendarmerie est la « *force de sécurité des grands espaces* ». Le déploiement des unités sur l'étendue du territoire national et outre-mer nécessite de la part des commandants d'unité, à tous les niveaux, un engagement personnel très important : initiative, prises de responsabilités, commandement opérationnel, gestion du service et des personnels.

La consolidation des structures mises en place dans le cadre de la LOPSI (création des communautés de brigades, etc.) doit être assurée au plus tôt par une

structure de commandement rénovée <sup>(1)</sup>, mieux formée et mieux reconnue. Chaque unité de recherche de niveau départemental, chaque communauté de brigades et chaque brigade autonome importante seront commandées par un officier, épaulé par un ou plusieurs gradés supérieurs.

Ces objectifs doivent se traduire concrètement par trois séries de mesures :

— la transformation de 5 000 postes de sous-officiers en postes d'officiers se répartissant sur l'ensemble de la pyramide des officiers. Ainsi, les gradés supérieurs d'aujourd'hui deviendront-ils les « officiers de contact » ;

— une amélioration des perspectives d'avancement notamment pour les sous-officiers par la mise en place de parcours professionnels plus attractifs, accélérant le déroulement de carrière

— une augmentation très sensible des effectifs dans les différents niveaux de sous-officiers gradés (majors, adjudants-chefs, adjudants).

Ainsi, en organisant l'élévation substantielle des parcours professionnels et en ouvrant davantage le corps des officiers aux plus méritants des sous-officiers aux plus méritants des sous-officiers, la gendarmerie permet à ses personnels :

— d'être mieux reconnus vis-à-vis des autres acteurs de la fonction publique et notamment ceux de la sécurité intérieure ;

— d'accéder à une élévation du niveau de leur rémunération, gage d'une juste reconnaissance des responsabilités assumées

***b) Le volet indiciaire du PAGRE : reconnaître à leur juste niveau les fonctions de responsabilités***

En complément, le plan prévoit une série de dispositions indiciaires :

- *Gendarmes*

Il met d'abord en place 2 000 échelons exceptionnels supplémentaires (indice nouveau majoré (INM) 428). Il améliore également la gestion de fin de carrière de manière à offrir aux plus méritants la possibilité de terminer au grade d'adjudant à l'échelon indiciaire 457 (INM) en s'appuyant sur une formation continue rénovée.

- *Gradés*

Trois mesures sont prévues :

---

(1) À l'avenir, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005, le commandement territorial compris entre la Direction générale et le groupement de gendarmerie départementale sera regroupé sur un seul niveau, celui de la région administrative. Ce mouvement sera accompagné par la déconcentration du commandement de la gestion.

— la revalorisation indiciaire du grade de major (INM 513 généralisé ; INM 530 accessible à hauteur de 20 % du corps) ;

— la généralisation de l'échelon exceptionnel d'adjudant-chef (INM 474) ;

— la création d'échelons supplémentaires pour les adjudants (INM 457 à 25 ans de service) et pour les maréchaux des logis chefs (INM 437 après 23 ans de service).

Au titre de la reconnaissance des responsabilités, le rapporteur a pu constater que les fonctions de commandant de communauté de brigades, qui assument une assez lourde charge de commandement, d'organisation et d'administration, doivent bénéficier d'une mesure spécifique en contrepartie. Ce pourrait être l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire.

- *Officiers*

À l'accélération programmée des passages de grades au choix, s'ajoutent l'amélioration de l'accès à l'indice hors échelle A après quatre ans de grade et l'ouverture de l'accès au hors échelle B (indice actuel des généraux de brigade) pour les colonels, à partir de six ans de grade.

Au total, le plan implique une évolution majeure de l'institution, dont la physionomie sera profondément modifiée dans les années à venir.

Il a été très bien perçu par les gendarmes. Ceux-ci ont été sensibles notamment à l'attention portée à la communication, illustré par le tour de France des régions mené, à la demande du directeur général, par le major général Parayre du 1<sup>er</sup> au 4 juin dernier.

Ainsi que le rapporteur en a eu quelques aperçus au cours de ses déplacements, la pleine réussite du PAGRE suppose que son application assure avec une souplesse suffisante la prise en compte des situations particulières.

**ANNUITÉ 2005 DU PLAN DE REPYRAMIDAGE DANS LA GENDARMERIE**

Catégories	2004	2005		Objectifs à la fin du plan (2012)	
	Total	Flux	Total	Flux	Total
<b>Officiers de gendarmerie (I)</b>					
Général de division	10	+ 3	13		
Général de brigade	23	+ 2	25		
Colonel	269	+ 28	297		
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 280	+ 240	1 520		
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	2 378	+ 727	3 105		
<b>Total (I)</b>	<b>3 960</b>	<b>+ 1 000</b>	<b>4 960</b>		
<b>Officiers CTAG (II)</b>					
Général de brigade	0		0		
Colonel	6		6		
Lieutenant-colonel et commandant	54		54		
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	108		108		
<b>Total (II)</b>	<b>168</b>	<b>0</b>	<b>168</b>		
<b>Total Officiers</b>	<b>4 128</b>	<b>+ 1 000</b>	<b>5 128</b>		
<b>Sous-officiers de gendarmerie (III)</b>					
Aspirant	129	+ 24	153		
Major	1 590	+ 64	1 654	+ 410	2 000
Adjudant-chef	3 641	+ 381	4 022	+ 2 109	5 750
Adjudant	8 804	+ 739	9 543	- 746	8 050
Maréchal des logis-chef	8 594	- 815	7 779	- 3 594	5 000
Gendarme	52 613	- 1 393	51 220		
<b>Total (III)</b>	<b>75 371</b>	<b>- 1 000</b>	<b>74 371</b>	<b>- 1 821</b>	<b>20 800</b>
<b>Sous-officiers CSTAG (IV)</b>					
Major	109		109		
Adjudant-chef	534		534		
Adjudant	691		691		
Maréchal des logis-chef	869		869		
Maréchal des logis	1 575		1 575		
<b>Total (IV)</b>	<b>3 778</b>	<b>0</b>	<b>3 778</b>		
<b>Total sous-officiers</b>	<b>79 149</b>	<b>- 1 000</b>	<b>78 149</b>		
<b>Volontaires (V)</b>					
Aspirant	147		147		
Maréchal des logis	492		492		
Brigadier-chef	925		925		
Brigadier	3 004		3 004		
Gendarme-adjoint	10 629		10 629		
<b>Total (V)</b>	<b>15 197</b>	<b>0</b>	<b>15 197</b>		
<b>Sous-total Militaires</b>	<b>98 474</b>	<b>0</b>	<b>98 474</b>		
<b>Total</b>		<b>+ 20 611 839</b>			

## EXAMEN EN COMMISSION

**La Commission a procédé, le 13 octobre 2004, à l'audition conjointe avec la commission des Finances, de l'économie générale et du plan, de M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et de M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, sur les stratégies ministérielles de réforme et les crédits de ce ministère pour 2005.**

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances,** a salué la présence des deux ministres devant les commissions des Finances et des Lois réunies, avant de rappeler que le double objet de l'audition était d'évaluer les stratégies ministérielles de réforme (SMR) et d'examiner les crédits de l'Intérieur pour 2005. Soulignant qu'il n'y avait pas de convergence suffisante, dans la méthode, entre les SMR et la loi organique, il a souhaité que l'audition permette d'aborder tant la question de la nouvelle nomenclature sous l'angle des missions et programmes, que celle de l'intégration dans les SMR des objectifs et des indicateurs pour lesquels il existe déjà des avant-projets.

Après avoir à son tour salué la présence de ministres qui sont les interlocuteurs habituels de la commission des Lois, **le président Pascal Clément** a relevé l'importance des crédits du ministère de l'Intérieur pour 2005 qui permettront de financer la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) ainsi que la réforme des corps et carrières de la police nationale, qui modifiera en profondeur le fonctionnement de l'institution policière.

**M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,** se réjouissant de pouvoir s'exprimer devant les commissions des Finances et des Lois réunies, a précisé qu'il présenterait à la fois les crédits de son ministère pour 2005 et sa stratégie de réforme.

Le budget total du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales atteindra, en 2005, 13 milliards 498 millions d'euros, progressant de 3,2 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Hors collectivités locales et hors crédits consacrés aux élections, il s'élèvera à 10 milliards 657 millions d'euros, soit une augmentation de 4,14 %. Ce budget permettra d'exercer pleinement la mission définie par le Premier ministre, avec deux objectifs : en premier lieu, un objectif de sécurité qui devra permettre de s'attaquer désormais au « noyau dur » de la délinquance et, en second lieu, un objectif de réforme de l'État, qui privilégiera le service à l'utilisateur et l'opérationnel.

En premier lieu, une nouvelle étape sera donc franchie en matière de sécurité.

Les statistiques de la délinquance à la fin septembre confirment la tendance favorable enregistrée depuis deux ans. Ainsi, sur les neuf premiers mois

de l'année, le nombre de crimes et délits a diminué de près de 4 % par rapport à la même période de l'année 2003. Cette amélioration est encore plus sensible pour les crimes et délits de voie publique dont la baisse s'élève à 9,14 %, soit 120 000 faits de délinquance en moins et 62 000 affaires résolues en plus.

Deux axes ont été définis pour amplifier cette tendance favorable, la mobilisation des ressources humaines et la dotation de la police nationale en moyens opérationnels.

La lutte contre la délinquance exige avant tout de la volonté et de l'énergie. Elle est, d'abord, une affaire d'hommes et de femmes, celle des fonctionnaires de police.

La mobilisation des ressources humaines nécessite de responsabiliser ces derniers. C'est pourquoi une réforme des corps et carrières a été engagée au sein de la police nationale. Elle va profondément transformer le visage et l'action de la police, non seulement en restructurant l'encadrement à tous les niveaux, afin de confier à chaque corps les responsabilités qui doivent être les siennes, mais aussi en élevant les niveaux généraux de qualification et en récupérant du potentiel par une gestion rigoureuse du temps de travail. Dès 2005, la « déflation » de 900 postes des effectifs du corps des commissaires et des officiers laissera plus de place aux gradés et gardiens ainsi qu'aux personnels administratifs, scientifiques et techniques. En 2004 et 2005, le coût de la réforme s'élèvera à plus de 71 millions d'euros, dont 49,83 millions d'euros inscrits dans le projet de budget.

Des fonctionnaires plus nombreux seront affectés aux secteurs prioritaires. Pour ce faire, 1 000 emplois seront créés l'an prochain, répartis en 500 emplois de policiers actifs et 500 emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques. Afin d'éviter la dispersion des moyens, un effort particulier portera sur quelques domaines clairement identifiés : la police aux frontières, car la lutte contre l'immigration irrégulière implique de renforcer notre capacité à contrôler les flux d'entrée sur le territoire et à reconduire aux frontières ; le renseignement car la lutte contre le terrorisme exige des services spécialisés plus performants dont le rôle a été décisif dans la récente opération d'arrestations et de perquisitions conduite au pays basque ; enfin, la police technique et scientifique, parce que ses apports se révèlent chaque jour déterminants pour faire progresser le taux d'élucidation des crimes et délits.

Dans un souci d'efficacité, mais aussi d'utilisation optimale des deniers publics, il sera procédé à une répartition objective et transparente des effectifs sur le territoire, ajustée aux besoins, qui interviendra désormais sur le fondement de critères affichés et incontestables et s'affranchira des méthodes d'affectation traditionnelles.

Dans la lutte contre l'insécurité, le ministère pourra s'appuyer sur des fonctionnaires plus motivés grâce à la prime de résultat, qu'il a été le premier à introduire et dont le montant sera doublé en 2005 pour atteindre 10 millions

d'euros, et grâce aux possibilités de promotion des gardiens de la paix instaurées par la réforme des corps et carrières.

Enfin, les fonctionnaires de police, dont chacun mesure chaque jour la difficulté du métier, seront mieux considérés. Les crédits d'action sociale seront augmentés de 6 % et les crédits en faveur du logement de 37 %, ce qui contribuera à fidéliser les policiers en Île-de-France, au-delà de la prime spécifique dont ils bénéficient déjà.

Pour aller plus loin dans ce combat contre la criminalité, la police nationale se verra dotée des moyens opérationnels nécessaires à ses missions.

La troisième tranche de réalisation de la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) sera engagée. À la fin de l'année 2005, 68 % des crédits prévus sur la période 2003-2007 auront ainsi été ouverts et des équipements nouveaux et plus adaptés seront fournis aux services en 2005.

Grâce à la passation du nouveau marché, la mise en œuvre du programme ACROPOL sera accélérée. Dès la fin de l'année prochaine, 87 % des policiers utiliseront ce dispositif moderne de transmission. Le déploiement du programme sera achevé fin 2006. Il aura vocation ensuite à servir à d'autres forces de sécurité, à savoir les services départementaux d'incendie et de secours et la gendarmerie nationale. Dans le domaine immobilier, dont la situation n'est pas satisfaisante, la progression de 9,1 % des crédits permettra d'engager le rattrapage du retard observé, l'objectif étant d'atteindre le rythme annuel de 100 000 mètres carrés de mises en chantier dès l'année prochaine.

L'attribution de ces moyens nouveaux ne saurait empêcher de conduire une action résolue de recherche d'économies de moyens, là où celles-ci sont possibles. L'organisation territoriale sera ainsi rationalisée, en prenant en compte les conclusions d'une mission d'inspection interne au ministère.

L'externalisation des fonctions de réparation et d'entretien des véhicules sera poursuivie et amplifiée, et des économies d'échelle pourront être obtenues grâce à la passation de marchés communs avec la gendarmerie et à la mutualisation des garages.

Au demeurant, les engagements pris à l'égard de la gendarmerie nationale ont été, là aussi, tenus. Ainsi, la mise en œuvre d'une nouvelle tranche de la LOPSI conduira à une progression de son budget total de 147 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 %, et à la création de 700 emplois supplémentaires. En outre, la première tranche du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) reformera en profondeur la structure hiérarchique de la gendarmerie : elle entrera en vigueur en 2005 pour un coût de 20,6 millions d'euros.

En second lieu, le budget permettra de poursuivre les efforts entrepris en matière de réforme et de modernisation de l'action publique.

L'administration territoriale se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, elle doit s'adapter aux exigences de nos concitoyens en tirant profit des progrès technologiques. La stratégie de réforme choisie est claire : elle s'appuie sur l'outil informatique et, plus précisément, sur la mise en œuvre de deux projets décisifs.

Tout d'abord l'identité nationale électronique sécurisée (INES), projet essentiel de refonte complète des documents d'identité et de nationalité, pour lequel 6,2 millions d'euros seront dégagés en autorisations de programme. Un préfet a été désigné pour le piloter avec pour objectif la mise en production du titre fin 2006. Par ailleurs, un projet de loi au Conseil des ministres sera présenté sur cette question avant la fin de cette année.

Ensuite, le projet de système d'immatriculation des véhicules, qui mobilisera 2,1 millions d'euros en 2005, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Ces deux projets partagent un double objectif qui doit guider désormais l'ensemble de l'action territoriale de l'État : la simplification et la sécurisation.

Au-delà de ces objectifs, une véritable stratégie ministérielle de réforme sera engagée.

En premier lieu, dans le domaine des missions du ministère de l'Intérieur, de moins en moins de tâches de guichet seront réalisées dans les préfectures et les sous-préfectures et des emplois d'exécution seront progressivement supprimés. La directive nationale d'orientation prévoit ainsi la suppression de 1 000 emplois en préfecture à l'horizon 2010. Les préfectures et les sous-préfectures seront recentrées sur des missions à plus forte valeur ajoutée, telles que l'animation interministérielle au plan local, le conseil, le contrôle et le niveau des postes et des qualifications sera donc adapté avec une augmentation de la part respective des catégories A et B, au détriment de la catégorie C.

En deuxième lieu, l'action du corps préfectoral à la tête de l'administration déconcentrée de l'État devra profondément évoluer. Sur le plan régional, de nouvelles prérogatives ont été d'ores et déjà confiées au préfet de région pour en faire un véritable animateur de l'action des représentants de l'État au niveau régional. Par ailleurs, le regroupement des services en huit pôles régionaux autour du préfet de région contribuera à la fois à mutualiser les moyens de l'État et à assurer une meilleure visibilité de son action. Sur le plan départemental, différents scénarios de réorganisation des administrations départementales feront très prochainement l'objet de discussions interministérielles en vue d'une décision gouvernementale au tout début de l'année 2005.

En troisième lieu, la carte territoriale des sous-préfectures sera adaptée aux nouveaux modes d'administration du territoire qui résultent à la fois des progrès technologiques et des nouvelles attentes de nos concitoyens, étant rappelé que,

d'ores et déjà, les préfets ont la possibilité de modifier les limites des arrondissements.

Enfin, l'évolution nécessaire du patrimoine immobilier implique, entre autres, que toutes les préfectures soient dotées de salles opérationnelles, car la professionnalisation de la gestion des crises constitue un impératif pour l'action de l'État.

C'est pourquoi, en 2005, le budget de la sécurité civile progressera de 20 %. 47 emplois supplémentaires seront créés, destinés principalement au groupement des moyens aériens et aux états-majors des zones de défense, dont le rôle sera renforcé. Ces créations, qui n'avaient pas eu lieu depuis longtemps, seront plus que compensées par des suppressions d'emplois dans d'autres domaines d'intervention du ministère.

Un effort de grande ampleur en faveur de l'investissement, avec une mesure nouvelle de 38,4 millions d'euros, sera réalisé pour moderniser les moyens d'intervention aériens dont le rôle s'avère décisif comme le prouve cette année la division par six du nombre d'hectares brûlés durant la saison des feux.

Au-delà du renforcement de son propre dispositif, l'État favorisera aussi l'investissement des collectivités locales. Le fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI) progressera de 42,7 % en crédits de paiement, afin d'accroître la capacité opérationnelle des sapeurs-pompier. De plus, l'État accordera une attention toute particulière à la situation des sapeurs-pompier volontaires. Pour contribuer à consolider et fidéliser le volontariat, il financera, à hauteur de 20 millions d'euros, une part des cotisations de leur avantage retraite désormais intégrée à la base de dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements. Cette participation permettra d'approcher progressivement une prise en charge à 50 %.

Concluant son propos, le ministre a souligné que la croissance du budget – dont les moyens nouveaux hors collectivités locales et hors élections s'élèvent à 424 millions d'euros – permettra de répondre à la double exigence du respect scrupuleux des engagements pris devant les Français et de la poursuite d'une modernisation en profondeur de l'État. Signe de la volonté du Gouvernement d'amplifier sa politique en faveur de la sécurité des Français, ce budget oblige également le ministère qui devra veiller à chaque instant à une utilisation optimale des crédits et à agir comme un acteur exemplaire de la réforme de l'État.

**M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur**, a indiqué que l'État consentirait en 2005 un effort considérable en faveur des collectivités locales, malgré un contexte budgétaire globalement contraint. Le Gouvernement tient, en la matière, à renouer de véritables relations de confiance avec les collectivités territoriales et à respecter ses engagements, en particulier sur trois points essentiels.

En premier lieu, malgré les contraintes posées par le projet de budget pour la progression des dépenses, limitée au taux d'inflation, le taux de croissance de l'ensemble des concours de l'État s'élèvera en 2005 à 2,87 %, soit le taux d'inflation relevé de 33 % des prévisions de croissance économique, pour atteindre un montant de 43,903 milliards d'euros, témoignant de la réalité de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité. Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement (DGF) progressera à elle seule de 3,29 %, soit le taux d'inflation relevé de 50 % de la croissance.

En deuxième lieu, la réforme de la DGF engagée en 2004 sera poursuivie pour renforcer la péréquation en faveur des collectivités les moins favorisées, conformément à une demande unanime exprimée lors du débat sur la révision constitutionnelle et au principe désormais inscrit dans la loi fondamentale.

Cette réforme, inspirée des conclusions du rapport du comité des finances locales (CFL) remis au Gouvernement le 28 avril dernier, concerne à la fois les communes, les EPCI et les départements, mais, à ce stade, n'a pas été étendue aux régions.

S'agissant des communes, la réforme propose de rationaliser la dotation forfaitaire des communes sous trois angles :

— elle crée une dotation de base exprimée en euros par habitant, dans une fourchette de 50 à 125 euros, concernant la totalité de la population, contrairement à la situation actuelle dans laquelle les critères d'attribution de la dotation forfaitaire ne prenaient en compte que 50 % de la croissance démographique. Cette orientation répond à une demande ancienne des élus et permet de restaurer une égalité de traitement entre communes de taille comparable ;

— elle institue également une dotation superficière de 3 euros à l'hectare plafonnée au montant de la dotation de base, qui pourra ainsi être doublée, de façon à prendre en compte la spécificité des communes étendues mais peu peuplées ;

— elle prévoit un complément de garantie permettant à toutes les communes de voir maintenu leur montant de dotation forfaitaire de 2004.

Par ailleurs, la réforme dégage des marges supplémentaires pour la péréquation, qui permettront d'augmenter de 20 % la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), tout en resserrant leurs critères d'attribution afin que ces dotations soient plus péréquatrices qu'elles ne le sont aujourd'hui. En particulier, la croissance de la DSU bénéficiera aux communes comportant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU) selon des modalités prévues dans le plan de cohésion sociale préparé par le ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale. Pour les DSR, un effort particulier sera fait en faveur des bourgs-centre, notamment ceux situés en zone de revitalisation rurale, de façon à mieux tenir compte des charges dites de « centralité ».

S'agissant de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), trois mesures visent à soutenir l'intercommunalité en milieu rural :

— le rapprochement de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes de celle des communautés d'agglomération, dans le sens des recommandations formulées par le CFL, afin de diminuer des écarts excessifs de dotation par habitants ;

— la suppression de l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité fondée sur les quatre taxes directes locales lorsque leur dotation d'intercommunalité augmentait de plus de 20 %, cet écrêtement n'apparaissant pas justifié ;

— la suppression de la prise en compte dans le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des dépenses de transferts, qui constituait un élément d'incertitude et d'instabilité inutile.

Parallèlement, le renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité est recherché avec la simplification du CIF et avec l'augmentation du poids de la dotation de base. Actuellement, celle-ci représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, la dotation de péréquation en représentant 85 %. Le rééquilibrage consistant à passer à une répartition 30 % – 70 % a été opéré, dans le sens souhaité par le CFL. Est également prévu un dispositif de garantie lié à l'atteinte d'un certain niveau de CIF, calculé en valeur absolue et non en valeur moyenne.

En ce qui concerne la DGF des départements, le projet de loi de finances prévoit une avancée majeure, consistant à supprimer l'actuelle dotation de péréquation qui connaissait des effets de seuil, pour élargir le bénéfice de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et créer une dotation de péréquation urbaine (DPU) au profit des départements urbains.

À cet égard, il importe de souligner que, parmi les 64 départements éligibles à la DFM, figurera la totalité des 24 départements actuellement bénéficiaires de la dotation. Ces départements bénéficieront d'une garantie de progression minimale de + 6 % par rapport au montant consolidé de leurs dotations de péréquation de 2004.

Il convient également de préciser, pour apaiser certaines inquiétudes, que la création de la dotation de péréquation urbaine sera exclusivement financée à partir de l'ancienne dotation de péréquation et grâce à la croissance de la masse, et en aucun cas au détriment des départements ruraux.

En troisième lieu, le projet de budget concrétise la garantie d'un financement dynamique des transferts de compétences réalisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, et afin de respecter le principe de

l'autonomie financière prévu par la Constitution, ces transferts de compétences seront compensés, à l'euro près, par des ressources fiscales dont la dynamique est en principe plus forte que celle des dotations. Ainsi, en 2005, les régions bénéficieront de l'affectation de 400 millions d'euros au titre de la TIPP et les départements d'une part de taxe sur les conventions d'assurance excédant 120 millions d'euros. Ces transferts complètent celui de 900 millions d'euros destiné à aider les conseils généraux à financer les services départementaux d'incendie et de secours. Il s'agit de provisions, les montants définitifs devant être arrêtés *a posteriori*, après l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges, composée d'élus.

**M. Marc Le Fur, rapporteur spécial des crédits de la sécurité intérieure, de la gendarmerie et de l'administration générale et territoriale**, a tout d'abord salué les résultats obtenus par les services de police et de gendarmerie, en termes de baisse de la délinquance et de hausse du taux d'élucidation des infractions. Le fait que les mesures soient effectuées à critères constants renforce encore ce *satisfecit*.

En deuxième lieu, il convient de se féliciter du respect global des engagements pris au moment du vote de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, même si certains éléments d'inquiétude demeurent. Il s'agit en particulier du décrochage constaté dans le tableau de marche de réalisation de la LOPSI pour la gendarmerie en général, et des retards pris en matière d'investissements immobiliers pour la police comme pour la gendarmerie. L'utilisation des diverses formules de partenariats public-privé permises par la loi n'est pas optimale.

Un troisième élément de satisfaction est tiré de la réforme des corps et carrières. Il est tout à fait louable qu'elle concerne à la fois la police et la gendarmerie. Cette réforme se traduit également par une amélioration très appréciable du niveau de recrutement des personnels ainsi que par l'accroissement des responsabilités confiées aux gardiens de la paix. Par ailleurs, d'importants gains de productivité sont accomplis dans le domaine de la police scientifique. Cette salubre détermination permet que soient précisés les moyens alloués au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ; elle permet également la montée en puissance du système ACROPOL et son extension, à terme, aux services de la sécurité civile voire de la gendarmerie.

Concernant les autres crédits de la police nationale, la prime au résultat, qui représente certes un montant global assez modique, constitue un élément capital de la réforme de l'État et il importe de connaître les conclusions de la récente réunion organisée sur ce point avec les organisations syndicales.

S'agissant de la politique de sécurité routière, il est absolument nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur le thème de « l'argent des radars ». Il s'agit certes d'une politique interministérielle mais le ministère de l'Intérieur en est bien l'un des principaux opérateurs. Les chiffres disponibles dans les documents

budgétaires montrent la forte augmentation du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation : de 510 millions d'euros pour 2004, l'estimation a été réévaluée à 600 millions d'euros et le produit total devrait atteindre 750 millions d'euros en 2005. Cette augmentation de 240 millions d'euros est certainement due, en quasi-totalité, à la mise en place des nouveaux radars automatiques et dans ces conditions, il serait souhaitable de connaître le retour sur investissement de ces nouveaux équipements.

Concernant les crédits de l'administration générale enfin, le programme INES constitue l'élément le plus intéressant. L'objectif en effet est de mettre en œuvre bien plus qu'une nouvelle carte d'identité : c'est une nouvelle logique qui se fait jour. Un point suscite néanmoins une critique : les dépenses d'indemnisation pour refus du concours de la force publique augmentent très fortement sur la période récente et devraient représenter 65 millions d'euros en 2004, soit presque autant que le budget du tourisme. Des instructions aux préfets s'imposent pour qu'ils adoptent une attitude moins laxiste, étant précisé que la question concerne essentiellement l'Île-de-France.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis pour la sécurité intérieure,** a rappelé que beaucoup de gardiens de la paix commençaient leur carrière en région parisienne et demandaient rapidement à partir en province, ce mouvement, dit de « noria », étant une source de profonds déséquilibres et en particulier d'un sous-encadrement chronique en région Île de France. Il a fait valoir que pour « fidéliser » les policiers parisiens, des mesures ambitieuses étaient nécessaires, comme le prévoit le protocole du 17 juin sur la réforme des corps et carrières dans la police nationale. Il a demandé des précisions sur les mesures prévues à cet effet et en particulier sur l'état de réalisation du projet de prêts bonifiés pour le logement des policiers.

Afin de prolonger l'effort d'explication engagé sur la réforme des corps et carrières, il a demandé quand serait achevée la nomenclature des postes d'officiers de police, et quels moyens seraient destinés à assurer la formation des gardiens de la paix à leurs nouvelles responsabilités, s'agissant notamment des brigadiers, des brigadiers-majors et de la qualification aux fonctions d'officiers de police judiciaire.

Il a enfin demandé si la réflexion avait progressé en ce qui concerne la prise en charge sur le budget de la Justice des extractions de détenus et des gardes judiciaires, après avoir témoigné des préoccupations exprimées sur le terrain à ce propos : ainsi, dans le district d'Aix-en-Provence, les charges judiciaires mobilisent l'équivalent d'un policier sur six.

*En réponse aux rapporteurs sur la sécurité intérieure, M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a apporté les précisions suivantes :*

— Le budget de la gendarmerie pour 2005 reflète la mise en œuvre de la troisième tranche de la LOPSI. Il devrait augmenter de 147 millions d'euros, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2004. La hausse des crédits de fonctionnement atteindra 37 millions d'euros, celle des crédits d'investissement, 14 millions d'euros, tandis que 700 emplois seront créés, en sus des redéploiements opérés grâce à l'externalisation de certaines tâches d'entretien du patrimoine immobilier. 2005 sera également marquée par la mise en œuvre de la première tranche du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (pagre), pendant de la réforme des corps et carrières dans la police nationale. La concomitance ainsi obtenue entre les revalorisations de carrière dans la police et dans la gendarmerie est un grand motif de satisfaction. Ce plan vise à renforcer l'encadrement de la gendarmerie. Dès 2005, 20,6 millions d'euros y seront consacrés afin de financer la transformation de 1 000 emplois de sous-officiers en 1 000 emplois d'officiers et celle de 1 206 emplois de gendarme en autant de gradés. Sur d'autres points, en particulier l'investissement immobilier, la progression des crédits de la gendarmerie accuse un retard certain. Cependant, la LOPSI n'étant pas annualisée, il est permis d'espérer que ce retard puisse être rattrapé. D'une façon générale, il est primordial de conserver autant que possible le parallélisme des formes entre le budget de la police et celui de la gendarmerie, car c'est à cette condition que la comparaison entre les deux programmes de la mission interministérielle « Sécurité » sera pertinente. À cet égard, si la maquette budgétaire prévisionnelle demeurait en l'état, 38 % des crédits de la gendarmerie échapperaient à cette règle du parallélisme, les dépenses relatives à l'immobilier et à l'informatique n'étant pas comptabilisées au sein du programme « Gendarmerie nationale ».

— Faire porter la régulation budgétaire sur les crédits d'investissement immobilier est malheureusement une tentation fréquente. L'objectif fixé par la LOPSI est de construire 100 000 mètres carrés par an. L'annuité de 2004 ne représentera que 80 000 mètres carrés, en raison de la régulation budgétaire mais aussi de difficultés rencontrées en matière d'urbanisme et de contentieux introduits par les riverains. Néanmoins, 128 millions d'euros auront été dépensés sur ce poste en 2002, 141 millions d'euros en 2003, 148 millions d'euros en 2004 et 162 devraient l'être en 2005. La hausse des moyens mis en œuvre est donc notable même s'il reste des besoins à satisfaire. En outre, toute la palette des dispositifs juridiques visés dans la LOPSI est utilisée.

— Le ministère de l'Intérieur est pionnier en matière de prime au résultat. Celle-ci comprend trois volets : primes collectives, primes individuelles et primes pour événements exceptionnels. La prime collective se doit d'avoir un effet visible. 7 000 agents seront concernés, tous corps confondus. Seront notamment primées dix directions départementales de la sécurité publique, une direction de la préfecture de police de Paris et cinq compagnies républicaines de sécurité, pour un montant de 400 euros par agent, sur le fondement d'indicateurs d'activité et de résultats. Le volet individuel concernera 6 500 fonctionnaires pour des montants variant de 100 à 500 euros par agent. Quant à la prime pour événement

exceptionnel, elle sera versée, à raison de 100 euros par agent, aux personnels mobilisés à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire du Débarquement.

— L'implantation de radars automatiques n'a pas pour objectif de rapporter de l'argent au budget de l'État. C'est la raison pour laquelle les préfets ont reçu pour seule consigne de les placer dans les lieux les plus dangereux. L'État a dépensé 70 millions d'euros pour la mise en place des 450 premiers radars ainsi que du système central. Les recettes issues des amendes se sont élevées à 100 millions d'euros, dont 75 millions d'euros ont été effectivement encaissés. L'opération est donc neutre pour le budget général. À compter de 2005, cette politique sera intégrée dans un programme relevant du seul ministère de l'Équipement.

— Les objectifs assignés au programme INES sont multiples : à la préoccupation de lutte contre la fraude s'ajoute celle de l'amélioration de la fiabilité des titres d'identité et des documents de voyage vis-à-vis des autres États, ainsi que la modernisation des services des préfectures. Le programme est désormais bien engagé, il fera l'objet d'un projet de loi spécifique au début de 2005. Les concertations avec les représentants des communes, qui sont en charge de l'état civil, sont en cours. Les premiers appels d'offre seront lancés dans le courant du 1<sup>er</sup> trimestre de 2005. Les gains de productivité attendus de cette réforme ambitieuse sont en train d'être évalués par les services du ministère.

— Les mesures prévues par le protocole sur la réforme des corps et carrières se conjugueront avec celles relevant de la troisième tranche de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) pour contribuer à la fidélisation des policiers dans la région parisienne. En effet, à la prime spécifique et à l'indemnité semestrielle allouées à ces agents, s'ajoutera un effort sans précédent en faveur du logement des policiers en Île-de-France, à hauteur de 5 millions d'euros supplémentaires en 2005, le dossier de la bonification des prêts, qui était pendant depuis plusieurs années, venant d'être débloqué à la demande du ministre de l'Intérieur. Les dernières discussions techniques sur les conditions de mise en œuvre se déroulent actuellement. En complément, le protocole prévoit l'allongement de la durée de séjour obligatoire sur le lieu de la première affectation, durée portée à cinq ans pour les gardiens de la paix, à trois ans pour les brigadiers et à deux ans pour les brigadiers-chefs. Il est rappelé que, d'ici le 31 décembre 2005, 8 500 gardiens de la paix accéderont au nouveau grade de brigadier.

— La nomenclature des grades d'officiers de police devait être conduite parallèlement à celle des commissaires. Elle sera achevée dès la fin de l'année 2004, et impliquera l'exercice de missions diversifiées, au sein de services plus variés, conformément à la vocation de véritables cadres supérieurs.

— Les crédits demandés pour 2005 comportent des moyens considérables en faveur de la formation. Ils permettront de qualifier 3 000 officiers de police judiciaire supplémentaires après réussite d'un examen validé par le ministère de la

Justice. Ils permettront aussi d'accompagner l'effort de promotion professionnelle, de 4 232 gardiens de la paix au grade de brigadier dès janvier 2005 et de 500 brigadiers-chefs au grade de brigadier-major. Alors que chacun déplore le sous-encadrement de la police, la réforme des corps et carrières est l'occasion d'un renforcement considérable du nombre de cadres, qui s'accompagne d'une reconnaissance indiciaire des personnels concernés. Trois conséquences supplémentaires peuvent en être attendues : une motivation accrue des policiers concernés, la fidélisation des nouveaux promus dans leur poste et la réorganisation de l'encadrement, les nouveaux brigadiers-chefs exerçant à l'avenir un véritable premier niveau de commandement.

Après avoir salué le vote, le 30 juillet dernier, d'une loi de modernisation de la sécurité civile attendue de longue date et constaté que le présent budget tirait les enseignements des crises récentes, **M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile** a interrogé le ministre de l'Intérieur sur le calendrier prévisionnel de parution des décrets d'application de la loi du 13 août 2004 et sur la mise en œuvre des dispositions financières correspondantes.

Soulignant que, dans un contexte de risques accrus, la formation des personnels et la diffusion d'une culture de sécurité civile constituaient des enjeux majeurs, il a souhaité connaître l'état d'avancement des projets de transfert de l'école nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers à Aix-en-Provence et de création d'un pôle de défense civile à Cambrai ainsi que le calendrier de mise en œuvre du programme de sensibilisation à la prévention des risques dans le cadre de la scolarité obligatoire prévu par la loi de modernisation de la sécurité civile.

Il a également rappelé l'importance de l'information donnée aux populations et la nécessité d'adapter l'alerte et le contenu des messages diffusés.

Enfin, déplorant la perte de 11 sapeurs-pompiers depuis le début de l'année et le nombre important de blessés en interventions, il a, au-delà des dispositions contenues dans la loi de modernisation de la sécurité civile, interrogé le ministre de l'Intérieur sur les mesures envisagées pour améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers.

*En réponse au rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :*

— L'objectif d'une parution, d'ici un an, des quelques trente décrets nécessaires à l'application de la loi de modernisation de la sécurité civile n'est pas exclusif de trois priorités : le projet de décret portant sur la conférence nationale des SDIS a été transmis au Conseil d'État le 15 septembre dernier et la première réunion de la conférence pourrait intervenir dès le mois de novembre ; le décret relatif à la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires devrait être un des premiers textes soumis à cette conférence ; le conseil national de sécurité civile, instance de réflexion et de d'orientation sur la

préparation à la gestion des risques devrait pouvoir être réuni au début de l'année prochaine.

— Le transfert de 900 millions d'euros issus de la taxe sur les conventions d'assurance en substitution d'un montant de 880 millions d'euros de dotation globale de fonctionnement devrait aider les conseils généraux à moderniser les SDIS, la différence entre les deux montants, qui sera portée à 30 millions d'euros en 2006, constituant la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires.

— Les premières formations dispensées par l'école nationale supérieure de formation des officiers de sapeurs-pompiers devraient intervenir dès le printemps 2005, la délocalisation de l'établissement qui sera doté d'un plateau technique adapté, devant être effective avant 2008 grâce au partenariat développé avec les collectivités territoriales.

— Le pôle de défense civile à Cambrai répond à la nécessité de faire face aux nouvelles menaces et devrait être organisé autour de deux entités : une école de défense civile, laboratoire de réflexion de l'État et un centre national de formation aux effets du terrorisme. Dès 2005, l'État désignera le partenaire privé qui assurera la gestion du centre, lequel devrait être pleinement opérationnel en 2007.

— La sensibilisation des enfants à la prévention des risques devrait être effective, avec l'accord de l'Éducation nationale, dès la rentrée de 2005, des expériences déjà menées devant être généralisées.

— La sécurité des sapeurs-pompiers constitue une priorité : la loi de modernisation de la sécurité civile a prévu la création, dans tous les SDIS, de comités d'hygiène et de sécurité, un bureau « prévention enquête-accidents » a été créé à la direction de la défense et de la sécurité civiles et il serait souhaitable que, dans chaque SDIS, soit désigné un officier de sécurité chargé d'assister le commandant des opérations de secours lors des interventions difficiles.

**M. Marc Laffineur, rapporteur spécial des crédits pour les collectivités territoriales**, a en premier lieu exprimé sa satisfaction face à la poursuite du contrat de croissance et de solidarité, qui permet d'assurer aux collectivités territoriales un financement satisfaisant de l'action locale, dans un contexte économique pourtant difficile. Il s'est également réjoui du taux de progression de la DGF, de l'ordre de 3,29 %, ainsi que de l'introduction d'un critère de superficie dans la répartition de la dotation forfaitaire attribuée aux communes.

Il a interrogé le ministre délégué sur l'évolution des diverses dotations affectées aux communes, afin de savoir notamment quelles seront les conséquences du gel de la dotation forfaitaire pour les communes non éligibles aux dotations de péréquation. S'agissant de ces dotations, leur progression de

20 % est un signe très encourageant. Néanmoins, compte tenu des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, on peut craindre la concentration sur un nombre de communes très réduit de montants très importants alors qu'il conviendrait de trouver un juste milieu entre le saupoudrage actuel et la concentration extrême proposée dans la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Il a ensuite fait part de son attachement à la méthode de compensation des transferts de compétences prévue dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui repose sur la transparence et la loyauté de l'évaluation des charges. Il a estimé que cette méthode tranchait avec celle utilisée pour les précédents transferts de compétences, tout en soulignant le risque, en dépit des précautions constitutionnelles et législatives mises en place, que les départements, voire les régions, soient obligés de recourir à des augmentations de fiscalité locale pour faire face à la progression des dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi qu'à la mise en place des 35 heures.

**M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis pour les collectivités locales et l'administration générale**, a prolongé la question de M. Marc Laffineur sur le gel de la dotation forfaitaire en souhaitant savoir si des estimations existaient permettant de mesurer les effets d'un gel de la dotation forfaitaire sur la péréquation, et de les comparer avec ceux induits par une progression raisonnable de ladite dotation. Il a ensuite interrogé le ministre sur les critères qui seront retenus dans le projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale pour l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine.

S'agissant de la fiscalité locale, il a rappelé qu'il avait été, lors de la loi de finances pour 2003, auteur d'un amendement proposant une déliaison totale des taux de taxe professionnelle avec les taux des impôts « ménages ». Cette proposition avait abouti à assouplir la règle sans l'abolir complètement. Deux ans plus tard, les élus locaux ont démontré leur sens des responsabilités en n'utilisant qu'avec précaution cette nouvelle liberté et le temps paraît venu de plaider de nouveau pour une mesure permettant aux élus locaux de décider librement de la fixation des taux de taxe professionnelle.

Puis il a interrogé le ministre sur :

— les pistes retenues dès à présent pour la réforme de la taxe professionnelle, à partir notamment des conclusions du rapport d'étape remis par la Commission présidée par le conseiller d'État Olivier Fouquet ;

— l'éventualité d'une réforme du même ordre pour la taxe d'habitation, visant notamment à actualiser les bases en vigueur ;

— l'engagement d'une réflexion, qui paraît justifiée dans un contexte de réformes, sur une spécialisation des impôts par type de collectivités.

*En réponse aux rapporteurs sur les collectivités territoriales, le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :*

— le gel de la dotation forfaitaire pour les communes résulte du souhait de faire porter l'accent sur les dotations de péréquation. La péréquation est en effet désormais un objectif constitutionnel, et il n'est nul besoin d'évoquer les multiples amendements déposés sur le sujet lors de l'examen du projet de loi organique sur l'autonomie financière pour rappeler que cette politique de péréquation est attendue par de nombreux élus locaux. Il s'agit ainsi de trouver un équilibre, en sachant que le « dégel » de la dotation forfaitaire se traduit automatiquement, puisque l'on raisonne à enveloppe fermée, par une moindre progression des dotations de péréquation. A titre d'exemple, des simulations ont permis de montrer qu'une progression de 1 % de la dotation forfaitaire permettrait de dégager 298 millions d'euros pour la péréquation, ce montant étant porté à 469 millions d'euros dans le cas d'une croissance nulle de la dotation ;

— S'agissant des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, il importe également de trouver un équilibre entre la dispersion des crédits, qui est le cas de figure actuel, et la concentration pour les communes les plus touchées. Là encore, le débat est ancien et devrait être poursuivi très bientôt avec l'examen du projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale ;

— S'agissant de la question de la déliaison des taux, la multiplicité des points de vue sur la question ne permet pas de dégager une ligne d'action claire. Il importe néanmoins de ne pas ouvrir tous les chantiers en même temps, et ce d'autant plus que la réforme de la taxe professionnelle est en cours. La Commission Fouquet a rendu un rapport d'étape permettant d'établir un constat, puis présentera ses propositions en novembre. En tout état de cause, celles-ci ne trouveront pas de traduction concrète avant 2005.

— La réforme de la taxe d'habitation ne saurait être à l'ordre du jour, tant que les autres chantiers de réformes ne sont pas achevés. S'agissant plus précisément de l'intérêt d'une spécialisation fiscale par type de collectivités, il faut reconnaître que, même en l'absence de réforme d'envergure sur le sujet, on se dirige vers ce type de solution avec la progression de la taxe professionnelle unique pour les établissements publics de coopération intercommunale.

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances**, s'est inquiété du dérapage des dépenses d'aide médicale et de logement en faveur des étrangers.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général**, a estimé que, en augmentant de 3,9 %, le budget de l'Intérieur constitue un bon budget, conforme aux progressions de crédits et d'effectifs prévues par la loi de programmation. Insistant sur la nécessité d'optimiser les dépenses de l'État, il a rappelé que M. Tony Dreyfus avait, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle, attiré l'attention sur la faiblesse de la durée du travail dans la police nationale, et sur le

déséquilibre entre les tâches administratives des policiers et leur présence sur le terrain. Il a souhaité connaître les objectifs et les indicateurs que le Gouvernement compte mettre en place pour faire évoluer, sur ces deux points, les conditions de travail des policiers. Notant que le ministère de l'Intérieur dispose actuellement d'un parc immobilier de 6 millions de m<sup>2</sup>, il a interrogé les ministres sur les ventes, redéploiements et externalisations prévus pour optimiser la gestion de ce parc.

Il a, par ailleurs, estimé que les transferts de compétences consécutifs à la nouvelle vague de décentralisation devaient entraîner une réforme de l'administration déconcentrée, et souhaité que les préfets puissent, dès 2005, expérimenter une réorganisation des services départementaux.

Il a ensuite dénoncé la mauvaise organisation de la prise en charge des étrangers en situation régulière ou irrégulière, dont la compétence revient à trois ministères différents : le ministère des Affaires étrangères s'agissant de l'OFPRA et de la Commission des recours des réfugiés, celui de l'Intérieur pour le traitement des étrangers en situation irrégulière et celui des Affaires sociales pour la couverture médicale d'urgence, l'aide médicale de l'État et l'hébergement d'urgence. Il s'est inquiété de l'inflation des dépenses d'aide médicale qui passeront de 200 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2002 à 1 milliard d'euros prévus pour 2005.

Il a enfin considéré que 2005 constituera une excellente année budgétaire pour les collectivités territoriales, grâce à une progression de 3,3 % de la dotation globale de fonctionnement, soit un point de plus que l'augmentation globale des dépenses de l'État, et estimé que, du fait de cette progression, l'exercice 2005 sera l'année idéale pour améliorer la péréquation.

**M. Augustin Bonrepaux** a fait observer que la diminution de 10 % de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) limite l'effet de la progression de 3,3 % de la DGF. Rappelant que le principe constitutionnel de péréquation implique de favoriser les collectivités rencontrant des difficultés financières par rapport aux collectivités les plus aisées, il a regretté que l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) se traduise, pour 32 000 communes, par un gel des concours versés par l'État, sans qu'il soit procédé à une péréquation entre les communes aisées et les autres. Constatant, à partir des éléments fournis par le Gouvernement au Comité des finances locales, que 20 départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) verront leur dotation gelée et seront donc exclus de la péréquation, il a demandé aux ministres si ces 20 départements bénéficieront de la garantie minimale et comment la garantie de 6 % prévue pour 2005 évoluera au cours des années suivantes.

Il s'est, par ailleurs, inquiété des conditions dans lesquelles l'État compensera le transfert des tos dont le nombre, malgré l'ouverture de nouveaux établissements, n'a pas augmenté depuis deux ans et apparaît donc manifestement

insuffisant. Il s'est également interrogé sur le remplacement et le financement des contrats emploi solidarité qui, bien qu'ils représentent 25 à 30 % des contractuels en poste dans les établissements scolaires, sont appelés à disparaître.

Observant que la Commission européenne n'a autorisé les régions qu'à réduire le taux de la TIPP, il a interrogé les ministres sur les modalités exactes du transfert de cette taxe. Il s'est également interrogé sur la modulation de la taxe sur les conventions d'assurance qui ne sera effective qu'en 2007, alors même que les départements supporteront dès 2005 la charge que le transfert de cette taxe vise à compenser.

**M. Christian Estrosi** s'est réjoui que le projet de budget de l'Intérieur permette d'atteindre 68 % des objectifs de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure. Rappelant que cette loi prévoit une montée en puissance de la collecte des empreintes génétiques, il a souhaité connaître le nombre d'empreintes actuellement réalisées, les perspectives pour les années à venir et l'état d'avancement du fichier national automatisé d'empreintes génétiques. Il a regretté que, dans le cadre de la lutte contre la cybercriminalité, les opérateurs de télécommunications ne fassent pas preuve d'une plus grande coopération dans la mise en place des perquisitions sur les systèmes informatiques et dans le traitement des données nominatives. Il s'est enquis de la mise en œuvre des dispositions, votées à l'initiative du Parlement, permettant de confier le transfert des détenus à des sociétés privées et la prise des empreintes digitales sur les visas à des consulats étrangers.

Rappelant que le patrimoine immobilier de la police et de la gendarmerie nationales est en mauvais état, il a regretté que les conventions entre les conseils généraux et l'État pour la construction des commissariats et des gendarmeries ne soient pas harmonisées, le ministère de l'Intérieur appliquant un taux de location au mètre carré et un niveau de subvention bien inférieurs à ceux offerts par le ministère de la Défense.

**M. Jean-Pierre Brard** s'est étonné du fait que plusieurs commissaires aient parlé de productivité s'agissant de questions aussi graves que les conditions de vie des prisonniers et les reconduites des étrangers à la frontière. Il a souhaité connaître les conséquences, pour le calcul des concours de l'État aux collectivités territoriales, du remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier. Il s'est inquiété, en s'appuyant sur le constat de l'Union sociale de l'habitat, de la disparition de la prise en compte du nombre de logements sociaux dans le calcul de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation sociale urbaine.

*En réponse à ces intervenants, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :*

— Le Gouvernement a conscience de la longueur excessive des délais de mise en œuvre de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile qui a réformé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Depuis

la publication des décrets d'application d'août 2004, l'OFPRA a renouvelé ses procédures, qui sont désormais sensiblement abrégées. Mais ces gains ont été en partie neutralisés par l'aggravation du délai moyen de traitement des recours par la Commission des recours des réfugiés, délai qui atteint aujourd'hui quelque dix-huit mois. Le projet de budget pour 2005 prévoit un renforcement des moyens de cette juridiction, à laquelle il incombera d'adapter ses règles d'organisation et de fonctionnement.

— Cet effort a pour corollaire l'application dans les meilleurs délais de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Il convient de souligner que plus de 80 % de ses dispositions n'appellent pas de décret d'application. Tel est le cas de ses principales mesures, en particulier celles définissant les nouvelles conditions de délivrance des titres de séjour, la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement, la plupart des règles d'acquisition de la nationalité française, ou encore les nouvelles dispositions destinées à lutter contre les mariages blancs. Par ailleurs, plusieurs textes importants ont été publiés, comme le décret simplifiant le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, celui simplifiant et harmonisant le contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion et l'arrêté étendant la possibilité de procéder à des contrôles sur certains péages des autoroutes frontalières. Certains autres textes d'application sont actuellement soumis au Conseil d'État et, le cas échéant, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), comme les décrets sur les certificats d'hébergement et sur les voies de recours des étrangers retenus. Enfin, le ministre de l'Intérieur est en liaison avec les autres ministres concernés pour suivre l'élaboration commune d'une dernière série de textes.

— L'objectif d'optimiser l'emploi des moyens de la police est tout le sens de la stratégie ministérielle de réforme, qui vise à réorganiser les fonctions de pilotage du ministère, dans l'esprit de relation entre clients et fournisseurs. Le redéploiement des zones de compétence entre police et gendarmerie nationales sera achevé à la fin de l'année 2004 et produit déjà des effets visibles. Une meilleure motivation des agents permettra de renforcer les missions prioritaires de la police et sa présence sur le terrain ; elle passe par les revalorisations indiciaires prévues dans le protocole, par la fusion des corps administratifs, dont le nombre sera prochainement ramené à quatre, par le renforcement des qualifications des gardiens et des officiers de police, ainsi que par la nouvelle prime de performances exceptionnelles dont la dotation sera portée de 5 à 10 millions d'euros en 2005. En vue de rationaliser les moyens du ministère, de grands espoirs sont placés dans les chantiers tels que INES, le système d'immatriculation des véhicules ou les outils de télétransmission des actes des collectivités territoriales.

— Quant à la charge des escortes et des gardes judiciaires, qui pèse à la fois sur les forces de police et de gendarmerie, elle a été évaluée sur une année, pour la seule police, à l'équivalent de 1 000 emplois à temps plein. Or, la Cour des comptes a récemment constaté qu'il n'était pas possible, à coût raisonnable, d'en assurer le relais par un corps spécial relevant de l'administration pénitentiaire.

Pour sortir de cette situation, une expérimentation paraît nécessaire ; elle pourrait être conduite dans la région de Nancy.

— Le renforcement programmé des moyens du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) suppose un effort lourd concernant à la fois le personnel, le matériel, les logiciels ainsi que les laboratoires d'analyse. Après 7 millions d'euros en 2004, 6,5 millions d'euros y seront consacrés en 2005, afin de parvenir à l'objectif de 215 000 analyses par an au cours de chacune des cinq prochaines années. Il est à souligner que l'unité de traitement de masse située à Écully sera en mesure, à l'automne 2005, d'effectuer 125 000 analyses par an. De la sorte, l'utilisation opérationnelle du fichier connaît une accélération : le nombre des consultations, qui était de 2 800 l'an dernier, passerait à 40 000 à la fin de l'année, puis à 120 000 à la fin 2005. Dès les huit premiers mois de l'année 2004, le rapprochement avec les informations du fichier a permis de résoudre 307 affaires judiciaires, contribuant ainsi au passage du régime de l'aveu au régime de la preuve. Les progrès du taux d'élucidation, actuellement porté à 32 %, pourront ainsi se poursuivre.

— En vue de lutter contre la cybercriminalité, deux pôles de veille ont été mis en place, le premier relatif à la pédopornographie, placé de façon privilégiée sous la responsabilité de la gendarmerie nationale, le second portant sur les faits de racisme et de terrorisme, suivis prioritairement par la police. L'action de l'État se traduira par une évolution de la législation et par des coopérations renforcées avec les fournisseurs d'accès.

*Le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :*

— Dans la mesure où les dotations aux collectivités locales sont incluses dans une enveloppe fermée, l'utilisation de la Dotation de compensation de la taxe professionnelle comme variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité induit de façon automatique que cette dotation diminue lorsqu'il y a, comme cette année, une forte augmentation de la DGF ;

— La garantie de progression affichée de 6 % pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale n'est qu'un plancher. Dans les faits, cette progression sera bien supérieure à ce chiffre.

— La compensation du transfert des tos aux départements et régions fait l'objet d'une désinformation de la part d'associations d'élus. Les frais induits par le transfert des personnels tos seront non seulement compensés à l'euro près, mais calculés sur la base de la meilleure des trois années précédant le transfert. Les erreurs commises au moment du transfert de personnel induit par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne seront ainsi pas reproduites. S'agissant des contrats emploi-solidarité, un amendement présenté par le Gouvernement lors de l'examen de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a permis de clarifier le débat en précisant qu'il reviendrait à l'État de prendre en charge la totalité de ces contrats.

— La modulation des taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers par les régions pourra se faire à la hausse comme à la baisse, la seule contrainte étant le respect d'un cours pivot. Les collectivités locales qui décideraient ainsi d'augmenter les taux de la TIPP doivent cependant en prendre l'entière responsabilité, cette hausse ne pouvant être présentée comme la conséquence des transferts de compétences faisant suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dans la mesure où ces transferts font déjà l'objet d'une compensation à l'euro près par l'État ;

— Le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements répondra aux mêmes règles de modulation. Il reste cependant à préciser des modalités techniques, notamment sur le choix de l'assiette de cette taxe : c'est la raison pour laquelle un délai est prévu, les départements ne pouvant bénéficier de cette faculté de modulation qu'en 2007. L'impatience des élus locaux pour la mise en œuvre rapide de cette disposition est réelle ; il est utile de rappeler néanmoins, à titre de comparaison, que les « lois Mauroy » de décentralisation ont connu une mise en application étalée sur trois ou quatre ans ; en outre, contrairement à ce qui a été fait en 1982 et 1983, les dispositions de financement des transferts de compétences prévoient toutes des clauses de révision permettant de compenser à l'euro près les dépenses engagées par les collectivités locales ;

— S'agissant de la substitution du critère de potentiel financier à celui de potentiel fiscal, elle a pour objectif de mieux refléter la richesse des collectivités locales en intégrant dans le calcul du potentiel l'ensemble des ressources financières stables et récurrentes dont elles bénéficient ;

— Les critères liés au logement social pour l'éligibilité et le calcul de la dotation de solidarité urbaine pour les communes et de la dotation nationale de péréquation pour les départements ne seront pas modifiés ; les inquiétudes de l'Union sociale pour l'Habitat n'apparaissent donc pas fondées.

**M. Jean-Christophe Lagarde** a insisté sur les dysfonctionnements observés dans les commissariats résultant du rythme, trop fréquent, des changements d'affectation provoquant de préjudiciables vacances de postes. S'agissant des escortes des détenus depuis leur lieu de détention jusqu'au tribunal devant lequel ils doivent comparaître, et des charges que cette mission représente pour les forces de l'ordre, il a demandé s'il était envisageable, comme l'avait déjà proposé M. Robert Pandraud, de recourir davantage aux forces mobiles dont la disponibilité semble supérieure à celle des personnels de la police ou de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, rappelant que le ministre avait indiqué que l'affectation des personnels de police dans les commissariats serait désormais déterminée en fonction de critères objectifs, il a estimé que le lieu de dépôt de la plainte, qui pourrait constituer un de ces critères, ne coïncide pas toujours avec celui de la commission de l'infraction. En outre, compte tenu de l'affectation massive des jeunes policiers dans la région parisienne, et à Paris *intra muros* en particulier, une réforme de l'organisation de la préfecture de police pourrait être

envisagée afin d'améliorer l'encadrement de ces jeunes policiers, souvent confrontés à des populations difficiles devant lesquelles l'expérience professionnelle est particulièrement utile.

Évoquant le Plan exceptionnel d'investissement au profit de la collectivité territoriale de Corse, **M. Émile Zuccarelli** a rappelé que les services compétents de l'État y travaillaient depuis près de trente mois et souhaité que le Gouvernement accroisse ses efforts afin d'accélérer sa mise en œuvre. En outre, si la création d'une ligne budgétaire unique et commune à l'ensemble des crédits ministériels représente une mesure de simplification administrative efficace, le calendrier de son application demeure incertain, ce qui est regrettable. Enfin, il a demandé au ministre sa position sur la fongibilité des crédits alloués à la Corse et l'accroissement leur déconcentration au profit du préfet.

Après s'être félicité que la sécurité demeure l'une des priorités du Gouvernement, **M. Denis Merville** a observé que d'importants progrès restaient cependant à faire en matière de réforme de l'État. S'agissant du budget des collectivités locales, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit que l'écart entre la dotation de base et la DGF peut être compris entre 1 et 2,5, ce qui semble excessif, un écart de 1 à 2 paraissant préférable. S'il est vrai, comme l'a soutenu le ministre, que l'intercommunalité possède de nombreux avantages et permet de réaliser des économies d'échelle, elle peut également conduire à augmenter la dépense publique en raison de la multiplication des structures qu'elle favorise. A cet égard, il convient de relever que l'absence d'augmentation de la dotation versée aux communes qui ont adoptée une taxe professionnelle unique conduit à la diminution de leurs moyens financiers et ne constitue pas une incitation au développement de ce type de fiscalité.

**M. Jean-Pierre Blazy** a regretté que l'audition conjointe des ministres par les deux commissions, initiative heureuse en elle-même, conduise les députés comme les ministres à écourter leurs propos. S'agissant de l'augmentation du budget de la police, il a estimé que pour substantielle qu'elle soit, elle n'est cependant pas conforme aux engagements de la LOPSI et il a demandé au ministre si cela était le signe du renoncement du Gouvernement à respecter ses objectifs. S'agissant des 1 000 créations de postes prévues par le budget pour 2005, il a souligné qu'il s'agissait de créations brutes, et non nettes, et que nombre d'élus locaux constatent, à la différence des thèses officielles développées par le Gouvernement, que les effectifs de policiers affectés dans les commissariat des zones difficiles tendent à diminuer.

Puis, il a interrogé le ministre sur :

— ses propositions pour fidéliser davantage les effectifs de policiers affectés dans les quartiers sensibles, la modulation de la prime de logement engagée par le Gouvernement étant nettement insuffisante pour y parvenir ;

— l'avenir des 11 300 adjoints à la sécurité qui, en tant qu'emplois jeunes, sont amenés à disparaître conformément aux engagements du Gouvernement ;

— les mesures qu'il entend prendre afin de réduire le délai, aujourd'hui croissant, entre la réussite au concours de policier et l'affectation des agents sur le terrain ;

— la « doctrine d'emploi » des compagnies républicaines de sécurité ;

— les indicateurs d'activité auxquels il s'est référé et qui vont conditionner l'octroi de la prime au mérite, de nombreuses dérives étant malheureusement à craindre en cette matière.

*En réponse à ces intervenants, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :*

— Parmi les pistes tendant à améliorer l'organisation des mutations dans la police nationale, sont envisagées une fixation plus stricte des conditions pour en bénéficier, l'anticipation des recrutements en sortie d'école et la mise en place d'un grand « mouvement » général annuel, plutôt que les actuels mouvements fractionnés.

— Pour affecter les policiers dans les différentes circonscriptions de sécurité publique, les besoins locaux sont évalués en tenant compte d'une dizaine de critères objectifs reflétant à la fois le niveau de la délinquance, les faits élucidés et le personnel en poste. En revanche, le nombre de contraventions n'en fait pas partie. Pour aller plus loin, le ministre de l'Intérieur prévoit d'assigner aux préfets des effectifs de référence. Cela permettra de rompre avec la politique traditionnelle se bornant à apporter des corrections aux effectifs en place. Il est rappelé en outre que, de septembre 2004 à décembre 2005, 1 150 agents supplémentaires du corps de maîtrise et d'application viendront renforcer les moyens des services, en compensation de la « déflation » du corps des officiers.

— S'agissant de la localisation de la délinquance, il a été décidé, dans l'intérêt de la victime, de lui permettre de déposer plainte au commissariat de son domicile plutôt qu'à celui du lieu de commission de l'infraction. Toutefois, le ministère de l'Intérieur veille à suivre de façon fidèle la localisation de la délinquance. Sa cartographie fait l'objet d'études en cours sous l'égide de l'Observatoire de la délinquance.

— Les services de la préfecture de police de Paris partagent le souci permanent de renforcer la présence de policiers sur le terrain plutôt que dans des bureaux, comme en témoignent les progrès déjà réalisés, notamment à la faveur des créations de postes d'agents administratifs dans les budgets pour 2004 et 2005.

— La progression réelle du budget de la police nationale est de 4,2 %, et non de 1,9 % comme il a pu être dit. Il est à souligner que, hors charges de

personnel et à périmètre constant, l'enveloppe passe entre 2004 et 2005 de 1 059 millions d'euros à 1 106 millions d'euros. Quant au taux d'exécution de la LOPSI, il sera de 68 % à la fin de l'année 2005, conformément à son mode de calcul défini à partir des évolutions annuelles sur la base de l'année 2002.

— Le projet de budget pour 2005 prévoit la stabilisation à 11 300 du nombre des adjoints de sécurité (ADS), enrayant ainsi la tendance à la baisse constatée depuis plusieurs années. Ces adjoints ont démontré qu'ils étaient des policiers à part entière, comme en témoigne le fait que 600 d'entre eux bénéficieront à la fin 2004 de la prime pour résultats exceptionnels. Sur 24 000 personnes sorties du statut d'ADS depuis l'origine, 14 000 ont été intégrées à titre durable dans la police nationale. Le ministère a pour objectif de faciliter encore leur insertion professionnelle.

— La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles a permis d'améliorer considérablement l'utilisation des CRS, ainsi que le démontre la création de neuf compagnies autoroutières.

— Les crédits consacrés au Plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse sont consolidés dans le projet de loi de finances initiale pour 2005. Ils n'ont en outre fait l'objet d'aucun gel sur les années passées et sont en progression pour cette année, dans un contexte budgétaire pourtant difficile. Le montant total des engagements atteint 140,5 millions d'euros, soit près d'un tiers de la convention d'application. Cette bonne utilisation des crédits s'explique à la fois par une mobilisation progressive des maîtres d'œuvre et la mise en place de procédures simplifiées pour l'engagement des opérations, la durée d'intervention pour le financement d'un dossier ayant été réduit à cinq mois. En outre, la mise en place d'un comité de suivi permettra d'orienter plus rapidement encore les choix d'investissement ;

*Le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les réponses suivantes :*

— Il est certes prévu pour la dotation de base des communes une fourchette allant de 50 à 125 euros, attribuée en fonction du nombre d'habitants, soit une variation de 1 à 2,5. La réduction de cet écart est naturellement envisageable et le débat reste ouvert ; néanmoins, il faut bien avoir à l'esprit que toutes les réductions des inégalités ne pourront se faire en un an et qu'il est nécessaire de disposer pour cela d'un certain recul ;

— Le développement de l'intercommunalité doit être assuré dans un objectif de maîtrise de la carte de l'administration locale, et non avoir pour résultat inverse d'ajouter un échelon de gestion. Il est pourtant tout à fait juste de constater que, bien souvent, compte tenu des demandes fortes des élus, l'intercommunalité induit des coûts supplémentaires. Il s'agit là d'un vrai sujet d'avenir sur lequel les pouvoirs publics seront conduits à réfléchir ;

— La fixation du montant de l'attribution de compensation de la taxe professionnelle aux communes au moment du passage à la taxe professionnelle

unique pénalise très certainement les communes riches membres de l'EPCI. De nouvelles facultés ont néanmoins été ouvertes dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales permettant de réviser le calcul de cette attribution de compensation, même s'il est vrai que cette faculté est encadrée puisqu'elle exige l'unanimité des membres de l'EPCI et n'est permise, pour les EPCI existants, que jusqu'en 2007. Il convient là encore de trouver un équilibre entre le niveau communal et l'intercommunalité.

Après avoir regretté qu'il n'ait pas été créé de ministère de la sécurité intérieure, **M. Francis Delattre** a interrogé le ministre sur le plan de rattrapage en matière de fonds de garantie des loyers des policiers, le département du Val d'Oise paraissant particulièrement mal traité, et fait part de ses inquiétudes sur l'évolution de la DSU en demandant des précisions sur les simulations en cours pour la révision du classement de certains quartiers en zone urbaine sensible.

**M. Pascal Terrasse** a demandé confirmation de la compensation par l'État du transfert des personnels techniques, ouvriers et de service aux collectivités locales, ainsi que de la prise en charge à hauteur de 60% de l'allocation de vétérance, la vérité paraissant plus proche de 40 % à la lecture des documents budgétaires. Il a ajouté que, dans le cadre de la réforme de l'État, une plus grande mobilité entre les trois fonctions publiques était souhaitable. Il a enfin souhaité connaître le nombre d'homicides volontaires sur mineurs depuis trois ans, ainsi que les moyens affectés à l'organisation du référendum sur la constitution européenne.

**M. Pierre Hériaud** a demandé si les communes pourront voter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au-delà du 15 octobre, ce qui suppose de reporter la date initialement prévue dans une circulaire ministérielle, et si au sein d'un même EPCI peuvent coexister des communes optant pour la redevance pour l'enlèvement d'ordures ménagères et d'autres percevant la taxe. Puis il a souhaité connaître les délais dans lesquels le groupe de travail constitué sur cette question remettra ses conclusions.

**M. Jacques Péliissard** a proposé que l'on tienne compte également, dans les politiques de péréquation, de la péréquation opérée à l'échelon intercommunal. Il a souhaité que cette dernière soit encouragée, et suggéré en conséquence une modification du calcul du coefficient d'intégration fiscale afin de ne pas pénaliser les groupements ayant recours aux dotations de solidarité communautaire.

**M. Charles de Courson** a demandé si le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance automobile et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers s'accompagnera d'un système de péréquation, et si les collectivités locales pourront disposer d'une assiette localisable – départementale pour la TCAA, régionale pour la TIPP – et auront la faculté de moduler les taux, étant précisé que l'accord des vingt-cinq pays de l'Union européenne dans le cas de la TIPP paraît difficile.

**M. Jean-Louis Dumont** a exprimé les inquiétudes de nombreux élus sur les critères d'éligibilité et les modes de calcul des dotations en faveur du logement social en milieu rural ou dans les villes moyennes. Il a ensuite souligné la lenteur des procédures d'indemnisation des catastrophes naturelles qui traduit un manque de solidarité dont on peut au demeurant prendre la mesure quand on sait que, soixante-cinq ans après, certains ponts sur la Meuse détruits pendant la guerre n'ont toujours pas été reconstruits. Puis il a signalé le problème que pose la présence de signes religieux sur certains immeubles publics au regard du principe de laïcité et a enfin souhaité que la gestion des fonds européens soit plus transparente.

**M. Marcel Bonnot**, après avoir souligné le recul de la délinquance, a souhaité connaître le montant des crédits affectés à la formation des policiers, et notamment aux investissements réalisés en faveur des écoles de police, comme celle de Montbéliard.

**M. Michel Bouvard** a demandé si le ministre de l'intérieur était favorable à la constitution d'une mission budgétaire regroupant l'écologie et la prévention des risques, et quels moyens seraient affectés aux programmes intégrés territoriaux. Il a ensuite souhaité connaître l'état des travaux de la commission d'évaluation des charges dans le cadre de la mise en place de la péréquation. Il a enfin demandé des précisions sur l'intégration des droits de mutation dans le calcul du potentiel financier qui ne va pas sans poser de réelles difficultés.

*En réponse à ces derniers intervenants, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :*

— S'agissant des relations entre la gendarmerie nationale et le ministère de l'Intérieur, il n'est naturellement pas question de toucher au statut militaire des gendarmes. En revanche, la gestion des ressources humaines de la gendarmerie fait l'objet d'une concertation permanente entre les deux ministres concernés : ainsi, ont-ils suggéré la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie, parallèlement à l'adoption du protocole sur la réforme des corps et carrières dans la police. En 2005, la première tranche du pagre représentera un coût de 20,6 millions d'euros. Quant à l'emploi opérationnel de la gendarmerie nationale, dans les conditions définies en 2002, il revient au ministre de l'Intérieur, et secondairement aux préfets, de décider de son engagement pour les missions d'ordre publique et de sécurisation, à l'échelon national et départemental. C'est ainsi que, quotidiennement, la gendarmerie nationale est associée au dispositif défini par le ministre de l'Intérieur. L'équilibre actuel paraît satisfaisant et devra être préservé dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

— En vue d'améliorer le logement des policiers en Île-de-France, l'idée de créer un fonds de garantie des loyers est une piste à explorer.

— S'agissant de l'École nationale de police de Montbéliard, il convient de rappeler que, depuis deux ans et demi, un effort de formation considérable a été consenti par l'État en faveur des policiers, se traduisant par plus de 10 millions d'euros de crédits supplémentaires, la progression devant se poursuivre en 2005. Les formations prévues portent en particulier sur l'usage de la nouvelle arme de poing Sig Sauer, sur la qualification d'officiers de police judiciaire des gardiens de la paix ainsi que sur la formation des cadres au contrôle de gestion. L'école, ouverte à l'automne 2000, offre actuellement 400 places et accueille en particulier 161 gardiens de la paix et 81 ADS. Ses priorités budgétaires portent sur l'amélioration des conditions de travail, d'hébergement et d'accueil, ainsi que sur le renforcement de la sécurité du site.

— Le financement du référendum sur la Constitution européenne s'élève à 65 millions d'euros.

— Le principe de laïcité doit s'appliquer avec la même rigueur sur l'ensemble du territoire national, à l'exception notable du concordat en vigueur dans les départements d'Alsace-Moselle. Le département de la Meuse n'étant pas inclus dans ce concordat, on ne saurait donc y souffrir d'exception sur le principe de laïcité pour les monuments publics.

— L'engagement de l'État de participer au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompier volontaires résulte, dans le présent projet de loi de finances, de la différence entre le montant de taxe sur les conventions d'assurance transféré aux départements pour le financement des SDIS (900 millions d'euros) et le montant de DGF repris (880 millions d'euros). Cette différence constitue une part du financement de la prestation précitée, dont le coût exact ne sera connu qu'à la fin de l'année 2005. La participation de l'État sera ajustée en 2006, l'objectif étant une prise en charge de 50 % du coût de la prestation.

— La création d'une mission interministérielle « sécurité civile » avec le ministère de l'Environnement a été proposée. Cette proposition n'ayant à ce jour pas été retenue, la création d'une mission « sécurité civile » dépendant du seul ministère de l'Intérieur a été retenue.

*Le ministre délégué à l'Intérieur a enfin apporté les précisions suivantes :*

— Le dispositif modifiant la dotation de solidarité urbaine est certes prévu dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ; il a néanmoins été élaboré en coordination avec le ministère de l'Intérieur, qui a veillé à ce qu'aucune commune éligible actuellement à cette dotation ne soit perdante. L'augmentation de 120 millions d'euros des crédits affectés à cette dotation est prise sur la progression totale de la DGF d'une année sur l'autre, et non sur les montants existants. La forte croissance de la DGF permet ainsi de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour le financement de la péréquation.

— L'affirmation, par l'Assemblée des Départements de France, selon laquelle il manquerait 400 millions d'euros pour le financement du RMI-RMA est dénuée de fondement : sur l'enveloppe de 5 milliards d'euros alloués pour compenser aux départements le coût de la réforme, le décalage sera de 200 millions, soit 5 % du total. La régularisation sera opérée à la fin de l'année prochaine, mais il faut noter d'ores et déjà les efforts exceptionnels fournis par l'État puisque celui-ci, contrairement à ce qui avait été fait jusqu'à présent, s'est engagé à compenser mois par mois les dépenses engagées par les départements.

— La date butoir du 15 octobre pour la fixation du taux d'enlèvement des ordures ménagères paraît effectivement susciter des difficultés ; une étude plus exhaustive auprès du ministère des Finances est toutefois nécessaire pour connaître l'ensemble des enjeux qui s'attache à cette question. En tout état de cause, un groupe de travail interministériel a été constitué afin de voir quelles pourraient être les réponses à apporter au problème délicat du financement de l'enlèvement des ordures ménagères.

— La question de la prise en compte de la péréquation intracommunautaire n'est pas simple à régler ; si le montant de la dotation de solidarité communautaire n'est plus pris en compte pour la minoration du coefficient d'intégration fiscale, on augmente d'autant le CIF et donc la dotation globale de fonctionnement attribué au groupement. Cela revient en fait à substituer la solidarité nationale à la solidarité communautaire.

— La régionalisation de l'assiette de la TIPP se fera dans un délai de trois ans ; il en va de même avec la taxe sur les conventions d'assurance, le dispositif nécessitant en outre que soient réglées certaines dispositions techniques, telles que le choix d'une assiette portant sur le bien taxé ou sur le domicile de l'assuré.

— Il reste deux ponts dans la Meuse à reconstruire à la suite de faits de guerre ; la question sera étudiée plus amplement avec le ministère compétent.

— La mise en place de la Commission consultative sur l'évaluation des charges est en cours, avec un décret à paraître prochainement. Cette commission, dont la composition État/élus locaux sera paritaire, disposera de toute latitude pour évaluer dans la plus grande transparence le coût des compétences transférées.

— L'intégration des droits de mutation à titre onéreux pour le calcul du potentiel financier des départements obéit au souci de calculer au plus près la richesse et les potentialités de ces collectivités locales. Un « crash » de l'immobilier faisant baisser de façon spectaculaire ces droits n'est pas à exclure mais devrait, s'il se produisait, affecter tous les départements avec la même ampleur. L'effet sur le calcul de la richesse relative des départements serait donc neutre.

\*

\* \*

*Après le départ des ministres, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2005 : sécurité intérieure.*

## DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

- PARIS (*14 septembre 2004*)

- Entretien avec MM. Jean-Paul PROUST, préfet de police, préfet de la zone de défense de Paris, Claude d'HARCOURT, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police, Denis ROBIN, directeur des ressources humaines, et Christophe BAY, directeur-adjoint de cabinet du préfet de police.
- Réunion de travail avec MM. Claude d'HARCOURT et Denis ROBIN sur la gestion du personnel et la démarche de modernisation du SGAP de Paris.
- Entretiens sur la réforme des corps et carrières avec des fonctionnaires de police du commissariat central du 18<sup>e</sup> arrondissement, en présence de MM. Frédéric PERRIN, sous-directeur des ressources humaines à la direction de la police urbaine et de proximité, Jean-Paul PECQUET, commissaire divisionnaire, commissaire central et son adjoint, Stéphane MELOT, commissaire principal : successivement : agents du corps de maîtrise et d'application ; fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement ; représentants syndicaux du personnel ; fonctionnaires du corps de conception et de direction.

- NORD (*15 septembre 2004*)

- Lille : entretien avec M. Christian MITTAUX, directeur départemental de la sécurité publique du Nord.
- Entretiens sur la réforme des corps et carrières avec des fonctionnaires du corps de conception et de direction, des officiers, ainsi que des gradés et gardiens de la paix.
- Douai : entretien avec M. Jacky MARÉCHAL, commissaire divisionnaire, chef du district.
- Douai : entretien avec M. Luc FRÉMIOT, procureur de la République.

- RHÔNE (*22 septembre 2004*)

- Entretien avec le général BOYER, adjoint du commandant de la région de gendarmerie Sud-est.
- Entretien sur la réforme des corps et carrières et la préparation de la loi organique relative aux lois de finances avec MM. Hubert WEIGEL, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique du Rhône, Jean-Paul BREQUE, directeur départemental adjoint et Mme le commissaire Véronique FABRON.
- 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.

- Visite de la compagnie de gendarmerie de Villefranche-sur-Saône, commandée par le capitaine Christophe DRUESNES, puis entretien avec MM. DARDIER, maréchal des logis-chef, président des gradés, et GATEAU, suppléant le président de la catégorie des gendarmes.
  
- BOUCHES-DU-RHÔNE (*29 septembre 2004*)
  - Aix-en-Provence : entretien avec Mme Maryse JOISSAINS-MASINI, députée-maire, MM. Jean CHORRO, premier adjoint, et Jules SUSINI, adjoint délégué à la sécurité ;
  
  - Aix-en-Provence : visite de l'hôtel de police d'Aix-en-Provence, conduite par M. Gilles CHALOPIN, commissaire divisionnaire, chef du district. Présentation des services de la circonscription de sécurité publique d'Aix-en Provence, avec Mme Isabelle TOMATIS, commissaire de police, chef du service de police de proximité, MM. Philippe DANVEAU, commandant de police, adjoint au chef de la sûreté urbaine, et Guy REYNIER, chef du centre d'information et de commandement.
  
  - Marseille : entretien avec MM. Pierre CARTON, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique, Patrick DARGIROLLE, commissaire divisionnaire, directeur départemental adjoint, Michel GIRAUD, commissaire divisionnaire, chef du service de gestion opérationnelle, Jean-François SCOFFONI, commissaire divisionnaire, chef du service de police de proximité, Francis BACON, commissaire principal, chef d'état-major départemental, Henri DUMENY, commissaire principal, adjoint au chef de la sûreté départementale.
  
- VAL D'OISE (*12 octobre 2004*)
  - Entretien avec M. Denis JOUBERT, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique et le commissaire divisionnaire Paul SEVILLA, commissaire central de Cergy Pontoise.
  
  - Entretien avec le général de corps d'armée Jean-Marc DENIZOT, commandant de la région de gendarmerie de Paris, le colonel Michel MIGNAUX, commandant de la Légion de gendarmerie départementale d'Île-de-France, le lieutenant-colonel Hervé FLAMAND, commandant du groupement de gendarmerie départementale du Val d'Oise et son adjoint, le chef d'escadrons ANGER.
  
  - Visite du groupement de gendarmerie départementale du Val d'Oise en présence du lieutenant-colonel Hervé FLAMAND.
  
  - Visite de la brigade de gendarmerie de Jouy-le-Moutier, en présence du capitaine Jean-Yves BOUEDO, commandant de la compagnie de Cergy. Rencontre avec les sous-officiers.
  
- LORRAINE (*19 et 20 octobre 2004*)
  - Visite de la CRS autoroutière de Champigneulle en présence de MM. JOLY, commissaire divisionnaire, directeur zonal des CRS, ALCARO, commandant de la CRS autoroutière, SCHERER, lieutenant de police et BASTIEN, brigadier major.

- Visite de la CRS 39 à Jarville en présence du commandant LAJOUX et de M. LESSERTEUR, responsable du service général.
- Visite du groupement de gendarmerie de Meurthe-et-Moselle en présence du colonel CAZENAVE-LACROUTZ, commandant le groupement de gendarmerie, du lieutenant-colonel LECRAS, commandant la section de recherches, du lieutenant-colonel LEMOND, adjoint au commandant du groupement, du lieutenant MAGRET, adjoint de la compagnie de gendarmerie de Nancy, du lieutenant FAVIER, compagnie de gendarmerie de Nancy, du capitaine BARTHELEMY, commandant de la compagnie de gendarmerie de Lunéville, de l'adjudant chef TOUSSAINT, commandant la communauté de brigades de Dieulouard, de l'adjudant ROTH, commandant de la brigade de proximité de Dieulouard, de l'adjudant SIMONKLEIN, commandant de la brigade de proximité de Nomeny et de l'adjudant GEROME, commandant de la brigade de proximité de Pont-à-Mousson.
- Entretien avec MM. Jean-François CORDET, préfet de Meurthe-et-Moselle, et Sébastien DAZIANO, directeur de Cabinet.
- Visite de la brigade de gendarmerie de Frouard.
- Visite de l'hôtel de police de Vandœuvre et de l'hôtel de police de Nancy en présence de MM. PONSARD-CHAREYRE, directeur départemental de la sécurité publique, RAZUREL, commissaire central, KOTNIK, commissaire de police, chef du service de police de proximité, VANSON, commissaire principal de Longwy, BAROT, commandant de police de la circonscription de Toul, KOWALSKI, commandant de police de la circonscription de Joeuf et HUSSON, capitaine, commandant le poste de police de Vandoeuvre.
- Entretien avec MM. Bernard HAGELSTEEN, préfet de région, Philippe CHERVET, préfet délégué pour la sécurité et la défense, et François-Xavier BIEUVILLE, directeur de Cabinet.
- Entretien avec MM. Thierry COUTURE, directeur départemental de la sécurité publique de Moselle, Gilles GALLIOT, commissaire principal, Jean HAYET, commissaire principal, Franck DANNEROLLE, commissaire de police, Jean-Paul BLOAS, commissaire principal, Patricio MARTIN, commissaire divisionnaire, Pierre ROHARD, commandant de police, Denis PONTON, commandant de police, Christophe SIMMONER, SA, M<sup>elle</sup> Jennifer DESEIGNE, chef de la CSP de Freyming-Merlebach, et Mme Laurence BOUCHERON, attachée de police.
- Visite du groupe d'intervention régional de Metz, en présence de MM. Alain MIRABEL, contrôleur général de police et directeur interrégional de la police judiciaire de Strasbourg, Fabrice FINANCE, commissaire de police et chef du GIR, Philippe FREGNAUX, capitaine de gendarmerie, adjoint au chef du GIR, Jean-Marc PICAT, inspecteur des impôts et représentant des services fiscaux à l'UOC, et Bernard MARIN, contrôleur principal des douanes et représentant des douanes à l'UOC.
- Visite du groupement de gendarmerie départementale de la Moselle en présence du lieutenant-colonel TAVEL, commandant, et du capitaine VAILLANT, adjoint au commandant.

- Entretien avec le général de brigade BUCHHEIT, commandant la région de gendarmerie Est, et son adjoint le général de brigade PASQUEREAU.

## PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Ministère de l'intérieur :**

- MM. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale, Claude Baland, directeur de l'administration de la police nationale, Érarid Corbin de Mangoux, sous-directeur de l'administration générale et des finances, Didier Martin, directeur-adjoint du cabinet du directeur général et Renaud Vedel, chef du cabinet.
- MM. Jacques Lamotte, directeur central des compagnies républicaines de sécurité, Michel Birault, directeur central adjoint, Luc Presson, chef d'état-major, et Raphaël Chauvet, chef du bureau de la coordination budgétaire.

- **Ministère de la défense :**

- M. Pierre Mutz, directeur général de la gendarmerie nationale, et le général de corps d'armée Guy Parayre, major général de la gendarmerie nationale.

- **Organisations syndicales<sup>(1)</sup> :**

- Syndicat Alliance : M. Jean-Luc GARNIER, secrétaire général.
- 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.
- Syndicats UNSA police conception et direction : M. Alain CORBION, secrétaire général, et SNIP UNSA police pôle province : MM. Francis MASANET, Bernard LEDILY et Henri MARTINI.
- Syndicat national des policiers en tenue corps urbains (SNPT) : MM. Charles MANDES, conseiller technique auprès du secrétaire général, Marc ASSET, secrétaire national et Pierre WILLEM.
- Syndicat général de la police (SGP) : M. Nicolas COMTE, secrétaire général, et Mme Laurence WIARD, secrétaire nationale.
- Syndicat national des officiers de police (SNOP) : M. Dominique ACHISPON, secrétaire général adjoint, et Mme Chantal PONS.
- Synergie officiers : M. Bruno BESCHIZZA, secrétaire général.
- Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN) : MM. Olivier DAMIEN, secrétaire général, et José RAZAFINDRANALI, secrétaire national.

-----

---

<sup>(1)</sup> La Fédération professionnelle indépendante de la police (FPIP), contactée, n'a pu être entendue.

N° 1868 – tome I – Avis au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2005 :  
Sécurité intérieure (M. Gérard Léonard)