

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 30

SECURITE

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER.....	15
L'EXECUTION DES CREDITS DE LA SECURITE EN 2004 ET 2005	15
I.- LES CREDITS DE LA POLICE.....	15
A.- EN 2004, UNE REGULATION COMPLEXE QUI A PESE SUR LE FONCTIONNEMENT	15
1.- Des reports concentrés sur l'investissement, des gels importants	15
2.- L'exécution tendue du chapitre regroupant les moyens de fonctionnement	17
B.- EN 2005, DES REPORTS EN BAISSSE	17
II.- LES CREDITS DE LA GENDARMERIE	20
A.- EN 2004, UN SEUL MOUVEMENT NOTABLE EN GESTION	20
B.- EN 2005, L'IMPACT DES OPEX VISIBLE A LA FIN SEPTEMBRE	21
CHAPITRE II	23
LA QUATRIEME TRANCHE DE LA LOPSI : DES MOYENS POUR REDUIRE LA DELINQUANCE	23
I.- UNE PROGRAMMATION LARGEMENT RESPECTEE POUR LA POLICE	23
II.- UNE REMISE A NIVEAU POUR LA GENDARMERIE	26
III.- LA COHERENCE TERRITORIALE ENTRE POLICE ET GENDARMERIE, UNE AVANCEE MAJEURE ET INSTITUTIONNALISEE	29
A.- UN SCHEMA NATIONAL D'ENSEMBLE	29
1.- Des mouvements croisés de personnels	29
2.- Une réorganisation fonctionnelle de la gendarmerie	30
B.- UN ACCOMPAGNEMENT IMMOBILIER ET LOGISTIQUE	30
C.- DES CONSEQUENCES BUDGETAIRES PREVISIBLES.....	31
1.- Pour la police.....	31
2.- Pour la gendarmerie.....	32
D.- LES COROLLAIRES INSTITUTIONNELS ET OPERATIONNELS	33
1.- Les nouvelles institutions en faveur de la lutte contre la délinquance	33
2.- Les réorganisations de la gendarmerie en zone périurbaine et en zone rurale	34

IV.- UNE TRADUCTION MAJEURE : LE REcul DE LA DELINQUANCE	36
A.- UNE BAISSe GENERALISEE PARTICULIEREMENT NOTABLE POUR LES ATTEINTES AUX BIENS	36
B.- UNE MOINDRE PERFORMANCE S'AGISSANT DES ATTEINTES AUX PERSONNES	38
1.- Les crimes et délits contre les personnes restent orientés à la hausse (+ 3,30 %, soit + 5.615 faits).....	38
2.- Les autres infractions dont stupéfiants, qui représentent un quart du total des infractions constatées, progressent de + 2,94 %, soit 13.628 faits supplémentaires.....	39
3.- La délinquance de voie publique, très variable selon les infractions.....	39
4.- L'élucidation des infractions, parfait indicateur de performance.....	39
5.- La délinquance des mineurs évolue de manière contrastée	41
C.- L'INDICATEUR DE MESURE DE L'EVOLUTION DE LA DELINQUANCE EN QUESTION	41
1.- Comment mesurer l'évolution de la délinquance avec fiabilité ?	41
2.- L'outil des enquêtes de victimation	42
 CHAPITRE III : L'ORDRE PUBLIC ET LA SECURITE PUBLIQUE, DEUX ACTIONS A DISTINGUER	47
 I.- LA NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES MOBILES ISSUE DE LA LOPSI.....	49
A.- UN PRINCIPE DE DECONCENTRATION DE LA GESTION OPERATIONNELLE, DES OBJECTIFS D'ENGAGEMENT DES FORCES MOBILES DANS LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE.....	49
B.- LES PREMIERES LEÇONS TIREES DE L'APPLICATION DE L'INSTRUCTION DU 30 OCTOBRE 2002	50
1.- Mise en application le 12 novembre 2002, la zonalisation de l'emploi des forces mobiles permet de tirer trois types d'enseignements.	50
2.- Les conséquences budgétaires sont liées à l'IJAT et à l'ARTT	51
 II.- LA POLICE : 2 ACTIONS, 3,571 MILLIARDS D'EUROS, 71.939 ETPT	52
A.- LES CRS NE SE CROISENT PLUS SUR LES ROUTES	52
B.- L'ACTIVITE DE LA SECURITE PUBLIQUE A FORTEMENT AUGMENTE	53
C.- LA POLICE DE PROXIMITE A ETE REEQUILIBREE	54
D.- LES ADS FORMENT DESORMAIS UNE CATEGORIE A PART ENTIERE	55
E.- LES « CHARGES INDUES » DEMEURENT UNE PREOCCUPATION	57
1.- Les gardes statiques de la PP ont diminué de près de 12 %	57
2.- Les gardes statiques des CRS ont été réduites de 8 %	58
 III.- LA GENDARMERIE : 1 ACTION, 2,735 MILLIARDS D'EUROS, 46.012 ETPT	60
A.- LE COUT DU MAINTIEN DE L'ORDRE REAUGMENTERAIT EN 2005.....	60
B.- LES GARDES STATIQUES DIMINUENT FAIBLEMENT	60
C.- LE PROBLEME POSE PAR LES RAVE PARTIES.....	62
 IV.- LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU CŒUR DU RAPPROCHEMENT ENTRE LES SERVICES COMPETENTS	63
A.- L'ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : UN SAVOIR-FAIRE RECONNU	63

B.- UN PROJET DE LOI POUR AMELIORER ENCORE LES RESULTATS DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME	64
C.- LES AUTRES MISSIONS DES RG ET DE LA DST EVOLUENT	66
1.- Le recadrage de la mission des renseignements généraux	67
2.- Les inflexions des activités de la DST	67
CHAPITRE IV	69
LA SECURITE ROUTIERE, ELEMENT D'UNE POLITIQUE TRANSVERSALE	69
I.- LA POLICE CONTRIBUE A LA SECURITE ROUTIERE PAR LA MOBILISATION DE LA SECURITE PUBLIQUE ET DES CRS	70
A.- L'ACTION DE LA SECURITE PUBLIQUE COUVRE LES AGGLOMERATIONS.....	71
1.- Des unités spécialisées.....	71
2.- Des matériels en cours de modernisation.....	71
3.- Un bilan à centrer sur l'activité répressive	72
B.- L'ACTION DES CRS CONCERNE PRINCIPALEMENT LES AUTOROUTES.....	73
1.- Des moyens humains en légère augmentation.....	74
2.- Des moyens matériels performants	75
II.- LA GENDARMERIE DEPLOIE DE NOMBREUX PERSONNELS.....	75
A.- LES MOYENS EXISTANTS : UN ENGAGEMENT IMPORTANT.....	75
B.- UNE ORGANISATION AMELIOREE DES UNITES DE SECURITE ROUTIERE.....	77
C.- L'AFFECTATION DE PERSONNELS ET DE MATERIELS SUPPLEMENTAIRES	78
D.- DES RESULTATS SIGNIFICATIFS	79
CHAPITRE V : LA POLICE JUDICIAIRE, CHAMP PRIVILEGIE DE LA COOPERATION ENTRE SERVICES	81
I.- LA MISE EN COMMUN DE MOYENS ET DE COMPETENCES EN POLICE JUDICIAIRE, FERMENT DE LA REFORME DE L'ETAT	81
1.- Une évidence formalisée dans la LOPSI	81
2.- Une application démultipliée : les groupes d'intervention régionaux (GIR)	81
II.- UNE ORGANISATION DIFFERENTE POUR DES FINALITES COMMUNES	83
A.- LES MOYENS DE LA POLICE MARQUES PAR L'EXTENSION APPLAUDIE DE LA QUALIFICATION D'OPJ	83
1.- 3.000 OPJ supplémentaires en 2006.....	83
2.- Le renforcement de la DCPJ et des offices centraux.....	84
B.- L'AUGMENTATION DES MOYENS DES SECTIONS DE RECHERCHES DE LA GENDARMERIE	85
1.- Un renforcement en personnel et en matériel, un accès étendu aux fichiers.....	85
2.- La mise en place de nouvelles brigades de recherches et des plates-formes judiciaires des groupements	86
3.- Les nouveaux offices centraux de police judiciaire confiés à la gendarmerie en 2004 et 2005	87

a) Premier bilan pour les offices créés en 2004.....	87
b) Un nouvel office rattaché à la gendarmerie en 2005.....	88
III.– LES PROMESSES DE L'EXPERTISE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE : LA MONTEE EN PUISSANCE DU FNAEG ET LA CREATION DE L'INPS	89
A.– DES MISSIONS ETENDUES	89
B.– DES MOYENS MIS A NIVEAU	89
IV.– LA LANCIANTE PROBLEMATIQUE DES « CHARGES INDUES » AU TITRE DU CONCOURS A LA JUSTICE.....	94
A.– POUR LA POLICE, LA CHARGE PESE ESSENTIELLEMENT SUR LES CRS	94
B.– POUR LA GENDARMERIE MOBILE, LE FARDEAU S'ALOURDIT	95
CHAPITRE VI.....	99
LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE, UNE PRIORITE QUI ABSORBERA UNE GRANDE PART DES MOYENS NOUVEAUX EN 2006.....	99
I.– LA POLICE CONSACRE UNE ACTION SPECIFIQUE AU CONTROLE DES FLUX MIGRATOIRES	99
A.– LA POLICE AUX FRONTIERES, FER DE LANCE DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	99
B.– LE PLAN D'ACTION SUR LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ACCAPARE TOUS LES MOYENS NOUVEAUX HORS LOPSI EN 2006	105
C.– LES CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE REPRESENTENT UN LOURD PROGRAMME	109
II.– LA GENDARMERIE POURRAIT MIEUX DISTINGUER SA POLITIQUE CENTREE SUR LES TRANSPORTS ET L'IMMIGRATION.....	111
A.– GENDARMERIE DES TRANSPORTS AERIENS ET GENDARMERIE MARITIME, SPECIALISEES MAIS PLEINEMENT INTEGREES A L'ARME.....	111
1.– La gendarmerie des transports aériens emploie 1.000 militaires	111
2.– La gendarmerie maritime est forte de 1.100 hommes	113
B.– LA GENDARMERIE APPORTE UNE NOTABLE CONTRIBUTION A LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE.....	114
1.– Un poste d'activité en forte augmentation pour les unités	115
2.– Des moyens croissants qui justifient l'identification d'une action <i>ad hoc</i>	115
CHAPITRE VII.....	117
LES MISSIONS MILITAIRES DE LA GENDARMERIE POSENT LA QUESTION DE LA CHARGE DES ACTIVITES HORS DE LA METROPOLE	117
I.– LES MISSIONS HORS DE METROPOLE ET EN CORSE REPRESENTENT UN POIDS IMPORTANT POUR LA GENDARMERIE MOBILE	117
A.– UNE MOBILISATION QUI N'A PAS FLECHI EN 2005.....	117
B.– UN ENGAGEMENT MONDIAL	118
II.– DES MISSIONS VARIEES ET SPECIALISEES	118
A.– LE COMMANDEMENT DE LA GENDARMERIE OUTRE-MER.....	118
B.– LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPÉENNE, INITIATIVE FRANÇAISE	119

CHAPITRE VIII : LES CREDITS DE SOUTIEN : LA LOLF MISE EN ŒUVRE DE FAÇON DIFFERENCIEE 121

I.- POLICE : UN EFFORT EXEMPLAIRE DE BUDGETISATION A COUT COMPLET..... 121

A.- LES CREDITS DE PERSONNEL EN FORMAT LOLF 121

1.- La détermination du plafond de 147.588 ETPT 121

2.- Les hypothèses de masse salariales incluent mesures générales, GVT, mesures catégorielles et revalorisations indemnitaires 122

a) *Le socle de base : les mesures salariales générales et le GVT*..... 122

b) *Les principales mesures catégorielles représenteront 58,9 millions d'euros* 123

c) *En 2006, la prime de résultats exceptionnels sera plus importante que les revalorisations indemnitaires*..... 124

3.- La poursuite de la mise en œuvre de la réforme des corps et carrières gouverne la réflexion sur les évolutions de carrière 124

a) *Une réforme prévue pour s'échelonner entre 2004 et 2012* 124

b) *L'évolution des départs en retraite marque certaines évolutions positives* 128

4.- Une gestion intelligente des effectifs : les cadets de la police et la réserve opérationnelle..... 129

a) *Les cadets : vers la création d'un baccalauréat professionnel*..... 129

b) *La réserve civile, inspirée de la gendarmerie*..... 130

5.- L'action sociale en faveur des personnels de la police, essentiellement consacrée au logement 131

B.- DES EFFORTS CERTAINS EN MATIERE DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT 132

1.- La gestion du parc immobilier de la police nationale fait face aux besoins 132

2.- Des difficultés ont été rencontrées dans la mise en œuvre des partenariats public-privé..... 134

3.- Le recours à l'externalisation est encore trop faible..... 135

4.- Le déploiement d'ACROPOL sera achevé à la fin de 2007..... 135

II.- GENDARMERIE : UNE ENTORSE DELIBEREE A LA LOLF DE 602,3 MILLIONS D'EUROS 139

A.- LES CREDITS DE PERSONNEL EN FORMAT LOLF 139

1.- Les mouvements d'effectifs et les revalorisations pécuniaires 139

Actions..... 142

2.- Le dynamisme des retraites à venir 143

3.- Les gendarmes adjoints volontaires, 6 ans après..... 144

4.- Le PAGRE poursuit sa montée en charge..... 144

5.- La gestion des ressources humaines, entre encouragement et fidélisation 146

a) *La valorisation de la performance*..... 146

b) *L'aménagement du temps de travail*..... 146

c) *La fidélisation par l'action sociale* 146

B.- FONCTIONNEMENT ET EQUIPEMENT 147

1.- La remise à niveau des crédits de fonctionnement..... 147

2.– Les crédits d'équipement du programme « Gendarmerie nationale » suscitent certaines interrogations.....	148
<i>a) Un budget global d'investissement ambitieux en 2006.....</i>	<i>148</i>
<i>b) Le marché de la nouvelle tenue, une procédure critiquable.....</i>	<i>151</i>
3.– L'inacceptable rattachement budgétaire des crédits d'immobilier et d'informatique de gestion.....	153
4.– Les lourdeurs de la politique immobilière.....	155
<i>a) Un parc aux multiples particularités.....</i>	<i>155</i>
<i>b) L'externalisation sans cesse différée.....</i>	<i>157</i>
<i>c) Des procédures innovantes insuffisamment mises à profit.....</i>	<i>158</i>
5.– Les télécommunications et les matériels électroniques et l'évolution du réseau RUBIS.....	159
6.– Une externalisation qui gagnerait à être plus offensive.....	161
III.– LE BIEN-FONDE DES PROGRAMMES COMMUNS D'EQUIPEMENT ET DE FORMATION	161
A.– DANS LE DOMAINE DE LA COMMUNICATION ENTRE UNITES.....	161
B.– DANS LE DOMAINE DU MATERIEL	162
C.– DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION	162
EXAMEN EN COMMISSION.....	165
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	171

LES CRÉDITS DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ » POUR 2006

La mission se compose de deux programmes, le programme Police nationale géré par le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et placé sous la responsabilité du directeur général de la Police nationale, et le programme Gendarmerie nationale qui relève du ministère de la Défense et dont le responsable est le directeur général de la Gendarmerie nationale.

Les crédits du **programme « Police nationale »** s'élèveront à 8,612 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,999 milliards d'euros en crédits de paiement, respectivement en progression de 8,4 % et de 0,8 % par rapport à 2005. Le plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillé s'établit à 147.588.

Les crédits de paiement sont déclinés en 12 budgets opérationnels de programme et ventilés entre les 6 actions suivantes :

- ordre public et protection de la souveraineté pour 922 millions d'euros ;
- sécurité et paix publiques pour 2,65 milliards d'euros ;
- sécurité routière pour 551 millions d'euros ;
- police des étrangers et sûreté des transports internationaux pour 535 millions d'euros ;
- police judiciaire et concours à la justice pour 2 milliards d'euros ;
- commandement, ressources humaines et logistique pour 1,34 milliard d'euros.

Les crédits du **programme « Gendarmerie nationale »** représenteront 6,761 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,669 milliards d'euros en crédits de paiement, respectivement en progression de 9 % et de 6,4 % par rapport à 2005. Le plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillé s'élève à 100.691.

Composé d'un seul budget opérationnel de programme, ce programme voit ses crédits de paiement répartis en 5 actions :

- ordre et sécurité publics pour 2,73 milliards d'euros ;
- sécurité routière pour 689 millions d'euros ;
- police judiciaire et concours à la justice pour 1,38 milliard d'euros ;
- commandement, ressources humaines et logistique pour 1,74 milliard d'euros ;
- exercice des missions militaires pour 121 millions d'euros.

Au total, les crédits de la mission représenteront 15,372 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 14,668 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 8,7 % en autorisations d'engagement et 3,25 % en crédits de paiement. Le total des deux plafonds d'emplois représente 248.279 équivalents temps plein travaillé.

Enfin, des rattachements de fonds de concours sont attendus en 2006 à hauteur de 15,4 millions d'euros pour la police nationale et de 4,1 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, provenant de prestations de service d'ordre ou de cessions de patrimoine.

Le trait majeur de l'évolution de ces crédits consiste en la mise en œuvre de la **quatrième tranche de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)** promulguée le 29 août 2002 pour s'appliquer jusqu'en 2007. Pour la gendarmerie, sur cette tranche s'impute également l'annuité de la loi de programmation militaire 2003-2007.

INTRODUCTION

Peu de temps après son arrivée au ministère de l'Intérieur en 2002, M. Nicolas SARKOZY avait, au Carrousel du Louvre, tenu aux directeurs et responsables de la police nationale le 26 juin, puis aux responsables territoriaux de la gendarmerie nationale le 5 juillet, deux discours programmatiques propres à rendre à nos forces de sécurité intérieure une confiance alors chancelante, en traçant des lignes directrices claires et ambitieuses.

Trois ans plus tard, le ministre d'État peut à bon droit s'enorgueillir du chemin parcouru : police et gendarmerie sont mieux organisées, mieux coordonnées, mieux dotées, plus efficaces, plus efficaces grâce à la LOLF. Mais l'effort doit se poursuivre, car la délinquance, qui continue de reculer, connaît des mutations incessantes qui sont autant de défis quotidiens, de la violence urbaine à l'insécurité routière, l'immigration irrégulière ou le terrorisme.

POUR LA SECURITE DES FRANÇAIS : DES OBJECTIFS, DES MOYENS, DES RESULTATS

Depuis 2002, la coopération entre police et gendarmerie – sans qu'à aucun moment ne soit remis en cause le statut militaire de cette dernière, conformément à la préoccupation exprimée par le ministre de la Défense, Mme Michèle ALLIOT-MARIE –, a progressé de manière spectaculaire, dans l'organisation des structures comme dans l'action sur le terrain ou l'acquisition en commun de matériels.

Pour faire reculer l'insécurité, la police et la gendarmerie ont vu leurs missions opérationnelles renforcées, l'action judiciaire a été développée, la législation adaptée lorsqu'il le fallait ⁽¹⁾, les moyens mis à niveau à travers la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ⁽²⁾ et la loi de programmation militaire ⁽³⁾.

Rarement programmation aura été aussi bien respectée, et le projet de loi de finances pour 2006 le démontre cette année encore. Le législateur, et notamment le législateur financier, a beaucoup donné aux forces de police et aux services de gendarmerie. Il est normal qu'en retour il questionne, évalue, critique parfois. La LOLF, dont cette année marque la première application en vraie grandeur, le rappelle à ce devoir, que votre Rapporteur spécial entend honorer.

(1) *Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.*

(2) *Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002.*

(3) *Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.*

LA MISSION INTERMINISTERIELLE « SECURITE » A VALEUR DE TEST POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Après l'obtention, notamment grâce à l'opiniâtreté des parlementaires, d'une mission du budget général regroupant crédits de la police nationale et crédits de la gendarmerie nationale, c'est à un effort d'harmonisation de la maquette des actions, des objectifs et des indicateurs qu'ont été conviés les gestionnaires des deux programmes. Le tableau joint illustre les différences résiduelles.

S'agissant de la maquette, la gendarmerie ne distingue pas en deux actions ses activités de maintien de l'ordre et de sécurité publique, contrairement à la police. Par ailleurs, la police regroupe dans une action les crédits dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière, et de son côté, la gendarmerie possède une action spécifique à ses missions militaires.

S'agissant du dispositif de mesure de la performance, 100 % des 18 objectifs et 81 % des 42 indicateurs⁽¹⁾ sont désormais communs à la police et à la gendarmerie.

Dans ce contexte, votre Rapporteur spécial proposera les pistes d'amélioration suivantes :

– les deux « axes » de l'action « Ordre et sécurité publics » du programme « Gendarmerie nationale » pourraient aisément devenir deux actions ;

– la gendarmerie pourrait créer une action « Gendarmerie des transports et lutte contre l'immigration irrégulière » qui regrouperait deux unités spécialisées que sont la gendarmerie maritime et la gendarmerie des transports aériens, ainsi que les crédits consacrés aux centres de rétention administrative.

Enfin, la définition des budgets opérationnels de programme (BOP) a conduit à des résultats forts divergents entre les deux forces de sécurité intérieure :

– la police a délimité 14 BOP, dont 7 qui correspondent chacun à une zone de défense et 5 thématiques (commandement et soutien, police judiciaire et coopération, renseignement, sécurité paix et ordre publics, police aux frontières), ainsi qu'un BOP « Moyens et services de police d'outre-mer » et un BOP dit de régulation ;

– la gendarmerie a choisi de ne constituer qu'un seul BOP, alors même qu'en 2005 elle avait expérimenté dans la légion de gendarmerie de Franche-Comté et l'École des sous-officiers de Montluçon la globalisation des crédits à l'échelon local.

⁽¹⁾ Si l'on tient compte des actions qui diffèrent entre les deux programmes, l'harmonisation des indicateurs atteint 72% (34 sur 47).

BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMME ET UNITÉS OPÉRATIONNELLES

Un budget opérationnel de programme (BOP) est la déclinaison opérationnelle d'un programme, sur le fondement du principe alliant liberté et responsabilité induit par la LOLF. En conséquence, le BOP comprend la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performances du programme et un budget prévisionnel. Il comprend en outre le plan d'action avec la programmation des moyens correspondants ainsi que le schéma d'organisation financière détaillant les différents services appelés à mettre en œuvre le BOP.

Le BOP possède les mêmes propriétés que son (unique) programme de rattachement :

- son budget est structuré en fonction des actions réalisées à son niveau ;
- sa gestion est souple : les crédits sont fongibles entre eux selon les règles fixées par le responsable de programme. Toutefois, si des crédits de personnels peuvent être redéployés pour réaliser des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, la réciproque n'est pas possible : la fongibilité est asymétrique ;
- le plafond de masse salariale est associé à un volume d'emplois exprimé en équivalents temps plein (ETP) sur la base d'ETP « travaillés ».

En résumé, un BOP c'est la déclinaison sur un territoire ou un périmètre d'une partie du programme dont il relève avec :

- une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet performance (déclinaison des objectifs et indicateurs) ;
- un budget prévisionnel en autorisations d'engagement et crédits de paiement sous double présentation (destination et nature des crédits), comportant pour la masse salariale un schéma d'emplois en équivalent temps plein travaillé. Ce schéma d'emplois est indicatif mais s'inscrit dans le plafond d'emplois limitatif au niveau ministériel ;
- un schéma d'organisation financière (relations financières programme / BOP / UO) précisant le rôle de chacun des acteurs concernés.

Partie de programme, **le BOP se décompose en unités opérationnelles de gestion (UO)** afin de permettre la mise en œuvre d'opérations et l'utilisation des crédits au plus près du terrain ainsi qu'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs. L'articulation programme-BOP-UO dépend de chaque programme et/ou de chaque ministère.

Il conviendra que chaque responsable de programme s'interroge sur la pertinence de cette architecture lors de la mise en place des BOP.

Source : direction de la Réforme budgétaire, Guide pratique de la déclinaison des programmes, janvier 2005.

Les BOP, qui sont l'une des traductions concrètes de la LOLF, font l'objet d'une application très différente par la police et la gendarmerie, avec un degré tel qu'il n'apparaît pas entièrement justifié par les différences

des de cette déclinaison de la LOLF, dont il faut souligner l'importance pour la réussite de cette réforme, pouvait difficilement être plus différente entre la police et la gendarmerie que celle qui a été choisie.

*

C'est une présentation résolument tournée vers la mise en œuvre de la LOLF qui a été voulue dans les pages qui suivent. Pour autant, votre Rapporteur spécial ne veut pas se cacher les limites de la nouvelle présentation des crédits.

N'oublions pas en effet que par nature, policiers et gendarmes sont très polyvalents. À quelques minutes d'intervalle, la même personne peut se trouver en patrouille pour une activité relevant de la sécurité publique puis, interpellant un malfaiteur en flagrant délit, intervenir cette fois au titre de l'action « Police judiciaire ». Comment peut-on être sûr de disposer d'un décompte d'activité aussi fin ? Il convient donc de souligner que si la LOLF représente un progrès indéniable dans l'identification des missions accomplies par les services, cet effort de transparence n'est pas nécessairement fondé sur des hypothèses suffisamment robustes. Le problème ne se pose pas véritablement aujourd'hui, à l'occasion de la première présentation de la ventilation des effectifs entre actions, mais il se posera inévitablement demain, lorsqu'il s'agira d'établir des comparaisons d'une année sur l'autre en commentant les variations relatives des volumes de crédits imputés sur telle ou telle action. Qui, en effet, pourra attester formellement qu'une présentation budgétaire modifiant par exemple à un an d'intervalle la répartition des moyens entre police judiciaire et sécurité publique sera bien le reflet, sur le terrain, au cours de l'année considérée, d'un nombre de personnels, d'heures ou de kilomètres parcourus plus important pour l'une de ces missions au détriment de l'autre ? Dès lors, nous devons nous rappeler à l'avenir que les données issues de la main courante informatisée, outil certes très utile pour dessiner les « camemberts » du projet annuel de performances, peuvent présenter une relative fragilité dans leur maniement aux fins de comparaisons dans le temps.

Le nouveau directeur de l'Inspection générale de la police nationale a dit à votre Rapporteur spécial son souhait de développer une expertise sur la mise en œuvre de la loi organique au sein de la police. Les deux responsables de programme de la mission « Sécurité » auraient tout à y gagner : l'un pour se parfaire, l'autre pour y trouver un ferment d'émulation, au bénéfice de la sécurité des Français.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial pour le programme « Gendarmerie nationale », ce taux s'établissant à 75 % pour le programme « Police nationale ».

Votre Rapporteur spécial remercie les services pour leurs efforts en cette année de mise en place de la LOLF, même s'il a parfois dû constater l'absence dans ces réponses de données chiffrées pour 2006, que la justification des crédits présentée dans le projet annuel de performances n'a pas toujours permis de pallier.

CHAPITRE PREMIER

L'EXECUTION DES CREDITS DE LA SECURITE EN 2004 ET 2005

I.- LES CREDITS DE LA POLICE

A.- EN 2004, UNE REGULATION COMPLEXE QUI A PESE SUR LE FONCTIONNEMENT

Le tableau suivant résume les mouvements intervenus en gestion :

EXECUTION DES CRÉDITS DE LA POLICE EN 2004								
<i>(en millions d'euros)</i>								
	Loi de finances initiale	Fonds de concours	Transferts, virements, répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total des crédits ouverts	Dépenses	Taux de consomm.
Titre III : Moyens des services – personnel – fonctionnement	4.603,86 790,59	0 10,35	19,97 130,42	0 – 24,14	1,06 23,23	4.626,58 930,44	4.637,29 799,83	100,2 % 86 %
Total dépenses ordinaires	5.396,14	10,35	150,39	– 24,14	24,29	5.557,02	5.437,12	97,8 %
Titre V : Investissements exécutés par l'État (CP)	247,51	4,16	45,74	– 11,83	– 5,48	280,09	259,66	92,7 %
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État (CP)	19,22	0	2,35	– 3,59	0	17,98	12,59	70 %
Total dépenses en capital (CP)	266,73	4,16	48,09	– 15,42	– 5,48	298,07	272,25	86 %
Total général	5.662,87	14,5	198,47	– 39,56	18,8	5.855,09	5.709,37	97,5 %

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

1.– Des reports concentrés sur l'investissement, des gels importants

Les crédits ouverts en gestion 2004 sur l'agrégat « Police » de la section budgétaire « Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales » se sont élevés à 5,86 milliards d'euros, le solde net des mouvements de crédits en gestion ayant représenté une hausse de 3,4 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale.

Les reports de la gestion 2003 se sont élevés à 136,02 millions d'euros, contre 218,34 millions d'euros l'année précédente. Ces 136,02 millions d'euros représentent 2,4 % des crédits votés pour 2004, mais si l'on distingue entre les dépenses de personnel et les autres dépenses, par anticipation de l'application de l'article 15 de la LOLF qui plafonne notamment les reports – sauf exception – à 3 % pour chacune de ces deux catégories, on constate que la totalité des reports

concerne des dépenses autres que de personnel, le taux des reports représentant ainsi 12,5 %.

Le transfert de crédits le plus important concerne les rémunérations principales des personnels actifs (chapitre 31-41, article 10), qui ont fait l'objet d'un abondement en fin de gestion de 12,25 millions d'euros en provenance des rémunérations principales des personnels administratifs. En effet, le plan de charges rectificatif a fait apparaître sur cette ligne un déficit, car parallèlement à la création de 750 emplois de policiers actifs, la dotation a diminué de 1,3 millions d'euros par rapport à 2003. De plus, l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} janvier a coûté 12,83 millions d'euros sur cet article. Il a ainsi fallu mettre à contribution l'article 30 du même chapitre (Service de coopération technique internationale de la police), excédentaire car présentant des vacances de poste par rapport à la dotation budgétaire initiale.

Enfin, il convient de noter que le taux de consommation des crédits relatifs à la réserve civile (41,35 %) se révèle faible en 2004. Cela s'explique par une mise en place en cours d'année du dispositif réglementaire, et se traduit par un report de crédits sur l'année 2005.

S'agissant de la régulation budgétaire, sont intervenus en gestion les mouvements suivants :

- une régulation le 27 février ;
- une décision de gel le 21 avril et un dégel ponctuel le 3 mai ;
- des gels de reports le 11 mai, partiellement levés le 16 juin, date d'un décret d'avances ;
- une nouvelle récapitulation des gels le 28 juin puis des dégels les 30 juillet, 9 septembre (pour un décret d'avances), 8 octobre, 5 novembre et 29 novembre.

Le solde des crédits de paiement gelés à l'engagement après la loi de finances rectificative ne s'établissait qu'à 650.000 euros sur le chapitre 36-51 – *Participation de l'État aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris*. À la même date, le solde d'autorisations de programme gelées représentait 145 millions d'euros sur le chapitre 57-60 – *Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement*, et 57,69 millions d'euros sur le chapitre 57-40 – *Équipement immobilier*.

Les gels au paiement, en revanche, s'élevaient encore à 60,72 millions d'euros sur le chapitre 34-41 – *Police nationale. Moyens de fonctionnement* et à 20,21 millions d'euros sur le chapitre 57-40 – *Dépenses d'informatique et de télématique*.

2.– L'exécution tendue du chapitre regroupant les moyens de fonctionnement

Sur 24,8 millions d'euros demandés en loi de finances rectificative pour le chapitre 34-41 précité, 23,2 millions d'euros ont été accordés. Ces crédits concernent essentiellement son article 27 (pour 14 millions d'euros), au profit des reconduites aux frontières, qui ont été une très importante priorité ministérielle. Cette somme représente 74,45 % du total accordé en collectif pour l'agrégat « Police nationale ».

Ce chapitre 34-41 a bénéficié de la totalité des crédits de reports, soit 77,8T millions d'euros au titre de la gestion 2004. Ces crédits de reports ont été annulés à hauteur de 20,9 millions d'euros (soit 26,8 %) au titre de la réserve de précaution. Parallèlement, une mise en réserve de 80,72 millions d'euros a été opérée. Un dégel partiel est intervenu en fin de gestion, qui ne permettait pas le mandatement de ces crédits, mais uniquement les engagements comptables et juridiques. Un dégel au mandatement est intervenu au mois de novembre 2004, à hauteur de 10 millions d'euros. La répartition du gel a été faite de manière à sauvegarder les marges de manœuvre budgétaire des services déconcentrés.

S'agissant de dépenses non globalisées, le gel a pour conséquence de suspendre certains programmes d'équipement : armement, casques moto, tenue de maintien de l'ordre, matériels de désengagement, etc.

B.– EN 2005, DES REPORTS EN BAISSÉ

Au 30 juin, la situation des dépenses était la suivante :

EXECUTION DES CRÉDITS DE LA POLICE EN 2005

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Fonds de concours	Transferts, virements, répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total des crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation
Titre III : Moyens des services								
– personnel (1)	4.876,49	0	– 0,95	0	0	4.875,54	2.404,49	49,3 %
– fonctionnement	693,13	3,32	80,52	– 3,28	0	760,23	284,49	37,4 %
Total dépenses ordinaires	5.569,62	3,32	79,58	– 3,28	0	5.635,77	2.688,97	47,7 %
Titre V : Investissements exécutés par l'État (CP)								
	285,23	1,58	20,26	– 12,3	0	294,77	113,72	38,6 %
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État (CP)								
	21,72	0	5,39	0	0	27,11	6,73	24,8 %
Total dépenses en capital (CP)	306,95	1,58	25,65	– 12,3	0	321,88	120,45	37,4 %
Total général	5.876,57	5	105,22	– 15,58	0	5.957,65	2.809,42	47,2 %

(1) y compris l'expérimentation de la LOLF que constitue le chapitre 39-02, gobalisé.

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Les reports de 2004 s'élèvent à 103,16 millions d'euros ; ils diminuent donc encore par rapport à 2004 mais représentent environ 10 % des dépenses hors personnel.

Les annulations totalisent 15,58 millions d'euros au 30 juin ; elles portent essentiellement (11 millions d'euros) sur l'équipement immobilier de la police, ce montant correspondant à peu près aux crédits de paiement reportés et équivalant à 6,8 % de la dotation initiale. Le reliquat s'impute, d'une part, sur les moyens des services logistiques de la police à hauteur d'1,5 % des crédits votés, et d'autre part, sur les investissements informatiques hors ACROPOL à hauteur de 3 % de la dotation initiale et alors qu'en gestion cette même ligne a déjà été abondée à hauteur de 10,9 %.

Deux transferts de crédits, au demeurant mineurs, sont intervenus à ce jour : le premier concerne les crédits de vacations de la police nationale, dont 400.000 euros sont principalement allés abonder les crédits du service de coopération technique internationale de police (SCTIP). Le second concerne les prestations sociales versées aux agents de la police nationale (chapitre 33-91, article 71). Ce chapitre dont les crédits demeurent encore évaluatifs en 2005 présente un excédent suite au transfert des dossiers de prestations familiales en métropole aux caisses d'allocations familiales ; ont ainsi pu être abondés les

crédits du corps préfectoral pour 720.000 euros et ceux des préfectures de 280.000 euros.

Concernant plus particulièrement le chapitre 34-41 précité, qui regroupe les moyens de fonctionnement de la police, la répartition du gel a été faite de manière à sauvegarder les marges de manœuvre budgétaire des services déconcentrés. Les crédits disponibles sont allés en priorité aux budgets globalisés des services qui ont bénéficié dès le mois de janvier de 80 % des crédits mis à leur disposition en 2004 et dès le mois d'avril des crédits de reports. S'agissant des dépenses non globalisées, les gels intervenus conduisent, comme en 2004, à ralentir certains programmes d'équipement. Enfin, toujours sur ce chapitre, les principaux rattachements de fonds de concours prévus en 2005 concernent le remboursement des prestations de services d'ordre et de relations publiques non rattachées aux obligations normales incombant à la puissance publique, pour un montant total de 10,2 millions d'euros.

II.- LES CREDITS DE LA GENDARMERIE

A.- EN 2004, UN SEUL MOUVEMENT NOTABLE EN GESTION

Le tableau suivant retrace les mouvements intervenus en cours de gestion pour l'agrégat « Gendarmerie » des crédits du ministère de la Défense :

GESTION DES CREDITS DE LA GENDARMERIE NATIONALE EN 2004

(en millions d'euros)

Chapitres	LFI	ASR (modif.)	Fonds de concours	Crédits intermin.	Décrets de virement	LFR	Décret d'avance	Reports 03/04	Crédits globaux	Dépenses	Tx de consomm.
Total personnel	3.113,74	11,32	0	0	7,4	0	58,71	0	3.191,16	3.196,26	100,2 %
Fonctionnement (34-06)	683,56	0	3,05	0,1	0	58	37	4,72	783,44	781,52	99,8 %
Maintien de l'ordre (34-07)	53,78	0	0	0	0	0	0	1,89	55,66	50,92	91,5 %
Alimentation 34-10	39,03	0	0	0	0	0	5	2,2	46,23	46,08	99,7 %
Globalisation 37-02	2,98	0	0	0	0	0	0	0	2,98	2,82	94,5 %
Total Titre III	3.893,08	11,32	3,05	0,1	7,4	58	100,71	8,82	4.079,47	4.077,6	99,95 %
Chapitres	LFI	ASR (modif.)	Fonds de concours	Crédits interminis.	Décret de virement	LFR	Décrets d'annul.	Reports 03/04	Crédits globaux	Dépenses	Tx de consomm.
Titre V	434,97	- 17,28	1,75	0	0	5	- 70,11	46,41	400,62	304,56	76 %
Titre VI	10	0	0	0	0	0	- 2	0	8	7,22	90,2 %
Total dépenses en capital	444,97	- 17,28	1,75	0	0	5	- 72,11	46,41	408,62	311,78	96,8 %

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Étant comme ceux de la police essentiellement constitués de dépenses de personnel, les crédits de la gendarmerie ne subissent pas d'à-coup considérable en gestion. Seul un double mouvement significatif est intervenu :

– le décret d'avance du 28 octobre 2004 a ouvert 100,7 millions d'euros sur le titre III (58,7 millions d'euros pour les dépenses de personnel et 42 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement, dont 32 millions d'euros pour le paiement des loyers) ;

– le décret d'annulation du même jour a annulé 72,1 millions d'euros de crédits de paiement sur les titres V et VI, comme gage du décret d'avance.

Les reports de la gestion 2003 ne méritent une mention que dans la mesure où, essentiellement à cause de la sous-consommation du titre V, ils représentent, hors dépenses de personnel, 4,5 % des crédits de paiement ouverts.

Quant aux 2,73 millions d'euros rattachements de fonds de concours prévus, ils se sont en définitive élevés à 4,8 millions d'euros, comme le produit de prestations diverses effectuées par la gendarmerie et de cessions de matériel.

B.— EN 2005, L'IMPACT DES OPEX VISIBLE A LA FIN SEPTEMBRE

Le tableau suivant, arrêté à mi-année, ne pouvait prendre en compte le mouvement de crédits le plus important à ce jour, intervenu en septembre :

GESTION DES CREDITS DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU 30 JUIN 2005

(en millions d'euros)

Chapitres	LFI	ASR (modif.)	Fonds de concours	Crédits interminis.	Décrets de virement	LFR	Décret d'avance	Reports 03/04	Crédits globaux	Dépenses	Tx de consomm.
Total personnel	3.167,58	0	0	0	0	0	0	0,02	3.167,6	1.448,78	45,7 %
Fonctionnement (34-06)	745,8	0	1,16	0,58	- 55,27	0	0	1,91	694,18	435,8	62,8 %
Maintien de l'ordre (34-07)	53,78	0	0	0	0	0	0	4,74	58,52	25,08	42,9 %
Alimentation (34-10)	42,09	0	0	0	0	0	0	0,15	42,25	33,34	78,9 %
Globalisation (37-02)	16,57	0	0	0	- 2,6	0	0	2,76	16,73	8,49	50,8 %
Total Titre III	4.025,82	0	1,16	0,58	- 57,87	0	0	9,59	3.979,28	1.951,48	49,04 %
Chapitres	LFI	ASR (modif.)	Fonds de concours	Crédits interminis.	Décret de virement	LFR	Décrets d'annul.	Reports 03/04	Crédits globaux	Dépenses	Tx de consomm.
Titre V	449,02	0	0,61	0	0	0	0	96,66	545,69	214,39	39,3 %
Titre VI	10	0	0	0	0	0	0	0,79	10,79	7,45	69,1 %
Total dépenses en capital	459,02	0	0,61	0	0	0	0	97,45	556,47	221,84	39,87 %

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

En hausse très sensible, les reports de crédits hors personnel de 2004 sur 2005 représentent 8,1 % des crédits ouverts sur les mêmes chapitres.

Le **décret de virement** du 19 avril 2005, auquel la gendarmerie a contribué à hauteur de 57,8 millions d'euros a permis de combler une partie des insuffisances de crédits de personnel pour le ministère.

La régulation budgétaire a également été marquée par une mise en réserve, sur le chapitre de fonctionnement (34-06), de 25 millions d'euros. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, elle serait levée à l'automne. Une autre mesure de gel de 25 millions d'euros a été mise en œuvre au premier semestre, avant d'être levée.

Sur les crédits d'investissement du titre V, la gendarmerie a contribué à hauteur de 16,33 millions d'euros au gage du **décret d'avance** du 26 septembre 2005 destiné au financement des surcoûts liés aux opérations extérieures pour un montant global de 611 millions d'euros, dont elle a par ailleurs bénéficié sur les chapitres 34-06 (fonctionnement) et 34-07 (maintien de l'ordre), respectivement à hauteur de 52,5 millions d'euros et 500.000 euros.

Le tableau suivant retrace la ventilation de ce « gage » :

IMPUTATION DU DECRET D'ANNULATION DU 26 SEPTEMBRE 2005 POUR LA GENDARMERIE

(en crédits de paiement, en millions d'euros)

Imputation budgétaire	Type d'investissement	Montants	Conséquences
Chapitre 53-71 Article 42	Matériels aériens	5,4	Ce montant sera en partie compensé par le reversement au profit de la DGGN de pénalités liées au retard de livraison des 8 premiers appareils EC145 commandés à Eurocopter en 1999. Par ailleurs, le paiement des avances forfaitaires relatives aux commandes des 7 appareils de la composante sauvetage-intervention est repoussée en 2006.
Chapitre 53-71 Article 42	VBRG (1)	1,4	Les besoins en CP ont été décalés au début de 2006.
Chapitre 53-71 Article 46	Evolutions RUBIS	4,83	Le plan prévisionnel des dépenses a été ajusté.
Chapitre 53-71 Article 41	Ingénierie et réseau RUBIS	0,7	Le plan prévisionnel des dépenses a été ajusté
Chapitre 55-21 Article 43	MCO (2) aérien	4	Le plan prévisionnel des dépenses a été ajusté.
TOTAL		16,33	

(1) Véhicule blindé à roues de la gendarmerie

(2) Maintien en condition opérationnelle

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Quant aux rattachements de fonds de concours évalués pour 2005 à 2,73 millions d'euros, ils étaient réalisés à hauteur d'1,78 million d'euros au 30 juin dernier, provenant essentiellement du traditionnel remboursement de prestations effectuées par la gendarmerie.

CHAPITRE II

LA QUATRIEME TRANCHE DE LA LOPSI : DES MOYENS POUR REDUIRE LA DELINQUANCE

Puisqu'au sens de la LOLF les crédits valent avant tout pour les résultats qu'ils permettent d'obtenir au regard des objectifs assignés, ce qu'il est convenu d'appeler la « réalisation » d'une loi de programmation ne saurait trouver en elle-même sa propre fin : il doit en résulter une amélioration du service rendu aux Français. Dans le cas de la LOPSI ⁽¹⁾, la meilleure mesure de ce service rendu est sans doute la baisse de la délinquance générale en zone police comme en zone gendarmerie, objectif n° 1 pour chacun des deux programmes de la mission Sécurité. Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'au cours de la réflexion menée par la Mission de suivi de la LOLF, mission d'information créée par votre Commission, la pertinence d'un indicateur de « taux de réalisation de la LOPSI » a été discutée et abandonnée au motif qu'il ne s'agirait que d'un indicateur de moyens, non de performance.

Utile révélateur, cet indicateur de moyens apporte ici un éclairage complémentaire à celui du projet annuel de performances pour apprécier dans son contexte l'évolution de la délinquance.

I.- UNE PROGRAMMATION LARGEMENT RESPECTEE POUR LA POLICE

Comme chaque année depuis le vote de cette loi qui restera sans doute dans les annales budgétaires des forces de sécurité intérieure, votre Rapporteur spécial a souhaité faire un point précis de l'application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Celle-ci prévoit pour la police nationale, sur la période 2003-2007, la création de 6.500 emplois ainsi que deux dotations de crédits : 1.180 millions d'euros pour le fonctionnement et l'investissement et 1.570 millions d'euros pour les emplois et les mesures catégorielles.

Les créations d'emplois sont retracées dans le tableau suivant :

CREATIONS D'EMPLOIS DANS LA POLICE EN APPLICATION DE LA LOPSI

	2003	2004	2005	2006	Total	Taux de réalisation
Emplois créés (ETP)	1.900	1.000	1.000	1.300	5.200	80%

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

(1) Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002.

Le plan de réforme des corps et carrières se poursuivra au-delà de 2007, mais d'ores et déjà, l'enveloppe de crédits de personnel prévue par la LOPSI aura été dépensée à près de 90 % en 2006 :

CREDITS DE PERSONNEL POUR LA POLICE PREVUS PAR LA LOPSI

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	Impact sur 2007	Total des mesures accordées	Taux de réalisation
Crédits (CP) (1)	161	222	271	368	368	1.390	88,5%

(1) Montant de crédits alloués en sus de la dotation 2002.

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement sont retracés ci-dessous :

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	Total	Taux de réalisation
Crédits de paiement (1)	186	209	288	313	996	84,4%

(1) Montant de crédits alloués en sus de la dotation 2002.

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Le tableau suivant détaille l'échéancier d'exécution de la loi pour la police :

ECHEANCIER DE LA LOPSI COMPTE TENU DU REALISE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

	Coût total (2003-2007)	Réalisé 2003	Impact des mesures 2003 sur 5 ans	LFI 2004	Réalisé 2004	Impact mesures 2004 réalisées sur 4 ans	LFI 2005	Impact mesures 2005 sur 3 ans	Taux global de réalisation	PLF 2006
1. PERSONNELS										
Total des crédits	1.570	162	810,1	60,8	59,8	239	54	161,94	77,1 %	91,76
1/ Emplois créés (2003 : 900 actifs + 1.000 administratifs 2004 : 750 actifs + 250 administratifs; 2005 : 500 actifs et 500 administratifs; 2006: 1.200 actifs et 100 administratifs)		51	254,8	29,8	29,8	119,3	9,9	29,74		40
2/ Mesures catégorielles		8,9	44,6	26,9	26,9	107,7	44,1	132,2		51,76
3/ Mesures indemnitaires/ ARTT		102,1	510,7							
4/ Réserve civile				3	3	12				
sous-total 2+3+4		111,1	555,3	29,9	29,9	119,7	44,1	132,2		51,76
2. FONCTIONNEMENT et ÉQUIPEMENT TITRE III										
Chapitre 34-41	437	69,9	69,9	76,6	95,5	95,5	105,4	105,4	62 %	142,75
Chapitre 33-92 (action sociale)	5	1	1	1,3	-2,1	-2,1	1,8	1,8		
Chapitre 34-82 (informatique)	4	-1,5	-1,5	17,3	14,5	14,5	26,5	26,5		
Total des équipements	446	69,3	69,3	95,2	107,8	107,8	133,6	133,6	69,7 %	142,8

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Ce tableau d'ensemble est très satisfaisant, qui traduit en moyens budgétaires l'engagement du Gouvernement au service de la sécurité des Français, et qui respecte la volonté du législateur d'une remise à niveau soutenue des crédits de la police nationale. Dans le détail, plusieurs précisions s'imposent :

– l'exécution de l'annuité 2005 de la LOPSI, pour les crédits de personnel et de fonctionnement (titre III de l'ordonnance organique de 1959) sera inférieure aux crédits ouverts en loi de finances, compte tenu de la régulation budgétaire intervenue dans l'année sous forme d'annulations, gels, dégelés partiels, et reports ;

– sur le chapitre 34-41 – *Police nationale. Moyens de fonctionnement*, les mesures nouvelles ouvertes au titre de la LOPSI intègrent de 2003 à 2005 les **surcoûts liés aux reconduites aux frontières** qui s'établissent sur cette période à 83,04 millions d'euros dont 11,38 millions d'euros en 2003, 34,25 millions d'euros en 2004 et 37,41 millions d'euros en 2005. Ces mesures, ainsi que la mesure 2006 (de l'ordre de 45 millions d'euros, soit 8 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2005), **ne constituent pas pour le ministère de l'Intérieur des mesures prévues par la LOPSI**. Elles devraient en conséquence, venir s'ajouter pour un montant total de l'ordre de 128 millions d'euros aux crédits restant à ouvrir en 2007, qui atteindraient ainsi 170 millions d'euros... il n'est toutefois pas certain qu'un tel raisonnement fasse l'unanimité.

L'impact des créations d'emplois est naturellement différencié selon les directions qui en bénéficient. Le tableau suivant fait apparaître, pour les exercices clos ayant bénéficié de ces créations, la ventilation des emplois :

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉELS DES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE
ET RÉPARTITION DES CRÉATIONS D'EMPLOIS INSCRITES DANS LA LOPSI PAR DIRECTION**

Direction concernée	EXERCICE 2003 (HORS ADS)						EXERCICE 2004 (HORS ADS)						Variation 2003-2005
	Effectif 01/01/03	Créations LOPSI	Substit° officiers gardiens	Gestion (a)	Effectif 01/01/04	Balance 2003/2004	Effectif 01/01/04	Créations LOPSI	Substit° officiers gardiens	Gestion (a)	Effectif 01/01/05	Balance 2004/2005	
SP	68.544	683	- 2	303	69.528	984	69.528	283	39	398	70.248	720	2,5 %
RG	3.057	46		70	3.173	116	3.173	31	3	-6	3.201	28	4,7 %
PAF	6.514	146		- 132	6.528	14	6.528	171	-7	212	6.904	376	6 %
CRS	14.568	90		51	14.709	141	14.709	61	-5	80	14.845	136	1,9 %
PJ	4.338	130		175	4.643	305	4.643	131	-12	18	4.780	137	10,2 %
ST	1.491	25		35	1.551	60	1.551	60	-8	82	1.685	134	13 %
DAP N	1.702	1		88	1.791	89	1.791		15	152	1.958	167	15 %
DFP N	3.014	1		34	3.049	35	3.049			21	3.070	21	1,9 %
PP	18.265	727		384	19.376	1.111	19.376	227	-34	223	19.792	416	8,4 %
Dive rs	3.764	51	- 10	- 98	3.707	-57	3.707	36	-21	232	3.954	247	5 %
Tota l	125.257	1.900	- 12 (b)	910	128.055	2.798	128.055	1.000	- 30 (b)	1.412	130.437	2.382	4,1 %

(a) il s'agit du bilan entrées/sorties réelles de l'exercice en cours et du reliquat éventuel des exercices antérieurs.

(b) le total n'est pas nécessairement égal à 0 en raison de blocages possibles ou de régularisation de gestions antérieures.

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Pour 2006, sont prévus 1.200 recrutements de personnels actifs (1.190 gardiens de la paix et 10 nominations de hauts fonctionnaires) ainsi que 100 recrutements de personnels administratifs, techniques et scientifiques, dont 71 scientifiques.

Enfin, un important effet de la LOPSI réside dans le déploiement de nouveaux matériels pour les unités. C'est ainsi qu'en 2006 seront acquis 30.000 pistolets SIG SAUER pour 15 millions d'euros et 45.494 tenues pour 17,2 millions d'euros, s'ajoutant aux 60.000 tenues commandées en 2004 et 2005.

II.- UNE REMISE A NIVEAU POUR LA GENDARMERIE

Pour les effectifs de la gendarmerie, la LOPSI a tracé une programmation des recrutements (7.000 militaires entre 2003 et 2007) accompagnés des moyens de fonctionnement afférents, de mesures catégorielles et d'un rebasage des crédits de fonctionnement. Le coût global de ces mesures représente 1.830 millions d'euros, dont 700 millions d'euros pour le rebasage. Dès lors, l'augmentation annuelle des effectifs initialement prévue était la suivante :

PROGRAMMATION INITIALE DES RECRUTEMENTS DE LA GENDARMERIE (LOPSI)

	2003	2004	2005	2006	2007
Effectifs supplémentaires	1.200	1.200	1.400	1.600	1.600

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Les deux premières années d'exécution ont été conformes à ce calendrier : 1.200 emplois ont été créés en lois de finances initiales pour 2003 et 2004. Si la loi de finances pour 2005 a été marquée par une moindre création d'emplois que prévu (700) afin de participer à l'effort financier global de l'État, elle est en grande partie compensée par l'inscription dans le présent projet de loi de **2.000 postes financés à mi-année**, soit 1.000 équivalents temps plein pour un montant de 58,1 millions d'euros, répartis entre 36 millions d'euros sur le titre 2 et 22,1 millions d'euros en moyens de fonctionnement (titre 3 de la LOLF).

On pourrait critiquer le fait que, dans une négociation budgétaire qui a permis le rattrapage de l'annuité 2005, une contrepartie s'exprime par des recrutements plus tardifs, ce qu'implique la notion de « mi-année ». Cependant, on peut préférer n'y voir qu'une légère concession et un étalement de la dépense qui n'est pas préjudiciable au fonctionnement des unités.

Par ailleurs, le repyramidage conduit dans le cadre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) est financé dans le cadre de l'enveloppe de la LOPSI à hauteur de 20,6 millions d'euros en 2005 et 15,4 millions d'euros en 2006. Enfin, un rebasage complémentaire de 25 millions

d'euros de crédits de fonctionnement au titre des loyers de la gendarmerie est réalisé.

S'agissant des équipements, les dotations allouées dans le cadre de la LOPSI ont permis à la gendarmerie d'engager le rétablissement de ses capacités opérationnelles prévu, et de pallier certaines lacunes de la loi de programmation militaire 2003-2008 qui n'avait pu intégrer toutes les demandes de la gendarmerie, certaines étant d'ailleurs apparues ultérieurement. Les programmes d'acquisition de matériels directement liés à la sécurité des personnels (gilets pare-balles à port discret et nouveau pistolet automatique), ainsi que la nouvelle tenue, sont réalisés selon le calendrier établi. Les autres programmes d'équipement et d'infrastructure ont été lissés sur la période prévue par la LOPSI. C'est le cas notamment :

- des programmes d'équipement de la gendarmerie mobile (véhicules quaternaires ⁽¹⁾, nouveau véhicule de transport et renouvellement du véhicule blindé) ;
- du programme d'acquisition des véhicules destinés aux effectifs supplémentaires (367 véhicules programmés) ;
- de certains programmes d'armement (pistolets mitrailleurs et fusils mitrailleurs) ;
- de l'équipement des moyens aériens en caméras thermiques.

En termes de crédits, l'échéancier d'exécution est le suivant :

ECHEANCIER DE LA LOPSI POUR LA GENDARMERIE

(en millions d'euros)

	LOPSI 2003- 2007	Mesures 2003- 2005	Impact des mesures 2003 à 2005 jusqu'en 2007	PLF 2006	Impact des mesures 2006 jusqu'en 2007	Reste à ouvrir
Personnel (nombre d'emplois) (1)	7.000	3.100		2.000		1 900
RCS et Fonctionnement	1.830	326,14	1.454,3	114	228	147,8
Investissement	1.020					
– AP ou AE	1.020	396	396	265	265	359
– CP		308	308	200	200	512
Total (CP)	2.850	634,14	1.762,3	314	428	659,8

(1) Emplois budgétaires au sens de l'ordonnance organique de 1959.

(1) ainsi dénommés car ils sont utilisés par la gendarmerie mobile dont les escadrons sont désormais « quaternaires », c'est-à-dire organisé en 4 pelotons opérationnels.

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Selon la nouvelle nomenclature issue de la LOLF et que votre Rapporteur spécial condamne fermement sur ce point en ce qu'elle ignore ostensiblement la notion de budgétisation à coût complet et prive la gendarmerie de l'exercice de la fongibilité sur une notable partie de ses crédits, le budget d'investissement de 2006 se répartit sur deux programmes différents, au sein de deux missions distinctes :

– le programme Soutien de la politique de défense, au sein de la mission Défense et sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, regroupant les crédits liés à l'immobilier et à l'informatique de gestion ⁽¹⁾ ;

– le programme Gendarmerie nationale, qui regroupe le reste des crédits du titre V de 2005. Ces crédits sont ventilés, au sens de la LOLF, entre le titre 3 (opérations à flux et maintien en condition opérationnelle des matériels) et le titre 5 (investissement).

Partant, deux transferts majeurs sont prévus en 2006 par rapport à la présentation du budget d'investissement sous l'empire de l'ordonnance de 1959 :

– les crédits d'investissement relatifs à l'immobilier pour 259,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 200 millions d'euros en crédits de paiement, et ceux relatifs aux systèmes informatiques de gestion, pour 140.000 euros en autorisations d'engagement et 6,31 millions d'euros en crédits de paiement, relèveraient du programme « Soutien de la politique de défense ⁽²⁾ » ;

– les crédits d'investissement relatifs aux dépenses d'habillement et d'ameublement (pour 33,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et 49,24 millions d'euros en crédits de paiement) et au maintien en condition opérationnelle des matériels (pour 26,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23,19 millions d'euros en crédits de paiement) resteront au sein du programme Gendarmerie nationale.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des crédits demandés pour 2006 en cumulant ceux relevant de la LOPSI et ceux accordés en application de la loi de programmation militaire :

CREDITS PROGRAMMATIQUES DE LA GENDARMERIE DEMANDES POUR 2006

(en millions d'euros)

	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
<i>Autorisations d'engagement</i>				
« Gendarmerie nationale »	60,4	359,8		420,2
<i>dont LOPSI</i>				155,5
« Soutien de la politique de		238,7	20,6	259,3

(1) L'informatique de gestion se distingue de l'informatique opérationnelle.

(2) Comme votre Rapporteur spécial l'indique chapitre VIII, le montant total de ces transferts est en fait plus élevé « en format LOLF » car il intègre l'ensemble des coûts liés à ces postes de dépense.

défense »				
<i>dont LOPSI</i>		109,5		109,5
Total	60,4	598,5	20,6	679,5
<i>dont LOPSI</i>				265
Crédits de paiement				
« Gendarmerie nationale »	72,4	271		343,4
<i>dont LOPSI</i>				123
« Soutien de la politique de défense »	193,6	13		206,6
<i>dont LOPSI</i>				77
Total	72,4	464,6	13	550
<i>dont LOPSI</i>				200

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Votre Rapporteur spécial note que, si la prise en compte de la dimension pluriannuelle des dépenses qu'emporte le suivi de lois de programmation est conforme à l'esprit de la LOLF, elle ne facilite pas le raisonnement en termes de justification des crédits au premier euro. De fait, cette culture du réexamen systématique de la dépense revêt assez, à l'heure actuelle, les aspects d'une révolution conceptuelle encore toute théorique.

III.- LA COHERENCE TERRITORIALE ENTRE POLICE ET GENDARMERIE, UNE AVANCEE MAJEURE ET INSTITUTIONNALISEE

Le ministère de la Sécurité intérieure n'est plus – du moins cet intitulé a-t-il disparu de l'organigramme gouvernemental ; mais le mouvement lancé en mai 2002 ne peut plus retomber, et il faut se féliciter de cette coopération sans cesse plus étroite entre police et gendarmerie dont la LOPSI, en donnant l'impulsion décisive aux redéploiements géographiques, a fait une réalité unanimement saluée.

Les opérations de redécoupage entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie conduites depuis 2003, en application de la LOPS de 1995 ⁽¹⁾ et de la LOPSI de 2002, parviennent désormais à leur terme prévu en 2006.

A.- UN SCHEMA NATIONAL D'ENSEMBLE

1.- Des mouvements croisés de personnels

La mise en œuvre sur décision ministérielle des redéploiements entre police et gendarmerie concerne au total, dans 65 départements de métropole et d'outre-mer, 331 communes regroupant 1.756.232 habitants (dont 214 totalisant 973.523 habitants transférées à la police par extension de 77 circonscriptions de sécurité publique et création de 3 autres, 117 totalisant 782.709 habitants transférées à la gendarmerie par suppression de 39 circonscriptions de sécurité

(1) Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 modifiée d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

publique et d'un commissariat subdivisionnaire, échanges inter-zones ou resserrlements d'assise territoriale dans 21 autres).

L'application du dispositif repose sur un renfort global de 2.239 policiers pour la prise en compte des zones transférées à la sécurité publique, et un potentiel de 1.804 personnels redéployables à partir des zones transférées à la gendarmerie.

2.– Une réorganisation fonctionnelle de la gendarmerie

Dans l'esprit de la loi du 18 mars 2003 et avant promulgation de celle-ci, les préfets ont pris une part active, dès l'automne 2002, dans la mise en place des communautés de brigades dans les départements. En liaison avec les commandants de groupement de gendarmerie départementale, un travail de concertation auprès des autorités judiciaires et des élus leur a été confié. Il s'agissait pour ce nouveau dispositif de tenir notamment compte des bassins d'activité et de délinquance ainsi que d'une cohérence géographique et opérationnelle en termes de délais d'intervention.

Par ailleurs, la gendarmerie nationale a engagé, dès 2003, les études en vue d'une réorganisation de sa chaîne territoriale de commandement. Les attributions de commandement, d'administration et de gestion qui étaient jusqu'au 1^{er} juillet 2005 exercées à deux niveaux de commandement distincts, la région au niveau de la zone de défense et la légion de gendarmerie départementale au niveau de la région administrative, sont désormais regroupées et exercées par les nouvelles régions de gendarmerie qui épousent les limites des régions administratives.

Cette réorganisation permet, outre une meilleure lisibilité de la structure du commandement territorial de la gendarmerie, de gagner en efficacité par une rationalisation du processus de décision. Dans cet esprit, si l'interlocuteur privilégié du préfet de département reste le commandant de groupement de gendarmerie départementale, le commandant de région devient l'unique interlocuteur du préfet exerçant ses attributions au siège d'une région administrative. Enfin, et par écho aux attributions du préfet de zone, le commandant de région situé au chef-lieu d'une zone de défense subordonne les formations de gendarmerie mobile et se voit confier certaines prérogatives supplémentaires permanentes qui ne peuvent, juridiquement ou raisonnablement, être exercées qu'au niveau zonal.

B.– UN ACCOMPAGNEMENT IMMOBILIER ET LOGISTIQUE

Conformément aux orientations de la circulaire du 30 avril 2003, la gestion des moyens des services de la sécurité intérieure doit être déconcentrée et exercée au niveau local, sous l'autorité du représentant de l'État. Il appartient à chaque secrétariat général pour l'administration de la police, en tant que niveau de déconcentration de droit commun de la gestion des services territoriaux de police,

de procéder aux rééquilibrages des moyens à opérer, au sein de chaque zone de défense, entre les services concernés par les opérations de redéploiement.

En effet, ces opérations qui se traduisent par une modification du territoire de compétence de plusieurs circonscriptions de sécurité publique nécessitent des adaptations du parc immobilier mis à disposition des services, ainsi que des redéploiements de moyens humains et matériels (moyens roulants, équipements de protection et d'intervention, mobilier, informatique, crédits de fonctionnement), qui doivent être appréciés au plus juste afin de maintenir le caractère opérationnel des unités.

Dans le cas de la suppression d'une circonscription de sécurité publique, le ministère de l'Intérieur, en tant qu'affectataire, doit décider du devenir du patrimoine dont il n'a plus l'usage. Les emprises sont proposées en priorité aux services de la gendarmerie nationale. À l'inverse, lorsque la police nationale accroît sa zone de compétence, elle a la charge de procéder aux démarches nécessaires auprès du préfet de département pour trouver des locaux adaptés à ces missions. Les services fiscaux déterminent la procédure à suivre, en application du code du domaine de l'État.

Les modalités financières, quant à elles, sont traitées au niveau central par la direction générale de la police nationale et la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières.

La réaffectation des personnels issus des circonscriptions dissoutes est susceptible de provoquer dans les services d'accueil un accroissement des effectifs, de façon temporaire ou définitive. Des dispositifs transitoires peuvent être envisagés avec le SGAP compétent pour permettre aux agents d'assurer leurs missions dans les meilleures conditions possibles (location de locaux provisoires, mise à disposition de locaux par les collectivités territoriales...).

Le bilan au 1^{er} septembre 2005 fait apparaître, en métropole, la disparition de 39 circonscriptions et d'un commissariat subdivisionnaire, les 198 véhicules correspondants ayant été redéployés vers les 77 services de sécurité publique à compétence territoriale élargie et vers les 3 circonscriptions nouvellement créées. En complément, le parc a été augmenté de 44 véhicules et 5 deux-roues. Outre-mer, les redéploiements ont concerné la Martinique et la Réunion.

C.– DES CONSEQUENCES BUDGETAIRES PREVISIBLES

1.– Pour la police

D'un point de vue budgétaire, sur les quelque 150 opérations immobilières recensées dans le cadre du redéploiement police-gendarmerie, certaines ne font l'objet d'aucun financement par le budget de l'État, l'opération étant prise en

charge par les collectivités territoriales. Les investissements effectués entre 2003 et 2005 sur crédits du titre V peuvent être estimés de la façon suivante :

– 2003 : 3,7 millions d’euros en autorisations de programme pour 23 opérations ;

– 2004 : 4,5 millions d’euros en autorisations de programme dont 3,7 déjà affectés, pour 41 opérations ;

– 2005 : 2 millions d’euros en autorisations de programme pour 15 à 20 opérations d’ici la fin de l’année.

Par ailleurs, la part d’« investissements » assurée sur le titre III (financement de loyers), est estimée pour les années 2003-2004 à environ 2 millions d’euros. L’évaluation est en cours pour l’année 2005. Enfin, certaines solutions transitoires adoptées pour quelques projets immobiliers issus du redéploiement (Moulins, Bourg-en-Bresse notamment) déboucheront sur des opérations beaucoup plus importantes qui ne sont pas comptabilisées dans la dotation ci-dessus détaillée et fixée à 10,2 millions d’euros au titre V.

2.– Pour la gendarmerie

Les redéploiements ont produit et vont continuer à produire sur les effectifs de la gendarmerie des effets que synthétise le tableau suivant :

OPERATIONS DE REDEPLOIEMENTS

Créations d’emplois en zone gendarmerie	Période 2003-2005		Prévisions 2006-2007		Cibles	
	Outre-mer	Métropole	Outre-mer	Métropole	Outre-mer	Métropole
Transferts d’effectifs de la ZPN	107	1.522	143	10	250	1.532
Ressource supplémentaire accordée par une partie de la LOPSI	91	901	109	14	200	915
Total	198	2.423	252	24	450	2.447

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Au plan immobilier, les mesures de redéploiement se traduisent par :

– la prise à bail sur le marché locatif de logements supplémentaires pour les militaires affectés en renfort, dans l’attente de la réalisation des casernements et ensembles immobiliers nécessaires à leur regroupement ;

– l’extension ou la création de locaux de service et techniques pour les unités renforcées ou créées ;

- la résiliation des baux des logements hors caserne dans les circonscriptions transférées à la police nationale ;
- le transfert des baux à la gendarmerie des locaux des commissariats de police repris ;
- le changement d’affectation, à titre onéreux, des douze commissariats (dont deux neufs), propriétés du ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire.

Au total, pour la période 2003-2005, le coût des mesures de redéploiement police-gendarmerie, *stricto sensu*, est évalué à 8,24 millions d’euros (titre III) pour les nouvelles locations de 1.100 logements et locaux de service, auxquels il convient d’ajouter 7,81 millions d’euros (titre V) pour l’acquisition des douze commissariats de police auprès du ministère de l’Intérieur.

Le redécoupage entre les zones de compétences de la police et de la gendarmerie a occasionné les surcoûts suivants :

TABLEAU DES COÛTS CUMULES CONSTATÉS DE 2003 A 2005
(en millions d’euros)

	2003	2004	2005
Rémunérations et charges sociales	1,44	2,81	3,45
Fonctionnement	4,97	12,61	15,42
Total	6,41	15,42	18,87

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Des moyens budgétaires importants sont donc mobilisés pour mettre en œuvre des redéploiements ambitieux et nécessaires ; votre Rapporteur spécial veut cependant souligner qu’en termes de « solde net », cette réorganisation est incontestablement un gain pour la sécurité intérieure et les Français qui bénéficient de cette rationalisation.

D.– LES COROLLAIRES INSTITUTIONNELS ET OPERATIONNELS

1.– Les nouvelles institutions en faveur de la lutte contre la délinquance

La LOPSI a comporté un important volet institutionnel qui a permis de remettre sous tension l’ensemble des forces de sécurité, à une période où la question de leur moral était devenue un sujet de préoccupation national, débordant largement le champ clos des revendications syndicales.

La conférence départementale de sécurité, créée par un décret du 17 juillet 2002, est placée sous la présidence conjointe du préfet et du procureur de la République. Dispositif à vocation opérationnelle, cette structure met en cohérence l’action des services de l’État en matière de sécurité des personnes et des biens. Elle associe pour ce faire les chefs de services de l’État : trésorier payeur général, inspecteur d’académie, directeur départemental de la sécurité publique, commandant du groupement départemental de gendarmerie, service régional de

police judiciaire, directeur départemental des renseignements généraux, directeur régional des douanes, directeur des services fiscaux, directeur départemental de la concurrence, consommation et répression des fraudes... La conférence départementale de sécurité anime tout particulièrement la lutte contre les trafics, l'économie souterraine et les violences urbaines. À ce titre, elle pilote le groupe d'intervention régional, dispositif créé en mai 2002 et étudié *infra*. Depuis le début 2005, elle a également pris en compte la lutte contre les violences aux personnes. Le suivi des tableaux de bord départementaux permet la fixation d'objectifs prioritaires et réalistes favorables à une forte mobilisation des services, ce qui est conforme, à cette échelle, à l'esprit de la LOLF et représente un aspect tangible de la réforme de l'État.

Quant aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, eux aussi instaurés par un décret du 17 juillet 2002, leur présidence a été confiée aux maires pour répondre à leur souhait de mieux s'impliquer dans un domaine où les populations qu'ils représentent attendent la plus grande efficacité. On recensait, au 1^{er} août 2005, 713 conseils mis en place, près de 60 % d'entre eux ayant plus de deux ans d'existence. L'effectif des membres de ces conseils reste relativement important et 55 % d'entre eux comptent plus de 30 membres. En outre, des cellules de veille réunissent à une fréquence plus importante les acteurs de la sécurité et de la prévention d'un quartier, d'une partie de commune ou d'agglomération pour traiter de problèmes généraux ou de cas particuliers. Leur existence facilite et rend habituels les échanges d'information au plus près du terrain et avec les élus. Enfin, ces conseils locaux ont dans leur majorité arrêté un programme assorti d'objectifs à atteindre.

2.- Les réorganisations de la gendarmerie en zone périurbaine et en zone rurale

La réorganisation de la gendarmerie dans les zones périurbaines doit être mise en perspective avec le redéploiement police-gendarmerie initié en 2003 dont l'exécution actuelle couvre les années 2003 à 2005, et avec la mise sur pied des communautés de brigades.

La définition des unités périurbaines de la gendarmerie s'appuie d'une part sur une étude de zonage du territoire réalisée par l'INSEE et d'autre part sur la géographie adoptée dans le cadre de la politique de la ville, l'ensemble étant pondéré de facteurs socio-économiques, du recensement des vulnérabilités potentielles, de la nature et de l'importance de la délinquance. Ce classement, établi en 1999, liste 852 brigades territoriales (BT) de la gendarmerie nationale⁽¹⁾ : 76 brigades périurbaines très sensibles, 96 sensibles et 680 « normales ». Les effectifs qui figurent aux tableaux des effectifs autorisés de ces brigades territoriales sont les suivants :

(1) Ce nombre a décliné de 44 entre 2003 et 2004 du fait de la poursuite des opérations de redéploiement des forces de police et de gendarmerie.

REORGANISATION DES BRIGADES PERIURBAINES DE LA GENDARMERIE

	Nombre d'unités	Effectif d'officiers et de sous-officiers	Effectif de gendarmes adjoints	Effectif Total
BT périurbaines très sensibles	76	1.740	254	1.994
BT périurbaines sensibles	96	1.770	272	2.042
BT périurbaines normales	680	8.376	1.383	9.759
Total BT périurbaines	852	11.886	1.909	13.795

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Au plan opérationnel, l'accent est mis depuis 2002 sur la coordination opérationnelle des unités de proximité que sont les brigades territoriales avec les formations spécialisées (pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie et brigades de recherches au niveau des compagnies de gendarmerie ; brigades de prévention de la délinquance juvénile, unités motorisées au niveau départemental ; sections de recherches, sections aériennes et renforts de gendarmerie mobile au niveau régional).

Dans les zones rurales, la réorganisation de la gendarmerie se traduit par des redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie et par la mise en œuvre des communautés de brigades.

Au plan national, sans qu'il soit possible de discriminer totalement les zones rurales des zones périurbaines, les décisions prises concernant les redéploiements territoriaux au niveau départemental sont les suivantes :

- aucune mesure de redéploiement dans 34 départements ;
- des redéploiements avec reprise de 40 circonscriptions de sécurité publique et 2 postes de police dans 35 départements correspondant pour l'essentiel à des communes de 10.000 à 18.000 habitants ;
- des redéploiements sans reprise de circonscription de sécurité publique.

La mise en œuvre des **communautés de brigades** a pour objectif d'améliorer la qualité du service de la gendarmerie et de privilégier l'activité opérationnelle. Le service des petites unités est amélioré grâce à la mutualisation des moyens de plusieurs unités limitrophes. Les brigades territoriales qui disposent d'une circonscription cohérente et d'effectifs permettant leur fonctionnement autonome, sont conservées en tant qu'unités élémentaires. À l'opposé, les brigades qui ne disposent pas d'un effectif suffisant pour apporter à

la population un service convenable en mode de fonctionnement autonome, sont rassemblées au sein de communautés de brigades.

Dans une communauté de brigades, le service est organisé et placé sous la responsabilité d'un chef possédant une expérience professionnelle solide et confirmée. L'optimisation des ressources en personnels et la restauration de la marge de manœuvre qui en découle redonnent toute sa place au travail d'initiative et permettent d'accroître la présence sur le terrain. Les créneaux ainsi dégagés sont mis à profit pour renforcer les missions d'enquête judiciaire et de surveillance, le contact avec la population ainsi que la recherche du renseignement.

S'agissant du rythme de leur mise en place, les projets de communautés de brigades ont été élaborés en 2003 par les commandants de groupement en liaison avec les autorités préfectorales et les élus. La validation des projets par la direction générale de la gendarmerie nationale est achevée. 97 groupements sont concernés par la mise en œuvre de ce dispositif ; Paris et les départements de la petite couronne en sont exclus ainsi que l'outre-mer. Les dispositifs opérationnels sont mis en œuvre depuis début 2003. Une troisième phase permettra ultérieurement de stabiliser le dispositif en procédant, à l'expérience de 12 à 18 mois de fonctionnement, à l'ajustement, si nécessaire, des effectifs et de la taille des secteurs. Au 15 juillet 2005, le bilan de la mise en œuvre des communautés de brigades est le suivant : 92 dispositifs départementaux ⁽¹⁾ comptent désormais 1.068 communautés de brigades et 654 brigades autonomes.

IV.- UNE TRADUCTION MAJEURE : LE REcul DE LA DELINQUANCE

En 2002, la prise de fonctions de M. Nicolas Sarkozy en tant que ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a coïncidé avec un engagement ferme et salutaire en matière de lutte contre la délinquance. Aux résultats tangibles en termes de recul des faits constatés, il convient d'ajouter la forte progression du taux d'élucidation des infractions, indicateur que le projet annuel de performances de la police et de la gendarmerie met en exergue à juste titre.

A.- UNE BAISSe GENERALISEE PARTICULIEREMENT NOTABLE POUR LES ATTEINTES AUX BIENS

Au cours de l'année 2004, la criminalité globale s'est caractérisée par une diminution en nombre de 149.252 faits et en pourcentage de - 3,76 % (dont - 2,71 % pour la police nationale et - 6,34 % pour la gendarmerie nationale). Ce résultat conforte l'inversion de tendance de l'évolution de la délinquance enregistrée en 2003 (- 3,38 %), après les fortes progressions enregistrées en 2000 (+ 5,72 % avec 203 985 faits supplémentaires) et en 2001 (+ 7,69 % avec 289.943

(1) Le département du Nord étant couvert par deux groupements de gendarmerie, 93 groupements de gendarmerie mettent en œuvre des communautés de brigades.

faits supplémentaires) et une stagnation en 2002 (+ 1,28 % avec 52.090 faits supplémentaires).

EVOLUTION DE LA CRIMINALITE DEPUIS 2000

	Évolution de la criminalité globale	Nombre de crimes et délits	Taux pour 100 habitants
2000	+ 5,72 %	3.771.849	6,42 %
2001	+ 7,69 %	4.061.792	6,88 %
2002	+ 1,28 %	4.113.882	6,93 %
2003	- 3,38 %	3.974.694	6,66 %
2004	- 3,76 %	3.974.694	6,39 %
2005 (1^{er} semestre)	- 2,2 %	1.884.311	
1995-2004	+ 1,42 %	+ 160.122 faits	+ 0,07 %

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Au 1^{er} semestre 2005, avec 1.884.311 crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie en France métropolitaine, la criminalité globale a connu une baisse de - 2,20 % (soit - 42.422 faits par rapport au premier semestre 2004).

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

EVOLUTION DE LA CRIMINALITE PAR TYPE D'INFRACTION

	1 ^{er} Semestre 2004	1 ^{er} Semestre 2005	Variations 1 ^{ers} semestres 2004/2005
1 - Vols(y compris recels)	1.128.839	1.071.933	- 5,04 %
2 - Infractions économiques et financières	163.945	159.186	- 2,90 %
3 - Crimes et délits contre les personnes	169.950	175.565	+ 3,30 %
4 - Autres infractions dont stupéfiants	463.999	477.627	+ 2,94 %
Ensemble des crimes et délits constatés	1.926.733	1.884.311	- 2,20 %

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Les vols, qui rassemblent près de 56,89 % des crimes et délits, enregistrent une baisse de - 5,04 % (soit 56.906 faits de moins).

Cette tendance globale résulte essentiellement des baisses affectant les vols liés à l'automobile et aux deux roues à moteur (- 10,22 %, soit 44.549 faits de moins), les cambriolages (- 9,13 %, soit 17.510 faits de moins), les vols avec violences (- 1,81 %, soit 1.059 faits de moins), les autres vols au préjudice d'établissements publics ou privés (- 4,91 %, soit 2.137 faits de moins).

À l'inverse, les autres vols simples au préjudice de particulier connaissent une hausse de + 2,63 % (soit 8.563 faits supplémentaires).

Les infractions économiques et financières connaissent un recul de - 2,90 % (soit 4.759 faits de moins), elles représentent 8,45 % de l'ensemble des crimes et délits constatés. Cette tendance résulte de la forte baisse de - 15,26 % (soit 8.119 faits de moins) affectant les falsifications, usages de chèques volés, ainsi que les falsifications et usages de cartes de crédit de - 2,49 % (soit 620 faits de moins). Les infractions à la législation sur les chèques sont en baisse de - 5,41 %, soit 253 faits de moins. *A contrario*, sont en augmentation les escroqueries et abus de confiance (+ 4,21 %, soit + 2.844 faits) et les faux en écriture publique et authentique (+ 23,27 %, soit + 168 faits). Les infractions économiques et financières proprement dites enregistrent ainsi, au total, une forte augmentation de + 17 %, soit 1.329 faits supplémentaires.

B.- UNE MOINDRE PERFORMANCE S'AGISSANT DES ATTEINTES AUX PERSONNES

1.- Les crimes et délits contre les personnes restent orientés à la hausse (+ 3,30 %, soit + 5.615 faits).

L'augmentation enregistrée par cette catégorie d'infraction résulte principalement des coups et blessures volontaires (+ 5,24 %, soit + 3.610 faits), des menaces ou chantages (+ 4,01 %, soit + 1.429 faits) et des atteintes à la dignité et à la personnalité (+ 14,17 %, soit + 1.551 faits).

Les infractions contre la famille et l'enfant progressent de + 2,10 %, soit + 547 faits. Ce résultat est principalement imputable aux violences, mauvais traitements et abandons d'enfant (+ 9,36 %, soit + 545 faits).

Il est à noter la baisse des homicides (- 4,36 %, soit - 21 faits) et des tentatives d'homicides (- 3,19 %, avec - 18 faits).

2.- Les autres infractions dont stupéfiants, qui représentent un quart du total des infractions constatées, progressent de +2,94 %, soit 13.628 faits supplémentaires.

L'orientation globale à la hausse de cette catégorie résulte principalement des infractions à la législation sur les stupéfiants (+ 8,79 %, soit + 6.143 faits), des délits à la police des étrangers (+ 20,33 %, soit + 6.565 faits) et des violences à dépositaires de l'autorité (+ 4,25 %, soit + 463 faits). Il faut cependant souligner la particularité des infractions liées aux stupéfiants ou à la police des étrangers : l'augmentation du nombre de faits constatés ne reflète pas tant, en l'espèce, une augmentation du nombre de délits qu'une meilleure efficacité des services dans la découverte de tels délits.

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

3.- La délinquance de voie publique, très variable selon les infractions

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

Au 1^{er} semestre 2005, avec 923.647 faits constatés, la délinquance de voie publique enregistre une baisse de - 6,27 %, soit 61.749 faits de moins par rapport au 1^{er} semestre 2004. Sa part dans la délinquance globale est en recul, passant de 51,14 % au premier semestre 2004 à 49,02 % au 1^{er} semestre 2005. Le taux d'élucidation de la délinquance de voie publique progresse (10,76 % contre 10,01 % au 1^{er} semestre 2004). Il reste cependant très variable selon les infractions. Ainsi les vols à main armée sont élucidés à 35,90 % alors que les vols d'automobiles ne le sont qu'à 9,15 %.

4.- L'élucidation des infractions, parfait indicateur de performance

Au premier semestre 2005, parmi les 1.884.311 faits constatés, 33,04 % ont été élucidés par la police et la gendarmerie (soit 622.530 faits élucidés). Le taux d'élucidation au 1^{er} semestre 2004 était de 31,52 %. Ce taux moyen doit être interprété cependant avec prudence dans la mesure où il recouvre des résultats très disparates.

Certaines infractions graves mobilisent les services de police et les unités de gendarmerie qui bénéficient souvent pour ces faits de l'aide des victimes ou des

témoins. Ainsi, les homicides sont élucidés à 79,18 %, les coups et blessures volontaires à 73,69 %, les viols à 75,92 % et les vols à main armée à 35,9 %.

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 sont élucidés à 10,51 % et les vols à la tire à 4,02 % (une plainte pour vol pouvant résulter d'une simple perte).

Les tableaux suivants illustrent, pour la police et la gendarmerie, le dispositif de mesure de leur performance dans ce domaine :

TAUX D'ÉLUCIDATION DES GRANDES CATÉGORIES DE LA DÉLINQUANCE ET DE L'INDICATEUR DE LA VIOLENCE CONTRE LES PERSONNES

Indicateur du programme « Police nationale »

(en %)

	Réalisation 2003	Réalisation 2004	Prévision 2005	Prévision 2006	Cible 2007
Taux global d'élucidation	26,2	29,15	30	30,4	+
dont : vols, y compris recels	11,29	12,11	12,46	12,63	+
dont : infractions économiques et financières	42,03	48,78	50,2	50,87	+
dont : crimes et délits contre les personnes	65,72	69,19	71,2	72,15	+
dont : autres infractions dont stupéfiants	41,51	45,48	46,8	47,42	+
Indicateur de violence contre les personnes	48,77	51,9	53	54	+

Source : annexe Sécurité au projet de loi de finances pour 2006.

L'indicateur de la gendarmerie est le suivant, qui diffère par l'absence d'indicateur de violence contre les personnes :

TAUX D'ÉLUCIDATION POUR CHACUNE DES 4 GRANDES CATÉGORIES DE LA DÉLINQUANCE

Indicateurs du programme « Gendarmerie nationale »

(en %)

	Réalisation 2003	Réalisation 2004	Prévision 2005	Prévision 2006	Cible 2006
Taux d'élucidation global		38,71	39,34	39,5	39,5
Vols, y compris recels	14,09	15	15,24	15,3	15,3
Infractions économiques et financières (1)	93,89	105,28	106,97	107,44	107,44
Crimes et délits contre les personnes	79,29	81,99	83,32	83,68	83,68
Autres infractions dont stupéfiants	66,26	72,47	73,65	73,93	73,93

(1) Les taux supérieurs à 100 % correspondent à un nombre de faits élucidés supérieur au nombre de faits constatés au cours d'une même année, ce qui peut s'expliquer par la résorption du stock de faits non élucidés au cours des années précédentes.

Source : d'après l'annexe « Sécurité » au projet de loi de finances pour 2006.

Le projet annuel de performances de la police et de la gendarmerie prend l'engagement de poursuivre et consolider la baisse de la délinquance générale :

– pour la 5^e année consécutive, faire baisser le nombre de crimes et délits constatés (l'objectif pour 2006 est une nouvelle baisse de – 1 à – 4%) ;

– poursuivre la baisse de la délinquance de voie publique (l'objectif pour 2006 s'établit entre - 2 et - 5 %) ;

– porter le taux d'élucidation des faits constatés à 30,4% en 2006 (il s'établissait à 23,91% en 2002 et 29,15% en 2004).

5.– La délinquance des mineurs évolue de manière contrastée

La population des mineurs de 13 à 18 ans est de 4.650.507 individus (source INSEE) et représente 7,76 % de la population nationale totale.

97.801 mineurs ayant été mis en cause au cours du 1^{er} semestre 2005, leur participation a progressé de + 2,11 %, soit 2.018 mis en cause de plus par rapport au 1^{er} semestre 2004. Parmi l'ensemble des personnes mises en cause pour crimes et délits, 18,52 % sont mineures (contre 18,89 % au 1^{er} semestre 2004). Mais cette participation des mineurs varie d'une infraction à l'autre : par exemple, 58,59 % des mis en cause pour des vols de deux roues à moteur sont des mineurs, alors que ces derniers ne représentent que 7,19 % des mis en cause en matière de trafic de stupéfiants.

En valeur relative cette fois, si la part des mineurs dans le total des mis en cause augmente régulièrement depuis 1972 (origine des statistiques 4001) avec moins de 10 % des mis en cause en 1972, 12 % en 1989, 13 % en 1990, 14 % en 1994, 20 % au 1^{er} semestre 1998, 21,42 % au 1^{er} semestre 2002, elle est repassée sous le seuil des 20 % au 1^{er} semestre 2003 (19,71 %) et continue de baisser au 1^{er} semestre 2005 (18,52 %).

C.– L'INDICATEUR DE MESURE DE L'EVOLUTION DE LA DELINQUANCE EN QUESTION

1.– Comment mesurer l'évolution de la délinquance avec fiabilité ?

La mission précitée de suivi de la LOLF s'est interrogée sur le bien-fondé de l'indicateur de mesure de l'évolution de la délinquance utilisé par la police comme par la gendarmerie. Comment, en effet, sortir en l'espèce du risque de ne suivre qu'un indicateur d'activité ?

À cette inquiétude doivent répondre le pragmatisme et le sens des enjeux. Le pragmatisme, car cet indicateur existe peu ou prou sous cette même forme depuis les années 1970, car il est bien connu des services, car enfin on ne pouvait sérieusement envisager une mission « Sécurité » dont le projet annuel de performances ne s'appuierait pas sur le thème majeur de l'activité des forces de sécurité intérieure. Le sens des enjeux pourrait se définir en l'espèce comme la capacité à voir dans la généralisation de l'utilisation de la main courante

informatisée le moyen de rendre aussi fiables que possible les statistiques de la délinquance.

Votre Rapporteur spécial veut ici saluer la clairvoyance des ministres qui ont choisi de publier chaque mois les statistiques disponibles. Le terme de la démarche va bientôt consister, dès février 2006, à laisser un organisme indépendant, l'Observatoire national de la délinquance, publier et analyser ces statistiques régulières, le ministre recentrant sa communication sur l'activité des services.

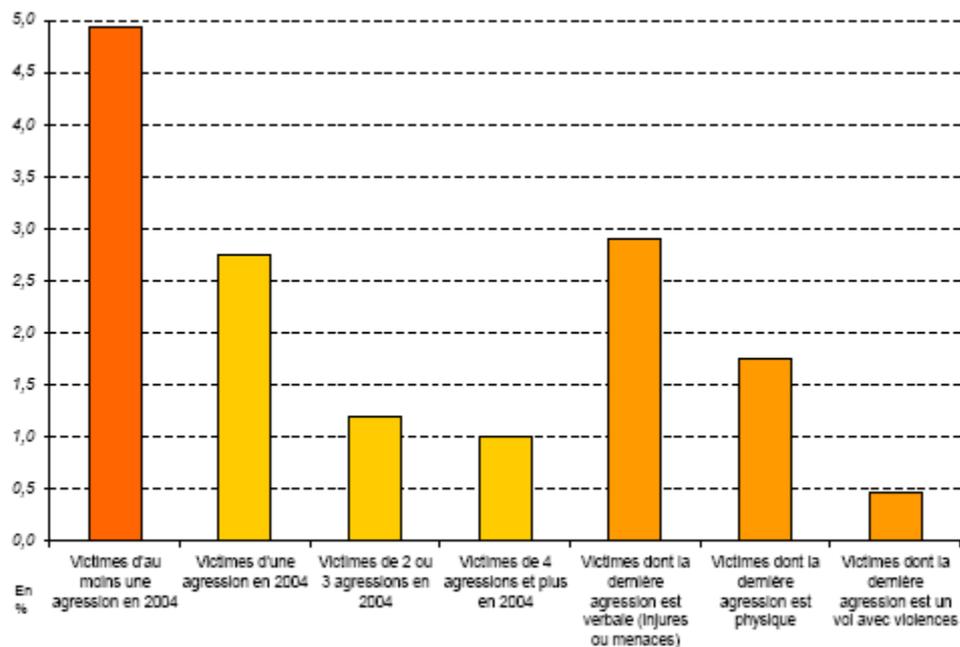
2.- L'outil des enquêtes de victimation

Selon une étude récente publiée par l'Observatoire national de la délinquance, près de 5 % des personnes de 14 ans et plus déclarent avoir été victimes d'au moins une agression en 2004. Le taux de plainte varie en fonction de la nature de l'agression : il est de 50 % pour les vols avec violences, de 31 % pour les violences hors vols et de moins de 10 % pour les injures ou menaces.

Le principal indicateur extrait des enquêtes de l'INSEE et relatif à la sécurité des personnes, le taux d'agression, s'établit à 4,9 % en 2004. Cela signifie que, selon leurs déclarations, environ 2,4 millions de personnes de 14 ans et plus ont été victimes d'au moins une agression en 2004 sur les 49,1 millions que compte la France métropolitaine. Il peut s'agir d'agressions verbales ou d'agressions physiques, voire de vols avec violences.

Plus de 40 % des victimes d'agression ont subi plus d'un fait en 2004, dont près de la moitié en a même subi quatre ou plus. L'agression est une atteinte souvent multiple dont la nature et les caractéristiques varient fortement. À partir de questions sur la dernière agression en date, il apparaît que 59 % des victimes d'agression ont subi des injures ou des menaces, 26 % des violences physiques et 10 % des vols avec violences.

PART DES PERSONNES DE 14 ANS ET PLUS AYANT SUBI AU MOINS UNE AGRESSION EN 2004 SELON LE NOMBRE D'AGRESSIONS SUBIES ET LA NATURE DE LA DERNIERE AGRESSION



Source : INSEE, 2005.

Avant d'aborder les différentes actions menées par les services de police et les forces de gendarmerie, votre Rapporteur spécial veut reproduire les conclusions du rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration et du Contrôle général des armées contenues dans le troisième rapport de suivi de l'exécution de la LOPSI.

CONCLUSIONS du rapport d'exécution de la LOPSI en 2004

Trois conclusions touchant aux conditions juridiques et organisationnelles d'application de la LOPSI et à l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés par la loi, ayant fait l'objet d'un travail conjoint ont semblé s'imposer suffisamment aux deux corps d'inspection pour mériter d'être commentées (points 1, 2, 3). Les aspects budgétaires, les effectifs et les moyens de fonctionnement font l'objet d'une conclusion rédigée par chacun d'eux (points 4 pour la police nationale et 5 pour la gendarmerie nationale).

1) Il apparaît tout d'abord que la quasi-totalité des dispositions juridiques nécessaires pour donner corps aux orientations de la LOPSI a été prise au moment où s'achève la rédaction de ce rapport.

Ce constat confirme celui établi dans le rapport précédent qui relevait déjà l'importance en la matière de la loi pour la sécurité intérieure du 19 mars 2003. Il convient également de souligner l'impact de la loi du 9 mars 2004, dite Perben 2, en matière de surveillance et d'infiltration. Les textes qui manquent encore sont pour la plupart en phase de concertation interministérielle ou de consultation des acteurs concernés. La complexité de certains d'entre eux suffirait pour expliquer les délais de leur préparation, quelques autres, peu nombreux, rencontrant cependant des difficultés sérieuses.

2) La réorganisation de la police (police judiciaire en particulier) et de la gendarmerie (communautés de brigades notamment) et le partage de leur compétence

territoriale ont fait des progrès décisifs, la réalisation du plan d'échange de circonscriptions entre police et gendarmerie étant en voie d'achèvement cette année.

3) Pour la plupart des missions assignées à la police et la gendarmerie nationales, les résultats globaux obtenus dans l'année 2004 peuvent être considérés comme satisfaisants, en particulier pour ce qui concerne la délinquance générale.

Le bilan est particulièrement positif dans les domaines prioritaires de la LOPSI : lutte contre la menace terroriste, criminalité organisée, insécurité routière (avec la nécessité de ne pas relâcher la vigilance et d'assurer un déploiement plus rapide des «radars »).

Il mérite peut-être d'être plus nuancé pour la lutte contre l'immigration clandestine où le nombre des reconduites à la frontières n'a pas encore atteint les objectifs assignés aux services. Mais il est vrai que la pression migratoire est encore forte en 2004.

Néanmoins, dans certains domaines, la situation reste encore peu satisfaisante. Ainsi, il subsiste des types de délinquance dont la hausse n'a pas encore été enrayerée, notamment en ce qui concerne les atteintes aux personnes. La délinquance des mineurs, en particulier, s'aggrave et c'est à l'encontre des jeunes filles qu'elle progresse le plus. Enfin, on a constaté que les nouvelles incriminations qui résultent de l'application de la loi de 2003 sur la sécurité intérieure ont peu d'impact sur l'activité répressive des forces de sécurité intérieure, en particulier celles qui touchent aux formes nouvelles de délinquance.

4) En ce qui concerne les moyens attribués à la police nationale, l'inspection générale de l'administration, en charge de cette partie de l'étude, fait le constat suivant:

a) Les moyens financiers dont la police a disposé en 2004 sont à peu près en ligne avec les engagements exprimés dans la LOPSI;

b) Des gains très substantiels d'effectifs ont été obtenus qui dépassent les niveaux programmés pour les deux premières années d'exécution de la LOPSI. Les effectifs supplémentaires ont concerné à la fois les personnels actifs et les personnels administratifs et techniques, et notamment, parmi ces derniers, ceux de la police scientifique et technique

c) Reste, cependant, à régler le problème des charges dites « indues » ou « non prioritaires », c'est-à-dire celles ne relevant pas des missions de sécurité. Aucune avancée n'est en effet apparue en matière de gardes statiques et d'extraction ou de transfèrements de détenus. De même peu de redéploiements semblent avoir été effectués (si ce n'est à la préfecture de police) pour soulager les personnels « actifs » de la police nationale de certaines tâches administratives et les affecter à des activités opérationnelles.

d) Les dotations en moyens matériels ou équipements ont été inégales selon les domaines et accusent parfois un retard de programmation, même si ce n'est pas le cas pour Acropol : les mesures prises pour en accélérer le déploiement devraient permettre de l'achever en totalité en 2006 et d'assurer alors la couverture des lieux souterrains.

e) Les dispositions prévues par l'article 3 de la LOPSI pour élargir les modalités de réalisation des opérations immobilières ont toutes été prises, mais avec retard, ce qui explique le faible nombre de réalisations en 2004. 11 semble néanmoins que la plupart des dispositions juridiques commenceraient à être utilisées même si certaines ne connaîtront vraisemblablement que peu de succès.

5) En ce qui concerne les moyens attribués à la gendarmerie nationale, le contrôle général des armées, en charge de cette partie de l'étude, fait le constat suivant:

a) le taux de réalisation globale, pour la gendarmerie, est satisfaisant avec cependant un retard en matière d'investissements. Un effort massif réalisé en 2006 tout spécialement dans le domaine de l'infrastructure (200 millions d'euros de CP) devrait permettre de combler cette insuffisance.

b) Malgré une année 2004 peu favorable, les effectifs de militaires actifs de la gendarmerie ont augmenté de 3.800 sur la période juillet 2002 mars 2005. Il ne fait pas de doute que l'objectif des 7.000 postes supplémentaires prévus par la LOPSI constitue pour le ministère de la défense un véritable défi, qui ne pourra être relevé que par la réalisation effective des recrutements massifs (2.000) prévus sur l'exercice 2006.

CHAPITRE III : L'ORDRE PUBLIC ET LA SECURITE PUBLIQUE, DEUX ACTIONS A DISTINGUER

En dépit des importants travaux de convergence qui ont été réalisés entre la police et la gendarmerie pour parvenir à une véritable harmonisation de leurs actions respectives, une différence optique demeure dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics : alors que la police loge ces deux types d'activité dans deux actions, la gendarmerie les fonde en une seule... qui est toutefois binaire.

Le programme Police nationale comprend deux actions distinctes :

– l'action « Ordre public et protection de la souveraineté » a vocation à décrire et analyser l'activité de maintien de l'ordre, en particulier lors des manifestations, mais aussi à travers la protection de certaines autorités et de certains bâtiments, ainsi que l'activité de renseignement sous toutes ses formes. Les services concernés sont la sécurité publique, la préfecture de police, les compagnies républicaines de sécurité, la direction de la surveillance du territoire, les renseignements généraux, le service de protection des hautes personnalités, l'unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID) et l'unité de coordination de la lutte antiterroriste ;

– l'action « Sécurité et paix publiques » recouvre la lutte contre la délinquance au sens large, la police administrative hors sécurité routière et police des étrangers, ainsi que l'accueil des victimes et du public. Y participent les forces de sécurité publique et les compagnies de service général des CRS.

Quant au programme Gendarmerie nationale, il rassemble en une unique action « Ordre et sécurité publics » des activités que le projet annuel de performances présente cependant comme constituant deux « axes » :

– un axe « Ordre public et protection de la souveraineté » correspondant pour l'essentiel au périmètre d'emploi de la gendarmerie mobile, à savoir le maintien de l'ordre et la sécurité générale, ainsi que les fonctions particulières de la garde républicaine ;

– un axe « Sécurité et paix publiques » reflétant l'activité de la gendarmerie départementale dans la lutte contre la délinquance.

Comme le montre le tableau page suivante, **le rapprochement est désormais suffisant pour qu'aux yeux de votre Rapporteur spécial l'harmonisation soit totale. Les doctrines d'emploi éventuellement dissemblables entre CRS et gendarmes mobiles ne doivent pas y faire obstacle.**

GENDARMERIE						POLICE					
Actions (5)		Objectifs (8)		Indicateurs (19)		Indicateurs (21)		Objectifs (8)		Actions (6)	
1	Axe 11 : Ordre public et protection de la souveraineté	O111	Optimiser l'emploi des forces mobiles	1111	Taux d'emploi des EGM en "ordre public"	Taux d'emploi des CRS en "ordre public"	111	Optimiser l'emploi des forces mobiles	O11	Ordre public et protection de la souveraineté	1
				1112	Taux d'emploi des EGM en "sécurité générale"	Taux d'emploi des CRS en "sécurité générale"	112				
				1113	Nombre moyen annuel de jours de déplacement par EGM	Indice de disponibilité des forces de MO	113				
	Axe 12 : Sécurité et paix publiques	O121	Adapter la présence sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance	1211	Évolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de voie publique	Évolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de voie publique	211	Adapter la présence sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance	O21	Sécurité et paix publiques	2
				1212	Taux de criminalité de voie publique	Taux de criminalité de voie publique	212				
		O122	Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces	1221	Taux d'interventions réalisées dans un délai supérieur à 2 fois le délai moyen	Taux d'interventions réalisées dans un délai supérieur à 2 fois le délai moyen	221	Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces	O22		
				1222	Part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux de l'unité	Part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux du service	222				

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

I.- LA NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES MOBILES ISSUE DE LA LOPSI

Suite aux dispositions de la LOPSI, une instruction du 30 octobre 2002 commune à l'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationale est venue préciser leurs modalités d'emploi : le principe est celui de la déconcentration de la gestion opérationnelle des forces mobiles, les objectifs consistant en l'engagement de ces forces dans la lutte contre l'insécurité.

A.- UN PRINCIPE DE DECONCENTRATION DE LA GESTION OPERATIONNELLE, DES OBJECTIFS D'ENGAGEMENT DES FORCES MOBILES DANS LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE

L'emploi des unités mobiles, totalement centralisé depuis leur création, est désormais pour l'essentiel déconcentré au niveau des préfets de zone, pour la police comme pour la gendarmerie. Telle est d'ailleurs l'une des justifications de l'identification par la police nationale d'un BOP par zone de défense. Cependant, en raison de leur spécificité, les grands événements, les déplacements en Corse, les renforts saisonniers ainsi que les déplacements ponctuels hors zones continuent à être organisés sur le schéma antérieur, c'est-à-dire au niveau national. Une coordination nationale des forces mobiles est opérée au ministère de l'Intérieur par l'Unité de coordination des forces mobiles en liaison avec la direction centrale des CRS et la direction générale de la Gendarmerie nationale.

Rompant avec la priorité accordée à l'ordre public, la nouvelle doctrine a pour but de lutter plus efficacement contre la délinquance et l'insécurité. À cet effet, les compagnies républicaines de sécurité apportent un soutien opérationnel aux services territoriaux de la sécurité publique et de la police aux frontières en matière de lutte contre la délinquance et l'immigration irrégulière. Agissant en unités constituées jusqu'au niveau du peloton, les EGM sont placés sous réquisition générale des préfets de zone et travaillant sous l'autorité du commandant de groupement de gendarmerie départementale.

Par ailleurs, pour la gendarmerie, la loi de programmation militaire a fixé un objectif de formation à hauteur de 35 jours par an pour garantir aux unités une capacité opérationnelle satisfaisante. Le bilan de la formation collective des escadrons de gendarmes mobiles est le suivant :

JOURS ANNUELS DE FORMATION DES FORCES MOBILES DE LA GENDARMERIE

	2000 (rappel)	2001 (rappel)	2002 (rappel)	2003	2004	1^{er} semestre 2005
Nombre de jours (moyenne)	19	17	21	21 jours	24 jours	15 jours

nationale)						
------------	--	--	--	--	--	--

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

B.- LES PREMIERES LEÇONS TIREES DE L'APPLICATION DE L'INSTRUCTION DU 30 OCTOBRE 2002

1.- Mise en application le 12 novembre 2002, la zonalisation de l'emploi des forces mobiles permet de tirer trois types d'enseignements.

– *Un emploi mieux réparti* : l'emploi des unités se traduit par une meilleure répartition géographique des sites d'activité. Ainsi, l'emploi moins soutenu à Paris et en région Île-de-France s'est traduit par une augmentation de celui-ci en province : 23,41 unités/jour en 2002 pour 29 unités/jour en 2003. Depuis novembre 2002, les escadrons de gendarmerie mobile qui ne concourent pas aux missions nationales (renfort permanent de la zone de défense de Paris, formation centralisée, missions outre-mer, en Corse et en opérations extérieures) constituent un ensemble dit « zonalisé » dont l'emploi est planifié par la région chef-lieu de zone de défense de gendarmerie dont ils relèvent. Le commandant en dispose pour assurer la sécurité générale en zone gendarmerie nationale de son ressort, le maintien de l'ordre public, les missions permanentes et la formation collective décentralisée.

– *Un engagement plus fort en « sécurisation »* : bien que, pour l'année 2003, le sommet du G8 à Evian (43 compagnies employées) ainsi que les manifestations du mois de juin aient nécessité un fort engagement dans des missions de maintien de l'ordre, l'activité de sécurisation et lutte contre les violences urbaines a représenté une part non négligeable de l'activité totale. Ainsi, en moyenne nationale, 20,42 unités/jour ont été consacrées à ce type de mission, avec une augmentation de 10,8 % du nombre de procédures établies par rapport à 2002 (181.433 en 2003 pour 163.858 en 2002). En 2004, 22,57 unités/jour ont été affectées à ces missions de sécurisation et de lutte contre les violences urbaines et 192.192 procédures ont été établies, représentant une progression de 5,9 % par rapport à l'année précédente. L'étude de l'activité déployée en sécurisation pour les sept premiers mois de l'année 2005 démontre que les objectifs fixés par la nouvelle doctrine sont tenus :

ACTIVITE DE SECURISATION DES FORCES MOBILES

Janvier-juillet	Unités/jour sécurisation	Personnes passées au fichier	Véhicules passés au fichier	Procédures établies	Remise à un OPJ
2004	24,13	332.321	172.096	117.030	13.129
2005	20,12	392.002	214.648	124.751	20.809

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

En 2004, la gendarmerie mobile a déployé en sécurité générale, chaque

jour, l'équivalent de 19 escadrons au profit de la lutte contre la délinquance, contre 16 escadrons en moyenne en 2003. Ce niveau est légèrement dépassé au cours du 1^{er} semestre 2005 (19,2 escadrons/jour). L'objectif est de poursuivre l'effort entrepris pour atteindre l'équivalent de 20 escadrons engagés au quotidien dans ce cadre. En maintien de l'ordre, ont été mobilisés en moyenne 4,4 escadrons/jour au cours de l'année 2004.

– *Un gain en termes de disponibilité opérationnelle* : pour la police en 2002, 3,46 unités/jour étaient mobilisées pour les trajets et les missions préparatoires. En 2003, ce chiffre s'élevait à 2,78 unités/jour représentant un gain opérationnel de 0,7 unité/jour, soit 64 policiers supplémentaires par jour consacrés à la lutte contre la délinquance. Pour 2004, il est de 2,56 unités/jour.

Le bilan de la zonalisation est satisfaisant. Des progrès doivent être encore accomplis et la mise en œuvre d'une logique de résultat au sein des CRS sera de nature à accroître la réactivité des unités afin qu'elles s'investissent pleinement dans les objectifs fixés par le Ministre de l'Intérieur dans la lutte contre la délinquance.

2.- Les conséquences budgétaires sont liées à l'IJAT et à l'ARTT

Compte tenu de la nécessité d'accroître leur période de disponibilité, les personnels affectés dans les unités de service général des compagnies républicaines de sécurité bénéficient d'une indemnité correspondant à l'indemnisation de 16 jours d'ARTT sous la forme d'un forfait égal à 16 fois le taux journalier fixé à 85 euros. (Pour mémoire, en vertu de ces mêmes dispositions, les autres fonctionnaires des corps de commandement et d'encadrement et d'application perçoivent une indemnité calculée sur 8 fois le taux journalier).

S'agissant des heures supplémentaires et de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), au titre du budget 2005, a été créé un BOP expérimental « CRS » spécifique à ces dépenses. Les montants inscrits au titre de ce BOP s'élèvent à 17,5 millions d'euros pour les heures supplémentaires (contre 15,9 millions d'euros en 2004) et 30 millions d'euros pour l'IJAT (30,5 millions d'euros en 2004). Au 31 août, la consommation des crédits s'élevait à 11 millions d'euros pour les heures supplémentaires et à 21,2 millions d'euros pour l'IJAT. Votre Rapporteur spécial note avec satisfaction que les compagnies ne se croisent plus sur les routes de France et que la dépense d'IJAT a été stabilisée dans des conditions acceptables par tous.

II.- LA POLICE : 2 ACTIONS, 3,571 MILLIARDS D'EUROS, 71.939 ETPT

A.- LES CRS NE SE CROISENT PLUS SUR LES ROUTES

Depuis le 12 novembre 2002, l'emploi des forces mobiles a été confié aux préfets de zone de défense. En fonction des demandes des préfets de département, ils répartissent et mettent en œuvre les forces mobiles implantées sur leurs zones respectives. En cas d'insuffisance des unités disponibles, ils peuvent solliciter l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM) de la direction générale de la Police nationale afin d'obtenir les renforts souhaités en provenance d'autres zones.

Au plan national, les compagnies républicaines de sécurité regroupent :

- 60 unités de service général (qui représentent un potentiel opérationnel équivalent à 65,5 unités compte tenu du fait que 11 unités ont été portées à 6 sections au lieu de 4 pour les unités traditionnelles) ;
- la CRS n° 1, mise à la disposition du Service de protection des hautes personnalités ;
- 9 compagnies autoroutières ;
- 6 unités motocyclistes zonales ;
- 1 compagnie et 3 détachements montagne.

Par ailleurs, en raison de leur spécificité, les déplacements effectués en Corse, dont deux unités permanentes, les renforts saisonniers, les grands événements et les gardes statiques à Paris, pour deux unités, demeurent du ressort de l'échelon central dans le cadre d'un emploi national.

Le taux d'emploi des CRS dans leurs diverses missions sert de fondement à plusieurs indicateurs destinés à mesurer la satisfaction de l'objectif d'optimisation de l'emploi des forces mobiles. **En 2004, 41,79 unités ont été employées en moyenne par jour**, calcul effectué à partir d'un potentiel opérationnel équivalent à 67 unités de 4 sections. Cet emploi se répartit de la manière suivante :

- action 1 (ordre public et protection souveraineté) : 19,22 unités/jour ;
- action 2 (sécurité et paix publiques) : 22,57 unités/jour.

À ces missions opérationnelles, il convient d'ajouter 2,83 unités/jour en formation et 4,14 unités/jour disponibles pour emploi. Le reliquat, soit 18,24 unités/jour pour l'année 2004, correspond à l'indisponibilité des compagnies suite à un déplacement. Ces données expliquent que la cible de l'indicateur de performance relatif à la disponibilité des forces de maintien de l'ordre s'établisse à 61-62 %.

Par ailleurs, pour accentuer la lutte contre la persistance des violences urbaines, le ministère de l'Intérieur a décidé d'affecter de façon permanente un minimum de 17 compagnies républicaines de sécurité en renfort de la sécurité publique dans 17 agglomérations qui connaissent des violences urbaines. Elles

travailleront en rotation mais sur des périodes longues, en renfort de la sécurité publique.

B.— L'ACTIVITE DE LA SECURITE PUBLIQUE A FORTEMENT AUGMENTE

La sécurité publique a connu une augmentation du nombre de ses fonctionnaires, ceux-ci passant de 69.042 (hors adjoints de sécurité) au début de 2004 à 70.332 au début de 2005, soit une augmentation de 1.290 (+ 1,87 %). Ce solde net correspond à une diminution de 18 commissaires et de 82 officiers, et une hausse de 1.217 gradés et gardiens de la paix et de 173 personnels administratifs. Parallèlement, le nombre des adjoints de sécurité est passé de 9.106 à 7.609, soit une baisse de 1.497.

La période récente a été marquée par la mise en place des **sûretés départementales**. Créées en 1995 pour répondre à l'évolution de la délinquance, marquée par le développement des violences urbaines et les agissements d'équipes mobiles de délinquants sévissant sur le ressort de plusieurs circonscriptions, ces structures étaient initialement au nombre de 14, implantées en banlieue parisienne, en Corse, dans les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, le Rhône, le Nord et la Réunion. Pour répondre aux objectifs fixés par une instruction ministérielle du 24 octobre 2002 relative à l'adaptation des services locaux de sécurité publique à la lutte contre la délinquance, 43 nouvelles sûretés départementales ont été créées.

En sécurité publique intervient également la **police technique et scientifique**. Au 31 décembre 2004, 167 services locaux de police technique étaient en activité, y compris outre-mer, employant 512 fonctionnaires actifs et scientifiques. Au 1^{er} août 2005, 321 agents spécialisés de police technique et scientifique et 25 techniciens de laboratoire étaient répartis dans les services de police technique de la sécurité publique. Devant la nécessité reconnue de recruter davantage de personnels scientifiques, ont été accordés en 2005 56 postes d'agents spécialisés, plus 13 autres pour le passage au choix des personnels de catégorie C et 13 postes de techniciens de laboratoire.

Comparée à l'année 2003, l'activité de ces services a considérablement augmenté en 2004 avec 345.639 signalisations, contre 280.070 en 2003, 119.472 transports sur les lieux de cambriolages (108.796 en 2003), 55.543 transports pour constatations suite à des vols à la roulotte (43.144 en 2003) et 33.637 transports suite à la découverte de véhicules volés (33.876 en 2003). Au total, 6.068 auteurs d'infractions ont été identifiés grâce à des prélèvements d'empreintes, contre 5.752 en 2003. On note par ailleurs une évolution importante du nombre d'individus identifiés par les moyens de la police technique et scientifique de l'ordre de + 27,85 % (6.629 en 2004 contre 4.783 en 2003).

Enfin, le chantier du rééquilibrage de la présence territoriale de la sécurité publique est en cours : le ministère de l'Intérieur doit prochainement annoncer la mise en place d'un **effectif départemental de fonctionnement annuel**, qui a

vocation à remplacer l'ancienne notion d'« effectifs de référence », créatrice de frustrations du fait de leur caractère généralement inaccessible. Chaque département sera ainsi doté annuellement, en fonction de sa population et de sa superficie, mais aussi de l'évolution locale de la délinquance et de circonstances locales particulières (le poids des gardes statiques ou des transfètements, par exemple). Votre Rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'instauration de cette réforme qui apparaît comme une louable modernisation de la gestion des effectifs de la sécurité publique.

C.— LA POLICE DE PROXIMITE A ETE REEQUILIBREE

À la suite du Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, la réforme de la police de proximité a été menée dans l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique en trois vagues successives échelonnées entre 1999 et le début de l'année 2002. Pour parvenir à l'ajustement de l'action des services au plus près des besoins exprimés par la population et des demandes des élus, une instruction ministérielle du 24 octobre 2002 a fixé les principes directeurs de cette nécessaire adaptation. Mais devant le constat d'une mise en œuvre trop univoque, un rééquilibrage du dispositif de la sécurité publique a été engagé depuis la fin 2002, qui s'est traduit par une nouvelle instruction sur l'organisation des circonscriptions de sécurité publique du 15 décembre 2004.

Conduite après une phase expérimentale, la réforme de la police de proximité s'est traduite par un accroissement des personnels et des moyens matériels de la sécurité publique ainsi que par une refonte des organigrammes autour d'un pôle principal : le service ou l'unité de police de proximité. La présence visible et directe obtenue au plus près de la population dans les secteurs de police de proximité, qui reste un outil efficace de prévention et de dissuasion, n'a de sens que si elle est prolongée par un travail systématique de recherche, d'identification et d'interpellation des délinquants. Le bilan de la mise en place de la police de proximité a ainsi conduit à une réflexion pour rééquilibrer ce système en améliorant la qualité du service public rendu, en particulier au profit des victimes, mais en donnant la priorité à l'activité judiciaire et à la présence nocturne des unités du service général et des brigades anti-criminalité.

À la préfecture de police en 2004, trois aspects ont caractérisé la déclinaison du concept de police de proximité : la poursuite de l'adaptation des structures à l'évolution de la délinquance, la montée en puissance des coordinations régionales et la prise en compte des attentes de la population dans le domaine des incivilités.

Il faut ici souligner la réorganisation de la Brigade anti-criminalité (BAC) de nuit, qui par sa participation au maillage territorial des points sensibles de la capitale a largement contribué au maintien de la tranquillité publique, et à la mise en œuvre des dispositifs opérationnels nocturnes organisés par l'état-major. En

2004, son activité en matière de lutte contre la délinquance a légèrement progressé par rapport à l'année précédente (+ 0,86 %) avec 3.957 interpellations. Cette hausse apparaît essentiellement imputable à l'augmentation des délits routiers constatés : 969 en 2004 et 667 en 2003, soit + 31,17 %.

La coordination régionale francilienne contre les violences majeures, créée à la fin de l'année 2002, conformément aux instructions du ministre de l'Intérieur, et pleinement opérationnelle depuis le 7 janvier 2003, a vu sa sphère d'utilisation élargie en 2004 ; elle constitue un véritable frein à la mobilité criminelle.

Enfin, en matière de lutte contre les incivilités, la répression s'est caractérisée en 2004 par l'entrée en vigueur de la convention du 2 juillet, signée par le Préfet de police et le Maire de Paris, pour renforcer la lutte contre les comportements largement décriés par les Parisiens, qu'ils soient ou non en relation avec l'utilisation d'un véhicule. Cet accord a eu pour vocation de coordonner l'action des deux types d'effectifs de la Ville : les agents de surveillance de Paris, agents municipaux mis à disposition du Préfet de police, et les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, qui restent sous l'autorité et l'encadrement d'une hiérarchie municipale. Les résultats étaient visibles dès la fin de l'année.

D.- LES ADS FORMENT DESORMAIS UNE CATEGORIE A PART ENTIERE

Au 1^{er} août 2005, le dispositif mis en place pour les adjoints de sécurité en 1997 aura permis de recruter 37.680 jeunes. Pendant la même période, 27.382 sont sortis du dispositif, parmi lesquels 2.473 sont parvenus au terme de leur contrat de 5 ans. L'évolution de l'effectif des adjoints de sécurité est la suivante :

EVOLUTION DES FLUX D'ENTREES ET SORTIES DES ADJOINTS DE SECURITE

	Effectifs au 31 décembre	Nombre d'ADS recrutés	Nombre d'ADS sortants
1997	1.056	1.077	21
1998	7.349	6.854	561
1999	12.594	7.401	2.156
2000	15.949	6.952	3.597
2001	15.761	4.402	4.590
2002	13.001	2.823	5.583 dont 112 fins de contrat
2003	11.643	3.561	4.919 dont 614 fins de contrat
2004	10.415	2.723	3.917

			dont 1.073 fins de contrat
Au 1^{er} août 2005	10.298	1.887	1.990 dont 674 fins de contrat

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Pendant la même période, l'évolution de l'effectif budgétaire a été la suivante : de 20.000 emplois attribués à la police nationale jusqu'en 2002, cet effectif a été réduit successivement à 13.500 en 2003 et à 11.300 postes en 2004. Les 11.300 postes ont été reconduits en 2005. À compter de cette année, 1.000 cadets de la République – option police nationale ont été recrutés sur la base de contrats d'engagement à l'emploi d'adjoint de sécurité, imputables sur la dotation budgétaire globale des 11.300 postes.

Au 1^{er} août 2005, l'effectif total (en poste et en école) des adjoints de sécurité s'élevait à 10.298. D'ici la fin de l'année 2005, 1.540 élèves-adjoints de sécurité devraient incorporer une école de police, pour un nombre de départs prévisibles proche de 1.100 agents. Parallèlement, les 1.000 cadets de la République – option police nationale recrutés ont débuté leur formation le 5 septembre ; ils n'exerceront leurs fonctions d'adjoint de sécurité qu'à compter de septembre 2006.

En « format LOLF », les adjoints de sécurité, qui auparavant ne figuraient pas parmi les emplois budgétaires autorisés par le Parlement, deviennent une catégorie de personnel à part entière, qui inclut également les cadets en formation ; c'est un effort de transparence qu'il faut saluer. Les ADS sont ainsi comptabilisés en équivalents temps plein travaillé, pour 10.444 en 2006, et pour un coût moyen salarial annuel hors cotisations sociales et prestations de 16.673 euros.

Depuis 2001, les crédits ouverts en loi de finances pour rémunérer les ADS s'élevaient à 37,31 millions d'euros par an. Dans le cadre du programme « Police nationale », le coût de ces personnels pour 2006 est de 284,12 millions d'euros, charges sociales incluses. Quant à la rémunération d'un adjoint de sécurité, elle est détaillée dans le tableau suivant :

DECOMPOSITION DE LA REMUNERATION D'UN ADS POUR L'ANNEE 2005

(en euros)

SMIC du 01/01/2005 au 30/06/2005	SMIC du 01/07/2005 au 31/12/2005	Total sur l'année	Rémunération brute mensuelle
1.195,03	1.217,88	14.477,46	1.206,46
INDEMNITÉ D'EXERCICE DES FONCTIONS D'ADS VERSÉE AU 01/01/2005 (Décret n° 2004-529 du 11 juin 2004)			
60 €		15.197,46	1.266,46

90 € supplémentaires pour les ADS affectés en Île-de-France	16.277,46	1.356,46
<i>Pour information</i>		
Cotisations patronales (28 %) en province	4.255,29	354,61
Cotisations patronales (28 %) en Île-de-France	4.557,69	379,81

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

E.— LES « CHARGES INDUES » DEMEURENT UNE PREOCCUPATION

1.— Les gardes statiques de la PP ont diminué de près de 12 %

La Compagnie de surveillance et de protection de la direction de l'Ordre public et de la circulation à la Préfecture de police assure l'ensemble des missions de protection des institutions de la République, des représentations diplomatiques, des bâtiments sensibles de la capitale et de la surveillance des détenus hospitalisés. Depuis le 10 novembre 2002, dans le but de restreindre au maximum le nombre de fonctionnaires employés dans des missions de gardes statiques, cette compagnie est scindée en deux unités :

– l'Unité générale de protection, qui emploie 394 fonctionnaires, assure la garde des points sensibles et la surveillance des détenus hospitalisés. Cette unité est constituée du strict minimum de fonctionnaires nécessaires au bon accomplissement sa mission. La Compagnie de garde de l'Élysée, qui emploie 221 fonctionnaires, garantit la garde rapprochée extérieure et la protection du Palais présidentiel. La Compagnie de garde de l'hôtel préfectoral (166 fonctionnaires) assure, pour sa part, la sécurité du siège de la Préfecture de police ;

– l'Unité mobile d'intervention et de protection, créée en novembre 2002 et chargée de mettre en œuvre une nouvelle doctrine de surveillance des bâtiments sensibles, privilégie les mesures de protection dynamique par rondes et patrouilles. Durant le premier semestre 2005, cette unité a effectué plus de 2.855 contrôles par 24 heures, ce qui correspond à 197.378 heures-fonctionnaires.

Au 1^{er} août 2005, le personnel nécessaire pour assurer l'ensemble des missions de garde statique incombant à la sécurité publique était de 781 fonctionnaires. Le coût annuel des gardes statiques et dynamiques de la direction de l'ordre public et de la circulation est présenté dans le tableau suivant :

EVOLUTION DU VOLUME ANNUEL DES GARDES STATIQUES DE LA PP

(en heures-fonctionnaires)

2004 (1 ^{er})	2005 (1 ^{er})	Évolution
----------------------------	----------------------------	-----------

	semestre)	semestre)	
Gardes statiques permanentes	287.178	262.162	– 8,71 %
- Compagnie de garde de l'Élysée	5.433	5.486	0,97 %
- Compagnie de garde de l'hôtel préfectoral	81.000	79.664	– 1,65 %
- Unité générale de protection	200.745	177.012	– 11,82 %
Gardes statiques temporaires (détenus gardés en hôpitaux)	53.532	45.429	– 15,13 %
Gardes dynamiques	219.673	186.138	– 15,26 %
- Unité mobile d'intervention et de protection			
TOTAL	560.383	493.729	– 11,89 %

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

2.– Les gardes statiques des CRS ont été réduites de 8 %

Les données statistiques distinguent les gardes statiques permanentes et les gardes statiques temporaires. Les premières sont effectuées tout au long de l'année mais pas nécessairement 24 h sur 24 ; les secondes sont occasionnelles mais peuvent durer 24 h sur 24 pendant la période où elles sont exercées. La charge de cette mission concerne principalement les locaux de police, les préfetures et sous-préfetures, les bâtiments administratifs dont les ambassades et consulats, les résidences de personnes privées françaises ou étrangères, et les édifices religieux. Le tableau suivant indique l'évolution du volume horaire consacré à cette charge :

EVOLUTION DU VOLUME ANNUEL DES GARDES STATIQUES DES CRS

(en heures-fonctionnaires)

	2002	2003	2004	Évoluti on on 2003/2 004
Gardes statiques permanentes (hors préfecture)	797.53 9	783.24 5	812.16 8	3,69 %
Gardes statiques temporaires (hors préfecture)	295.08 8	248.34 9	213.72 8	– 15 %
Total gardes statiques (hors préfecture)	1.092.6 27	1.031.5 94	1.025.8 96	– 1 %
Gardes statiques permanentes des préfetures	812.78 4	903.93 3	727.85 3	– 19,48 %
Gardes statiques temporaires des préfetures	65.119	110.41 8	121.56 4	10,1 %
Total gardes statiques des préfetures	877.90 3	1.014.3 51	849.41 7	– 16,26 %
Total général	1.970.5 30	2.045.9 45	1.875.3 13	– 8 %

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

La charge globale pour l'année 2004 demeure donc importante. Une importante composante des quelques hausses enregistrées est la mise en place de dispositifs de surveillance de lieux de culte pour lutter contre les manifestations d'antisémitisme, ainsi qu'aux dispositions liées à l'activation du plan Vigipirate pour prévenir d'éventuels actes terroristes.

L'importance de cette charge grève l'effectif des services (en tout 1.234 postes de fonctionnaires), entraînant une perte équivalente du potentiel opérationnel des services. Le caractère imprévisible de la mise en place des gardes temporaires ou du renforcement des gardes permanentes, notamment dans le cadre d'un contexte international tendu, oblige les chefs de service à supprimer l'exécution d'autres missions de sécurité (patrouilles de surveillance générale notamment). Les effectifs neutralisés par les gardes statiques peuvent faire défaut en cas de situations graves et urgentes (violences urbaines, interventions du type police-secours suite à des incidents majeurs).

Pour alléger cette charge les solutions suivantes doivent être développées : l'appel à des sociétés privées de surveillance, l'utilisation de dispositifs de vidéosurveillance et/ou d'alarmes et la surveillance dynamique des domiciles et résidences de personnalités. À ce jour des efforts ont été faits dans ce sens, notamment par le biais d'installation de système de vidéosurveillance dans une trentaine de préfectures telles celles de Bordeaux (gain de 10 fonctionnaires), ou Foix (gain de 5 fonctionnaires). Pour autant, le gain net en policiers actifs n'est significatif que si les préfectures ne conservent pas en parallèle de ces installations un appoint en effectifs de police de la sécurité publique.

C'est l'un des grands mérites de la LOPSI que d'avoir reconnu le problème posé par l'excès de gardes statiques. Une démarche de performance et d'optimisation de l'emploi des moyens disponibles ne peut qu'encourager les forces de sécurité à réduire la charge de ces gardes.

III.- LA GENDARMERIE : 1 ACTION, 2,735 MILLIARDS D'EUROS, 46.012 ETPT

A.- LE COUT DU MAINTIEN DE L'ORDRE REAUGMENTERAIT EN 2005

La gendarmerie ne maîtrise pas l'emploi des unités de gendarmerie mobile puisque ces dernières interviennent sur réquisition des autorités compétentes. En conséquence, elle ne fait que constater la dépense. Ce qui ne doit pas l'empêcher de s'attacher à optimiser l'emploi de ces unités.

Les crédits spécifiques à la fonction de maintien de l'ordre, regroupés jusqu'en 2005 sur le chapitre 34-07, recouvrent les indemnités journalières d'absence temporaire (article 10) et le transport des unités déplacées (article 20). Le tableau suivant retrace leur évolution depuis 2002 :

MAINTIEN DE L'ORDRE : EVOLUTION DES CREDITS D'IJAT ET DE TRANSPORT

(en millions d'euros)

	2003			2004			2005 (prévisions)		
	LFI	Crédits consom més	Sol de	LFI	Crédits consom més	Sol de	LFI	Crédits consom més	Sol de
IJAT	45,9 9	44,02	1,97	40,9 9	41,22	— 0,23	40,9 9	43,04	— 2,05
Transp ort	12,7 9	12,28	0,51	12,7 9	9,7	3,08	12,7 9	17,13	— 4,34
Total	58,7 8	56,3	2,48	53,7 8	50,92	2,85	53,7 8	60,17	— 6,39

Source : d'après la direction générale de la gendarmerie nationale.

La justification au premier euro des crédits demandés pour 2006 fait apparaître un coût de déplacement temporaire de 31 millions d'euros, soit 312 euros par militaire et par an, et des dépenses liées aux déplacements et au soutien de la gendarmerie mobile de 27,5 millions d'euros, soit 4,05 euros par gendarme et par an hébergé en structure militaire et 19,52 euros en structure hôtelière en métropole. Le coût du carburant est aussi une donnée non négligeable.

B.- LES GARDES STATIQUES DIMINUENT FAIBLEMENT

Les missions de garde statiques dévolues à la gendarmerie sont principalement consacrées à la sécurité des résidences de personnalités ainsi qu'à la protection de bâtiments publics et d'implantations diplomatiques sensibles.

D'une manière générale, les missions de gardes statiques ont diminué en 2003 par rapport à 2002 (− 78 militaires), puis augmenté à nouveau en 2004 (+ 8 militaires) et diminué en 2005 (− 24 militaires). L'ensemble des missions

permanentes, gardes statiques comprises, représente encore une charge importante puisqu'au 30 juin 2005 elles ont mobilisé quotidiennement une moyenne de 16 escadrons de gendarmes mobiles. Les gardes statiques représentent 12,52 % de l'activité globale de la gendarmerie mobile. Des projets sont toujours à l'étude en vue de réduire la part de ces missions.

Le tableau suivant résume l'essentiel de ces missions et leur évolution :

EVOLUTION DES GARDES STATIQUES DE LA GENDARMERIE

(en nombre de militaires)

MISSIONS	Juillet 2002	Juillet 2003	Juillet 2004	Juillet 2005
Hôtel de Matignon	75	75		
Emprises diplomatiques USA, Israël et Britanniques	150	150	225	225
Ambassade de Russie	5			
Sécurité périmétrique du palais de justice de Paris	85	85	85	85
Garde des locaux du ministère de la défense (Îlot Saint-Germain)	44	44	46	46
Centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot (77)	75	75	85	85
Centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis	75	32	47	47
Banque de France	26	26	26	26
Résidence de feu le Président MITTERRAND	18			
Résidence du Président de la République à Bity (19)	37	37	37	37
Résidence du Premier Ministre à Chasseneuil-du-Poitou (86)	16	16	17	
Résidence de M. François BAYROU à Bordères (64)	12	12	11	
Résidence de M. RADJAVI à Auvers-sur-Oise (95)	23	17		
Résidence de M. Dominique PERBEN, Garde des sceaux, à Jully-les-Buxy (71)	16	16	16	
Résidence de M. Pascal CLEMENT, Garde des sceaux, à Fourneaux (42)				16
Centre de rétention administrative de Rivesaltes (66)	18	18	18	18
Centre de rétention administrative de Geispolsheim (67)	18	18	18	22
Sous-préfecture de Calvi	6			
Sous-préfecture de Corte	3	3	4	4
Sous-préfecture de Sartène	3	3		
TOTAL	705	627	635	611

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

C.- LE PROBLEME POSE PAR LES RAVE PARTIES

UNE DOCTRINE À REVOIR CONCERNANT LES RAVE PARTIES

L'attitude des pouvoirs publics, et singulièrement des forces de sécurité, à l'égard des *rave parties* ou rassemblements de musique « techno » a fait l'objet d'une évolution profonde ces dernières années, qui n'est pas passée inaperçue dans les zones rurales où ces manifestations très traumatisantes ont lieu. D'une réaction ponctuelle, dans l'urgence, face à des rassemblements illégaux, on est passé à une forme de co-organisation par les forces de l'ordre !

On aurait pu y voir une attitude de sagesse, la théorie du moindre mal : préférer à un dangereux chaos et à un véritable risque de débordements, un meilleur encadrement de rassemblements de taille plus modeste. Mais les événements de cet été incitent à reconsidérer cette attitude conciliante et par ailleurs coûteuse en hommes et en matériels, pour la gendarmerie en particulier.

En effet, les deux dernières *rave parties* organisées dans l'ouest de la France ont réuni respectivement 30.000 personnes à Carnoët dans les Côtes-d'Armor, le rassemblement étant endeuillé par le meurtre tragique de l'une d'entre elles, et 40.000 personnes à Crucey dans l'Eure (sur un terrain militaire). Le nombre de participants ne baisse donc pas. Pis : à Carnoët ont été saisis plus de 12.000 cachets d'ecstasy, 1 kilogramme de cocaïne et d'héroïne et cinq fois plus de marijuana, soit l'équivalent de 70.000 euros au total. Il a été procédé à 40 interpellations qui ont débouché sur une vingtaine de condamnations à des peines de prison ferme. À Crucey, on a compté près de 80 procédures pour détention et usage de stupéfiants. 5.000 personnes ont été contrôlées sur réquisition judiciaire, et les services des douanes ont eu fort à faire également.

Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les élus et la population d'un village de Haute-Vienne se soient mobilisés en août dernier pour exiger la délocalisation de la *rave party* initialement prévue sur des terres agricoles réquisitionnées. On comprend tout aussi aisément la très vive réaction des élus face à la perspective de l'organisation d'une nouvelle manifestation analogue en Bretagne.

Le sentiment d'insécurité et l'impression d'une impunité tolérée par les forces de l'ordre sont bien réels et sapent l'État de droit. Il faut en être conscient dans ces zones rurales qui par ailleurs s'estiment malmenées en termes de présence des services publics sur leur territoire. Comment tolérer ce qui s'apparente à des passe-droits coûteux pour la collectivité, quand la moindre course cycliste doit satisfaire à un exigeant cahier des charges et prévoir le remboursement des prestations effectuées par les forces de l'ordre pour l'occasion ?

Votre Rapporteur spécial demande instamment :

- que soit réexaminée la doctrine conduisant à une forme de « co-organisation » des *rave parties* par les pouvoirs publics ;
- qu'il soit fait preuve de la plus grande fermeté à l'égard des trafics de stupéfiants que favorisent ces rassemblements ;
- que soit connu avec précision le coût complet en moyens humains et matériels ainsi qu'en indemnités ultérieures de telles manifestations.

IV.- LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU CŒUR DU RAPPROCHEMENT ENTRE LES SERVICES COMPETENTS

A.- L'ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : UN SAVOIR-FAIRE RECONNU

L'organisation de la lutte contre le terrorisme se caractérise par trois orientations principales :

– la division organique entre services chargés de la recherche du renseignement et ceux chargés de l'action de répression judiciaire ;

– l'engagement effectif de l'ensemble des services de sécurité dans la lutte contre le terrorisme, chacun dans sa sphère de compétence (sécurité publique, direction centrale de la police aux frontières, police judiciaire, renseignements généraux, direction de la surveillance du territoire, gendarmerie nationale) ;

– l'existence d'organismes chargés de coordonner à différents niveaux l'action des services ou administrations impliqués dans la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, en 1984 a été créée au sein du ministère de l'Intérieur, auprès du directeur général de la Police nationale, l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), structure permanente regroupant des représentants de toutes les directions actives de la police nationale, en liaison avec le préfet adjoint pour la sécurité en Corse.

L'action de lutte antiterroriste menée par la France implique de nombreux services et privilégie l'action préventive, cette dernière s'articulant autour des missions ou mécanismes suivants : renseignements, opérations judiciaires, mesures administratives d'éloignement. Cette action préventive peut passer également par la mise en œuvre de plans gouvernementaux de vigilance, prévention et protection dont l'exemple-type est le plan global « VIGIPIRATE », décliné en fonction du type de menace en « PIRATOX » (risque chimique), « PIRATOME » (risque nucléaire) ou encore en « PIRATE-MER » ou « PIRATE-AIR » si l'objectif relève du domaine maritime ou aérien.

Dans le cadre de la lutte antiterroriste liée à la campagne d'attentats perpétrés en France par les groupes islamistes, le plan « VIGIPIRATE renforcé » a été appliqué dans un premier temps du 7 septembre 1995 (suite à l'attentat à la voiture piégée commis le même jour contre un collègue israélien à Villeurbanne) au 15 janvier 1996, date à laquelle lui fut substitué « VIGIPIRATE simple », puis de nouveau à compter du 4 décembre 1996 au lendemain de l'attentat de Port-Royal. Ce plan a été réactivé le 12 septembre 2001 après l'attaque terroriste dirigée contre les États-Unis et renforcé une nouvelle fois le 27 mars 2003 consécutivement à l'intervention militaire américaine en Irak. Une refonte de ce plan, prévoyant

notamment son activation à divers niveaux définis par des couleurs a permis d'en assouplir la mise en œuvre en permettant de moduler l'application des mesures entre les différents niveaux. Ainsi, après les attentats du 11 mars à Madrid, le plan placé au niveau orange a vu des mesures de niveau rouge mises en œuvre dans les transports ferroviaires, notamment. Dès la commission de la première série d'attentats de Londres le 7 juillet 2005, ce plan a été mis en œuvre au niveau rouge sur l'ensemble du territoire.

« *Les services antiterroristes français sont un bon modèle* », déclarait récemment Mme Karen Greenberg, directrice du *Center on Law and Security* de l'Université de New York. **Le regroupement, prévu pour être achevé fin 2006, de la DST, de la direction centrale des RG et de la division nationale antiterroriste à Levallois-Perret**, dans un même immeuble en cours d'aménagement, devrait valoir encore d'autres *satisfecit*. Votre Rapporteur spécial salue cette rationalisation qui correspond tout à fait à l'esprit de la LOLF, et doit permettre une efficacité maximale de notre dispositif de lutte le terrorisme sous toutes ses formes.

La coopération internationale, notamment européenne, dans ce domaine s'effectue sur un plan global, à la fois par les organismes de coopération multilatérale (Interpol) et par les réseaux bilatéraux des attachés de sécurité intérieure en fonctions dans les ambassades, chefs de délégations du Service de coopération technique international de police (SCTIP).

Pour l'Europe, le dispositif est plus complet et la coopération s'y déroule à la fois sur le plan multilatéral et sur le plan bilatéral. Ainsi, la France est représentée par l'Unité de coordination de lutte antiterroriste, au sein du groupe de travail « Terrorisme » qui se réunit régulièrement à Bruxelles. Dans ce même contexte, un échange d'informations permanent s'effectue par l'intermédiaire d'un réseau reliant l'ensemble des 25 États membres. L'échange opérationnel d'informations s'effectue également par le biais d'Europol ainsi que du *Police Working Group on Terrorism* qui regroupe les États membres de l'Union, la Suisse, la Norvège et la République tchèque.

Toutefois en matière de terrorisme, c'est dans un cadre bilatéral que la coopération européenne se révèle la plus efficace. À cet effet, l'Unité de coordination précitée dispose de 10 officiers de liaison chargés de faciliter la coopération opérationnelle en matière de terrorisme et de crime organisé entre la France et cinq pays de l'Union européenne : la Grande-Bretagne (2), la Belgique (1), l'Allemagne (2), l'Italie (2) et l'Espagne (3). Ces dispositions sont bien entendu réciproques.

B.- UN PROJET DE LOI POUR AMELIORER ENCORE LES RESULTATS DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Pour l'année 2004, le nombre total d'actions violentes à caractère terroriste constatées en France s'est élevé à 259 contre 337 l'année précédente, ce

qui constitue une nette diminution (- 23,14 %). Pour le premier semestre 2005, ce chiffre s'élève à 129, laissant présumer pour l'année en cours une certaine stabilisation de cette baisse. Cette violence est imputable, pour plus de 85 % du total en 2004 et au début de l'année 2005, à la mouvance séparatiste, corse en particulier. Pour le reste, sur les 388 actions commises en 2004 et au cours du premier semestre 2005, on en dénombre 16 en 2005 et 40 en 2004 dont l'origine n'a pas été établie. Elles peuvent émaner d'individus isolés ou de groupuscules non identifiés dont les mobiles peuvent être les plus divers.

EVOLUTION DU TERRORISME DEPUIS 2003

Attentats	2003	2004	2005 (1 ^{er} semestre)
A l'explosif	313	213	100
Par arme à feu	24	46	29
Par arme blanche	0	0	0
Total	337	259	129
Victimes			
Tués	0	1	0
Blessés	1	0	0

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Au cours des vingt dernières années, la **direction de la Surveillance du territoire**, combinant ses capacités de service de renseignement et de service de police judiciaire spécialisé, s'est fortement impliquée dans la lutte antiterroriste en raison de l'aggravation d'une menace revêtant de multiples formes. Participent également à la lutte contre le terrorisme externe la **direction centrale de la Police judiciaire**, avec en son sein la **division nationale anti-terroriste**, et la **direction centrale des Renseignements généraux**.

Schématiquement, la lutte menée contre la menace externe la plus importante, la menace islamiste, s'articule autour de trois axes :

- la surveillance des groupes susceptibles de commettre des actions violentes ;
- la lutte contre les idéologies susceptibles de favoriser de telles actions ;
- la déstabilisation des assises matérielles des groupes potentiellement dangereux.

Quant au terrorisme interne, à caractère autonomiste ou extrémiste, il évolue comme suit sur les derniers mois :

ATTENTATS ET ACTIONS VIOLENTES EN 2004 ET AU PREMIER SEMESTRE 2005

	Autonomisme						Extrémisme			
	Basque		Breton		Corse		de droite		de gauche	
	2004	1 ^{er} s. 2005	2004	1 ^{er} s. 2005	2004	1 ^{er} s. 2005	2004	1 ^{er} s. 2005	2004	1 ^{er} s. 2005
Attentats par explosif et tentatives	3	1	0	0	149	75	0	0	1	0
Agressions contre les personnes	1	0	0	0	0	0	18	12	2	0
Dégradations, incendies, actes de malveillance	59	4	14	26	36	6	58	17	38	104
Coups de feu et organisation de propagande armée	0	0	0	0	16	2	0	0		0
Total	63	5	14	26	201	83	76	29	41	104

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Pour renforcer encore l'efficacité de l'action antiterroriste, un projet de loi, sur lequel l'urgence a été déclarée, a été déposé le 28 octobre dernier sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Relatif à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, il doit permettre, dans le respect des libertés fondamentales, d'adapter notre droit à la menace qui pèse sur la France.

C.— LES AUTRES MISSIONS DES RG ET DE LA DST EVOLUENT

Les renseignements généraux font face à une gamme de plus en plus étendue de menaces. L'adaptation permanente des méthodes est nécessaire pour assurer la mission prioritaire d'anticipation des menaces de toutes natures et de prévention des crises. Cette stratégie a conduit en dix-huit mois à l'élaboration d'un corps de doctrine tant sur les méthodes que sur les objectifs.

1.– Le recadrage de la mission des renseignements généraux

La réorientation des objectifs prioritaires est prescrite par une instruction ministérielle du 15 juillet 2004, autour de la lutte contre les terrorismes, de la lutte contre les dérives urbaines et de l'adaptation de la mission d'observation générale à l'évolution de la société pour mieux anticiper les menaces.

La rénovation des méthodes se traduit par le renforcement des partenariats avec les directions actives de la DGPN : DCSP (violences urbaines), DCPJ / DNAT (terrorismes régionaux, terrorisme d'origine islamiste et criminalité organisée), DST (terrorisme d'origine islamiste et défense des intérêts fondamentaux de l'État dans le domaine de la sécurité économique). La recherche des complémentarités avec la DST et une coopération renforcée se développent tant au niveau central que zonal. Par ailleurs en matière de formation initiale et continue, des sessions communes sont programmées en septembre 2005.

L'action des pôles régionaux de lutte contre l'islam radical implantés sur l'ensemble du territoire constitue également un outil de prévention du terrorisme d'origine islamiste, grâce à une panoplie de mesures de police administrative prises par les préfets sur proposition des services de l'État (instruction ministérielle du 27 janvier 2005).

Dans le prolongement des actions entreprises dans la dernière période, les efforts seront maintenus pour assurer un haut niveau de veille sur l'évolution de la société, de recherche du renseignement opérationnel et d'analyse et d'anticipation des crises sur l'ensemble du territoire national.

L'installation du service sur le nouveau site de Levallois constituera une étape importante de la mise au standard des grands services de renseignement européens, notamment par le développement de synergies avec la DST et la DNAT. Enfin, les apports du projet de loi sur la lutte contre le terrorisme visent à renforcer la couverture du territoire national pour détecter les menaces, anticiper les crises et mettre en œuvre les dispositifs les mieux appropriés à caractère préventif ou répressif en liaison avec les autres directions actives de la police et de la gendarmerie.

2.– Les inflexions des activités de la DST

La mission originelle de la DST, le contre-espionnage classique, consiste à rechercher, recueillir et exploiter les indices d'atteinte à la défense nationale, et à neutraliser, les actions déployées par les services de renseignement et de sécurité étrangers sur notre territoire. Ce service dispose d'une compétence exclusive en matière de contre-espionnage. Le contre-espionnage participe également à l'anticipation et à la gestion des crises internationales.

La mission de protection du patrimoine industriel, scientifique et technologique est dédiée à la mise en sécurité des secteurs clés de l'activité nationale par le suivi des hommes, des établissements et des technologies susceptibles de retenir l'attention de puissances étrangères. Elle a également en charge la prévention, la recherche et la neutralisation des activités liées à la prolifération balistique, nucléaire, biologique et chimique, ainsi qu'aux transferts de technologies considérées comme sensibles au regard du gouvernement français et des accords internationaux. Cette mission s'inscrit désormais dans le cadre d'un dispositif mis en place par les pouvoirs publics, et destiné au développement de l'intelligence économique, au plan national et en région, sous l'égide du SGDN et du Haut Responsable pour l'intelligence économique.

Une participation accrue de la DST dans le domaine de la coopération internationale multilatérale est par ailleurs à signaler, dans les enceintes communautaires comme au sein du G8.

CHAPITRE IV

LA SECURITE ROUTIERE, ELEMENT D'UNE POLITIQUE TRANSVERSALE

Comme l'indique le document de politique transversale joint au projet de loi de finances, sous l'égide du chef de file qu'est le ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, ce sont 6 missions qui concourent à cette politique en 2006, pour les montants figurant dans le tableau suivant :

CONSOLIDATION DES MOYENS BUDGETAIRES DEVOLUS A LA SECURITE ROUTIERE

Programme - Actions du programme	Moyens consacrés en 2005		Moyens prévus pour 2006		
	CP (en millions d'euros)	soit, en % CP de l'action	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	soit, en % des AE de l'action
Sécurité routière					
- Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	21,49	100	24,82	24,12	100
- Démarches interministérielles et communication	33,05	100	34,5	34,5	100
- éducation routière	16,65	100	19,3	16,2	100
- gestion du trafic et information des usagers	51,96	100	47	47,2	100
Conduite et pilotage des politiques d'équipement					
- Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Sécurité routière »	129,46	100	132,24	132,24	100
Police nationale					
- Sécurité routière	341,73	100	550,77	550,77	100
Gendarmerie nationale					
- Sécurité routière	661,18	100	689,17	689,17	100
Réseau routier national					
- Développement des infrastructures routières	30	9,3	30	20	12
- Entretien et exploitation	275	46	291	274	47
- Politique technique, action internationale et	0,27	1	0,27	0,27	0,9

soutien au programme					
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route					
- Radars			120	120	100
- Aide au financement du permis de conduire des jeunes			11	11	100
Justice judiciaire	137,69	–	138,28	138,28	–
Administration pénitentiaire	109,1	–	109,1	109,1	–
Enseignement scolaire public du premier degré / du second degré	55,56	2,3	59,35	59,35	3
Sport					
- Promotion du sport pour le plus grand nombre	0,12	0,3	0,12	0,12	0,2
Totaux	1.863,48		2.235,32	2.265,92	

Source : document de politique transversale « Sécurité routière ».

Avec 1.239,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, police et gendarmerie totalisent 55 % des crédits de la politique transversale, et vraisemblablement l'immense majorité des personnels concourant à cette politique.

I.- LA POLICE CONTRIBUE A LA SECURITE ROUTIERE PAR LA MOBILISATION DE LA SECURITE PUBLIQUE ET DES CRS

L'ancien chapitre 34-42 – *Police nationale. Sécurité routière* ayant été transféré dès l'année budgétaire 2005 au Ministère de l'Équipement par un décret de virement, le ministère de l'Intérieur ne gère plus, depuis lors, de crédits destinés à financer le système de contrôle sanction automatisé couramment dénommé système des radars. Par conséquent, les crédits regroupés au sein de l'action « Sécurité routière » du programme « Police nationale » sont à plus de 94 % des dépenses de personnel.

La lutte de la police contre l'insécurité routière relève à titre principal de deux directions : la sécurité publique et les compagnies républicaines de sécurité, pour des moyens dont l'évolution globale est retracée dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES PAR LA POLICE A LA SECURITE ROUTIERE

	Périmètre des « jaunes » au format de l'ordonnance de 1959						Nouveau périmètre du PLF 2006	
	2003		2004		2005		2006	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AE	CP
Sous-total titre 2	–	245,11	–	309,1	–	315,51	519,08	519,08
Sous-total titre 3	–	6,33	–	39,79	–	32,35	31,69	31,69
Sous-total titre 5	–	–	–	–	10,9	10,7	–	–
Total programme	–	251,44	–	348,8	–	358,56	550,77	550,77

Sources : annexe jaune « Effort de la Nation en faveur de la sécurité routière » au PLF 2006 et PAP « Sécurité » pour 2006.

A.– L'ACTION DE LA SECURITE PUBLIQUE COUVRE LES AGGLOMERATIONS

1.– Des unités spécialisées

La sécurité publique exerce son activité sur un territoire couvrant 1.715 communes, sans compter Paris, ce qui représente une population de plus de 29 millions d'habitants. Certains services sont plus particulièrement chargés de la lutte contre l'insécurité routière :

- les 125 unités motocyclistes, qui regroupent 1.406 fonctionnaires, et dont les compétences font actuellement l'objet d'un projet de certification ;
- les 236 brigades des accidents et des délits routiers qui représentent 1.189 fonctionnaires et assurent la suite procédurale des accidents ;
- les 31 brigades de contrôles techniques qui rassemblent 74 fonctionnaires ;
- les 181 pistes d'éducation routière où travaillent 384 fonctionnaires de police animateurs.

2.– Des matériels en cours de modernisation

Actuellement, 41 véhicules banalisés sont utilisés à temps plein par les directions départementales de la sécurité publique pour la lutte contre les excès de vitesse, auxquels s'ajoutent 32 véhicules banalisés pour la recherche et la constatation

des autres infractions au code de la route. Ponctuellement, ce sont 221 véhicules banalisés dont 13 motocyclettes qui peuvent être déployés.

Le « parc » des appareils de contrôle d'alcoolémie (1.490 éthylotests et 759 éthylomètres), qui permet d'établir les indicateurs de performances figurant dans le PAP, a été profondément renouvelé et modernisé, les appareils électroniques remplaçant progressivement les dispositifs chimiques.

Les appareils de contrôle de vitesse ou cinémomètres radar sont au nombre de 750. Le déploiement des appareils dans le cadre du « contrôle sanction automatisé » permet une modernisation de ces matériels. Cependant, l'attribution des dispositifs embarqués implique pour les directions départementales de la sécurité publique l'achat d'un véhicule spécifique.

3.– Un bilan à centrer sur l'activité répressive

Le bilan annuel de l'accidentologie n'a pas été retenu comme indicateur de performances car il ne relève pas de la seule action des services inclus dans le périmètre du programme. Il figure dans l'annexe jaune au projet de loi de finances intitulée *Effort de la Nation en faveur de la sécurité routière* mais votre Rapporteur spécial se concentrera sur l'activité spécifique des services : le contrôle et la sanction.

Le tableau suivant recense l'activité en matière de **contraventions** :

PRINCIPALES CONTRAVENTIONS DRESSEES PAR LA SECURITE PUBLIQUE EN MATIERE DE SECURITE ROUTIERE

	Vitesse	Respect des feux rouges	Respect des « stop »	Port du casque	Ceinture de sécurité	Franchisss ligne continue
2003	381.809	149.214	39.225	32.800	248.267	33.060
2004	485.815	121.189	41.911	30.697	204.286	35.421
<i>Évolution 2004/2003</i>	27,2 %	– 18,8 %	6,9 %	– 6,4 %	– 17,7 %	7,1 %
2005 (1^{er} semestre)	228.744	73.023	26.854	13.910	92.768	18.472
<i>Évolution 1^{er} semestre 2005 / 1^{er} semestre 2004</i>	– 6,4 %	17,8 %	22,3 %	– 4,5 %	– 22,9 %	1,7 %

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Le tableau suivant recense les **délits** constatés depuis 2003 :

DELITS CONSTATES PAR LA SECURITE PUBLIQUE EN MATIERE DE SECURITE ROUTIERE

	Alcoolémie	Délit de fuite	Refus d'obtempérer	Conduite sans permis	Délits relatifs aux plaques d'immatriculation
2003	57.415	56.758	4.065	4.361	3.364
2004	68.394	58.666	4.939	10.216	2.845
<i>Évolution 2004/2003</i>	<i>19,1 %</i>	<i>3,36 %</i>	<i>21,5 %</i>	<i>134,26 %</i>	<i>- 15,43 %</i>
2005 (1^{er} semestre)	36.053	32.362	3.210	17.279	1.399
<i>Évolution 1^{er} semestre 2005 / 1^{er} semestre 2004</i>	<i>3,48 %</i>	<i>6,3 %</i>	<i>37,06 %</i>	<i>221,59 %</i>	<i>- 10,32 %</i>

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

En matière délictuelle, l'action des services s'est intensifiée en 2004 ; seuls les délits relatifs aux plaques d'immatriculation sont en diminution. La très forte hausse enregistrée dans les conduites sans permis s'explique en partie par la correctionnalisation de toutes les infractions touchant à ce domaine : conduite sans avoir obtenu le permis malgré permis suspendu ou invalidé, etc. Au cours du 1^{er} semestre 2005, cette évolution s'est confirmée avec, à nouveau, une baisse des infractions relatives aux plaques d'immatriculation. On peut noter la progression importante des conduites de véhicules sous l'influence de produits stupéfiants. Avec 244 infractions relevées sur ce poste au 1^{er} semestre 2004 et 901 au 1^{er} semestre 2005, la dynamique est très forte. Un indicateur spécifique figure dans le PAP pour 2006.

B.- L'ACTION DES CRS CONCERNE PRINCIPALEMENT LES AUTOROUTES

Les Compagnies républicaines de sécurité assurent la mission de surveillance des voies de communication confiée par le décret n° 2003-952 du 3 octobre 2003 sous deux aspects : la police des autoroutes d'une part, et la surveillance des grands itinéraires et des axes routiers les plus accidentogènes, d'autre part.

Les arrêtés des 18 mars et 29 avril 2004 ont réorganisé les structures ayant en charge la surveillance des principaux réseaux autoroutiers de dégagement des grandes agglomérations. Cette réorganisation porte sur la création de neuf compagnies autoroutières. Disposant, à ce jour, d'une entière autonomie administrative et opérationnelle, ces nouvelles entités participent, de ce fait, avec le maximum d'efficacité et de rentabilité à la lutte contre l'insécurité routière sur les secteurs de surveillance qui leur sont impartis.

1.- Des moyens humains en légère augmentation

L'analyse des effectifs dans les **compagnies autoroutières** fait apparaître une très légère augmentation de ceux-ci (+ 1,7 %), tous grades confondus, à la date de référence du 1^{er} août entre les années 2004 et 2005. Le tableau des effectifs a évolué comme suit depuis 2002 :

EVOLUTION DES EFFECTIFS DES COMPAGNIES AUTOROUTIERES

Personnels	Effectifs au 01/08/2002	Effectifs au 01/08/2004	Effectifs au 01/08/2005	Variations 2005/2004
Officiers	44	39	40	+ 1
Grades et gardiens	1.627	1.798	1.812	+ 14
Adjoints de sécurité	281	243	264	+ 21
Total	1.952	2.080	2.116	+ 36

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la surveillance des **grands itinéraires et des axes routiers les plus accidentogènes** est assurée par 6 unités motocyclistes zonales, constituées de 30 détachements répartis sur l'ensemble du territoire national :

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE SURVEILLANCE DES GRANDS AXES

Personnels	Effectifs au 01/08/2002	Effectifs au 01/08/2004	Effectifs au 01/08/2005	Variations 2005/2004
Officiers	7	9	8	-1
Grades et gardiens	503	527	549	+22
Adjoints de	36	28	23	-5

sécurité				
Total	546	564	580	+16

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Au 1^{er} août 2005, les effectifs affectés dans les unités motocyclistes sont en légère augmentation (+ 2,8 %) par rapport à la même date en 2004.

2.- Des moyens matériels performants

Sur le plan des moyens classiques de contrôle, les compagnies autoroutières disposent, depuis ces dernières années, de matériels performants pour la lutte tant contre les excès de vitesse que contre l'alcoolémie au volant. En particulier, en ce qui concerne la dotation des radars mobiles embarqués « contrôle sanction automatisé », les compagnies autoroutières sont, à ce jour, toutes dotées, pour un total de 14 appareils.

De la même manière que les structures autoroutières, un effort d'équipement important a été entrepris lors de la restructuration, en novembre 2002, des sections motocyclistes en unités motocyclistes zonales. Cette opération s'est traduite par des achats de renforcement et de renouvellement de véhicules, notamment des motocyclettes, de moyens de lutte contre les excès de vitesse et d'alcoolémie ainsi que par des dispositifs de protection des agents.

Par ailleurs, la dotation de radars mobiles embarqués relevant du « contrôle sanction automatisé » est achevée pour l'ensemble des 30 détachements. Il est envisagé de doter en 2006 certaines compagnies autoroutières d'un deuxième radar de ce type. Compte tenu de l'étendue des secteurs de compétence de ces unités, l'affectation d'un deuxième appareil permettrait d'accroître très sensiblement le nombre et les plages horaires des contrôles.

II.- LA GENDARMERIE DEPLOIE DE NOMBREUX PERSONNELS

A.- LES MOYENS EXISTANTS : UN ENGAGEMENT IMPORTANT

La gendarmerie consacre une part importante de son activité opérationnelle et de ses crédits d'équipements à la politique de sécurité routière, en particulier de par l'engagement de ses moyens en personnel :

– 136 pelotons d'autoroute, 52 brigades rapides d'intervention et 18 brigades motorisées autoroutières, regroupant 4.072 militaires ;

– 341 brigades motorisées agissant sur le réseau national et départemental à fort trafic, soit un effectif de 3.577 militaires.

Ces unités sont regroupées en 97 escadrons départementaux de sécurité routière qui rassemblent, sous l'autorité d'un officier relevant directement du commandant de groupement de gendarmerie départementale, la totalité des unités du département spécialisées dans la lutte contre l'insécurité routière. Ce sont ainsi 8.102 militaires de la gendarmerie qui se consacrent exclusivement à la lutte contre l'insécurité routière.

Les autres unités de gendarmerie départementale consacrent également une part importante de leur activité de mission à la sécurité routière. Les brigades territoriales et les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie agissent principalement sur les routes départementales et les voies communales non couvertes par les unités spécialisées.

Le volume total d'activité en sécurité routière s'établit à 4,61 millions d'heures annuelles. Le tableau suivant traduit en volume de crédits, y compris hors périmètre du programme « Gendarmerie nationale », cette activité :

EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES PAR LA GENDARMERIE A LA SECURITE ROUTIERE

	Périmètre des « jaunes » au format de l'ordonnance organique de 1959						Nouveau périmètre du PLF 2006	
	2003		2004		2005		2006	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AE	CP
<i>Dépenses de personnel</i>								
Personnels militaires des armées et de la gendarmerie								
Rémunérations principales		118.3		191.				
Indemnités et allocations diverses		103.3		105.53				
Volontaires								
Rémunérations principales		15.3		17.3				
Indemnités et allocations diverses		6.7		7.05				
Cotisations sociales Part de l'État		18.99		19.6				
Prestations sociales versées par l'État		7.87		8.08				

<i>Dépenses de fonctionnement</i>								
Gendarmerie. Fonctionnement		78.54		81.2				
Gendarmerie. Maintien de l'ordre		6.92		6.34				
Alimentation		4.86		4.92				
Sous-total titre 2						377. 66	689.1 7	689.1 7
Sous-total titre 3		430.8		442. 13		47.6 6	48.77	48.77
<i>Investissements</i>								
Équipements communs, interarmées et de la gendarmerie	1.33	1.33						
Soutien des forces et entretien du matériel	41.03	41.03	20.8	20.8				
Sous-total titre 5	42.36	42.36	20.8	20.8		40.2 2	40.89	40.89
Total	42.36	473.2	20.8	462. 93		467. 54	778.8 3	778.8 3

Source : annexe jaune « Effort de la Nation en faveur de la sécurité routière » au PLF 2006.

Votre Rapporteur spécial précise que le ressaut observé en 2006 tient majoritairement au mode de calcul des dépenses de personnel, qui inclut désormais les pensions, ainsi qu'à une analyse plus fine des coûts complets de la politique menée.

B.– UNE ORGANISATION AMELIOREE DES UNITES DE SECURITE ROUTIERE

L'amélioration des capacités de lutte contre l'insécurité routière se traduira, sur les nouvelles voies routières et autoroutières, par la création de 20 brigades motorisées « autoroutières », 8 pelotons d'autoroute et 14 brigades rapides d'intervention. Au 15 juillet 2005, 6 brigades motorisées « autoroutières », 4 pelotons d'autoroute et 10 brigades rapides d'intervention ont été créés dans ce cadre.

Une amélioration est déjà perceptible dans les zones où les unités sont confrontées à une accidentologie élevée ainsi que dans celles où l'articulation des unités spécialisées apparaît déficitaire, particulièrement dans l'Ouest de la France (régions de Pays de la Loire, Basse-Normandie et Bretagne). L'efficacité du service est en outre renforcée par l'application des nouvelles dispositions relatives à la compétence départementale des OPJ. Toutes les actions conduites par la gendarmerie

dans le domaine de la sécurité routière son menées sous l'autorité et l'impulsion du préfet de département.

C.– L'AFFECTATION DE PERSONNELS ET DE MATERIELS SUPPLEMENTAIRES

Les dispositions de la LOPSI prévoient l'affectation de 700 postes budgétaires au renforcement des capacités de lutte contre l'insécurité routière de la gendarmerie. Ces postes lui permettront de compléter son maillage d'unités spécialisées au rythme des ouvertures de voies rapides et de renforcer son dispositif de prévention, notamment dans l'Ouest de la France.

Pour mener à bien la lutte contre l'insécurité routière, la gendarmerie s'est dotée des matériels spécifiques suivants :

– 568 véhicules disponibles en 2004. Des véhicules rapides de marque japonaise Subaru, destinés à équiper les brigades rapides d'intervention, ont fait l'objet d'un marché d'acquisition mutualisé avec la police. 65 devraient être commandés pour 2006, dont 63 au titre de reports de crédits ;

– en plus des 828 cinémomètres à technologie laser détenus fin 2004, 554 équipements supplémentaires qui sont en cours de déploiement dans les communautés de brigades. Cette acquisition sera complétée par 195 appareils en 2006 afin d'atteindre une cible en cours de définition, estimée à 2.400 ;

– 8,08 millions d'éthylotests chimiques (matériels consommables de dépistage de l'alcoolémie) qui ont été acquis en 2004 et 2,8 millions qui le seront en 2005 ;

– 5.000 éthylotests électroniques, la cible de dotation finale étant de 10.000 appareils. À la suite de problèmes techniques constatés par le laboratoire d'essai, la commercialisation de ces éthylotests a été suspendue. Dès lors, à compter de juin 2005 et jusqu'à mars 2006, ces 5.000 appareils seront progressivement remplacés nombre pour nombre et complétés de 5.000 autres à raison de 1.000 éthylotests livrés par mois ;

– sur les dix années à venir, 4.000 éthylomètres embarqués, qui ont vocation à remplacer tous les éthylomètres à poste fixe. 1.070 appareils ont été commandés en 2003 pour un coût de 2,95 millions d'euros, 350 en 2004 pour un coût de 1 million d'euros et 380 en 2005 pour un coût de 1,1 million d'euros ;

– 157 radars équipés du programme de contrôle automatisé qui sont actuellement installés dans les véhicules de la gendarmerie. En fin d'année 2005, 189 équipements seront déployés. Chaque département disposera alors de 1 à 4 appareils embarqués.

D.– DES RESULTATS SIGNIFICATIFS

En 2004, la gendarmerie a consacré directement 13,44 % de son activité de mission à la sécurité routière⁽¹⁾. À ce chiffre, il convient d'ajouter une part des services de sécurité publique générale (41,48 % de l'activité de mission), la présence visible de patrouilles sur le terrain contribuant d'évidence au volet préventif de la lutte contre l'insécurité routière. Dans un souci d'optimisation des moyens mis en œuvre, le choix est fait de fournir un effort prioritaire dans les zones « accidentogènes » et dans les périodes de forte circulation – jours fériés, départs et retours de vacances – ou à risques – nuits de week-end, événements festifs.

L'activité de la gendarmerie a permis de relever 941.372 infractions à la vitesse (hors contrôle automatisé⁽²⁾) et 338.521 défauts de port de ceinture de sécurité. Par ailleurs, les unités de gendarmerie ont procédé à 8.682.264 contrôles d'alcoolémie dont 201.197 se sont révélés positifs et 10.105 tests de dépistage de produits stupéfiants dont 1.982 étaient positifs. Ces deux thèmes font l'objet des principaux indicateurs de performance de l'action « Sécurité routière ». En revanche, les données fournies sur l'accidentologie dans la partie descriptive du PAP, informations certes intéressantes, n'ont pas à être retenues comme indicateur de l'action de la gendarmerie, puisqu'elles relèvent de nombreux facteurs extérieurs.

Enfin, la gendarmerie a aussi procédé à des contrôles de l'état des véhicules, à des services d'ordre, à des actions de prévention routière et à l'information sur le trafic routier.

(1) Ce chiffre ne comprend pas la constatation des accidents corporels qui relève de la police judiciaire.

(2) La mise en œuvre des radars embarqués du système de contrôle automatisé dont dispose la gendarmerie a permis l'établissement de 92.926 avis de contravention par le centre automatisé de constatation des infractions routières de Rennes.

CHAPITRE V : LA POLICE JUDICIAIRE, CHAMP PRIVILEGIE DE LA COOPERATION ENTRE SERVICES

Dans le domaine de la police judiciaire plus peut-être que dans d'autres, une étroite coopération entre services de police et forces de gendarmerie prend tout son sens. Cela vaut autant pour les moyens humains mis en œuvre et leur indispensable coopération dans la recherche et la constatation des infractions que pour la mutualisation de fichiers ou des outils sans cesse plus étoffés de la police technique et scientifique.

En lien avec cette activité, il faut souligner le poids que représente le concours à la justice, volontiers qualifié, de façon peu amène, de « charge indue ». D'importants effectifs de policiers et de gendarmes sont ainsi mobilisés au détriment d'une action plus efficace contre la délinquance.

I.- LA MISE EN COMMUN DE MOYENS ET DE COMPETENCES EN POLICE JUDICIAIRE, FERMENT DE LA REFORME DE L'ETAT

1.- Une évidence formalisée dans la LOPSI

La mise en commun de moyens entre la police et la gendarmerie nationale s'analyse, dans le domaine de la documentation criminelle, en termes de recherche de convergences. Cette orientation figure parmi les objectifs fixés par la LOPSI, et entre dans le cadre des mesures visant à renforcer l'efficacité des enquêtes en matière de police technique et scientifique.

Outre la coopération s'exerçant déjà dans le cadre des offices centraux de police judiciaire, les travaux relatifs à la convergence ont été pilotés par des groupes de travail police-gendarmerie réunis à plusieurs reprises au cours de 2003 et 2004. Ces travaux ont permis d'aboutir à un certain nombre de réalisations, dans le domaine des accès partagés aux fichiers de police judiciaire notamment.

De nombreux autres travaux menés en commun témoignent du rapprochement entre police et gendarmerie, qui justifie chaque jour davantage l'existence d'une mission interministérielle. Citons, par exemple, le site Internet de recherches criminelles de la police nationale lié depuis juin 2003 au site de police judiciaire de la gendarmerie nationale, le répertoire automatisé pour l'analyse des contrefaçons de l'euro, l'unité nationale d'identification de victimes de catastrophes, mais aussi des séminaires de formation communs.

2.- Une application démultipliée : les groupes d'intervention régionaux (GIR)

Les GIR ont été mis en place au sein de chaque région administrative ainsi que dans les départements et autres collectivités d'outre-mer pour lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent, en application de la circulaire interministérielle du 22 mai 2002.

En métropole, il existe 29 groupes dont 21 ont une compétence calquée sur le ressort d'une région administrative et 8 sont attachés à la région Ile-de-France avec une compétence départementale. N'étant pas considérés comme des services nouveaux, ces groupes ont été rattachés, pour 19 d'entre eux, à une direction régionale ou interrégionale de la police judiciaire, et pour les 10 autres à une section de recherches de la gendarmerie.

Les structures permanentes comprennent de 6 à 12 personnes et le volume global des « personnes-ressources » de chaque groupe varie entre 30 et 100 personnes. 288 fonctionnaires et militaires travaillent actuellement dans les unités d'organisation et de commandement. Les « personnes-ressources » sont des policiers, des gendarmes, des douaniers, des fonctionnaires des services fiscaux, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, au nombre de 1.398 au total.

En termes d'équipement matériel, la réciprocité des charges entre la police et la gendarmerie a été parfaite tant pour les véhicules que pour la bureautique. Tous les engagements ont été remplis ou sont en voie de finalisation. La logique d'efficacité a également conduit à mettre en place une mixité des moyens radio et informatiques. Pour la radio, chacun des véhicules livrés aux GIR bénéficie d'un double équipement discret composé d'un poste mobile numérique ACROPOL et d'un poste mobile analogique 85 MHz ou est équipé en terminaux RUBIS, avec un jeu d'émetteurs-récepteurs portables et des valises de « rebouclage » permettant le passage d'un système de transmission à un autre.

S'agissant des GIR qui relèvent de la police, en moyens budgétaires, le coût global de fonctionnement des groupes s'est élevé à 1,39 million d'euros en 2002, pour six mois à peine. En 2003, le budget de fonctionnement des GIR a été consolidé à hauteur de 663.000 euros, et intégré dans le budget global des services ou directions de police judiciaire du ressort où ils sont installés. Cette consolidation a été pérennisée pour 2004.

À la création des **GIR rattachés à la gendarmerie**, les services territoriaux de la police judiciaire ont reçu une dotation budgétaire de 43.000 euros, couvrant les frais de mission des fonctionnaires de police, l'entretien des véhicules et le carburant, dotation consolidée en 2003 à hauteur de 75.500 euros et pérennisée en 2004. Les frais des personnels et des véhicules de la police nationale affectés à un groupe de la gendarmerie sont couverts par la dotation prévue et rattachée au SRPJ territorialement compétent. Ce qui représente, pour la gendarmerie, un total de dépenses annuelles en faveur des GIR stable à 475.000 euros.

Depuis l'année 2003, les entretiens de gestion menés avec les différents services ont abouti à une consolidation du budget attribué à chaque GIR, qu'il relève de la police ou de la gendarmerie, au sein du budget globalisé du service territorial de la police judiciaire dont relève hiérarchiquement (pour la police) ou

géographiquement (pour la gendarmerie) chaque groupe. La direction des douanes et celle des services fiscaux prennent en charge leurs fonctionnaires.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la consolidation de ces structures permanentes pluridisciplinaires et interministérielles auxquelles il avait consacré un rapport d'information ⁽¹⁾ qui démontrait toute l'utilité d'une coopération établie à l'échelle pertinente pour lutter contre l'économie souterraine.

II.- UNE ORGANISATION DIFFERENTE POUR DES FINALITES COMMUNES

A.- LES MOYENS DE LA POLICE MARQUES PAR L'EXTENSION APPLAUDIE DE LA QUALIFICATION D'OPJ

1.- 3.000 OPJ supplémentaires en 2006

Dans son volet statutaire, la réforme des corps et carrières de la police nationale comporte un important développement de la qualification d'OPJ qui doit tout à la fois permettre une revalorisation du métier de gardien de la paix et une amélioration du service rendu à la population.

Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs des OPJ depuis 1999 :

EVOLUTION DES EFFECTIFS DES PERSONNELS OPJ ENTRE 1999 ET 2005
AU PREMIER JANVIER DE CHAQUE ANNEE

Corps (1)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution	
C&D	2.022	1.980	1.981	1.955	1.955	1.898	1.798	- 224	- 11,1 %
C&E	16.302	15.840	15.457	14.951	14.496	14.184	14.015	- 2287	- 14 %
M&A		549	1.475	2.868	4.343	5.911	7.800 (a)	+ 7.800	-
Total (b)	18.324	18.369	18.913	19.774	20.794	21.993	23.613	+ 5.289	+ 28,9 %

(1) Conception et direction, commandement et encadrement, maîtrise et application.

(a) : Soit 469 brigadiers-majors, 3.346 brigadiers-chefs, 2.358 brigadiers et 1.627 gardiens de la paix

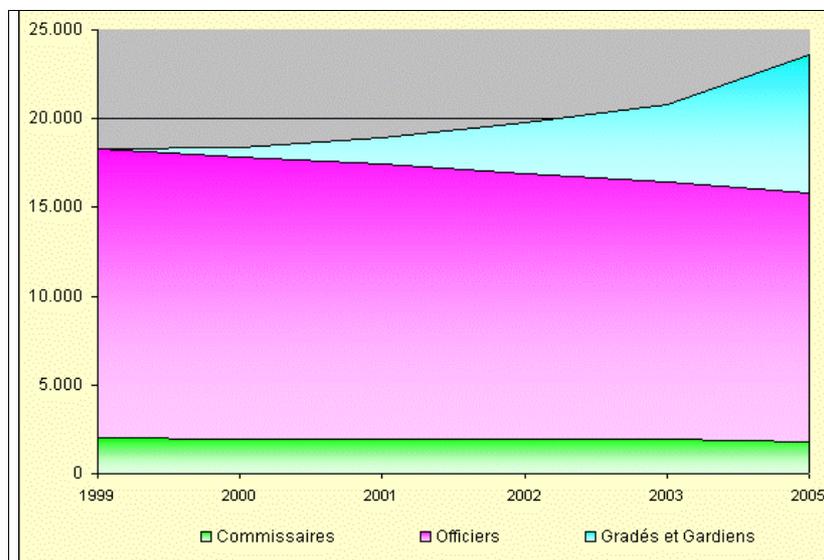
(b) : Il s'agit de l'effectif possédant la « qualité d'OPJ » et non pas de l'effectif habilité

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Sur le graphique suivant, on observe la nette inflexion qui se produit en faveur des gradés et gardiens de la paix :

(1) Doc. AN n° 1098, octobre 2003.

EVOLUTION DES OPJ ENTRE 1995 ET 2005



Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

En 2006 sont prévues 3.000 habilitations d'OPJ supplémentaires.

Cette mesure a une incidence budgétaire, car le décret n° 99-708 du 3 août 1999 permet d'attribuer une prime aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale exerçant les attributions d'OPJ, l'arrêté d'application du 27 février 2003 disposant que la prime est forfaitaire et qu'elle est attribuée trimestriellement, pour un montant annuel de 600 euros. Cette dépense a évolué de la manière suivante :

COUT ANNUEL DE LA PRIME D'OPJ

(en millions d'euros)

Année	Consommation
2004	3,344
2003	2,261
2002	1,080

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Ainsi, en 2006, l'extension supplémentaire de la qualification d'OPJ représentera un coût de 1,8 million d'euros.

2.- Le renforcement de la DCPJ et des offices centraux

Les effectifs des offices centraux de la direction centrale de la police judiciaire ont augmenté de 88 fonctionnaires depuis le 1^{er} janvier 2002, dont 62 renforts pour la sous-direction des affaires criminelles et 26 personnes pour la

sous-direction des affaires économiques et financières. L'évolution des effectifs totaux est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DCPJ DEPUIS 2002

	01/01/20 02	01/01/20 03	01/01/20 04	01/01/20 05
Total DCPJ	983	1.047	1.088	1.123
Total services territoriaux	3.042	3.178	3.383	3.448
Total laboratoires de la P.J.	268	273	288	327
Total général	4.293	4.498	4.759	4.898

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Rappelons que les structures de la direction centrale ont été récemment redéfinies par l'arrêté du 13 mai 2005 relatif aux missions et à l'organisation en sous-directions de la DCPJ et portant création de services à compétence nationale. Au directeur central sont rattachés des services ayant pour mission des tâches d'état-major, de relations internationales (Interpol - Europol - Schengen), ou de liaison avec la gendarmerie nationale, et chaque sous-direction comprend une division de la logistique opérationnelle chargée de la gestion transversale de la sous-direction.

La sous-direction des liaisons extérieures a également été restructurée en sous-direction des ressources et des études, incluant la division des ressources et des moyens, anciennement rattachée au directeur central sous le nom de division du personnel et des moyens. Enfin, la division des études, des liaisons et de la formation se substitue au centre national de recherche, de documentation et de formation, mis en place en 1996 lors de la délocalisation de la sous-direction de la police technique et scientifique à Ecully. Cette mutation s'inscrit dans le cadre de la restructuration de la sous-direction de la police technique et scientifique suite à la création de l'institut national de police scientifique en novembre 2004 et à la nécessité d'adapter les structures de l'ancien centre national de recherche.

B.- L'AUGMENTATION DES MOYENS DES SECTIONS DE RECHERCHES DE LA GENDARMERIE

1.- Un renforcement en personnel et en matériel, un accès étendu aux fichiers

Les sections de recherches ont vu leurs effectifs passer de 864 à 1.122 **personnels** entre 2001 et 2004. Ce renforcement sera poursuivi sur les deux dernières années de la LOPSI. **En moyens matériels**, depuis 2003, les acquisitions de véhicules faites au profit des unités de recherches au titre du

renouvellement et du renforcement de leurs capacités se sont déroulées selon le cadencement suivant : 65 véhicules en 2003, 163 en 2004, 51 en 2005 et 113 sont prévus en 2006. Par ailleurs, 45 motocyclettes banalisées et 12 scooters ont été achetés depuis 2003. Pour leur armement, les personnels de ces sections seront prochainement dotés de pistolets automatiques GLOCK 26, en lieu et place de l'actuel PA MAS G1 sécurisé. 800 armes de ce type sont programmées en 2006.

En matière de télécommunications et d'informatique, les sections de recherches et les unités de niveau départemental disposent, depuis deux ans, d'accès aux bases judiciaires centrales par intranet : système de rapprochements judiciaires (JUDEX), fichier national des automobiles, fichier national des permis de conduire, fichier national et Schengen des personnes recherchées, fiches de recherche diffusées en urgence, fichier national et Schengen des véhicules volés, fichier des objets signalés, ainsi que deux applications documentaires d'aide à l'identification des véhicules et des plaques d'immatriculation étrangères.

Depuis le 1^{er} juillet dernier, elles peuvent consulter le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS). En outre, dès décembre 2005, les OPJ des unités départementales auront accès au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) avant une extension à l'ensemble des unités territoriales en 2007.

Le développement des synergies police et gendarmerie s'est, en outre, traduit par la mise à disposition réciproque d'accès aux bases de documentation criminelle (STIC pour la police et Judex pour la gendarmerie). Ainsi, l'architecture CHEOPS (communication haptique et objets physiques simulés) de la police est déployée au service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) et l'intranet judiciaire de la gendarmerie au service central de documentation criminelle (SCDC) de la sous-direction de la police technique et scientifique d'Écully. Ces accès devraient être étendus à 30 sites pilotes dès le 1^{er} janvier 2006.

2.- La mise en place de nouvelles brigades de recherches et des plateformes judiciaires des groupements

Au 30 juin 2005, on dénombrait, sur les 402 compagnies de gendarmerie, dont 382 en métropole, 359 compagnies disposant d'une brigade de recherches, dont 10 outre-mer. La montée en puissance du nombre de ces brigades devrait se poursuivre avec la création de 21 d'entre elles d'ici la fin de l'année 2007. À terme, seules 10 compagnies de métropole ne devraient pas disposer de brigade de recherches. Quant aux plates-formes techniques judiciaires de la gendarmerie nationale, leur création a été engagée dès la fin de l'année 2004.

Les brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires ont été créées à la date du 15 janvier 2005 par arrêté du ministère de la défense. Celle de Paris a été créée par décret le 18 avril 2005, elles de Corse devaient l'être à partir du 15 juillet 2005.

Le renforcement des moyens alloués aux unités de recherche, en progression depuis 2002, se traduit par l'augmentation du budget consacré à leurs équipements de police technique et scientifique, lequel est passé de 440.000 euros en 2002 à 1 million d'euros en 2003 et 2004. Il a atteint 2,85 millions d'euros en 2005. L'effort sera toujours important en 2006 avec 1,93 million d'euros.

3.- Les nouveaux offices centraux de police judiciaire confiés à la gendarmerie en 2004 et 2005

a) Premier bilan pour les offices créés en 2004

L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique a été créé par le décret n° 2004-612 du 24 juin 2004. Depuis août 2005, ses effectifs ont été renforcés par six militaires de la gendarmerie, portant le nombre total de personnels à 22. Le poste d'adjoint au chef de l'office doit revenir à un représentant de la police nationale. En outre, au cours de la période 2005-2006, des protocoles d'accord entre l'office central, l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture devraient être établis afin de renforcer la coordination inter-services.

L'office central a, au cours de l'année 2004-2005, dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la santé publique, été très rapidement saisi, par les magistrats du pôle santé publique du TGI de Paris, d'enquêtes judiciaires complexes. Le démarrage du pôle santé publique du TGI de Marseille, en septembre 2005, devrait conduire à un renforcement du nombre de saisines. Par ailleurs, au cours de cette même période, l'office central a pu développer une coopération interministérielle par des enquêtes judiciaires menées en concertation avec la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires du ministère de l'Agriculture.

L'office central de lutte contre la délinquance itinérante, créé par le décret interministériel n° 2004-611 du 24 juin 2004 et rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale, a pour domaine de compétence la lutte contre la criminalité et la délinquance commises par des malfaiteurs d'habitude, auteurs, co-auteurs ou complices qui agissent en équipes structurées et itinérantes en plusieurs points du territoire. Il est implanté depuis le 1^{er} avril 2005 à Arcueil et se compose de deux divisions : une division d'analyse criminelle et une division opérationnelle.

Composé de 38 militaires de la gendarmerie et 8 fonctionnaires de police, il bénéficie par ailleurs du concours des agents des administrations partenaires : la direction nationale des enquêtes fiscales et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

Sur le plan opérationnel, l'office a traité conjointement plusieurs affaires liées à la criminalité organisée avec l'office central pour la répression du banditisme et l'office central de lutte contre le trafic de biens culturels de la

direction centrale de la police judiciaire. Au titre du premier semestre 2005, il a animé et coordonné 21 cellules d'enquêtes qui ont abouti à l'interpellation de 294 personnes, dont 97 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt et 27 ont été placées sous contrôle judiciaire.

Pour 2005, le montant destiné aux équipements techniques des deux offices précités s'élevait à 360.000 euros, dont 354.000 euros pour le second. Sur le plan immobilier, les offices devraient, à l'horizon 2009-2010, quitter Arcueil et rejoindre le pôle de police judiciaire au quartier Lange à Pontoise constitué de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie et du service technique de renseignements judiciaires et de documentation.

Les dotations de fonctionnement de ces deux offices centraux pour 2005 sont de 123.400 euros pour l'office central de lutte contre la délinquance itinérante et de 101.500 euros pour l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique.

b) Un nouvel office rattaché à la gendarmerie en 2005

L'office central de lutte contre le travail illégal a été créé par le décret n° 2005-455 du 12 mai 2005. Il sera amené à coopérer avec l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre. Son action, répressive, est complémentaire de celle de la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal chargée des actions de formation, de la réglementation et de l'animation des structures locales. Il sera le point de contact de la France avec les services des autres Etats. Son action se fera toujours en relation très étroite avec les directions centrales de la police judiciaire et de la police aux frontières. Installé provisoirement à Rosny-sous-Bois, il devrait rejoindre le fort de Montrouge à Arcueil en 2006. Il sera composé d'une cellule commandement, de deux groupes opérationnels d'enquête et d'une plate-forme d'appui, d'analyse criminelle et de documentation.

La première condition d'efficacité de l'office repose sur la qualité des remontées de l'information. Dans ce but, il existe d'ores et déjà un dispositif d'information propre à la gendarmerie, le réseau ARAMIS, messagerie organique établie entre les unités constituées. Par ailleurs, par l'intermédiaire du système ADER reliant la messagerie des différentes administrations, les « comités opérationnels de lutte contre le travail illégal » adresseront directement les informations dont ils disposent en complément des services répressifs locaux. Des connexions automatisées avec les services de la police seront également mises en place.

Trois militaires de la gendarmerie ont été chargés de préparer la montée en puissance de cet office, renforcés à l'été 2005 par trois autres gendarmes. La participation combinée des ministères partenaires, en cours de finalisation, pourrait être de l'ordre de dix fonctionnaires (police, URSSAF, impôts et

douanes). L'office devrait aboutir à un format définitif proche de 30 personnes en 2007.

III.- LES PROMESSES DE L'EXPERTISE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE : LA MONTEE EN PUISSANCE DU FNAEG ET LA CREATION DE L'INPS

A.- DES MISSIONS ETENDUES

Initialement destiné à recevoir les empreintes génétiques (traces ou individus) dans le seul cadre de la délinquance sexuelle (loi n° 98-468 du 17 juin 1998, relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs), le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) a bénéficié d'une première extension à la plupart des crimes contre les personnes et les biens (loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne). L'article 29 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a modifié les articles du code de procédure pénale afin d'augmenter encore l'aspect opérationnel de ce fichier. Les extensions réalisées ne portent pas seulement sur le champ des catégories d'infractions, mais aussi sur celui des catégories de personnes désormais concernées. La loi contient, par ailleurs, une série de mesures propres à faciliter l'usage du fichier et à accroître encore son efficacité.

Concernant les personnes, les nouvelles dispositions prévoient notamment :

- l'enregistrement du génotype des personnes mises en cause, qui jusqu'à présent ne pouvait qu'être l'objet d'une comparaison avec ceux déjà insérés dans la base de données (traces et condamnés) ;
- la (simple) comparaison (sans enregistrement) de l'empreinte génétique des personnes suspectées d'avoir commis un crime ou un délit ;
- l'enregistrement du profil génétique des personnes disparues.

Par ailleurs, la loi consacre le pouvoir propre de l'officier de police judiciaire qui peut, sans autorisation préalable d'un magistrat, procéder ou faire procéder à un prélèvement sur un individu et demander son inscription au fichier après avoir requis un laboratoire aux fins d'analyses. La mise à niveau des moyens du FNAEG tire les conséquences de cette extension de compétence.

B.- DES MOYENS MIS A NIVEAU

Afin de satisfaire aux normes de l'assurance qualité ainsi qu'aux nécessités de traitement d'un nombre très important d'analyses génétiques, un plan d'équipement des laboratoires a été défini sous l'égide d'une mission d'étude, mise en place en juillet 2003 par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure

et des libertés locales et présidée par M. Ramiro RIERA, inspecteur général de l'administration. Ce projet, proposé fin 2003, prévoyait :

– **en 2004**, l'équipement des laboratoires de police scientifique de Lyon et de Paris par deux chaînes de traitement (traces et individus) séparées (coût de l'opération : 1.233.000 euros). Ces équipements sont devenus pleinement opérationnels à Lyon à la fin du premier semestre 2005 ; ils devaient l'être à Paris en septembre/octobre 2005. En outre, le laboratoire de Lyon va être équipé, sur des crédits 2005, d'une unité de génotypage de masse lui permettant de traiter 125.000 profils génétiques d'individus par an (coût de l'opération : 2.210.000 euros). Les marchés d'équipement sont en cours. Les travaux d'aménagement débutent en août 2005 et l'unité devrait être pleinement opérationnelle à la fin du premier semestre 2006 ;

– **en 2005**, l'équipement des laboratoires de Lille, Toulouse et Marseille (coût de l'opération : 1.560.000 euros). Là encore, les installations seront pleinement opérationnelles à compter du premier semestre 2006.

À ce jour, les objectifs du plan ont été quasiment atteints. Ce dispositif inclut la gendarmerie nationale, dont l'Institut de recherche criminelle s'est équipé de matériels équivalents, et notamment d'une unité susceptible de traiter 60.000 profils d'individus par an. Toutefois, en attendant que ce dispositif soit opérationnel et afin de résorber une partie des dossiers en attente de traitement dans les laboratoires, une première opération d'externalisation a pu être lancée à partir d'avril 2005 grâce aux crédits votés en loi de finances rectificative pour 2004. 26.000 prélèvements effectués sur des individus, mis en cause ou condamnés, ont été confiés à un laboratoire privé choisi après mise en concurrence, pour une somme de 2,94 millions d'euros. Une nouvelle opération devait être lancée en septembre pour 700.000 euros. Il s'agit de soulager les laboratoires relevant de l'Institut national de police scientifique qui avaient en stock à traiter, fin juin 2005, 57.000 analyses de prélèvements relatifs à des individus.

Le plan comprenait également un volet immobilier, pour partie déjà réalisé. Enfin, en moyens informatiques, les nouvelles dispositions législatives imposent une refonte logicielle importante du FNAEG. À ce jour, le calendrier de déploiement est le suivant :

– fin septembre 2004, enregistrement des mis en cause et simple comparaison pour les suspects ;

– fin avril 2005, enregistrement des personnes disparues, consultation et transmissions par voie télématique par les OPJ ;

– fin 2005-début 2006, transmissions télématiques à partir des laboratoires d'analyses.

Une version ultérieure, qui pourrait être livrée fin 2006, permettra également aux laboratoires et à l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie

nationale de transmettre directement leurs résultats analytiques au fichier par voie télématique. La même version autorisera un accès à la base de données au bénéfice du service de préservation des prélèvements biologiques géré par la gendarmerie nationale.

La **politique de recrutement** associée à la montée en puissance du FNAEG a permis de recruter 47 personnels techniques et scientifiques pour les sections biologie des laboratoires au titre de 2004. En raison des retards pris par la livraison des liaisons télématiques au profit des OPJ qui leur auraient permis une alimentation du fichier en temps réel par les données administratives, l'unité gestionnaire du fichier a été contrainte de recruter des opérateurs de saisie supplémentaires. Elle a bénéficié de l'affectation de 11 agents supplémentaires en février 2005. Toutefois, cet apport s'est révélé insuffisant pour résorber le nombre de dossiers en attente de traitement (de l'ordre de 26.000 au début de l'année 2005) ainsi que ceux, à venir, découlant de l'arrivée d'un flux supplémentaire de 26.000 résultats analytiques résultant de l'externalisation susmentionnée. En conséquence, afin de faire face à cette situation, un recrutement exceptionnel et transitoire de 15 vacataires pour 8 mois a été effectué entre le 1^{er} juillet et le 10 août 2005, à partir de la ressource attribuée par la loi de finances rectificative pour 2004, pour un montant de 150.000 euros.

L'augmentation de l'effectif global de la police scientifique et technique est due à la montée en puissance du FNAEG ; elle figure dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

	01/01/0 1	30/06/0 1	30/06/0 2	30/06/0 3	30/06/0 4	30/06/0 5
État-major	5	5	5	5	6	5
Division logistique opérationnelle (Ecully + Paris)	32	30	17	23	19	18
DELFI (ex-Centre national de recherche, de documentation et de formation)	20	20	21	20	26	25
SCIJ (Ecully + Paris)	103	104	99	106	103	150 dont 39 FNAEG (*)
Service central de documentation criminelle (Ecully + Paris)	142	137	125	128	113	106
SCL/INPS (depuis le 01/12/04)	21	22	19	28	35 dont 23 FNAEG (*)	7
Service de l'informatique et	—	—	36	40	41	40

des traces technologiques (Ecully + Paris)						
Total	323	318	322	350	343	351

(*) Les effectifs FNAEG ont été intégrés au SCIJ le 01/12/2004, date de création de l'INPS incluant le SCL

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

En **crédits budgétaires** le FNAEG, qui a déjà bénéficié d'un montant de 4,23 millions d'euros de reports sur crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2004, afin de permettre l'absorption du retard des analyses dans les laboratoires de police scientifique, a été doté en 2005 d'un budget de 6 millions d'euros répartis comme suit :

- équipement des laboratoires et du site du FNAEG à Ecully : 3,46 millions d'euros ;
- fonctionnement des laboratoires : 2,37 millions d'euros ;
- achats de kits de prélèvements buccaux : 38.000 euros ;
- fonctionnement du FNAEG : 128.000 euros.

Le tableau suivant retrace l'évolution du budget global consacré par la police à la sous-direction de la police technique et scientifique ainsi qu'aux laboratoires de police scientifique depuis 2001 :

EVOLUTION DU BUDGET GLOBAL DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004 (exécuté)	2005 (initial)	Total 2001-2005
Équipement (hors renouvellement)	1,93	1,43	2,43	1,73	4,04	11,55
Fonctionnement	4,33	4,82	4,53	6,42	6,97	27,07
Total	6,26	6,26	6,95	8,14	11,01	38,62

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Pour sa part, la gendarmerie accorde au FNAEG une dotation de fonctionnement qui s'est élevée à 650.000 euros en 2005.

L'évolution du nombre d'empreintes enregistrées peut être ainsi retracée :

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPREINTES ENREGISTRÉES PAR LE FNAEG

	31 déc. 2002	31 déc. 2003	30 juill. 2004	30 juin 2005
Profils de personnes définitivement condamnées	2.824	11.796	20.829	42.855
Traces non identifiées	179	716	1.956	5.201
Personnes mises en cause	1.366	4.529	10.737	22.042

aux fins de comparaison				
Rapprochements	32	82	286	1.087

Source : d'après le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Le nombre de génotypes enregistrés dans le FNAEG a d'ores et déjà atteint les 100.000 il y a quelques semaines. Compte tenu des éléments qui précèdent, votre Rapporteur spécial ne peut que dire combien la progression de la base de données, en 2006, est étroitement liée à la livraison effective des nouveaux équipements ainsi qu'au développement des applications informatiques nécessaires.

Enfin, l'unité de génotypage de la gendarmerie (le futur « SCAGGEND » intégré à l'Institut de recherche criminelle) créée en application de la loi du 18 mars 2003 relative au fichier national automatisé des empreintes génétiques, doit être opérationnelle à compter du 1^{er} janvier 2006. L'objectif est d'être en mesure d'effectuer 60.000 profils génétiques par an. Le coût s'élève à 2 millions d'euros en investissement pour l'acquisition de matériels technologiques et informatiques.

En conclusion sur ce point, on peut établir une comparaison avec l'homologue britannique du FNAEG :

L'HOMOLOGUE BRITANNIQUE DU FNAEG

Au Royaume-Uni, le *Forensic science service* dispose de 7 laboratoires (6 opérationnels et 1 dédié à la recherche) et employait environ 2.465 personnes en 2004. Il couvre 90 % du marché de la criminalistique en Angleterre et au Pays de Galles.

Outre la gestion du fichier national britannique des empreintes génétiques, il assure environ 78 % des analyses ADN destinées à l'alimentation de cette base de données au sein de 3 des 7 laboratoires avec un effectif d'environ 500 personnes. Ces examens sont entièrement automatisés tant pour les prélèvements buccaux que pour les échantillons biologiques issus de traces collectées sur les scènes d'infraction (au moins 13 séquenceurs ADN à 16 capillaires).

Le gouvernement britannique a financé un vaste programme d'extension de la NDNAD à hauteur de 182 millions de livres jusqu'en mars 2004. Un complément de 61 millions de livres a été alloué pour la période 2004-2005.

Au 22 mai 2005, le fichier comptait plus de 3 millions de profils « individu » et plus de 240.000 profils « trace ».

Enfin, les crédits de la mission « Sécurité » financent aussi une partie de l'activité du laboratoire central de la Préfecture de police, à hauteur de 40 % de ses missions pour un montant de 3,7 millions d'euros en 2006, ainsi que l'activité du laboratoire de toxicologie de la même Préfecture de police, pour 1,66 million d'euros en 2006, en légère hausse par rapport à 2005. Ce laboratoire va intégrer l'**Institut national de police scientifique** conformément à l'article 58 de la loi

relative à la sécurité quotidienne⁽¹⁾. Un décret du 9 novembre 2004 est venu préciser les modalités d'organisation de l'Institut. En 2007, cet établissement public administratif en cours de mise en place sera présenté dans les documents budgétaires en tant qu'opérateur de l'État.

IV.- LA LANCINANTE PROBLEMATIQUE DES « CHARGES INDUES » AU TITRE DU CONCOURS A LA JUSTICE

A.- POUR LA POLICE, LA CHARGE PESE ESSENTIELLEMENT SUR LES CRS

Les transfèrements, extractions et autres missions d'escorte représentent pour plusieurs services de police un coût important en termes d'indisponibilité des personnels actifs. Concernant les compagnies républicaines de sécurité, les concours apportés à la justice recouvrent les missions suivantes : les présentations, extractions, comparutions et transfèrements, la police des audiences, la tenue des dépôts, la garde des détenus hospitalisés et les conduites aux soins des détenus. L'ensemble de ces missions correspond à l'emploi de **2.510 fonctionnaires de police en 2004** pour l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique. La ventilation de la charge en heures / fonctionnaires a évolué comme suit :

ACTIVITES NON OPERATIONNELLES DES CRS AU TITRE DU CONCOURS A LA JUSTICE

	Charges en heures/fonctionnaire (H/F)			Évolution 2003/2004	Équivalent en poste pour l'année 2003
	2002	2003	2004		
Escortes et présentations	1.089.767	1.229.774	1.227.417	–	787
Police des audiences	965.745	1.116.450	1.022.729	– 8 %	656
Tenues des dépôts	819.420	784.288	712.088	– 9 %	457
Garde des détenus hospitalisés	625.777	712.148	698.352	– 2 %	448
Conduites aux soins	47.832	59.099	64.950	+ 8 %	42
Total	3.548.541	3.901.759	3.725.536	–	2.390

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

(1) Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001.

La mise en place des cours d'assises d'appel avait provoqué un accroissement sensible de la charge de police des audiences et de tenue des dépôts. À présent le système semble s'être régulé, entraînant une légère diminution de cette charge. Quant à la garde des détenus hospitalisés, elle enregistre une légère baisse due essentiellement à la mise en place des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI). En revanche, les conduites aux soins augmentent, conséquence de l'augmentation et du vieillissement de la population carcérale.

Sur un thème voisin, votre Rapporteur spécial, en rappelant son déplacement de l'an dernier à Roissy, veut dénoncer à nouveau le poids que représentent, pour les agents de la police aux frontières, les transfèvements de personnes retenues dans la **zone d'attente dite « ZAPI 2 »** à proximité de l'aéroport. Le moyen de mettre un terme à cette activité coûteuse en personnel existe pourtant : une salle d'audience neuve construite sur place aux frais du contribuable. Avant même d'être utilisée, elle a dû être remise en chantier pour satisfaire aux demandes complémentaires des magistrats et auxiliaires de justice, et sera livrée en 2007 après 1,5 million d'euros de travaux supplémentaires.

B.— POUR LA GENDARMERIE MOBILE, LE FARDEAU S'ALOURDIT

Sur le fondement de l'article R. 97 du code de procédure pénale, des indemnités kilométriques sont attribuées annuellement à la gendarmerie par le ministère de la justice au titre des transfèvements judiciaires et administratifs effectués avec les véhicules de service de la gendarmerie (0,175 euro/km)⁽¹⁾. Ainsi, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, 2,3 millions d'euros devraient être rétablis au budget de la gendarmerie en 2005 au titre de la gestion 2004.

L'augmentation du nombre de services déjà constatée en 2003 s'est poursuivie : celui-ci s'est élevé à 129.002 en 2004, soit une hausse de 2,29 % sur un an : 118.799 transfèvements et extractions judiciaires, 10.067 transfèvements et extractions dites administratives (dont 1.837 extractions médicales) et 136 transfèvements militaires.

(1) Ces indemnités ont été théoriquement calculées pour tenir compte de la consommation en carburant, de l'entretien et de l'amortissement des véhicules. Toutefois, le montant fixé par arrêté du garde des sceaux en date du 15 juin 1993 ne couvre pas l'ensemble des dépenses de ce type. La revalorisation de l'indemnité kilométrique est un sujet abordé de façon récurrente par la gendarmerie sans qu'il ait été donné de suite favorable à ce jour.

La gendarmerie y a consacré 1.968.697 « heures gendarme » au lieu de 1.784.198 en 2003, soit une augmentation de 10,34 %. Ce quantum se répartit entre la gendarmerie départementale et la gendarmerie mobile, respectivement pour 1.541.587 et 427.110 « heures gendarmes », à l'exécution des missions de transfèrements et d'extractions.

La gendarmerie ne disposant pas d'unités dédiées à ces missions, les services de transfèrements ont une implication directe sur ses missions de sécurité publique : la charge qui en découle se fait au détriment de la présence sur le terrain. De surcroît, cette augmentation continue des charges de transfèrements et d'extractions, qui trouve pour partie son origine dans la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes⁽¹⁾, est appelée à s'amplifier en raison, notamment, de la médicalisation croissante de la population carcérale et de l'augmentation continue du nombre de personnes présentées ou écrouées du fait de l'action de la gendarmerie.

L'hospitalisation des détenus dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI, créées par un arrêté du 24 août 2000) implantées en zone de compétence de la gendarmerie entraîne une augmentation importante de la charge des unités de gendarmerie. Les trois premières unités ont été ouvertes à Nancy, Lille et Lyon, respectivement le 16 février 2004, le 25 octobre 2004 et le 1^{er} février 2005.

La LOPSI disposant qu'il convient de rechercher les moyens de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des extractions et transfèrements de détenus ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés afin de recentrer les forces de l'ordre sur leurs missions de sécurité publique, des travaux ont été conduits entre l'Intérieur et la Chancellerie. Un conseiller référendaire à la Cour des comptes avait été désigné pour évaluer les moyens consacrés aux transfèrements dans le cadre d'une expérimentation sur le ressort de la direction régionale de l'administration pénitentiaire de Strasbourg (régions de gendarmerie départementale d'Alsace et de Lorraine). Le rapport de cette mission d'évaluation fait ressortir que, quel que soit le champ retenu pour l'expérimentation, celle-ci ne pourra être conduite qu'au prix d'un important surcoût pour le budget de l'État, l'administration pénitentiaire demandant, pour procéder à l'expérimentation, des transferts de postes budgétaires et de moyens matériels. Le cabinet du Premier ministre a ajourné la mise en œuvre de l'expérimentation.

L'utilisation de la visioconférence s'inscrit dans le cadre général de la réflexion sur la réduction de la charge des transfèrements. La mise en œuvre de moyens de visioconférence permettrait de limiter les mouvements de détenus. À ce titre, il est à noter qu'une expérimentation est prévue à compter du mois de

(1) *Qui a instauré le juge de la liberté et de la détention mais aussi de nouveaux recours juridictionnels (appel devant une juridiction nationale de la libération conditionnelle pour une décision rendue par la juridiction régionale de la libération conditionnelle, appel devant la chambre des appels correctionnels contre une décision prise par le juge d'application des peines, appel en matière criminelle conduisant aux transfèrements éventuels des accusés vers une nouvelle chambre criminelle de la Cour de cassation chargée de réexaminer le dossier).*

septembre 2005 dans le ressort de la juridiction interrégionale spécialisée de Nancy entre les juridictions équipées et les établissements pénitentiaires de Metz et de Nancy. Celle-ci durera un an.

Une application plus systématique des articles 664, 712 et D.298 du code de procédure pénale pourrait être recherchée afin de limiter le nombre de ces missions. En effet, aux termes de ces articles, les magistrats saisis initialement peuvent déléguer un acte de procédure, telle une audition, ou transférer l'ensemble d'une procédure aux juridictions du lieu de détention de la personne afin d'éviter le transfèrement du détenu.

En définitive, les mesures prises en matière d'organisation du service en interne et la participation active de la gendarmerie à tous les projets qui permettraient d'alléger la charge des extractions et des transfèremments n'ont pas permis pour l'instant de contenir leur progression continue, qui reflète aussi, pour une large part, l'augmentation de l'activité de la gendarmerie dans la lutte contre la délinquance.

CHAPITRE VI

LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE, UNE PRIORITÉ QUI ABSORBERA UNE GRANDE PART DES MOYENS NOUVEAUX EN 2006

I.- LA POLICE CONSACRE UNE ACTION SPECIFIQUE AU CONTROLE DES FLUX MIGRATOIRES

A.- LA POLICE AUX FRONTIÈRES, FER DE LANCE DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Outre ses missions traditionnelles dont certaines sont très spécialisées, telles que la police aérienne ou la sûreté des moyens de transport, la direction centrale de la Police aux frontières se consacre, en priorité, à la maîtrise des flux migratoires irréguliers.

Modifiée par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, la **mission de contrôle transfrontière** repose sur deux types de contrôles :

– les contrôles aux frontières intérieures, le plus souvent mobiles, en application de l'article 78.2 alinéa 4 du code de procédure pénale qui autorise le contrôle d'identité de toute personne présente dans la bande des 20 kilomètres et dans les zones ouvertes au public des gares ferroviaires et routières, des ports et des aéroports internationaux (la zone de contrôle sur les autoroutes ayant été étendue au-delà de la bande des 20 km jusqu'au premier péage autoroutier) ;

– les contrôles plus approfondis aux frontières extérieures, exécutés au profit de l'ensemble des pays dits « Schengen ».

La **lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi illégal des étrangers** comprend :

– le démantèlement des filières d'immigration clandestine et l'arrestation des « aidants » à l'immigration (passeurs ou logeurs) et, depuis la loi du 26 novembre 2003 précitée, ceux qui participent volontairement, qui organisent ou qui tentent d'arranger des mariages de complaisance ;

– l'interpellation des étrangers en situation irrégulière, notamment dans les zones frontalières et leur placement éventuel en centre de rétention administrative ;

– la coopération internationale et la mise en place de nouvelles structures dans ces domaines ;

– la participation à l'élaboration des textes juridiques spécifiques ;

– la collecte des éléments d’information nécessaires à une meilleure connaissance du phénomène migratoire ;

– le démantèlement des réseaux d’emploi d’irréguliers et la répression des infractions en ce domaine, avec la possibilité depuis la nouvelle loi sur l’immigration de mettre à contribution financière l’employeur d’étranger en situation irrégulière pour leur réacheminement dans leurs pays d’origine ;

– l’animation et la coordination des actions conduites par les autres services de police en collaboration avec l’inspection du travail, l’URSSAF et les services fiscaux.

La **lutte contre la fraude documentaire** s’appuie, pour son expertise et des documents de voyages et d’identité – y compris des permis de conduire depuis 2003 –, sur un système informatique de base de données (SINDBAD) enrichi en permanence. Cette base qui intègre des documents de voyage et de séjour authentiques de 130 pays est à la disposition de l’ensemble des services déconcentrés de la PAF ; elle est communiquée aux autres directions de la police nationale et à la gendarmerie nationale ainsi qu’à d’autres ministères et administrations et aux gardes frontières suisses. La base SINDBAD a vocation à venir enrichir la future base européenne FADO (*False and Authentic Documents*, système européen d’archivage d’images sur les documents authentiques et leur contrefaçon).

La mission d’**éloignement des étrangers en situation irrégulière** est un terme générique qui regroupe l’ensemble des mesures coercitives à caractère judiciaire ou administratif, visant à exclure un étranger du territoire national, à titre temporaire ou définitif, pour des motifs et selon des procédures prévues par la loi.

Les mesures administratives sont les suivantes : l’arrêté ministériel ou préfectoral d’expulsion, l’arrêté préfectoral de reconduite à la frontière qui s’applique à l’étranger en séjour irrégulier sur le territoire français, et la réadmission d’un étranger non membre de l’Union européenne, qui, se trouvant en situation irrégulière en France, est remis à l’État membre qui l’a admis à entrer sur son territoire ou dont il provient directement.

Les mesures judiciaires sont les interdictions du territoire français prises en vertu de l’article 131-30 du code pénal, définitives ou temporaires (3 à 10 ans selon les cas). **La mise en œuvre des décisions administratives et judiciaires d’éloignement du territoire national exige toujours davantage de moyens humains et matériels.**

La PAF est organisée au tour d’une direction centrale composée de 3 sous-directions, et s’appuie sur 7 directions zonales (Nord, Est, Sud-Est, Sud, Sud-Ouest, Ouest, Antilles), 6 directions (Charles-de-Gaulle / Le Bourget et Orly et 4 outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon), et 41 directions départementales, soit une de moins qu’en

2004 suite à la fermeture de celle des Alpes de Haute-Provence. Cependant, 6 nouvelles directions départementales devraient voir le jour en 2006 (*cf. infra*).

Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs de la police aux frontières, tous corps confondus, sur la période 2001-2005 ; il fait apparaître une progression significative, à hauteur de 572 personnels, soit une hausse de 7,9 %, largement concentrée sur 2005 :

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA PAF

(au 31 décembre)

	2001	2002	2003	2004	10/08/ 2005	Évoluti on 2001– 2005
1. Corps de conception & de direction	75	74	77	75	76	+ 1,3 %
Haut fonctionnaire	4	4	5	6	7	
Commissaire divisionnaire fonctionnel	7	6	23	21	25	
Commissaire divisionnaire	15	16				
Commissaire principal	28	25	30	29	28	
Commissaire de police	21	23	19	19	16	
2. Corps de commandement	683	659	636	624	581	- 14,9 %
Commandant fonctionnel	34	41	30	25	34	
Commandant de police	192	157	170	166	145	
Capitaine de police	232	254	218	197	183	
Lieutenant de police	225	207	218	236	219	
3. Corps d'encadrement et d'application	5.259	5.527	5.462	5.411	6.047	+ 15 %
Brigadier major	117	126	124	115	113	
Brigadier chef de police					894	
Brigadier de police	791	872	900	850	127	
Gardien de la paix	4.351	4.529	4.438	4.446	4.904	
4. Personnel administratif	340	352	393	405	430	+ 26,5 %
Attaché de police	8	10	12	9	13	
Secrétaire administratif	30	27	30	31	33	
Adjoint administratif	154	171	212	232	270	
Agent administratif	148	144	139	133	114	
5. Policiers auxiliaires	0	0	0	0	0	
6. Adjoint de sécurité	887	846	759	739	692	- 22 %
TOTAL GENERAL	7.244	7.458	7.327	7.254	7.826	+ 7,9 %

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Cette tendance générale est appelée à se poursuivre compte tenu de l'évolution des missions de la PAF, dans le cadre de la nouvelle impulsion de l'action gouvernementale sur ce dossier. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les besoins en effectifs seraient de l'ordre de 500 fonctionnaires supplémentaires.

Dans le « bleu » pour 2006, l'action Police des étrangers et sûreté des transports internationaux regroupe non seulement, par convention, l'ensemble des effectifs de la PAF, mais également une partie des effectifs de la sécurité publique, de la Préfecture de police et des CRS, pour aboutir à un **total de 9.083 ETPT**.

Le tableau suivant indique l'évolution du budget global de la PAF :

EVOLUTION DU BUDGET DE LA PAF

(en millions d'euros)

	Budget global		Services nouveaux		Total des budgets
	Service spécialisé à vocation nationale	Services territoriaux	Service spécialisé à vocation nationale	Services territoriaux	
2001	8,62	11,66	0,15	0,63	21,05
2002	8,19	10,83	0,21	0,59	19,82
2003	8,81	13,01	0,52	0,34	22,67
2004	10,31	13,59	0,19	0,12	24,2

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Le parc roulant de la PAF se composait en 2004 de 1.002 véhicules, soit 5,6 % de plus qu'en 2001. Par ailleurs, une enveloppe de quelque 611.000 euros a été affectée au renouvellement automobile des services spécialisés à vocation nationale pour l'année 2005, concernant 34 véhicules. En outre, dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière dans les départements et collectivités d'outre-mer, la police aux frontières a renforcé ses moyens nautiques en dotant la direction de Mayotte d'une vedette de 11,95 mètres, mise en service en juillet dernier. Les autres moyens techniques de la PAF (transmission, informatique), sont également en progression. En particulier, en 2004, 318 lecteurs optiques de documents de voyage ont été répartis sur 34 sites de la police aux frontières dont 7 implantés outre-mer. Ces derniers, autorisant la lecture automatique des bandes MRZ (zones lisibles en machine) présentes sur les passeports, les visas et les

cartes d'identité françaises, permettent une interrogation automatique du fichier national des personnes recherchées et du système d'interrogation Schengen.

Le tableau ci-après résume et illustre la tendance des principaux indicateurs d'activité de l'ensemble des services de la police aux frontières en métropole et en outre-mer :

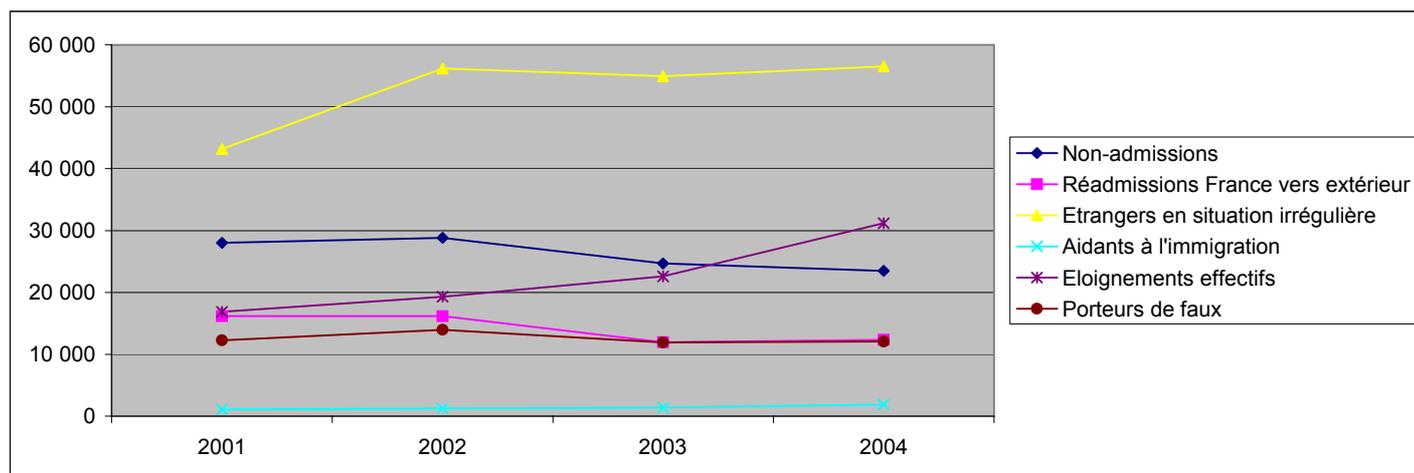
PRINCIPAUX INDICATEURS D'ACTIVITE DE LA POLICE AUX FRONTIERES

	2002	2003	2004	Évoluti on 2003/20 04	1 ^{er} semestre 2004	1 ^{er} semestre 2005	Évoluti on 2004/20 05
Non-admissions	28.81 1	24.66 8	23.47 6	- 4,83 %	10.602	12.124	14,36 %
Réadmissions France vers extérieur	16.18 8	11.96 3	12.34 4	3,18 %	5.889	7.149	21,4 %
Clandestins maritimes	621	516	424	- 17,83 %	235	268	14,04 %
Placement en zone d'attente	21.06 6	17.44 2	17.68 9	1,42 %	7.941	8.898	12,05 %
Étrangers en situation irrégulière	56.17 1	54.93 5	56.51 8	2,88 %	28.316	36.868	30,2 %
Aidants à l'immigration	1.241	1.393	1.892	35,82 %	936	1.439	53,74 %
Éloignements effectifs	19.29 4	22.57 8	31.18 6	38,13 %	15.683	15.857	1,11 %
Porteurs de faux	13.95 2	11.89 8	12.05 1	1,29 %	5.826	6.205	6,51 %
Employeurs (travail illégal)	1.126	1.291	1.142	- 11,54 %	604	794	31,46 %
Salariés (travail illégal)	1.795	1.827	1.412	- 22,71 %	661	1.497	126,48 %

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Cette évolution est illustrée par le graphique suivant :

EVOLUTION DE L'ACTIVITE DE LA PAF DEPUIS 2001



Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

L'étude de la pression migratoire enregistrée aux frontières fait apparaître, en métropole, pour le premier semestre 2005, une pression migratoire en progression, fortement réprimée et donc mise en relief par l'activité policière. Aucun indicateur ne contrarie cette progression constante.

En matière de **lutte contre l'immigration irrégulière**, la police aux frontières enregistre en 2005, en métropole, une hausse généralisée et soutenue de son activité sous toutes ses formes. Les Irakiens, Marocains et Algériens sont les nationalités les plus présentes parmi les étrangers en situation irrégulière interpellés en métropole, représentant à eux trois près de 30 % de cette population. Pour ce qui concerne les aidants, on note la prééminence des Français, des Turcs, des Algériens et des Marocains, totalisant à eux quatre près d'un aidant sur deux (46,85 % exactement). **Le nombre d'interpellations d'aidants a été retenu comme indicateur associé à l'objectif « Améliorer la lutte contre l'immigration irrégulière organisée »**. La prévision pour 2005 s'établit à 1.987 interpellations par la PAF et 300 par les autres services de police ; la cible pour 2006 s'établit respectivement à 2.000 et 300 interpellations d'aidants.

En matière d'éloignement effectif des étrangers en situation irrégulière, la progression est générale. **Indicateur de la réalisation de l'objectif « Contribuer, pour ce qui relève de la police nationale, à l'amélioration des reconduites à la frontière »**, le nombre d'éloignements effectifs devrait, selon le « bleu » pour 2006, atteindre 23.000 en 2005 et 25.000 l'an prochain en métropole.

Au sein de la direction centrale de la PAF, la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière s'appuie notamment sur l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST). Cet office identifie les structures criminelles impliquées et met un terme à leurs activités en neutralisant leurs principaux organisateurs. Depuis sa création, en 1996, l'OCRIEST a démantelé 161 filières d'immigration irrégulière et 183 structures clandestines employant des étrangers en situation irrégulière,

avec un total à la fin 2004 de 3.078 personnes interpellées. Le tableau suivant complète ces données :

INDICATEURS D'ACTIVITE DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIERE

	2003	2004	2005
Filières démantelées	12	7	4
Structures employant des clandestins	3	8	0
Mesures de garde à vue	214 dont 94 ESI (*)	187 dont 61 ESI	96
Organisateurs et complices déférés	72	97	35

(*) étrangers en situation irrégulière.

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Plusieurs facteurs sont à la source de la mise en place de réseaux structurés d'émigration illégale : l'éloignement géographique, la difficulté à se procurer les documents nécessaires au voyage, la logistique prévoyant étapes, hébergements et moyens de transports tant humains que matériels. La France est la cible de nombreuses filières d'immigration illégale. L'office oriente en particulier sa lutte vers les flux irréguliers les plus préoccupants : ceux en provenance du sous-continent indien (Inde, Pakistan, Sri Lanka), d'Afrique noire (République démocratique du Congo), d'Asie (Chine) et également d'Europe de l'Est (Roumanie, Moldavie).

B.- LE PLAN D'ACTION SUR LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ACCAPARE TOUS LES MOYENS NOUVEAUX HORS LOPSI EN 2006

Le plan d'action du Gouvernement en matière de lutte contre l'immigration irrégulière a trouvé ses premières traductions dans la création du Comité interministériel du contrôle de l'immigration et dans la décision de mettre en place une police de l'immigration.

Une circulaire du 23 août 2005 fixe l'organisation, les attributions respectives et le fonctionnement des services chargés de la police de l'immigration. Sur le plan opérationnel, la direction centrale de la Police aux frontières est chargée de la coordination du dispositif, sous l'autorité du directeur général de la Police nationale.

L'encadré page suivante reproduit le résumé de la circulaire.

CIRCULAIRE DU 23 AOÛT 2005
RELATIVE À LA MISE EN PLACE DE LA POLICE DE L'IMMIGRATION

Résumé

La mise en œuvre de la politique de l'immigration et du contrôle des flux migratoires exige une coordination très forte à un double niveau :

– au niveau interministériel, à travers le pilotage du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, institué par le décret du 26 mai 2005. Son secrétaire général est placé auprès du ministre de l'Intérieur et chargé d'animer le comité des directeurs des administrations centrales et des établissements publics concernés ;

– au plan opérationnel, par l'organisation d'une police de l'immigration. Elle s'articule autour d'une direction spécialisée, la direction centrale de la police aux frontières, aux compétences redéfinies et au maillage territorial élargi, chargée, sous l'autorité du directeur général de la police nationale, d'une mission générale de coordination. Elle repose aussi nécessairement sur la mobilisation des services territoriaux de la police et de la gendarmerie nationales (directions départementales de la sécurité publique et groupements de gendarmerie départementale de la gendarmerie nationale). La coordination sera assurée au niveau central par l'unité de coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière (UCOLII) placée auprès du directeur central de la police aux frontières, et, au niveau de la zone de défense, par une cellule de coordination aux attributions comparables, placée sous l'autorité du préfet de zone.

Les instructions de la circulaire fixent l'organisation, les attributions respectives et le fonctionnement des services chargés de la police de l'immigration.

Pour la PAF, ce plan d'action rend nécessaire la création de nouvelles structures :

– une unité de coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière (UCOLII) placée auprès du directeur central ;

– des cellules de coordination opérationnelle zonales (CCOZ) aux attributions comparables, placées sous l'autorité des préfets de zones ;

– la création d'antennes de brigades mobiles de recherche (BMR) et de nouvelles directions départementales.

Sur le plan juridique, différents textes réglementaires sont en cours de publication. Sur le plan logistique, l'installation de l'unité de coordination au siège de la direction centrale va provoquer une demande d'extension de surface. Quant aux autres structures nouvelles, elles vont devoir bénéficier de locaux et de budgets, à savoir :

– les antennes de brigades mobiles de recherche qui devraient être créées d'ici la fin de l'année à Orléans, Dijon et Grenoble ;

– les antennes de Reims, Limoges, Caen, Saint-Etienne et Avignon programmées pour 2006 :

- les directions départementales de Seine-et-Marne, des Yvelines, du Val d'Oise et de l'Oise, dont la création est également prévue en 2006 ;
- les 6 cellules de coordination opérationnelle zonales.

Le nombre de personnels supplémentaires que nécessite cette réforme est estimé à 220, répartis comme suit :

MOYENS HUMAINS SUPPLÉMENTAIRES SPÉCIFIQUES À LA POLICE DE L'IMMIGRATION

	Corps de conception et de direction	Corps de commandement	Corps d'encadrement et d'application	Personnels administratifs	Total
Unité de coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière	1	2	4	3	10
6 cellules de coordination opérationnelle zonales			4 x 6	2 x 6	36
3 directions départementales de la PAF (Seine-et-Marne, Yvelines, Val d'Oise)	2 x 3		21 x 3	2 x 3	75
DDPAF de l'Oise	2		30	3	35
8 antennes de brigades mobiles de recherche	1 x 8		6 x 8 (1)	1 x 8	64
Total	17	2	169	32	220

(1) dont 2 x 8 officiers de police judiciaire.

Source : d'après le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Un groupe de travail devait être mis en place dès le mois de septembre. Il aura pour mandat la conduite d'un projet de nouvel outil statistique dans ses dimensions théoriques (détermination du contenu) et technique (règles de collecte des données, modalités de fonctionnement de l'outil). L'objectif est de pouvoir disposer de ce nouvel outil d'ici le début de 2006.

Les crédits de paiement correspondant à l'exécution l'an prochain de ce plan de lutte représenteront **38,4 millions d'euros de moyens nouveaux** par rapport à 2005, décomposés comme suit :

– 22,7 millions d'euros sur l'action « Police des étrangers » ;

– 15,7 millions d’euros sur l’action support, à raison de 11 millions d’euros pour l’augmentation du nombre de places en centre de rétention administrative et 4,7 millions d’euros pour l’outil statistique précité.

En 2006, l’action Police des étrangers et sûreté des transports internationaux sera dotée de 534,66 millions d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement, dont 106,89 millions d’euros hors titre 2. Sur ce dernier montant, la fonction « contrôle des flux migratoires et sûreté des transports » accapara 46,89 millions d’euros, les 60 millions restants allant à la fonction « lutte contre l’immigration clandestine ». C’est elle qui supporte le coût des centres de rétention administrative.

C.- LES CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE REPRESENTENT UN LOURD PROGRAMME

La politique de lutte contre l’immigration irrégulière comporte un important volet de fonctionnement et surtout d’investissement avec la construction, l’entretien et la surveillance des centres de rétention administrative (CRA). Rénovation des centres existants suite à un décret du 30 mai 2005, extension des capacités et meilleure répartition géographique se conjuguent pour donner à ce programme un poids très important.

La capacité totale des centres, qu’ils ressortissent à la compétence de la police ou à celle de la gendarmerie, est récapitulée dans le tableau suivant :

CAPACITE EN NOMBRE DE PLACES DE RETENTION ADMINISTRATIVE

Sites	juin-02	juin-05	Variation
IMPLANTATIONS POLICE NATIONALE	Capacité disponible		
06 - Nice - Auvare SP	72	40	
13 - Marseille Arenc <i>y compris ZA</i>	48	60	
13 - Marseille Le Canet DPAF			
34 - Sete DPAF	16	24	
30 - Nîmes			
31 - Toulouse - Blagnac 1	20	37	
31 - Toulouse - Blagnac 2			
33 - Bordeaux - HP	8	24	
64 - Hendaye - DPAF	15	15	
44 - Nantes - HP	10	8	
76 - Rouen - Oissel ENP	6	38	
62 - Coquelles - DPAF	39	76	
59 - Lille - Lesquin 1	20	41	
59 - Lille - Lesquin 2			
69 - Lyon St Exupéry	54	95	
75 - Paris - dépôt PJP	56	98	
75 - Paris - Vincennes 1	134	146	
75 - Paris - Vincennes 2			
93 - Bobigny	30	52	
95 - Deuil la Barre			
78 - Plaisir (Versailles)	20		
91 - Palaiseau			
92 - Nanterre	26		
94 - Orly			
971 - Guadeloupe - Morne Vergain	20	20	
973 - Guyane - Rochambeau	40	38	
976 - Mayotte - Pamandzi / Dzaoudzi	60	60	

Projets à l'étude: Montbéliard, Sens, Le Chesnay, Nantes, Vincennes			
Places en local de rétention administrative	153	223	
Total PN	847	1.095	248
	88 %	84 %	
IMPLANTATIONS GENDARMERIE NATIONALE			
77- Mesnil Amelot 1	70	140	
77- Mesnil Amelot 2			
66 - Rivesaltes - Perpignan	18	22	
68 - Strasbourg - Geispolsheim	18	28	
57 - Metz 1			
35 - Rennes 1			
57 - Metz 2			
35 - Rennes 2			
Places en local de rétention administrative	6	19	
total GN	112	209	97
	12 %	16 %	
Total	959	1.304	345
Accroissement du nombre de places		36 %	

En 2004 ont été effectuées les opérations suivantes :

- la construction du centre et de la zone d'attente de 126 places sur le site de Marseille-Le Canet, soit 5.660 m² pour 15,5 millions d'euros ;
- la création du centre de Rouen-Oissel (40 places) ;
- l'extension et la réhabilitation du centre de Lyon Saint-Exupéry (+ 25 places).

L'extension du programme consacré aux CRA pour 30 millions d'euros a constitué un important effort d'investissement sur le 1^{er} semestre de 2005.

Les frontalières ou aéroportuaires ne sont pas les seules à être concernées par cette question. La Préfecture de police de Paris a ainsi lancé, dans le cadre de ses grands travaux immobiliers prévus sur 10 ans à compter de 2002, les opérations suivantes :

- la création en 2003, de 40 places supplémentaires dans les deux centres existants (site de Vincennes et site du dépôt du Palais de Justice de Paris) ;
- d'importants travaux d'humanisation des locaux de rétention et d'amélioration de la sécurité des sites en 2003 et 2004 ;
- l'extension en cours (2005-2006) des capacités d'accueil sur le site de Vincennes par la création d'un second centre en vue de fermer le site du dépôt au Palais de Justice.

Avec 14.600 personnes en rétention, pour une durée moyenne de 10 jours, le taux d'occupation des centres qui relèvent de la police atteint 80 %. Le plan d'action précité doit porter la capacité des CRA à 1.300 places fin 2005, 2.000 fin 2006 et 3.000 fin 2008.

En 2006, le coût de fonctionnement des CRA et des zones d'attente représentera 20 millions d'euros en moyens nouveaux. Une place en CRA nécessite, en moyens humains, 0,8 à 1 fonctionnaire de police. L'**indicateur spécifique** « **coût moyen d'une rétention en CRA police** » devrait être chiffré

dans le projet annuel de performances pour 2007 ; il a été judicieusement préféré à l'indicateur du coût moyen d'un éloignement, lequel ne dépendait pas des seules forces de police.

Ce coût global de fonctionnement augmente sous l'effet notamment, concernant la gestion des centres, d'un désengagement de l'administration pénitentiaire. Le ministère de l'Intérieur réfléchit à l'externalisation de certaines fonctions d'hébergement et de restauration. Quant à la baisse du coût des reconduites, elle est recherchée par un recours plus systématique aux vols groupés avec nos partenaires européens – en faisant par exemple appel aux Allemands vers la Turquie ou aux Britanniques vers l'Irak.

II.- LA GENDARMERIE POURRAIT MIEUX DISTINGUER SA POLITIQUE CENTREE SUR LES TRANSPORTS ET L'IMMIGRATION

Par comparaison avec la police, les documents budgétaires donnent l'impression que la gendarmerie n'intervient pas dans la sûreté des transports ni dans la lutte contre l'immigration clandestine, ce qui est évidemment faux. Des gendarmeries spécialisées comme une implication dans la gestion des CRA démontrent le contraire.

A.- GENDARMERIE DES TRANSPORTS AERIENS ET GENDARMERIE MARITIME, SPECIALISEES MAIS PLEINEMENT INTEGREES A L'ARME

1.- La gendarmerie des transports aériens emploie 1.000 militaires

Environ 1.000 personnels (31 officiers, 600 sous-officiers, 13 militaires du corps technique et administratif, 340 gendarmes adjoints et 6 personnels civils) servent au sein de la gendarmerie des transports aériens. Les militaires de la gendarmerie qui la composent sont tous issus de la gendarmerie départementale, de la gendarmerie mobile ou de la garde républicaine : tous appartiennent bien à la même arme, au sein de laquelle se déroule leur carrière.

La gendarmerie des transports aériens est une formation spécialisée placée pour emploi auprès du ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, de même que la gendarmerie départementale ou la gendarmerie mobile sont placées pour emploi auprès du ministre de l'Intérieur, tout en étant par nature rattachées au ministre de la Défense.

Elle comprend **plusieurs subdivisions** :

- 2 groupements à Roissy et Aix-en-Provence ;
- 1 section de recherche à Roissy ;
- 11 compagnies à Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Athis-Mons, Brest, Strasbourg, Lyon, Marseille, Nice, Bordeaux, Toulouse et Ajaccio ;
- 2 brigades de recherche à Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;

- 40 brigades dont 3 à Paris-Charles de Gaulle et 2 au Bourget-Paris-Orly ;
- 8 pelotons de surveillance et d'intervention à Paris-Charles de Gaulle (3), Paris-Orly (2), Lyon, Marseille et Nice ;
- 6 brigades implantées outre-mer (Réunion, Polynésie, Guyane, Nouvelle Calédonie, Martinique et Guadeloupe).

Les gendarmes des transports aériens ont des **compétences** identiques à celles attribuées aux autres militaires de la gendarmerie nationale, mais étendues aux domaines de l'aviation civile (notamment ceux relatifs à la sûreté aéroportuaire ainsi qu'aux accidents d'aéronefs civils).

Ainsi, ils exercent une mission prioritaire de sûreté, qui a pour but de protéger les installations et les aéronefs de l'aviation civile contre tous les types d'actes illicites, de contrôler les personnes et véhicules admis en zone réservée, et de protéger les aéronefs d'État à l'arrivée ou au départ des aéroports français ainsi que les hautes personnalités.

Au titre de sa mission de renseignement, la gendarmerie des transports aériens est chargée de prévenir les troubles à l'ordre public et de lutter contre le terrorisme. Elle exerce également des missions de police (police militaire, police administrative qui recouvre essentiellement la police de la circulation routière en zone réservée, et police judiciaire au titre des infractions pénales de toute nature constatées sur les plates-formes aéroportuaires, qu'il s'agisse de travail clandestin ou de toxicomanie).

En outre, ses missions spécifiques consistent à assurer la sûreté du transport aérien à l'intérieur de la zone réservée des plates-formes aéroportuaires, à protéger les installations sensibles (Centre en Route de la Navigation Aérienne), à participer à la police de la navigation aérienne (recherche et constatation des infractions aéronautiques, constatation des accidents et incidents aériens).

D'autres missions correspondent à la gestion des alertes en liaison avec les autres forces de police : fouille et sécurisation des aéronefs, des installations, des bagages, du fret par les équipes cynophiles de recherche en explosifs ou par contrôle radioscopique.

Enfin, la gendarmerie des transports aériens assure des missions de formation en sûreté au profit de certains pays étrangers dans le cadre de relations de coopération, ou au profit de l'École nationale de l'aviation civile, et encore certaines missions occasionnelles (évacuations sanitaires, transit des unités gendarmerie, etc.).

Ses **moyens en personnel** ont été évoqués supra. En principe, seuls les gradés et les gendarmes confirmés, comptant au moins trois ans de service dans la gendarmerie départementale, peuvent solliciter une affectation dans la GTA. Toutefois, les personnels de la gendarmerie mobile et de la garde républicaine

peuvent être admis en GTA en fonction des besoins et compétences particulières détenues (tireur d'élite, brevet de pilote, etc.). La formation est dispensée, au cours de la première année d'affectation, par un stage de formation aéronautique de base organisé à l'état-major de la GTA, de manière continue au sein des unités et pour certains personnels, lors d'un stage de perfectionnement se déroulant à l'école nationale de l'aviation civile de Toulouse.

Les **moyens matériels** nécessaires au fonctionnement des unités sont mis en place par la gendarmerie nationale (armement, véhicules, moyens de transmission) et par la direction générale de l'Aviation civile pour les moyens spécifiques complémentaires.

2.- La gendarmerie maritime est forte de 1.100 hommes

1.100 militaires servent au sein de la gendarmerie maritime : 32 officiers, 248 gradés, 617 gendarmes et 199 gendarmes adjoints. Comme pour la GTA, les officiers et sous-officiers de la gendarmerie maritime sont tous issus de la gendarmerie départementale, de la gendarmerie mobile ou de la garde républicaine.

Commandée par un colonel, assisté d'un état-major implanté à Paris, la gendarmerie maritime est articulée en **3 groupements, 8 compagnies et 75 unités** (brigades de recherches, brigades de surveillance du littoral, peloton de sûreté des zones protégées, peloton de surveillance d'intervention et de renfort, patrouilleurs, vedettes côtières de surveillance maritime) dont la répartition géographique est la suivante.

En métropole :

- le groupement de la Manche et de la Mer du Nord à Cherbourg (1 compagnie) ;
- le groupement de l'Atlantique à Brest (4 compagnies) ;
- le groupement de la Méditerranée à Toulon (2 compagnies) ;
- la compagnie de Paris à Carrières-sur-Seine (sous l'autorité de l'état-major) ;
- le Centre national d'instruction de la gendarmerie maritime à Toulon.

Outre-mer : en Guadeloupe 1 patrouilleur, en Guyane 2 vedettes de 20 mètres, à la Réunion 1 patrouilleur, en Polynésie Française 1 patrouilleur et une brigade, en Nouvelle-Calédonie 1 vedette de 20 mètres et 2 brigades, à Saint-Pierre-et-Miquelon 1 patrouilleur, en Martinique 1 patrouilleur, et à Mayotte 1 vedette de 20 mètres.

La gendarmerie maritime remplit ses **missions** au profit du chef d'état-major de la marine nationale, des préfets maritimes, coordonnateurs des actions de l'État en mer, dont elle assure l'exécution des arrêtés et décisions, des procureurs

de la République et des administrateurs des affaires maritimes. Ces missions se décomposent en deux grandes catégories :

– les **missions de défense nationale** recouvrent la participation à la sûreté et à la protection des établissements militaires de la marine nationale, la surveillance générale des sites militaires (ports, bases...), la protection et le contrôle des personnes et des biens, le maintien et rétablissement de l'ordre sur les sites à protéger, la recherche du renseignement à l'intérieur et aux abords des établissements militaires de la marine nationale. Dans le cadre de la défense maritime du territoire, elle participe à la surveillance des eaux nationales ;

– les **missions de police générale en mer** comprennent la police judiciaire en mer (tous les personnels de la gendarmerie maritime, sont officiers, agents de police judiciaire ou agents de police judiciaire adjoints), le contrôle de la salubrité publique, le **contrôle de l'immigration clandestine**, le **contrôle du travail illégal**, la lutte contre les trafics (stupéfiants, contrefaçons...), la police de la navigation de plaisance et des pêches, la protection du trafic maritime et l'assistance aux personnes en danger.

La gendarmerie maritime peut également apporter le concours de ses personnels spécialisés à la gendarmerie départementale ou à d'autres services de police à l'occasion d'enquêtes nécessitant sa compétence technique. Dans le cadre européen, elle constitue l'un des acteurs de la police transfrontalière.

Au titre de ses **moyens nautiques**, la gendarmerie maritime dispose de bâtiments de types « patrouilleur » et « vedettes » : 1 patrouilleur de 38 mètres, 2 patrouilleurs rapides de 37 mètres, 4 patrouilleurs côtiers de 32 mètres, 1 vedette de 24 mètres, 17 vedettes côtières de surveillance maritime de 20 mètres (à compter de la fin 2005), 5 vedettes de surveillance côtière de 14 mètres et 7 vedettes de surveillance côtière de 10 mètres, auxquels s'ajoutent 10 embarcations pneumatiques dans les brigades de surveillance du littoral et 32 embarcations pneumatiques sur les patrouilleurs et les vedettes.

B.- LA GENDARMERIE APPORTE UNE NOTABLE CONTRIBUTION A LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Bien que cette donnée ne soit pas mise en exergue dans le projet annuel de performances du programme Gendarmerie nationale, sous la forme d'une action par exemple, la contribution de la gendarmerie à la lutte contre l'immigration irrégulière y est citée. Son engagement se traduit par la mise en œuvre de formations spécifiques, de contrôles renforcés des voies de communication et d'un programme immobilier visant à doubler la capacité d'accueil de ses centres de rétention administrative.

1.– Un poste d'activité en forte augmentation pour les unités

La gendarmerie a accueilli au cours de l'année 2004, dans les 3 centres de rétention administrative dont elle a la charge (Le Mesnil-Amelot, Rivesaltes et Geispolsheim), 6.182 retenus. Elle a également relevé, la même année, 10.118 infractions à la législation sur les étrangers et mis en cause 9.739 personnes. Sur le premier trimestre 2005, les résultats enregistrés pour la métropole uniquement sont en nette augmentation puisque, par rapport à la même période de 2004, la hausse est de 64,9 % pour les faits constatés et de 38,1 % pour les personnes mises en cause. La tendance s'accroît puisqu'à la fin septembre, avec 4.076 faits constatés en métropole, la hausse atteignait 97 % d'une année sur l'autre.

Outre-mer, 3.845 faits ont été enregistrés sur les 9 premiers mois de 2005 : on constate une diminution sensible des infractions relevées (– 29,37 %), pour des raisons le plus souvent externes à la gendarmerie, comme par exemple à Mayotte pour les raisons d'indisponibilité de moyens maritimes signalée *supra* et récemment résorbée. La situation se redresse ainsi outre-mer avec une progression en septembre de 17,47 % du nombre de personnes mises en cause.

Au-delà des unités spécialisées susmentionnées, c'est bien l'ensemble des unités de la gendarmerie qui participe à cette action. La croissance de cette mission a conduit, en 2005, à la création d'**une équipe dédiée au sein de chacun des escadrons départementaux de sécurité routière**, afin d'assurer l'interface avec le pôle de compétence de chaque préfecture et les unités. Cette équipe a également vocation à être un relais de formation.

Par ailleurs, deux escadrons de gendarmerie mobile sont en moyenne employés chaque jour au contrôle de l'immigration irrégulière, notamment sur les grands axes routiers aux frontières.

2.– Des moyens croissants qui justifient l'identification d'une action *ad hoc*

Pour assurer le fonctionnement et la garde des 3 centres dont elle a la charge, ainsi que les escortes des retenus en phase d'éloignement, 234 militaires sont nécessaires, dont 200 gendarmes mobiles. Il est prévu en 2006 deux nouveaux centres provisoires de 30 places à Metz et à Rennes, qui nécessiteront chacun l'engagement de 42 personnels. La construction d'un nouvel établissement de 240 places au Mesnil-Amelot justifiera, en 2008, d'y consacrer 335 militaires. De même l'ouverture des centres définitifs de Metz et Rennes, pour des capacités respectives de 95 et 60 places réclamera-t-elle 210 militaires supplémentaires. En outre, la gendarmerie est sollicitée pour la création d'un centre de 95 places à Garchy dans la Nièvre et pour le maintien des centres provisoires de Metz et Rennes au-delà même de l'ouverture des centres définitifs. Enfin, la gendarmerie va comme la police se heurter au désengagement de l'administration pénitentiaire des actuels et futurs centres, à compenser par des personnels de soutien.

En 2004, la charge des 3 centres existants a représenté 19,4 millions d'euros en rémunérations et charges sociales et en fonctionnement courant, ainsi qu'1 million d'euros en crédits d'investissement et d'infrastructure. La dépense resterait stable en 2005, mais en 2006, les 2 centres provisoires précités qui ouvriront à compter de juin nécessiteront de dégager 3,5 millions d'euros en crédits de personnel et de fonctionnement courant, 230.000 euros pour l'investissement initial, 728.000 euros au titre de la location des structures modulaires, et 5,4 millions d'euros pour les opérations d'infrastructure, ce dernier montant comprenant 2 millions d'euros au profit du centre de Rivesaltes.

En outre, la participation des unités de gendarmerie départementale à la mission d'interpellation d'étrangers en situation irrégulière a été évaluée pour 2004 à 4,2 millions d'euros. Pour 2005, l'engagement des unités faisant apparaître tendanciellement un doublement du nombre d'interpellations, ce coût devrait lui aussi doubler.

*

Avec, par rapport à la police, environ la moitié moins de personnes retenues, la contribution de la gendarmerie reste très significative, et elle doit prendre sa part de l'effort supplémentaire demandé par le ministre d'État dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine. Il serait ainsi, pour permettre une véritable analyse comparative du coût de cette politique, de disposer d'indicateurs « miroirs » de ceux mis en place par la police. La donnée selon laquelle, par exemple, le coût des CRA de la gendarmerie exprimé en nombre de personnels par place – qui serait de 1,4 environ – est légèrement supérieur à celui de la police, mériterait un examen plus attentif.

Sans céder à la tentation de modeler la nomenclature des « bleus » en fonction des priorités politiques du moment, mais bien parce qu'il s'agit d'une dimension importante et particulière de l'action des forces de sécurité intérieure, **votre Rapporteur spécial suggère d'explorer sérieusement l'hypothèse de la création, de façon pérenne au sein du programme Gendarmerie nationale, d'une action « Gendarmeries des transports et lutte contre l'immigration irrégulière » assortie d'indicateurs symétriques de ceux de la police (coût moyen d'une rétention en CRA gendarmerie, nombre d'éloignements effectifs, nombre d'interpellations d'aidants).**

CHAPITRE VII

LES MISSIONS MILITAIRES DE LA GENDARMERIE POSENT LA QUESTION DE LA CHARGE DES ACTIVITES HORS DE LA METROPOLE

Les sujétions qu'impose à la gendarmerie son statut militaire constituent un enjeu quotidien et important ; sans remettre en cause ces missions hors de France continentale, c'est-à-dire en Corse, outre-mer ou sur les théâtres d'opérations extérieures – en « OPEX » –, il faut les quantifier et les analyser aussi précisément que possible. C'est par convention qu'elles sont regroupées ici, mais cette convention est partagée par tous les observateurs car elle correspond à une réalité : rendre les forces qui y concourent durablement indisponibles pour les missions de maintien de l'ordre, de sécurité générale, de police judiciaire ou de sécurité routière dans les 94 départements de France continentale.

I.- LES MISSIONS HORS DE METROPOLE ET EN CORSE REPRESENTENT UN POIDS IMPORTANT POUR LA GENDARMERIE MOBILE

A.- UNE MOBILISATION QUI N'A PAS FLECHI EN 2005

En 2004, l'équivalent de 24 escadrons de gendarmerie mobile ont été quotidiennement déplacés en outre-mer, en OPEX et en Corse.

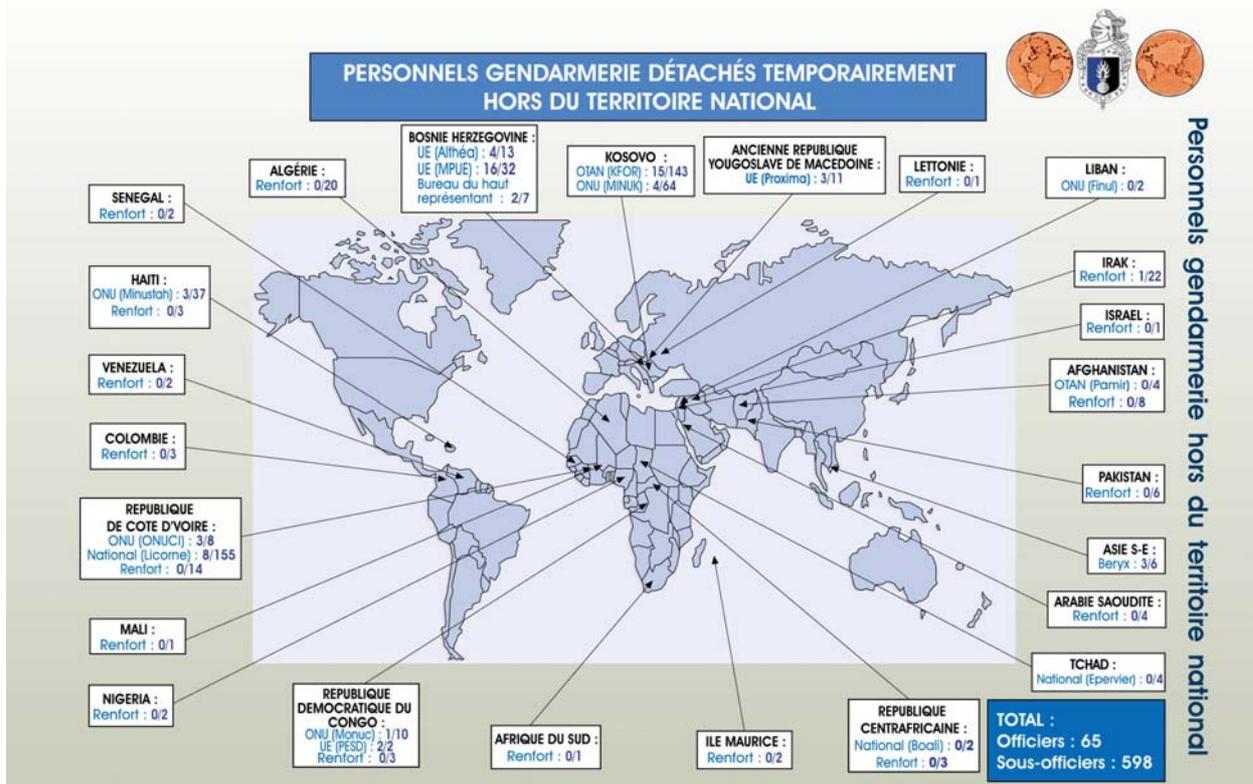
L'année 2004 a été marquée par l'engagement d'un escadron en Haïti pendant une durée de quatre mois, par la montée en puissance du dispositif de la gendarmerie mobile à 4 escadrons en Côte-d'Ivoire en fin d'année (octobre et novembre), et le renforcement du dispositif mis en œuvre en Polynésie française (4 escadrons de d'octobre 2004 à février 2005 au lieu de 2 en temps normal)

Au 30 juin 2005, 23 escadrons ont été quotidiennement engagés sur l'ensemble de ces missions. Sont temporairement revenus à 2 escadrons les dispositifs de la Polynésie française de la Côte-d'Ivoire, mais dans ce dernier cas la situation est par nature très évolutive et un troisième escadron a dû récemment être déployé de nouveau.

Or sur les 123 escadrons de gendarmerie mobile, on peut estimer que 70 sont effectivement opérationnels à un instant T. Par conséquent, la proportion de missions militaires considérée comme représentant 4 à 5 % du total de l'activité de la gendarmerie cache en fait, ponctuellement, et pour les forces mobiles tout particulièrement, de réelles tensions sur les effectifs.

B.– UN ENGAGEMENT MONDIAL

La carte suivante illustre l'engagement temporaire des gendarmes hors du territoire national :



Source : Mémo Gend 2005, avec l'aimable autorisation du SIRPA Gendarmerie.

Si l'on agrège les missions temporaires en OPEX ou assimilées et les missions permanentes dans les ambassades, en qualité d'attaché de sécurité intérieure, les personnels détachés ou encore les missions de coopération, ce sont au total, au gré des roulements, 1.000 à 1.500 militaires que la gendarmerie a déployés en 2004 dans le monde. Au 31 décembre 2004, ils étaient 1.297, dont 153 officiers.

II.– DES MISSIONS VARIEES ET SPECIALISEES

A.– LE COMMANDEMENT DE LA GENDARMERIE OUTRE-MER

Créé le 5 janvier 1990, le commandement de la gendarmerie outre-mer est un état-major du niveau « Région de gendarmerie » qui administre les formations implantées dans les départements, les collectivités départementales ou territoriales et les territoires d'outre-mer. L'ensemble des formations de l'outre-mer représente 166 brigades, 22 groupes de commandement compagnie et 2 postes permanents.

En outre, 15 escadrons de gendarmerie mobile et deux état-majors de groupement de gendarmerie mobile sont déployés en permanence en renfort des

unités territoriales avec le maintien de l'ordre public et le renfort de sécurité publique générale pour missions.

Le commandement de la gendarmerie outre-mer administre également les militaires en opérations extérieures servant dans les unités prévôtales et désigne les personnels affectés en ambassade. Le service de la prévôté consiste à exercer la police administrative générale et la police judiciaire aux armées, dans le cadre du code de procédure pénale et du code de justice militaire.

Enfin, le Groupement des opérations extérieures lui est rattaché, qui administre les 52 officiers et sous-officiers de cette unité en plein développement avec la formation de l'état-major de police européenne.

B.— LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPÉENNE, INITIATIVE FRANÇAISE

Spécialisée dans la gestion des phases de sortie de crises, la Force de gendarmerie européenne, proposée par le ministre français de la défense durant la présidence néerlandaise en septembre 2004, regroupe 5 pays européens : la France, les Pays-Bas, l'Espagne, le Portugal et l'Italie. Elle répond aux objectifs qui consistent à disposer d'une capacité extérieure de gestion de crise, à renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliées et à optimiser l'emploi des forces mobiles de la gendarmerie nationale, objectif majeur du programme « Gendarmerie nationale ».

Ce réservoir de forces rapidement déployables sur les théâtres d'opérations, avec une capacité initiale de projection de 800 hommes dans un délai de 30 jours, couvrira un spectre très large d'activités de police : maintien de l'ordre, sécurité publique, police judiciaire, lutte antiterroriste, recherche et exploitation du renseignement. Il s'agit de contribuer à la mise en place de mesures de sécurité, principalement durant la phase de transition d'un environnement militaire opérationnel à un environnement civil, afin de préparer et soutenir la reconstruction des pays concernés.

CHAPITRE VIII : LES CREDITS DE SOUTIEN : LA LOLF MISE EN ŒUVRE DE FAÇON DIFFERENCIEE

I.- POLICE : UN EFFORT EXEMPLAIRE DE BUDGETISATION A COUT COMPLET

A.- LES CREDITS DE PERSONNEL EN FORMAT LOLF

La justification au premier euro retrace, dans le projet annuel de performances du programme « Police nationale », l'ensemble des éléments pris en compte pour la détermination de la masse salariale en 2006, soit 6,889 milliards d'euros qui représentent 86,1 % du total des crédits de paiement. Outre le plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT), déterminant essentiel de la masse salariale, trois autres éléments ont été pris en compte dans son calcul : les mesures d'ordre général, les mesures catégorielles et le glissement vieillesse technicité (GVT).

1.- La détermination du plafond de 147.588 ETPT

Le plafond d'autorisation d'emplois a été déterminé à partir d'extractions informatiques réalisées sur le logiciel de gestion de personnels, auquel ont été rajoutées les entrées et sorties d'effectifs prévues en 2006. Les ETPT du plafond d'emplois ainsi défini ont été répartis en 7 catégories pour lesquelles un coût moyen salarial (rémunération d'activité hors cotisations sociales et prestations) a été déterminé. Le tableau suivant reprend ces éléments :

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA POLICE EN 2006

Catégorie de métier ou de statut	Coût moyen salarial (1) (en euros)	ETPT	Variation 2006 / 2005		Crédits demandés pour 2006 (2) (en millions d'euros)
			en unités	en %	
Hauts fonctionnaires de police, corps de conception et de direction, corps de commandement	41.757	14.849	- 406	- 2,7 %	942,93
Corps d'encadrement et d'application	31.913	104.433	+ 1.140	1,1 %	5.080,45
Administratifs	20.611	12.369	+ 85	0,7 %	390,13
Techniques	21.414	3.454	+ 22	0,6 %	124,12
Scientifiques	22.534	1.100	+ 39	3,7 %	37,94
Ouvriers d'État	27.288	939	0	0	29,31
Adjoints de sécurité	16.673	10.444	- 320	- 3 %	284,12
Total	n.s.	147.588	+ 560	0,4 %	6.889,01

(1) hors cotisations sociales et prestations

(2) charges sociales incluses

Source : d'après l'annexe « Sécurité » au projet de loi de finances pour 2006.

Conformément à la LOLF, ce plafond d'emplois prend en compte non seulement les agents gérés par la direction générale de la police nationale mais également ceux gérés par d'autres services du ministère de l'Intérieur et affectés dans des services de police. En revanche, il ne prend pas en compte les agents gérés par ladite direction générale et affectés dans des services concourant aux autres programmes du ministère.

Concernant le seul **opérateur** du programme, l'École nationale supérieure de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, aucun emploi n'y est rémunéré sur crédits budgétaires hors plafond d'emplois du ministère. Les autres emplois en fonction dans cet opérateur, à savoir les formateurs et les effectifs des services propres à l'École, représentent 142,3 ETPT.

Les mises à disposition d'agents du ministère vers d'autres organismes, publics ou non, sont présentées dans le tableau suivant, selon les corps concernés. Les policiers mis à disposition exercent des missions qui sont en rapport direct avec les questions liées à la sécurité ou le sont auprès d'organismes liés à la police nationale (associations et mutuelles notamment).

MISES A DISPOSITION DE PERSONNELS DE POLICE

	Corps de conception et de direction	Corps de commandement	Corps d'encadrement et	Personnels administratifs et techniques	Total
Au profit : d' une administration de l'État	29	19	19	16	83
d'un organisme d'intérêt général public	5	0	51	1	57
d'un organisme d'intérêt général privé	2	1	52	2	57
d'une organisation intergouvernementale	6	17	1	1	25
d'autre type de mises à disposition	0	19	26	2	47
Total	42	56	149	22	269

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Aucun personnel relevant des corps scientifiques de la police nationale ne fait l'objet d'une mise à disposition.

2.- Les hypothèses de masse salariales incluent mesures générales, GVT, mesures catégorielles et revalorisations indemnitaires

a) *Le socle de base : les mesures salariales générales et le GVT*

Le projet de loi de finances pour 2006 a été construit avec l'hypothèse d'une valeur de point fonction publique de 53,711 euros. En 2005, la valeur du point fonction publique a augmenté de 1,8 %. Cette augmentation, évaluée à

70,03 millions d'euros pour le programme, s'impute en partie en 2005 (pour 32,06 millions d'euros) et se répercute en 2006 à hauteur de 37,67 millions d'euros.

La réforme interministérielle de la grille des agents de la catégorie C qui se traduit par un impact important sur les salaires de bas de grille des agents du corps d'encadrement et d'application ainsi que les personnels administratifs et techniques représente un coût de 9,6 millions d'euros.

Le coût de la cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales au taux de 5,4 %, qui prend effet à compter du 1^{er} janvier 2006, est de 152,82 millions d'euros. Le coût de la cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement au taux de 0,1 % qui prend effet à compter du 1^{er} janvier 2006 est de 3,09 millions d'euros. Le coût de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions est de 1.745,15 millions d'euros, exclusivement au titre des fonctionnaires civils, au taux 49,9 % + 0,3 % pour les allocations temporaires d'invalidité.

Le solde de ces effets du GVT des personnels gérés par la direction générale de la police nationale, soit 98,6 % des effectifs du programme, est estimé à + 200.000 euros.

b) Les principales mesures catégorielles représenteront 58,9 millions d'euros

Une enveloppe de 58,9 millions d'euros a été prévue pour le programme au titre des mesures catégorielles, dont 17,7 millions d'euros d'extension en année pleine des mesures prises en 2005. Cette enveloppe vise notamment à financer la mise en œuvre de la réforme des corps et carrières de la police nationale.

Les mesures statutaires prévues pour 2006, qui représentent 26,66 millions d'euros, concernent notamment la poursuite du repyramidage du corps d'encadrement et d'application et des revalorisations indiciaires (corps de commandement et corps d'encadrement et d'application) ainsi que l'achèvement de la fusion des deux premiers grades du corps de conception et de direction.

Les mesures indemnitaires retenues pour 2006, soit 11,44 millions d'euros, visent en particulier à revaloriser le régime indemnitaire des personnels administratifs techniques et scientifiques (3,54 millions d'euros), à augmenter le nombre de bénéficiaires de la prime versée aux agents du corps d'encadrement et d'application bénéficiant de l'habilitation d'officier de police judiciaire, ainsi qu'à accroître la dotation consacrée à la prime de résultats exceptionnels (pour 5 millions d'euros). 3 millions d'euros supplémentaires sont destinés à abonder les crédits destinés à la réserve civile de la police nationale.

c) En 2006, la prime de résultats exceptionnels sera plus importante que les revalorisations indemnitaires

Au total pour 2006, **au plan indemnitaire** une enveloppe de 12,82 millions d'euros est prévue. **Au plan indiciaire** l'enveloppe demandée s'élève à 20,41 millions d'euros, hors extension en année pleine des mesures de revalorisation acquises en 2005, soit 14,52 millions d'euros.

Mais votre Rapporteur spécial veut surtout insister sur la montée en charge de la prime de résultats exceptionnels. Créée par un décret de juillet 2004, elle s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale en matière de modernisation de la gestion des ressources humaines. Il s'agit de valoriser par une prime les agents qui ont le mieux rempli les objectifs assignés par le ministère.

La prime peut être allouée à des fonctionnaires et agents appartenant à un corps actif, administratif, technique ou scientifique de la police nationale, ou à d'autres corps affectés dans des services dont la liste est fixée par arrêté interministériel, ou encore aux agents sous contrat de droit public avec le ministère de l'Intérieur. Elle peut être attribuée sous forme individuelle ou collective :

– la récompense individuelle vient reconnaître une contribution exceptionnelle, d'un acte de courage, d'une implication personnelle exceptionnelle. L'objectif est également de valoriser la réussite dans la préparation, l'organisation et le déroulement d'une mission effectuée lors d'un événement exceptionnel d'ampleur nationale. Son taux est de 100 euros, pouvant être affecté d'un coefficient compris entre 1 et 1,6 ;

– la prime collective va aux services ou directions qui ont le mieux rempli les objectifs définis sur la base d'indicateurs de performance. Son taux est de 400 euros.

Le montant global de crédits destinés à financer cette prime, qui concerne aujourd'hui 26.800 bénéficiaires (environ 60 % de primes collectives), soit 18 à 19 % des effectifs totaux, passera en 2006 de 10 à 15 millions d'euros.

3.– La poursuite de la mise en œuvre de la réforme des corps et carrières gouverne la réflexion sur les évolutions de carrière

a) Une réforme prévue pour s'échelonner entre 2004 et 2012

Si les documents budgétaires présentent désormais l'évolution des emplois en ETPT, votre Rapporteur spécial croit utile, cette année, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du protocole du 17 juin 2004 relatif à la réforme des corps et carrières de la police nationale, de rappeler dans le tableau suivant les mouvements de créations et de transformations d'emplois budgétaires prévus :

EFFECTIFS BUDGETAIRES DES CORPS DE LA POLICE NATIONALE

	LFI 2005	Créations	Suppress°	Transformat°	Mesures pyramidage	Transferts	PLF 2006
PERSONNELS ACTIFS	117.424	1.200	0	- 207	0	0	118.417
Directeurs de service actif	12						12
Chef de service IGPN	1						1
Chefs de service, inspecteurs généraux	16	6					22
Directeurs adjoints, sous-directeurs, ctrlleurs généraux	93	4					97
Commissaires divisionnaires	578						578
Commissaires principaux	697						697
Commissaires	623			- 60			563
Commandants de police emploi fonctionnel	1.065						1.065
Commandants	2.714			- 200			2.514
Capitaines	4.319						4.319
Lieutenants	5.527			- 500			5.027
Brigadiers majors statut d'emploi	0				50		50
Brigadiers majors	4.210				400		4.610
Brigadiers-chefs	17.257				- 107		17.150
Brigadiers	8.500				2.700		11.200
Gardiens de la paix	71.800	1.190		553	- 3.043		70.500
Agent de police (statut local)	1						1
Sergent (statut local)	1						1
Caporaux (statut local)	4						4
Gardes (statut local)	6						6
PERS. ADMINISTRATIFS	15.272	80	0	207	0	0	15.559
Corps des attachés	388			36			424
Corps des secrétaires administratifs de la police	1.505			55			1.560
Corps des adjoints administ.	9.499			70			9.569
Corps des agents administ.	1.010						1.010

Corps des inspecteurs du service intérieur et du matériel	69						69
Corps des agents des services techniques	1.570	9		26			1.605
Corps de la police technique et scientifique	1.145	71		5			1.221
Corps des infirmiers et infirmières	54						54
Corps des médecins	8						8
Corps des chargés d'études	2						2
Corps des documentalistes	1						1
Corps des traducteurs	20						20
Corps des professeurs d'EPS	1						1
Total	145.159	1.280	0	0	0	0	146.454

(1) Plafond d'emploi accompagnant la mise en place des crédits

Outre les créations nettes d'emplois financées par la LOPSI (1.190 recrutements supplémentaires de gardiens de la paix, 10 nominations supplémentaires de hauts fonctionnaires, dont 6 contrôleurs généraux et 4 inspecteurs généraux, 100 recrutements supplémentaires du cadre administratif, technique et scientifique, pour un total de 36,95 millions d'euros), les mesures présentées dans le présent projet de loi de finances pour appliquer le protocole de 2004 se répartissent en deux volets : la déflation des corps et le repyramidage.

Au titre de la **déflation du corps de conception et de direction et du corps de commandement**, comme en 2005, l'adaptation de la nomenclature se poursuivra et l'objectif de 1.600 emplois de commissaires et 9.000 emplois d'officiers au plus en 2012 est maintenu. À partir d'un effectif de 1.908 commissaires et 13.656 officiers en 2005, sont prévues une diminution de 60 postes de commissaires et de 700 emplois d'officiers.

Cette déflation s'accompagne comme en 2005 d'une montée en puissance du corps d'encadrement et d'application, dont les effectifs passeront de 100.644 en 2004 à une prévision de 108.220 en 2012.

Des mesures de **repyramidage** complètent ce mouvement. Le corps d'encadrement et d'application est celui qui en bénéficie le plus en 2006 :

– création de 200 brigadiers majors à l'échelon exceptionnel (pour 250.000 euros) portant ainsi leur nombre à 350 en 2006 ;

– transformation de 2.700 gardiens en 2 700 brigadiers (pour 3,01 millions d'euros), portant ainsi leur nombre de 8.500 en 2005 à 11.200 en 2006 ;

– passage de 1.000 gardiens à l'échelon exceptionnel (pour 1,34 million d'euros) ;

– transformation de 50 brigadiers majors en 50 brigadiers majors à statut d'emploi (pour 280.000 euros) ;

– transformation de 450 gardiens en 450 brigadiers majors (pour 790.000 euros), portant ainsi leur nombre de 4.210 en 2005 à 4.660 en 2006.

La fusion des deux premiers grades du corps de conception et de direction interviendra au 1^{er} janvier 2006 (pour un coût de 440.000 euros). Par ailleurs, la déflation des corps, soit – 760 emplois, est compensée nombre pour nombre : 553 emplois de gardiens sont créés (pour 15,33 millions d'euros) ainsi que 207 emplois administratifs techniques et scientifiques (pour 6,9 millions d'euros).

b) L'évolution des départs en retraite marque certaines évolutions positives

Les départs en retraite évoluent comme suit depuis 2002 :

ÉVOLUTION DES DÉPARTS EN RETRAITE DES PERSONNELS ACTIFS ENTRE 2002 ET 2005

CORPS	RETRAITES	2002	2003	2004	2005
Commissaires	Normales	55	55	100	98
	Anticipées	28	48	24	17
	Total	83	103	124	115
	<i>Age moyen des anticipées</i>	<i>54 ans 4 mois</i>	<i>54 ans 5 mois</i>	<i>54 ans 6 mois</i>	<i>55 ans 5 mois</i>
Officiers	Normales	394	532	398	562
	Anticipées	440	353	342	241
	Total	834	885	740	803
	<i>Age moyen des anticipées</i>	<i>52 ans 7 mois</i>	<i>51 ans 8 mois</i>	<i>51 ans 9 mois</i>	<i>52 ans 3 mois</i>
Gradés et gardiens	Normales	1.284	1.309	969	1.559
	Anticipées	2.423	3.196	2.434	1.494
	Total	3.707	4.505	3.403	3.053
	<i>Age moyen des anticipées</i>	<i>52 ans 2 mois</i>	<i>51 ans 4 mois</i>	<i>51 ans 6 mois</i>	<i>52 ans 1 mois</i>
Total actifs	Normales	1.733	1.896	1.467	2.219
	Anticipées	2.891	3.597	2.800	1.752
	Total	4.624	5.493	4.267	3.971
	<i>Age moyen des anticipées</i>	<i>52 ans 3 mois</i>	<i>51 ans 5 mois</i>	<i>51 ans 7 mois</i>	<i>52 ans 2 mois</i>

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Votre Rapporteur spécial note avec satisfaction que le nombre de départs anticipés décroît. Pour la première fois en 2005, le nombre de départs à l'âge normal des gradés et gardiens est supérieur au nombre de départs anticipés, ce qui révèle notamment l'amélioration du moral des personnels.

Quant aux prévisions de départs, elles doivent s'échelonner selon le rythme suivant jusqu'en 2014 :

PREVISION DE DÉPARTS EN RETRAITE DES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE

CORPS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Commissaires	115	103	94	86	79	76	65	56	57	55
Officiers	803	781	773	725	686	584	486	422	413	440

Gradés et gardiens	3.053	2.801	2.791	2.761	2.704	2.670	2.484	2.360	2.235	2.163
PATS (*)	141	149	154	157	159	160	161	162	163	163
Total général	4.112	3.834	3.812	3.729	3.628	3.490	3.196	3.000	2.868	2.821

(*) : Personnels administratifs, techniques et scientifiques.

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

4.– Une gestion intelligente des effectifs : les cadets de la police et la réserve opérationnelle

Votre Rapporteur spécial tient à saluer l'originalité que constituent, en termes de gestion des ressources humaines, et aux deux extrémités d'une carrière de policier, le programme des cadets de la police et la création d'une réserve opérationnelle de la police.

a) Les cadets : vers la création d'un baccalauréat professionnel

Lancé le 14 janvier 2004, le « programme des cadets de la République-option police nationale » s'est fixé pour objectifs de développer chez les jeunes une meilleure connaissance de l'institution policière et de faciliter une meilleure intégration républicaine des différentes composantes de la population au sein de la police nationale. Ces objectifs se sont concrétisés par la mise en œuvre d'un partenariat entre des écoles de police et des lycées professionnels, afin de permettre à des jeunes à partir de 16 ans (17 ans au 1^{er} janvier de l'année du concours) de se présenter au concours de gardien de la paix dans les meilleures conditions de préparation.

Jusqu'à la rentrée 2005, la formation des cadets, dotés d'un uniforme spécifique, s'effectuait sur une durée totale de 700 heures (400 en lycée, 300 en école de police). Elle comprenait des stages d'observation, de quinze jours, en services opérationnels de la sécurité publique et de la préfecture de police et un stage rémunéré d'été, d'un mois, dans ces mêmes services. Au cours de l'année scolaire 2004-2005, ce dispositif développé en alternance a été mis en œuvre dans 24 des 28 établissements de formation de la police nationale au profit de 500 jeunes. Depuis septembre 2005, l'ensemble des écoles du réseau de la formation de la police nationale est impliqué dans le programme cadets, et peut accueillir un millier de jeunes en formation.

Le décret n° 2004-1415 du 23 décembre 2004 a institué les cadets de la République comme une nouvelle catégorie d'adjoints de sécurité, ce qui leur donne le statut de contractuels de droit public et leur ouvre la possibilité de se présenter à un second concours spécifique de gardien de la paix, actuellement ouvert aux seuls adjoints de sécurité, et pour lequel le baccalauréat n'est pas exigé. Ce concours sera

davantage axé sur la motivation et l'expérience professionnelle que sur des connaissances théoriques.

Si l'objectif visant à la reconnaissance par l'éducation nationale de la formation professionnelle des gardiens de la paix (initiale et aussi continue, par la voie de la validation des acquis de l'expérience) a été largement atteint du fait de l'existence d'un baccalauréat professionnel « métiers de la sécurité, option police nationale », **une réflexion est actuellement engagée par l'éducation nationale, en liaison avec la direction de la formation de la police nationale, en vue de la création d'un baccalauréat professionnel « sécurité et prévention »** élargi à l'ensemble des métiers de la sécurité (publique et privée). Après sélection, l'élève préparant ce diplôme poursuivrait sa scolarité en alternance avec des stages dans les services publics (police, gendarmerie, sécurité civile) et entreprises privées de sécurité. Au vu de l'état actuel d'avancement des travaux qui doivent recevoir l'avis de la commission professionnelle consultative compétente, une première session d'examens pourrait être organisée en juin 2008.

b) La réserve civile, inspirée de la gendarmerie

Le dispositif de réserve mis en place s'adresse aux anciens fonctionnaires actifs de la police nationale, tous grades confondus. Les fonctionnaires actifs de la police nationale sont désormais assujettis à une obligation de disponibilité, limitée à 5 ans et à l'âge de 60 ans, à compter de la fin de leur lien avec le service, afin de répondre aux rappels individuels ou collectifs du ministre de l'Intérieur, en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public. Dans cette hypothèse, la réserve est qualifiée de « statutaire » et ceux qui la composent de « disponibles ».

Indépendamment de ces circonstances particulières, la possibilité est offerte à ces mêmes fonctionnaires de faire acte de candidature pour servir en qualité de volontaires dans la réserve civile et de souscrire un engagement d'un an, renouvelable dans la limite de 5 ans à compter de la fin de leur lien avec le service et de 65 ans, pour participer à des actions de soutien aux forces de sécurité intérieure en activité et à des missions de solidarité. Cette réserve est dénommée « contractuelle » et ses personnels « volontaires ».

La durée des missions ne peut être inférieure à une journée ni supérieure à 90 jours par an. La gestion de la réserve civile est assurée, à l'échelon central, par la mission nationale pour la réserve civile créée au sein de la direction générale de la police nationale, et à l'échelon local, par le préfet de la zone de défense du domicile du réserviste, secondé par le secrétariat général pour l'administration de la police.

Les crédits inscrits en la loi de finances pour 2004 pour la mise en place de ce dispositif ont été de 3 millions d'euros, somme reconduite en 2005. Face aux besoins croissants, une somme de 6 millions d'euros a été sollicitée en 2006. Selon

les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le coût moyen d'un réserviste s'élève à 111 euros par jour.

Au 31 décembre 2004, 4.645 retraités s'étaient portés candidats pour la réserve civile, dont 1.088 avaient signé un contrat d'engagement. Le vivier des candidats s'est accru régulièrement, passant de plus de 2.100 en juin 2003 à plus de 3.600 en juin 2004. Il atteignait plus de 5.000 en juin 2005. Sur ce nombre, plus de 3.700 candidats remplissent les conditions pour intégrer la réserve civile. Fin juin, on dénombrait plus de 1.600 contrats d'engagement signés. Par ailleurs, le nombre des réservistes statutaires (dont l'affectation a débuté en janvier 2005) dépasse actuellement les 1.500 disponibles et leur nombre devrait croître très rapidement.

De juin 2004 à juin 2005, ce sont plus de 28.000 vacations qui ont été effectuées, chaque réserviste (pour plus des deux tiers d'entre eux des membres du corps d'encadrement et d'application) étant employé en moyenne 9 jours. Les services ont globalement concentré leur action sur deux missions : l'assistance et les activités administratives. En termes d'actions de la LOLF, deux domaines d'emploi dominant : la sécurité et la paix publique et la police judiciaire et les concours à la justice.

En développant le recours à la réserve, la police s'est, pour le meilleur, inspirée de la gendarmerie.

5.- L'action sociale en faveur des personnels de la police, essentiellement consacrée au logement

En 2005, l'action sociale au bénéfice des personnels de la police nationale a constitué un élément important de l'action du ministère avec la création d'une sous-direction *ad hoc* au sein de la direction de l'administration de la police nationale, à laquelle est il revenu de gérer les crédits consacrés à cette politique. Les principaux postes sont les suivants :

– les prestations individuelles pour 3,41 millions d'euros, qui englobent les aides aux parents d'enfants handicapés ou à la garde d'enfants, les secours pécuniaires et les bourses aux orphelins ;

– les prestations collectives, au premier rang desquelles se place le logement social pour 21,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, à quoi s'ajoutent principalement l'aide à l'accession à la propriété pour 1,4 million d'euros, le financement de l'arbre de Noël pour 2,65 millions d'euros et l'aide à la petite enfance pour 1,2 million d'euros.

Votre Rapporteur spécial insiste tout particulièrement sur l'importance que revêt, en termes de fidélisation des personnels, l'aide au logement des jeunes fonctionnaires qui doivent s'installer en Ile-de-France au sortir de leur formation initiale. Cette politique d'aide vise, d'une part, à accroître le parc de logements locatifs, et d'autre part, à promouvoir l'accession à la propriété.

Sur le premier point, alors que jusqu'en 2000, avec une dotation de 14 millions d'euros, la moyenne annuelle des réservations de logements en Ile-de-France se situait à 450 par an, entre 2001 et 2004 le montant des crédits (11,4 millions d'euros en moyenne) n'a permis que la réservation de 200 logements par an. De ce fait, il n'était plus possible de maintenir le parc à nouveau constant ; le déficit cumulé était de 1.200 logements, le ministère enregistrant 3.000 demandes de logements non satisfaites en Ile-de-France. Tous parcs confondus, le ministère disposait au 31 décembre 2004 de 17.919 logements situés pour l'essentiel en Ile-de-France. Au titre de 2005, la dotation de 17,72 millions d'euros permettra la réservation de 720 nouveaux logements. La demande effectuée pour 2006 (21,3 millions d'euros) permettra la réservation de 500 logements : 14 millions d'euros pour les opérations antérieures et 7,3 millions d'euros pour les opérations nouvelles. En outre, une optimisation de la gestion du parc existant et une réflexion sur l'amélioration de la politique de réservation sont en cours.

Sur le second point, le ministère a mis en place en 2005 une aide à l'accession à la propriété en Ile-de-France sous la forme d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition d'une première résidence principale. Une enveloppe de 1 million d'euros y a été consacrée, qui devrait permettre l'octroi de 200 prêts. Cette mesure connaît un réel succès : au 1^{er} septembre 2005, soit 4 mois après le lancement, 130 prêts ont été instruits. En 2006, cette enveloppe s'élèverait à 1,4 million d'euros.

B.- DES EFFORTS CERTAINS EN MATIERE DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT

1.- La gestion du parc immobilier de la police nationale fait face aux besoins

Le parc des immeubles de la Police Nationale est constitué de commissariats, écoles, casernements et ateliers.

Les 3 cessions d'immeubles réalisées en 2004 ont représenté 1,39 million d'euros. Le montant global des 11 cessions réalisées en 2005 est de 5,2 millions d'euros. En 2006, 40 opérations sont envisagées qui devraient, selon l'estimation du service des domaines, rapporter 11 millions d'euros.

Le parc immobilier affecté à la police nationale porte aujourd'hui sur une superficie hors œuvre nette de 3.127.596 m². Ce chiffre résulte des premières exploitations du recensement général du patrimoine immobilier du ministère qui a commencé en 2001 et s'achève en 2005. L'échéancier des mises en chantier et des livraisons est le suivant :

ÉVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA POLICE

(coût en millions d'euros)

2002	2003	2004	2005 *	2006 *
------	------	------	--------	--------

m² mis en chantier	61.065	47.362	67.674	76.685	105.000
m² livrés	45.133	87.527	60.749	73.151	76.843
Coût des m² livrés	39,26	138,62	92	113,58	120,53

* prévisions.

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

La mise en œuvre de la LOPSI s'est concrétisée par un effort notable : une augmentation de 56 % des crédits ouverts en autorisations de programme qui sont passées de 106,7 millions d'euros en 2002 à plus de 160 millions d'euros entre 2003 et 2005. Dans le même temps, les crédits de paiement qui avaient doublé entre 2002 et 2003 en atteignant 129,3 millions d'euros ont progressé de 26 % en 2005 pour s'établir à 162,5 millions d'euros. La régulation budgétaire a toutefois pesé sur l'exécution, à hauteur de 153 millions d'euros en autorisations de programme.

L'exercice 2004 s'est caractérisé par la saturation de l'emploi des ressources financières disponibles. Au titre de 2005, les mises en chantier sont estimées à 76.600 m² et les livraisons à 73.100 m². Les trois quarts de l'objectif de la LOPSI fixé à 100.000 m² de mise en chantier par an sont atteints en dépit de la régulation budgétaire. Le lancement du chantier de l'hôtel de police de Lille pour 44 millions d'euros, l'extension du programme des centres de rétention administrative pour 30 millions d'euros et la mise en place de dotations de maintenance et d'études pour 14 millions d'euros ont constitué l'essentiel de l'effort d'investissement sur le 1^{er} semestre.

Les perspectives pour 2006 permettent d'évaluer les besoins de mises en chantier à 105.000 m² pour un coût de 193,21 millions d'euros avec un ensemble de livraisons estimé à environ 77.000 m². L'effort financier consenti dans le cadre de la LOPSI accroît en regard les mises en chantier et les livraisons sans toutefois atteindre les objectifs fixés du fait de la régulation budgétaire. Parmi les mises en chantier envisagées en 2006, on note :

- les commissariats de police de Château-Thierry (02), Charleville-Mézières (08), Voiron (38), Meyzieux (69), Villeurbanne (69) et Montereau-Fault-Yonne (77) ;

- la CRS d'Anglet (64) ;

- l'École nationale supérieure de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (69) ;

- les hôtels de police de Nantes et Paris 17^e.

et parmi les livraisons prévues en 2006 :

- les commissariats de police de Fontenay-le-Fleury (78), Poissy (78), La Plaine-Saint-Denis (93) ;

- les Ecoles nationales de police de Périgueux (24), de Saint-Malo (35) et de Cannes-Ecluse (77) ;

– les stands de tir de Sainte-Marthe (13) et de Bièvres (91).

Enfin, à la préfecture de police de Paris, dont le patrimoine est singulièrement vétuste, a été mis au point en 2002 un programme immobilier de 17 « grands travaux » échelonnés sur 10 ans, afin de régler définitivement les problèmes de commissariats imbriqués dans les mairies d'arrondissement, de restructurer les hôtels de police créés dans les années 70, de moderniser les locaux de garde à vue et les centres de rétention administrative. En 2005, 15,5 millions d'euros de crédits de paiement devraient être consommés à ce titre.

2.– Des difficultés ont été rencontrées dans la mise en œuvre des partenariats public-privé

Votre Rapporteur spécial déplore qu'aucun contrat de type PPP dans le cadre de l'article 3 de la LOPSI n'ait encore été engagé l'année passée. Cela peut certes s'expliquer par le fait que le décret d'application n° 2004-18 du 6 janvier 2004 a dû être modifié pour être mis en conformité avec la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Certaines oppositions se sont également fait jour, parmi les architectes ou les personnels de l'Équipement. Dès lors, les projets de location avec option d'achat n'ont pu être lancés qu'avec retard, et notamment après la publication du décret modifié le 26 juillet 2004. Par ailleurs, la modification de la LOLF intervenue à l'été 2005 a permis de définir les règles d'engagement budgétaire et comptable des contrats de type PPP.

Un projet de location avec option d'achat doit être engagé juridiquement avant la fin de l'année 2005 : il s'agit de l'extension de l'école nationale supérieure de police pour un montant d'investissement de 5 millions d'euros environ. En 2006 devraient être signés plusieurs contrats du même type :

– pour une annexe de l'hôtel de police et un cantonnement de CRS à Meaux. La procédure de dialogue compétitif est à mi-parcours et la signature du contrat est envisagée au début de l'année 2006 ;

– pour la construction de quatre commissariats de police à Montereau, Château-Thierry, Voiron et Meyzieu. La signature des contrats devrait intervenir au deuxième trimestre 2006.

Est par ailleurs à l'étude pour un lancement en 2006, un projet de contrat de partenariat pour la réalisation et l'exploitation du futur centre national de formation aux techniques d'intervention de la police. Enfin, comme indiqué dans le chapitre relatif à la police judiciaire, seront regroupés d'ici la fin de 2006 à Levallois-Perret, dans un immeuble en cours d'aménagement, la direction centrale des renseignements généraux, la direction de la surveillance du territoire et la division nationale antiterroriste.

3.– Le recours à l'externalisation est encore trop faible

L'accroissement du parc automobile de la police nationale ces dernières années, le nombre important des accidents ou des dégradations subies par les véhicules et le taux d'immobilisation qui en résulte, ont conduit l'administration à recommander le recours à des prestataires du secteur privé pour assurer l'exécution de certaines prestations d'entretien et de réparation. Le parc total comprend 31.580 véhicules, dont l'âge moyen s'établit à 4,32 ans.

Pour la police nationale, le recours à des prestataires du secteur privé pour assurer l'exécution des prestations d'entretien et de réparation prend généralement deux formes : la sous-traitance des opérations d'entretien élémentaire de type « station service » généralement facturées sur la base de forfaits à l'acte, et la réparation mécanique, facturée à prix unitaires sur la base de taux horaires, de temps barèmes constructeurs, de tarifs pièces de rechange et de remises éventuellement consenties à l'administration.

Ce recours aux prestataires du secteur privé peut être le fait des services de police ou du SGAP. Il doit nécessairement s'effectuer en conformité avec les règles de la commande publique. Une expérimentation portant sur l'achat et l'entretien de 22 véhicules a lieu en Seine Saint-Denis depuis 2002 pour des résultats satisfaisants mais coûteux. De même, un contrat d'externalisation de la maintenance de véhicules pour le compte du SGAP de Paris a dû être réduit de 2.000 à 560 unités puis résilié en 2004 sous l'effet de contraintes budgétaires. Les dépenses d'externalisation représentaient 20,2 % du budget total de la maintenance automobile en 2004. D'une façon générale, l'administration semble davantage portée à mettre l'accent sur les difficultés rencontrées que sur les économies possibles, et n'envisage pas de nouvelle initiative au niveau central.

4.– Le déploiement d'ACROPOL sera achevé à la fin de 2007

Le programme ACROPOL⁽¹⁾, destiné à déployer un réseau numérique sécurisé de télécommunications au profit de la police nationale, a été lancé en 1995. Après des débuts difficiles du fait de la nouveauté de la technologie et de l'ampleur des travaux à réaliser sur près de 1.200 sites, le rythme s'est nettement accéléré depuis février 2004, la loi du 18 mars 2003 ayant rendu possible la conclusion d'un marché conférant au partenaire industriel, la société EADS, la totalité des phases de déploiement, pour un montant total de 644,76 millions d'euros, payables en 9 annuités. Votre Rapporteur spécial avait applaudi l'an dernier ce volontarisme retrouvé. Il faut saluer également le suivi attentif de l'exécution de ce marché, l'administration n'ayant pas hésité à imposer, en tant que de besoin, les pénalités de retard prévues au contrat.

(1) Automatisation des communications radiotéléphoniques opérationnelles de la police.

À la fin août 2005, 34 départements sont couverts, représentant plus de 67 % des effectifs policiers. Ce taux devrait dépasser les 75 % à la fin de cette année, avec une dizaine de départements supplémentaires. Les retours d'expérience font apparaître un taux de satisfaction particulièrement élevé. La fin du programme initial, avec la couverture de toutes les circonscriptions de police, est prévue pour 2007. C'est ce que traduit l'indicateur de performances « Pourcentage de policiers affectés en zone couverte par ACROPOL » associé à l'action « Commandement, ressources humaines et logistiques » du programme « Police nationale », dont la cible est de 90 % pour 2006. Il devra nécessairement être modifié après 2007.

Parallèlement, des opérations dites « d'optimisation de couverture » ont été lancées, qui concernent essentiellement les lieux souterrains. À cet effet, deux conventions ont été signées avec la RATP et la SNCF, ainsi qu'avec les municipalités pour les métros de Toulouse, Lille et Lyon. Des démarches similaires sont entreprises pour les tunnels routiers. Enfin, des discussions sont menées avec les exploitants de lieux privés ouverts au public, comme les galeries marchandes ou les centres commerciaux.

L'interopérabilité entre les réseaux ACROPOL et RUBIS (ce dernier équipant la gendarmerie) a été démontrée techniquement. En pratique, elle peut soit s'effectuer au moyen d'une passerelle technique (équipement tenant dans une valise), soit par l'accueil des unités sur l'un ou l'autre des réseaux. Ainsi, la gendarmerie mobile bénéficie d'un accueil sur le réseau ACROPOL de la préfecture de police pour les opérations auxquelles elle assure son concours.

Enfin, dans la perspective du branchement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sur l'infrastructure d'ACROPOL 2006 verra se poursuivre l'expérimentation menée dans l'Ain et l'Eure-et-Loir.

Pour la période 1993-2003, les engagements se sont répartis ainsi :

- infrastructure système : 152,89 millions d'euros ;
- préparation des sites radio : 62,99 millions d'euros ;
- terminaux radio : 104,4 millions d'euros ;
- équipements véhicules et commissariats : 7,92 millions d'euros ;
- prestations de services : 47,23 millions d'euros ;
- études d'évolutions logicielles : 118,12 millions d'euros.

Après passation du marché EADS précité, le coût total du programme s'établit ainsi, en suivant la nomenclature de l'ordonnance organique de 1959 :

COUT TOTAL DU PROGRAMME ACROPOL (AVANT LA LOLF)

(en millions d'euros)

Investissement	2004 AP/CP	2005 AP/CP	2006 AE/CP
Système ACROPOL (Infrastructure)	55	55	55

Dépenses complémentaires dont :	5,6	20,6	21,3
<i>Mesures d'accompagnement</i>	3,6	6	5,3
<i>Évolution système</i>	0	1,6	1,5
<i>Études ingénierie</i>	0	0,5	0,2
<i>Faisceaux hertziens</i>	1,2	9,6	10,9
<i>Équipements discrets adaptés</i>	0,8	2,7	3
<i>Système Information ACROPOL</i>	0	0,2	0,4
Total investissement	60,6	75,6	76,3
Fonctionnement	2004	2005	2006
Maintien en condition opérationnelle	9	11,1	14,9
Maintenance FH	0,2	0,3	0,7
Liaisons louées	4,8	11,3	15,9
Points hauts (location de sites)	6,4	12	15
Total fonctionnement	20,4	34,7	46,4
Total général	81	110,3	122,8

Source : ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

En suivant la LOLF, l'annuité 2006 diffère sensiblement :

CREDITS CONSACRES AU DEPLOIEMENT D'ACROPOL (NOMENCLATURE LOLF)

(en millions d'euros)

	Dépenses de personnel	Autres dépenses			
	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Autorisations d'engagement	0	44,825	395,356	0	440,181
Crédits de paiement	0	44,793	65,684	7,42	117,896
<i>dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux</i>	0	44,793	65,684	0	110,477

Source : PAP « Sécurité » pour 2006.

En effet, la LOLF oblige désormais à ouvrir l'intégralité des autorisations d'engagement destinées à couvrir ce marché pluriannuel : conclu en 2004 pour 9 ans, celui-ci doit faire l'objet de l'inscription en AE dès 2006 de l'ensemble des annuités restantes.

En conclusion, malgré quelques réserves suscitées par la sous-utilisation de certaines procédures modernes de gestion, il faut saluer la qualité des documents budgétaires qui permettent de recomposer le coût complet des politiques et l'effort de réduction du volume de l'action de soutien du programme entrepris depuis un an. Le ministère de la Défense ne mérite pas le même *satisfecit*.

II.- GENDARMERIE : UNE ENTORSE DELIBEREE A LA LOLF DE 602,3 MILLIONS D'EUROS

A.- LES CREDITS DE PERSONNEL EN FORMAT LOLF

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'entrée en vigueur de la LOLF « *ne permet pas d'assurer une stricte comparabilité entre 2005 et 2006.* » Il est néanmoins possible de dresser un état des lieux des effectifs et d'observer la ventilation des créations, transformations, transferts et suppressions d'emploi, ainsi que de recenser les mesures statutaires et indiciaires prévues.

1.- Les mouvements d'effectifs et les revalorisations pécuniaires

Les crédits de personnel du programme sont ainsi ventilés par action :

CREDITS DE PERSONNEL DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »

(en millions d'euros)

Actions	Militaires		Civils		Total	
	Avec pensions	Hors pensions	Avec pensions	Hors pensions	Avec pensions	Hors pensions
Ordre et sécurité publics	2.713,13	1.614,32	21,76	19,46	2.734,89	1633,77
Sécurité routière	689,13	410,34	0,04	0,04	689,17	410,38
Police judiciaire et concours à la justice	1.384,37	824,33	0	0	1.384,37	824,33
Commandement, ressources humaines et logistique	851,68	507,52	65,86	58,89	917,54	566,42
Exercice des missions militaires	120,97	72,04	0,42	0,38	121,39	72,42
Total	5.759,28	3.428,55	88,08	78,77	5.847,37	3.507,32

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Le passage du régime de l'ordonnance de 1959 à celui de la LOLF recouvre, outre l'identification des crédits de pension comme dans le tableau ci-dessus, deux enjeux essentiels : le niveau du plafond d'autorisation d'emplois et celui des crédits de couverture de la masse salariale. Mais surtout, ce nouveau régime fait apparaître le **taux de cotisation des militaires**, qui s'établit à 100 %, et rend difficiles les comparaisons de dépenses de personnel avec les civils – y

compris les emplois du programme « Police nationale » – dont le taux de cotisation est de 50,2 %.

Les **créations d'emploi** résultent de la LOPSI (*cf.* chapitre II), avec le recrutement « à mi-année » de 2.000 personnels, soit 1.000 équivalents temps plein, pour 36 millions d'euros, et l'extension en année pleine des créations de postes de 2005, pour 12,42 millions d'euros. L'annuité du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), pour un coût de 15,4 millions d'euros, autorise la transformation de 1.656 emplois de maréchal des logis chef et gendarmes en 750 officiers et 906 sous-officiers supérieurs. Elle permet donc de poursuivre la dynamique engagée en 2005 et de commencer à mettre en œuvre les nouvelles normes d'encadrement.

Les **transferts d'emplois** répondent à plusieurs logiques. Le personnel identifié jusque-là comme relevant de la gendarmerie, mais employé par d'autres programmes, est transférés à ceux-ci. Il s'agit, d'une part, des anciennes « participations internes » (387 militaires et 44 civils, soit 431 emplois au total) et, d'autre part, d'agents employés par le secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense au titre de l'action sociale, par le service de santé des armées au titre du fonctionnement des hôpitaux, etc. (235 militaires et 14 civils, soit 249 emplois au total). À l'inverse, les gendarmes en poste permanent à l'étranger et les généraux rémunérés jusqu'en 2005 sur les lignes budgétaires de l'administration centrale sont transférés au programme « Gendarmerie nationale », ce qui représente 61 emplois. Quant aux **suppressions d'emplois**, elles s'expliquent comme suit :

- le gage de la création de l'emploi de chef d'état-major, directeur général de la gendarmerie nationale ;
- la réorganisation territoriale (50 ETP) ;
- l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale (5 ETP) ;
- la suppression des postes budgétaires non pourvus en crédits (560 ETP militaires et 15 ETP civils) ;
- la suppression de postes vacants (28 ETP).

Les **mesures salariales générales** sont les suivantes :

- la prise en compte en 2006 de mesures intervenues en 2005 (augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique de 1,8 % pour 47 millions d'euros et mesure relative aux « bas salaires »⁽¹⁾ pour 1,4 million d'euros ;
- le financement des emplois créés en 2005 sur les crédits de la LOPSI et financés à mi-année, pour 12,4 millions d'euros.

⁽¹⁾ Cette mesure, conséquence de l'augmentation du SMIC, concerne les élèves-gendarmes et les gendarmes au 1er échelon.

Les **mesures catégorielles**, représentant au total 20,75 millions d'euros, traduisent la poursuite des objectifs fixés les années précédentes. Elles recouvrent notamment :

- le doublement des crédits relatifs à la prime de performance exceptionnelle (3 millions d'euros supplémentaires en 2006, financés sur les crédits de la LOPSI) ;
- la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires pour les corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie (400.000 euros, dans le cadre du Plan d'amélioration de la condition militaire) ;
- la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires, conséquence de la revalorisation de la valeur du point d'indice (3,2 millions d'euros) ;
- le volet indiciaire du PAGRE (1,45 million d'euros) ;
- la revalorisation de la solde des volontaires (2,7 millions d'euros).

Enfin, les crédits de rémunération des réservistes sont augmentés de 5,7 millions d'euros dont 1,3 au titre de leur formation militaire initiale, portant ainsi les crédits destinés au personnel de réserve à 48,7 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 13 % par rapport à 2005 et de 189 % par rapport à 2002.

Au total, le plafond d'autorisation d'emplois de la gendarmerie augmente de 769 emplois par rapport à 2005, soit une progression de 0,8 %. Les dépenses de personnel du programme augmentent de 124 millions d'euros, soit + 3,86 %.

Le présent projet de loi de finances permet ainsi à la gendarmerie de poursuivre dans de bonnes conditions la mise en œuvre de la LOPSI, grâce à une importante mesure d'effectifs et au repyramidage des emplois. La masse salariale est désormais cohérente avec le plafond d'emplois.

Pour les officiers de gendarmerie, la première annuité du PAGRE devait produire ses effets au 1^{er} août 2005, date réglementaire de nomination. En effet, dans le cadre du PAGRE, la gendarmerie a vu ses effectifs d'officiers passer de 3.960 à 4.952 (soit une augmentation de + 992). En gestion, la réalisation de cette annuité se traduit par un recrutement net, pour l'ensemble de l'année 2005, de 1.107 officiers dont 1.081 ont été nommés lieutenant le 1^{er} août 2005. **Pour les officiers du corps de soutien**, les effectifs prévus sont réalisés en 2005. Une vingtaine d'officiers supplémentaires sont ainsi en poste ou en formation par rapport à 2004. **Pour les sous-officiers de gendarmerie**, la diminution des effectifs réalisés s'explique notamment par la contrainte de l'enveloppe limitative de la masse salariale. Cependant, l'impact sur le terrain n'est pas encore ressenti du fait du décalage dû à la période de formation initiale de 10 mois. **Pour les sous-officiers du corps de soutien**, les effectifs sont au 30 juin 2005 au niveau attendu : d'une part, le recrutement a été important au second semestre 2004 et au premier semestre 2005 ; d'autre part, les effectifs ont été réduits entre 2004 et 2005 suite à

des mesures de transfert ou de suppressions liées à des externalisations ou à des économies de structure. Enfin, **pour les gendarmes adjoints volontaires**, la diminution du nombre d'emplois et un flux important de départs au premier semestre 2005 – conséquence des incorporations importantes en 2002 et d'un temps moyen de présence de 3 ans – ont entraîné une baisse des effectifs réalisés d'environ 350 militaires.

Quant aux effectifs du personnel civil, ils s'élèvent en 2005 à 1.941 personnes, en poste dans les services déconcentrés, en l'administration centrale, outre-mer ou participant à l'expérience de globalisation de l'école de Montluçon et de la région de gendarmerie de Franche-Comté.

Le tableau suivant ventile les ETPT prévus pour 2006 par catégorie entre les différentes actions du programme :

Actions	Militaires			Total militaires	Civils				Total civils	TOTAL GENERAL	
	Officiers	Sous-officiers	Volontaires		A	B	C	Ouvriers			
1	Ordre et sécurité publics, protection de la souveraineté	1 930	37 327	6 692	45 949			60	3	63	46 012
2	Renforcement de la sécurité routière	491	9 720	1 905	12 116			11		11	12 127
3	Police judiciaire et contribution à la justice	1 295	19 343	2 711	23 349	10	11	48	5	74	23 423
4	Recrutement, formation, commandement, logistique	2 111	9 923	2 897	14 931	26	115	830	780	1 751	16 682
5	Exercice des missions militaires	117	1 859	445	2 421			26		26	2 447
	Total	5 944	78 172	14 650	98 766	36	126	975	788	1 925	100 691

Comme pour la police, cette année encore votre Rapporteur spécial reproduit un tableau en effectifs réels, afin de permettre une comparaison entre ancien et nouveau système de décompte des emplois :

EVOLUTION DES « EFFECTIFS REELS » DE LA GENDARMERIE

	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾	
	Effectif réel au 30 juin 2004	Effectif réel au 30 juin 2005	Écart au 30 juin 2005
Officiers de gendarmerie	3.897	3.922	+ 25
Officiers du corps de soutien	145	166	+ 21
Sous-officiers de gendarmerie	75.182	74.873	- 309
Sous-officiers du corps de soutien	3.567	3.770	+ 203

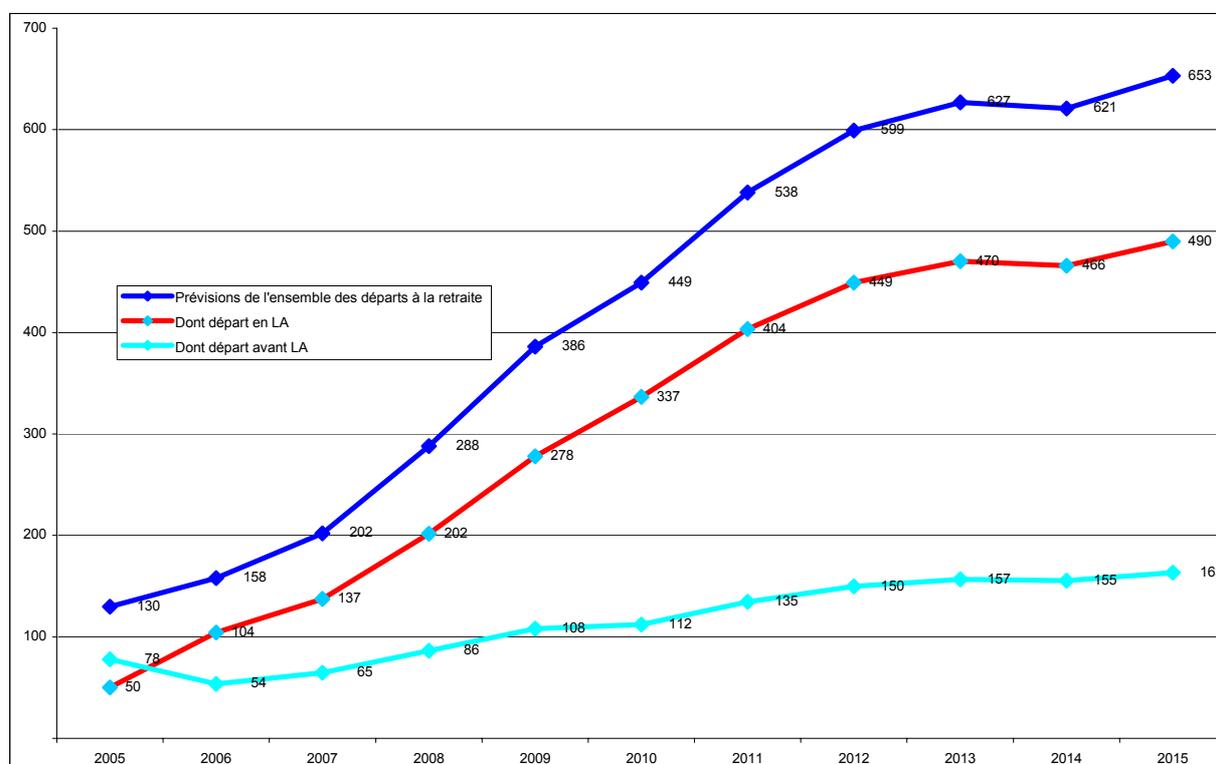
Volontaires	15.382	15.016	- 366
<i>Total militaires</i>	<i>98.173</i>	<i>97.747</i>	<i>- 426</i>
Civils non ouvriers	1.269	1.223	- 46
Civils ouvriers	797	780	- 17
<i>Total civils</i>	<i>2.066</i>	<i>2.003</i>	<i>- 63</i>
Total	100.239	99.750	- 489

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

2.- Le dynamisme des retraites à venir

Les prévisions de départ en retraite sont les suivantes, respectivement pour les officiers et les sous-officiers de gendarmerie :

PREVISIONS DE DEPART A LA RETRAITE DES OFFICIERS DE GENDARMERIE



Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Même si les départs montrent une tendance à se réaliser plus près de la limite d'âge, c'est un très important renouvellement auquel la gendarmerie va devoir faire face, comme d'ailleurs l'ensemble du secteur public. L'intégration des charges de pension dans les crédits de personnel est déjà une prise de conscience « optique » de l'existence de cette question, c'est là un mérite de la LOLF.

PREVISIONS DE DEPARTS A LA RETRAITE DES SOUS-OFFICIERS DE GENDARMERIE

2005	2 157
2006	2 299
2007	2 160
2008	2 234

2009	2 315
2010	2 357
2011	2 424
2012	2 367
2013	2 343
2014	2 354

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

À l'autre extrémité de la carrière se situent les gendarmes adjoints volontaires, potentiellement appelés demain à pallier les besoins en sous-officiers consécutifs aux départs en retraite.

3.– Les gendarmes adjoints volontaires, 6 ans après

Les gendarmes adjoints volontaires sont apparus il y a 6 ans dans les effectifs de la gendarmerie. Au 30 juin 2005, la gendarmerie comptait 15.016 volontaires rémunérés sur son budget. Environ 2.500 dossiers sont en cours de constitution. Avec le recul, le niveau de recrutement de ce gendarmes adjoints est jugé convenable, la gendarmerie se refusant, en effet, à recruter des personnels de niveau trop faible ou présentant des fragilités psychopathologiques. Ils sont choisis en fonction de leur profil, soit pour occuper des postes dans des unités opérationnelles, avec la qualité d'agent de police judiciaire adjoint, soit pour effectuer des tâches de soutien nécessitant une qualification particulière.

Ils reçoivent une formation sanctionnée par l'attribution du diplôme de gendarme adjoint. Sous réserve de satisfaire aux épreuves de sélection, ils peuvent accéder à une carrière de sous-officier. Depuis 2000, plusieurs mesures ont été prises pour faciliter cet accès. Ainsi, depuis 2001, 6.557 gendarmes adjoints volontaires ont accédé au statut de sous-officier de gendarmerie sur 16.061 sous-officiers recrutés et 549 volontaires sur 1.314 candidats recrutés ont accédé au corps de soutien technique et administratif. Au total, 7.106 sont devenus sous-officiers.

4.– Le PAGRE poursuit sa montée en charge

Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées dans la gendarmerie est mis en œuvre sur la période 2005-2012. Il a pour objectif de reconnaître à leur juste niveau les fonctions assumées par les personnels sous-officiers et officiers de la gendarmerie et de renforcer l'encadrement pour améliorer l'efficacité tout en répondant à la réorganisation territoriale mise en œuvre depuis l'été 2002 avec des redéploiements territoriaux et la création des communautés de brigades. **Votre Rapporteur spécial veut insister sur ce point : le PAGRE doit conduire à terme au doublement du nombre d'officiers de gendarmerie.** Avant réforme, la pyramide hiérarchique de la gendarmerie se trouve en effet, avec une base large et un sommet étroit, dans la situation inverse de celle de la police, qui

conduit *via* la réforme des corps et carrières un repyramidage visant à réduire l'encadrement supérieur et à renforcer l'encadrement intermédiaire. **Le rapprochement opéré notamment grâce à la LOLF produit donc des effets de structure tout à fait bénéfiques.**

Concrètement, la mise en œuvre du plan se traduit par :

– la transformation d'un volume de postes pouvant aller jusqu'à 5.000 postes de sous-officiers en postes d'officiers se répartissant sur l'ensemble de la pyramide des officiers et permettant majoritairement aux gradés supérieurs d'aujourd'hui d'être les officiers de contact de demain. **D'ores et déjà sur le terrain, le chef de brigade est souvent devenu un lieutenant, en lieu et place d'un adjudant ;**

– une augmentation très sensible des effectifs dans les différents niveaux de sous-officiers gradés (majors, adjudants-chefs, adjudants), allant de pair avec une diminution du nombre de maréchaux des logis chefs ;

– un renforcement quantitatif et qualitatif de l'encadrement des unités de la gendarmerie.

Le tableau suivant décrit les mouvements opérés de ce fait en 2006 :

PLAN DE REPYRAMIDAGE GENDARMERIE - ANNITÉ 2006

Catégories	2005	2006	
	Total	Flux	Total
<u>Officiers de gendarmerie (I)</u>			
Général de division	14	+1	15
Général de brigade	27	+2	29
Colonel	302	+21	323
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 507	+181	1 688
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	3 102	+545	3 647
Total (I)	4 952	+ 750	5 702
<u>Officiers du corps de soutien (II)</u>			
Général de brigade	0		0
Colonel	7		7
Lieutenant-colonel et commandant	55		55
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	110		110
Total (II)	172	0	172
Total Officiers	5 124	+ 750	5 874
<u>Sous-officiers de gendarmerie (III)</u>			
Aspirant	153	+18	171
Major	1 649	+47	1 696
Adjudant-chef	4 025	+287	4 312
Adjudant	9 593	+554	10 147
Maréchal des logis-chef	7 846	- 613	7 233
Gendarme	51 701	-1 043	50 658
Total (III)	74 967	- 750	74 217
<u>Sous-officiers du corps de soutien (IV)</u>			
Major	101		101
Adjudant-chef	525		525
Adjudant	683		683
Maréchal des logis-chef	867		867

Maréchal des logis	1 564		1 564
Total (IV)	3 740	0	3 740
<i>Total sous-officiers</i>	78 707	- 750	77 957
Total Militaires	98 911	0	98 911

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Avec l'annuité 2006, 35 % du repyramidage aura été effectué en deux ans. **Le plan se traduit sur la période 2005-2012 par un coût global estimé à 103 millions d'euros.** Les annuités 2005 et 2006 s'élèvent respectivement à 20,6 et 15,4 millions d'euros. Il est complété par **des mesures indiciaires**, qui bénéficient à l'ensemble des militaires et dont le détail figure en annexe, pour aboutir à un total annuel de 24,6 millions d'euros en 2005 et 16,9 millions d'euros en 2006.

5.- La gestion des ressources humaines, entre encouragement et fidélisation

a) La valorisation de la performance

En 2006, les crédits de la gendarmerie relatifs à la prime de résultats exceptionnels créée par décret en octobre 2004 sont augmentés de 3 millions d'euros pour être portés à 6 millions d'euros, de façon à permettre l'octroi d'environ 28.000 primes.

En ce qui concerne le personnel civil, certains cadres de la filière administrative bénéficieront d'une mesure de 600.000 euros au titre de la revalorisation de l'indemnité de fonctions et de résultats.

b) L'aménagement du temps de travail

L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) observé dans le secteur civil se traduit pour les militaires par l'instauration depuis février 2002 de permissions complémentaires planifiées pour compenser le « temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires ». 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.

c) La fidélisation par l'action sociale

À l'occasion de la modernisation des conditions de travail dans la gendarmerie, du fait en particulier de la nouvelle doctrine d'emploi mise en œuvre en application de la LOPSI, ont été adoptées des mesures destinées à améliorer les conditions de vie des personnels et différentes mesures pécuniaires : la création d'une allocation de mission judiciaire, l'harmonisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police, la revalorisation de la prime dite d'officier de police judiciaire,

le bénéfice de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales de police dans le calcul de la pension de retraite à compter de 50 ans, et la création d'une prime de résultats exceptionnels).

En outre, un effort de construction et de rénovation des logements a été entrepris afin d'améliorer les conditions de vie du personnel et des familles, et par conséquent la capacité opérationnelle.

L'action sociale n'est pas absente de la politique du personnel ; e tableau suivant en décrit les principaux postes :

Les crédits inscrits à l'article 84 du chapitre 33-91 « prestations sociales versées par l'État » de 2002 à 2005 sont retracés dans le tableau ci-dessous.

EVOLUTION DES CREDITS D'ACTION SOCIALE DANS LA GENDARMERIE

(en euros)

	2002	2003	2004	2005
Prise en charge du trajet domicile-travail	7.622	7.622	7.622	7.622
Allocation d'adoption	13.037	13.311	13.311	13.537
Allocation pour jeune enfant	6.822.732	7.062.571	7.062.571	1.956.142
Allocation d'éducation spéciale	1.249.770	1.276.015	1.276.015	1.297.707
Complément familial	5.787.793	5.989.777	5.989.777	1.657.688
Allocations familiales	38.333.475	39.677.313	39.621.994	8.841.975
Allocation parentale d'éducation	7.436.325	7.592.488	7.592.488	2.104.813
Allocation de rentrée scolaire	5.272.153	5.382.868	5.382.868	1.492.923
Allocation de soutien familial	252.809	258.118	258.118	262.506
Capital décès	2.746.044	2.749.452	2.749.452	2.765.728
Autres risques maladie	118.394	118.541	118.541	119.134
Allocation de présence parentale	36.588	36.588	36.588	37.210
Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréé dans les DOM	118.101	120.581	120.581	122.631
Autres prestations familiales	1.137.045	1.138.456	1.138.456	1.144.148
Total	69.331.888	71.423.701	71.368.382	21.823.764

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

L'essentiel de la baisse observée en 2005 résulte du changement de mode de versement des prestations familiales, assuré par les caisses d'allocations familiales.

B.- FONCTIONNEMENT ET EQUIPEMENT

1.- La remise à niveau des crédits de fonctionnement

Les moyens nouveaux accordés au titre du fonctionnement résultent de la contraction des mouvements suivants :

– 8 millions d’euros au titre des créations d’emplois prévues par la LOPSI sur le programme, auxquels se rajoutent 14,07 millions d’euros sur le programme « Soutien de la politique de défense » ⁽¹⁾, traduisant l’impact sur les loyers de ces créations d’emploi ;

– 5 millions d’euros au titre du rebasage de l’alimentation ;

– une économie de productivité à hauteur de 9,72 millions d’euros.

Par ailleurs, 40 millions d’euros de crédits supplémentaires sont prévus à l’action 4 (Politique immobilière) du programme « Soutien de la politique de défense » au titre du rebasage des loyers de la gendarmerie, dont 7,4 pour prendre en compte les créations d’effectifs par la LOPSI, soit un rebasage net de 4,3 millions d’euros.

Les crédits de fonctionnement du programme sont donc les suivants, hors impact des lois de programmation :

**VENTILATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT
DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »**

(en millions d’euros)

Catégorie de coûts	LFI 2005	PLF 2006		Évolution des CP
		AE	CP	
Alimentation	43,04	48,08	48,08	11,7 %
Carburants opérationnels	37,87	40,55	40,55	7,1 %
Fonctionnement	359,6	361,5	346,65	– 3,6 %
SNCF	42,01	42,9	42,9	2,1 %
Total	482,52	493,03	478,18	– 0,9 %

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

2.– Les crédits d’équipement du programme « Gendarmerie nationale » suscitent certaines interrogations

a) Un budget global d’investissement ambitieux en 2006

S’agissant des crédits relevant du périmètre de la loi de programmation militaire 2003-2008 et de la LOPSI, plusieurs changements interviennent :

– les crédits d’infrastructure et une partie de ceux consacrés aux systèmes d’informatique de gestion relèvent, en présentation, du programme « Soutien de la politique de la défense » ;

⁽¹⁾ Votre Rapporteur spécial rappelle sa ferme opposition à cette insincérité de l’imputation des crédits.

– les crédits d’entretien programmé du personnel et d’entretien programmé du matériel, qui figurent bien au sein du programme « Gendarmerie nationale », sont imputés – certes de manière indicative – sur le titre 3 qui regroupe les dépenses de fonctionnement, et non plus en crédits d’investissement.

Le projet de budget d’investissement pour 2006 porte sur 271 millions d’euros en crédits de paiement, hors crédits d’immobilier et d’informatique de gestion. Il accroît l’effort en faveur de l’équipement de la gendarmerie. La remarque faite pour la police vaut ici également : on observe un fort ressaut des autorisations d’engagement en 2006, du fait de l’obligation nouvelle découlant de la LOLF qui consiste à inscrire en autorisations d’engagement l’ensemble des moyens destinés à couvrir un programme pluriannuel. Le tableau suivant décrit la répartition des crédits d’équipement découlant des lois de programmation :

**CREDITS D’EQUIPEMENT DE LA GENDARMERIE
EN APPLICATION DES LOIS DE PROGRAMMATION**

(en millions d’euros)

Objet	AP/AE			CP			
	LFI 2005	PLF 2006	Évolution	LFI 2005	PLF 2006	Évolution	
PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »							
Titre 5	Mobilité et aéromobilité	91,24	240,93	164,1 %	83,56	124,01	48,4 %
	Armement, munitions, optique	27,05	32,32	23,2 %	54,2	50,44	– 6,9 %
	Matériels techniques	7,53	6,19	– 17,8 %	21,8	13,26	– 39,2 %
	Télécommunications et informatique	89,3	80,37	– 10 %	72,17	83,32	15,4 %
	Total	215,13	359,81	67,3 %	231,73	271,03	17 %
Titre 3	Personnel	51,02	33,73	– 33,9 %	77,01	49,24	– 36,1 %
	Entretien programmé du matériel	24,9	26,63	6,9 %	24,13	23,19	– 3,9 %
	Total	75,92	60,36	– 20,5 %	101,14	72,43	– 28,4 %
Total du programme		291,04	420,17	44,4 %	332,87	343,46	3,2 %
PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DEFENSE »							

Action 4	Infrastructure	103,4 4	238,6	130,7 %	105,55	187,29	77,4 %
	Subventions aux collectivités	20,3	20,65	1,7 %	10	13,01	30,1 %
	Total	123,7 4	259,25	109,5 %	115,55	200,31	73,4 %
Act. 5	Informatique de gestion	11,11	0,14	— 98,7 %	10,61	6,31	— 40,5 %
Total du programme		134,8 5	259,39	92,4 %	126,16	206,62	63,8 %
TOTAL GÉNÉRAL		425,8 9	679,56	59,6 %	459,03	550,08	19,8 %

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Les principales dotations en matériel seront les suivantes en 2006 :

- acquisition de 7 hélicoptères en remplacement des Alouette III de la composante sauvetage-intervention et de 12 appareils en remplacement des Ecureuil de la composante surveillance-intervention ;

- 1.666 véhicules destinés aux unités ;

- 160 véhicules de liaison ;

- 9.500 ordinateurs de bureau et 1.600 ordinateurs portables.

Dans le cadre de la LOPSI, la gendarmerie va poursuivre les investissements entrepris depuis 2003 :

- acquisition de 20.000 pistolets automatiques de nouvelle génération SIG-SAUER (fin du programme) ;

- acquisition de 15.000 gilets pare-balles à port discret ;

- acquisition de 264 véhicules d'intervention pour les escadrons de la gendarmerie mobile,

- acquisition de 273 véhicules de fret pour les escadrons de la gendarmerie mobile ;

- commande de 4.375 nouvelles tenues (*cf. infra*) ;

- poursuite du projet de mise en réseau des unités territoriales (début du déploiement effectif à compter de 2006) ;

- mise en place du plan global de secours pour le soutien des systèmes d'information et de communication.

b) Le marché de la nouvelle tenue, une procédure critiquable

Le suivi de la programmation de cet équipement financé par les crédits de la LOPSI est retracé dans le tableau suivant :

MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE TENUE DE LA GENDARMERIE

(en unités et en millions d'euros)

	Cible	2003	2004	2005	2006
Programmation initiale (en unités)	100.000	20.000	40.000	40.000	
Actualisation de la programmation (en unités)	124.375	30.000	45.000	45.000	4.375
Crédits LFI (AP/AE en M€ courants)		12	18,8	18,8	1,8
Commandes par année		5.000 (réalisé)	35.000 (réalisé)	60.000 (1) (prévu)	24.375 (2) (prévu)
Livraisons à la gendarmerie par année		0	35.000 (réalisé)	55.000 (attendu)	34.475 (attendu)

(1) 30.000 tenues ont été commandées sur le 1^{er} semestre 2005. Il reste donc 30.000 autres tenues à commander au cours du second semestre.

(2) 4.675 au PLF 2006 (soit 0,94 million d'euros) et 20.000 sur AP reportées à fin 2005.

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Le déploiement des nouvelles tenues est prévu sur 3 ans. La cible initiale a été révisée à la hausse grâce à la baisse du prix d'achat de certains composants. Ainsi la nouvelle cible permettra de constituer un stock minimum d'ajustement lié aux flux de personnels (départs en retraite et sorties d'écoles par exemple). À ce stade, 52.443 nouvelles tenues ont été distribuées dans les unités de gendarmerie départementale.

Votre Rapporteur spécial a été saisi, par les représentants de l'industrie textile (l'Union des industries textiles et la Fédération française des industries de la maille et de la bonneterie), d'une demande d'éclaircissement relative à la procédure de passation du marché public réalisé, en 2003, par la gendarmerie nationale afin de pourvoir au plus vite à la dotation des unités en nouvelles tenues. L'étonnement légitime de la profession provient du fait qu'une entreprise française, Bonneterie d'Armor, bien connue du grand public sous la marque « Armor Lux », parmi les mieux placées sur le marché européen, ait été évincée très tôt dans la procédure, de sorte qu'elle n'a pas même été admise à présenter son offre.

Le marché, d'un montant global maximum de quelque 72 millions d'euros, était de dimension européenne. Du fait de la rapidité de livraison souhaitée, le choix avait été fait de le découper en sept lots : veste (lots n° 1 et 2), chasuble réfléchissante (lot n° 3), blouson polaire (lot n° 4), casquette (lot n° 5), pantalon (lot n° 6) et polo manches courtes et longues (lot n° 7). Le lot relatif à la veste de service avait été volontairement scindé en deux pour éviter à la gendarmerie de n'avoir à traiter qu'avec un seul fournisseur, ce qui représentait des risques en termes de délai de livraison.

Il faut souligner qu'à l'été 2003 s'appliquait encore l'ancien code des marchés publics, l'actuel étant entré en vigueur en 2004. Dans ce cadre, la gendarmerie a eu recours à un appel d'offres restreint. Cette procédure ne permettait de retenir qu'un nombre restreint d'entreprises pour passer à l'étape suivante, la phase technique, comportant la production d'échantillons et la présentation des offres de prix. La gendarmerie avait décidé de retenir 10 candidats par lot.

La société Bonneterie d'Armor avait soumis un dossier pour trois des sept lots, en particulier celui du polo, segment sur lequel elle occupe une position de *leader* européen. Or elle n'a même pas été mise en capacité de démontrer son savoir-faire et la qualité de ses produits, car lors de l'ouverture des premières enveloppes, elle a été écartée par la commission d'appel d'offres, « *pour insuffisance de références professionnelles dans la fabrication de prestations similaires* »... une plaisanterie lorsque l'on sait que ladite entreprise est titulaire d'un marché analogue lancé par La Poste pour l'uniforme de ses facteurs. Cette éviction est d'autant plus choquante que, parmi les critères figurant dans l'annonce publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* et retenus pour classer les entreprises candidates afin de ne retenir que les dix meilleures pour chaque lot, figurait la « *notoriété* » de l'entreprise ! Le lot des polos a finalement été attribué à une entreprise espagnole. Par ailleurs, le lot des vestes qui avait été divisé en deux par la gendarmerie afin de diminuer les risques en termes de délais de livraison a en fait été attribué à deux entreprises qui entretiennent des liens étroits puisqu'elles appartiennent au même groupe, ce que la gendarmerie souhaitait précisément éviter.

Votre Rapporteur spécial, qui a pu l'an dernier se rendre compte, au cours d'un déplacement au Centre technique de la gendarmerie nationale à Rosny-sous-bois, de la compétence des personnels chargés d'apprécier la qualité des nouveaux matériels, ne remet nullement en cause l'intégrité ni le professionnalisme des membres de la commission d'appel d'offres, mais veut se faire publiquement le relais de l'étonnement de toute une profession. Qu'une entreprise française, fleuron de notre textile, n'ait pas, *in fine*, remporté le marché peut se concevoir ; ce qui n'est pas acceptable, c'est qu'elle n'ait même pas obtenu le droit de concourir et de prouver son savoir-faire. La commission a-t-elle manqué de discernement ? En tout état de cause, en cette circonstance, la gendarmerie n'a pas démontré sa capacité à gérer correctement ce marché.

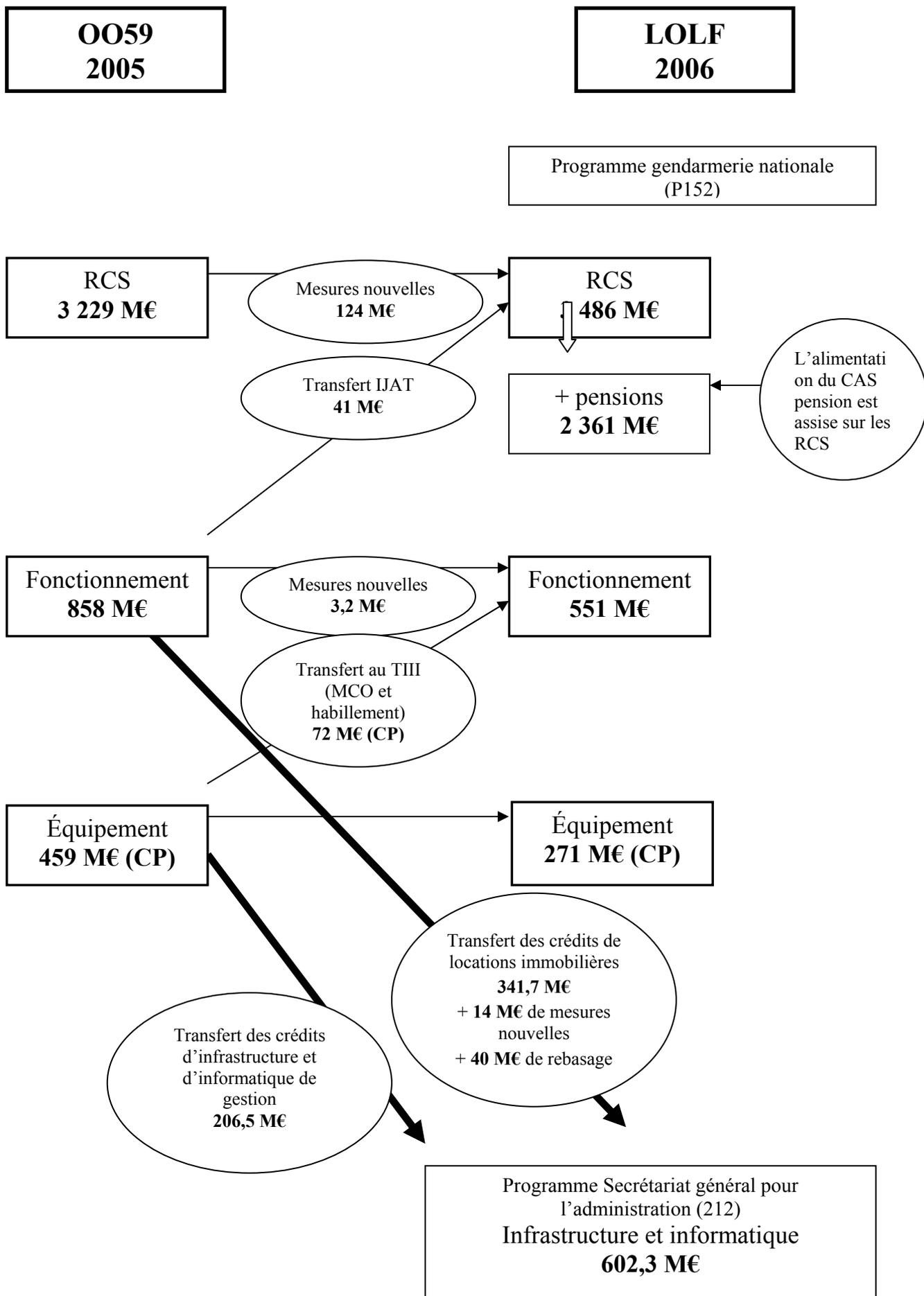
3.– L'inacceptable rattachement budgétaire des crédits d'immobilier et d'informatique de gestion

L'an dernier déjà, votre Rapporteur spécial avait eu l'occasion de dénoncer avec insistance, alors que se précisait la future maquette budgétaire, l'**entorse délibérée à la LOLF** que représentait le rattachement à la mission « Défense » de crédits exclusivement destinés à la gendarmerie : l'investissement immobilier et l'e financement de l'informatique de gestion (par opposition à l'informatique dite opérationnelle).

La réponse « officielle » du ministère de la Défense à la question de votre Rapporteur spécial est la suivante :

« Le positionnement des crédits d'investissement immobilier et d'informatique de gestion de la gendarmerie hors du programme "Gendarmerie nationale" résulte de la stratégie ministérielle de réforme du ministère de la Défense. Le regroupement des politiques immobilières et d'informatique au sein du programme "Soutien de la politique de défense" vaut pour l'ensemble des forces armées et des services du ministère. Cette solution, conforme à l'article 7 de la LOLF, est conforme également à l'esprit de la loi qui n'exclut pas de tels regroupements et prévoit au contraire leur existence, comme en témoigne l'analyse des coûts (présentée dans les bleus) qui est là pour "redéverser" les crédits des programmes de "soutien" vers les programmes "opérationnels". Bien entendu, les crédits de la gendarmerie demeurent naturellement identifiables, et sont suivis de façon distincte au sein de ce programme. »

Ce raisonnement n'est pas recevable. Autant on peut concevoir que, sur les 816,81 millions d'euros de crédits de la gendarmerie, quelque 214,5 millions d'euros correspondent, comme le suggère le « bleu », à de véritables crédits de support mutualisés entre les armées et ventilés arbitrairement au prorata des effectifs (cabinets des ministres, contrôle général des armées, directions du secrétariat général pour l'administration, action sociale, communication etc.), autant il est manifeste et incontesté que les 602,3 millions d'euros restants sont parfaitement identifiés comme concourant exclusivement à l'action de la gendarmerie. Ce que démontre le schéma suivant :



Pour les crédits d'informatique, sont concernées les applications GESFI (gestion financière) et AGORH@ (application de gestion de l'organisation et des ressources humaines), ainsi que les projets interarmées auxquels participe la gendarmerie : LOUVOIS 2 (logiciel unique à vocation interarmées de la solde), IFR-AERONEF (suivi de l'entretien des aéronefs) et SISMU-PF (plates-formes des services médicaux d'unités), ainsi que de petites applications.

Aux yeux de votre Rapporteur spécial, ce rattachement n'est pas acceptable :

– il est contraire à la lettre et à l'esprit de la LOLF en ce qu'il ne respecte pas le principe de budgétisation à coût complet ;

– **il constitue même un recul par rapport à la nomenclature préexistante**, où figurait au sein des crédits de la Défense un agrégat « Gendarmerie » plus sincère que l'actuel programme « Gendarmerie nationale » ;

– il ne donne pas au responsable du programme, le directeur général de la gendarmerie nationale, la possibilité de faire jouer en gestion la fongibilité des crédits, qui figurent dans deux missions différentes. La marge de manœuvre de celui-ci est d'autant plus réduite que le poids des crédits du titre 2 au sein du programme « Gendarmerie nationale » devient mécaniquement plus important ;

– il crée des distorsions dans l'application de mécanismes de fongibilité des crédits en gestion ;

– il restreint fortement le droit d'amendement des parlementaires.

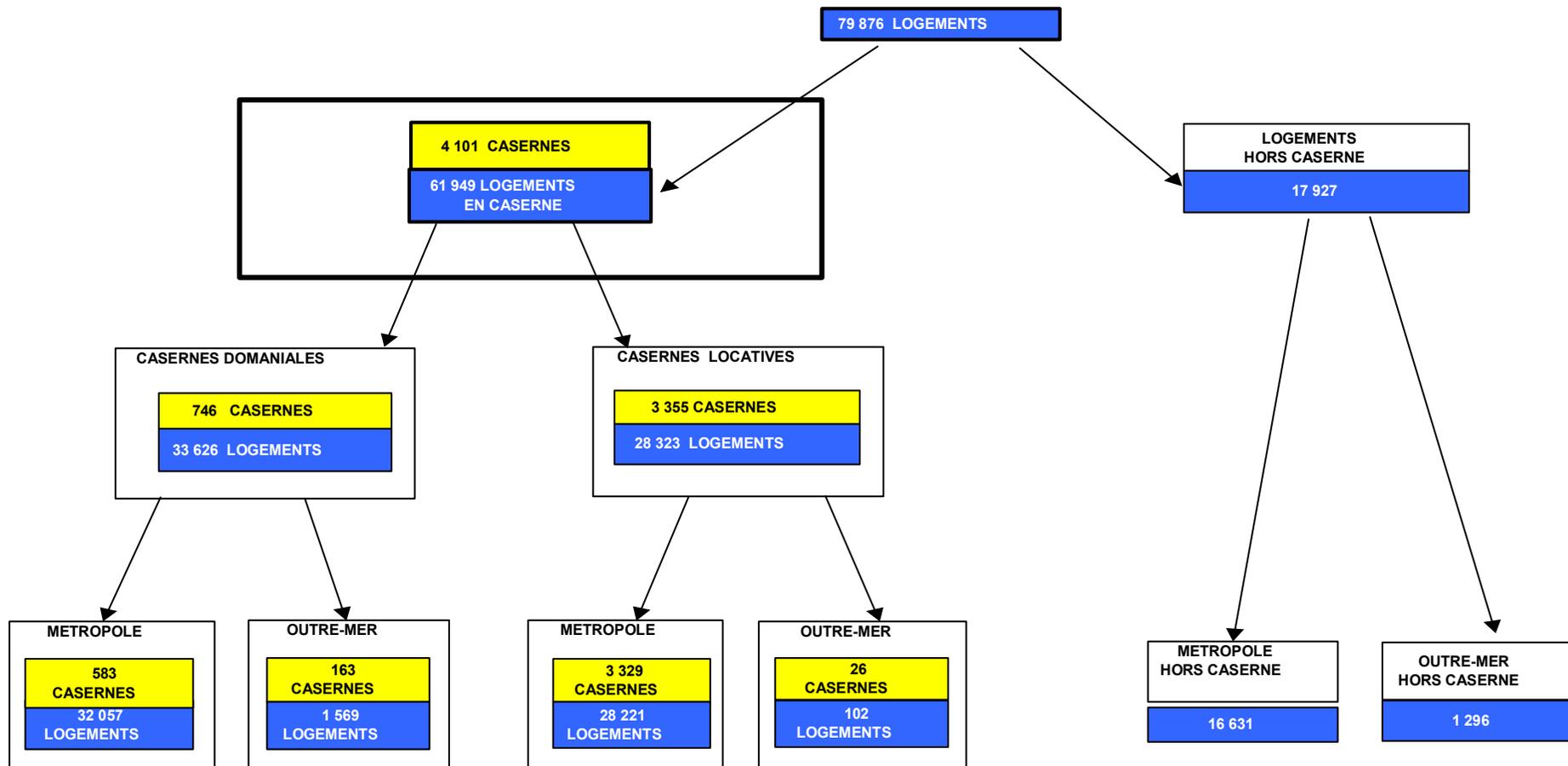
Le ministère avait pourtant toute latitude pour inscrire les crédits en cause au sein du programme « Gendarmerie nationale » et utiliser la technique de la délégation de gestion, qu'il pratique au demeurant dans d'autres domaines. Pour toutes ces raisons, un amendement de réduction des crédits du programme support de la mission Défense sera déposé.

4.– Les lourdeurs de la politique immobilière

a) Un parc aux multiples particularités

Le parc immobilier de la gendarmerie se distingue de celui des autres services de l'État de par son importance (4.101 casernes), sa spécificité (79.876 logements), la dualité de son régime juridique (domanial et locatif) et sa dispersion géographique (suivant le principe d'une brigade par canton). Le schéma suivant en illustre les principales caractéristiques chiffrées.

SITUATION DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE AU 30 juin 2005



(1) caserne : Une caserne est une enceinte militaire clôturée sur la totalité de sa périphérie en vue d'éviter les intrusions et pour laquelle diverses mesures de sécurité passive et active, tendant à la protection du personnel, des matériels et des bâtiments, sont mises en oeuvre. Une caserne est composée de locaux de service et techniques nécessaires à l'accomplissement des missions de la gendarmerie et des logements permettant aux militaires et à leur famille de résider sur place. Sont exclus de ces chiffres, les terrains nus, les relais radio et toutes les annexes de casernement.

(2) logements : Seuls les logements familiaux sont comptabilisés dans cet état. Les logements déclassés en locaux de service et techniques au profit du service ou de l'hébergement des GAV et CSTAGN, ainsi que les logements déclassés par l'administration centrale, ne sont pas pris en compte.

b) L'externalisation sans cesse différée

Parmi les priorités de la stratégie ministérielle de réforme figurent l'externalisation de la gestion du parc immobilier métropolitain de la gendarmerie nationale (dit « parc DGGN ») et la gestion des logements domaniaux métropolitains, hors gendarmerie nationale (dit « parc hors DGGN »). Le parc de la DGGN dont la gestion peut être externalisée comprend :

- le parc domanial, soit 583 casernes et 32.057 logements en métropole ;
- le parc métropolitain pris à bail, soit 3.329 casernes et 28.221 logements en casernes, ainsi que 16.631 logements locatifs hors casernes.

Les gestions technique et locative du parc domanial ainsi que la gestion locative du parc pris à bail sont actuellement effectuées en régie par la gendarmerie. L'externalisation conduirait à en confier la gestion, pour partie ou en totalité, à une ou plusieurs sociétés privées.

Le parc des logements domaniaux hors DGGN comprend 11.129 logements gérés par la société nationale immobilière (SNI), dans le cadre d'une convention de 1972 dont le suivi est assuré par le ministère, et qui doit être résiliée car elle n'est plus conforme au droit de la concurrence. En prévision du lancement d'une consultation pour la gestion de ces logements et afin de mieux cerner l'ampleur et les complexités des projets, plusieurs études et enquêtes ont été engagées. Elles seront toutes achevées au dernier trimestre 2005. Les diagnostics techniques et financiers réalisés fin 2004 et début 2005 ont déjà permis au ministère de la Défense de disposer d'une évaluation de l'état technique des bâtiments, avec une programmation des travaux de réhabilitation et de gros entretien sur les 30 ans à venir, de la surface des bâtiments et des valeurs vénales et locatives des deux parcs. Afin de s'assurer de la faisabilité juridique du projet, le ministère a confié à un cabinet d'avocats une étude d'ensemble des procédures et des contrats susceptibles d'être mis en œuvre, tant pour le parc immobilier géré par la DGGN que pour celui confié en gestion à la SNI. L'étude identifie les nombreuses difficultés que recèle cette opération, pour parvenir à un montage contractuel global, comportant la gestion, l'entretien, les grosses réparations, mais aussi la réhabilitation du parc existant. Le rapport devait être remis en septembre 2005. La réflexion s'oriente à présent vers des externalisations par zone.

Trop longtemps différée, l'externalisation de la gestion du parc immobilier fait douter de la réelle implication des pouvoirs publics dans ce dossier.

Quant aux cessions d'immeubles attribués à la gendarmerie, elles ont représenté, en 2004, 12 opérations et un montant global d'1,59 million d'euros encaissé par le ministère. Au premier semestre 2005, ce montant se chiffre à 793.000 euros. Les prévisions pour le second semestre sont inexistantes. L'objectif

d'accélération des cessions contenu dans la stratégie ministérielle de réforme a conduit à identifier 42 immeubles de la gendarmerie comme immédiatement cessibles. La procédure d'aliénation de ces biens devenus inutiles à ses besoins est actuellement mise en œuvre par les services du ministère de la Défense et se poursuivra en 2006.

c) Des procédures innovantes insuffisamment mises à profit

Dans le cadre actuel de la gestion, les livraisons et les mises en chantier progressent certes, comme le montrent les tableaux suivants :

EVOLUTION DES MISES EN CHANTIER DE LOGEMENTS

(en unités logement)

	État	Collectivités territoriales et particuliers	Total d'unités logement
2000	780	280	1.060
2001	787	492	1.279
2002	468	470	938
2003	725	592	1.317
2004	757	517	1.274
2005 (prévision)	346	2.030	2.376

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

En 2006, 3.833 « unités logement », dont 861 construites par l'État et 2.972 construites par les collectivités territoriales et les particuliers devraient être mises en chantier (la livraison intervient généralement dans un délai de 18 mois à 2 ans après le début des travaux).

EVOLUTION DES LIVRAISONS DE LOGEMENTS

(en unités logement)

	État	Collectivités territoriales et particuliers	Total d'unités logement
2000	901	300	1.201
2001	788	409	1.197
2002	502	498	1.000
2003	754	492	1.246

2004	536	796	1.332
2005 (prévision)	554	662	1.216

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

En 2006, 2.640 unités, dont 366 construites par l'État et 2.274 construites par les collectivités territoriales et les particuliers devraient être livrées. Un retard est toutefois à déplorer : la LOPSI reste sous-utilisée dans ce domaine. Les nouvelles dispositions ouvertes par son article 3 pour moderniser le parc immobilier de la gendarmerie et renforcer le partenariat avec les collectivités territoriales ont sans doute permis d'augmenter à compter de 2005 le nombre de mises en chantier des opérations locatives, et 2006 poursuivra la tendance. Mais la livraison des bâtiments se fait encore attendre sur le terrain. Il est à craindre qu'aucun bâtiment mis en chantier sur le fondement de procédures qui étaient censées accélérer leur réalisation ne soit opérationnel avant l'année 2007. L'expérience du terrain montre combien sont lourdes les procédures mises en œuvre par la gendarmerie avant qu'un projet immobilier puisse se concrétiser. Elles sont manifestement à revoir.

Les deux grandes modalités de partenariat public-privé aménagées par la LOPSI sont l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public et le bail emphytéotique administratif. Comme pour la police, les obstacles juridiques et administratifs se sont conjugués pour retarder les réalisations. Ainsi, au 1^{er} juillet 2005, 43 projets font l'objet d'une étude de faisabilité et d'une expression des besoins et de la rédaction d'un programme et 2 sont en cours d'attribution (Châteauroux avec 193 logements, et Laval avec 92 logements et 30 hébergements). Quant au bail emphytéotique administratif, d'une durée de 18 à 99 ans, il a été utilisé dans 2 programmes en 2003 et devrait connaître une nouvelle application avec la livraison prochaine de bâtiments pour les unités positionnées à Morez (39), Orgères en Beauce (28) et Vaiges (53). Enfin, 100 projets initiés selon la même procédure et représentant un total de 1.441 logements et 306 hébergements, sont à l'étude à la direction générale de la gendarmerie nationale.

5.- Les télécommunications et les matériels électroniques et l'évolution du réseau RUBIS

Les crédits destinés aux matériels de télécommunication sont présentés dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES AUX MATERIELS DE TELECOMMUNICATION

(en millions d'euros)

Autorisations de programme			Crédits de paiement		
LFI	LFI	Évolution	LFI	LFI	Évolution

	2004	2005	n	2004	2005	
Réseau RUBIS	0	0	0	0,57	0,91	60 %
Evolutions RUBIS	14,67	9,03	- 38 %	7	15,69	124 %
Matériels électroniques et téléphoniques	18,93	22,48	19 %	12	19,28	61 %

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Le réseau RUBIS est l'équipement de radiocommunication nécessaire à l'activité opérationnelle de la gendarmerie. Le programme initial est achevé. À ce titre, il n'y a plus de dotations d'autorisations de programme inscrites en loi de finances pour 2005, le reliquat de crédits de paiement étant destiné aux derniers versements. Le réseau doit néanmoins évoluer en permanence pour maintenir son adéquation aux besoins évolutifs des unités opérationnelles. Le redéploiement police/gendarmerie, la mise en œuvre des communautés de brigades, la réorganisation des échelons de commandement, la « zonalisation » des escadrons et le recours accru aux réservistes ainsi que les systèmes d'information « Schengen » commandent autant de besoins nouveaux en matière de dotation de terminaux radio, d'amélioration de la couverture, et d'apport de nouvelles fonctions. Les projets d'évolutions du réseau RUBIS à poursuivre ou à lancer en 2005 dans ce cadre représentaient environ 9 millions d'euros en autorisations de programme. Il est regrettable que le « bleu » pour 2006 ne distingue pas ces coûts pour 2006.

Les réseaux spécialisés CORAIL (gendarmerie mobile) et **CRISTAL** (unités de recherche), constitués à partir du même type de matériels, arrivent en fin de vie. La fabrication et le maintien en condition opérationnelle n'étant plus assurés par l'industriel, leur renouvellement nominal est programmé sur 3 ans à partir de 2004. La gendarmerie a retenu pour ce renouvellement des équipements de radiocommunications numériques, sécurisés TETRAPOL⁽¹⁾ et a opté pour la solution d'accueil sur le réseau ACROPOL de la police nationale sur la « plaque parisienne » où les besoins d'interopérabilité sont prégnants (*cf. supra* I). La dotation en autorisations de programme réservée en 2005 s'élevait à 9,62 millions d'euros, provenant à part à peu près égale des crédits de la loi de programmation militaire et de ceux de la LOPSI.

Les autres crédits consacrés aux équipements de télécommunication servent au renouvellement du réseau opérationnel du GSIGN⁽²⁾, des autocommutateurs des groupements et brigades, de l'infrastructure HF-VHF-UHF, qualifiée par la gendarmerie de « colonne vertébrale [de ses] systèmes de transmission », et des matériels des unités de police judiciaire.

⁽¹⁾ Norme technologique de sécurisation des réseaux de communication.

⁽²⁾ Groupement de surveillance et d'intervention de la gendarmerie nationale.

6.– Une externalisation qui gagnerait à être plus offensive

Outre la laborieuse réflexion en cours sur l'externalisation de son parc immobilier, la gendarmerie participe au **projet d'externalisation du parc automobile non opérationnel de la Défense**, décidé en 2003 par le ministre, qui doit prochainement se prononcer sur la suite à donner au dossier en vue d'une éventuelle notification du marché qui portera sur « *une externalisation massive, avec vente aux Domaines du parc actuel, remise à disposition d'un parc à volume et segmentation identique, loué pour 6 ans, avec gestion et maintenance fortement externalisées* ». La gendarmerie est concernée à hauteur de 768 véhicules de liaison en service à la direction générale, au commandement des écoles de la gendarmerie et dans les états-majors.

Pour recentrer les militaires, détachés au profit de l'entretien du casernement, sur l'exercice des missions de sécurité publique confiées à la gendarmerie, 3 millions d'euros ont été consacrés, en 2003, à l'externalisation des tâches de réfection (peintures, papiers peints, etc.) des locaux de services techniques et des logements concédés par nécessité absolue de service. Pour 2004, une somme de 4 millions d'euros a été prioritairement affectée aux groupements concernés par les redéploiements police-gendarmerie. La somme allouée a permis de rénover plus de 500 équivalents logements et de dégager l'équivalent théorique cumulé de 5.000 « jours gendarme » d'activité qui ont pu être utilisés à renforcer la lutte contre la délinquance. Des études portant sur l'externalisation partielle ou complète de la gestion du parc immobilier de la gendarmerie étant en cours en 2004, aucune demande de crédits n'a été effectuée à ce titre pour 2005.

III.– LE BIEN-FONDE DES PROGRAMMES COMMUNS D'EQUIPEMENT ET DE FORMATION

A.– DANS LE DOMAINE DE LA COMMUNICATION ENTRE UNITES

Il s'agit de développer le concept d'infrastructure partagée pour les réseaux radio-numériques, par le biais des opérations spécifiques dont, pour ce qui concerne la gendarmerie, l'accueil de la gendarmerie mobile sur l'infrastructure ACROPOL de la région parisienne, déjà évoqué.

Au sein des directions départementales de sécurité publique deux exemples d'interopérabilité existent : la Picardie a été dotée dès 1997 des valises permettant l'accès du réseau police aux gendarmes et aux conférences ouvertes, et en Corse une autre expérimentation a été menée. Le dispositif comprend des valises de « rebouclage » et a été complété par la possibilité pour les forces de gendarmerie de procéder à des appels individuels sur le réseau ACROPOL. Pour des raisons techniques notamment, l'interopérabilité passe par la dotation de postes (portatifs et mobiles) ACROPOL aux forces de gendarmerie mobile (cas aujourd'hui de la

dotation systématique de toutes les compagnies de CRS indépendamment du plan de déploiement national).

La création de synergies entre les outils informatiques et de télécommunication de la police et de la gendarmerie nationale relève des objectifs fixés par le ministre de l'Intérieur, dans le cadre de la LOPSI. La question de l'interopérabilité des systèmes est appelée à se renforcer : la synchronisation des moyens de communication est une instruction visée par la circulaire du 25 janvier 2005 qui prévoit l'interopérabilité des réseaux de transmission de la police et la gendarmerie, ainsi que celle des centres opérationnels.

B.- DANS LE DOMAINE DU MATERIEL

L'armement offensif ou défensif est le secteur dans lequel la coopération entre la police et la gendarmerie s'est le plus développée au cours des derniers mois. Ainsi, plusieurs marchés d'acquisition de matériels sont en cours d'exécution. Il s'agit notamment, sous pilotage de la police, du pistolet automatique SIG-SAUER, des grenades auto-propulsées, des menottes, du bouclier de maintien de l'ordre, du bâton de protection TONFA. La gendarmerie pilote quant à elle la chaîne de conduite et l'équipement en fusils de précision.

En matière **automobile**, la police, la gendarmerie et les douanes se sont regroupés pour l'achat d'un même modèle de moto routière (Yamaha FJR 1300).

En matière **d'habillement**, à l'occasion du lancement par la police nationale d'un projet de développement d'une nouvelle tenue de maintien de l'ordre, la gendarmerie nationale, a émis un avis favorable à la conduite d'une réflexion commune. L'expérimentation de cette nouvelle tenue maintien de l'ordre débutera en novembre 2005 pour une durée de 9 mois.

Par ailleurs, des études et expérimentations sont engagées en vue de l'acquisition d'autres matériels. Il s'agit d'armes non létales, les pistolets à impulsion électrique, et de kits de détection salivaire de stupéfiants.

Enfin, en matière de prestations, après la mise en place avec la gendarmerie de protocoles de coopération en matière de maintenance automobile, celle-ci a accepté de faire réaliser, dans son imprimerie de Limoges (établissement public habilité à facturer les prestations aux administrations) nos travaux d'impression.

C.- DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION

En novembre 2003, un accord-cadre a été arrêté en commun entre la police et la gendarmerie au bénéfice de tous les personnels, élèves et stagiaires des deux institutions. Cet accord-cadre est actuellement à la signature des deux directions

concernées, direction générale de la gendarmerie nationale et direction générale de la police nationale.

Dès 2003, une synergie a été créée entre l'École nationale supérieure de la police et l'École des officiers de la gendarmerie nationale. Cette synergie s'est traduite par la poursuite d'actions communes de formation en maintien de l'ordre. La formation continue fait comme la formation initiale l'objet d'utiles rapprochements. Par exemple, un séminaire de deux jours consacré à la culture du résultat a réuni 9 commissaires de police et 10 commandants de groupement de la gendarmerie nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 27 octobre 2005, votre Commission a examiné les crédits de la mission « Sécurité » pour 2006.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que, sur les deux programmes composant cette mission interministérielle, les crédits de la police nationale s'élèveront en 2006 à 8,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 8 milliards d'euros en crédits de paiement, respectivement en progression de 8,4 % et de 0,8 %. Les crédits du programme « Gendarmerie nationale » représenteront 6,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, respectivement en progression de 9 % et de 6,4 %. Le plafond d'autorisation d'emplois, exprimé en équivalents temps plein travaillé s'établit à 147.588 pour la police et à 100.691 pour la gendarmerie. Il faut rappeler que l'existence même de cette mission interministérielle représente une victoire pour le Parlement. La maquette des actions présentées pour 2006 a été harmonisée de façon satisfaisante entre les deux programmes, mais elle pourrait l'être davantage encore, par exemple en scindant en deux l'action « Ordre et sécurité publics » du programme « Gendarmerie nationale ». Il faut rechercher, partout où cela est possible, une meilleure comparaison entre les deux forces de sécurité intérieure. Au-delà, il convient de s'interroger sur la pertinence du découpage en actions – par nature indicatif – de chacun des programmes. Qui, en effet, pourra attester formellement à l'avenir qu'une présentation des crédits modifiant par exemple la répartition des moyens entre police judiciaire et sécurité publique sera bien le reflet, sur le terrain, d'un véritable changement de volume d'activités pour les personnels concernés ? En somme, si le découpage présenté dans le PAP présente une photographie acceptable de l'existant, toute évolution future de cette répartition pourrait n'être que virtuelle. La police comme la gendarmerie sont, plus que d'autres services de l'État, sujets à ce type d'approximations, étant des corps très polyvalents.

Par ailleurs, l'analyse de la mise en œuvre de la LOLF au sein de la mission « Sécurité » fait apparaître une entorse délibérée à la lettre comme à l'esprit de la loi organique. En effet, 816 millions d'euros de crédits destinés à la gendarmerie figurent au sein de la mission « Défense », sur le programme « Soutien de la politique de la défense » et directement rattachés au Secrétariat général pour l'administration de ce ministère. Cette situation constitue un recul par rapport à la nomenclature préexistante où l'on pouvait identifier un agrégat gendarmerie plus sincère que ne l'est l'actuel programme « Gendarmerie nationale ». De surcroît, cette présentation induit une réduction du droit d'amendement des parlementaires. Par conséquent, il faudra réinscrire au sein de ce dernier programme les quelque 602 millions d'euros dont l'objet n'est contesté par personne, à savoir des crédits dédiés à l'immobilier et à l'informatique de gestion de la gendarmerie. Les 214 millions d'euros restants, qui correspondent à la quote-part de la gendarmerie dans l'ensemble des services communs du ministère de la Défense, peuvent plus

légitimement demeurer au sein de la mission « *Défense* ». Un amendement parlementaire ne pouvant réintroduire ces crédits à la place où ils devraient figurer, il faudra soulever le débat lors de l'examen des crédits de la défense. La commission des Finances doit s'en faire un devoir.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est demandé si ce rattachement de crédits particuliers ne constituait pas un moyen de protéger le statut militaire des gendarmes.

Votre Rapporteur spécial, a répondu par la négative. L'argument statutaire avait déjà été opposé lors du débat sur le regroupement de la police et de la gendarmerie au sein d'une même mission interministérielle ; il n'est pas recevable et a d'ailleurs été surmonté. Les 602 millions d'euros dont il est question aujourd'hui ne sont, en quelque sorte, que des crédits d'intendance. Les crédits d'équipement en matériel posent une question beaucoup plus sensible en termes de protection du statut militaire, or ces crédits sont bien inclus dans le programme « gendarmerie nationale ».

La bonne exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), du 29 août 2002 est indéniable. Pour la police, 1.300 emplois seront créés en 2006 et les crédits d'équipement permettront de poursuivre la fourniture des unités en armes de service et en nouvelles tenues. Ils permettront également de poursuivre le déploiement du système de transmission ACROPOL et de mener à bien de nouveaux chantiers immobiliers. Sur ce dernier point, le Parlement avait consacré à l'été 2002 de longs débats à l'institution de nouvelles procédures de partenariat public-privé destinées à accélérer les livraisons de nouveaux bâtiments. Il semble, hélas, si l'on excepte le regroupement en 2006 sur un seul site à Levallois-Perret de la direction centrale des renseignements généraux, de la direction de la surveillance du territoire et de la division nationale antiterroriste, dans un bâtiment déjà construit, qu'aucune livraison ne pourra intervenir avant la fin de 2007. En définitive, le seul exemple de partenariat qui donne aujourd'hui satisfaction est celui qui concerne le déploiement d'ACROPOL. Enfin, les crédits de la LOPSI destinés à la police permettront également de poursuivre la montée en charge du fichier national automatisé des empreintes génétiques. Alors que 1.500 empreintes seulement étaient enregistrées en 2002, ce nombre a déjà dépassé les 100.000 cette année et il atteindra 200.000 en 2006, ce qui nous laisse toutefois toujours loin derrière le Royaume-Uni dont le fichier contient 3 millions d'empreintes génétiques.

Pour la gendarmerie, l'exécution de la LOPSI est légèrement en retrait. Si l'on constate un notable rattrapage en termes de création d'emplois, dont le nombre doit atteindre 2.000, en année pleine, une fois l'annuité 2006 exécutée, le respect plein et entier de la LOPSI nécessitera encore 1.900 créations d'emplois en 2007. L'immobilier représente un point noir dans la mise en œuvre de la loi de programmation, essentiellement à cause de la lourdeur des procédures propres à la

gendarmerie. Même au prix d'un important effort supplémentaire, les objectifs initiaux pour 2007 ne pourront être honorés.

Le respect de la loi de programmation porte ses fruits en termes de baisse de la délinquance. En effet, la délinquance générale, qui augmentait encore de 7,69 % en 2001 et de 1,28 % en 2002, a commencé à reculer en 2003 (- 3,38 %), baisse poursuivie en 2004 (-3,76%) et en 2005 (- 2,2 % au premier semestre). Surtout, on constate une hausse généralisée des taux d'élucidation pour chacune des grandes catégories de délinquance.

L'une des caractéristiques majeures de la mission « Sécurité » étant de rassembler à près de 87 % des dépenses de personnel, la mise en œuvre dans la police comme dans la gendarmerie de plans de réforme statutaire et indiciaire doit être suivie avec attention. La réforme des corps et carrières dans la police nationale se traduit par une restructuration de grande ampleur avec des transformations d'emplois devant aboutir à renforcer l'encadrement intermédiaire et à diminuer le poids de l'encadrement supérieur. Dans le même temps, la qualification d'officiers de police judiciaire (OPJ) est largement étendue : demain, l'OPJ sera un gardien de la paix. Dans la gendarmerie, la situation est inverse : le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) consiste à doubler à l'horizon de 2012, le nombre des officiers. Demain, le chef de brigade ne sera plus un adjudant mais un lieutenant.

Concernant les autres postes du budget, il faut signaler la priorité accordée à la lutte contre l'immigration irrégulière. En 2006, les effectifs de la police aux frontières seront renforcés et le nombre de places de centres de rétention administrative augmentera. La charge que représente la gestion de ces centres pèse en grande majorité sur la police, mais la gendarmerie n'en est pas pour autant exonérée. C'est la raison pour laquelle il conviendrait que le programme « Gendarmerie nationale » comporte, à l'instar du programme « Police nationale », une action consacrée à cette activité. C'est au Gouvernement qu'il appartiendra de répondre à ce souhait. Une telle distinction serait utile à la gendarmerie elle-même, afin de mieux mesurer le poids de cette charge croissante.

Enfin, on peut mettre en exergue quelques éléments qui, dans le budget de la sécurité, mettent en œuvre la réforme de l'État :

– la prime de résultats exceptionnels instaurée par M. Nicolas Sarkozy est désormais ciblée sur de petites unités et concerne près de 20 % des personnels ;

— la police a créé une réserve opérationnelle en s'inspirant pertinemment de l'exemple de la gendarmerie. Cet appel ponctuel à de jeunes retraités est très apprécié par les intéressés et représente pour les finances publiques un rapport optimal entre coût et efficacité ;

— la « zonalisation » a permis un bien meilleur emploi des forces mobiles de police et de gendarmerie. À la diminution des effectifs a été préféré un élargissement de leurs missions à des activités de sécurité publique, et la réduction des déplacements empêche désormais que les compagnies républicaines de sécurité se croisent sur les routes, les dépenses d'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) étant, en outre, stabilisées.

En conclusion, deux réserves ponctuelles peuvent être émises sur ce budget : le poids toujours important des gardes statiques qui mobilisent beaucoup de personnel alors qu'un recours à la télésurveillance, dont les développements techniques sont très prometteurs, permettrait des économies substantielles, et la procédure de passation du marché de la nouvelle tenue de la gendarmerie, qui a abouti à évincer une société pourtant connue, à un stade très précoce de la procédure. Sans explication convaincante à ce stade, cette société n'a pas été admise à concourir.

M. Pierre Hériaud a souhaité connaître le coût du repyramidage dans la gendarmerie. Cette question est importante pour les gendarmes devenus lieutenants. Les observations du Rapporteur spécial sur l'évolution de la délinquance se confirment sur le terrain, au niveau local. Où en est la mise en œuvre de l'interopérabilité entre les systèmes d'information et de communication ?

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que l'annuité 2006 du PAGRE s'élevait à 16,9 millions d'euros. S'agissant des transmissions, le système RUBIS, utilisé par la gendarmerie, est l'un des plus anciens, et les premières commandes de remplacement interviendront vers 2009. Quant au système ACROPOL, sa montée en puissance s'effectue dans de bonnes conditions, après des débuts difficiles. L'interopérabilité entre ces deux systèmes fournit de bons résultats, rendant possibles des échanges directs entre gendarmes et policiers. Le système ACROPOL doit permettre à d'autres intervenants de profiter de l'interopérabilité, à commencer par la sécurité civile. On peut imaginer un réseau unique de communication à l'horizon 2010–2015.

La Commission a ensuite examiné un amendement du Rapporteur spécial visant à réduire de 12 millions d'euros les crédits de la mission. Après avoir fait remarquer la difficulté de l'exercice de la recherche d'économies sur le budget de la Sécurité, **votre Rapporteur spécial**, a précisé que son amendement visait à décaler d'un an la livraison d'une partie des nouvelles tenues de la police et de la gendarmerie, sachant que ces équipements sont financés sur des crédits prévus par la LOPSI. Sur le même thème, il faut souligner à nouveau l'étonnante éviction d'une entreprise soumissionnaire au marché de la nouvelle tenue. Or cette entreprise, qui détient pourtant le marché vestimentaire de la Poste, a été exclue dès la première étape de la procédure de sélection.

M. Pierre Hériaud a souligné à cette occasion tout l'intérêt des « *small business acts* » qui permettent aux entreprises de concourir plus facilement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souhaité connaître les raisons de la ventilation de la réduction de crédits proposée par l'amendement entre la police et la gendarmerie. Il est en outre important de s'assurer que cet amendement n'a pas d'effet négatif sur les commandes déjà engagées et sur la globalité du déroulement du marché.

Votre Rapporteur spécial, a précisé que, si son amendement propose de réduire de 5 millions d'euros les crédits de la gendarmerie nationale et de 7 millions d'euros ceux de la police nationale, c'est pour ne pas créer de déséquilibre entre ces deux programmes. L'amendement n'a aucun impact sur les commandes engagées puisqu'il porte sur les commandes nouvelles, et d'une manière générale, tout responsable de programme dispose d'une latitude pour redéployer des crédits hors du titre 2.

Par ailleurs, il convient de formuler une réserve sur les 602 millions d'euros de crédits figurant dans la mission « *Défense* » alors qu'ils sont exclusivement destinés à l'immobilier et à l'informatique de la gendarmerie.

M. Jean-Jacques Descamps, Président, a rappelé qu'il était essentiel de veiller à ne pas déséquilibrer les conditions économiques et le cadre concurrentiel pour les entreprises contractantes.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a fait remarquer que cet amendement avait un impact acceptable au regard du montant total des crédits de la mission.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis, sur proposition de votre Rapporteur spécial, elle a *adopté* les crédits de la mission « *Sécurité* », ainsi modifiés et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Amendement présenté
par M. Marc LE FUR, rapporteur spécial
au nom de la Commission des finances

Article 52

État B

Mission « Sécurité »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Police nationale <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		7.000.000
Gendarmerie nationale <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		5.000.000
TOTAUX		12.000.000
SOLDE	- 12.000.000	

Exposé sommaire

Cet amendement vise à décaler d'un an la livraison d'une partie des nouvelles tenues de la police et de la gendarmerie, sachant que ces équipements sont financés sur des crédits prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002, et que par conséquent le programme pourra toujours être achevé en 2007, terme d'application de la LOPSI.

Le montant de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement est calculé à partir du nombre de tenues restant à commander par la gendarmerie en 2006 pour achever le déroulement de la programmation, soit 25.000 tenues. Il est demandé le même effort à la police, pondéré par les effectifs et le rythme de dotation de ses personnels. 17,2 millions d'euros sont prévus dans le présent projet de loi de finances pour financer cet équipement.

Outre le souci de participation à l'effort légitime de réduction des dépenses publiques, cet amendement est motivé par le contrôle que son auteur est en train d'effectuer sur les conditions étonnantes d'éviction par la gendarmerie d'une entreprise soumissionnaire au marché de la nouvelle tenue.

N° 2568-30 – Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), annexe n° 30 : sécurité (M. Marc Le Fur)