

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de ${f loi}$ de ${f finances}$ pour 2007 $(n^\circ$ 3341),

PAR M. GILLES CARREZ, Rapporteur Général, Député.

ANNEXE Nº 30

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : M. Marc LE FUR

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	
CHAPITRE PREMIER : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉ : TÂTONNEMENTS D'UN PREMIER EXERCICE EN MODE LOLF	
I.– L'EXÉCUTION 2005, DERNIER EXERCICE RÉGI PAR L'ORDONNANCE ORGANIC DE 1959	
A L'IMPACT DU PLAN « BANLIEUES » VISIBLE DANS LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE CRÉDITS DE LA POLICE EN 2005	
B UN TAUX DE CONSOMMATION DE 92 % POUR LA GENDARMERIE	
II L'EXÉCUTION 2006, PREMIER EXERCICE EN MODE LOLF	
A LA POLICE PILOTE 13 BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMME	
1 L'imputation des 36,1 millions d'euros de reports de 2005	
2 La lente consommation des crédits	
3 Les difficultés du suivi en mode LOLF	
B LA GENDARMERIE GÈRE UN BOP UNIQUE	
1 La gestion des 79,7 millions d'euros de reports de crédits	
2 Une consommation différenciée selon le type de dépenses	
3 – En mode I OI E, un suivi allégé	

CHAPITRE II : VERS L'ACHÈVEMENT DE LA LOPSI : CINQ ANNÉES DE M SUPPLÉMENTAIRES AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS	
I LE BILAN GLOBAL DE LA PROGRAMMATION EST TRÈS SATISFAISANT, MOYE	
A LA POLICE A BÉNÉFICIÉ D'UN DÉBUT DE RÉALISATION DYNAMIQUE	
BLE RATTRAPAGE EFFECTUÉ EN FAVEUR DE LA GENDARMERIE N'ES TOTALEMENT ACHEVÉ	
1 La LOPSI ne sera réalisée qu'avec retard	
2 la LPM et la LOPSI se complètent dans le domaine de l'investissement	·····
C LA GESTION EN MODE LOLF RÉCLAME UN SURCROÎT D'ATTENTION CONCE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS	
1 Les questions de périmètre et de « philosophie »	
2 Des emplois budgétaires aux ETPT	
3 L'évolution des effectifs réels	
III LE BILAN DE LA RÉORGANISATION TERRITORIALE	
A VUE D'ENSEMBLE : UN PROGRAMME ACHEVÉ EN MÉTROPOLE EN 2006, ET MER FIN 2007	
B L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET SON COÛT	
1 Pour la police, un dispositif ad hoc	
2 Pour la gendarmerie, une prédominance des frais de logement	
IV LE BILAN DE CINQ ANNÉES DE BAISSE DE LA DÉLINQUANCE	
A LA CRIMINALITÉ GLOBALE EN NET RECUL DEPUIS 2002	
BLA CRIMINALITÉ PAR TYPE D'INFRACTIONS EN BAISSE POUR PLUS DE 8 SPECTRE	
1.– Les vols : – 14,7 %	
2 Les infractions économiques et financières : - 10,3 %	
3.– Les crimes et délits contre les personnes : + 16,9 %	
4 Les autres infractions, dont celle à la législation sur les stupéfiants : + 1,7 %	,)
C LA DÉLINQUANCE DE VOIE PUBLIQUE FERMEMENT JUGULÉE	
D.– LE TAUX D'ÉLUCIDATION PAR TYPE D'INFRACTIONS, INDICATEUR-CLEF DU PAF	·
E LA DÉLINQUANCE DES MINEURS, ÉVOLUTION SOCIOLOGIQUE PRÉOCCUPANTE	≣

	MAQUETTE BUDGÉTAIRE DOIT ÊTRE AMÉNAGÉE POUR MIEUX COMPARER L'ACTION POLICE ET CELLE DE LA GENDARMERIE
A	LE BON BILAN DE LA NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES MOBILES
	1 Pour la police, le bilan de la zonalisation a été perturbé par les événements de 2005
	2 Pour la gendarmerie mobile, pas d'impact budgétaire significatif
В	- EN SÉCURITÉ PUBLIQUE, L'OUTIL PRÉCIEUX DE LA MAIN COURANTE INFORMATISÉE ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE LA GENDARMERIE
	1.– La police peut compter sur des outils fiables
	2 La gendarmerie possède une solide expérience de la mesure de son activité
C	- LA PROBLÉMATIQUE PERSISTANTE DES « CHARGES INDUES »
	1.– La charge demeure lourde pour la majorité des services de police
	2.– La gendarmerie mobile reste très sollicitée
D	- LA MOBILISATION FACE AUX ÉVÉNEMENTS EXCEPTIONNELS : VIOLENCES URBAINES, RAVE PARTIES, COUPES DU MONDE DE FOOTBALL ET DE RUGBY
	1 Les coûteuses violences urbaines de l'automne 2005
	2.– La Coupe du monde de football : un surcoût limité
	3.– Les rave parties, question toujours en suspens
II.– LA	VIDÉOSURVEILLANCE, OUTIL À DÉVELOPPER
A	STRASBOURG : L'EXEMPLE D'UNE SYNERGIE EFFICACE ENTRE POLICES NATIONALE ET MUNICIPALE POUR RÉDUIRE LA DÉLINQUANCE
	1.– Un déploiement raisonné et concerté
	2.– Un modèle à développer
В	PARIS : UNE UTILITÉ RÉELLE, DES BESOINS IMPORTANTS
	1.– Le réseau public existant est nettement sous-dimensionné
	2 Les besoins supplémentaires sont potentiellement importants et coûteux
III.– L <i>i</i>	A LUTTE ANTI-TERRORISTE EST CONFORTÉE
	A LES DIRECTIONS SPÉCIALISÉES DE LA POLICE SE RAPPROCHENT
	B - LA GENDARMERIE N'EST PAS ABSENTE

CHAPITRE IV : SÉCURITÉ ROUTIÈRE : LE REMARQUABLE BILAN D'UNE GRANI PRIORITÉ DU QUINQUENNAT	
I UNE POLITIQUE TRANSVERSALE À LAQUELLE LA POLICE ET LA GENDARMEI APPORTENT UN CONCOURS DÉTERMINANT	
A UNE POLITIQUE TRANSVERSALE FOCALISÉE SUR LA RÉDUCTION DU NOMB D'ACCIDENTS, DE TUÉS ET DE BLESSÉS	
1.– La politique de sécurité routière est pilotée	
2.– Les résultats pour les Français sont très significatifs	
B LE CONCOURS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE INTÈGRE NÉCESSAIREME UNE FORTE DIMENSION RÉPRESSIVE	
1 Des différences dans le dispositif de mesure de la performance	
2 Une activité intense des gendarmes et policiers	
II UNE ORGANISATION STABILISÉE, UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES MOYENS	
A DES MOYENS CONSTANTS POUR LA POLICE	
1.– La sécurité publique couvre 29 millions d'habitants	
2 Les CRS surveillent des portions d'autoroute et les grands itinéraires	
B DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 7 % POUR LA GENDARMERIE	
1.– Les moyens humains sont importants	
2.– Les moyens matériels se perfectionnent	
CHAPITRE V : POLICE JUDICIAIRE : LA CONTRIBUTION DE LA POLICE TECHNIQI ET SCIENTIFIQUE À L'AMÉLIORATION DES TAUX D'ÉLUCIDATION	
I UNE EFFICACE MUTUALISATION DE MOYENS A CONSIDÉRABLEMENT AMÉLIO L'ÉLUCIDATION DES CRIMES ET DÉLITS	
A ENTRE 2002 ET 2005, 173.000 FAITS ÉLUCIDÉS SUPPLÉMENTAIRES	
B LA RÉORGANISATION DES OFFICES CENTRAUX DE POLICE JUDICIAIRE	
1 Des services centraux remaniés en 2006	
2 Des services territoriaux rassemblant 3.400 fonctionnaires	
3 Un budget dont les moyens nouveaux sont destinés au FNAEG	
C DES RÉSULTATS QUI DEVRAIENT PROGRESSER ENCORE GRÂCE À L'APPLICATI ARIANE, FUTUR FICHIER COMMUN	
1.– ARIANE qu'on voit venir	
2 Des accès croisés aux fichiers existants	

	RQUÉ PAR LA PRÉDOMINANCE DES OPÉRATIONS DE GRANDE
1 Une organisation m	nise en place en un temps record
2 Des résultats proba	ints
	RIE RENFORCENT LEURS COMPÉTENCES TECHNIQUES ET
A LES SERVICES DÉDIÉS	DE LA POLICE
1 La sous-direction de	e la police technique et scientifique conserve un rôle pilote
2 L'INPS est désorma	ais un opérateur du programme Police nationale
B LES ENTITÉS SPÉCIALI	SÉES DE LA GENDARMERIE
1.– L'Institut de recherc	che criminelle, expert en identification des victimes
•	ue de recherches judiciaires et de documentation, mémoire des
III IL FAUT RÉDUIRE LE POIC	OS DES TRANSFÈREMENTS ET DES EXTRACTIONS
A.– POUR LA PRÉFECTURE	E DE POLICE, LA CHARGE S'ALOURDIT
B.– POUR LA SÉCURITÉ PU	JBLIQUE, L'ACCROISSEMENT ATTEINT 9,5 % EN 2005
C POUR LA GENDARMER	IE, UNE STABILISATION EST CONSTATÉE ENTRE 2004 ET 2005
D DES MESURES PERME	TTRAIENT D'ALLÉGER CES « CHARGES INDUES »
1 La fin des atermoier	ments concernant les UHSI
·	de la visioconférence entre les tribunaux et les établissements
3.– Une coopération plu	us manifeste de la part des magistrats
4.– La consolidation de	s « petits dépôts »
	NS PROPRES À CHACUNE DES DEUX FORCES : POLICE /ITÉ MILITAIRE
	IGRATION IRRÉGULIÈRE : UNE ACTION PRIORITAIRE POUR LA RIE GAGNERAIT À MIEUX IDENTIFIER
A UNE POLITIQUE PRIOR	ITAIRE DE LA POLICE EN 2007
•	sur la lutte contre l'immigration irrégulière comporte une police aux frontières
2.– L'évolution très dyn	amique des effectifs de la PAF
3.– Le considérable ren	nforcement des moyens de fonctionnement et d'investissement
4.– Les performances of	de la PAF
5 Les suites de l'audit	t de modernisation sur la DPAF de Roissy

E	B UNE POLITIQUE QUE LA GENDARMERIE DEVRAIT IDENTIFIER PARMI SES ACTIONS
	1.– Des objectifs stratégiques
	2 Des moyens humains et des directives d'action
	3 Des centres de rétention administrative gérés en propre
	4.– Des résultats opérationnels
II	LES MISSIONS MILITAIRES MOBILISENT FORTEMENT LA GENDARMERIE MOBILE
,	A.— LES MISSIONS MILITAIRES MÊLENT FONCTIONS PRÉVÔTALES ET OPEX
	La prévôté, compétence exclusive de la gendarmerie
	2.– Les opérations extérieures, sollicitations exigeantes
	3.– La force de gendarmerie européenne, initiative française
I	3 LE POIDS DES MISSIONS PERMANENTES HORS DU CONTINENT OBÈRE LA DISPONIBILITÉ DE LA GENDARMERIE MOBILE
	APITRE VII : LES CRÉDITS DE SOUTIEN : LES FORCES DE SÉCURITÉ ÉRIEURE, FER DE LANCE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
_	DÉPENSES DE PERSONNEL : LA PROGRESSION DE LA RÉMUNÉRATION FONDÉE SUR LES BULTATS
,	A L'APPLICATION DU PROTOCOLE « CORPS ET CARRIÈRES » SE POURSUIT
	3 LA MONTÉE EN CHARGE DU PAGRE EST RÉGULIÈRE
	1.– Les premières tranches se sont échelonnées comme prévu
	2 Parallèlement, le plan d'amélioration de la condition militaire se poursuit
(CLES MOYENS CONSACRÉS À LA PRIME DE RÉSULTATS EXCEPTIONNELS AUGMENTENT SUBSTANTIELLEMENT
	1.– La police, pionnière en la matière
	2.– La gendarmerie : un montant global en forte progression
I	D LE RACHAT DE JOURS D'ARTT PERMET DE MAINTENIR UNE DISPONIBILITÉ SUFFISANTE DES PERSONNELS
	1 84 millions d'euros pour la police en 2005
	2 114 millions d'euros pour la gendarmerie en 2005
II	UNE GESTION INNOVANTE DES RESSOURCES HUMAINES
,	A.– LA RÉSERVE CIVILE DE LA POLICE, INSPIRÉE DE LA GENDARMERIE
	1.– Toutes les missions, à l'exception du maintien de l'ordre
	2.– Une organisation largement déconcentrée
	3.– Des moyens consolidés
	4.– Des résultats très encourageants

	LICIERS
	DE LA RÉPUBLIQUE ET LES CLASSES PRÉPARATOIRES INTÉGRÉES : S CHANCES EN ACTES
1.– Le succès	du programme des cadets de la République
2.– La pérenni	isation des classes préparatoires intégrées
	NCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT : LA MULTIPLICATION DES MARCHÉS
A LA MISE EN C	OMMUN DE MOYENS LOGISTIQUES EST FLORISSANTE
1 Des soutie	ens croisés pour l'entretien automobile
2 Des march	nés publics, essentiellement pour l'armement
B.– LA COOPÉRAT	TION FONCTIONNELLE EST ÉTENDUE
1.– Un accueil	l fiabilisé sur le réseau ACROPOL de la police nationale
2 Des action	ns de formation communes
	PRÉSENTE UN MODÈLE DE RÉALISATION, PAR UN PARTENAIRE PRIVÉ, PROJET D'ÉQUIPEMENT
IV IMMOBILIER : DE	ES PROCÉDURES INNOVANTES
A POUR L'IMMO	BILIER DE LA POLICE, LES LIVRAISONS REPRENNENT
B DES PPP POU	IR DOPER L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE
1 Les constr	ructions s'effectuent selon des modalités juridiques variées
	rammes d'entretien sont marqués par des velléités contrariées sation
EXAMEN EN COMM	MISSION
ANNEVE . LISTE DI	ES DEDSONNES ENTENDIES DAD VOTDE DADDODTEID SDÉCIA

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, les réponses étaient parvenues en quasi-totalité à votre Rapporteur spécial, tant pour ses questions relatives au programme *Police nationale* que pour celles portant sur le programme *Gendarmerie nationale*. Que les services soient remerciés de leur diligence, y compris pour avoir fourni tout au long de la préparation du présent rapport spécial les éléments complémentaires qui ont servi à sa rédaction.

LES CRÉDITS DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE SÉCURITÉ POUR 2007

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 8,408 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 8,199 milliards d'euros en crédits de paiement, ces derniers progressant de 2,3 % par rapport à 2006. Le plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillé s'établit à 149.965 (+ 2.377 par rapport à 2006).

Les crédits de paiement sont déclinés en 13 budgets opérationnels de programme et ventilés entre les 6 actions suivantes :

- ordre public et protection de la souveraineté pour 979 millions d'euros ;
- sécurité et paix publiques pour 2,58 milliards d'euros ;
- sécurité routière pour 555 millions d'euros ;
- police des étrangers et sûreté des transports internationaux pour 688 millions d'euros ;
- police judiciaire et concours à la justice pour 2,06 milliards d'euros ;
- commandement, ressources humaines et logistique pour 1,33 milliard d'euros.

Les crédits du **programme** *Gendarmerie nationale* représenteront 7,884 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,484 milliards d'euros en crédits de paiement, ces derniers progressant de 2,9 % par rapport à 2006 après intégration dans le périmètre du programme, par un amendement gouvernemental que réclamait votre Rapporteur spécial, de 602 millions d'euros de crédits d'équipement immobilier et informatique transférés de la mission *Défense*. Le plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillé s'élève à 102.101 (+ 1.410 par rapport à 2006).

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

- ordre et sécurité publics pour 2,72 milliards d'euros ;
- sécurité routière pour 735 millions d'euros :
- police judiciaire et concours à la justice pour 1,52 milliard d'euros ;
- commandement, ressources humaines et logistique pour 2,38 milliards d'euros ;
- exercice des missions militaires pour 128 millions d'euros.

Au total, les crédits de la mission représenteront 16,292 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 15,683 milliards d'euros en crédits de paiement (dont 4,24 milliards d'euros de pensions) soit des augmentations respectives de 1,5 % en autorisations d'engagement et de 2,6 % en crédits de paiement. Le total des deux plafonds d'emplois représente 252.066 équivalents temps plein travaillé.

Enfin, des rattachements de fonds de concours sont attendus en 2006 à hauteur de 15,6 millions d'euros pour la police nationale et de 5,8 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 cinquième et dernière 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 2003-2008.

INTRODUCTION

S'il ne fallait retenir qu'un résultat de l'action menée sous la présente législature au service de la sécurité des Français, ce serait celui-ci : entre 2002 et 2005, selon les chiffres publiés de manière totalement indépendante et transparente par l'Observatoire national de la délinquance, on a enregistré dans notre pays 338.000 faits constatés en moins, et 173.000 faits élucidés en plus, tous crimes et délits confondus. Et cette tendance se poursuit en 2006.

Des faits constatés en moins, c'est le recul visible de la délinquance, objectif stratégique n° 1 fixé à la police comme à la gendarmerie et figurant comme tel dans les document budgétaires.

Des faits élucidés en plus, c'est la performance des policiers et des gendarmes qui s'améliore et qu'il s'agit de saluer.

Ces résultats obtenus grâce à l'énergie déployée au sommet par M. Nicolas Sarkozy en tant que ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, et par Mme Michèle Alliot-Marie en tant que ministre de la Défense, et à ce titre ministre de rattachement des militaires de la gendarmerie, ces résultats conquis chaque jour par quelque 145.000 policiers et 100.000 gendarmes, quelle que soit leur spécialité, ces résultats qui resteront comme l'un des principaux motifs de fierté de ce gouvernement et de cette majorité quand viendra l'heure des bilans, nous les devons aussi à l'effort sans précédent consenti sur le plan budgétaire pour respecter l'ambitieuse loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002. Le présent rapport en porte témoignage, comme d'ailleurs les remarquables rapports d'exécution établis par l'inspection générale de l'administration et le contrôle général des armées : la LOPSI est en passe d'être respectée, voire dépassée, certes à des rythmes différents, dans tous les registres qu'elle abordait.

La sécurité intérieure en avait grand besoin ; les femmes et les hommes qui l'incarnent aussi, qui ont vu leur condition s'améliorer de façon spectaculaire depuis 2002 : nouvelle tenue, nouveaux équipements, carrières revalorisées, coopération renforcée, les moyens nécessaires ont été fournis, et la réforme de l'État est en marche au sein de ces deux forces pour qu'il en soit fait le meilleur usage.

Le métier de policier et celui de gendarme demeurent pourtant des métiers à risques, exposés, observés. À l'enthousiasme de la sortie d'école succède la première affectation, exigeante. Les épisodes tendus de l'automne 2005 restent profondément marqués dans nos mémoires. Il faut vraiment saluer l'exemplaire maîtrise dont ont fait preuve les très nombreux effectifs déployés sur le terrain pour ramener l'ordre sans escalade dans la violence. Mais il faut également rappeler que 2005 a vu le nombre de policiers blessés monter à plus de 10.000 ; ils étaient déjà plus de 8.000 fin septembre 2006, dont 450 dans des missions de maintien de l'ordre et 3.200 dans des missions de lutte contre la délinquance.

De même qu'elles font face sans faiblir à toutes leurs missions, qu'il s'agisse du maintien de l'ordre, de la sécurité publique, de la police judiciaire, de la lutte contre l'immigration irrégulière ou contre le terrorisme, ou encore des missions militaires propres à la gendarmerie, les forces de sécurité intérieure se modernisent à un rythme soutenu. Rappelons également leur contribution essentielle à l'amélioration de la sécurité routière qui s'est traduite, depuis 2002, comme le rappelait récemment le chef de l'État, par le fait que 8.500 vies ont été épargnées sur nos routes.

Cette capacité d'adaptation permanente, qui fait la force de la police et de la gendarmerie, trouve ses prolongements jusque dans la gestion par la performance qui sert désormais de cadre à l'exécution du budget de l'État.

Mise en œuvre au sein d'une mission interministérielle, la politique de sécurité intérieure est plus que jamais mesurée, jugée à l'aune de son efficacité et de son efficience. Il revient au Parlement, au premier chef, d'en débattre afin d'exercer son pouvoir d'autorisation budgétaire en parfaite connaissance de cause. Tels sont les nobles objectifs de la LOLF; au modeste Rapporteur spécial d'en rendre compte, méthodiquement, mais surtout, sans faux-semblant. Rien ne serait pire que de tomber dans ce que le Premier président de la Cour des comptes, observateur averti s'il en est, qualifiait il y a peu de « bureaucratie lolfienne ». Rien ne sert de réclamer toujours plus de détail dans la comptabilité analytique, la ventilation des crédits par actions ou dans le décompte des ETPT, si ce n'est dans le but d'aiguillonner les responsables de programme en les incitant à toujours mieux utiliser les fonds publics. Il faut laisser à l'administration, à l'échelon central et sur le terrain, le temps de s'approprier une réforme d'ampleur ; il faut savoir en tirer parti pour, par exemple, promouvoir une saine émulation entre police et gendarmerie, mutualiser les compétences, encourager les partages d'expérience. Le regard extérieur du Parlement est là pour y aider.

CHAPITRE PREMIER

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉ : LES TÂTONNEMENTS D'UN PREMIER EXERCICE EN MODE LOLF

I.- L'EXÉCUTION 2005, DERNIER EXERCICE RÉGI PAR L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959

A.- L'IMPACT DU PLAN « BANLIEUES » VISIBLE DANS LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DE LA POLICE EN 2005

Les crédits de paiement ouverts en gestion 2005 sur l'agrégat *Police* se sont élevés à 6.135,1 millions d'euros, en augmentation de 4,8 % par rapport aux crédits ouverts en 2004.

Le tableau suivant retrace les principaux éléments de cette exécution :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA POLICE EN 2005

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts, virements, répartitions	Décret d'avance	Annulations	Total des crédits ouverts	Dépenses	Taux de consomm.
Titre III : Moyens des services – personnel – fonctionnement	4.876,49 693,12	77,35	9	52,7 - 2,83	4,17	- 1,5 - 18,97	4.927,32 766,43	4.907,29 723,09	99,6 % 94,3 %
Total dépenses ordinaires	5.569,61	77,35	9	49,87	4,17	- 20,47	5.693,75	5.630,38	98,9 %
Titre V : Investissements exécutés par l'État (CP)	285,23	20,43	5,21	- 1,44		- 34,79	389,58	258,43	66,3 %
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État (CP)	21,72	5,39		- 1,46		- 6,37	52,56	18,31	34,8 %
Total dépenses en capital (CP)	306,95	25,82	5,21	- 2,9		- 41,16	442,14	276,74	62,6 %
Total général	5.876,56	103,17	14,21	46,97	4,17	- 61,63	6.135,89	5.907,12	96,3 %

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

Pour une ultime fois, le *chapitre 34-41 – Police nationale. Moyens de fonctionnement* mérite quelques développements particuliers. Ce chapitre a bénéficié de reports de 2004 à hauteur de 60 millions d'euros et d'un abondement en loi de finances rectificative de 11,7 millions d'euros.

Les crédits de la police ont connu trois épisodes de régulation budgétaire au printemps et à l'été 2005 puis une sortie de régulation à l'automne :

– en avril, le gel pesant sur les moyens de fonctionnement et d'équipement de la police s'est établi à 24 millions d'euros et 3 millions d'euros d'annulations tandis que les reports de crédits de 2004 étaient été dégelés ;

- en juillet est intervenu un gel supplémentaire de 13 millions d'euros, portant le total des crédits gelés à 37 millions d'euros, pesant principalement sur les dépenses de l'administration centrale et non sur les budgets globalisés des services, sollicités à moins de 1 %. En revanche, les lignes non globalisées (frais de mission, frais de transport, téléphone, dépenses informatiques) ont été révisées à la baisse :
- le dégel est intervenu en plusieurs phases, avec un premier dégel tant à l'engagement qu'au paiement fin septembre 2005 à hauteur de 8 millions d'euros, un deuxième dégel limité à l'engagement fin octobre 2005 à hauteur de 9 millions d'euros, puis un dégel partiel au mandatement lié aux violences urbaines de novembre 2005 a réduit le montant du gel au paiement de 29 millions d'euros à 18,3 millions d'euros.

Ce gel résiduel a fait l'objet d'un « contrat de gestion » avec le ministère des Finances, et sur le plan interne entre la direction de l'administration de la police nationale (DAPN) et certains services : le SGAP de Versailles pour 1,5 million d'euros, la DST pour 4,1 millions d'euros, la direction de la formation de la police pour 3 millions d'euros et la DAPN elle-même pour 9,7 millions d'euros, essentiellement sur les dépenses relatives aux reconduites aux frontières et à la logistique.

De tels reports de charge entraînent pour les services concernés un retard dans l'exécution de certains programmes, le renouvellement informatique par exemple, et une dégradation de leur fonctionnement (concernant l'entretien de l'infrastructure), ainsi que, pour l'administration centrale, des retards dans le paiement des fournisseurs. Les principaux créanciers concernés sont Carlson Wagon lits en ce qui concerne les frais de reconduites aux frontières et ceux correspondant aux marchés de décryptage, les frais de traitement de signaux pour la DST, les dépenses d'habillement sur marchés pour les dépenses de logistique et les dépenses de formation continue.

Concernant les dépenses de personnel, hors celles du chapitre expérimental 39-02, les mouvements les plus importants concernent d'une part le chapitre 31-41 et plus précisément l'article 10 (rémunérations principales des personnels actifs) et le chapitre 31-42 et plus précisément l'article 10 (indemnités et allocations diverses des personnels actifs) qui ont vu leurs dotations inscrites au projet de loi de finances pour 2006 augmenter respectivement de 26,7 millions d'euros et 24,3 millions d'euros. Ces mouvements s'expliquent principalement par la valeur moyenne du point d'indice de l'année 2005 supérieure de l'ordre de 0,85 % à celle retenue pour l'élaboration du budget et par la revalorisation des indices de rémunérations des bas de grilles de la fonction publique.

De manière générale, l'exécution des dépenses de rémunérations et charges sociales de l'agrégat *Police nationale* fait apparaître un taux de consommation de 99,6 % par rapport aux crédits ouverts, le total général tous crédits de paiement confondus s'établissant à 96,3 %.

B.- UN TAUX DE CONSOMMATION DE 92 % POUR LA GENDARMERIE

Le tableau suivant retrace l'exécution des crédits de l'agrégat Gendarmerie en 2005 :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA GENDARMERIE EN 2005

(en millions d'euros)

		Mot	Mouvements de crédits intervenus en cours d'année										
Nature des crédits	Crédits initiaux (LFI 2005)	Reports 04/05	ASR (modif.)	Fonds de concours	Transferts	Crédits interministériels	Décret de virement	Décret d'avance	Total hors LFI	Total des crédits ouverts	Dépenses	Taux de consom- mation (en %)	Solde au 31/12
Rémunérations et charges soc.	3.167,6	0,02	25,6	0	0	17,7	9,7	0	53	3.220,6	2.945,5	91,5	274,5
Fonctionnement	745,8	1,9	0	2,7	0,01	0,6	- 55,3	52,5	2,5	748,3	738,9	98,7	9,4
Maintien de l'ordre	53,8	4,7	0	0	0	0	0	0,5	5,2	59	56,2	95,1	2,9
Sous-total titre III	4.025,8	9,6	28,3	2,7	0,01	18,3	- 48,2	59,3	70	4.095,8	3.806,6	92,9	288,7
Sous-total Titre V	449,02	96,1	3,6	2,4	-0,1	0	0	- 22,3	79,6	528,7	449	84,9	79,7
Sous-total Titre VI	10	0,8	0	0	0	0	0	0	0,8	10,8	10,8	100	0
Sous-total Titres V et VI	459	96,8	3,6	2,4	- 0,1	0	0	- 22,3	80,4	539,5	459,8	85,2	79,7
TOTAL	4.484,8	106,4	31,9	5,1	- 0,09	18,3	- 48,2	37	150,4	4.635,3	4.266,4	92	368,4

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Trois mouvements principaux sont intervenus en gestion 2005 :

- le décret de virement du 19 avril a annulé 55,3 millions d'euros sur le chapitre 34-06 pour couvrir une partie des insuffisances de crédits de rémunérations militaires;
- le décret d'avance du 26 septembre a ouvert 52,5 millions d'euros, toujours sur le chapitre 34-06, et 500.000 euros sur le chapitre 34-07 ;
- le décret d'annulation du même jour a porté pour 22,3 millions d'euros de crédits de paiement sur le titre V de la gendarmerie, en gage du décret d'avance pris en faveur du titre III.

Les **mises en réserve** décidées par le ministère des Finances le 10 février 2005 se sont concrétisées par un gel de 100 millions d'euros sur le titre III de la Défense, dont 25 millions d'euros affectant la gendarmerie. Le 15 juillet a été décidée une mesure de réserve supplémentaire de 125 millions d'euros sur le titre III, dont 25 millions d'euros concernant la gendarmerie. Ce gel supplémentaire a été levé le 16 août 2005. Enfin, le 28 octobre, le ministère des Finances a autorisé le dégel partiel de la première mise en réserve à hauteur de 75 millions d'euros. Tous les crédits de fonctionnement de la gendarmerie ont été rendus disponibles à cette occasion.

Les crédits sans emploi fin 2005 étaient concentrés sur titre V. Ils résultaient de la norme de dépense appliquée par le Gouvernement au budget d'équipement du ministère de la Défense.

II.- L'EXÉCUTION 2006, PREMIER EXERCICE EN MODE LOLF

A.- LA POLICE PILOTE 13 BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMME

1.- L'imputation des 36,1 millions d'euros de reports de 2005

Votre Rapporteur spécial a souhaité connaître, à l'occasion du basculement de la gestion « en mode LOLF », le détail de la gestion des 36,1 millions d'euros de reports de crédits de l'exercice 2005 sur l'exercice 2006.

Les arrêtés de reports de crédits du 28 mars 2006 ont réparti les crédits reportés par programme. Les montants reportés, conformément à l'article 15 de la LOLF, ont été plafonnés, pour les anciens chapitres relevant du programme *Police nationale*, à 3 % des crédits de paiement du chapitre.

Pour l'ancien chapitre 34-41, ce montant correspondait à celui du montant des crédits gelés en fin d'année 2005, qui avait été réparti fin 2005 entre les services, en fonction des difficultés de paiement. Les reports ont donc été attribués aux services au prorata de la répartition du gel de l'année 2005. Pour l'ancien chapitre 39-02 d'expérimentation de la LOLF, les crédits reportés correspondaient à l'intégralité des crédits non payés sur le chapitre, qui relevaient du budget des CRS. Enfin, pour les anciens chapitres partagés entre plusieurs programmes (systèmes d'information et de communication, immobilier) les crédits reportés ont été répartis entre programmes, après négociation menée avec la direction des affaires financières du ministère, au prorata des charges à payer.

La répartition par gestionnaire et par budget opérationnel de programme (BOP) a abouti à imputer, notamment, 29,3 millions d'euros (soit 81,3 % du toal) sur le BOP *Commandement et soutien*, 4,1 millions d'euros sur le BOP *Renseignement* et 1,4 million d'euros sur le BOP *Sécurité, paix et ordre publics* (à destination des CRS).

2.- La lente consommation des crédits

a) Hors titre 2, le taux de consommation au 30 juin est faible

Les crédits votés en loi de finances pour 2006 hors titre 2 s'établissaient à 1.724, 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.112 millions d'euros en crédits de paiement.

Au 30 juin 2006, avaient été ouverts 1.762,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.159,2 millions d'euros en crédits de paiement, sous l'effet des principaux mouvements suivants :

- un décret de transfert ⁽¹⁾ de 2,2 millions d'euros diminuant les crédits du programme pour solder les arriérés du groupement interministériel de contrôle, au titre des interceptions de sécurité effectuées par les opérateurs de téléphonie mobile ;
 - des reports de 36,1 millions d'euros en crédits de paiement ;
 - des rattachements de fonds de concours pour 5,5 millions d'euros ;
 - un mouvement de fongibilité asymétrique de 10 millions d'euros.

À la même date, les gels représentaient 77 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit un total disponible de 1.685,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.112,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Toujours au 30 juin, le montant des autorisations d'engagement affectées était de 857,6 millions d'euros et celui des autorisations d'engagement consommées, de 496,1 millions d'euros. Les crédits de paiement consommés s'élevaient à 344,5 millions d'euros, soit un taux de consommation global de 29,72 % à mi-année. Ce taux plus faible que les années antérieures s'explique par les difficultés rencontrées par tous les ministères dans le démarrage de la gestion 2006. Pour autant, la consommation affichée est à ce stade minorée et/ou approximative en raison du retard intervenu dans le déploiement des systèmes d'information permettant le suivi de la dépense.

La DAPN dispose toutefois d'une information fiable et détaillée des consommations centrales des BOP nationaux grâce aux restitutions émanant du système d'information ACCORD. De même, elle dispose quasiment en temps réel des consommations observées sur les BOP zonaux à partir des informations du logiciel de gestion GIBUS. En revanche, pour les secteurs de dépenses non couverts par GIBUS (immobilier, action sociale, systèmes d'information et de communication, fonctionnement des centres de rétention administrative délégués aux préfectures) les remontées d'information sont effectuées au moyen de tableaux de bord qui ne sont pas établis en temps réel et ne donnent pas une image fidèle et actualisée de la consommation locale.

De même, l'implantation tardive dans les services de police centraux de l'outil GIBUS pour permettre aux services concernés de disposer du suivi consolidé des crédits centraux et locaux sur une même base ne permet pas de suivre dans l'immédiat, pour les BOP nationaux, les éléments de gestion consolidée

⁽¹⁾ Décret n° 2006-602 du 26 mai 2006.

Dès lors, la DAPN n'a pas d'informations exhaustives sur les consommations par article d'exécution. Néanmoins, les dispositions de la charte de gestion visant à associer à chaque direction d'administration centrale un article d'exécution permettent d'approcher la réalité des consommations par article.

b) La ventilation des crédits de titre 2 sera effectuée ex post

Au 31 juillet 2006, la consommation des crédits de titre 2 s'élevait à 3.922,3 millions d'euros, répartis de la manière suivante :

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PRSONNEL AU 31 JUILLET 2006

(en millions d'euros)

ACTION	Libellé	Montant de la dépense	En % du total
1	Ordre public et protection de la souveraineté	187,57	4,78 %
2	Sécurité et paix publiques	16,43	0,42 %
3	Sécurité routière	0	0
4	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	217,42	5,54 %
5	Police judiciaire et concours à la justice	155,53	3,97 %
6	Commandement, ressources humaines et logistique	365,92	9,33 %
Article 99	Dépenses à ventiler entre les actions	2.979,38	75,96 %
Total		3.922,25	100 %

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

Cette restitution résulte de l'agrégation des états fournis mensuellement par les services gestionnaires de paie déconcentrés (les secrétariats généraux pour l'administration de la police [SGAP] et les services administratifs et techniques de police [SATP] outre-mer), ainsi que par les services gestionnaires de paie d'administration centrale, relevant soit de la direction générale de la police nationale, soit du secrétariat général.

L'importance relative des dépenses à ventiler sur plusieurs actions) s'explique par le fait que les agents relevant principalement des services actifs de la direction centrale de la sécurité publique, de la direction centrale des CRS et de la préfecture de police (direction de police urbaine de proximité) exercent des missions concourrant aux actions 1, 2, 3, 4 et 5.

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2006, qui sera établi au printemps prochain, présentera une répartition de l'exécution de la masse salariale dans laquelle toutes les dépenses seront ventilées entre les seules actions 1 à 6, au prorata des temps réels d'activité mesurés grâce à la main courante informatisée.

3.- Les difficultés du suivi en mode LOLF

Les difficultés de suivi de la consommation des crédits résultent principalement de la fusion de nombreuses lignes d'exécution budgétaire existant en 2005 (paragraphes d'exécution) à l'intérieur d'un compte d'exécution unique en 2006. De même, la totalité des services gestionnaires de paie déconcentrés (SGAP et SATP) assurent cette fonction tant pour les agents relevant de la

direction générale de la police nationale que pour ceux relevant des services du secrétariat général. Il s'ensuit à ce stade une impossibilité de suivre de manière individuelle l'évolution de la masse salariale des agents selon leur direction de gestion.

B.- LA GENDARMERIE GÈRE UN BOP UNIQUE

1.- La gestion des 79,7 millions d'euros de reports de crédits

Le montant des reports de crédits de la gestion 2005 sur 2006 au titre du fonctionnement hors loi de programmation militaire était de 13,6 millions d'euros. Pour les crédits correspondant à la loi de programmation militaire 2003-2008, il s'est élevé à 79,7 millions d'euros en crédits de paiement. La répartition de ces crédits par opération budgétaire fait apparaître, par exemple, 19,4 millions d'euros au titre de l'armement, des munitions et des équipements d'optique, 14,8 millions d'euros de matériel électronique, téléphonique et technique, 10,9 millions d'euros pour le couchage et l'ameublement, 6 millions d'euros pour l'habillement, 9,5 millions d'euros pour divers aspects du fonctionnement du réseau de transmission RUBIS, ou encore 3,9 millions d'euros pour le maintien en condition opérationnelle des moyens aériens.

2.- Une consommation différenciée selon le type de dépenses

a) Les dépenses de personnel et de fonctionnement hors loi de programmation militaire (LPM)

Le tableau suivant détaille la consommation des crédits ouverts au titre de la gestion 2006 par action. Les données sont extraites de l'infocentre INDIA-LOLF. La gendarmerie, n'ayant qu'un seul BOP, ne rencontre aucune difficulté pour assurer le suivi de la consommation :

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE AU 30 JUIN 2006

(en millions d'euros)

	Action	AE disponibles LFI 2006	Engagées au 30/06/2006	Consommation CP au 30/06/2006	Taux de consommation des CP
Personnel	99	5.844,5	3.453,2	2.760,1	47,23 %
Fonctionnement hors LPM	04	856	610,1	477,7	55,8 %
TOTAL		6.700,6	4.063,3	3.237,8	48,32%

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Les rémunérations et charges sociales au 30 juin sont imputées sur un « article 99 » et seront ventilées par action en fin de gestion (*cf. infra*). Par ailleurs, elles comprennent 600.000 euros versés aux personnels de la gendarmerie employés au profit du service de maintenance aéronautique (SMA). Ces dépenses ont vocation à être finalement supportées par le compte de commerce SMA et remboursées au programme *Gendarmerie nationale*.

b) Les dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le cadre de la LPM

Les dépenses d'investissement effectuées au 30 juin 2006 sont présentées dans les tableaux qui suivent. Les dépenses relatives à l'immobilier domanial sont suivies par le service d'infrastructure de la défense et celles afférentes au maintien en condition des aéronefs le sont par la SIMMAD (1), ces deux organismes intervenant en tant que services gestionnaires pour le compte du programme *Gendarmerie nationale*. En pratique, cela ne pose pas de difficultés.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN DU PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE AU 30 JUIN 2006

Autorisations d'engagement

(en millions d'euros)

Titre	Reports AE	LFI 2006	Ressource AE à l'engagement comptable	Consommation AE (engagements comptables)	Taux de consommation
Total titre 3	9,05	60,36	69,41	23,14	33,33 %
Total titre 5	125,91	598,55	724,46	167,57	23,13 %
Total titre 6	0	20,65	20,65	7	33,88 %
Total pour le programme	134,96	679,55	814,51	197,7	24,27 %

Crédits de paiement

Titre	Reports CP	LFI 2006	Ressource CP à l'engagement comptable	Consommation CP (engagements comptables)	Taux de consommation	
Total titre 3	29,92	72,43	102,35	44,23	43,22 %	
Total titre 5	49,82	464,64	514,46	142,41	27,68 %	
Total titre 6	0,002	13,01	13,01	4,21	32,37 %	
Total pour le programme	79,74	550,08	629,82	190,86	30,3 %	

 $Source: direction\ g\'en\'erale\ de\ la\ Gendarmerie\ nationale.$

⁽¹⁾ Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense.

c) La régulation budgétaire

Au titre 2, une mise en réserve de 5,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement a été opérée dès le début de la gestion 2006. Au titre 3 hors loi de programmation militaire, la mise en réserve a porté sur 38,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 18 millions d'euros de crédits de paiement.

Pour ce qui concerne les crédits d'investissement de « l'agrégat LPM », le montant mis en réserve en début de gestion 2006 s'élevait à 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 53,1 millions d'euros en crédits de paiement. Une partie de ces crédits (3,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) a d'ores et déjà été utilisée pour couvrir des besoins intervenus en cours d'année, comme suit :

- la contribution au dispositif gouvernemental de lutte contre la grippe aviaire et le chikungunya : pour 2,1 millions d'euros ;
- la contribution au paiement de l'amende européenne liée à la réglementation dite « poisson sous taille » : pour 1,13 million d'euros ;
- la contribution à la couverture du décret d'avance au profit du programme *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale* : pour 500.000 euros.

La programmation budgétaire initiale et le document prévisionnel de gestion ont été présentés à partir d'hypothèses qui impliquaient la mise à la disposition du programme de cette réserve en cours de gestion. Le 3 octobre 2006, il a été procédé à sa levée intégrale.

3.- En mode LOLF, un suivi allégé

De même qu'elle n'entend pas revenir, du moins à court terme, sur l'existence de son BOP unique, la gendarmerie argue de la polyvalence de ses unités pour justifier que les dépenses exécutées ne puissent être imputées *a priori* sur l'une des actions de son programme. Cette imputation s'effectue donc de façon uniforme :

- sur l'action de soutien du programme pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
 - sur « l'article 99 » pour les dépenses de personnel.

C'est *a posteriori* que le coût complet de chaque action est ensuite restitué, par une ventilation analytique qui s'appuie sur l'activité réelle des personnels et des unités, mesurée par les outils informatiques de suivi de l'activité.

La gendarmerie fait valoir que ce dispositif, validé par le comité interministériel d'audit des programmes, présente l'avantage de la simplicité, de la fiabilité – le suivi de l'activité étant entièrement informatisé – et de la stabilité dans le temps, puisque l'analyse des coûts est insensible aux évolutions de la nomenclature budgétaire, à découpage par actions constant. Mais dès lors, cette nomenclature ne risque-t-elle pas de demeurer virtuelle? Il faudra vraisemblablement attendre la consolidation des applications comptables en cours de déploiement et la restitution des premiers rapports annuels de performances pour en juger.

CHAPITRE II

VERS L'ACHÈVEMENT DE LA LOPSI : CINQ ANNÉES DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS

À l'heure des bilans de législature, il n'est pas excessif de dire que les crédits consacrés à la sécurité intérieure sont de ceux pour lesquels l'exercice est le plus pertinent, du fait de la réalisation, calée sur la même période, de la LOPSI ⁽¹⁾. C'est l'honneur de l'Assemblée nationale que d'avoir consacré une large part de l'été 2002 à discuter et voter cette loi, et de la voir aujourd'hui respectée de façon exemplaire – non pas seulement sous l'angle des moyens nouveaux, considérables, mais également sous l'angle des résultats obtenus avec de tels moyens. Au premier rang desquels le recul massif de la délinquance.

Le détail de l'exécution de la LOPSI révèle de nombreux engagements tenus, mais aussi une regrettable faiblesse : l'équipement immobilier ⁽²⁾.

I.– LE BILAN GLOBAL DE LA PROGRAMMATION EST TRÈS SATISFAISANT, MOYENNANT QUELQUES NUANCES

A.- LA POLICE A BÉNÉFICIÉ D'UN DÉBUT DE RÉALISATION DYNAMIQUE

Pour la police nationale, la LOPSI prévoyait, sur la période 2003-2007, la création de 6.500 emplois. Elle programmait également 1.180 millions d'euros supplémentaires en crédits de fonctionnement et d'équipement, ainsi que 1.570 millions d'euros pour les emplois et les mesures catégorielles.

Il faudra attendre la dernière version du rapport d'exécution de la LOPSI que transmet, chaque année, le Gouvernement au Parlement (3), pour connaître dans le détail les résultats de l'application de l'ensemble de la loi. Entre-temps, il est possible de retracer les créations d'emploi effectuées et celles prévues pour 2007 dans le tableau suivant :

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

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

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

⁽¹⁾ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

⁽²⁾ Ce dernier point est développé infra, chapitre VII.

⁽³⁾ Ce rapport exhaustif, d'une grande qualité, coécrit par l'Inspection générale de l'administration et le Contrôle général des armées que votre Rapporteur spécial tient à féliciter pour leur travail, mériterait, pour être exploité au mieux par le Parlement, d'être transmis plus rapidement, sitôt sa rédaction achevée. Cette année encore, de regrettables lenteurs administratives ont retardé cette transmission.

Comme le souligne le rapport précité relatif à l'exécution de la LOPSI, le constat du respect de l'échéancier « ne vaut que si l'on fait abstraction des adjoints de sécurité (ADS). La baisse de ces « emplois sur crédits » [est] aujourd'hui enrayée, notamment grâce à la création fin 2005 de 2.000 ADS supplémentaires ». Votre Rapporteur spécial précise cependant que les 2.000 emplois d'adjoints de sécurité supplémentaires recrutés en 2006 en contrat d'accompagnement dans l'emploi après les violences urbaines de novembre 2005 seront consolidés dans le plafond d'emplois. Par ailleurs, il convient de rappeler que les ADS ne sont pas à mettre tout à fait sur le même plan que les fonctionnaires de police, de par leurs qualifications et l'étendue de leurs missions.

L'évolution de l'ensemble des crédits est inscrite dans le tableau suivant, qui recense les crédits supplémentaires ouverts chaque année en sus de la consolidation des moyens ouverts les années précédentes, ainsi que le total obtenu :

ÉCHÉANCIER D'EXÉCUTION DE LA LOPSI POUR LA POLICE

(en millions d'euros)

1. PERSONNEL	Prévision LOPSI (2003-2007)	LFI 2003	Réalisé 2003	Mesures nouvelles LFI 2004	Réalisé 2004	Mesures nouvelles LFI 2005	Réalisé 2005	Mesures nouvelles LFI 2006	Mesures nouvelles PLF 2007	Total LFI	Solde sur LFI	Total réalisé
Total des crédits	1.570	161	162	56,7	59,7	52,4	54	133	57,5	1.512,5	57,5	1.534,7
1/ Emplois créés		51	51	29,8	29,8	9,9	9,9	58,9	13,9	535,6		535,6
2/ Mesures catégorielles		8,9	8,8	26,9	29,1	39,5	41.1	71,1	43,6	961.9		981
3/ Mesures indemnitaires/ ARTT		101,1	102,3	20,9	29,1	39,3	41,1	/1,1	43,0	901,9		901
4/ Réserve civile				0	0,8	3	3	3	0	15		18,1
2. FONCTIONNEMENT												
ET ÉQUIPEMENT												
Fonctionnement courant (ex-chapitre 34-41)	437	42,5	69,9	76,6	95,5	105,4	150,9	142,75		367,3		459,1
Action sociale (ex-chapitre 33-92)	5	1,5	1	1,3	- 2,1	1,8	1,8	2,6		7,2		3,3
Informatique (ex-chapitre 34-82)	4	1	- 1,5	17,3	14,5	26,5	13,2	17,5		62,3		43,7
Total des équipements	446	45	69,3	95,2	107,9	133,6	165,8	162,85		436,8	9,2	506,1
3. INVESTISSEMENT												
Total AP / AE	1.120	120	24,6	98,4	37,4	100,9	54	53,6		372,9	747,2	ns
Total CP	734	95	116,8	113,7	119,2	153,9	123,7	124,6		484,3	249,7	ns
Total CP fonctionnement et équipement	1.180	140	186,1	208,9	227,1	287,5	289,5	287,45		921,1	258,9	ns

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

Manifestement, la LOPSI a été largement respectée, voire dépassée sur certains postes, pour la police nationale, s'agissant des crédits de personnel ainsi que des moyens de fonctionnement et d'équipement (voir *infra* chapitre VII les développements de votre Rapporteur spécial sur ces questions). En revanche, et même si le calcul d'un « total réalisé » n'est pas encore pertinent en la matière compte tenu des effets retard des programmes en cours, l'investissement ne mérite pas le même *satisfecit*, qui tient cependant pour une large part à la situation de départ, avant intervention de la LOPSI, très dégradée.

La clef de cette programmation réussie aura sans doute été le démarrage ambitieux de sa réalisation, ce qui a été moins vrai pour la gendarmerie. Le rapport d'exécution l'exprime très clairement en ces termes : « Pour la police nationale, les crédits votés et exécutés en 2003 et 2004 ont permis de respecter les dispositions de la LOPSI ».

B.– LE RATTRAPAGE EFFECTUÉ EN FAVEUR DE LA GENDARMERIE N'EST PAS TOTALEMENT ACHEVÉ

« Pour la gendarmerie nationale, les crédits votés et exécutés en 2003 et 2004 n'ont pas permis de respecter les dispositions de la LOPSI. Le retard pris nécessitait donc un effort particulier sur 2005 et 2006. ». À partir de ce socle, 2005 et 2006 ont permis à la police de poursuivre sur sa lancée vers un respect quasi intégral, tandis que pour la gendarmerie ces deux années n'ont pas suffi à résorber le retard pris.

1.- La LOPSI sera réalisée avec retard

Le tableau suivant détaille la réalisation de la LOPSI pour la gendarmerie nationale :

ÉCHÉANCIER D'EXÉCUTION DE LA LOPSI POUR LA GENDARMERIE

(en millions d'euros)

	LOPSI 2003- 2007	Mesures 2003- 2006	Impact des mesures 2003 à 2006 jusqu'en 2007	PLF 2007	Total 2007	Reste à	ouvrir
Personnel militaire (en emplois)	7.000	5.100		950	6.050	950	13,6 %
Rémunérations et charges sociales et fonctionnement	1.830		1.688	72 (titre 2) 6,1 (titre 3)	1.767	63	3,5 %
Investissement							
– AP ou AE	1.181	643	643	210	853	328	27,8 %
- CP	1.033	494	494	210	704	329	31,9 %
Total (CP)	2.863			288	2.471	392	13,7 %

Source : ministère de la Défense et direction générale de la Gendarmerie nationale.

S'agissant en particulier des emplois programmés, le tableau suivant compare l'échéancier théorique et sa réalisation :

CRÉATIONS D'EMPLOIS DANS LA GENDARMERIE AU TITRE DE LA LOPSI

	2003	2004	2005	2006	2007	Reste à créer
Effectifs initialement programmés	1.200	1.200	1.400	1.600	1.600	0
Effectifs créés	1.200	1.200	700	2.000	950	950

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

En raison de la pratique, devenue habituelle depuis 2004, de création des emplois à mi-année, le présent projet de loi de finances comporte la consolidation des 2.000 créations de 2006, ce qui représente 1.000 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, ainsi que la création de 950 emplois supplémentaires – eux aussi financés en demi-année, soit 475 ETP.

2.– la LPM et la LOPSI se complètent dans le domaine de l'investissement

Pour les crédits d'investissement, l'enveloppe de crédits de paiement attribuée à la gendarmerie dans le cadre de la LOPSI, de 1.020 millions d'euros en valeur 2002, soit 1.033 millions d'euros en valeur 2003, s'ajoute aux crédits prévus par la seule loi de programmation militaire (LPM). Cette enveloppe permet de rétablir des capacités opérationnelles qui n'avaient pas pu être prises en compte lors des travaux initiaux d'élaboration de la LPM. Elle permet également de développer des capacités dont le besoin est apparu après l'élaboration de cette LPM. Elle permet enfin de lancer un vaste programme de rénovation de l'immobilier, qui représente à lui seul 44 % de la dotation en crédits de paiement de la LOPSI, soit 450 millions d'euros, et d'équiper les 7.000 personnels dont la création est inscrite dans la LOPSI.

Si l'annuité 2003 (93 millions d'euros) a été conforme à la programmation initialement établie, les dotations des lois de finances initiales de 2004 (93 millions d'euros) et de 2005 (120 millions d'euros) ont conduit la gendarmerie à réviser le rythme de réalisation de certains investissements. En forte augmentation, les dotations en loi de finances pour 2006 (200 millions d'euros) et dans le présent projet de loi de finances (220 millions d'euros) permettent de lancer en 2006 les gros programmes d'informatique et de télécommunication et d'engager en 2007 le renouvellement des véhicules blindés.

Les programmes d'équipement des personnels et des unités relatifs à la sécurité des personnels et à leurs capacités opérationnelles immédiates (gilets pare-balles à port discret, nouveau pistolet automatique, nouvelle tenue, communauté de brigades) sont quasiment réalisés selon le rythme initialement prévu lors des travaux de programmation.

Le tableau suivant détaille l'échéancier de la LPM pour la gendarmerie.

CRÉDITS PLF 2007 ET RESTE À OUVRIR POUR LA GENDARMERIE SUR L'AGRÉGAT LPM

(en millions d'euros de 2003)

	LPM 2003-2008	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	Reste à ouvrir
Investissement - AP ou AE - CP	2.049,91	335,35	406,83	276,67	376,1	309,7	345,77
	2.057,89	317,09	335,26	318,74	321,65	309,06	456,34
Subventions d'investissement – AP ou AE – CP	1.102 86,11	10 11,11	9,83 9,83	19,67 9,69	19,7 12,41	18,77 19,41	24,04 23,66
Total - AP ou AE - CP	2.151,91	345,35	416,67	296,33	395,81	328,47	369,81
	2.144	328,2	345,09	328,43	334,05	328,47	480,01

Note: les LFI 2004 et 2005 ont été converties en millions d'euros de 2003 sur la base d'une évolution du taux de l'indice des prix à la consommation hors tabac de 1,5 % entre 2003 et 2004, 1,5% entre 2004 et 2005 et 1,7 entre 2005 et 2006. Le PLF 2007 a été converti selon les mêmes principes, avec un indice de 1,7 % pour la conversion de 2007 à 2006.

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Votre Rapporteur spécial note avec satisfaction que l'imputation de ces crédits ne pose plus le problème visible l'an dernier dans le projet de loi de finances sur lequel s'était engagée la discussion à l'Assemblée nationale. En effet, l'agrégat *Gendarmerie* de 2005 n'était pas repris à périmètre constant par le programme *Gendarmerie nationale*, s'agissant des crédits de l'ancien titre V – désormais répartis entre les titres 3 et 5 selon la nomenclature de la LOLF – consacrés à l'immobilier et à l'informatique de gestion (laquelle se distingue de l'informatique dite opérationnelle).

C.– LA GESTION EN MODE LOLF RÉCLAME UN SURCROÎT D'ATTENTION CONCERNANT L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS

Du fait de la modification de la nomenclature budgétaire, mais aussi de la substitution des ETPT aux emplois budgétaires, la LOLF rend moins aisé le suivi de l'exécution de la LOPSI, notamment pour les crédits de personnel et les effectifs réalisés, sans pour autant le rendre impossible.

1.- Les questions de périmètre et de « philosophie »

La pleine entrée en vigueur de la LOLF au 1^{er} janvier dernier a marqué une certaine solution de continuité dans l'exécution de la LOPSI, liée au fait que les programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale* ne sont pas exactement superposables aux anciens agrégats « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». Ils sont, d'une part, plus volumineux financièrement – essentiellement à cause de l'intégration des pensions, soit environ 4,24 milliards d'euros en 2007 pour un total de crédits de la mission de 15,68 milliards d'euros – et, d'autre part, des opérations de soustraction et d'addition sont opérées entre agrégats.

L'an dernier, les critiques émises par votre Rapporteur spécial, et partagées par d'autres – la MILOLF en particulier –, sur l'incohérence du caractère incomplet du programme *Gendarmerie nationale*, ont fini par aboutir à un amendement gouvernemental rétablissant la logique du coût complet, en transférant quelque 600 millions d'euros de la mission *Défense* vers la mission *Sécurité*.

Mais surtout, la LOPSI repose sur la logique des services votés et des mesures nouvelles contenues dans l'ordonnance organique de 1959, le socle de la ressource des services étant la loi de finances initiale pour 2002, la programmation prévoyant, chaque année, des mesures nouvelles consolidées dans le socle de l'année suivante. Au moins sur le plan théorique, la justification au premier euro (JPE) prévue par la LOLF vient déroger à cette conception.

Enfin, le contenu des titres de l'ordonnance de 1959 ne recouvre pas celui des titres de la LOLF. Ainsi, les dépenses de personnel passent du titre III (ordonnance de 1959) aux titres II, III et VI (LOLF). Les catégories de coûts de fonctionnement restent les mêmes dans le titre III (ordonnance de 1959 ou LOLF). Les dépenses d'investissement (titre V et VI de l'ordonnance de 1959) sont ventilées entre les titres II, III, V et VI de la LOLF.

Ces considérations techniques ne sont pas cependant de nature à empêcher le suivi de la réalisation de la LOPSI depuis 2002.

2.- Des emplois budgétaires aux ETPT

Les effectifs budgétaires de l'ordonnance de 1959 figurant dans des annexes budgétaires ont été remplacés par des plafonds ministériels d'autorisation des emplois rémunérés par l'État inscrits dans la loi de finances initiale. Ces plafonds sont construits sur des équivalents temps plein travaillé (ETPT). Là encore, le suivi des effectifs est néanmoins possible ; la continuité peut être retracée comme suit :

CHIMI DEC EFFECTIEC DE LA	DOLLCE ET DE LA CENDAD	MERIE NATIONALE (2003-2007)

	2002	2003	2004	2005	2005	2006	2007
	Emplois	Emplois	Emplois	Emplois	ETPT	ETPT	ETPT
	budgétaires	budgétaires	budgétaires	budgétaires	estimés	plafond	PLF
Police	148.257 (1)	146.848	146.507	146.759	147.028	147.588	149.965
Gendarmerie	98.088	99.324	100.491	100.868	100.025	100.691	102.101

(1) Ce chiffre est à considérer avec prudence ; il est probablement surévalué du fait de la prise en compte des ADS. Source : d'après le rapport d'exécution de la LOPSI pour 2005.

3.- L'évolution des effectifs réels

a) Les personnels de la police nationale

Entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} octobre 2006, les corps actifs de la police ont connu une augmentation de 4.045 fonctionnaires, résultat d'un accroissement de 6.626 du nombre des fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application et de la baisse de 2.385 et de 196 des deux corps supérieurs, respectivement le corps de commandement et d'encadrement et le corps de conception et de direction.

Au 1^{er} octobre 2006, les effectifs réels déclarés au titre du personnel administratif et technique de la police nationale sont de 15.904 contre 13.060 au 1^{er} janvier 2002, soit une augmentation de 2.844 sur la période. Compte tenu des transformations d'emplois d'actifs en emplois administratifs réalisées au titre de la réforme des corps et carrières, les effectifs réels de fonctionnaires administratifs ont donc progressé au-delà de ce que prévoyait la LOPSI. Le tableau suivant recense cette forte progression globale :

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES EFFECTIFS RÉELS DE LA POLICE NATIONALE (au 1er janvier)

	2002	2003	2004	2005	2006	1 ^{er} octobre 2006	Évolution	en %
Hauts fonctionnaires	90	85	101	112	116	130	+ 40	44,4 %
Commissaires	1.955	1.955	1.898	1.795	1.760	1.719	- 236	- 12,1 %
Officiers	15.445	15.150	14.832	14.310	13.606	13.060	-2.385	- 15,4 %
Gradés et gardiens	98.266	100.543	101.845	102.560	103.910	104.892	+ 6.626	6,7 %
Sous-total actifs	115.756	117.733	118.676	118.777	119.392	119.801	+ 4.045	3,5 %
Administratifs	10.397	10.566	11.535	11.714	11.982	12.117	+ 1.720	16,5 %
Techniques (1)	2.011	2.055	2.866	2.860	2.792	2.666	+ 655	32,6 %
Scientifiques	652	652	756	867	1.005	1.121	+ 469	71,9 %
Sous-total	13.060	13.273	15.157	15.441	15.779	15.904	+ 2.844	21,8 %
Total hors adjoints de sécurité (ADS)	128.816	131.006	133.833	134.218	135.171	135.705	+ 6.889	5,3 %
ADS « classiques » (2)	15.564	12.915	11.553	10.401	10.724	10.161	- 5.403	- 34,7 %
Total général	144.380	143.921	145.386	144.619	145.895	145.866	+ 1.486	1 %

⁽¹⁾ Les agents dits berkaniens sont inclus à partir de 2004.

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

⁽²⁾ Hors ADS recrutés en contrat d'accès à l'emploi dans le cadre du plan « Banlieues » de la fin 2005.

b) Les personnels de la gendarmerie nationale

Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs réels de la gendarmerie nationale sur la période 2002-2005 :

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES EFFECTIFS RÉELS DE LA GENDARMERIE NATIONALE (au 31 décembre)

	2002	2003	2004	2005	Évolution 2004-2005	Évolution 2002-2005
Officiers	3.880	3.932	3.977	4.898	+ 921	+ 1.018
Sous-officiers	73.694	74.842	74.796	74.869	+ 73	+ 1.175
Gendarmes	13.372	15.076	15.139	14.629	- 510	+ 1.257
Total actifs	90.946	93.850	93.912	94.396	+ 484	+ 3.450
OCTAGN	129	142	159	174	+ 15	+ 45
CSTAGN	3.520	3.637	3.667	3.724	+ 57	+ 204
Personnel civil	2.129	2.165	2.026	1.979	- 47	- 150
Total non actifs	5.778	5.944	5.852	5.877	+ 25	+ 99
Total	96.724	99.794	99.764	100.273	+ 509	+ 3.549

Source: rapport d'exécution de la LOPSI pour 2005.

Les créations d'effectifs réels de la gendarmerie nationale sont donc proches de la cible LOPSI de 3.800 fixée par les services, la cible linéaire étant de 4.200. En outre, le PAGRE (évoqué *infra* chapitre VII) a moins d'impact sur les sous-officiers de gendarmerie en effectifs réels qu'en effectifs budgétaires. Enfin, les effectifs sont réalisés à hauteur du tiers par des gendarmes adjoints volontaires (GAV), sans lesquels les réalisations seraient réduites à 2.193.

III.- LE BILAN DE LA RÉORGANISATION TERRITORIALE

A.- VUE D'ENSEMBLE : UN PROGRAMME ACHEVÉ EN MÉTROPOLE EN 2006, ET OUTRE-MER FIN 2007

Le redéploiement rationnel et équilibré des forces de police et de gendarmerie, conduit depuis 2003 en application de la LOPS (loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 modifiée d'orientation et de programmation relative à la sécurité) et de la LOPSI, est quasiment parvenu à son terme.

Mis en œuvre sur décision ministérielle dans 65 départements de métropole et d'outre-mer, il concerne 337 communes regroupant 1,76 million d'habitants. 218 communes totalisant 973.523 habitants ont été transférées à la police par extension de 79 circonscriptions de sécurité publique et création de 3 nouvelles. Parallèlement, 119 communes totalisant 782.709 habitants ont été transférées à la gendarmerie par suppression de 41 circonscriptions de sécurité publique et d'un commissariat subdivisionnaire, par échanges inter-zones ou resserrements d'assise territoriale dans 2 circonscriptions).

Le redéploiement doit s'achever au quatrième trimestre 2007 dans le département de La Réunion (échanges inter-zones entre les communes de Saint-Benoît de Saint-Louis transférées à la gendarmerie, et celles de Saint-André et de Saint-Pierre reprises totalement en compte par la sécurité publique).

Au delà, le principe a été retenu de poursuivre et conforter le travail d'harmonisation des zones de compétence territoriale respectives de la police et de la gendarmerie nationales. Compte tenu de l'impact humain et financier très important du redéploiement, il a été toutefois conclu à la nécessité de privilégier désormais une démarche au cas pas cas. Dans ce cadre, une nouvelle opération de transfert de compétence est intervenue dans le département de Lot-et-Garonne le 1^{er} septembre 2006 (fermeture de la circonscription de sécurité publique de Marmande, extension de celles d'Agen et de Villeneuve-sur-Lot).

Au total, un potentiel de 1.810 policiers redéployables aura été retiré sur ces cinq années, des fermetures et resserrements de circonscriptions de sécurité publique, contre 2.327 policiers supplémentaires pour leurs créations et extensions.

B.- L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET SON COÛT

1.- Pour la police, un dispositif ad hoc

Afin de répondre aux situations personnelles des fonctionnaires ou militaires concernés par les fermetures de services, un dispositif d'accompagnement et de suivi social a été mis en place dès la fin de l'année 2002. Pour la police nationale, il s'appuie sur une mission conjointe DAPN/DCSP prenant tout à la fois en compte les vœux professionnels des intéressés (mutation, avancement, départ anticipé à la retraite) et leurs contraintes d'ordre privé (situation familiale, financière, lieu de résidence).

Parmi les mesures sociales d'accompagnement du redéploiement figure le versement d'une indemnité exceptionnelle de mutation ou de déplacement d'office, variable selon l'ampleur des conséquences personnelles qu'entraîne la mutation. Les montants du barème, fixés en 2002, ont été réévalués en 2004. Ils s'échelonnent désormais de 2.745 à 10.672 euros. En 2004 et 2005, l'incidence financière de cet accompagnement social s'est élevée respectivement à près de 7 millions d'euros et 1,9 million d'euros. Pour 2006, la prévision de dépense est de l'ordre de 500.000 euros.

La création ou l'extension de circonscriptions de sécurité publique ont engendré de nouveaux besoins en matière d'équipement immobilier, sous forme de travaux sur des bâtiments existants pour absorber l'arrivée d'effectifs supplémentaires, ou bien d'aménagement ou de construction de nouvelles structures. Ces structures sont prises à bail, mises à disposition ou acquises.

Pour permettre de répondre aux conséquences immobilières du redéploiement, le ministère de l'Intérieur a mis en place une dotation globale police/gendarmerie de 15 millions d'euros. 78 opérations d'investissement immobilier (dont une réalisée en 2006 à Agen, pour 160.000 euros) ont été financées au titre de cette dotation pour un montant total de 8,31 millions d'euros.

2.- Pour la gendarmerie, une prédominance des frais de logement

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, 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, et enfin le changement d'affectation, à titre onéreux, de douze commissariats (dont deux neufs), au profit du ministère de la Défense, pour 7,54 millions d'euros, et de cinq brigades de gendarmerie au profit du ministère de l'Intérieur pour 4,5 millions d'euros.

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

TABLEAU DES COÛTS CUMULÉS CONSTATÉS DE 2003 À 2005

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Rémunérations et charges sociales (1)	1,44	2,81	3,45	3,45
Fonctionnement (2)	4,9	12,61	15,42	15,58
Total	6,41	15,42	18,87	19,03

⁽¹⁾ Supplément et complément de l'indemnité pour charges militaires.

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Par ailleurs, six autres projets de reprise de commissariats sont en cours d'instruction au sein du ministère de la Défense et les cinq derniers sont en cours de constitution.

Afin de concilier l'intérêt du service, les nécessités du service public et les souhaits des personnels en termes de réaffectation, les gestionnaires déconcentrés ont été autorisés, en fonction des besoins, à créer, pour une durée limitée, des sureffectifs de gestion ; ils sont actuellement résorbés.

⁽²⁾ Loyers et frais de changement de résidence.

IV.- LE BILAN DE CINQ ANNÉES DE BAISSE DE LA DÉLINQUANCE

Les moyens supplémentaires ou la réorganisation des forces sur le terrain ne constituent pas à eux-mêmes leur propre fin ; ils ne se conçoivent que dans un souci de meilleur emploi des effectifs, des crédits et des locaux disponibles. Cette idée, qui est au cœur de la LOLF, n'est pas nouvelle pour les forces de sécurité intérieure. Mais elle a manifestement pris une dimension prioritaire sous la présente législature et les résultats enregistrés sont venus couronner de succès l'effort entrepris. Le meilleur étalon, en l'espèce, est la baisse de la délinquance, premier objectif stratégique de chacun des deux programmes de la mission interministérielle

Il se mesure en particulier en termes de diminution du nombre de faits constatés et de hausse du nombre de faits élucidés. Les chiffres parlent d'euxmêmes: on enregistre 338.000 faits constatés en moins entre 2002 et 2005, et 173.000 faits élucidés en plus.

A.- LA CRIMINALITÉ GI OBALE EN NET RECUL DEPUIS 2002

Au cours des dix dernières années se sont succédé trois phases d'évolution du nombre des crimes et délits constatés : une baisse de 1,9 % pour la période 1996-1997, une augmentation de la criminalité de 15,4 % de 1998 à 2002 et une baisse de 8,2 % de 2002 à 2005. Au cours de l'année 2005, les statistiques établies par les services de la police et de la gendarmerie nationales mettent en évidence un recul de la criminalité globale par rapport à 2004 de 1,3 %, qui se traduit par 49.600 crimes et délits en moins.

ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ GLOBALE DEPUIS 2001

	Nombre de crimes et délits	Évolution de la criminalité globale	Taux pour 100 habitants
2001	4.061.792	+ 7,69 %	6,88 %
2002	4.113.882	+ 1,28 %	6,93 %
2003	3.974.694	-3,38 %	6,66 %
2004	3.974.694	-3,76 %	6,39 %
2005	3.775.838	-1,3 %	6,23 %

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

B.– LA CRIMINALITÉ PAR TYPE D'INFRACTIONS EN BAISSE POUR PLUS DE 82 % DU SPECTRE

1.- Les vols : - 14,7 %

Entre 2002 et 2005, les vols (y compris recels) ont globalement diminué de 14,7 %, soit 368.500 faits en moins. En 2005, les vols, dont les recels, qui rassemblent 56,6 % de l'ensemble des crimes et délits, ont baissé de 4,7 % soit 105.000 faits de moins.

La baisse de cette catégorie a été notamment influencée par le recul du nombre de plaintes pour vols à la roulotte et d'accessoires sur véhicules immatriculés, des cambriolages, des vols d'automobiles, ainsi que des vols au préjudice d'établissements publics ou privés. Autant de signes tangibles de l'amélioration de la sécurité des Français.

2.- Les infractions économiques et financières : - 10,3 %

Entre 2002 et 2005, cette catégorie d'infractions a globalement diminué de 10,3 % (soit – 36.700 faits). En 2005, les infractions économiques et financières, qui représentent 8,4 % de l'ensemble des crimes et délits, ont connu une baisse de 3,4 %, soit 11.300 faits en moins. Si deux des trois rubriques constituant cette catégorie poursuivent leur baisse – les escroqueries, faux et contrefaçons et les infractions à la législation sur les chèques –, à l'inverse, la délinquance économique et financière proprement dite enregistre une hausse de 3.300 faits.

3.- Les crimes et délits contre les personnes : + 16,9 %

Entre 2002 et 2005, le nombre de crimes et délits contre les personnes a augmenté de 16,9 %, ce qui représente 51.300 faits constatés en plus. L'augmentation était de 37,4 % entre 1998 et 2002. En 2005, cette catégorie d'infractions a enregistré une hausse de 4,4 %, soit 15.000 faits de plus par rapport à 2004. Ce résultat est largement imputable à l'augmentation des coups et blessures volontaires (+ 11.000 faits), des menaces et chantages (+ 3.300 faits) et des atteintes à la dignité et à la personnalité (+ 2.300 faits). Il faut par ailleurs souligner qu'en 2005, les crimes et délits contre les personnes représentaient moins de 10 % du total des infractions, et que le phénomène des violences conjugales entre en ligne de compte dans cette catégorie d'infractions.

4.– Les autres infractions, dont celle à la législation sur les stupéfiants : + 1,7 %

Entre 2002 et 2005, cette catégorie a progressé de 1,7 % (soit + 15.900 faits). En 2005, ces « autres infractions (dont stupéfiants) », qui représentent 25,5 % de l'ensemble des crimes et délits, enregistrent, après les baisses de 2003 et 2004, un accroissement du nombre de faits constatés de 5,7 %, soit 51.700 faits supplémentaires.

C.- LA DÉLINQUANCE DE VOIE PUBLIQUE FERMEMENT JUGULÉE

Entre 2002 et 2005, la délinquance de voie publique a diminué de 20,6 % (avec 477.500 faits de moins). En 2005, avec 1.838.000 faits constatés, se confirme le fort recul enregistré depuis 2002 avec une nouvelle baisse de 4,8 %, soit 91.600 faits de moins par rapport à l'année 2004. Elle représente 48,7 % (contre 50,4 % en 2004) du total des crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie en France métropolitaine.

ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE DE VOIE PUBLIQUE SUR MOYENNE PÉRIODE

	Taux d'évolution	Nombre de délits de voie publique
2001	+ 9,3 %	2.337.374
2002	- 0,93 %	2.315.565
2003	- 8,98 %	2.107.686
2004	- 8,45 %	1.929.636
2005	- 4,75 %	1.838.061
1996–2005	- 16,05 %	- 351.412 faits

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

D.- LE TAUX D'ÉLUCIDATION PAR TYPE D'INFRACTIONS, INDICATEUR-CLEF DU PAP

Entre 2002 et 2005, le taux d'élucidation de la criminalité globale est passé de 26,27 % à 33,21 %. Ce taux était encore de 31,82 % en 2004. Il demeure très différent selon la nature des infractions.

Toujours élevé pour les homicides (81,8 %) et les viols (78,1 %), il n'en va pas de même pour d'autres délits, notamment les vols avec violences sans arme à feu (13,3 %). Enfin, les taux d'élucidation les plus bas concernent les aspects les plus fréquents de la petite délinquance : vols d'automobiles (élucidés à 9,2 %), vols à la roulotte et vols d'accessoires (élucidés à 6,4 %), et les vols à la tire (élucidés à 3,8 %). Le tableau suivant décrit cette évolution par type d'infraction :

ÉVOLUTION DES TAUX D'ÉLUCIDATION PAR TYPE D'INFRACTION

	Criminalité globale	Vols (y compris recels)	Infractions économiques et financières	Crimes et délits contre les personnes	Autres infractions (dont stupéfiants)
2001	24,92 %	10,47 %	56,4 %	66,62 %	39,76 %
2002	26,27 %	10,95 %	56,11 %	68,26 %	42,15 %
2003	28,83 %	12,18 %	58,02 %	69,67 %	46,42 %
2004	31,82 %	13,01 %	65,31 %	72,82 %	50,7 %
2005	33,21 %	13,34 %	68 %	72,83 %	51,19 %

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

Le rapport d'exécution de la LOPSI comprend, dans une logique tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF, un tableau de l'évolution comparée des taux d'élucidation pour les faits de délinquance relevant respectivement de la police et de la gendarmerie. Si pour une même année, ces taux diffèrent en raison des différences dans la nature des faits constatés, le tableau fait ressortir utilement les évolutions

ÉVOLUTION DU TAUX GLOBAL D'ÉLUCIDATION (1999-2005)

	1999	2002	2005
Total des faits constatés	3.567.864	4.113.882	3.775.838
par la police	2.678.907	2.931.709	2.736.460
par la gendarmerie	888.957	1.182.173	1.039.378
Total des crimes et délits élucidés	985.957	1.080.518	1.253.783
par la police	625.670	701.112	831.547
par la gendarmerie	360.287	379.406	422.236
Taux d'élucidation	27,63 %	26,27 %	33,21 %
Police	23,36 %	23, 1%	30,39 %
Gendarmerie	40,53 %	32,09 %	40,62 %

Source: rapport d'exécution de la LOPSI pour 2005.

E.- LA DÉLINQUANCE DES MINEURS, ÉVOLUTION SOCIOLOGIQUE PRÉOCCUPANTE

Au cours des dix dernières années, le nombre de mineurs mis en cause à l'occasion de crimes ou délits s'est accru de 34,7% (soit 49.800 mineurs mis en cause supplémentaires). La part des mineurs dans le total des personnes mises en cause demeure quasiment stable : elle est passée ainsi de 17,9% en 1996 à 18,2% en 2005. S'agissant des catégories d'infractions, l'évolution du nombre des mineurs mis en cause est de -1,1% pour les vols (y compris recels), +27,1% pour les infractions économiques et financières, +101% pour les crimes et délits contre les personnes et +85,7% pour les autres infractions (dont stupéfiants).

En 2005, le nombre total des mineurs mis en cause pour crimes et délits par les services de police et les unités de gendarmerie a progressé de 4,9 % par rapport à 2004 (soit 8.967 personnes supplémentaires). On relève une légère progression de la part des mineurs dans le total des mis en cause pour des faits de délinquance de voie publique, passant de 33,9 % en 2004 à 34,4 % en 2005.

CHAPITRE III ORDRE PUBLIC ET SÉCURITÉ PUBLIQUE : CONTRE LES VIOLENCES URBAINES, L'OUTIL DE LA VIDÉOSURVEILLANCE

Sans surprise, l'impact des déploiements importants de policiers et de gendarmes en maintien de l'ordre depuis l'automne 2005 est visible dans les statistiques d'activité et de performance de ces deux forces ; leur réactivité et leur engagement le sont tout autant.

Mais une telle souplesse dans l'emploi des effectifs disponibles n'est pas incompatible avec une claire définition de leur activité à un instant donné, de sorte que la distinction en deux actions, *Ordre public et protection de la souveraineté* d'une part, *Sécurité et paix publiques* d'autre part, opérée dans la programme *Police nationale*, est bien préférable, en termes d'analyse de la politique menée, au choix d'une action unique *Ordre et sécurité publics* effectué au sein du programme *Gendarmerie nationale*.

Par ailleurs, il serait vraisemblablement possible d'alléger, au moins en partie, la charge pour les unités, en ayant davantage recours à la vidéosurveillance.

I.- LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DOIT ÊTRE AMÉNAGÉE POUR MIEUX COMPARER L'ACTION DE LA POLICE ET CELLE DE LA GENDARMERIE

- A.- LE BON BILAN DE LA NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES MOBILES
 - Pour la police, le bilan de la zonalisation a été perturbé par les événements de 2005
 - a) Principes et traduction de la zonalisation des CRS

Depuis plus de trois ans, la doctrine d'emploi des compagnies républicaines de sécurité répond au principe de zonalisation : à l'exception des missions nationales, les CRS sont engagées par les préfets de zones de défense, réduisant notablement les longs transports d'unités, inefficaces et coûteux.

Par rapport à 2003 et 2004, l'utilisation des compagnies républicaines de sécurité en 2005 et 2006 a été marquée par des événements exceptionnels sur le plan de l'ordre public, qui ont fortement perturbé le dispositif de zonalisation, et entraîné en fin d'année une évolution majeure : le recentrage indispensable sur la mission de lutte contre la délinquance et les violences urbaines (après les manifestations de lycéens du premier trimestre 2006, la réactivation du Plan Vigipirate en juillet faisant suite aux attentats de Londres et les violences urbaines à Perpignan en juin).

L'emploi des 60 compagnies de service général (1) s'est élevé, pour l'année 2005, à une moyenne de 42,5 unités (2) chaque jour, soit un niveau en sensible augmentation par rapport aux années précédentes (2004 : 41,79 unités/jour, 2003 : 41,65 unités/jour). Ce niveau d'engagement est le plus élevé jamais constaté depuis la mise en place des statistiques relatives à l'emploi des CRS, bien qu'il représente un taux inférieur à 2/3. C'est, à peu de choses près, le même ratio que l'on retrouve dans le PAP, comme indicateur de performance, sous l'intitulé *Indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre* : rapportant le nombre de fonctionnaires actifs réellement disponibles à l'effectif théorique de la compagnie, il s'est établi à 64,07 % en 2005 et la prévision se monte respectivement à 64,1 et 64,2 % en 2006 et 2007.

Au-delà de la question de leur disponibilité, le second volet de l'optimisation de l'emploi des CRS réside dans la progression des missions de sécurité générale et dans la réduction des missions de maintien de l'ordre, ce que traduit très clairement l'indicateur *Taux d'emploi des CRS* du PAP.

Si en 2003 et 2004, le dispositif de zonalisation avait répondu de façon satisfaisante aux objectifs de sécurité générale et aux besoins en termes de disponibilité opérationnelle, les violences urbaines survenues dans un grand nombre de banlieues au dernier trimestre de 2005 ont nécessité l'engagement d'un nombre élevé de compagnies que le dispositif de zonalisation ne pouvait satisfaire, d'autant qu'une part très importante de ces violences urbaines a été concentrée en Ile-de-France. Les « prélèvements d'unités » ont été nombreux durant cette période et ont atteint, à certains moments, plus de 20 unités chaque jour. Sur l'ensemble de l'année considérée, ces « prélèvements hors zone » ont représenté une moyenne de l'ordre de 14 unités journalières.

Pour faire face à cette situation et afin de se prémunir contre une éventuelle reprise des troubles, le ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire a mis en place un plan national de lutte contre la délinquance et les violences urbaines, dès le 2 novembre 2005, en complément de l'action déjà engagée depuis le début de l'année 2005 (cf. infra).

Ainsi, malgré un niveau exceptionnel d'emploi et un dispositif de zonalisation fortement perturbé, la tendance constatée en 2004 concernant la réduction des temps de trajet et de préparation de mission des unités, a été confirmée en 2005, représentant une moyenne de 2,37 unités/jour (elle était de 2,56 unités/jour en 2004). Le constat relatif à l'absentéisme des personnels est identique : le très faible niveau de congés de maladie constaté en 2004 est confirmé en 2005 avec une baisse de 12.226 jours en un an, pour un total de 91.620 jours.

⁽¹⁾ Le projet annuel de performances (PAP) précise qu'à côté de ces compagnies existent 9 compagnies spécialisées en sécurité autoroutière et 4 dans les secours en montagne.

⁽²⁾ Le PAP précise également que les 60 compagnies précitées représentent 64,5 unités en raison de la taille de 9 compagnies (dont les 7 d'Ile-de-France).

b) Des conséquences budgétaires inévitables

Le régime indemnitaire des fonctionnaires des CRS et leurs frais d'hébergement hôtelier étant fortement contraints par les événements que l'on vient de rappeler, des surcoûts n'étaient guère évitables.

Concernant l'aménagement et réduction du temps de travail, les unités de service général des CRS bénéficient, compte tenu de la nécessité d'accroître leur période de disponibilité, d'une indemnité annuelle correspondant à 16 jours d'ARTT sous la forme d'un forfait égal à 16 fois le taux journalier fixé à 85 euros.

Quant aux crédits destinés à rémunérer les heures supplémentaires de l'ensemble des CRS et l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), ils sont en 2006 individualisés dans l'unité opérationnelle de niveau national concernant les dépenses de titre 2 du programme *Police nationale* pour un montant de 50,47 millions d'euros. Début août 2006, la consommation des crédits s'élevait à 8,6 millions d'euros pour les heures supplémentaires (contre 18,44 millions d'euros pour l'ensemble de l'année 2005) et à 16,8 millions d'euros pour l'IJAT (contre 27,02 millions d'euros pour toute l'année 2005). Soit un rythme de consommation d'IJAT de 6,6 % supérieur, en 2006, par rapport à 2005. Ces dépenses supplémentaires ne peuvent être totalement absorbées par les économies réalisées dans le cadre de la zonalisation, même si la moitié du surcoût global de 6 millions d'euros au titre des IJAT et des heures supplémentaires, lié à la mobilisation contre les violences urbaines en 2005, a pu être absorbée par des économies réalisées depuis le début de cette même année grâce à la zonalisation.

L'emploi plus intensif des unités de CRS entraîne également une dépense accrue des frais d'hébergement ; sur les six premiers mois de l'année 2006, les engagements juridiques s'établissent déjà à 10,5 millions d'euros, alors que la dépense totale annuelle de l'année 2005 était de 13 millions d'euros.

2.- Pour la gendarmerie mobile, pas d'impact budgétaire significatif

Depuis le 1^{er} novembre 2002 et l'application de la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles, les escadrons de gendarmerie mobile (EGM) 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 zonalisé dont l'emploi est planifié par la région de gendarmerie pour la zone de défense dont ils relèvent. L'objectif est d'engager prioritairement les EGM au profit de la lutte contre l'insécurité quotidienne. Votre Rapporteur spécial y souscrit entièrement.

Cette nouvelle doctrine d'emploi n'a pas eu d'effet sensible sur les dépenses; les crédits destinés à financer les dépenses de zonalisation sont désormais gérés par les commandants de région de gendarmerie de zone qui sont dotés, depuis 2004, d'un budget limitatif d'autorisation d'engagement de dépenses.

a) La sécurité générale : des renforts contre les violences urbaines

En 2005, la gendarmerie mobile a déployé, chaque jour, l'équivalent de 20 escadrons contre 19 en moyenne en 2004. L'engagement a été inférieur au cours du 1^{er} semestre 2006 (16,28 escadrons par jour) en raison de l'emploi important des unités en maintien de l'ordre.

Le lien est tangible entre l'action de la gendarmerie mobile et l'évolution de la délinquance de voie publique : cette dernière a diminué dans la majorité des départements ayant bénéficié d'un apport significatif (supérieur à un peloton par jour). Cette évolution est notamment très sensible dans les départements exposés à une forte délinquance et pour lesquels la seule souplesse d'action du commandement réside dans l'emploi des forces mobiles. L'objectif poursuivi est de maintenir l'équivalent de 20 escadrons engagés au quotidien dans ce cadre.

Enfin, sur instructions du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, 7 escadrons sont plus particulièrement employés en zone gendarmerie dans les départements du Rhône, de l'Isère, de l'Oise, du Val-de-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et de la Seine-et-Marne dans le cadre du plan de lutte contre les violences urbaines dans les quartiers les plus sensibles.

b) Le maintien de l'ordre : des événements marquants

La mission de maintien de l'ordre a mobilisé en moyenne 6,6 escadrons par jour au cours de l'année 2005, qui aura été marquée par des événements tels que la présentation de l'A 380 à Toulouse, le sommet de l'OTAN à Nice, les manifestation des lycéens et les violences urbaines, nécessitant l'engagement massif d'unités de gendarmerie mobile au maintien de l'ordre. Quant aux manifestations de mars et avril 2006, elles ont mobilisé jusqu'à 46 escadrons en mars et 54 en avril, pour une moyenne sur le premier semestre de 9,55 escadrons par jour.

Quant aux autres missions permanentes en métropole (hors Corse), gardes et escortes que la LOPSI poursuivait l'objectif de réduire, elles ont mobilisé quotidiennement pas moins de 14,67 escadrons par jour (*cf. infra*). Enfin, les missions en Corse, outre-mer et en OPEX ont accaparé 23 escadrons par jour en 2005 et 23,15 escadrons au premier semestre de 2006 (*cf.* chapitre VI).

B.- EN SÉCURITÉ PUBLIQUE, L'OUTIL PRÉCIEUX DE LA MAIN COURANTE INFORMATISÉE ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE LA GENDARMERIE

1.– La police peut compter sur des outils fiables

a) La mesure de l'activité grâce à la MCI

Entre 2002 et 2005, la direction centrale de la sécurité publique s'est employée à généraliser l'usage de la main courante informatisée (MCI) dans les services placés sous son autorité. Lors de son récent déplacement à Strasbourg, votre Rapporteur spécial a été très favorablement impressionné par l'utilité de cet outil, sa précision et son exhaustivité étant un réel gage d'efficacité. Subsidiairement, la MCI est susceptible de donner une véritable crédibilité à la ventilation des crédits par action pour suivre l'activité de personnels polyvalents « en mode LOLF ».

Le niveau de fiabilité et d'exhaustivité des données saisies autorise une utilisation de ce logiciel dans des fonctions de pilotage et d'évaluation, et ce d'autant plus qu'environ 2.600 commissaires, officiers et gradés ont bénéficié au cours des dix-huit derniers mois d'une formation *ad hoc*. C'est, du reste, en partant de ce constat que le directeur général de la police nationale a imparti à la direction centrale de la sécurité publique un objectif de performance ambitieux, à savoir parvenir à améliorer de 20 % l'occupation de la voie publique en 2006.

À la fin du premier semestre de 2006, le bilan, certes en retrait de l'objectif initial, était néanmoins appréciable puisqu'une progression de 7,8 % du taux d'occupation de la voie publique était enregistrée par rapport au premier semestre de 2005. Ces résultats sont la conséquence d'une démarche d'amélioration de la performance dont les principaux éléments sont les suivants, qui concernent la quasi-totalité des actions du programme :

- la lutte contre l'absentéisme médical, avec une baisse de 1,25 %;
- la meilleure maîtrise des activités de soutien, qui ne représentent plus que 36,2 % du potentiel utilisé, au lieu de 37 % l'année précédente ;
- -l'optimisation du traitement judiciaire, qui a permis que les activités d'accueil et de procédure aient requis 24,7 % du potentiel utilisé au lieu de 25,1 % au premier semestre de 2005 ;
- la réduction des « assistances » : si le volume de ces missions est demeuré stable, faute de résultats probants en matière de concours à la justice et de gardes statiques de bâtiments publics, les gardes de détenus hospitalisés sont en baisse de près de 10 %;

- la densification des missions de police routière, avec une progression de 1,4 % obtenue;
 - l'intensification des missions de police générale, en hausse de 7,8 %.

Ainsi, les missions de voie publique représentent désormais, 33,26 % du potentiel utilisé au lieu de 31,8 % en 2005. Le nombre moyen de fonctionnaires sur la voie publique à un instant *t* est passé de 3.881 à 4.156, tandis que « l'indice de sécurisation » s'est nettement amélioré : un fonctionnaire sur la voie publique pour 7.650 habitants au premier semestre 2005, un pour 7.142 au premier semestre de 2006.

Le PAP raffine encore l'analyse, puisqu'il contient un indicateur mesurant l'évolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de voie publique, dont l'amélioration est obtenue, certes, en augmentant le taux de présence sur la voie publique d'une année sur l'autre, mais également en améliorant, ce faisant, le nombre de faits constatés, traduisant ainsi un meilleur ciblage de la présence sur la voie publique. Il s'agit là d'un indicateur de performance tout à fait exemplaire.

b) La réflexion sur l'adéquation des effectifs avec l'EDFA

Au terme de travaux conduits par l'inspection générale de la police nationale a été mis au point un dispositif fixant pour chacune des directions départementales de la sécurité publique un effectif départemental de fonctionnement annuel (EDFA), destiné à être décliné au sein de leurs différents services territoriaux sous l'autorité du préfet.

Ce dispositif, partiellement appliqué en pratique depuis le premier semestre de l'année dernière et consacré par circulaire ministérielle du 14 novembre 2005, répond à trois objectifs :

- pallier l'absence de référentiel transparent et assumé en matière de dotation d'effectifs de police et prendre en compte par là-même les doléances régulières exprimées par les différents interlocuteurs de la sécurité publique;
- assumer la logique d'une politique de résultats fondée sur le couple objectifs / moyens dans le cadre d'une plus grande déconcentration de la gestion des ressources humaines;
- répondre aux besoins d'adaptation et de souplesse dans le cadre d'une responsabilisation des échelons locaux pour tenir compte de la diversité et de la complexité de l'organisation des services.

Les modalités de construction de l'EDFA sont les suivantes : dans un premier temps, les effectifs de la sécurité publique sont répartis sur la base d'un ratio police/population de 1 policier pour 1.000 habitants identique pour tous les départements. Le modèle prend ensuite en compte un « effet de structure », en particulier le nombre d'établissements ouverts 24 heures sur 24, et la notion de seuils minima : 43 fonctionnaires pour une circonscription autonome de 20.000

habitants, et 50 fonctionnaires pour une DDSP, hors adjoints de sécurité. En troisième lieu, le reste des effectifs est attribué en fonction du poids de l'activité, mesuré à partir du rapport annuel, de l'état 4001 et de la main courante informatisée.

Au total, dix critères ont été validés par l'administration centrale : population, superficie, nombre d'interventions de police-secours, sécurité routière, sensibilité et violences urbaines, nombre de faits constatés, nombre de faits élucidés, part de la délinquance de voie publique dans la délinquance générale, nombre d'heures-fonctionnaires consacrées à l'ordre public et aux gardes statiques, nombre d'heures fonctionnaires consacrées aux charges para-judiciaires.

De plus, afin de corriger certains déséquilibres fondamentaux, les départements sont répartis en trois catégories ou « strates ». La première strate est composée des trois départements de la petite couronne parisienne, la deuxième strate de 16 départements dont la délinquance s'élève à plus de 40.000 faits constatés par an, la troisième strate des 76 départements restants.

On distingue un EDFA pour l'ensemble des personnels, hors adjoints de sécurité et un EDFA pour le corps d'encadrement et d'application. Conformément au principe de l'annualité, l'EDFA est révisé tous les ans pour répondre aux fluctuations d'activité et aux éventuelles mesures de redéploiement police/gendarmerie. Par ailleurs, une dotation dite « réserve ministérielle » représentant moins de 1 % de la ressource globale, est constituée chaque année afin de répondre aux ajustements liés à l'application des priorités ministérielles (création de centres de rétention administrative, ou des services interdépartementaux de sécurité des transports en commun).

Le tableau suivant détaille, pour le corps d'encadrement et d'application, l'état des effectifs et l'EDFA pour 2006 :

EDFA 2006 ET EFFECTIFS EN PLACE EN SEPTEMBRE 2006 PAR DÉPARTEMENT Corps d'encadrement et d'application de la police nationale

Département	État au 4/09/2006	EDFA 2006	Écart	Département	État au 4/09/2006	EDFA 2006	Écart
Ain	149	150	1	Lozère	42	40	- 2
Aisne	300	310	10	Maine et Loire	395	400	5
Allier	278	264	- 14	Manche	250	242	- 8
Alpes de Hte Provence	85	83	- 2	Marne	473	470	- 3
Hautes-Alpes	96	85	- 11	Haute-Marne	113	110	- 3
Alpes-Maritimes	1.496	1.550	54	Mayenne	103	100	- 3
Ardèche	156	140	- 16	Meurthe et Moselle	769	750	- 19
Ardennes	138	136	- 2	Meuse	99	95	- 4
Ariège	80	80	0	Morbihan	294	280	- 14
Aube	188	190	2	Moselle	807	800	- 7
Aude	240	200	- 40	Nièvre	81	80	- 1
Avevron	175	150	- 25	Nord	3.694	3.602	- 92
Bouches-du-Rhône	3.351	3.530	179	Oise	310	310	0
Calvados	523	520	- 3	Orne	138	135	- 3
Cantal	63	61	- 2	Pas de Calais	1.671	1.652	- 19
Charente	194	185	_ _	Puy de Dôme	472	450	- 22
Charente-Maritime	344	333	- 11	Pyrénées- Atlantiques	537	500	- 37
Cher	186	185	-1	Hautes-Pyrénées	154	155	1
Corrèze	148	146	- 2	Pyrénées-Orientales	249	240	- 9
Corse Sud	157	150	- 7	Bas-Rhin	867	883	16
Haute Corse	169	150	- 19	Haut-Rhin	424	448	24
Cote d'Or	368	364	-4	Rhône	2.446	2.510	64
Cotes d'Armor	225	186	- 39	Haute Saône	98	90	- 8
Creuse	41	40	-1	Saône et Loire	323	310	- 13
Dordogne	166	160	-6	Sarthe	261	259	- 2
Doubs	369	360	- 9	Savoie	205	205	0
Drôme	293	285	- 8	Haute-Savoie	270	272	2
Eure	250	260	10	Seine-Maritime	1.533	1.560	27
Eure et Loir	214	225	11	Seine et Marne	1.791	1.830	39
Finistère	455	425	- 30	Yvelines	1.946	2.000	54
Gard	482	470	- 12	Deux-Sèvres	124	120	- 4
Haute Garonne	1.063	1.060	- 3	Somme	347	336	-11
Gers	46	46	0	Tarn	262	249	- 13
Gironde	1.329	1.325	-4	Tarn et Garonne	123	121	-2
Hérault	846	840	-6	Var	937	940	3
Ille et Vilaine	568	550	- 18	Vaucluse	385	385	0
Indre	132	126	-6	Vendée	163	150	- 13
Indre et Loire	350	350	0	Vienne	242	240	- 2
Isère	576	585	9	Haute Vienne	261	260	-1
Jura	103	96	-7	Vosges	161	164	3
Landes	122	115	-7	Yonne	159	157	-2
Loir et Cher	160	160	0	Territoire de Belfort	114	119	5
Loire	783	775	-8	Essonne	1.569	1.610	41
Haute-Loire	64	64	0	Hauts de Seine	3.043	3.155	112
Loire Atlantique	923	920	- 3	Seine Saint Denis	3.516	3.630	114
Loiret	458	465	7	Val de Marne	2.673	2.760	87
Lot	60	55	-5	Val d'Oise	1.648	1.720	72
				vai u Oisc	1.040		
Lot et Garonne	159	157	- 2	Sous-total métropole	55.663	55.956	293

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

Votre Rapporteur spécial précise que les différences visibles dans ce tableau d'un département à l'autre doivent également être resituées dans leur contexte : celui de redéploiements dont il convient de gérer les suites, en particulier les réaffectations de policiers « déplacés » à proximité immédiate de leur ancien domicile, dans un souci de lissage de la réorganisation.

- La gendarmerie possède une solide expérience de la mesure de son activité
 - a) Les systèmes BB 2000, SEDNA, PULSAR

La gendarmerie est depuis longtemps appelée à rendre compte de ses résultats et de sa performance. À ce titre elle a déployé des systèmes d'information et de communication qui couvrent l'ensemble de ses missions et de ses activités.

Les indicateurs du projet annuel de performances sont chiffrés à partir des données saisies par les deux principales composantes de la gendarmerie sur des applications distinctes :

- pour la gendarmerie départementale et les formations spécialisées, les commandants d'unité saisissent leurs statistiques de service (délinquance et activité) sur l'application BB2000 (Bureautique brigade 2000) ;
- pour la gendarmerie mobile et la garde républicaine, les commandants d'unité enregistrent leurs informations avec le système SEDNA (système d'évaluation des données nationales d'activité);

Toutes les données saisies avec BB2000 et SEDNA sont agrégées au niveau central et consultables sur le système Infocentre.

Les nouvelles modalités d'emploi des unités, et notamment la mise en place des communautés de brigades, conduisent la gendarmerie à rénover ses systèmes d'information et de communication :

- le projet PULSAR (remplaçant de BB2000 et SEDNA) constituera le nouvel outil de gestion administrative et de saisie des informations statistiques;
- le projet STATS (système de traitement et d'analyse tactique et stratégique) consistera dans la rénovation du système de consultation des statistiques de services. Adossé à PULSAR, le projet STATS permettra à tous les échelons de commandement d'accéder aux statistiques de service.

Ces nouvelles applications, actuellement en cours de déploiement, assurent une transmission et un traitement des informations en temps réel.

b) Le redéploiement des effectifs territoriaux

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 établit la liste des 866 brigades territoriales (BT) de la gendarmerie nationale ; les effectifs autorisés de ces brigades territoriales sont les suivants :

RÉORGANISATION DES BRIGADES PÉRIURBAINES

	Nombre d'unités	Effectif d'officiers et de sous-officiers	Effectif de gendarmes adjoints	Effectif total
BT périurbaines très sensibles	76	1.801	229	2.030
BT périurbaines sensibles	97	1.830	254	2.084
BT périurbaines normales	693	8.605	1.310	9.915
Total BT périurbaines	866	12.236	1.793	14.029

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Parallèlement à ces opérations de redéploiement, l'effort porte sur les augmentations d'effectifs, le renforcement et l'implantation des pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) au profit des principaux bassins de la délinquance, ainsi que sur les mesures au profit des quatre quartiers sensibles désignés par le ministre de l'Intérieur en zone de compétence gendarmerie.

La réorganisation de la gendarmerie dans les zones rurales s'est traduite, outre les redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie (cf. chapitre I^{er}), par la mise en place des communautés de brigades. Cette réforme poursuit l'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 humains de plusieurs unités limitrophes. Les marges de manœuvre ainsi créées sont mises à profit pour renforcer les missions d'enquête judiciaire et de surveillance, le contact avec la population ainsi que la recherche du renseignement.

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 mise en œuvre du dispositif a concerné 93 groupements de gendarmerie départementale sur 97 ; Paris et les départements de la petite couronne en ont été exclus ainsi que l'outre-mer. Les dispositifs opérationnels sont mis en œuvre depuis le début de 2003, sans surcoût budgétaire. Au 1^{er} juillet 2006, on comptait 1.063 communautés de brigades réparties dans 93 groupements de gendarmerie départementale. Sur l'ensemble du territoire métropolitain, 679 brigades territoriales sont restées autonomes.

Le tableau pages suivantes recense les effectifs de la gendarmerie par département en faisant apparaître le solde constaté sur la période 2003-2006.

EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE PAR DÉPARTEMENT

	CTIFS DE LA GEND			~
Département	Population prise en charge par la gendarmerie	Effectif	Nombre d'habitants par militaire	Solde net des effectifs entre 2003 et 2006
Ain	436.368	454	961	+ 30
Aisne	379.022	408	929	+ 12
Allier	207.711	269	772	0
Alpes de Haute-Provence	107.357	232	463	+ 11
Hautes-Alpes	79.120	170	465	0
Alpes-Maritimes	358.417	473	758	+ 33
Ardèche	218.089	319	684	+ 52
Ardennes	209.042	307	681	+ 24
Ariège	115.109	209	551	0
Aube	182.711	246	743	+ 16
Aude	218.590	301	726	+ 47
Avevron	192.842	317	608	+11
Bouches-du-Rhône	567.573	679	836	+ 10
Calvados	409.003	450	909	+ 70
Cantal	115.339	212	644	0
Charente	237.906	272	875	+ 12
Charente-Maritime	387.521	416	932	+ 35
Cher	203.632	258	789	+ 25
Corrèze	164.674	233	707	+ 10
Corse-du-Sud	310.479	196	362	0
Haute-Corse	453.480	246	394	0
Côte-d'Or	111.759	352	882	+ 3
Côtes-d'Armor	307.478	451	1.005	+ 74
Creuse	309.068	190	588	0
Dordogne	288.912	390	788	+ 56
Doubs	430.076	356	868	+ 3
Drôme	290.543	390	741	+ 52
Eure	618.464	459	937	+ 55
Eure-et-Loir	71.001	314	925	+ 12
Finistère	96.824	538	1.150	+ 72
Gard	416.591	498	837	+ 36
Haute-Garonne	619.059	711	871	+ 27
Gers	152.681	221	691	+ 10
Gironde	749.236	811	924	+ 49
Hérault	534.116	629	849	+ 96
Ille-et-Vilaine	583.148	499	1.169	+ 92
Indre	171.665	206	833	+ 27
Indre-et-Loire	352.497	337	1.046	+ 38
Isère	787.328	850	926	+ 76
Jura	206.620	281	735	+ 30
Landes	267.579	314	852	+ 11
Loir-et-Cher	226.485	238	952	+ 29
Loire Loire	336.020	338	994	+ 4
Haute-Loire	176.374	234	754	+ 1
Loire-Atlantique	688.882	653	1.055	+ 46
Loire-Atlantique Loiret	355.390	383	928	+ 46
Lot	137.503	204	674	+ 17
Lot-et-Garonne	234.154	320	732	+ 32
Lot-et-Garonne Lozère	62.885	157	401	+ 31
Maine-et-Loire	481.667	389	1.238	+ 11
Manche	350.516	375	935	+ 51

Marne 282.093 350 806 +10 Haute-Marne 138.548 213 650 +2 Mayenne 224.568 239 940 +30 Meurthe-et-Moselle 309.591 360 860 +13 Meuse 148.427 227 654 +29 Morbihan 488.145 429 1.138 +63 Moselle 592.039 638 928 +38 Nièvre 188.359 246 766 +38 Nièvre 188.359 246 766 +38 Nord 811.112 865 940 +8 Oise 610.161 683 893 +87 Orne 220.143 274 803 +26 Pas-de-Calais 618.488 647 956 +7 Puy-de-Dôme 359.309 462 778 +61 Pyrénées-Atlantiques 335.778 446 753 +36 Haute-Sprénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 +53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 +38 Haut-Rhin 468.942 480 977 +27 Rhône 668.969 694 994 +29 Rhône 689.969 694 994 +29 Raute-Savine 195.617 260 752 +19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 +32 Sarrhe 380.468 376 1.012 +32 Savoie 263.837 621 822 +10 Haute-Savoie 478.417 489 9778 +49 Pyreines 336.510 368 914 -51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 +6 Somme 380.803 386 987 +38 Tarn 210.435 283 744 +4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Vendée 460.678 396 1.163 +65 Vienne 251.966 286 881 +7 Haute-Soine 410.766 446 901 +3 Vendée 460.678 396 1.53 910 +3 Vandroine 495.688 391 1.570 0 Val-de-Marne 149.256 505 830 +51 Val-de-Marne 149.568 505 830 +51 Val-de-Marne 149.568 306 1.53 910 +3 Vandroine 495.638 368 1.3479 90 Val-de-Marne 149.568 368					
Mayenne	Marne	282.093	350	806	+ 10
Meurthe-et-Moselle 309.591 360 860 + 13 Meuse 148.427 227 654 + 29 Morbihan 488.145 429 1.138 + 63 Moselle 592.039 638 928 + 38 Nièvre 188.359 246 766 + 38 Nord 813.112 865 940 + 8 Oise 610.161 683 893 + 87 Orne 220.143 274 803 + 26 Pas-de-Calais 618.488 647 956 + 7 Puy-de-Dome 359.309 462 778 + 61 Pyrénées-Atlantiques 335.778 446 753 + 36 Hautes-Pyrénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 + 53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haute-Rhin 468.942 480 977 + 27	Haute-Marne	138.548	213	650	+ 2
Meuse	Mayenne	224.568	239	940	+ 30
Morbihan	Meurthe-et-Moselle	309.591	360	860	+ 13
Moselle 592.039 638 928 + 38 Nièvre 188.359 246 766 + 38 Nord 813.112 865 940 + 8 Oise 610.161 683 893 + 87 Orne 220.143 274 803 + 26 Pas-de-Calais 618.488 647 956 + 7 Puy-de-Dôme 359.309 462 778 + 61 Pyrénées-Atlantiques 335.778 446 753 + 36 Hautes-Pyrénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 + 53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haute-Shin 468.942 480 977 + 27 Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saône 195.617 200 752 + 19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 <t< th=""><th>Meuse</th><th>148.427</th><th>227</th><th>654</th><th>+ 29</th></t<>	Meuse	148.427	227	654	+ 29
Nièvre	Morbihan	488.145	429	1.138	+ 63
Nord 813.112 865 940 + 8 Oise 610.161 683 893 + 87 Orne 220.143 274 803 + 26 Pas-de-Calais 618.488 647 956 + 7 Puy-de-Dôme 359.309 462 778 + 61 Pyrénées-Atlantiques 335.778 4 46 753 + 36 Hautes-Pyrénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Arlantiques 335.778 4 46 753 + 36 Hautes-Pyrénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Arlantiques 387 771 + 53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haute-Ravine 689.969 694 994 + 29 Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saoie 195.617 260 752 + 19 Sance-Loire 374.754 453 827 + 32	Moselle	592.039	638	928	+ 38
Oise 610.161 683 893 + 87 Orne 220.143 274 803 + 26 Pas-de-Clais 618.488 647 956 + 7 Puy-de-Dôme 359.309 462 778 + 61 Pyrénées-Atlantiques 335.778 446 753 + 36 Hautre-Pyrénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 + 53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haut-Khin 468.942 480 977 + 27 Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saône 195.617 260 752 + 19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Savoie 263.837 621 822 + 10 Haute-Saoie 478.417 489 978 + 49	Nièvre	188.359	246	766	+ 38
Orne 220.143 274 803 + 26 Pas-de-Calais 618.488 647 956 + 7 Puy-de-Dôme 359.309 462 778 + 61 Pyrénées-Atlantiques 335.778 446 753 + 36 Hautes-Pyrénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 + 53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haute-Rhin 468.942 480 977 + 27 Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saône 195.617 260 752 + 19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Savoic 263.837 621 822 + 10 Haute-Savoie 478.417 489 978 + 49	Nord	813.112	865	940	+ 8
Pas-de-Calais 618.488 647 956 +7 Puy-de-Dôme 359.309 462 778 +61 Pyrénées-Atlantiques 335.778 446 753 +36 Hautes-Pyrénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 +53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 +38 Haut-Rhin 468.942 480 977 +27 Rhône 689.969 694 994 +29 Haute-Saône 195.617 260 752 +19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 +32 Sarthe 380.468 376 1.012 +32 <	Oise	610.161	683		
Puy-de-Dôme 359.309 462 778 + 61 Pyrénées-Atlantiques 335.778 446 753 + 36 Hautes-Pyrénées 143.432 233 616 0 Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 + 53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haut-Rhin 468.942 480 977 + 27 Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saône 195.617 260 752 + 19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Savoie 263.837 621 822 + 10 Haute-Savie 478.417 489 978 + 49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Seine-Maritime 410.995 483 851 + 20 </th <th>Orne</th> <th>220.143</th> <th>274</th> <th></th> <th>+ 26</th>	Orne	220.143	274		+ 26
Pyrénées-Atlantiques 335.778 446 753 + 36 Hautes-Pyrénées 143.442 233 616 0 Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 + 53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haut-Rhin 468.942 480 977 + 27 Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saône 195.617 260 752 + 19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Sarthe 380.69 376 1.012 + 32 Sarthe 263.837 621 822 + 10	Pas-de-Calais		647		+ 7
Hautes-Pyrénées	Puy-de-Dôme				
Pyrénées-Orientales 298.200 387 771 + 53 Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haut-Rhin 468.942 480 977 + 27 Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saône 195.617 260 752 + 19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Savoie 263.837 621 822 + 10 Haute-Savoie 478.417 489 978 + 49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Seine-et-Marne 410.995 483 851 + 20 Yvelines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6	Pyrénées-Atlantiques	335.778	446	753	+ 36
Bas-Rhin 645.148 608 1.061 + 38 Haut-Rhin 468.942 480 977 + 27 Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saône 195.617 260 752 + 19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Savoie 263.837 621 822 + 10 Haute-Savie 478.417 489 978 + 49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Seine-et-Marne 410.995 483 851 + 20 Yvelines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38	Hautes-Pyrénées	143.442	233	616	0
Haut-Rhin	,				
Rhône 689.969 694 994 + 29 Haute-Saône 195.617 260 752 + 19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Savoie 263.837 621 822 + 10 Haute-Savoie 478.417 489 978 + 49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Seine-Harrie 410.995 483 851 + 20 Yvelines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vauc					
Haute-Saône 195.617 260 752 +19 Saône-et-Loire 374.754 453 827 +32 Sarthe 380.468 376 1.012 +32 Sarthe 263.837 621 822 +10 Haute-Savoie 478.417 489 978 +49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 +13 Seine-et-Marne 410.995 483 851 +20 Yuelines 336.510 368 914 -51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 +6 Somme 380.803 386 987 +38 Tarn 210.435 283 744 +4 Tarnet-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 +51 Vaucluse 326.908 394 830 +42 Vendée 460.678 396 1.163 +65 Vienne 251.966 286 881 +7 Haute-Vienne 197.920 234 846 +11 Vosges 2293.926 323 910 +3 A A A A A A A A A	Haut-Rhin				
Saône-et-Loire 374.754 453 827 + 32 Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Savoie 263.837 621 822 + 10 Haute-Savoie 478.417 489 978 + 49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Seine-Haritime 410.995 483 851 + 20 Vvellines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarne-t-Garonne 149.148 193 773 0	Rhône	689.969	694		+ 29
Sarthe 380.468 376 1.012 + 32 Savoie 263.837 621 822 + 10 Haute-Savoie 478.417 489 978 + 49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Seine-Maritime 410.995 483 851 + 20 Yvelines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51	Haute-Saône	195.617	260	752	+ 19
Savoie 263.837 621 822 + 10 Haute-Savoie 478.417 489 978 + 49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Scine-et-Marne 410.995 483 851 + 20 Yvelines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges<	Saône-et-Loire	374.754	453	827	+ 32
Haute-Savoie 478.417 489 978 + 49 Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Seine-Maritime 410.995 483 851 + 20 Yvelines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne <th>Sarthe</th> <th>380.468</th> <th>376</th> <th>1.012</th> <th></th>	Sarthe	380.468	376	1.012	
Paris 212.525 101 2.104 0 Seine-Maritime 542.216 567 956 +13 Seine-et-Marne 410.995 483 851 +20 Yvelines 336.510 368 914 -51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 +6 Somme 380.803 386 987 +38 Tarn 210.435 283 744 +4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 +51 Vaucluse 326.908 394 830 +42 Vendée 460.678 396 1.163 +65 Vienne 251.966 286 881 +7 Haute-Vienne 197.920 234 846 +11 Vosges 293.926 323 910 +3 Yonne 264.664 340 778 +51 Territoire-de-Belfort			621	822	+ 10
Seine-Maritime 542.216 567 956 + 13 Seine-et-Marne 410.995 483 851 + 20 Yvelines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Be	Haute-Savoie	478.417	489		+ 49
Seine-et-Marne 410.995 483 851 + 20 Yvelines 336.510 368 914 - 51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-	Paris	212.525	101	2.104	0
Vvelines 336.510 368 914 -51 Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-	Seine-Maritime	542.216	567	956	+ 13
Deux-Sèvres 276.660 268 1.032 + 6 Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-	Seine-et-Marne	410.995	483	851	+ 20
Somme 380.803 386 987 + 38 Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'	Yvelines	336.510	368	914	- 51
Tarn 210.435 283 744 + 4 Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 + 51 Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 G	Deux-Sèvres	276.660	268		+ 6
Tarn-et-Garonne 149.148 193 773 0 Var 419.356 505 830 +51 Vaucluse 326.908 394 830 +42 Vendée 460.678 396 1.163 +65 Vienne 251.966 286 881 +7 Haute-Vienne 197.920 234 846 +11 Vosges 293.926 323 910 +3 Yonne 264.664 340 778 +51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 +3 Essonne 401.766 446 901 -6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 +23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique	Somme				
Var 419.356 505 830 +51 Vaucluse 326.908 394 830 +42 Vendée 460.678 396 1.163 +65 Vienne 251.966 286 881 +7 Haute-Vienne 197.920 234 846 +11 Vosges 293.926 323 910 +3 Yonne 264.664 340 778 +51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 +3 Essonne 401.766 446 901 -6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 +23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 <td< th=""><th></th><th></th><th></th><th></th><th>+ 4</th></td<>					+ 4
Vaucluse 326.908 394 830 + 42 Vendée 460.678 396 1.163 + 65 Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-de-Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 <th>Tarn-et-Garonne</th> <th></th> <th></th> <th></th> <th>· ·</th>	Tarn-et-Garonne				· ·
Vendée 460.678 396 1.163 +65 Vienne 251.966 286 881 +7 Haute-Vienne 197.920 234 846 +11 Vosges 293.926 323 910 +3 Yonne 264.664 340 778 +51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 +3 Essonne 401.766 446 901 -6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 +23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347	Var				
Vienne 251.966 286 881 + 7 Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Haute-Vienne 197.920 234 846 + 11 Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Vosges 293.926 323 910 + 3 Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					,
Yonne 264.664 340 778 + 51 Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Territoire-de-Belfort 70.940 87 815 + 3 Essonne 401.766 446 901 - 6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Essonne 401.766 446 901 -6 Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 +23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Hauts-de-Seine 142.888 91 1.570 0 Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347				0.10	-
Seine-Saint-Denis 138.286 92 1.503 0 Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Val-de-Marne 122.725 83 1.479 0 Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					· ·
Val-d'Oise 336.158 391 860 + 23 Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Guadeloupe 306.546 297 1.032 Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Martinique 264.869 267 992 Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					+ 23
Guyane 111.678 159 702 Réunion 495.638 368 1.347					
Réunion 495.638 368 1.347					
Saint-Pierre-et-Miquelon 6.316 10 632					
	Saint-Pierre-et-Miquelon	6.316	10	632	

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

C.- LA PROBLÉMATIQUE PERSISTANTE DES « CHARGES INDUES »

- 1.– La charge demeure lourde pour la majorité des services de police
 - a) Les gardes statiques ne diminuent que faiblement
- Pour les CRS, une décrue perceptible en 2006

Les 60 compagnies de service général assurent l'ensemble des missions de gardes statiques confiées aux CRS. Cette activité a représenté, en 2005, 7,7 unités/jour, soit 18,1 % de l'activité globale, et pour les sept premiers mois de 2006, 5,9 unités/jour, soit 12,68 % de l'activité globale. Compte tenu de l'effectif moyen déplacé par unité qui est de 85 fonctionnaires, ces chiffres correspondent à 654 fonctionnaires/jour en 2005 et 508 fonctionnaires/jour de janvier à août 2006.

Au 1^{er} août 2006, cette activité s'exerçait sur les lieux d'emploi suivants :

ACTIVITÉ DE GARDE STATIQUE DES CRS au 1er août 2006

Lieu	Nombre d'unités mobilisées	Objet
Paris	2	Protection d'ambassades, de résidences d'ambassadeurs, de consulats ainsi que de sites israélites
Hauts-de-Seine	1,75	Protection d'ambassades, de résidences d'ambassadeurs, de sites israélites, de la résidence du ministre d'État, de la mairie de Neuilly
Yvelines	0,25	Surveillance de la résidence du Premier ministre à La Lanterne
Pyrénées- Atlantiques	1	Protection de la sous-préfecture, du tribunal de grande instance, du consulat espagnol à Bayonne ainsi que du domicile du ministre de la Défense

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

Ce total de plus de 5 unités est certes important, mais il est globalement en diminution par rapport à l'an dernier, avec l'abandon, en octobre 2005, de la surveillance du Centre de rétention administrative (CRA) de Satolas Saint-Exupéry, puis du CRA d'Oissel en janvier 2006, enfin du siège de l'Organisation international de police criminelle à Lyon.

- Pour la préfecture de police, une charge croissante

Le service de surveillance et de protection de la direction de l'ordre public et de la circulation de la « PP » 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 novembre 2002, dans le but de diminuer le nombre de fonctionnaires employés dans ces missions, ce service est scindé en deux unités :

- l'unité générale de protection, dont les 402 fonctionnaires assurent la garde des points sensibles et la surveillance des détenus hospitalisés ;

- l'unité mobile d'intervention et de protection, dont les 274 fonctionnaires sont chargés de mettre en œuvre une nouvelle doctrine de surveillance des bâtiments sensibles, en privilégiant les mesures de protection dynamique par rondes et patrouilles. Durant le premier semestre de 2006, cette unité a effectué plus de 2.261 contrôles par 24 heures, ce qui correspond à 178.140 heures / fonctionnaires.

Par ailleurs, le service de garde de l'Élysée, fort de 218 fonctionnaires, assure la garde rapprochée extérieure et la protection du palais présidentiel. Une compagnie de garde de 153 fonctionnaires assure, pour sa part, la sécurité de la Préfecture de police.

Au 1^{er} août 2006, le personnel nécessaire pour assurer les missions de garde statique était de 773 fonctionnaires. Le tableau suivant retrace le coût annuel des gardes statiques et dynamiques de la PP en heures / fonctionnaires :

ÉVOLUTION DES GARDES STATIQUES ET DYNAMIQUES DE LA PRÉFECTURE DE POLICE

(en heures / fonctionnaires)

	2005 (1 ^{er} semestre)	2006 (1 ^{er} semestre)	Évolution
Gardes statiques permanentes	337.856	387.718	14,8 %
dont : – service de garde de l'Élysée	81.180	88.446	8,9 %
 compagnie de garde de l'hôtel préfectoral 	79.664	82.756	3,9 %
 unité générale de protection 	177.012	216.516	22,3 %
Gardes statiques temporaires (détenus gardés en hôpitaux)	45.429	51.756	13,9 %
Gardes dynamiques (unité mobile d'intervention et de protection)	186.138	178.140	-4,3 %
Total	569.423	617.614	8,5 %

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

- Pour la sécurité publique, un volume décroissant mais important

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 heures sur 24 ; les secondes sont occasionnelles mais peuvent durer 24 heures sur 24 pendant la période où elles sont exercées.

Le tableau suivant indique l'évolution du volume horaire (en heures / fonctionnaires) consacré à cette charge :

ÉVOLUTION DES GARDES STATIQUES DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

(en heures / fonctionnaires)

	2004	2005	Évolution
Gardes statiques permanentes	812.168	778.987	-4%
(hors préfecture)	012.100	770.707	4 /0
Gardes statiques temporaires	213.728	202.310	- 5,3 %
(hors préfecture)	213.726	202.310	- 5,5 /0
Total gardes statiques	1.025.896	981,297	-4,3 %
(hors préfecture)	1.023.090	901.297	- 4,5 /0
Gardes statiques permanentes des préfectures	727.853	670.524	- 7,8 %
Gardes statiques temporaires des préfectures	121.564	102.665	- 15,5 %
Total gardes statiques des préfectures	849.417	773.189	-8,9 %
Total général	1.875.313	1.754.486	-6,4 %

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

Les heures / fonctionnaires consacrées aux gardes statiques permanentes et temporaires des bâtiments autres que préfectoraux sont en diminution. Il s'agit en règle générale de lieux de cultes et de bâtiments des représentations étrangères en France, rendus sensibles en raison du contexte international et de l'activation du plan Vigipirate au niveau rouge à certaines périodes.

Le poste des gardes statiques permanentes des préfectures enregistre une baisse sensible par rapport au volume global, du fait de la mise en place d'équipements de vidéosurveillance dans quelques départements, à l'initiative conjuguée des préfets et des autorités policières. Les effectifs ainsi libérés permettent un accroissement du nombre des équipages se consacrant à la lutte contre la délinquance de voie publique.

Les gardes statiques temporaires de ces mêmes locaux sont commandées par les exigences du maintien de l'ordre public et de la défense des bâtiments de l'état à l'occasion des manifestations de voie publique.

Au total, malgré une tendance à la baisse, l'importance de la charge générale grève toujours les disponibilités des effectifs. Les effectifs neutralisés par les gardes statiques peuvent faire défaut en cas de situations graves et urgentes telles que des violences urbaines ou des interventions du type police-secours suite à des incidents majeurs.

b) La politique d'externalisation reste d'application limitée

– L'entretien des véhicules

La volonté de renforcer la présence des services de police sur la voie publique conduit à écarter les personnels actifs de tâches techniques ou administratives, dont par exemple les opérations de maintenance du parc automobile. À cette fin, une circulaire du directeur général de la police nationale en date du 3 juin 1999 a défini l'externalisation dans le secteur privé des opérations de maintenance des véhicules. Deux types d'intervention sont à distinguer : d'une part, les réparations lourdes dont une partie reste, pour l'heure, à la charge des SGAP et l'autre partie peut être externalisée vers le secteur privé ; d'autre part, les opérations de maintenance légère qui peuvent être externalisées.

Outre la réaffectation à des missions de police de fonctionnaires initialement employés dans les ateliers des hôtels de police, l'externalisation des réparations automobiles a permis de réduire de façon sensible les délais d'immobilisation des véhicules dans les garages des SGAP et donc de renforcer le potentiel opérationnel des services. Toutefois, les services gestionnaires des directions départementales de la sécurité publique ont dénoncé le coût supplémentaire que cette réforme engendre. La hausse des factures, estimée à environ 30 % lorsqu'il est fait appel au secteur privé, est principalement due au coût de la main-d'œuvre qui n'est pas facturé lorsque les réparations sont faites dans les ateliers des SGAP.

Votre Rapporteur spécial signale que la Préfecture de police a, quant à elle, déjà mis en œuvre une réforme des ateliers de réparation automobile qui a permis de ramener le taux d'immobilisation des véhicules de 16 % à 6 % en un an, tout en diminuant les effectifs. Ce résultat a été obtenu grâce à la combinaison d'un outil interne modernisé, du recours à la sous-traitance dans les créneaux où l'acquisition des compétences techniques et des moyens matériels nécessaires seraient trop coûteux, et de la professionnalisation du personnel. En trois ans, les effectifs policiers employés à cette tâche ont diminué de 20 % et représentent à ce jour 36 % du personnel chargé de la réparation automobile pour Paris et la petite couronne, ce qui représente, selon la PP, un seuil plancher, compte tenu des impératifs spécifiques à l'entretien des véhicules de police.

- Le fonctionnement courant des centres de rétention administrative

Dans le cadre d'une réflexion menée au niveau central concernant les centres de rétention administrative (CRA), il a été envisagé d'externaliser plusieurs types de prestations (restauration, nettoyage des locaux, *etc.*) dans le cadre de contrats multi-services, y compris le transport des personnes reconduites à la frontière jusqu'à leur lieu d'embarquement.

En 2006, un marché public a été passé avec un prestataire privé afin d'assurer l'ensemble des prestations liées au fonctionnement du nouveau CRA de Palaiseau. Une expérience a également été menée sur ce site pour externaliser la charge du transfert des retenus vers leur lieu d'embarquement et le siège des diverses autorités administratives ou judiciaires devant lesquelles ils doivent être présentés. Il convient toutefois de préciser que les gains en personnels de ce nouveau mode de fonctionnement sont restés modestes dans la mesure où le prestataire privé ne s'engage à fournir que le chauffeur et le véhicule de transport alors que la garde des étrangers reste sous la responsabilité des fonctionnaires de police chargés de leur escorte.

Depuis l'ouverture du CRA en septembre 2005 jusqu'à ce jour, le coût de l'externalisation des prestations de transfèrement s'élève à 815.000 euros de part fixe annuelle, auxquels s'ajoute environ 1 million d'euros de part variable (facturée en fonction des distances parcourues et des horaires de vacation). À titre expérimental, ce marché sera renouvelé pour l'année 2007.

Par ailleurs, au premier semestre 2006, un projet de la direction centrale de la police aux frontières a préparé une procédure de convoyage groupé par avion des personnes reconduites à la frontière. Votre Rapporteur spécial s'est fait exposer, lors de l'audition du directeur central de la PAF, ce projet qui prend la forme de la location de longue durée d'un avion de 19 places, pour quelque 600 heures de vol par an et un coût de fonctionnement annuel de l'ordre de 1,9 à 2,2 millions d'euros. L'expérimentation de ce projet, dont la phase opérationnelle débute cet automne, permettra de vérifier si un gain sensible de fonctionnaires en mission d'escorte peut être ainsi réalisé.

2.- La gendarmerie mobile reste très sollicitée

a) Des gardes statiques en légère diminution

Les missions de garde statique exercées par la gendarmerie mobile sont principalement consacrées à la sécurité des résidences de personnalités ainsi qu'à la protection de bâtiments publics et d'implantations diplomatiques sensibles. Leur évolution est décrite dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES GARDES STATIQUES DE LA GENDARMERIE

(en nombre de militaires)

	Juillet 2003	Juillet 2004	Juillet 2005	Juillet 2006
Hôtel de Matignon	75	_	_	_
Emprises diplomatiques USA, Israël et Royaume-Uni	150	225	225	225
Sécurité périmétrique du palais de justice de Paris	85	85	85	85
Garde des locaux du ministère de la Défense (Îlot Saint- Germain)	44	46	46	46
Centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot (77)	75	85	85	85
Centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis	32	47	47	_
Protection de la résidence du Président de la République à Bity (19)	37	37	37	37
Protection de la résidence du Premier ministre à Chasseneuil-du-Poitou (86)	16	17	-	-
Protection de la résidence de M. Bayrou à Bordères (64)	12	11	-	-
Protection de la résidence de M. Radjavi à Auvers-sur- Oise (95)	17	-	-	-
Protection de la résidence de M. Perben, Garde des sceaux, à Jully-les-Buxy (71)	16	16	-	-
Protection de la résidence de M. Clément, Garde des sceaux, à Fourneaux (42)	_	_	16	16
CRA de Rivesaltes (66)	18	18	18	18
CRA de Geispolsheim (67)	18	18	22	32
Sous-préfecture de Corte	3	4	4	6
Sous-préfecture de Sartène	3	_	_	_
Total	601	609	585	550

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Ces missions de garde statique ont diminué en 2003 par rapport à 2002 (-78 militaires), augmenté à nouveau en 2004 (+ 8 militaires) puis diminué en 2005 (-24 militaires) et en 2006 (-35 militaires). Elles continuent toutefois de représenter une charge importante ⁽¹⁾, puisqu'avec les escortes, ce sont en moyenne près de 15 escadrons qu'elles mobilisaient quotidiennement, selon le relevé effectué fin juin 2006. Les gardes statiques représentent 12,5 % de l'activité globale de la gendarmerie mobile, ce qui réduit d'autant la contribution de cette dernière à la lutte active contre la délinquance.

La réduction de la charge que représentent les gardes statiques, au profit d'un emploi plus opérationnel, figurait expressément dans la LOPSI. Plusieurs projets restent à l'étude en vue de rationaliser ce type de mission, notamment la garde du ministère de la Défense et du Palais de justice de Paris.

⁽¹⁾ Une charge susceptible de s'alourdir en 2007 et 2008 avec la création de nouveaux CRA.

b) Des externalisations qui progressent

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 taches de réfection des locaux de services techniques. En 2004, 4 millions d'euros ont été prioritairement affectés aux groupements concernés par les redéploiements police-gendarmerie. Cette somme a permis de rénover plus de 500 équivalents logements et de dégager l'équivalent théorique cumulé de 5.000 jours d'activité qui ont pu être utilisés à renforcer la lutte contre la délinquance.

Cette politique s'est poursuivie en 2005 et 2006 pour les volumes de crédits suivants :

- -2,8 millions d'euros de dépenses de personnel correspondant à 100 postes budgétaires supprimés au titre de la mise en place de l'externalisation des logements domaniaux ;
- 1,6 million d'euros correspondant à 64 postes budgétaires et 200.000 euros de crédits de fonctionnement supprimés au titre des externalisations menées au cours des années antérieures :
- -250.000 euros de dépenses de personnel correspondant à 6 postes budgétaires et 118.000 euros de crédits de fonctionnement supprimés au titre de l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale.

Grâce à la poursuite de cette externalisation des véhicules, le présent projet de loi de finances prévoit des économies de 190.000 euros de dépenses de personnel, correspondant à 11 ETP, et 497.000 euros de crédits de fonctionnement.

D.- LA MOBILISATION FACE AUX ÉVÉNEMENTS EXCEPTIONNELS: VIOLENCES URBAINES, *RAVE PARTIES*, COUPES DU MONDE DE FOOTBALL ET DE RUGBY

1.- Les coûteuses violences urbaines de l'automne 2005

Nous avons tous en mémoire les événements qui ont secoué les banlieues de nos villes l'an dernier à pareille époque, et votre Rapporteur spécial a, pour cette raison, tenu à demander au ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire un bilan exhaustif des faits alors constatés, de la mobilisation des forces de maintien de l'ordre et de sécurité publique, des réponses apportés à ces violences, ainsi qu'un chiffrage du coût qu'elles ont engendré pour le budget de la sécurité.

En préambule, il convient de préciser la notion de violence urbaine telle qu'elle a été établie par la direction centrale des renseignements généraux dès 1991 – une définition largement reprise, d'ailleurs, par l'Union européenne : si l'expression « violence urbaine » désigne des « exactions commises en groupe par

des jeunes, de manière ouverte et provocatrice », on s'accorde sur la spécificité de cette violence par rapport à la délinquance classique prise en compte par les services de police et de gendarmerie dans l'état 4001.

a) Les faits

Les violences urbaines de novembre 2005 ont duré vingt-cinq nuits; la phase la plus critique a été observée lors des nuits des 6, 7 et 8 novembre, au cours desquelles plus de mille incendies de véhicules ont été recensés. Au total, entre le 27 octobre et le 20 novembre 2005, 10.346 véhicules ont été incendiés dans le ressort de la sécurité publique, dont 4.207 en Ile-de-France. Les départements les plus touchés ont été la Seine-Saint-Denis (1.384 faits), le Nord (750) et le Rhône (611).

Dans la plupart des cas, l'incendie de voiture était l'occasion pour les auteurs et leurs complices d'attirer les services de police et de secours dans des guets-apens au cours desquels les fonctionnaires étaient la cible de jets de projectiles. 1.034 jets de projectiles ont ainsi été comptabilisés. Dans ce cadre, 105 individus ont été interpellés alors qu'ils se trouvaient en possession d'engins incendiaires.

Le total des dégradations et incendies signalés à la DCSP pendant le temps de crise s'élève à 360 (dont 62,8 % au moyen engins incendiaires) se répartissant comme suit : 233 sur des bâtiments publics (dont 92 établissements scolaires, 70 équipements collectifs, 18 lieux de culte, 31 locaux de police, 18 au préjudice de mairies, 11 au préjudice de bâtiments institutionnels), 74 bâtiments privés dont 36 petits commerces, 7 dépôts de bus et 22 bus ou rames de trains en circulation.

Selon une récente étude du Centre d'analyse stratégique ⁽¹⁾, les dégâts matériels causés par ces violences ont représenté 150 millions d'euros, soit environ 6 millions d'euros par jour.

b) L'engagement des forces de sécurité intérieure

Au cours de ces événements, 139 fonctionnaires et militaires ont été blessés (la moitié de ces blessures étant dues à des jets de projectiles ou d'engins incendiaires) et 745 véhicules de la sécurité publique ont été dégradés. La très forte mobilisation des services territoriaux de la sécurité publique (5.000 fonctionnaires) et des services spécialisés (renseignements généraux et police judiciaire), a été appuyée quotidiennement par les forces mobiles notamment par un déploiement maximal de 84 unités les nuits des 13 et 14 novembre. L'engagement total des effectifs sur le terrain a culminé à cette occasion à plus de 11.500 fonctionnaires. Sur l'ensemble de la période considérée, l'unité de coordination des forces mobiles a coordonné un engagement moyen de 60 unités par nuit, soit 4.500 policiers et gendarmes.

^{(1) «} Les violences urbaines : une exception française ? Enseignements d'une comparaison internationale, La note externe de veille n° 31, 23 octobre 2006.

Pour permettre aux unités engagées de disposer des moyens nécessaires à la protection des fonctionnaires, un programme d'équipement exceptionnel en matériels de maintien de l'ordre a été mis en place, avec fourniture en urgence par les SGAP. Il représente pour la sécurité publique un coût total de 1,827 million d'euros.

Les compagnies républicaines de sécurité ont participé de manière importante aux opérations de rétablissement de l'ordre. C'est ainsi que 26 compagnies, consacrées exclusivement à cette mission, ont été déployées quotidiennement, en moyenne, durant les mois de novembre et décembre 2005, avec un point haut le 8 novembre, qui a vu l'utilisation de 42,75 unités pour un total de 56 compagnies employées, ce jour-là.

c) Les suites judiciaires et administratives

La **remarquable réactivité des services** pendant la crise et le travail d'enquête ultérieur ont permis d'effectuer 6.056 interpellations, de placer 5.634 personnes en garde à vue et d'en écrouer 1.328. Il faut souligner, au-delà de l'exceptionnelle mobilisation des effectifs en maintien de l'ordre, le souci accordé aux **suites judiciaires** que méritaient les violences causées. Ainsi, après les troubles de novembre 2005, les enquêtes ont été facilitées par l'activation d'une cellule nationale de coordination, sous l'autorité du directeur général de la police nationale, au sein de la direction centrale de la police judiciaire, afin de recenser les objectifs et de coordonner les investigations. L'impulsion ainsi donnée a été relayée par des cellules régionales.

Afin de mieux prendre en compte le phénomène des violences urbaines, à la fois pour en mesurer les évolutions mais également pour orienter l'action des services, la direction générale de la police nationale a mis en place, dans le courant de l'année 2005, l'indicateur national des violences urbaines qui recueille les données des différentes directions de police et de gendarmerie. Jusqu'alors, la grille d'analyse des renseignements généraux, dite « échelle de Bui Trong », ne mesurait le phénomène que de façon parcellaire.

Il s'agit d'un tableau de bord mensuel, alimenté à partir des applications informatiques existantes, dont la main courante informatisée et le fichier STIC, autour de neuf agrégats de référence : incendies de véhicules, de biens publics, de poubelles, violences collectives à l'encontre des services de sécurité, de secours et de santé, jets de projectiles, occupation de halls d'immeubles, dégradations de mobilier urbain, affrontements entre bandes et « rodéos automobiles ».

Des tableaux statistiques et une cartographie prenant en compte les données des directions départementales de sécurité publique, de la préfecture de police de Paris et de la gendarmerie nationale, sont transmis mensuellement à la direction générale de la police nationale. Ayant désormais une année de référence fiable, la DGPN peut, à compter de 2006, utiliser ces données dans le cadre d'analyses mensuelles exploitées lors de la réunion du comité de pilotage, le

bureau national de coordination de la lutte contre les violences urbaines. Enfin, depuis le 20 juin 2006, les préfets des zones de défense sont rendus destinataires des données statistiques présentées pour l'ensemble de la zone concernée et pour chaque département.

d) Les suites opérationnelles : l'affectation permanente de forces mobiles en renfort de sécurité publique

Depuis le 1^{er} janvier 2006, 20 unités de CRS sont employées sur les agglomérations les plus sensibles. Ce déploiement, adapté à plusieurs reprises, a atteint 22 unités à compter du 4 mai. Le dispositif, maintenu durant les mois d'été, suit les flux de population sur les lieux saisonniers. Par ailleurs, une unité dite « projetable » a permis, durant la période du 6 février au 30 juin, par roulement, une présence de renforts CRS dans une dizaine de départements complémentaires. Depuis le 19 septembre, 21 compagnies ont été redéployées sur les communes les plus sensibles de 18 départements (région Ile-de-France, Nord, Eure, Seine-Maritime, Loire-Atlantique, Gironde, Haute-Garonne, Bouches-du-Rhône, Hérault, Rhône, Moselle et Bas-Rhin).

Cet engagement de grande ampleur s'est traduit par la vérification, par passage aux différents fichiers, de 461.991 personnes et 258.388 véhicules, l'interpellation de 20.873 individus, dont 8.833 (soit 42 %) ont fait l'objet d'une mesure de garde à vue pour faits de violences sur personnes et dépositaires de l'autorité publique, dégradations de biens, infractions à la législation sur les stupéfiants, vols aggravés, infractions graves à la conduite de véhicules et infractions à la législation sur les étrangers.

Pendant cette même période, 188 fonctionnaires CRS ont été blessés et 274 dégradations de véhicules ont été constatées durant l'ensemble des vacations effectuées.

Votre Rapporteur spécial tient ici à rendre hommage aux policiers et militaires qui ont courageusement fait face aux événements de l'an dernier, comme à l'administration qui a su adapter sa réponse en temps réel et donner les suites nécessaires à ces violences. L'une d'entre elles mériterait d'être explorée plus avant : le recours à la vidéosurveillance.

2.- La Coupe du monde de football : un surcoût limité

La mobilisation des policiers et des gendarmes à l'occasion de la coupe du monde de football

En Allemagne

Dans le cadre d'accords bilatéraux entre la France et l'Allemagne, une délégation de douze fonctionnaires de police français a été envoyée outre Rhin, avec pour mission la détection et le signalement de supporteurs de l'équipe de France susceptibles de créer des troubles à l'ordre public. Cette délégation était composée de sept policiers issus de la direction centrale de la sécurité publique et cinq issus de la direction centrale des renseignements généraux, pendant 32 jours.

Un détachement de 37 agents des CRS a effectué une mission en Allemagne du 5 juin au 12 juillet 2006. Cette mission a consisté à réaliser l'interface entre les patrouilles de la police allemande et les supporteurs français dans les villes (notamment les gares et aéroports) où l'équipe de France était en compétition. Durant l'ensemble du séjour, la totalité des frais a été prise en charge par les autorités allemandes.

Le détachement de six sous-officiers de gendarmerie en Allemagne a quant à lui représenté un coût de 1.344 euros.

En France

Les CRS ont fourni des effectifs pour sécuriser certaines gares ainsi que pour permettre le bon déroulement des retransmissions des matches, en plein air, dans les grandes villes. Parmi l'ensemble des unités utilisées, certaines effectuaient déjà un service en déplacement (renfort saisonnier, mission Vigipirate...) et ont été amenées à assurer ponctuellement la mission coupe du monde aux jours indiqués ci-dessus. Cette procédure n'engendre pas de frais de déplacement supplémentaire notamment en matière d'hébergement et d'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT). En revanche, l'utilisation des compagnies sans emploi initial a engendré les dépenses suivantes : 205.000 euros d'IJAT, 326.000 euros d'indemnité supplémentaire des fonctionnaires actifs, et 146.000 euros de frais d'hébergement.

La **Préfecture de police** a spécialement mobilisé plus de 7.000 fonctionnaires, pour un coût avoisinant 1,28 million d'euros.

Enfin, l'équivalent de 26 journées / escadron, soit 1.664 jours / gendarme mobile, ont été consacrés aux dispositifs de sécurité et au maintien de l'ordre liés à la coupe du monde de juin à juillet 2006. Ce déploiement a engendré un surcoût de 81.000 euros de dépenses de fonctionnement, et l'IJAT versée a représenté 50.000 euros.

Le dispositif de sécurité qui sera mis en place à l'occasion de la **coupe du monde de rugby**, organisée sur notre sol l'an prochain, tiendra compte de l'expérience tirée des coupes du monde de football de 1998 et de 2006 et des résultats qu'obtiendra l'équipe de France.

3.- Les rave parties, question toujours en suspens

Dans son propos de l'an dernier, votre Rapporteur spécial s'interrogeait sur l'attitude de quasi-co-organisation des rassemblements de musique techno par les forces de l'ordre. Les données précises qu'il a demandées pour quantifier le coût que représente, pour la gendarmerie, de tels événements, l'incitent à souligner de nouveau les multiples problèmes qu'ils engendrent.

PERSONNELS ENGAGÉS PAR LA GENDARMERIE SUR LES TEKNIVALS DEPUIS 2004

	Dépt Lieux			GM	Réservistes	Moyens spéciaux (*)		
Date		GD (*) (*)	(*)	Туре	Nb de militaires	TOTAL		
1 ^{er} et 2 mai 2004	54	Chambley- Bussières	110	200	70	EQ CYNO (1) SAG (2)	4 2	386
2 au 4 juillet 2004	29	Scaër	200	200	60	SAG	2	462
26 au 29 août 2004	11	Labécède- Lauragais	631	275	130	EMOG (3) EQ CYNO	4 6	1.046
28 avril au 2 mai 2005	51	Marigny- le-Grand	180	410	60	GOS (4) SAG	6 2	658
25 et 26 juin 2005	22	Carnoët	205	300	120	STRJD (5) EMOG GOS+GOR (6) SAG	2 2 17 11	657
25 au 29 août 2005	28	Crucey- Village	142	250	10	STRJD EQ CYNO SAG EMOG GOS + GOR	3 14 2 2 20	443
28 avril au 1 ^{er} mai 2006	18	Chavannes	370	354	43	SAG EQ CYNO	6 26	799
1 ^{er} au 2 juillet 2006	56	Vannes Meucon	495	350	98	EQ CYNO SAG EMOG GOS + GOR STRJD IRCGN (7)	19 4 2 16 2 2	988

^(*) GD : gendarmerie départementale

GM : $gendarmerie\ mobile$

Nombre moyen de personnels ou de moyens engagés chaque jour sur toute la durée du Tecknival.

- (1) Équipe cynophile.
- (2) Section aérienne de gendarmerie.
- (3) Équipe médicale opérationnelle de gendarmerie.
- (4) Groupe observation et surveillance.
- (5) Service technique de recherché judiciaire et de documentation.
- (6) Groupe observation de recherche.
- (7 Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale.

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Les 1.600 gendarmes déployés au premier semestre de 2006 dans le cadre de cette mission, pour 60 *rave*, semblent marquer une diminution par rapport à 2005 (208 rassemblements, 5.893 gendarmes) et 2004 (293 rassemblements, 6.033 gendarmes). Il faut souhaiter que **le surcoût total de ces rassemblements, depuis 2004**, en IJAT, hébergement, alimentation et carburant, estimé à 4,35 millions d'euros, occasionnera une prise de conscience. D'autant que ce montant ne prend pas en compte les éventuelles indemnisations des propriétaires des terrains envahis

II.- LA VIDÉOSURVEILLANCE, OUTIL À DÉVELOPPER

La réduction du volume des gardes statiques, politique prévue par la LOPSI, ne saurait consister en un simple transfert de charge entre différents services actifs. Parmi les solutions à l'étude pour une « réduction nette » de ce type de missions pour les fores de sécurité intérieure, votre Rapporteur spécial a souhaité s'intéresser en particulier à la vidéosurveillance.

A.- STRASBOURG: L'EXEMPLE D'UNE SYNERGIE EFFICACE ENTRE POLICES NATIONALE ET MUNICIPALE POUR RÉDUIRE LA DÉLINQUANCE

1.- Un déploiement raisonné et concerté

C'est conjointement, dans le cadre du contrat local de sécurité, que la ville et la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), sous l'impulsion du maire, Mme Fabienne Keller, et du président de la CUS, M. Robert Grossmann, d'une part, et le ministère de l'Intérieur d'autre part, ont développé, à compter du printemps 2003, afin de réduire une délinquance de voie publique devenue endémique par endroits, un réseau de vidéosurveillance. L'État a ainsi financé à parité avec la CUS l'étude de faisabilité.

Un partenariat innovant, associant également d'autres acteurs comme les bailleurs ou les sociétés de transports en commun, a permis de piloter ce projet intelligemment, en partant d'une analyse cartographique commune de la délinquance pour choisir les premières implantations de caméras, en planifiant le coût et les étapes successives de déploiement du réseau, et en définissant dès l'origine une doctrine d'emploi des images ainsi qu'une répartition précise des tâches et des responsabilités entre la police nationale, la police municipale et la gendarmerie nationale.

Le cadre juridique de la LOPS de 1995 précitée et du décret n° 96–926 du 17 octobre 1996 (1) a notamment conduit, pour garantir le respect des libertés individuelles, à appliquer la procédure de déclaration préalable en préfecture et d'autorisation par une commission départementale présidée par un magistrat du siège, à prévoir le masquage automatique des zones privatives situées dans le champ des caméras, à prévoir des conditions réglementées d'accès des citoyens aux images, à installer des panneaux d'information à l'entrée de tous les espaces sous vidéosurveillance – aucune caméra n'étant fictive et toute caméra étant visible quoique discrète –, à être particulièrement vigilant en matière de recrutement, de formation et d'assermentation des opérateurs, à ne conserver que des images cryptées, pendant 96 heures, à ne les fournir qu'à la justice ou à la police, sur réquisition, et enfin à mettre en place un comité d'éthique.

148 caméras sont désormais installées ; elles l'ont d'abord été dans le centre ville de Strasbourg, littéralement « reconquis » grâce à une baisse spectaculaire de la délinquance de voie publique. Elles l'ont été ensuite et vont continuer de l'être, de façon pertinente et courageuse, dans les quartiers sensibles de Hautepierre, la Meinau et Neuhof, que votre Rapporteur spécial a pu parcourir sous la houlette de M. Francis Jaecki, directeur général délégué à la sécurité et à la prévention au sein des services de la ville et de la communauté urbaine. Le centre de supervision est relié au PC de la police nationale, qui peut à tout moment demander à l'un des 22 opérateurs (ils sont au minimum trois à être présents en permanence) d'actionner telle ou telle caméra pour les besoins de l'action, y compris pour identifier un individu, grâce au zoom puissant dont disposent ces caméras.

À l'heure actuelle, le dispositif a représenté un investissement de 4,67 millions d'euros, et la maintenance coûte annuellement 100 à 150.000 euros.

2.- Un modèle à développer

L'investissement est important pour les collectivités concernées mais les résultats sont indéniables en termes de réduction de la délinquance : alors que le nombre de faits constatés dans l'ensemble de la circonscription de police de Strasbourg a diminué de près de 6.700 entre 2001 (avec un point haut à 45.761 faits) et 2004, soit une baisse de 15 %, et que la délinquance a baissé de 11 % dans la zone de compétence de la gendarmerie de Strasbourg, les statistiques pour le centre-ville de Strasbourg entre 2003 et 2004 sont spectaculaires :

⁽¹⁾ Décret relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE DANS LE CENTRE-VILLE DE STRASBOURG

(en nombre de faits constatés)

	2003	2004	Évolution
Délinquance générale	7.132	5.705	-20 %
Délinquance de voie publique	2.790	1.811	- 35,1 %
Vols à main armée	20	3	- 85 %
Vols avec violence	379	273	- 28 %
Vols à la tire	824	681	- 17,4 %
Vols à la roulotte	408	221	- 45,8 %
Vols de voiture	107	43	- 59,8 %
Vols de cyclomoteur	64	34	- 46,9 %
Dégradations	471	301	- 36,1 %
Cambriolages	517	255	- 50,7 %

Source : ville et communauté urbaine de Strasbourg.

Parallèlement, le nombre des requêtes adressées au centre de supervision vidéo a crû fortement et l'enquête réalisée auprès de la population a révélé que deux ans après le déploiement du réseau, une amélioration de la sécurité était ressentie par 62 % de la population, 64 % des personnes interrogées estimant « assez » ou « très important » l'impact de la vidéosurveillance dans cette évolution. Enfin, l'audit mené par un cabinet spécialisé a conclu à la faiblesse globale de l'effet de report de la délinquance « hors de la vue des caméras ».

Votre Rapporteur spécial veut à nouveau souligner combien il a été favorablement impressionné par ce dispositif de vidéosurveillance et il se réjouit que d'autres villes, depuis l'adoption de la LOPS, se soient engagées dans cette voie ou s'apprêtent à le faire : 176 caméras à Lyon (le déploiement, entamé par la précédente municipalité, ayant été poursuivi par l'équipe actuelle), 188 à Nice, une dizaine à Marseille, mais aussi Roubaix, Saint-Etienne, Montpellier, Agde, Toulouse bientôt... Il est tout à fait logique et hautement souhaitable que ce type d'initiative soit encouragé, au-delà même du renforcement prévu dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en application de la loi du 23 janvier 2006 (1). La sécurité générale est aussi, c'est l'évidence, l'affaire des municipalités.

B.- PARIS: UNE UTILITÉ RÉELLE, DES BESOINS IMPORTANTS

La vidéosurveillance représente aujourd'hui un enjeu essentiel pour la Préfecture de police. Utilisée en temps réel, elle est une aide à la décision en matière d'intervention des forces de police ; grâce à l'enregistrement des images, elle est une aide pour l'investigation. Les finalités en sont multiples : ordre public, circulation, sécurité dans un espace public ou privé. Les utilisateurs le sont également : la Préfecture de police dans toutes ses composantes, la ville de Paris, les transporteurs publics, mais aussi, de plus en plus, des concessionnaires – tel Vinci par exemple.

⁽¹⁾ Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

1.- Le réseau public existant est nettement sous-dimensionné

295 caméras fixes, dites caméras urbaines, constituent aujourd'hui le réseau de surface dans Paris ; il s'agit de caméras fixes mais orientables et dotées d'un zoom, dont l'image est collectée et dirigée vers les utilisateurs *via* une matrice centrale. 191 d'entre elles appartiennent à la ville de Paris qui les met à la disposition de la PP et 104 appartiennent en propre à la PP, dont 73ont une vocation généraliste et 30 sont dédiées à la surveillance des abords du Parc des princes et du Stade de France.

Par ailleurs, le dispositif récupère un échantillon des images filmées par les quelque 5.000 caméras placées dans les gares de la RATP et de la SNCF.

L'acheminement des images est réalisé à travers des liaisons vidéo louées (point à point entre la caméra et la matrice centrale). Un système d'enregistrement a été mis en place à la fin de 2005, pour 16 images simultanées.

S'ajoute à cet ensemble une caméra héliportée, en cours de renouvellement, un parc d'une trentaine de véhicules équipés de caméras embarquées avec enregistrement local dont l'expérimentation s'est achevée en avril 2006 et dont le déploiement national, à partir du dispositif mis au point par la PP, est prévu sur trois ans, ainsi que des systèmes de vidéosurveillance tactiques. Ces derniers recouvrent deux procédés distincts: le premier consiste à installer, sous 24 à 48 heures, une caméra sur un point haut, dont l'image est transférée sur support radio électrique vers les centres d'information et de commandement de la PP. Depuis deux ans, et notamment lors des récentes manifestations anti-CPE, ce dispositif a fait la preuve de son efficacité. Le second procédé, plus souple d'utilisation, consiste à placer une caméra sur un mât télescopique fixé dans un véhicule de type monospace. Il assure dans un premier temps l'enregistrement des images; des tests sont en cours pour les retransmettre en différé *via* une communication radio de type 3G.

Environ 700 caméras de surveillance des abords d'immeuble et des gardes à vue font l'objet d'une exploitation locale des images fournies, à la différence des caméras urbaines. Leur nombre n'évolue que marginalement, au gré de l'évolution du parc immobilier de la Préfecture de police.

Leur fonctionnement est semblable à celui des très nombreuses caméras privées utilisées pour la surveillance de lieux comme les banques ou les grandes surfaces, et qui ne font pas l'objet d'un décompte précis.

Enfin, est actuellement menée, conjointement avec la ville de Paris et la RATP, une expérimentation concernant 5 équipements vidéo dans les couloirs de bus, qui permettent, en étant couplés à un dispositif de lecture automatique de plaques d'immatriculation, de relever aux fins de verbalisation les infractions commises par les automobilistes.

2.- Les besoins supplémentaires sont potentiellement importants et coûteux

a) L'extension du réseau

Comparé à celui d'autres capitales, le réseau public de caméras déployé à Paris demeure très modeste. Londres, par exemple, dispose plusieurs dizaines de milliers de caméras, pour une superficie il est vrai plus étendue et pour un usage qui n'est pas celui du temps réel.

Votre Rapporteur spécial, lors de sa visite des salles de commandement de la Préfecture de police pendant les manifestations anti-CPE, a certes pu constater l'utilité des caméras fixes situées sur les grands axes de parcours des manifestations, mais il a dû déplorer la fragilité du dispositif : ces caméras ne disposent pas d'un zoom suffisamment puissant pour identifier formellement d'éventuels fauteurs de troubles, et étant installées généralement très en hauteur, elles ne permettent parfois, à travers les frondaisons, qu'un suivi approximatif.

Deux scénarios d'extension du réseau de caméras fixes ont été élaborés :

- une demande de la PP consistant à étendre de 100 à 300 le parc des caméras urbaines qu'elle possède en propre, qui représenterait un investissement de 9,8 millions d'euros et un coût de fonctionnement en année pleine de 3,7 millions d'euros ;
- une perspective, envisagée plus récemment par le ministère, après les attentats de Londres de l'été 2005, d'extension du parc à 1.000 caméras, pour 44 millions d'euros en investissement et 17 millions d'euros en fonctionnement annuel.

b) Les autres développements techniques

L'extension de l'enregistrement, pour couvrir la totalité des images de la PP actuellement disponibles, représenterait un investissement de 700.000 euros et 55.000 euros par module supplémentaire de 16 enregistreurs.

Pour les caméras embarquées avec enregistrement local, si le financement de 100 premiers dispositifs semble fermement envisagé, équiper 2.000 véhicules supplémentaires coûterait 10 millions d'euros.

Au-delà, on peut aussi envisager des évolutions technologiques comme la miniaturisation des caméras, le renvoi d'images de caméras mobiles vers les centres d'information et de commandement, ou encore le couplage, sur mur d'images, entre la géolocalisation des unités sur le terrain et les images de caméras reçues en temps réel...

De façon plus immédiate cependant, et pour un coût sans doute bien moindre, votre Rapporteur spécial souhaite que soit développée la réflexion sur la mise à disposition de la police des images issues des réseaux de la RATP et de la SNCF des nombreux circuits privés de vidéosurveillance. De même faut-il

encourager, prenant exemple sur le modèle strasbourgeois, la vidéosurveillance déployée par les communes et leurs groupements. Les gains en personnel peuvent être substantiels et immédiats : par exemple, via l'installation de systèmes de vidéosurveillance dans une trentaine de préfectures, telles celles de Bordeaux (gain de 10 fonctionnaires), ou de Foix (gain de 5 fonctionnaires).

III.- LA LUTTE ANTI-TERRORISTE EST CONFORTÉE

Impliquant l'ensemble des forces de sécurité intérieure sans pour autant être identifiée comme une action à part entière au sein des programmes de la mission Sécurité, la lutte contre le terrorisme bénéficie de movens procéduraux nouveaux grâce à la loi du 23 janvier dernier précitée; votre Rapporteur spécial souhaite insister, au-delà d'un relevé des actions terroristes enregistrées sur la période récente, sur la réorganisation des services spécialisés de la police et sur l'implication trop méconnue de la gendarmerie en ce domaine.

A.- LES DIRECTIONS SPÉCIALISÉES DE LA POLICE SE RAPPROCHENT

En 2005 et durant le premier semestre de 2006, l'activité terroriste touchant la France, qu'elle soit d'origine externe ou interne, qui était en baisse continue sur la période récente, devrait connaître une nette progression en 2006, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU TERRORISME DEPUIS 2004

Attentats	2004	2005	2006 (1 ^{er} semestr
12 1 10	0.1.0	101	1.42

re)

Par arme à feu	46	47	31
Par arme blanche	0	0	
Total	259	238	174
Victimes			
Tués	1	0	1
Blessés	0	0	0

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

On note en particulier une hausse de 43 % des attentas à l'explosif entre le 1^{er} semestre de 2005 et celui de 2006. Cette violence est imputable, pour l'essentiel en 2005 et au début de l'année 2006, à la mouvance séparatiste corse.

Contre le terrorisme externe, la direction de la Surveillance du territoire (DST) combine ses capacités de service de renseignement et de service de police judiciaire spécialisé, en particulier pour combattre l'islamisme radical. Au sein de la direction centrale de la police judiciaire, la sous-direction anti-terroriste est mobilisée tant contre la menace islamiste que contre les répercussions de l'activisme turco-kurde ou du séparatisme tamoul. Enfin, la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) opère un suivi des communautés étrangères ainsi que la détection de toute action de nature subversive pouvant déboucher sur le terrorisme ; elle œuvre également à la déstabilisation de l'assise financière des groupes potentiellement dangereux.

Au-delà, il faut rappeler 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), ainsi que l'existence d'organismes chargés de coordonner à différents niveaux l'action des services ou administrations impliqués dans la lutte contre le terrorisme, dont, depuis 1984, l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste.

Quant à la coordination internationale dans ce domaine, elle est souvent plus efficace lorsqu'elle n'est que bilatérale, mais l'Union européenne est également un cadre de plus en plus approprié.

Dans ce contexte, la complémentarité et l'intégration des dispositifs de renseignement intérieur du ministère de l'Intérieur apparaissent comme un enjeu majeur pour lutter contre les menaces auxquelles est confrontée la France. A cet égard, la recherche de synergies et la coopération entre les RG et la DST n'ont cessé de se développer tant au niveau national (de par leur appartenance commune à la Direction générale de la police nationale) qu'au niveau zonal.

L'installation des deux services sur le nouveau site de Levallois-Perret, d'ici la fin du premier semestre 2007, constituera une étape marquante pour le renseignement français, notamment avec le développement des synergies entre la DCRG, la DST et la sous-direction anti-terroriste de la direction centrale de la police judiciaire, créée sur, le socle de la division nationale anti-terroriste, par l'arrêté du 19 mai 2006 réorganisant la direction centrale de la police judiciaire (cf. chapitre V). La coordination accrue est un gage d'efficience.

B.- LA GENDARMERIE N'EST PAS ABSENTE

Moins identifiée encore, dans la présentation du programme *Gendarmerie nationale* que pour celle de l'action de la police qui repose sur des unités plus spécialisées, la contribution de la gendarmerie à la lutte contre le terrorisme est tout à fait capitale.

En matière de **prévention et de protection contre la menace terroriste**, la gendarmerie est impliquée dans la conception et la mise en œuvre des différents plans nationaux de type « pirate » ; le GIGN exerce par ailleurs une mission de protection spécifique des centrales nucléaires. Par ailleurs, elle recueille, grâce à son maillage territorial ainsi qu'à sa présence sur quelques théâtres d'opérations extérieures ou en ambassade, tous renseignements utiles contre le terrorisme sous toutes ses formes. Le **bureau de lutte anti-terroriste** est alors le lieu où ces renseignements convergent.

Dans le domaine de l'action judiciaire, la gendarmerie traite, en moyenne, une centaine d'enquêtes par an liées au terrorisme. Le service technique de recherches judiciaires et de documentation comme l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique sont par ailleurs reconnus comme services spécialisés de lutte contre le terrorisme dans la loi du 23 janvier 2006 précitée.

Enfin, les unités d'élite de la gendarmerie que sont le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale et l'escadron parachutiste d'intervention de la gendarmerie nationale sont identifiées comme telles en matière de **contre-terrorisme** aérien et maritime. A également été créée, en 2001, une cellule nationale NRBC, c'est-à-dire spécialisée dans les menaces nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques.

La gendarmerie constitue donc bien une force complémentaire des autres services de sécurité intérieure et extérieure dans la lutte anti-terroriste, qui gagnerait dès lors à être un peu mieux identifiée dans le PAP.

CHAPITRE IV

SÉCURITÉ ROUTIÈRE : LE REMARQUABLE BILAN D'UNE GRANDE PRIORITÉ DU QUINQUENNAT

En matière de lutte contre l'insécurité routière, police et gendarmerie agissent dans un cadre qui est à la fois celui de la LOPSI, d'un « chantier prioritaire » du Président de la République et d'une politique transversale dont le chef de file est le délégué interministériel à la sécurité routière, responsable, en qualité de directeur de la sécurité et de la circulation routières, du programme Sécurité routière de la mission Transports et du programme Radars du compte d'affectation spéciale Contrôle et sanctions automatisés des infractions au code de la route

I.- UNE POLITIQUE TRANSVERSALE À LAQUELLE LA POLICE ET LA GENDARMERIE APPORTENT UN CONCOURS DÉTERMINANT

A.- UNE POLITIQUE TRANSVERSALE FOCALISÉE SUR LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'ACCIDENTS, DE TUÉS ET DE BLESSÉS

1.- La politique de sécurité routière est pilotée

La LOPSI se fondait, en 2002, sur un constat sévère : « Avec près de 8.500 morts et plus de 150.000 blessés par an, les accidents de la route constituent un véritable fléau national [...] dans la plupart des cas c'est le comportement de l'automobiliste qui est en cause. »

Relevant l'absence d'efficacité significative des campagnes d'information et de prévention, la loi soulignait l'effort demandé aux services de police et de gendarmerie. En complément de l'action sur le terrain des agents des forces de sécurité intérieure, elle prévoyait un déploiement plus large des moyens automatiques de constatation des infractions et l'accélération de leur traitement pénal.

La politique transversale de la sécurité routière est élaborée par le **Comité interministériel de sécurité routière** qui regroupe tous les ministères concernés. Créé par décret du 5 juillet 1972, ce comité assure le pilotage stratégique en matière de sécurité routière. Il se réunit deux fois par an ; la direction de la sécurité et de la circulation routières du ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer assure la préparation des réunions et le suivi de la mise en œuvre des actions par l'ensemble des ministères participants.

Le document de politique transversale prévu par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 ⁽¹⁾ comporte un unique objectif transversal intitulé « *réduire le nombre d'accidents, de personnes tuées et de personnes blessées* » qui correspond à celui figurant dans le PAP de la mission *Sécurité*, à l'identique pour chacun des deux programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*.

Sous la houlette du délégué interministériel à la sécurité routière, la police et la gendarmerie figurent au nombre des « programmes partenaires » qui comprennent une action *Sécurité routière*, tandis que neuf autres programmes, relatifs à la justice, au sport, à la santé ou à la recherche, sont dits « associés ».

Sur un total de crédits de paiement de 2.295 millions d'euros recensés dans le document de politique transversale de sécurité routière au titre du présent projet de loi de finances (contre 2.314 millions d'euros votés en loi de finances pour 2006), le programme *Police nationale* contribuera à hauteur de 555,5 millions d'euros en 2007 (contre 550,8 millions d'euros en 2006) et 11.245 ETPT, soit 7,5 % des ETPT du programme, et le programme *Gendarmerie nationale* pour 735,4 millions d'euros (contre 689,2 millions d'euros en 2006) et 12.592 ETPT, soit 12,3 % des ETPT du programme.

Ainsi, avec 1.290,9 millions d'euros, la mission *Sécurité* rassemble 56,2 % des crédits globaux de sécurité routière tous ministères confondus, contre 55 % l'an dernier.

Toutefois, la contribution de la mission *Sécurité*, et plus encore celle du programme *Gendarmerie nationale*, est supérieure à ce chiffre, dans la mesure où la ventilation des crédits par action au sein du programme ne concerne que les crédits de personnel. Ainsi, selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, le coût complet de l'action *Sécurité routière* pour la gendarmerie en 2007 s'élèverait à 994,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 938,9 millions d'euros en crédits de paiement.

2.– Les résultats pour les Français sont très significatifs

Au cours du Conseil des ministres du 18 octobre dernier, le Président de la République a déclaré : « Plus de 8.500 vies ont été sauvées et 110.000 blessés ont été évités en quatre ans grâce à la vigilance et à la prudence des Français. Nous avons réduit de 40 % le risque d'être tué sur les routes de France. C'est un réel progrès mais ce n'est pas suffisant. Je vous appelle à continuer à agir dans les mois qui viennent avec pédagogie, détermination et fermeté. ».

En s'appuyant sur les nouvelles modalités de décompte des tués et blessés ⁽²⁾ dans un souci d'harmonisation européenne et pour répondre au souhait

⁽¹⁾ Loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005.

⁽²⁾ On compte parmi les « personnes tuées » celles qui décèdent dans les trente jours qui suivent l'accident au lieu de six jours. On parle désormais, au lieu de « blessés graves » et de « blessés légers », de « blessés hospitalisés », c'est-à-dire séjournant plus de 24 heures à l'hôpital et de « blessés non hospitalisés » qui reçoivent des soins médicaux, éventuellement à l'hôpital, sans toutefois y être admis plus de 24 heures.

des associations de victimes, l'Observatoire national interministériel de sécurité routière dressait les statistiques suivantes, pour 2005 et les trois premiers trimestres de 2006 :

ÉVOLUTION DE L'ACCIDENTOLOGIE EN 2005 ET 2006

	20	005	2006 (données provisoires des 9 premiers mois)		
	Nombre	Évolution sur un an	Nombre	Évolution sur un an	
Personnes tuées à 30 jours	5.318	-4,9 %	3.364	- 15,3 %	
Personnes blessées	108.076	- 3 %	76.933	-4 %	
dont personnes hospitalisées plus de 24 h	39.811		31.292	+ 9,8 %	
Accidents corporels	85.390	- 1 %	58.668	-6%	

Source : Observatoire national interministériel de sécurité routière.

Par service, le bilan de l'accidentologie est le suivant :

BILAN EN ZONE COUVERTE PAR LA GENDARMERIE

Métropole	Accidents corporels	Tués	Blessés graves ou hospitalisés	Blessés légers	Total blessés	Gravité (tués/100 accidents corporels)
2004 (1)	27.742	3.926	12.013	26.127	38.140	14,2
2004 (2)	27.742	4.197			37.869	15,1
2005	26.198	3.920	19.041	16.465	35.506	15
Évolution	- 5,6 %	- 6,6 %			- 6,2 %	- 0,1 point

⁽¹⁾ Observé en 2004 (tués à six jours).

(2) Calculé en tenant compte des décès à trente jours.

Source : Observatoire interministériel de sécurité routière.

BILAN EN ZONE COUVERTE PAR LA POLICE

Métropole	Accidents corporels	Tués	Blessés graves ou hospitalisés	Blessés légers	Total blessés	Gravité (tués/100 accidents corporels)
2004 (1)	57.648	1.306	5.422	65.165	70.587	2,27
2004 (2)	57.648	1.396			70.497	2,42
2005	58.327	1.398	20.770	51.800	72.570	2,4
Évolution	1,2 %	0,1 %			2,9 %	- 0,02 point

⁽¹⁾ Observé en 2004 (tués à six jours).

Source : Observatoire interministériel de sécurité routière.

⁽²⁾ Calculé en tenant compte des décès à trente jours.

Il ressort de ce constat qu'en métropole, en 2005, par rapport à 2004, on a assisté à des diminutions significatives de l'ensemble des indicateurs sur le réseau surveillé par la gendarmerie nationale mais à de légères augmentations sur le réseau surveillé par la police nationale. La gravité, en nombre de tués pour 100 accidents corporels, est restée quasiment stable en zone police et a diminué en zone gendarmerie.

Le PAP de chacun des deux programmes fixe pourtant pour 2006 et 2007, et comme cible ultérieure, une baisse identique de l'ensemble de ces indicateurs : une fourchette de -0.5 à -3 % pour les accidents (-1 à -3 % en 2007), de -1 à -4 % pour les tués (-2 à -5 % en 2007) et -0.5 à -2.5 % pour les blessés (-1 à -4 % en 2007).

Sur plus longue période, depuis 2002, le nombre de tués a considérablement diminué (-26,57%). Toutefois, le rythme de baisse se ralentit après la diminution exceptionnelle de 20,9 % en 2003 et la diminution substantielle de 8,7 % en 2004. Votre Rapporteur spécial doit également signaler que si l'évolution de l'accidentalité est globalement favorable depuis 2002, elle diffère selon les départements ; dans certains, une part des acquis des années 2002 à 2004 a été perdue en 2005.

C'est pourquoi, le 13 mars 2006, le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et le ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, ont demandé à l'Inspection générale de l'administration et au Conseil général des ponts et chaussées de réaliser ensemble des audits de la politique locale de sécurité routière dans huit départements de métropole et un département d'outre-mer (Ain, Cher, Hérault, Haute-Vienne, Jura, Lot-et-Garonne, Marne, Tarn et Guadeloupe). Le Finistère, dont les résultats sont très satisfaisants, sert de « département témoin ».

Les enseignements provisoires des premiers audits ont été présentés au Comité interministériel de la sécurité routière du 6 juillet 2006. Une fois ces enseignements devenus définitifs, les préfets, en relation avec les procureurs de la République, préciseront les priorités locales des plans de contrôle. Une attention particulière devrait être portée au milieu urbain et aux deux-roues motorisés.

Décisions du Comité interministériel de sécurité routière du 6 juillet 2006 pour faire reculer la mortalité des deux-roues motorisés

En 2005, les motocyclistes représentent 0,8 % du trafic et 16,6 % des victimes d'accidents mortels avec 881 motocyclistes tués. Le risque d'accident mortel est vingt fois supérieur pour un motocycliste que pour un automobiliste, à distance égale parcourue. Parmi les cyclomotoristes, on dénombre 356 personnes tuées. Au total, 1.236 conducteurs ou passagers de deux-roues motorisés ont trouvé la mort sur la route. Ce public est donc prioritaire de l'action gouvernementale en faveur de la sécurité routière.

1.- La généralisation de l'allumage des feux de croisement au 1^{er} janvier 2007

Alors que les motocyclettes d'une cylindrée de plus de 125 cm³ ou d'une puissance maximale de plus de 11 kW sont soumises à l'obligation d'allumage des feux de croisement le jour depuis 1975, le Comité interministériel a décidé d'étendre, à partir du 1^{er} janvier 2007, l'obligation d'allumage des feux de croisement aux motocyclettes légères et aux cyclomoteurs.

2.- Une formation obligatoire pour conduire une motocyclette légère

Tout titulaire du permis B depuis plus de deux ans est autorisé à conduire une motocyclette légère d'une cylindrée de 125 cm³ au plus, sans avoir été sensibilisé à la spécificité de la conduite d'un deux-roues motorisé et aux risques qui lui sont liés. Suite à des travaux de concertation entamés en mai 2004, il a été décidé de rendre obligatoire, pour tous les nouveaux titulaires du permis B, une formation s'inspirant de celle proposée dans le cadre du brevet de sécurité routière: trois heures professées dans un établissement agréé d'enseignement de la conduite par un enseignant titulaire de la mention « deux-roues ».

B.– LE CONCOURS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE COMPORTE NÉCESSAIREMENT UNE FORTE DIMENSION RÉPRESSIVE

1. – Des différences dans le dispositif de mesure de la performance

Partageant, ainsi qu'il vient d'être dit, un même objectif stratégique portant sur les accidents, tués et blessés, la police et la gendarmerie se voient assigner un autre objectif commun, plus riche d'implications opérationnelles : Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière. Mais les résultats sont mesurés à l'aide de trois indicateurs pour la police et quatre pour la gendarmerie. La comparaison est éclairante, même s'il faut garder à l'esprit que les zones couvertes sont bien différentes, en termes de longueur du réseau routier (95 % relevant de la gendarmerie) comme en termes de trafic :

- deux indicateurs sont identiques, relatifs au dépistage de l'alcoolémie et de l'usage de produits stupéfiants, puis la gendarmerie distingue, comme déjà dans le PAP pour 2006, entre contrôles de vitesse au moyen de radars embarqués et autres contrôles de vitesse, distinction que la police a renoncé à faire, alors qu'elle s'y engageait dans le PAP de l'an dernier;
- dès lors, il est impossible de comparer les résultats de la police et ceux de la gendarmerie dans leurs contrôles de vitesse, la police affichant un taux global de 4,88 % en 2005 et la gendarmerie deux taux très différents, de 7,69 % pour les contrôles par radar embarqué et de 0,51 % pour les autres contrôles;

- le taux de dépistage positif d'alcoolémie était plus de 3,5 fois plus élevé pour la police que pour la gendarmerie en 2005 (5,82 % contre 1,58 %), cette dernière ayant toutefois réalisé plus de 9 millions de dépistages et la police 1,38 million. Les prévisions font apparaître un creusement de cet écart, et la gendarmerie revendique sa politique de « contrôle de masse » ;
- alors que, dans le PAP pour 2006, la police annonçait son intention de chiffrer cette année l'indicateur de dépistage positif des produits stupéfiants, attendant la fin de l'expérimentation des kits salivaires *ad hoc*, la gendarmerie fait l'effort, comme l'an dernier, de fournir d'ores et déjà des données chiffrées, qui permettent de constater une politique de ciblage inverse de celle appliquée à l'alcoolémie (le taux de dépistage positif atteint 30,67 % en 2005);
- -l'ensemble des indicateurs est censé évoluer à la hausse, dans un premier temps du moins, si l'objectif d'un meilleur ciblage des contrôles est tenu. À plus long terme, si un véritable changement de comportement des automobilistes se produit, il est possible d'envisager de fixer des cibles en baisse. Tel est le compromis qui a été trouvé sur cette question toujours délicate de la mesure de la performance d'une activité de contrôle, lorsque par hypothèse elle ne peut être exhaustive. Il faut en outre replacer ces contrôles dans le cadre plus large d'une politique transversale de sécurité routière.

À cet égard, l'Observatoire national interministériel de sécurité routière dresse la liste, dans son commentaire du bilan de l'accidentologie en 2005, des principaux leviers d'action: les campagnes d'information et de communication, ainsi que la « mobilisation locale » d'une part, les contrôles et les sanctions d'autre part. S'y ajoutent la politique du permis à points, le « traitement des obstacles latéraux » que sont les arbres ou les poteaux, lequel permettrait de réduire de 6 % le nombre de tués, ou encore les outils technologiques tels que le correcteur électronique de trajectoire, dont la généralisation pourrait réduire d'environ 15 % le nombre d'accidents mortels.

2.- Une activité intense des gendarmes et policiers

a) L'activité répressive des effectifs déployés sur le terrain

Le tableau suivant permet de mesurer l'activité des services en 2005 :

ACTIVITÉ DES SERVICES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE EN 2005

	Gendarmerie	CRS	Sécurité publique
Contrôle routier (en heures)	10.273.683	22.094	1.234.556
Infractions constatées (1)	2.989.474	550.635	3.840.280
dont police de la route	2.895.636		
dont police des transports	93.838		
Messages d'infraction à la vitesse émis : par les radars du contrôle automatisé		4.577.575	
par les radars embarqués du contrôle automatisé opérés par les gendarmes (2)	1.709.603		
Rétentions de permis de conduire	95.410	2.527	51.044
Infractions pour conduite sans permis de conduire (au sens strict de la codification « justice » conduite sans permis).	15.082	1.442	28.081
Infractions pour conduite d'un véhicule :			
malgré une suspension ou une annulation du permis	5.844		
malgré interdiction d'obtenir la délivrance du permis	99		
malgré la rétention du permis	454		
malgré l'invalidation du permis résultant du retrait de la totalité des points	1.910		
malgré la possession d'un permis d'une catégorie n'autorisant pas la conduite du véhicule utilisé	1.198		
malgré l'absence de brevet de sécurité routière	861		
Infractions pour conduite d'un véhicule sans assurance	41.601	2.427	29.183
Personnes verbalisées pour conduite sous l'influence de l'alcool	150.147	4.395	72.003
dont personnes ayant commis un délit (conduite en état d'ivresse manifeste, refus de se soumettre aux vérifications tendant à établir l'état alcoolique, taux d'alcool d'au moins 0,8g/l de sang ou 0,4mg/l d'air expiré)	89.118		
Non-respect du repos journalier ou hebdomadaire	7.844	2.165	726

⁽¹⁾ Le rapport entre nombre d'heures de contrôle et nombre d'infractions constatées apparaît particulièrement élevé pour la police nationale par rapport à la gendarmerie nationale. La définition de la nature des infractions prises en compte n'ayant pas été précisée par les services, on peut supposer qu'elles ne recouvrent pas le même périmètre.

Source : direction générale de la police nationale et direction générale de la gendarmerie nationale ; tableau constitué par les auteurs du rapport d'exécution de la LOPSI.

b) Les effets discutés du contrôle automatisé des infractions

Au 31 décembre 2005, 1.000 radars automatiques (700 fixes et 300 mobiles) étaient déployés, dont 123 « équipements de terrain embarqués » en dotation dans la police nationale. Il y en avait un peu plus de 300 en 2004 (233 appareils fixes, dont 127 mis en fonctionnement et 76 mobiles, avaient été reçus par les services). En conséquence, le nombre d'infractions relevées a nettement augmenté, passant de 2.699.478 à 4.577.575 infractions pour dépassement de la vitesse autorisée. Le taux des véhicules étrangers représente 12 % des messages d'infraction et le taux de paiement de l'amende sous 15 jours est d'environ 57 %.

⁽²⁾ La constatation de ces infractions est faite au centre automatisé de constatation des infractions routières de Rennes.

Depuis 2003, la part du contrôle automatisé dans la baisse des accidents et des victimes de la route serait, selon la littérature spécialisée, de l'ordre de 75 % ⁽¹⁾. Par ailleurs, la baisse de 1,9 % des vitesses moyennes observée en 2005 serait due en premier lieu au développement du contrôle-sanction automatisé, mais également à la forte hausse du prix des carburants.

Toutefois, la gendarmerie nationale conteste cette analyse et juge ce taux de 75 % largement surestimé. Tout d'abord, le contrôle automatisé est partie intégrante d'un dispositif global, fondé sur l'éducation, la prévention, la répression, et l'amélioration de la voirie et des véhicules. La mise en place de ce système a été accompagnée de modifications légales ou procédurales dont la portée est générale et particulièrement déterminante (« tolérance zéro », présomption d'imputabilité, mise en cause du propriétaire du véhicule, mise en place d'une consignation, temps de rédaction de procédure réduits, etc.). La baisse la plus importante du nombre des accidents et des victimes s'est produite durant l'année 2003, c'est-à-dire avant la mise en place de la majorité des appareils. Plus que le système en lui-même, c'est donc le symbole qu'il représente, le discours particulièrement ferme accompagnant sa mise en place, qui ont produit l'impact décisif.

Ensuite, les radars s'insèrent dans un ensemble de moyens techniques de contrôle. Ainsi, les unités de gendarmerie disposent, pour lutter contre la vitesse excessive, de quelque 200 radars embarqués, mais aussi de près de 2.000 jumelles à visée laser qui décuplent leur capacité de surveillance du réseau. Le « binôme » gendarme/radar embarqué présente aujourd'hui un rendement 10 à 12 fois plus élevé que la cabine fixe : les équipements mobiles utilisés par les gendarmes et les policiers ne représentent qu'un tiers du parc ; ils fonctionnent en moyenne 4 heures par jour contre 24 pour les fixes ; pourtant, ils relèvent aujourd'hui la moitié des infractions (soit près de 15.000 par jour). Il faudrait toutefois pondérer ces chiffres par le coût que représentent l'une et l'autre modalité de contrôle, selon une optique d'efficience.

II.- UNE ORGANISATION STABILISÉE, UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES MOYENS

A.- DES MOYENS CONSTANTS POUR LA POLICE

1.- La sécurité publique couvre 29 millions d'habitants

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 :

⁽¹⁾ Observatoire national interministériel de la sécurité routière, Impact du contrôle automatisé sur la sécurité routière (2003-2005).

- 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.

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 de chiffrer 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.

2.– Les CRS surveillent des portions d'autoroute et les grands itinéraires

a) D'importants moyens humains

Les Compagnies républicaines de sécurité assurent la mission de surveillance des voies de communication qui leur a été confiée par le décret n° 2003-952 du 3 octobre 2003 sous deux aspects : la police de certaines 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 (soit 2.116 fonctionnaires, dont 40 officiers) qui disposent, à ce jour, d'une entière autonomie administrative et opérationnelle, source d'efficacité et de rentabilité

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, regroupant 580 fonctionnaires, dont 8 officiers.

b) Des moyens matériels modernisés

En ce qui concerne la dotation des radars mobiles embarqués au titre du « contrôle sanction automatisé », les compagnies autoroutières sont, à ce jour, toutes dotées, pour un total de 14 appareils. Il était envisagé de doter en 2006 certaines de ces compagnies d'un deuxième radar de ce type. Quant aux 30 autres détachements, leur dotation en radars mobiles embarqués était déjà achevée l'an dernier

Par ailleurs, de la même manière que pour les compagnies 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 destinés à renforcer et à renouveler le parc de véhicules, notamment des motocyclettes, et par l'acquisition de moyens de lutte contre les excès de vitesse et d'alcoolémie ainsi que de dispositifs de protection des agents.

B.- DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 7 % POUR LA GENDARMERIE

1.- Les moyens humains sont importants

a) L'évolution des effectifs est légèrement en retrait d'une cible ambitieuse

La LOPSI prévoyait l'affectation de 700 postes budgétaires au renforcement des capacités de lutte contre l'insécurité routière de la gendarmerie, afin de compléter son maillage d'unités spécialisées au rythme des ouvertures d'autoroutes et de renforcer son dispositif sur les voies rapides, notamment dans l'ouest de la France.

Cette politique d'affectations supplémentaires a concerné 80 militaires en 2003, 59 en 2004, 129 en 2005 et 161 en 2006. Alors que 68 postes devraient être créés à ce titre en 2007, les 203 postes restants ne le seraient que sur l'annuité 2008 de la loi de programmation militaire.

b) Les unités de sécurité routière s'étoffent

Au premier semestre de 2006, la part de ses missions actives (hors missions de soutien) consacrée par la gendarmerie à la sécurité routière s'établissait à 14,26 %, en progression de 1,1 % sur un an après une hausse de 4,9 % en 2005. Plus de 8.100 militaires se consacrent exclusivement à cette tâche, et peuvent compter sur le renfort des autres unités de gendarmerie départementale, qui 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.

Les renforcements d'effectifs précités devaient permettre, à l'horizon 2007, la création sur les nouvelles voies routières et autoroutières de 20 brigades motorisées autoroutières, de 8 pelotons d'autoroute et de 14 brigades rapides d'intervention. Au 15 juillet 2006, 6 brigades autoroutières, 8 pelotons d'autoroute et 11 brigades d'intervention avaient été créés depuis 2002.

L'efficacité du service est en outre renforcée par l'application des nouvelles dispositions relatives à la compétence départementale des officiers de police judiciaire contenues dans la loi pour la sécurité intérieure ⁽¹⁾.

2.– Les moyens matériels se perfectionnent

Pour mener à bien la lutte contre l'insécurité routière, la gendarmerie s'est dotée et continue de se doter de matériels spécifiques :

- 143 véhicules commandés en 2005, dont 65 voitures rapides d'intervention de marque Subaru. Trois autres voitures rapides devraient être commandées en 2007, pour un montant de 86.000 euros, tandis que 354.000 euros seraient consacrés à l'achat de 20 voitures « classiques » ;
- en plus des 1.378 cinémomètres à technologie laser détenus fin 2005, 199 autres de ces paires de jumelles étaient en cours de déploiement en septembre dernier dans les communautés de brigades. Cette acquisition sera complétée par 300 appareils en 2007 pour un montant de près de 2 millions d'euros, la cible étant estimée à 2.389 appareils au total;
- -2,8 millions d'éthylotests chimiques acquis en 2005, 1,5 million devant l'être en 2006 et 1 million en 2007 ;
- $-8.000\,$ éthylotests électroniques de classe II, la cible de $10.000\,$ devant être atteinte fin 2006, et 250 éthylotests électroniques de classe I, livrés fin 2006 également ;
- des éthylomètres embarqués, l'objectif à atteindre avant 2010 étant de
 4.000 appareils. 350 appareils ont été commandés en 2004 pour un coût de
 1 million d'euros, 380 en 2005 pour 1,1 million d'euros. Il est prévu d'en acquérir
 300 en 2006 pour 900.000 euros et 325 en 2007 pour 975.000 euros ;
- 205 radars embarqués, équipés du programme de contrôle automatisé. En fin d'année 2006, le ministère des Transports mettra à la disposition de la gendarmerie 151 véhicules supplémentaires équipés de radars pouvant être embarqués et débarqués à volonté. Chaque département disposera alors de deux à quatre appareils embarqués;

⁽¹⁾ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003.

- 17.000 kits de dépistage urinaire de stupéfiants, acquis en 2005. La gendarmerie est engagée, aux côtés de la police, dans l'expérimentation des kits de dépistage salivaire, à travers une procédure de marché commun.

*

En conclusion sur la sécurité routière, votre Rapporteur spécial souhaite que puisse être réexaminée la question de la contribution des sociétés d'autoroutes au service rendu par la police et la gendarmerie en termes d'amélioration de la sécurité de ces itinéraires. Cette remarque vaut sans doute moins pour les CRS, qui n'interviennent pas sur le réseau concédé aux sociétés autoroutières, leur compétence s'exerçant uniquement sur les autoroutes d'État – les rocades urbaines par exemple – ou sur les tronçons non concédés, et les barrières de péage servant toujours de limite à leurs interventions. Mais pour la gendarmerie, ne pourrait-on songer, à présent que des privatisations sont massivement intervenues, à alimenter son programme, par voie de fonds de concours ou au moven du prélèvement d'une redevance pour service rendu, une fois purgé le point de droit qui avait nécessité une validation législative en loi de finances rectificative pour 1997 (1)? À cet égard, il faut rappeler que certains militaires de la gendarmerie sont, à l'heure actuelle, considérés comme des « effectifs hors budget » dans la mesure où ils sont rémunérés par une entité extérieure : par exemple, EDF finance l'équivalent de 400 gendarmes pour la mission de surveillance particulière exercée par la gendarmerie alentour de ses centrales. Il y a là une piste à explorer.

⁽¹⁾ Loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997.

CHAPITRE V

POLICE JUDICIAIRE : LA CONTRIBUTION DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE À L'AMÉLIORATION DES TAUX D'ÉLUCIDATION

À juste titre, la LOPSI insistait sur la nécessaire amélioration du taux d'élucidation des crimes et délits, indicateur par excellence de la performance de l'action de la police judiciaire. De même que ce texte citait par deux fois cet objectif, et que les projets annuels de performances le mentionnent comme objectif stratégique de chacun des programmes puis comme objectif associé à l'action *Police judiciaire et concours à la justice*, de même votre Rapporteur spécial souhaite-t-il préciser ici le bilan global dressé au chapitre I^{er} du présent rapport, en détaillant les données brutes et en insistant sur l'évolution des structures et des moyens qui a permis d'aboutir à ces résultats, dont l'amélioration est d'ailleurs encore possible et attendue.

I.- UNE EFFICACE MUTUALISATION DE MOYENS A CONSIDÉRABLEMENT AMÉLIORÉ L'ÉLUCIDATION DES CRIMES ET DÉLITS

A.- ENTRE 2002 ET 2005, 173.000 FAITS ÉLUCIDÉS SUPPLÉMENTAIRES

Les PAP des programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale* comme le rapport LOPSI se fondaient, pour apprécier l'évolution des taux d'élucidation, sur les quatre grandes catégories d'infractions recensées dans l'état 4001, qui allie fiabilité des données et continuité dans le temps. Il n'est cependant pas inutile de mettre l'accent, en tant que de besoin, sur l'un ou l'autre des grands types d'infractions, pour souligner l'attention portée à un phénomène particulier. Dans le PAP pour 2007, c'est ce que font la police et la gendarmerie, en préférant à la catégorie « crimes et délits contre les personnes », qui bénéficiait de taux d'élucidation élevés (près de 70 % pour la police et de 82 % pour la gendarmerie), un **indicateur**, plus large donc plus exigeant, **des violences contre les personnes**, créé en 2004 pour mieux identifier les violences physiques crapuleuses et non crapuleuses, les violences sexuelles mais aussi les menaces de violences.

Issus des PAP pour 2006 et 2007, les tableaux figurant page suivante retracent l'évolution favorable enregistrée depuis 2003.

TAUX D'ÉLUCIDATION DES GRANDES CATÉGORIES DE LA DÉLINQUANCE ET DES ATTEINTES À L'INTÉGRITÉ CONTRE LES PERSONNES

Indicateur du programme Police nationale

(en %)

	Réalisation 2003	Réalisation 2004	Réalisation 2005	Prévision 2006	Prévision 2007	Cible 2008
Taux global d'élucidation	26,2	29,15	30,39	32,5	33,5	+
dont: vols, y compris recels	11,29	12,11	12,37	12,63	13,5	+
dont : escroqueries et infractions économiques et financières	42,03	48,78	51,37	50,87	52	+
<i>dont</i> : autres infractions dont stupéfiants (1)	41,51	45,48	46,13	47,24	48,5	+
dont : violences contre les personnes	48,77	51,9	51,96	54	54,1	+

⁽¹⁾ Cette catégorie comprend également les délits relatifs à la police des étrangers, les destructions et dégradations de biens et les autres délits comme, par exemple, les outrages à dépositaire de l'autorité.

Source: PAP pour 2006 et 2007.

La gendarmerie utilise, pour les violences contre les personnes, un libellé légèrement différent, mais les infractions que recouvre l'indicateur sont les mêmes. En revanche, elle chiffre la cible de ses indicateurs pour 2008, effort que ne fait pas la police :

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

Indicateur du programme Gendarmerie nationale

(en %)

	Réalisation 2003	Réalisation 2004	Réalisation 2005	Prévision 2006	Prévision 2007	Cible 2008
Taux global d'élucidation		38,71	40,62	39,5	> 40,5	> 40,5
dont: vols, y compris recels	14,09	15	15,5	15,3	15,3	15,31
dont : escroqueries et infractions économiques et financières (1)	93,89	105,2	108,3	107,4	106,6	106,67
dont : autres infractions dont stupéfiants		72,4	71,3	73,9	70,2	70,26
dont : atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes		77	77,2	77,3	76	76,03

⁽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: PAP pour 2006 et 2007.

L'amélioration globale résulte d'une hausse du taux pour les grandes catégories de faits. Les résultats nets restent cependant très disparates selon la gravité des faits et l'aide que peuvent apporter au service chargé de l'enquête soit la victime, soit les témoins. Les vols, faits les plus nombreux, sont peu élucidés. En revanche, le taux est beaucoup plus élevé pour les faits les plus graves. La progression concerne tant la police que la gendarmerie et elle se poursuit.

Entre 1999 et 2002, le taux d'élucidation a légèrement baissé, passant de 27,63 % à 26,27 %, cette baisse ayant été plus nette pour la gendarmerie (plus de 7 points). Depuis 2002, le taux d'élucidation est passé de 26,27 % à 33,21 %, soit près de 7 points supplémentaires. La gendarmerie a retrouvé (et légèrement dépassé), en 2005, le niveau qu'elle avait atteint en 1999, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU TAUX D'ÉLUCIDATION (1999-2005)

	1999	2002	2005
Total des faits constatés	3.567.864	4.113.882	3.775.838
par la police	2.678.907	2.931.709	2.736.460
par la gendarmerie	888.957	1.182.173	1.039.378
Total des crimes et délits élucidés	985.957	1.080.518	1.253.783
par la police	625.670	701.112	831.547
par la gendarmerie	360.287	379.406	422.236
Taux d'élucidation	27,63 %	26,27 %	33,21 %
Police	23,36 %	23,9 1%	30,39 %
Gendarmerie	40,53 %	32,09 %	40,62 %

Source: rapport d'exécution de la LOPSI pour 2005.

Encore plus éclairant que le taux d'élucidation, qui peut s'améliorer mécaniquement avec la baisse des faits constatés, l'augmentation du nombre de faits élucidés traduit l'effort réalisé par les services. Entre 2002 et 2005, 173.265 faits supplémentaires (soit une progression de 16 %) ont été élucidés alors même que le nombre de crimes et délits baissait :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FAITS ÉLUCIDÉS (1999-2005)

En nombre de faits	1999-2002	2002-2005
Total	+ 94 561	+ 173 265
par la police	+ 75 442	+ 130 435
par la gendarmerie	+ 19 119	+ 42 830
En %	1999-2002	2002-2005
Total	9,59 %	16,04 %
par la police	12,06 %	18,6 %
par la gendarmerie	5,31 %	11,29 %

Source : rapport d'exécution de la LOPSI pour 2005.

Le nombre des **personnes mises en cause dans des enquêtes** a augmenté de 4,81 %. Il dépasse comme en 2004 le chiffre d'un million de personnes. La progression du nombre de mis en cause ne caractérise pas la période récente, cette progression est sensible depuis 1999 ; elle s'est cependant amplifiée à partir de 2002, malgré la baisse du nombre de faits constatés. Les **mesures de garde à vue** ont progressé de 5,61 % en 2005. Depuis 2002, leur augmentation est de 30,74 % alors qu'entre 1999 et 2002, une baisse supérieure à 10 % avait été constatée.

Enfin, les **placements sous écrou** n'ont pas suivi le même rythme, même s'ils progressent également. Ces éléments figurent dans les tableaux page suivante.

NOMBRE DE PERSONNES MISES EN CAUSE (1999-2005)

Nombre	1999	2002	2004	2005			
Faits élucidés	985.957	1.080.518	1.217.299	1.253.783			
Mis en cause	798.973	906.969	1.017.940	1.066.902			
Évolution	1999-2002	2002-2005	2004-2005				
Faits élucidés	9,59 %	16,04 %	3 %				
Mis en cause	13,52 %	17,63 %	4,81 %				
	1999	2002	2004	2005			
WESUKE	ES DE GARDE À	VUE (1999-200					
Nombre de mesures de gardes à vue							
	426.851	381.342	472.064	498.555			
Évolution du nombre de gardes à vue	1999-2002	2002-2005	2004-2005				
	- 10,66 %	30,74 %	5,61 %				
PLACEMENTS SOUS ÉCROU (1999-2005)							
Nombre de placements sous écrou	1999	2002	2004	2005			
Nombre de placements sous ectou	50.462	60.998	66.898	67.433			
Évolution des placements sous écrou	1999-2002	2002-2005	2004-2005				
2. Gradien des placements sous cerou	20,88 %	10,55 %	0,8 %				

Source: rapport d'exécution de la LOPSI pour 2005.

Le tableau suivant permet de suivre les décisions judiciaires après mise en cause ou garde à vue : depuis 1999, entre 6 et 7 % des mis en cause sont écroués ; le pourcentage des gardés à vue écroués est, en 2005, inférieur (13,53 %) à celui relevé en 2002 (16 %) :

RAPPORT ENTRE MISES EN CAUSE, GARDES À VUE ET PLACEMENT SOUS ÉCROU (1999-2005)

	1999	2002	2004	2005
Nb de gardes à vue / nb de mises en cause	53,42%	42,05 %	46,37 %	46,73 %
Nb d'écroués / nb de mises en cause	6,32%	6,73 %	6,57 %	6,32 %
Nb d'écroués / nb de gardes à vue	11,82 %	16 %	14,17 %	13,53 %

Source : rapport d'exécution de la LOPSI pour 2005.

L'efficacité en profondeur de l'action des forces de l'ordre reste évidemment tributaire des suites judiciaires qui lui sont données. Aux policiers et gendarmes de veiller, quant à eux, à étayer leurs mises en cause ; dans cette tâche, les progrès enregistrés depuis 2002 et les progrès en cours dans la conduite des enquêtes ne peuvent qu'être profitables.

B.- LA RÉORGANISATION DES OFFICES CENTRAUX DE POLICE JUDICIAIRE

Le rôle particulier dévolu aux services centraux et territoriaux de la police judiciaire est réaffirmé par le code de procédure pénale, qui recommande aux magistrats de faire appel à ces services lorsque l'enquête exige, soit une compétence technique particulière, notamment dans les domaines relevant des offices centraux de police judiciaire, soit des investigations internationales auprès d'offices ou d'organismes étrangers.

1.- Des services centraux remaniés en 2006

a) La restructuration de la direction centrale intervenue en 2006

Une vaste réflexion sur la restructuration des services centraux opérationnels de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), engagée en 2005, s'est achevée par la publication de l'arrêté du 19 mai 2006 organisant la direction centrale en sous-directions, qui abroge un arrêté du 13 mai 2005 ayant le même objet.

Article 1er de l'arrêté du 19 mai 2006

La direction centrale de la police judiciaire est une direction active de la direction générale de la police nationale. Elle a pour mission, à titre principal, la prévention et la répression des formes spécialisées, organisées ou transnationales de la délinquance et de la criminalité. Elle comprend :

- 1° Un état-major, chargé de la centralisation et de la diffusion de l'information opérationnelle ;
- 2° Une unité de projets opérationnels, chargée de la conception et de la coordination des projets opérationnels au niveau central ;
- 3° La division des relations internationales, service à compétence nationale rattaché au directeur central ;
 - 4° Quatre sous-directions:
 - la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière ;
 - la sous-direction anti-terroriste;
 - la sous-direction de la police technique et scientifique ;
 - la sous-direction des ressources et des études.

Le dispositif des offices centraux a également été rationalisé avec la suppression de quatre offices et d'une division nationale permise par les créations de l'office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) et de l'office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP).

Ainsi, le décret n° 2006-518 du 6 mai 2006 porte création de l'OCLCO qui continuera à assurer les missions jusqu'alors dévolues aux trois offices suivants :

- **l'office central pour la répression du banditisme** (OCRB), créé en 1973, qui, ayant constaté en 2005 une diminution sensible des vols à main armée (3.669 hold-up commis contre 4.049 en 2004, soit -9 %), a arrêté 253 auteurs de vols à main armée dans des agences bancaires ou des bureaux de poste.
- -l'office central pour la répression du trafic d'armes, explosifs et matières sensibles (ORCTAEMS), créé en 1982, qui a interpellé, en 2005, 48 personnes et saisi 355 armes courtes, 750 armes longues, près de 100.000 munitions, 105 kilogrammes d'explosifs, 200 détonateurs et 65 kilogrammes de poudre. Depuis 2002, ce service a saisi plus de 3.000 armes, près d'un million de munitions, 146 kilogrammes d'explosifs, 2.681 grenades et 583 détonateurs :
- -l'office central chargé des personnes recherchées ou en fuite (OCPRF), créé en 2003, qui a procédé en 2005 à l'arrestation de 62 fugitifs (contre 48 en 2004) : 19 sur le territoire national à la demande d'une autorité étrangère et 42 recherchés par une autorité française.

Quant à **l'office central pour la répression des violences aux personnes** créé par le décret n° 2006-519 du 6 mai 2006, il se substitue notamment à **l'office central chargé des disparitions inquiétantes de personnes** (OCDIP), créé en 2002, et qui a traité, en 2005, 1.425 dossiers, dont 286 relatifs à des mineurs.

L'enjeu de ce nouveau dispositif est de développer la transversalité des enquêtes en y associant immédiatement un volet patrimonial, de mutualiser les moyens humains et matériels, de renforcer la cohérence opérationnelle de la police judiciaire, de développer des outils d'analyse modernes et de renforcer la coopération internationale opérationnelle.

A également été créée par l'arrêté précité du 19 mai 2006 la sous-direction anti-terroriste, constituée sur le socle de la division nationale anti-terroriste (DNAT) afin de donner plus d'ampleur et de cohérence à l'action anti-terroriste de la police judiciaire.

b) Les offices existants sont rattachés à la police ou, plus récemment, à la gendarmerie

L'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) a traité, en 2005, 48 % d'affaires en plus qu'en 2004 et le nombre de personnes qu'il a permis de mettre en cause augmente également de 30 %. Cette augmentation de l'activité résulte en partie du nombre d'affaires à connotation criminelle dont le service a été saisi (chantage, actes racistes sur Internet, extorsions).

L'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) a traité 65 affaires en 2005 (contre 40 en 2004) et 137 personnes ont été placées en garde à vue. Au sein de cet office, une plate-forme d'identification des avoirs criminels a été créée en septembre 2005. Elle a pour objectif d'améliorer l'identification des patrimoines des délinquants et de systématiser l'approche financière des investigations contre les organisations criminelles et les délinquants. En 4 mois, cette plate-forme a été saisie de 13 enquêtes d'identification de patrimoine et les biens recensés représentent un total de 37 millions d'euros.

L'office central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC) a enregistré une baisse de 40 % des vols en un an (3.490 en 2005 contre 5.453 en 2004). Ce résultat est dû à l'action de répression et de prévention engagées par les services sous la coordination de l'office.

L'office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) a démantelé en 2005 une quarantaine de réseaux. 749 personnes ont été mises en cause pour proxénétisme, contre 717 en 2004.

L'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) a placé en garde à vue 294 personnes et 188 trafiquants ont été écroués. Par ailleurs, 327 commissions rogatoires ont été traitées, dont 8 internationales, et 289 saisies douanières impliquant 345 passeurs ont fait l'objet d'un traitement judiciaire.

L'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI), rattaché à la gendarmerie a effectué 429 interpellations et permis la mise hors d'état de nuire de 26 équipes structurées de malfaiteurs itinérants, spécialistes de la criminalité organisée agissant sur l'ensemble du territoire national mais également à l'étranger. Ces résultats ont été obtenus grâce à l'engagement des officiers de police judiciaire de l'office mais également au travail des 18 cellules d'enquête et des 15 groupes de travail animés et coordonnés par l'OCLDI.

L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), rattaché à la gendarmerie et opérationnel depuis la fin 2004, oriente ses activités vers la répression des infractions graves à la santé publique et à l'environnement (amiante), telles que l'usage illicite de produits anabolisants, le commerce de déchets dangereux ou toxiques, et ce en liaison étroite avec les juridictions spécialisées récemment créées. Il a été saisi en 2005 de 85 dossiers, soit directement, soit en co-saisine avec d'autres services de police judiciaire.

L'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), créé par le décret n° 2005-455 du 12 mai 2005 et rattaché à la gendarmerie, est déjà saisi de plusieurs commissions rogatoires et prend une part active aux activités du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Au-delà de l'état-major et des offices, la direction centrale de la police judiciaire regroupe aussi des services territoriaux et des laboratoires, l'ensemble des effectifs évoluant comme suit :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DCPJ DEPUIS 2002 (AU 1^{ER} JANVIER)

	2002	2003	2004	2005	2006
Services centraux	983	1.047	1.088	1.123	1.225
Services territoriaux	3.042	3.178	3.383	3.448	3.440
Laboratoires P.J.	268	273	288	327	0
Total	4.293	4.498	4.759	4.898	4.665

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

La diminution du nombre des effectifs totaux en 2006 s'explique par le rattachement des personnels des laboratoires à l'Institut national de la police scientifique (INPS), opérateur de l'État (*cf. infra*).

2.- Des services territoriaux rassemblant 3.400 fonctionnaires

Par décret n° 2003-390 du 24 avril 2003 ont été créées, d'une part, neuf directions interrégionales de police judiciaire (DIPJ) dont les sièges se trouvent à Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Orléans, Rennes, Strasbourg et Pointe-à-Pitre et, d'autre part, deux directions régionales (DRPJ) implantées à Ajaccio et Versailles, la DRPJ de Paris restant inchangée. Cette dernière, fonctionnellement rattachée à la préfecture de police de Paris, a également compétence sur les trois départements de la petite couronne (Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne).

Les DIPJ coordonnent 19 SRPJ qui rassemblent 3.400 fonctionnaires, dont 2.358 policiers. Leur ressort territorial de compétence est celui de la DIPJ dont ils relèvent. La compétence territoriale des personnels des DIPJ et DRPJ a été étendue à l'ensemble du ressort de la DIPJ ou de la DRPJ à laquelle ils sont affectés, avec pour conséquence une mutualisation des moyens en personnels et en matériels. Chaque siège de SRPJ dispose de structures spécialisées correspondant aux différentes missions imparties à la police judiciaire :

- une division de police technique qui est chargée au niveau régional de la documentation criminelle, de la tenue et de l'exploitation des fichiers, des diffusions, de l'identité judiciaire et, depuis 2002, de l'exploitation des données contenues dans les téléphones mobiles, avec pour vocation de s'étendre au traitement des supports vidéo, aux prélèvements audio et aux correspondants informatiques ;
- une division criminelle qui comprend plusieurs groupes spécialisés, homologues des divisions de la direction centrale, ayant compétence dans un secteur déterminé de la criminalité;
- une division économique et financière, composée aussi de groupes spécialisés, également homologues de ceux de la direction centrale.

Au sein des DIPJ de Lyon, Marseille (à l'antenne de Nice et au SRPJ de Montpellier), de Bordeaux (à l'antenne de Bayonne), et de Rennes (à l'antenne de Nantes) ont été créées des brigades de recherche et d'intervention qui bénéficient d'une compétence nationale.

Par ailleurs, l'accroissement du nombre de policiers ayant la qualité d'officier de police judiciaire se poursuit : au 1^{er} janvier 2005, 7.789 gradés et gardiens avaient acquis la qualification d'OPJ; ils étaient 9.863 au 1^{er} janvier 2006 (+ 26,63 %), et devraient être 10.083 au 1^{er} janvier 2007 (+ 2,23 %).

3.- Un budget dont les moyens nouveaux sont destinés au FNAEG

Pour l'exercice 2005, le budget de fonctionnement de la DCPJ s'est établi à 42,67 millions d'euros, dont 11,37 millions d'euros de moyens nouveaux fléchés pour assurer, notamment, la pérennité de la montée en puissance du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), selon les prescriptions du rapport Riera. Votre Rapporteur spécial, auteur dès 2002 d'un rapport d'information (1) consacré à ce fichier prometteur, tient à rappeler l'importance cruciale de sa montée en charge effective.

Par ailleurs, il a été possible de mettre en place plusieurs services pour un montant de 261.000 euros (l'antenne de police judiciaire d'Auxerre, la brigade centrale de lutte contre la corruption, le pôle de coordination des offices centraux et des GIR), d'effectuer des renforts opérationnels dans les services pour un montant de 741.000 euros et de mettre en place un plan de lutte contre la cybercriminalité pour un montant de 108.000 euros.

Sur son budget global, la DCPJ a notamment consacré 305.000 euros à l'équipement des services d'identité judiciaire, y compris ceux de la direction centrale de la sécurité publique. Durant la période 1997-2005, le budget global de la DCPJ a connu une augmentation sensible puisqu'il est passé de 24,92 millions d'euros à 42,67 millions d'euros.

C.- DES RÉSULTATS QUI DEVRAIENT PROGRESSER ENCORE GRÂCE À L'APPLICATION ARIANE, FUTUR FICHIER COMMUN

1.- ARIANE qu'on voit venir

En février 2005, les études de convergence entre les projets de refonte des fichiers STIC ⁽²⁾ de la police nationale et JUDEX de la gendarmerie nationale ont montré qu'il était possible de développer un système commun dédié aux rapprochements judiciaires et à l'analyse criminelle. Le ministère de l'Intérieur et

⁽¹⁾ Doc. AN n° 504 (XIIe législature), décembre 2002.

⁽²⁾ Système de traitement des infractions constatées. Il s'agit d'un système traitant toutes les informations relatives aux crimes et délits qui fournit à tout policier une aide à l'enquête par l'exploitation des informations relatives aux personnes et aux objets (antécédents des personnes mises en cause, rapprochements entre affaires, identification des objets volés).

la gendarmerie nationale, sur la base de ces études, ont décidé de réaliser ensemble ce nouveau système sur la base d'une consultation commune. Le projet, conduit par la gendarmerie, a été baptisé ARIANE (application de rapprochements, d'identifications et d'analyses pour les enquêteurs). Les gains attendus sont les suivants:

Sur le plan fonctionnel:

- accroître l'efficacité des forces de sécurité intérieure, par la mise en commun des informations judiciaires et l'apport de fonctionnalités innovantes ;
 - harmoniser le recueil et le traitement de l'information :
 - améliorer l'efficience des ressources humaines ;
 - assurer une meilleure traçabilité des interrogations au sein du système ;
- produire des statistiques plus précises et plus fiables, pour la police (la gendarmerie conservant son propre circuit de production de statistiques).

Sur le plan technique :

- améliorer la disponibilité des systèmes d'information par un secours mutuel:
- réduire les coûts globaux de mise en œuvre et de fonctionnement des systèmes d'information par un partage des études, des réalisations, de l'exploitation et de la maintenance.

Après dépouillement des offres relatives au marché ARIANE en avril et mai, le marché principal a été notifié courant octobre. C'est la société Unilog IT Services qui en est chargée. La livraison d'ARIANE est toutefois conditionnée par la réalisation préalable d'ARDOISE (1), l'application qui alimentera le fichier côté police. Un autre impératif est que FOVES, le fichier des objets et des véhicules signalés, soit opérationnel avant l'arrivée d'ARIANE. Votre Rapporteur spécial sera par conséquent particulièrement attentif à la bonne marche de ce projet dans les mois à venir.

Le coût de ce projet sur trois ans est estimé à 6 millions d'euros pour la gendarmerie et à 10,2 millions d'euros pour la police (dont 4,1 millions d'euros au titre des applications statistiques). Le tableau suivant ventile ce coût :

COÛT DU PROJET ARIANE

					(en euros)
	Total	Part GN	Montant Gendarmerie	Part PN	Montant police
Réalisation ARIANE	10.651.217	50 %	5.325.609	50 %	5.325.609
Réalisation STATISTIC-4001	816.868	0 %		100 %	816.868
Réalisation STATISTIC-OP	3.042.026	0 %		100 %	3.042.026
Matériel ARIANE gendarmerie	707.063	100 %	707.063	0 %	
Matériel ARIANE police	707.063	0 %		100 %	707.063
Matériel STATISTIC	319.607	0 %		100 %	319.607
Total général	16.243.845	37 %	6.032.672	63 %	10.211.173

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

⁽¹⁾ Application de recueil de la documentation opérationnelle et d'information statistique sur les enquêtes.

La mise en service de l'application ARIANE est prévue début 2008. Elle permettra certainement d'améliorer encore les résultats déjà obtenus grâce au renforcement des offices centraux de police judiciaire et à la création de trois d'entre eux depuis 2002, conformément à l'objectif affiché par la LOPSI.

2.- Des accès croisés aux fichiers existants

Dans l'attente de la mise en œuvre d'ARIANE, le déploiement au niveau local des accès réciproques aux systèmes d'information des deux forces de sécurité intérieure prévus par la LOPSI s'est poursuivi :

- ont désormais accès au fichier STIC de la police les unités de gendarmerie suivantes : le service technique de recherches judiciaires et de documentation, les trois offices centraux rattachés à la DGGN, ainsi que 9 brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires ;
- ont accès au fichier JUDEX de la gendarmerie les services de police suivants : le service central de documentation criminelle, les offices centraux rattachés à la DGPN, ainsi que les DIPJ et DRPJ.

Par ailleurs, la mise en place du fichier précité des objets et véhicules signalés et celle du fichier des personnes signalées qui remplacera en 2008 le fichier des personnes recherchées, s'effectuent en commun. Enfin, d'autres fichiers déjà déployés ou en cours de rénovation seront étendus à l'ensemble des policiers et gendarmes.

D.- LE BILAN DES GIR MARQUÉ PAR LA PRÉDOMINANCE DES OPÉRATIONS DE GRANDE ENVERGURE

1.- Une organisation mise en place en un temps record

Depuis leur création le 22 mai 2002, les 29 groupes d'intervention régionaux de métropole, structures interministérielles regroupant la police, la gendarmerie, les services fiscaux et les douanes, ont travaillé sans relâche à combattre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent. Votre Rapporteur spécial avait eu, dès 2003, l'occasion de mesurer la grande avancée que constituent ces structures de mutualisation, et d'en rendre compte dans un rapport d'information (1), tout en notant leur propension à être utilisés par les préfets de région dans les plus grandes agglomérations, de façon quasi exclusive.

Les GIR ne sont pas des services nouveaux et sont donc rattachés, soit à une DIPJ (pour 19 d'entre eux), soit à une section de recherches de la gendarmerie (pour les 10 autres). De plus, le dispositif des GIR se renforce outre-mer. Ainsi, un GIR rattaché à une DIPJ devrait voir le jour en Guadeloupe avant le mois de décembre 2006 ; un GIR rattaché à une section de recherches a été mis en place cet été en Guyane et un autre est à l'étude pour la Martinique.

⁽¹⁾ Doc. AN n° 1098 (XIIe législature), octobre 2003.

300 fonctionnaires et militaires travaillent à plein temps dans les GIR et peuvent bénéficier du concours de près de 1.400 « personnes-ressources » venant de la police et de la gendarmerie nationales, des douanes, des services fiscaux, des directions départementales du travail et de l'emploi ainsi que de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

2.- Des résultats probants

Complément nécessaire au dispositif de sécurité intérieure, lieu de collaboration des services de l'État, l'ensemble des GIR de métropole a participé, **depuis leur création et jusqu'au 30 juin 2006**, à 2.428 opérations, permettant l'interpellation de 17.651 personnes dont 4.132 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt.

1.886 opérations engagées par les 19 G.I.R. rattachés aux services de la DCPJ ont débouché sur 14.190 placements en garde à vue et 3.039 incarcérations. Ces résultats concernent principalement des affaires de trafic de stupéfiants et de « proxénétisme de la drogue », de travail dissimulé, d'escroqueries, d'atteintes aux biens (cambriolages, vols et recels) et de trafic de véhicules volés. Pour la même période, 1.658 armes ont été saisies, ainsi que 1.486 voitures, 5,285 tonnes de résine de cannabis ou dérivés, 145,9 kg d'héroïne et de cocaïne, 108.370 comprimés d'ecstasy, 12,34 tonnes de tabac de contrebande, et plus de 29,5 millions d'euros provenant de ces différents trafics. Outre les qualifications pénales retenues, l'action des GIR a permis d'enclencher, depuis leur mise en place, 2.063 enquêtes douanières et 2.860 signalements ou propositions de vérifications fiscales. Les autres procédures administratives, en rythme croissant de progression, sont au nombre de 3.112 depuis fin mai 2002.

Depuis le début de l'année 2006, les GIR ont procédé à 475 opérations, 409 interventions pénales et 107 interventions douanières et administratives qui ont permis de constater 5.973 infractions, dont 1.414 liées aux stupéfiants, 778 à des vols et recels, 358 au travail dissimulé, 345 à des escroqueries, 282 à la législation sur les étrangers et 114 aux faux et usage de faux.

3.352 personnes ont été interpellées, 2.685 gardées à vue et 1.556 mises en examen. Ont été saisis notamment quelque 13.800 objets contrefaits, 356 kg de résine de cannabis, 20 kg d'héroïne, 5 kg de cocaïne, 363 armes, 831 bijoux, 121 véhicules volés, et près de 2,15 millions d'euros. 4,5 millions d'euros de valeurs sur compte ont été bloqués.

En 2006-2007, l'accent est mis sur une approche patrimoniale et partenariale de l'enquête. Suite aux violences urbaines de novembre 2005, un effort de coordination va être entrepris afin de mieux coordonner l'action menée en matière de prévention ou de répression dans ce domaine, avec celle conduite par les GIR dans la lutte contre l'économie souterraine.

II.- POLICE ET GENDARMERIE RENFORCENT LEURS COMPÉTENCES TECHNIQUES ET SCIENTIFIQUES

A.- LES SERVICES DÉDIÉS DE LA POLICE

1.- La sous-direction de la police technique et scientifique conserve un rôle pilote

La sous-direction de la police technique et scientifique regroupe les différents supports techniques d'aide à l'enquête. Installée à Écully dans le Rhône, elle est au service de toutes les directions de la police nationale exerçant une mission de police judiciaire, de la gendarmerie nationale et des magistrats du parquet et de l'instruction.

a) Ses services centraux

Le service central d'identité judiciaire est chargé notamment de la gestion et de l'exploitation du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et, depuis le 1^{er} décembre 2004, date de la création de l'INPS, de celles du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ainsi que de la recherche des traces et indices sur les lieux d'infraction.

L'unité police d'identification des victimes de catastrophes a été mobilisée en 2005 sur deux importants théâtres extérieurs : le site du tsunami en Asie du sud-est, pendant 12 mois, et le site du crash d'un avion survenu le 16 août 2005 au Venezuela et faisant 142 victimes essentiellement françaises, originaires de la Martinique. Pour sa part, l'unité d'intervention a été sollicitée 20 fois en 2005 sur l'ensemble du territoire national (dont à 17 reprises en matière antiterroriste).

Le service central de documentation criminelle est chargé de la gestion du système de traitement des infractions constatées (STIC). La division des études, des liaisons et de la formation se substitue, depuis 2005, au centre national de recherche, de documentation et de formation mis en place en 1996, lors de la délocalisation de la SDPTS à Écully. Le service de l'informatique et des traces technologiques comprend notamment le laboratoire d'analyse et de traitement du signal chargé de l'exploitation des supports audio, vidéo, informatique, de l'extraction des données des téléphones portables et de l'analyse des matériels électroniques.

b) Ses services locaux

L'évolution récente des effectifs des services locaux de police technique peut être retracée comme suit :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES SERVICES LOCAUX DE POLICE TECHNIQUE

	Au 31 décembre 2005	Au 31 août 2006
Corps de commandement	42	31
Corps d'encadrement et d'application	252	236
Techniciens de police technique et scientifique	24	38
Agents spécialisés de police technique et scientifique	271	307
Total	589	612

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

La déflation du corps des officiers et le redéploiement des gradés et gardiens, prévus par la réforme des corps et carrières de la police nationale, ont bien été mis en application, permettant leur remplacement par des personnels scientifiques.

Les **crédits de fonctionnement** des services territoriaux relèvent de leur direction départementale de sécurité publique. Par ailleurs, chaque année, les services font part à la direction centrale de la sécurité publique de leurs besoins en matériels spécifiques d'identité judiciaire. Le budget d'équipement est consenti par la direction centrale de la police judiciaire; l'enveloppe accordée pour les services locaux de police technique s'élève en 2006 à 211.236 euros.

c) Ses moyens humains et matériels

– Les moyens budgétaires

Le tableau suivant retrace l'évolution depuis 2002 du budget global de la sous-direction ainsi que des laboratoires, jusqu'à la mise en place de l'INPS :

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA SOUS-DIRECTION DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE ET DES LABORATOIRES

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004 (exécuté)	2005 (exécuté)
Équipement (hors renouvellement)	1,43	2,43	1,73	4,04
Fonctionnement	4,82	4,53	6,42	6,97
Total	6,25	6,95	8,14	11,01

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

- Les moyens humains

L'augmentation de l'effectif global de la sous-direction et des laboratoires est due à la montée en puissance du FNAEG. Une mesure spécifique de résorption du retard de saisie de traces dans les fichiers FNAEG et FAED a permis le recrutement en contrats à durée déterminée de vacataires le 01/03/2006 : 30 au FNAEG pour une durée de 6 mois, 5 au FAED pour une durée de 5 mois et 20 avenants à ces contrats pour une durée de 3 mois.

Le tableau suivant retrace l'évolution de cet effectif global depuis la mi-2002 :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS GLOBAUX DE LA SOUS-DIRECTION DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE (AU 30 JUIN)

	2002	2003	2004	2005	2006
État-major	5	5	6	5	4
Division logistique opérationnelle (Écully et Paris)	17	23	19	18	16
Division des études, des liaisons et de la formation (1)	21	20	26	25	34
Service central de l'identité judiciaire (Écully et Paris)	99	106	103	150 dont 39 FNAEG (2)	188 dont 37 adjoints et agents + 28 vacataires au FNAEG et 5 au FAED
Service central de documentation criminelle (Écully et Paris)	125	128	113	106	101
Service central des laboratoires (INPS depuis le 01/12/04)	19	28	35 dont 23 FNAEG (2)	7	-
Service de l'informatique et des traces technologiques (Écully et Paris)	36	40	41	40	40
Total	322	350	343	351	383

⁽¹⁾ ex-Centre national de recherche, de documentation et de formation.

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

d) Ses fichiers

Outre les fichiers de documentation criminelle évoqués plus haut avec ARIANE, la sous-direction est chargée de la gestion du FAED et du FNAEG.

- Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)

En septembre 2006, le système contenait les empreintes digitales de quelque 2.422.000 individus. L'alimentation du fichier, en hausse, s'est traduite par l'insertion de 251.605 fiches au cours du premier semestre de 2006. Pour le seul mois de mai, il a permis de détecter plus de 5.000 fausses identités, d'identifier 575 personnes et de résoudre 526 affaires.

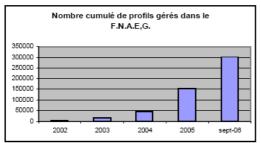
⁽²⁾ Les effectifs du FNAEG ont été intégrés au Service central de l'identité judiciaire le 1^{et} décembre 2004, date de création de l'INPS incluant le Service central des laboratoires.

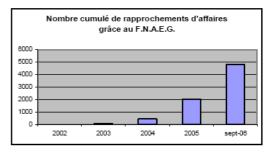
Il existe trois plates-formes d'alimentation et de consultation du FAED : deux relevant de la police nationale (la sous-direction de la police technique et scientifique à Écully et préfecture de police à Paris), et une relevant de la gendarmerie (le service technique de recherches judiciaires et de documentation à Rosny-sous-Bois). Votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter ces sites et de rencontrer à cette occasion des spécialistes de tout premier plan.

- Le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)

En application des dispositions prévues par la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003, une première adaptation du logiciel permettant notamment l'enregistrement des personnes mises en cause a été définitivement implantée en mode opérationnel.

Le développement du FNAEG a permis 4.821 rapprochements d'affaires depuis son alimentation en 2002 (463 en septembre 2006), grâce aux 301.800 profils génétiques enregistrés dans cette base en 4 ans :





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

L'administration de la preuve est devenue plus efficace grâce à la recherche de l'ADN dans des affaires telles que celle des bébés congelés des époux Courjault où les tests ont permis de leur attribuer la conception des enfants.

La montée en puissance du FNAEG s'appuie tout à la fois sur la police et sur la gendarmerie : la police nationale assure la gestion du traitement automatisé à Écully, où deux sous-officiers de gendarmerie ont été affectés ; la gendarmerie assure la conservation des scellés au service central de préservation des prélèvements biologiques, initialement implanté à Rosny-sous-Bois, et transféré depuis le 1^{er} février 2006 dans des locaux rénovés et adaptés à Pontoise.

2.- L'INPS est désormais un opérateur du programme Police nationale

Présenté pour la première fois en tant qu'opérateur dans le projet annuel de performances pour 2007, l'Institut national de la police scientifique a été créé par l'article 58 de la loi n° 2001-1062 du 5 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. Érigé en établissement public administratif, l'INPS comprend les laboratoires de police scientifique de Lille, Lyon, Marseille, Paris, Toulouse, le

laboratoire de toxicologie de la préfecture de police et le service central des laboratoires. Son organisation et son fonctionnement sont régis par le décret n° 2004-1211 du 9 novembre 2004, et il a été effectivement mis en place au 1^{er} décembre 2004. Depuis mai 2006, l'INPS compte un effectif de 528 personnes (dont 384 personnels scientifiques), contre 460 à la fin de 2004.

Doté à la fin 2005 de l'ensemble des organes nécessaires à son fonctionnement budgétaire autonome, l'INPS a voté son budget pour 2006 lors de la séance du conseil d'administration du 11 janvier. La ressource initiale a été constituée d'une subvention du ministère de l'Intérieur à hauteur de 6,66 millions d'euros. Compte tenu d'un complément de subvention de la DGPN pour 271.000 euros, d'une convention signée avec la Chancellerie pour 900.000 euros d'à-valoir sur les prestations effectuées pour les juridictions et d'une prévision d'autres recettes de prestations pour 175.000 euros, le budget global de l'INPS pour 2006 devrait s'élever à 8 millions d'euros, dont 643.000 euros seront employés à des opérations d'équipement. Votre Rapporteur spécial souligne que cette facturation à la justice des frais qu'elle occasionne est rendue possible par l'octroi de la personnalité morale à l'INPS. La subvention de l'État serait portée à 8,42 millions d'euros en 2007, les effectifs restant stables.

Si l'on additionne aux effectifs de l'INPS les services locaux et centraux de la police technique et scientifique, ce sont plus de 1.500 personnels qui travaillent comme spécialistes de la matière au service de l'amélioration des performances de l'action judiciaire.

B.- LES ENTITÉS SPÉCIALISÉES DE LA GENDARMERIE

1.– L'Institut de recherche criminelle, expert en identification des victimes

Implanté à Rosny-sous-Bois, l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) compte actuellement 193 personnels : 45 officiers de gendarmerie, 7 officiers du service de santé des armées, 100 sous-officiers de gendarmerie (dont 10 du corps de soutien technique et administratif), 10 gendarmes adjoints volontaires et 31 personnels civils dont 9 ingénieurs d'études et de fabrication, 11 techniciens supérieurs d'études et de fabrication et 9 personnels administratifs.

L'IRCGN comprend une division service-organisation et trois divisions criminalistiques, elles-mêmes divisées en départements (la division physique et chimie, la division ingénierie et numérique et la division de l'identification humaine). Il réalise, à la demande des officiers de police judiciaire et des magistrats, des examens techniques ou scientifiques ainsi que des expertises à la demande exclusive des magistrats. Il apporte en cas de besoin (crimes graves ou catastrophes), aux directeurs d'enquête, le soutien nécessaire au bon déroulement des opérations de police technique ou d'aide à l'identification des victimes. Il concourt directement à la formation des techniciens en identification criminelle et

à l'information des enquêteurs. Il poursuit, dans tous les domaines de la criminalistique, les recherches rendues nécessaires par le développement des techniques d'investigation criminelle.

2.– Le Service technique de recherches judiciaires et de documentation, mémoire des enquêteurs

Créé sous son appellation actuelle en 1976, le Service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) est un organisme central de police judiciaire dont la compétence s'étend sur l'ensemble du territoire national. Il centralise et exploite à Rosny-sous-Bois les informations judiciaires qui lui sont transmises par l'ensemble des unités de la gendarmerie nationale relatives aux crimes et délits ainsi qu'aux recherches de personnes et de véhicules.

Il doit en outre, dans son assistance aux enquêteurs, mettre en relation les unités dont il découvre qu'elles sont confrontées à un même phénomène criminel; il se place ainsi directement au centre des activités judiciaires de la gendarmerie en identifiant, au sein de la masse des renseignements criminels détenus, les auteurs d'infractions susceptibles de correspondre à un signalement donné ou de s'être fait connaître par une manière particulière d'opérer. Il entretient également des relations avec de multiples acteurs publics (police, douanes, Interpol, Europol *etc.*) ou privés (associations de victimes, constructeurs automobiles centres de recherches *etc.*).

Le service se doit d'évoluer pour anticiper, ou à défaut s'adapter aux nouveaux modes d'action des délinquants et au développement technologique. C'est ainsi qu'au cours des dernières années, il s'est vu confier la police du réseau Internet et la lutte contre toutes les formes de cybercriminalité. Engagé depuis 1994 dans la mise en œuvre du programme d'analyse criminelle de la gendarmerie nationale, le STRJD est devenu aujourd'hui la référence nationale en la matière et le centre ressources des quelque 450 analystes criminels répartis sur l'ensemble du territoire.

III.- IL FAUT RÉDUIRE LE POIDS DES TRANSFÈREMENTS ET DES EXTRACTIONS

Parmi les problèmes que la LOPSI devait permettre de juguler, sinon de résoudre, figure celui des concours à la justice que policiers en gendarmes assurent : les transfèrements et extractions de prévenus ou de condamnés, auxquels s'ajoute la surveillance de transports spéciaux de matières dangereuses ou de valeurs. Ces tâches mobilisent un nombre considérable de fonctionnaires et de militaires, quand quelques réformes au demeurant assez simples à mettre en œuvre éviteraient ce gaspillage de moyens humains et augmenteraient sensiblement, à effectifs constants, le taux de présence sur la voie publique ou la disponibilité des forces de maintien de l'ordre : espérons que la volonté d'améliorer ces indicateurs de performance sera un levier suffisamment puissant pour qu'enfin les « charges indues » s'allègent !

A.- POUR LA PRÉFECTURE DE POLICE, LA CHARGE S'ALOURDIT

La direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police dispose d'une unité, la compagnie de transferts, escortes et protection, composée d'une centaine de fonctionnaires, dont la vocation exclusive est d'assurer divers types d'escortes : les détenus particulièrement surveillés, les transports spéciaux (fonds, valeurs, œuvres d'art) et le transfèrement des retenus administratifs et détenus ordinaires.

Le nombre de missions et le coût en heures fonctionnaires des escortes et transfèrements sont présentés dans les tableaux suivants :

ÉVOLUTION DES MISSIONS D'ESCORTE ET DE SURVEILLANCE DE LA PRÉFECTURE DE POLICE

	1 ^{er} semestre 2005	2e semestre 2005	1 ^{er} semestre 2006	Évolution 1 ^{er} semestre 2005/2006
Escortes de détenus particulièrement surveillés				
Nombre de missions (moyenne mensuelle)	221	181	150	− 32 %
Coût en heures / fonctionnaire (moyenne mensuelle)	1.556	1.443	1.546	- 0,64 %
Transports spéciaux (fonds, valeurs, œuvres d'art, scel				
Nombre de missions (moyenne mensuelle)	71	68	71	0 %
Coût en heures / fonctionnaire (moyenne mensuelle)	445	532	607	+36,4 %
Transfèrements et extractions de détenus ordinaires				
Nombre de missions (moyenne mensuelle)	68	41	45	- 33,82 %
Coût en heures / fonctionnaire (moyenne mensuelle)	173	106	133	- 23,12 %
Transferts de retenus administratifs				
Nombre de missions (moyenne mensuelle)	597	600	632	- 0,47 %
Coût en heures / fonctionnaire (moyenne mensuelle)	3.449	4.094	4.271	+36,4 %

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

Au surplus, le service des compagnies motocyclistes, outre sa contribution aux escortes d'honneur, aux opérations de maintien de l'ordre ainsi qu'aux missions de police routière et de lutte contre la délinquance, participe aux escortes de détenus. Au cours de l'année 2005, il a assuré 2.117 missions de cette sorte.

Un protocole d'accord a été signé le 18 novembre 2005 entre le commandant de la région de gendarmerie Île-de-France et le directeur de l'ordre public et de la circulation afin de définir une nouvelle répartition des compétences territoriales pour l'extraction et le transfèrement des détenus particulièrement surveillés: tout transfèrement vers le palais de justice de Paris à partir des établissements pénitentiaires situés à Paris et dans la petite couronne, relève de la compétence de la Préfecture de police, qui assure seule l'extraction et le transfèrement. Ces missions sont donc organisées depuis les maisons d'arrêt de la Santé à Paris, de Nanterre (92), de Villepinte (93) et de Fresnes (94).

S'agissant de la garde des détenus hospitalisés, la prochaine création, en novembre 2006, d'une unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) au sein de l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière à Paris, devrait permettre une économie substantielle en termes d'heures / fonctionnaires.

B.- POUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, L'ACCROISSEMENT ATTEINT 9,5 % EN 2005

Les concours apportés à la justice par la sécurité publique recouvrent, en application du code de procédure pénale, 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 – cette dernière mission relevant d'une circulaire interministérielle.

Le poids de ces tâches est illustré dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CONCOURS À LA JUSTICE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

	Charge en heures / fonctionnaire			Évolution	Équivalent en	
	2003	2004	2005	2004/2005	postes 2005	
Escortes et présentations	1.229.774	1.227.417	1.257.066	2,4 %	807	
Police des audiences	1.116.450	1.022.729	1.033.227	1 %	662	
Tenues des dépôts	784.288	712.088	1.072.771	50,6 %	687	
Garde des détenus hospitalisés	712.148	698.352	597.838	- 14,4 %	383	
Conduites aux soins	59.099	64.950	120.861	86 %	77	
Total	3.901.759	3.725.536	4.081.763	9,5 %	2.616	

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

Après une baisse entre 2003 et 2004, l'accroissement est manifeste en 2005, le seul poste en diminution ne représentant que 14,6 % du total des effectifs mobilisés pour ce type de tâches. L'augmentation globale est entièrement subie puisqu'elle résulte d'un notable surcroît de déferrements devant les parquets.

La question des conduites aux soins et de la garde des détenus hospitalisés revêt pour la sécurité publique une importance cruciale (voir *infra* le rappel de la situation sur ce point).

C.- POUR LA GENDARMERIE, UNE STABILISATION EST CONSTATÉE ENTRE 2004 ET 2005

Une stabilisation du nombre de services, par rapport à 2004, a été constatée en 2005, avec 115.326 transfèrements et extractions judiciaires, 8.383 transfèrements et extractions dites administratives (dont 2.075 extractions médicales) et 215 transfèrements militaires. La gendarmerie y a consacré 1.938.746 heures / gendarme au lieu de 1.968.697 en 2004, soit une diminution de 1,52 %. Plus précisément, la gendarmerie départementale et la gendarmerie mobile ont chacune respectivement consacré 1.644.454 et 294.292 heures / gendarme à l'exécution des missions de transfèrements et d'extractions.

Compte tenu de la diversité des services réalisés qui ne sont pas statistiquement réductibles à une durée horaire moyenne, et des personnels concourant à leur exécution, la conversion de cette charge opérationnelle en équivalent temps plein ne peut donner une image fidèle des coûts supportés et du dispositif mis en œuvre par la gendarmerie.

Dans la mesure où la gendarmerie ne dispose pas d'unités dédiées à ces missions, les services de transfèrements ont une implication directe sur les missions de sécurité publique effectuées par la gendarmerie, donc au détriment de la présence sur le terrain.

La gendarmerie estime que ce volume 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 appelé à croître 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 en 2005 : 316.429 mises en cause en 2005 au lieu de 300.253 en 2004 (soit +5,39 %), 94.470 placements en garde à vue contre 87.767 en 2004 (soit +7,64 %), mais 18.003 mises sous écrou contre 18.200 en 2004 (–1,08 %). La prochaine réforme de la procédure pénale pourrait éventuellement contribuer à alourdir la charge.

Enfin, comme pour la sécurité publique, l'hospitalisation des détenus dans les UHSI entraîne une augmentation significative des transfèrements et extractions : 2.056 services en 2005 contre 1.815 en 2004, (+ 13,3 %).

⁽¹⁾ Cette loi a instauré le juge des libertés 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).

D.- DES MESURES PERMETTRAIENT D'ALLÉGER CES « CHARGES INDUFS »

1.- La fin des atermoiements concernant les UHSI

Au moment d'aborder les principaux épisodes de ce qu'il faut bien appeler un « feuilleton administratif », votre Rapporteur spécial veut rendre hommage à notre regretté collègue Gérard Léonard qui, sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres dans le domaine de la sécurité, s'était investi avec beaucoup de pertinence. Ce dossier a été ouvert en 1999 :

- le conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999 décide, pour les conduites aux soins, la création de 415 postes au profit de l'administration pénitentiaire, sur deux ans, afin de lui permettre d'assurer 100 % de la charge en 2002. 50 emplois sont prévus dans le projet de loi de finances 2002 et affectés dans 18 établissements au cours du premier semestre 2003 ;
- le même conseil de sécurité intérieure prévoit que, dans le cadre de la mise en place des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), l'administration pénitentiaire prenne à sa charge la garde des détenus hospitalisés dans ces structures en bénéficiant des créations d'emplois nécessaires –, les forces de police et de gendarmerie conservant la tâche d'escorte ainsi que la garde des détenus hospitalisés pour moins de 48 heures, ou dans les hôpitaux de proximité (hors départements sièges d'une UHSI), dans des chambres sécurisées;
- -1'arrêté interministériel portant création des huit UHSI, où doivent être dirigés environ 80 % des détenus, est signé le 24 août 2000 ;
- à l'été 2002, la LOPSI et son pendant pour la justice, la LOPJ, prévoient qu'une réflexion soit lancée sur les moyens de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des extractions et transfèrement de détenus ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés;
- la réunion interministérielle du 23 septembre 2003 fixe le principe d'une expérimentation dans le ressort de la direction pénitentiaire régionale de Strasbourg à compter du 1^{er} janvier 2005, visant à étudier l'impact du transfert à l'administration pénitentiaire des missions d'escortes de détenus pour conduites aux soins dans le ressort de la région pénitentiaire et d'escortes de détenus extraits de l'UHSI pour conduite vers des plateaux techniques extérieurs ;
- M. Emmanuel Belluteau, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, est chargé de l'évaluation des conditions du lancement de l'expérimentation. Il rend son rapport le 29 février 2004 en évaluant les effectifs et ressources nécessaires à l'administration pénitentiaire;
- mais en juillet 2004, ce processus est suspendu sur décision du cabinet du Premier ministre, en raison de difficultés d'arbitrage des conséquences financières du transfert de la charge, entre les ministères de l'Intérieur et de la Justice ;

– en attendant, quatre UHSI sont ouvertes à Nancy et à Lille en 2004, à Lyon en 2005 et à Bordeaux en mai 2006 et quatre autres sont prévues d'ici 2008, à Toulouse, Marseille, Rennes et Paris. Par ailleurs, le plan de création ou d'extension des chambres sécurisées a fait l'objet d'une circulaire du ministère de la justice le 31 mars 2006.

La sécurité publique et la gendarmerie supportent encore, en conséquence, une charge qu'il était convenu de transférer à l'administration pénitentiaire.

2.- La mise en place de la visioconférence entre les tribunaux et les établissements pénitentiaires

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. Initialement prévue en septembre 2005, une expérimentation a débuté depuis le 16 janvier 2006 dans le ressort de la juridiction interrégionale spécialisée de Nancy, notamment entre les juridictions équipées et les établissements pénitentiaires de Metz et de Nancy. Celle-ci durera un an.

3.- Une coopération plus manifeste de la part des magistrats

Une application plus systématique des articles 664, 712 et D.298 du code de procédure pénale pourrait être recherchée afin de limiter le nombre des transfèrements et extractions de détenus. Ces dispositions prévoient en effet que les magistrats saisis initialement puissent déléguer un acte de procédure – une audition – ou transfèrer l'ensemble d'une procédure aux juridictions du lieu de détention de la personne afin d'éviter le transfèrement du détenu.

Par ailleurs, un bon fonctionnement du service public de la justice devrait se traduire, chaque fois que cela est possible, par la tenue d'audiences à proximité immédiate des centres de rétention administrative lorsque des retenus sont cités à comparaître. À cet égard, votre Rapporteur spécial veut, une fois encore, dénoncer le gaspillage d'argent public que continue de représenter la salle d'audience construite dans la zone d'attente pour les personnes en instance (ZAPI) à Roissy, inutilisée à cause du mauvais vouloir des magistrats du tribunal de grande instance de Bobigny, lequel entraîne la mobilisation de fonctionnaires de police qui seraient mieux employés à d'autres tâches que les nombreux transfèrements qu'ils doivent surveiller.

4.- La consolidation des « petits dépôts »

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, il est possible d'alléger ponctuellement la charge des forces de l'ordre au sein des palais de justice, par exemple si les convocations à l'audience sont suffisamment précises et non pas groupées à un horaire unique, cette dernière hypothèse signifiant le plus souvent une après-midi et une soirée complètes de présence des policiers ou des gendarmes pour assurer la garde de certains détenus.

Une solution plus structurelle pourrait consister à consolider l'assise juridique des « petits dépôts ». La loi a entériné leur existence avec l'insertion dans le code de procédure pénale des articles 803-2 et 803-3, aux termes desquels toute personne ayant fait l'objet d'un déferrement à l'issue de sa garde à vue devant le procureur de la République peut être retenue dans des locaux de la juridiction spécialement aménagés, à la condition que cette comparution intervienne au plus tard dans un délai de 20 heures à compter de l'heure à laquelle la garde à vue a été levée. Cette possibilité gagnerait à être exploitée plus avant et votre Rapporteur spécial souhaite que les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice puissent y travailler.

CHAPITRE VI LES ACTIONS PROPRES À CHACUNE DES DEUX FORCES : POLICE DES ÉTRANGERS ET ACTIVITÉ MILITAIRE

I.- LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : UNE ACTION PRIORITAIRE POUR LA POLICE, QUE LA GENDARMERIE GAGNERAIT À MIEUX IDENTIFIER

A.- UNE POLITIQUE PRIORITAIRE DE LA POLICE EN 2007

1.– Le plan d'action sur la lutte contre l'immigration irrégulière comporte une réorganisation de la police aux frontières

Le plan d'action du Gouvernement en matière de lutte contre l'immigration irrégulière a conduit à créer le comité interministériel du contrôle de l'immigration et la mise en place d'une police de l'immigration.

La circulaire du 23 août 2005 a fixé 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 (DCPAF) est chargée de la coordination du dispositif, sous l'autorité du directeur général de la police nationale. Pour la PAF, ce plan d'action a rendu nécessaire la création immédiate de nouvelles structures et la réorganisation de la direction centrale. On note en particulier la mise en place de nouvelles antennes de brigades mobiles de recherche (dès octobre 2005 à Orléans, Dijon et Grenoble, puis en juin 2006 à Nancy, et en septembre 2006 à Caen, Avignon, Saint-Étienne, Reims et Limoges), et de nouvelles directions départementales de la PAF (l'Oise en juin 2006, puis le Val d'Oise, la Seine-et-Marne et les Yvelines entre le 1^{er} septembre et le 1^{er} décembre 2006).

Enfin, l'arrêté ministériel du 27 juin 2006 relatif à l'organisation de la DCPAF est venu parachever l'édifice de la police de l'immigration : l'échelon central est composé de trois sous-directions et cinq services à vocation opérationnelle dont le nouveau service national de la police ferroviaire. Localement, interviennent sept directions zonales, six directions de la PAF et 45 directions départementales, soit quatre de plus qu'en 2005. On dénombre enfin 67 services de la police aux frontières. Par ailleurs, la DCPAF assure une coordination européenne et opérationnelle renforcée, notamment *via* ses 10 centres de coopération policière et douanière mis en place avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg et la Suisse.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le directeur central de la PAF est responsable du budget opérationnel de programme (BOP) *Police aux frontières*, BOP central qui regroupe l'ensemble de ces structures, à l'exclusion des directions zonales et départementales, logiquement incluses dans chaque BOP de zone. Enfin, les directions situées outre-mer sont rassemblées dans le BOP *Moyens des services de police outre-mer*.

Le service national de police ferroviaire (SNPF)

Lors d'une table ronde le 10 janvier 2006, le ministre d'État Nicolas Sarkozy a déclaré vouloir « *s'affranchir des logiques territoriales pour y substituer des logiques de lignes* [de chemin de fer] *dont les problématiques de sécurité sont très différentes* ». À cette occasion, il a annoncé la création d'un service national de police ferroviaire, pleinement opérationnel depuis le 12 juin 2006.

Rattaché à la direction générale de la police nationale et placé sous la responsabilité de la DCPAF, ce service national coordonne notamment les trois services interdépartementaux de sécurisation des transports en commun créés au printemps dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et PACA, le service régional de la police des transports de la région parisienne et les unités centrales et régionales de surveillance des chemins de fer de la PAF.

Le SNPF a pour mission de renforcer la sécurité des voyageurs sur les réseaux ferroviaires, tant dans les trains que dans les gares et de coordonner en ce sens l'action des services de police et de gendarmerie comme des exploitants, en assurant la réactivité la plus grande et la présence la plus étendue possible, tout particulièrement dans les lieux et pendant les heures sensibles.

Il dispose de moyens propres : la brigade des chemins de fer de la DCPAF, service à compétence nationale, six brigades de chemins de fer zonales, chacune rattachée à une direction zonale de la PAF, un poste de commandement central et un pôle d'analyse et de gestion opérationnelle.

Situé à proximité de la gare de Paris-Nord et jouxtant le PC national Sûreté de la SNCF, le PC central du SNPF est aussi celui de la brigade des chemins de fer. Le pôle d'analyse et de gestion de la criminalité, des incidents et des résultats des dispositifs présents sur le réseau ferré doit mettre en œuvre une approche de cartographie opérationnelle de la délinquance. Il accueille un représentant de la préfecture de police, de la sécurité publique et de la gendarmerie nationale. Il est également en relation avec la SNCF, dont il reçoit le relevé quotidien des événements marquants.

Il dispose, en tant que de besoin, d'un renfort en forces mobiles (CRS ou escadrons de la gendarmerie mobile).

2.- L'évolution très dynamique des effectifs de la PAF

Le tableau comparatif de l'évolution des effectifs de la police aux frontières, tous corps confondus, pour la période 2001-2006, fait apparaître une progression significative de 1.100 fonctionnaires, soit une hausse de 14,75 %.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES Situation au 31 décembre

	2002	2003	2004	2005	2006 (au 7 juillet)	Évolution 2002/2005
Corps de conception et de direction	74	77	75	76	76	+ 2,7 %
Haut fonctionnaire	4	5	6	6	8	
Commissaire divisionnaire fonctionnel	6	23	21	26	26	
Commissaire divisionnaire	16	23	21	20	26	
Commissaire principal	25	30	29	44	42	
Commissaire de police	23	19	19	44	42	
Corps de commandement	659	636	624	571	560	- 15,02 %
Commandant fonctionnel	41	30	25	47	50	
Commandant de police	157	170	166	126	130	
Capitaine de police	254	218	197	203	187	
Lieutenant de police	207	218	236	195	193	
Corps d'encadrement et d'application	5.527	5.462	5.411	6.333	6.752	+ 22,16 %
Brigadier major	126	124	115	154	159	
Brigadier chef de police				944	1.029	
Brigadier de police	872	900	850	370	505	
Gardien de la paix	4.529	4.438	4.446	4.865	5.059	
Sous-total personnels actifs	6.260	6.175	6.110	6.980	7.388	+ 18 %
Personnel administratif	352	393	405	460	451	+ 28,12 %
Attaché de police	10	12	9	14	14	
Secrétaire administratif	27	30	31	38	42	
Adjoint administratif	171	212	232	305	332	
Agent administratif	144	139	133	103	63	
Adjoints de sécurité	846	759	739	714	719	- 15,01 %
TOTAL GÉNÉRAL	7.458	7.327	7.254	8.154	8.558	+ 14,75 %

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

Le nombre des personnels actifs a ainsi augmenté de 1.128 par rapport à 2002, soit de 18 %. La diminution de 99 officiers sur la période (– 15,02 %) est en adéquation avec les objectifs fixés de réduction programmée, à l'échéance 2012, par la réforme des corps et carrières, des effectifs du corps de commandement. Pour la PAF, la nomenclature de postes fixe leur nombre, à terme, à 425, soit une diminution annuelle de 22 officiers. En contrepartie, l'augmentation de 1.225 gradés et gardiens de la paix, soit une hausse de 22,16 %, correspond à l'accroissement significatif des missions dévolues à la PAF.

Le fort accroissement du nombre de personnels administratifs (+ 28,12 % avec un gain de 99 fonctionnaires) est de nature à compenser à la fois l'augmentation de leurs tâches et le remplacement progressif des actifs affectés à des tâches administratives.

Dans le projet annuel de performances pour 2007, l'action n° 4 *Police des étrangers et sûreté des transports internationaux* comporte, par convention, la totalité des effectifs de la PAF. Le total de 10.894 ETPT qui y est mentionné regroupe, en outre, une partie des effectifs de la sécurité publique, de la préfecture de police – appartenant à sa direction des renseignements généraux en particulier – et des CRS. Ce total représente une augmentation de 1.811 ETPT d'une année sur l'autre, soit près de 20 % de hausse, qu'explique pour une large part la réorganisation évoquée précédemment. Voilà qui traduit explicitement la priorité donnée par le Gouvernement à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.

- Le considérable renforcement des moyens de fonctionnement et d'investissement
 - a) Un budget en forte augmentation en 2007

Le tableau suivant retrace l'évolution des moyens de fonctionnement et d'équipement de la police aux frontières, en distinguant les crédits consacrés aux créations ou aménagements de nouvelles brigades ou de nouveaux services :

ÉVOLUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES

(en millions d'euros)

	Budget global		Services not		
	Services à vocation nationale	Services territoriaux	Services à vocation nationale	Services territoriaux	Total général
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
2005	10,8	13,6	0,49	0,37	25,27

 $Source: minist\`ere \ de \ l'Int\'erieur\ et\ de\ l'am\'enagement\ du\ territoire.$

Le parc automobile de la PAF (1.020 véhicules en 2005) a augmenté de 57 véhicules entre 2002 et 2005, soit un taux d'accroissement de 5,9 %. Quant aux moyens de transmission, ils se sont accrus de 7 % sur la même période.

Depuis le début de l'année 2005, en partenariat avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction centrale de la PAF mène le projet ELOI qui vise à informatiser la procédure d'éloignement. Il s'agit d'un système informatique centralisé accessible par tous les acteurs de la procédure d'éloignement : préfectures, police et gendarmerie. L'arrêté du 30 juillet 2006 a officialisé la création de ce fichier qui devra être opérationnel au 1^{er} janvier 2007.

En 2007, l'action *Police des étrangers et sûreté des transports internationaux* représentera un total de 673,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 687,7 millions d'euros en crédits de paiement (+ 28,6 % par rapport à 2006), dont 165,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 179,1 millions d'euros en crédits de paiement hors dépenses de personnel (+ 67,6 % par rapport à 2006). L'effort particulièrement significatif ainsi consenti est justifié ci-dessous.

- En fonctionnement, 140,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 124,6 millions d'euros de crédits de paiement. Il s'agit, pour environ un quart de ces crédits, de financer la fonction *Contrôle des flux migratoires et sûreté des transports*, dont le coût subit notamment, dans une proportion que votre Rapporteur spécial trouve exagérée sinon choquante, l'impact de la forte revalorisation des loyers des locaux et parkings de la PAF de Roissy et d'Orly consécutive à la privatisation d'Aéroports de Paris. La plus grande part des crédits est consacrée à la fonction *Lutte contre l'immigration clandestine*, selon la décomposition suivante :
- les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, soit 50,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, traduction exacte de l'objectif de 28.000 éloignements de métropole en 2007 à un coût unitaire de 1.801 euros;
- les frais de fonctionnement des centres de rétention administrative et des zones d'attente, pour 56,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,8 millions d'euros en crédits de paiement. Sur ces montants, 10,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,4 millions d'euros de crédits de paiement financeront les comptes de rétention administrative ouverts en 2007 et 18 millions d'euros ainsi que 6 millions d'euros de crédits de paiement couvriront les dépenses des CRA dont la gestion dite hôtelière sera, en 2007, transférée au programme *Police nationale* en provenance de la mission *Justice* ⁽¹⁾.
- En investissement, 21,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 48,5 millions d'euros de crédits de paiement (dont 43 millions d'euros pour solder des opérations antérieures) serviront à payer la construction des CRA; 2007 devrait ainsi voir la livraison des centres de Nîmes, Hendaye et Orly et l'extension de ceux de Vincennes 2 et de la Guadeloupe. 3,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et les 6 millions d'euros de crédits de paiement restants seront destinés aux systèmes d'information en l'espèce, pour déployer des fichiers spécifiques de contrôle transfrontière et de contrôle de visas.

⁽¹⁾ Il s'agit des centres de Bordeaux, Lyon, Nantes, Nice, Paris-Cité, Sète et Vincennes, dont le transfert succèdera à celui, opéré en 2006, des centres de Marseille-Le Canet, Toulouse 1 et 2 et Lille 1 et 2.

b) La poursuite de l'accroissement de la capacité des centres de rétention administrative

Les investissements précités sont le corollaire de l'adaptation de la législation relative à l'immigration, qui suppose l'augmentation de la capacité d'accueil des centres de rétention administrative, ainsi que de la mise aux normes d'un certain nombre de sites, conformément au décret du 30 mai 2005. Le programme d'augmentation du nombre de places réparties sur les différents sites du territoire national a ainsi permis d'atteindre à ce jour une capacité de 1.430 places, dont 118 outre-mer et 198 gérées par la gendarmerie. La poursuite de cette action devrait porter ce total à 1.600 places fin 2006 et 2.400 à l'été 2008.

D'ores et déjà, 450 nouvelles places sur les sites de Marseille-Le Canet, Toulouse-Blagnac, Lille-Lesquin et Vincennes seront disponibles fin 2006. Le programme se poursuivra en 2007 par la mise en chantier du CRA-zone d'attente d'Orly pour 126 places, l'agrandissement du centre d'Hendaye à 30 places et la construction d'un nouveau CRA de 96 places pour les femmes et les familles à Roissy. Dans le même calendrier, la Gendarmerie nationale s'est engagée à construire les nouveaux centres de Rennes (60 places) et Metz (96 places).

4.- Les performances de la PAF

La progression des moyens alloués justifie tout particulièrement la mesure des résultats obtenus par la police aux frontières. Le tableau suivant retrace l'amélioration des résultats obtenus par la PAF, par type d'intervention :

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES en métropole et outre-mer

	2002	2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006	Évolution 1 ^{er} sem. 2004 / 1 ^{er} sem. 2005
Non-admissions	28.811	24.668	23.476	24.654	11.773	- 2,9 %
Réadmissions France vers extérieur	16.188	11.963	12.344	12.414	5.948	- 16,8 %
Clandestins maritimes	621	516	424	429	100	- 62,7 %
Placement en zone d'attente	21.066	17.442	17.689	16.736	8.604	- 3,3 %
Étrangers en situation irrégulière	56.171	54.935	56.518	72.942	39.412	6,9 %
Aidants à l'immigration	1.241	1.393	1.892	2.619	1.837	27,9 %
Éloignements effectifs	19.294	22.578	31.186	35.373	23.832	50,3 %
Porteurs de faux	13.952	11.898	12.051	11.286	5.146	- 17,1 %
Employeurs (travail illégal)	1.126	1.291	1.142	1.666	1.167	46,8 %
Salariés (travail illégal)	1.795	1.827	1.412	3.041	1.899	26,7 %

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

La progression la plus spectaculaire concerne l'éloignement effectif des étrangers en situation irrégulière, qui constitue d'ailleurs le principal objectif mis en avant par le ministère : en métropole, les services de la PAF ont éloigné, en 2005, 19.841 de ces étrangers contre 15.660 l'année précédente, soit une hausse de 26,7 %. La prévision pour 2006 s'établit à 25.000 éloignements, soit une nouvelle hausse de 26 %, et la prévision pour 2007 à 28.000, soit une hausse de 12 %.

Au-delà des bilans quantitatifs, votre Rapporteur spécial veut souligner l'attention portée par la police à la « qualité » de son action contre l'immigration irrégulière, que reflètent deux indicateurs du projet annuel de performances : d'une part, un nouvel indicateur non encore chiffré, le *taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés et de la détention pour vice de procédure imputable aux services de police*, et d'autre part, le nombre d'interpellations d'« aidants » qui permet d'apprécier le travail de démantèlement des filières. Les 3.155 interpellations effectuées à ce titre en 2005 (en hausse de 30 % par rapport à 2004) passeraient à 3.300 en 2006 (+ 4,6 %) et à un chiffre compris entre 3.800 et 4.200 en 2007.

Une autre manière de mesurer l'activité de la PAF consiste à illustrer son action par des cas concrets :

Exemples de démantèlement de filières d'immigration clandestine par la PAF

Exemples de démantèlement de filières asiatiques en 2005

L'opération « VESAK » (janvier 2005) : l'OCRIEST a démantelé un réseau d'immigration clandestine acheminant depuis le territoire national, des ressortissants indiens, sri-lankais et chinois en Grande-Bretagne. L'opération a permis d'interpeller les huit organisateurs de la filière sur le territoire français et de découvrir, à Goussainville (95) 27 clandestins indiens et sri-lankais dans l'attente d'un départ à destination de la Grande-Bretagne.

Exemple de démantèlement de filières africaines en 2005

L'opération « CHRONOS » (mars 2005) a conduit l'OCRIEST à démanteler une structure de fraude documentaire dirigée par des individus de nationalité congolaise (République démocratique du Congo) utilisant des passeports authentiques volés vierges de la RDC au Togo fournis par un complice en poste à la représentation diplomatique de la RDC au Togo. Elle a abouti à la mise en cause de 5 personnes, à la saisie de nombreux documents apocryphes (23 passeports authentiques, 75 faux permis de conduire zaïrois, une centaine de faux documents de toutes sortes : livrets de famille, actes de mariage, attestations d'assurance, timbres fiscaux, etc.), de 29 faux tampons humides officiels de RDC et d'une importante somme d'argent (18.250 dollars US et 6.220 euros).

Un démantèlement exemplaire à dimension européenne : l'affaire PACHTOU

Le 14 décembre 2005, sous la coordination de l'OCRIEST, ont été menées en France, Italie, Grande-Bretagne, Turquie et Grèce des opérations d'interpellations visant à démanteler sur la totalité de son emprise territoriale une vaste filière d'immigration clandestine permettant à des ressortissants irako-kurdes et afghans de gagner la Grande-Bretagne, la France et le Nord de l'Europe.

Les opérations ont été menées à Calais, Paris, Reims, Troyes et Oyonnax. Au total, plus de 400 policiers français, environ 100 enquêteurs italiens, 30 britanniques, 20 turcs et autant de policiers grecs ont été engagés dans cette opération aux dimensions inédites. Des résultats particulièrement probants ont été enregistrés à l'occasion de cette affaire :

- 53 protagonistes de la filière interpellés, dont 18 en Italie, 7 en Grande-Bretagne, 3 en Turquie, et 3 en Grèce ainsi que 22 en France (dont 12 individus déférés).;
- 56 clandestins pris en charge par la filière interpellés en flagrant délit, dont 7 en Grande-Bretagne et 49 en France (dont 31 Iraniens, 6 Irakiens, 4 Somaliens, 6 Pakistanais, 1 Éthiopien et 1 Afghan);
 - 5 mandats d'arrêt européens en cours d'exécution.

Cette affaire illustre également la méthodologie devant être employée par les services spécialisés dans la lutte contre l'immigration irrégulière avec une coordination de l'action de différentes unités d'investigation sur l'ensemble du territoire national et la mise en place au niveau international d'une coopération opérationnelle permettant de démanteler ces filières sur leur plus long segment.

5.– Les suites de l'audit de modernisation sur la DPAF de Roissy

En janvier 2006, la mission d'audit conduite sur l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle par des représentants de quatre inspections générales, pour « identifier les principaux leviers d'amélioration de l'efficacité de l'usage des ressources », a remis son rapport, dont plusieurs préconisations ont d'ores et déjà été mises en œuvre :

- l'organisation des services a été revue avec la création d'une petite unité d'investigation et de recherches et, en sens inverse, la fusion de deux divisions en une, chargée de la police générale et de l'investigation;
- une **meilleure adaptation des effectifs au rythme de la plate-forme de Roissy** a permis de décaler chaque jour 15 fonctionnaires des vacations de l'aprèsmidi vers celles du matin, plus chargées, ce qui a eu pour effet, à moyens constants, de réduire la durée moyenne d'attente des passagers aux aubettes de 10 à 3 minutes ;
- la création d'une cellule de **contrôle de gestion** est à l'étude. Par ailleurs, un effort de rationalisation dans le suivi des marchés a été entrepris.

En revanche, d'autres préconisations semblent plus difficiles à mettre en œuvre, du moins à court terme :

- l'abaissement du coût des loyers, difficile à renégocier avant 2010 ;
- le développement de la biométrie dans les contrôles transfrontière, qui n'interviendra pas immédiatement.

En évoquant la biométrie, cet audit participe d'un mouvement très porteur à l'heure actuelle, qui prend sa source dans le besoin de sécuriser les documents de voyage, mais trouve des prolongements multiples : dans la protection de l'identité en général, mais aussi, à une échéance plus lointaine, dans le souci de rendre plus fiables certaines transactions, fiscales ou commerciales. À cet égard,

un premier pas est franchi dans le présent projet de loi de finances, dont l'article 28 évoque la mise en place l'an prochain d'une Agence nationale des titres sécurisés, qui sera créée par décret. Sur cette question précise comme sur les développements plus ambitieux de la biométrie, les travaux de M. Philippe Melchior, inspecteur général de l'administration, sont à l'évidence une référence de tout premier plan.

B.- UNE POLITIQUE QUE LA GENDARMERIE DEVRAIT IDENTIFIER PARMI SES ACTIONS

Bien que la lutte contre l'immigration irrégulière soit une priorité essentiellement affichée par la police, qui est également la seule à identifier les moyens de cette politique dans une action spécifique de son programme, la gendarmerie s'est, elle aussi, résolument engagée dans la lutte contre l'immigration irrégulière : elle consent un effort particulier pour contrôler les voies de communication, pour former ses personnels et pour améliorer la capacité d'accueil des centres de rétention administrative dont elle a la charge.

1.- Des objectifs stratégiques

L'absence d'indicateurs spécifiques dans le projet annuel de performances du programme *Gendarmerie nationale* ne signifie pas qu'aucun n'existe, en interne :

OBJECTIFS DE LA GENDARMERIE DANS LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Objectifs stratégiques	Indicateurs	Résultat 2005	Cible 2006
Danfaraar la lutta	Nombre d'étrangers en	10.660	15.843
Renforcer la lutte contre	situation irrégulière interpellés	26,22 %	48,62 %
l'immigration irrégulière	Nombre de pelotons engagés par jour dans la lutte contre l'immigration irrégulière	8	11,62

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

On constate que les cibles fixées concernent à la fois un indicateur de résultats et un indicateur de moyens ; c'est de l'analyse du rapport entre ces deux données que naît l'appréciation de la performance.

2.- Des moyens humains et des directives d'action

La gendarmerie organise depuis mars 2006 des opérations de lutte contre l'immigration irrégulière dans la bande des 20 km, en coopération avec la police aux frontières. Hors le cadre de cette coopération spécifique, deux escadrons de gendarmerie mobile ont été engagés quotidiennement de février 2005 à mars 2006 dans la lutte contre l'immigration clandestine. Le fort engagement de la gendarmerie mobile au maintien de l'ordre au début de l'année 2006 a entraîné la suspension de cette mission depuis avril 2006.

En outre, les échelons territoriaux que sont les régions et groupements ont toute latitude pour adapter, à leur niveau, leur organisation afin d'optimiser leur action en la matière. Au 1^{er} juin 2006, 11 groupements ont ainsi créé une cellule dédiée à la lutte contre l'immigration irrégulière. La région Nord-Pas-de-Calais a mis en place une équipe de réservistes chargée de représenter l'État devant les juridictions et les effectifs présents à Mayotte, en Martinique et en Guadeloupe se sont adaptés aux contraintes locales.

Par ailleurs, compte tenu de la complexité des procédures administratives et judiciaires relatives à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, la gendarmerie a mis sur pied un dispositif spécifique de formation comprenant, depuis le 1^{er} juin 2005, 1.071 formateurs.

3. – Des centres de rétention administrative gérés en propre

Seconde en termes de gestion de CRA, la gendarmerie n'en participe pas moins à l'augmentation de la capacité d'accueil de ces centres pour la période 2006-2008. Sont concernées les implantations suivantes :

- à Geispolsheim (Haut-Rhin), extension de 28 à 36 places au 1^{er} mars 2006 :
- au Mesnil-Amelot (Seine et Marne), fermeture à l'été 2008 suite à la construction et à la livraison de deux centres pour porter la capacité de 140 à 240 places;
- à Rivesaltes (Pyrénées-Orientales), fermeture en septembre 2007 suite à la livraison à Perpignan d'un centre d'une capacité de 50 places;
- à Metz, centre en construction d'une capacité de 95 places, dont la livraison est prévue en juin 2008. Un CRA provisoire de 30 places doit être livré au premier semestre de 2007;
- à Rennes / Saint Jacques de la Lande, livraison prévue en juin 2007 d'un centre d'une capacité de 60 places.

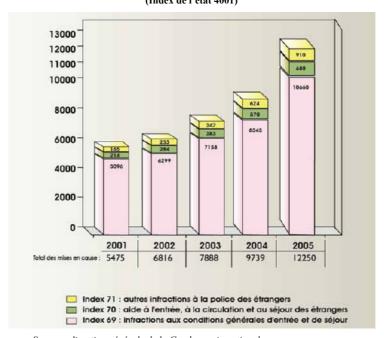
Cette augmentation de la capacité d'accueil des CRA gérés par la gendarmerie est financée à hauteur de 600.000 euros pour 2004, 5,2 millions d'euros pour 2005, 16,1 millions d'euros pour 2006 et, en prévision pour 2007, 25 millions d'euros.

Parallèlement, l'administration pénitentiaire se désengage à compter du 1^{er} janvier 2007 de la gestion des CRA. À l'instar de la police, la gendarmerie devra ainsi financer sur son programme le fonctionnement des CRA placés sous sa responsabilité; l'enjeu est de 3 millions d'euros. Afin d'aider au financement de cette charge nouvelle, un transfert d'1,3 million d'euros de crédits en provenance de l'administration pénitentiaire est prévu.

4.- Des résultats opérationnels

Les résultats enregistrés tant en métropole qu'outre-mer en 2005 et depuis le début de l'année 2006 sont très encourageants et démontrent une forte implication, tant de la gendarmerie départementale que de la gendarmerie mobile. C'est ainsi qu'en 2005, le nombre des personnes mises en cause a augmenté de 25,8 % par rapport à 2004. Au cours du 1^{er} semestre de 2006, il a même crû de 68,9 % par rapport à la même période de 2005. Le graphique suivant illustre cette tendance :

ÉVOLUTION DES INFRACTIONS À LA LÉGISLATION DES ÉTRANGERS CONSTATÉES PAR LA GENDARMERIE (Index de l'état 4001)



 $Source: direction\ g\'en\'erale\ de\ la\ Gendarmerie\ nationale.$

II.- LES MISSIONS MILITAIRES MOBILISENT FORTEMENT LA GENDARMERIE MOBILE

L'action *Exercice des missions militaires* du programme *Gendarmerie nationale*, bien qu'elle ne doive représenter en 2007 que 1,6 % de ses crédits avec 127,7 millions d'euros et 1,9 % des ETPT (1.972 sur 102.101), signe la particularité de la gendarmerie, différence fondamentale qui fait la richesse de notre dispositif de sécurité intérieure sans empêcher la constitution d'une mission interministérielle au sein du budget de l'État.

À coût complet, c'est-à-dire en intégrant les dépenses autres que de personnel, le montant de cette action serait l'an prochain de 183,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 171,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit 2,3 % du total des crédits du programme.

Ces pourcentages modestes ne doivent pas masquer le poids de ces missions particulières, en particulier pour la gendarmerie mobile. Le fait que les seules dépenses de personnel augmentent, selon le projet annuel de performances, de 5,2 % entre 2006 et 2007, marque l'importance qu'il convient de leur accorder.

A.- LES MISSIONS MILITAIRES MÊLENT FONCTIONS PRÉVÔTALES ET OPEX

1.– La prévôté, compétence exclusive de la gendarmerie

Dans le cadre d'opérations interarmées nationales ou multinationales, la participation de la gendarmerie se traduit par le déploiement d'un échelon prévôtal de commandement ainsi que de pelotons et de brigades en appui des forces. 42 gendarmes exercent des fonctions prévôtales, c'est-à-dire de police judiciaire aux armées, sur sept théâtres différents, hors la prévôté permanente déployée à l'étranger auprès des unités pré-positionnées et le dispositif spécifique existant en Allemagne. Ce qui conduit à un total de 7 officiers et 110 sous-officiers répartis comme suit :

EFFECTIF PRÉVÔTAL DÉPLOYÉ AU 5 JUILLET 2006

Brigades prévôtales permanentes						
PAYS	EFFECTIF	OBSERVATIONS				
Allemagne	2 officiers / 29 sous-officiers					
Côte d'Ivoire	4 sous-officiers					
Djibouti	1 officier / 19 sous-officiers	dont 6 sous-officiers gendarmerie de l'air et 2 sous-officiers gendarmerie maritime				
Gabon	6 sous-officiers					
Sénégal	12 sous-officiers	dont 6 sous-officiers gendarmerie de l'air et 2 sous-officiers gendarmerie maritime				
Tadjikistan	2 sous-officiers gendarmerie de l'air					
Total	3 officiers / 72 sous-officiers	dont 14 sous-officiers gendarmerie de l'air				

Brigades prévôtales de circonstance						
THÉÂTRE	EFFECTIF	OBSERVATIONS				
Afghanistan	4 sous-officiers prévôts	opération Pamir (OTAN)				
Bosnie- Herzégovine	5 sous-officiers prévôts (1 brigade prévôtale à Mostar et 1 à Sarajevo) 1 officier grand prévôt	opération Althéa / Astrée (UE)				
Côte d'Ivoire	12 sous-officiers prévôts (1 brigade prévôtale auprès de chacun des 3 GTIA à Man, Bouaké, Port-Bouet et 1 auprès du bataillon logistique de Tombokro) 1 officier grand prévôt	opération <i>Licorne</i> (nationale)				
Kosovo	8 sous-officiers prévôts (1 brigade prévôtale à Mitrovica et 1 Novo-Selo) 1 officier grand prévôt 1 officier commandant de compagnie prévôtale	KFOR opération Trident (OTAN)				
Liban	2 sous-officiers prévôts	FINUL (ONU)				
République Centrafricaine	3 sous-officiers prévôts	opération Boali (nationale)				
Tchad	4 sous-officiers prévôts	opération Epervier (nationale)				
Total	4 officiers - 38 sous-officiers					

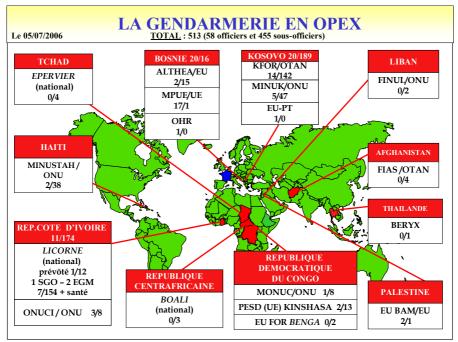
Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

2.- Les opérations extérieures, sollicitations exigeantes

La gendarmerie, engagée principalement dans les Balkans et en Afrique, déployait, au 5 juillet 2006, 513 militaires, dont 58 officiers et 455 sous-officiers, parmi lesquels 3 escadrons de gendarmerie mobile (1 au Kosovo et 2 en Côte d'Ivoire). Ils étaient employés à raison de 358 dans le volet militaire et 154 dans le volet police civile : 114 au bénéfice de l'ONU ⁽¹⁾, 160 au profit de l'OTAN, 57 au bénéfice de l'Union européenne et 181 dans des mandats divers, principalement nationaux

La participation à la mission de conseil à la police de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et à la mission d'observation en Indonésie a pris fin à la mi-juin 2006. Par ailleurs, 54 militaires de la gendarmerie, dont un officier, sont détachés au profit des représentations diplomatiques.

⁽¹⁾ Depuis lors, l'opération Baliste au Liban a pris fin et avec elle la mission de deux gendarmes, mais dans le cadre du déploiement de militaires français intervenu au Liban dans le courant de l'été, la gendarmerie mobilisait, au 1^{er} octobre dernier, sept personnels dans des fonctions prévôtales.



Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

En 2007 au Kosovo, l'Union européenne pourrait prendre la relève de la MINUK dès le début de l'année. La France envisage une contribution de 20 %, à raison de 150 gendarmes et de 15 policiers dans le volet police civile, dont l'effectif prévisible est de 1.000 policiers internationaux.

3.– La force de gendarmerie européenne, initiative française

La création de la force de gendarmerie européenne résulte d'une initiative personnelle du ministre français de la Défense, formulée à l'automne 2003 à Rome dans le cadre d'une réunion des ministres de la Défense de l'Union européenne. Son texte fondateur est la déclaration d'intention signée le 17 septembre 2004 à Nordwijk aux Pays-Bas par les ministres de la Défense des cinq pays fondateurs : Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Portugal. Même si les références aux différents sommets européens sont nombreuses, cette force ne constitue pas un outil de l'Union européenne. La force de gendarmerie européenne a, toutefois, vocation à être prioritairement mise à disposition de l'Union, puis d'organisations internationales comme l'ONU, l'OSCE, l'OTAN, l'OUA ou toute autre coalition internationale *ad hoc*.

Les cinq forces de police à statut militaire composant la FGE sont la garde civile espagnole (75.000 hommes), la gendarmerie nationale française (100.000 hommes), les carabiniers italiens (112.000 hommes), la maréchaussée royale hollandaise (6.500 hommes) et la garde nationale républicaine portugaise (27.000 hommes). Elles ont vocation à agir en mission d'imposition ou de

maintien de la paix, soit sous commandement militaire dans un premier temps, au plus fort de la crise, soit, par la suite, sous la direction d'une autorité civile lorsque la situation le permet.

La création de la FGE vise à combler le manque opérationnel constaté entre le moment où des forces armées entrent sur un théâtre d'opérations et le moment où des forces de police peuvent y remplir normalement leur mission. La FGE est capable, dans un environnement non sécurisé, d'intervenir et de remplir la plupart des missions de police en substitution d'une force de police locale inexistante ou défaillante. Cette intervention en milieu non sécurisé exige des équipements particuliers, par exemple des véhicules blindés.

La chaîne de commandement de la FGE est organisée en trois niveaux :

- le comité interministériel de haut niveau, composé des représentants des différents ministères compétents des cinq États, est chargé de la direction politique et stratégique. Quelle que soit l'importance de leur participation respective, tous les pays membres sont placés sur un pied d'égalité;
- le commandant de la FGE et son état-major permanent, multinational, modulable et projetable, qui compte 30 officiers et sous-officiers supérieurs, cet effectif pouvant être porté à 50 gendarmes sur décision du comité interministériel.
 L'état-major de la FGE est installé depuis le 15 février 2005 à Vicence en Vénétie;
- la force déployée sur le terrain est composée d'unités ordinairement en activité dans chacun des États membres.

La capacité initiale de réaction rapide est de 800 gendarmes mobilisables en moins de 30 jours, l'effectif maximum de la force pouvant être porté jusqu'à 2.300 gendarmes. La France s'est engagée à fournir 300 gendarmes, soit 3 unités intégrées comportant chacune 75 gendarmes mobiles (missions de maintien de l'ordre public) et 25 ou 30 gendarmes départementaux (missions de police judiciaire et de protection des hautes personnalités).

B.– LE POIDS DES MISSIONS PERMANENTES HORS DU CONTINENT OBÈRE LA DISPONIBILITÉ DE LA GENDARMERIE MOBILE

En 2005, l'équivalent de 23 escadrons de gendarmerie mobile ont été quotidiennement déplacés hors de France continentale : outre-mer, en OPEX et en Corse.

L'année 2005 a été marquée par la montée en puissance du dispositif de la gendarmerie mobile à 3 escadrons en Côte-d'Ivoire (en janvier et octobre), et le renforcement du dispositif mis en œuvre en Polynésie française (4 escadrons de d'octobre 2004 à mars 2005 au lieu de 2 en temps normal)

Au 30 juin 2006, 23,15 escadrons étaient toujours quotidiennement engagés sur l'ensemble de ces missions (le dispositif en Nouvelle-Calédonie a été renforcé par un escadron depuis le 14 avril 2006 et la Corse par un escadron depuis le 24 avril 2006).

Outre-mer, ce déploiement représente :

- − 1 sous-groupement opérationnel et 5 escadrons en Guyane ;
- 1,5 escadron en Guadeloupe;
- − 1 escadron à la Réunion ;
- − 1 escadron à Mayotte ;
- 1 sous-groupement opérationnel et 5 escadrons en Nouvelle-Calédonie ;
- 2 escadrons en Polynésie.

Mise en regard des 123 escadrons existants, cette charge peut paraître modeste. Mais si l'on raisonne en termes de disponibilité opérationnelle immédiate, il faut intégrer :

- − le fait que 70 escadrons sont opérationnels à un instant t;
- le format des escadrons ainsi déplacés, plus important qu'en métropole ;
- le temps de trajet pour se rendre dans les collectivités d'outre-mer ou sur les théâtres d'opérations extérieures et pour en revenir;
 - l'indisponibilité temporaire des escadrons lors de leur retour en France.

Ainsi, il n'est pas excessif de considérer que plus de 40 % des gendarmes mobiles instantanément mobilisables – voire près de 50 % parfois – sont absents du territoire continental de la métropole.

Le projet annuel de performances souscrit d'ailleurs implicitement à cette idée selon laquelle la charge atteint ainsi son maximum : les deux indicateurs retenus visent sa stabilisation ou sa réduction, qu'il s'agisse de la *Part de l'activité consacrée aux missions militaires de protection et de contrôle* ou du *Nombre de jours OPEX / nombre de jours au total* d'emploi des effectifs. Mais y parvenir tient de la gageure.

CHAPITRE VII LES CRÉDITS DE SOUTIEN : LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, FER DE LANCE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Les projets annuels de performances des deux programmes de la mission Sécurité contiennent de nombreux éléments sur les effets de structure propres à la police et à la gendarmerie, les prévisions d'entrées et de sorties d'effectifs et les mesures générales touchant les dépenses de personnel – lesquelles représentent plus de 83 % du total des crédits (86 % pour le programme Police nationale et 80,6 % pour le programme Gendarmerie nationale) –, ou sur les grands projets transversaux, ce qui est parfaitement dans l'esprit de la LOLF et de la justification au premier euro des crédits demandés. Par conséquent, sur la toile de fond des grandes évolutions de ces diverses dépenses, votre Rapporteur spécial entend essentiellement mettre en lumière quelques éléments clefs, qui illustrent l'idée à ses yeux la plus importante : la mise en œuvre concrète de la réforme de l'État, sous des formes variées et exemplaires.

I.- DÉPENSES DE PERSONNEL : LA PROGRESSION DE LA RÉMUNÉRATION FONDÉE SUR LES RÉSULTATS

Depuis 2005 et *a priori* jusqu'en 2012 s'échelonnent en parallèle deux plans de repyramidage des effectifs et de revalorisation indiciaire pour les policiers et les gendarmes, qui traduisent l'effort consenti, sur la durée, en faveur des forces de sécurité intérieure. Dans ce contexte, la progression des primes de résultats exceptionnels ne mobilise qu'une part modeste de l'ensemble des crédits mais constitue un enjeu fondamental.

A.- L'APPLICATION DU PROTOCOLE « CORPS ET CARRIÈRES » SE POURSUIT

Le protocole d'accord sur les corps et carrières du 17 juin 2004 se fixe cinq objectifs : rendre plus efficace l'organisation hiérarchique, renforcer les compétences et l'encadrement quotidien, mieux motiver les personnels en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière, récupérer du potentiel par une gestion du temps plus rigoureuse, et moderniser la gestion des ressources humaines.

Concrètement, les mesures prises chaque année depuis 2004 peuvent être réparties en quatre volets :

- la déflation des corps des officiers et commissaires ;
- les revalorisations indiciaires ;
- les mesures de repyramidage;
- la valorisation de la fonction administrative avec en corollaire les recrutements supplémentaires de personnels administratifs, techniques et scientifiques.

L'évolution des effectifs du corps de commandement et d'encadrement et du corps de conception et de direction est retracée dans le tableau suivant :

DÉFLATION DES EFECTIFS DE COMMISSAIRES ET D'OFFICIERS

	LFI 2003 (base de départ)	2004	2005	2006	2007
Corps des	14.933	14.436	13.656	12.956	12.246
officiers		(-407)	(- 780)	(- 700)	(-710)
Corps des	2.026	1.968	1.908	1.848	1.828
commissaires		(- 38)	(- 60)	(- 60)	(-20)
Déflation totale		- 445	- 840	-760	- 730

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

Les revalorisations indiciaires déjà accordées dans les lois de finances précédentes s'inscrivent parfaitement dans le schéma du protocole :

REVALORISATIONS INDICIAIRES DE 2004 À 2007

(en millions d'euros)

	2004 (base de départ : année de signature du protocole)	2005 Socle 2004 + mesures 2005	2006 (1) Socle 2005 + mesures 2006	2007 Socle 2006 + mesures 2007
Corps d'encadrement et d'application	5,83	28,43	17,6	20,57
Corps des officiers	1,06	5,67	13,57	12,13
Corps des commissaires	0	0	0	0
Corps des inspecteurs et contrôleurs	0,21	0,72	0	0
Corps des médecins	0,19	0,57	0	0
Total	7,12	34,88	31,17	32,7

⁽¹⁾ À partir de 2006, tous les coûts indiqués sont calculés dans le respect de la LOLF, c'est-à-dire en prenant en compte les cotisations de l'employeur (pension vieillesse, prestations familiales, etc.).

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

Ces revalorisations *indiciaires*, mesures phares du protocole d'accord, s'accompagnent également de revalorisations *indemnitaires*, et de la mise en place de nouveaux dispositifs.

Les **mesures de repyramidage** concernent essentiellement le corps d'encadrement et d'application. 2006 a vu la création de 50 brigadiers majors au statut d'emploi (pour 300.000 euros), la transformation de 450 brigadiers en 450 brigadiers majors (pour 850.000 euros), la création de 1.000 emplois de gardiens de la paix à l'échelon exceptionnel (1,49 million d'euros), la création de 200 brigadiers majors à l'échelon exceptionnel (260.000 euros) et la transformation de 2.700 emplois de gardien de la paix en 2.700 emplois de brigadier (3,22 millions d'euros).

2007 devrait voir la transformation de 2.300 emplois de gardien de la paix en 2.300 emplois de brigadier (pour 6,57 millions d'euros en année pleine), le passage de 1.000 gardiens de la paix à l'échelon exceptionnel (1,48 million d'euros), la création de 525 brigadiers majors (1,85 million d'euros), ces dernières créations résultant de la déflation du corps des officiers et commissaires.

La valorisation de la fonction administrative et l'augmentation des personnels administratifs, techniques et scientifiques se poursuivent parallèlement. En 2006, 207 emplois de ce type ont été créés suite à la déflation des corps d'encadrement supérieur (pour 6,9 millions d'euros en année pleine). En 2007, les créations seront maintenues à hauteur de 205 emplois (8,24 millions d'euros en année pleine). Par ailleurs, sur la période 2003-2007, les personnels administratifs, techniques et scientifiques ont bénéficié chaque année d'une revalorisation indemnitaire.

Les mesures prévues en 2007 au titre de la réforme des corps et carrières sont les suivantes :

- − l'abondement de la prime de résultats exceptionnels (cf. infra) ;
- la revalorisation indiciaire du corps de commandement (8,43 millions d'euros en année pleine);
- -pour le corps d'encadrement et d'application, l'extension de la qualification d'officier de police judiciaire à 3.000 fonctionnaires (1,8 million d'euros) et une revalorisation indiciaire de 18,4 millions d'euros ;
- pour les corps administratifs, techniques et scientifiques, une revalorisation indemnitaire de 3,5 millions d'euros.

B.- LA MONTÉE EN CHARGE DU PAGRE EST RÉGULIÈRE

1.- Les premières tranches se sont échelonnées comme prévu

Le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées de la gendarmerie est souvent présenté comme le pendant du protocole « corps et carrières » de la police ; s'il s'en rapproche par certains aspects, indiciaires par exemple, il en constituerait plutôt une homothétie : au lieu d'une déflation de l'encadrement supérieur, il s'agit de son renforcement.

Après avoir fait l'objet de travaux internes au ministère de la Défense puis dans un cadre interministériel entre l'automne 2003 et juin 2004, le PAGRE a été défini pour couvrir la période 2005-2012. Son cadencement annuel est fixé en projet de loi de finances. Ce plan a pour objectif de reconnaître à leur juste niveau les fonctions assumées par les militaires de la gendarmerie et de renforcer l'encadrement de l'institution pour la rendre encore plus efficace, ce qui doit se traduire concrètement par :

- la transformation de quelque 5.000 postes de sous-officiers en postes d'officiers, soit un doublement du nombre d'officiers, pour permettre aux gradés supérieurs d'aujourd'hui d'être les officiers de contact de demain ;
- une amélioration des perspectives d'avancement, notamment pour les sous-officiers par la mise en place de parcours professionnels accélérant leur déroulement de carrière ;
- une augmentation très sensible des effectifs dans les différents niveaux de grades.

Ce plan qui constitue une « petite révolution » dans la gendarmerie est complété par des dispositions indiciaires pour les officiers et les sous-officiers des armées comme de la gendarmerie. La première annuité du PAGRE, inscrite en projet de loi de finances pour 2005 pour un montant de 20,6 millions d'euros (hors charges de pensions), a permis la transformation de 1.000 postes de sous-officiers en poste d'officiers ainsi qu'un repyramidage de 1.208 emplois de gendarme et de maréchal des logis-chef en emplois de sous-officier supérieur. Pour 2006, le plan se poursuit avec la transformation de 1.656 postes de gendarme et de maréchal des logis-chef en 750 emplois d'officier et en 906 emplois de sous-officier supérieur, pour un montant de 15,4 millions d'euros (hors pensions). Pour 2007, 1.384 emplois de gendarmes et de maréchal des logis-chef seront transformés, pour partie en postes d'officiers (750) et pour partie en postes de sous-officiers supérieurs (634), pour un montant de 15,5 millions d'euros (hors pensions).

2.- Parallèlement, le plan d'amélioration de la condition militaire se poursuit

Le plan d'amélioration de la condition militaire, qui concerne l'ensemble de la défense, se déroule sur la période 2002-2008 et contient des mesures en matière de logement, de permissions, de mobilité géographique et de vie familiale.

En particulier, il précise les conditions dans lesquelles se traduisent, pour les militaires, l'aménagement et la réduction du temps de travail : depuis le décret n° 2002-184 du 14 février 2002 sont accordés 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. La gendarmerie dispose ainsi de trois régimes différents pour compenser le temps d'activité et d'obligations professionnelles de ses militaires :

- dans les unités dites de contact, soit la majeure partie des effectifs, les gendarmes bénéficient d'une indemnité forfaitaire mensuelle correspondant à ces 15 jours (au taux journalier de 85 euros, soit le même taux que pour les personnels de la police, cf. infra);
- dans les unités dites d'environnement : les militaires disposent, par année civile, d'une indemnité divisible correspondant à 8 fois le taux journalier

d'indemnité et de 7 jours de permissions complémentaires planifiées par le commandement :

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

Les indemnités versées au personnel militaire de la gendarmerie au titre de ce dispositif se sont élevées à 112,2 millions d'euros en 2003, 114,8 millions d'euros en 2004 et 114,2 millions d'euros en 2005.

C.- LES MOYENS CONSACRÉS À LA PRIME DE RÉSULTATS EXCEPTIONNELS AUGMENTENT SUBSTANTIELLEMENT

Très tôt, votre Rapporteur spécial avait applaudi la mise en place d'une prime de résultats exceptionnels au ministère de l'Intérieur; il se réjouit que la police ait poursuivi et amplifié cette politique de rémunération dynamique, liée à la performance de l'action publique, et qu'elle ait fait école.

1.- La police, pionnière en la matière

Que les agents appartiennent à un corps actif, administratif, technique ou scientifique de la police nationale, à un autre corps en étant affecté au ministère de l'Intérieur, ou soient des contractuels pour le ministère – dont les adjoints de sécurité –, ils peuvent bénéficier d'une prime de résultats exceptionnels, à titre individuel ou collectif selon des critères fixés par arrêté.

En montant global, les crédits consacrés à cette prime sont passés de 10 millions d'euros en 2005 à 15 millions d'euros en 2006 et ils représenteraient 20 millions d'euros en 2007.

Les 15 millions d'euros de 2006 comprennent 1 million d'euros de réserve, destinée principalement au financement de la prime « violences urbaines ». 36.147 primes ont été attribuées à moins de 25 % des personnels du programme *Police nationale*, soit une moyenne arithmétique de 387 euros.

Sur ce total, la prime versée à titre collectif a représenté 8 millions d'euros, soit 57 % de la dotation disponible, pour près de 20.000 personnels au montant unitaire de 400 euros, selon la répartition suivante :

RÉPARTITION DE LA PRIME DE RÉSULTATS EXCEPTIONNELS À TITRE COLLECTIF EN 2006

(crédits en euros)

Service	Crédits accordés	Nombre de bénéficiaires
Préfecture de police	641.600	1.604
Direction centrale de la sécurité publique	5.761.200	14.403
Direction centrale des CRS	1.017.600	2.544
Direction centrale de la police aux frontières	564.400	1.411
Total	7.984.800	19.962

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

Quant à la prime versée à titre individuel, elle a bénéficié à 16.185 agents pour un montant moyen de 371 euros et un total de 6 millions d'euros, soit 43 % du total disponible.

Le tableau suivant illustre la répartition globale du total des crédits alloués (hors prime au titre des violences urbaines), par corps et par direction ou service :

RÉPARTITION DES PRIMES DE RÉSULTATS EXCEPTIONNELS EN 2006

(montant en milliers d'euros)

Service	Prime	s versées	Nb d'actifs bénéficiaires		Nb d'administratifs techniques et scientifiques bénéficiaires		ADS	Contrats et autres		
	Nb	Montant	CCD (1)	CC (2)	CEA (3)	A	В	C		
DCSP	20.579	7.758	140	1.819	15.336	33	219	1.505	1.502	25
PP	4.689	1.968	30	666	3.683	36	24	188	60	2
DCPAF	2.116	797		210	1.708	1	13	81	103	
DCCRS	3.964	1.530	9	122	3.349		7	423	52	2
DAPN	231	103	2	12	16	36	48	109		8
DCPJ	1.196	462	34	529	330	7	58	237		1
DCRG	727	333	10	254	298	2	17	138	2	6
SCTIP	37	18	4	12	8	3	2	5	3	
DST	411	170	11	159	134	13	17	64	1	12
IGPN	28	10	7	15	2	1	2	1		
DFPN	789	310	14	95	373	9	37	238	9	14
SPHP	104	52	2	27	63	1	3	8		
DGPN	115	114	1	36	150	3	6	67	5	2
SGAP	808	291	2	6	1	103	197	484	2	13
ENSP	39	14	1	4	3		4	27		
INPS	105	46		3	8	37	33	20		4
SATP	54	16			4	3	17	30		
TOTAL	36.147	13.992	267	3.969	25.466	288	704	3.625	1.739	89
en %	100		0,74	10,98	70,45	0,8	1,95	10,03	4,81	0,24

 $Source: minist\`ere \ de \ l'Int\'erieur \ et \ de \ l'am\'enagement \ du \ territoire.$

Par rapport aux années 2004 et 2005, on note une progression du nombre de bénéficiaires : + 29 % par rapport à 2005 et + 109 % par rapport à 2004. On note également une progression du montant moyen de prime versée : + 8,4 % par rapport à 2005 et + 33,9 % par rapport à 2004. En outre, pour la première fois, la moyenne de la prime individuelle (371 euros) tangente le montant forfaitaire de la prime collective (400 euros), ce qui faisait partie des objectifs initiaux.

2.- La gendarmerie : un montant global en forte progression

La prime de résultats exceptionnels, créée par le décret n° 2004-1073 du 11 octobre 2004, est versée annuellement. Cette prime récompense :

- des résultats hors du commun, évalués par rapport aux objectifs fixés par le commandement ou par les autorités d'emploi, et mesurés autant que possible par des indicateurs pertinents et transparents. L'évaluation tient compte également du niveau d'engagement, de l'activité déployée et des contraintes subies;
- des services exceptionnels rendus dans l'exercice des missions opérationnelles ou de soutien.

La prime de résultats exceptionnels peut être attribuée à titre collectif, individuel ou exceptionnel. Elle n'est pas exclusive des récompenses décernées au titre du règlement de discipline générale dans les armées.

En 2005, la dotation inscrite en loi de finances au titre de la prime de résultats était de 3 millions d'euros, et de 6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006. Du fait d'un abondement de 3 millions d'euros voté par le Parlement afin de récompenser l'engagement des militaires de la gendarmerie à l'occasion des violences urbaines de la fin de 2005, le total des crédits de 2006 consacrés à cette récompense de la performance a été porté à 9 millions d'euros, permettant de verser les primes suivantes :

RÉPARTITION DE LA PRIME DE RÉSULTATS EXCEPTIONNELS DANS LA GENDARMERIE

Nombre de primes individuelles	4.309
Nombre de primes collectives	4.029
Nombre de primes exceptionnelles	384
Nombre de primes « violences urbaines »	8.227
Nombre total de primes	16.949

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

Le montant arithmétique moyen est donc de 531 euros, répartis entre 15 % seulement des effectifs environ, compte tenu de la possibilité de cumuler plusieurs types de primes.

Pour 2007, 3 millions d'euros supplémentaires ont été inscrits dans le présent projet de loi de finances, soit un total de 12 millions d'euros, en hausse de 50 %par rapport à 2006, et même de 100 % par rapport au projet de loi de finances pour 2006.

D.- LE RACHAT DE JOURS D'ARTT PERMET DE MAINTENIR UNE DISPONIBILITÉ SUFFISANTE DES PERSONNELS

1.- 84 millions d'euros pour la police en 2005

En vue de préserver le potentiel opérationnel de la police, le dispositif réglementaire de l'ARTT a prévu ⁽¹⁾ trois mesures de nature à limiter le nombre de jours d'absence du service des personnels :

- les astreintes sont, en priorité, indemnisés, là où, auparavant, elles ne pouvaient faire l'objet que d'une compensation en temps à récupérer ;
- une instruction ministérielle du 10 janvier 2003 prévoit de moduler les droits à l'acquisition de jours ARTT par les personnels de la police en conséquence de certaines situations d'absence du service (congés de maladie non imputables au service, notamment) ;
 - les jours ARTT peuvent être rachetés.

Concernant ce dernier point, et s'agissant des seuls fonctionnaires actifs des services de la police nationale, ceux-ci, au titre de 2002, ont été indemnisés de 5,83 d'entre les jours ARTT qu'ils ont acquis, sur la base d'un taux journalier fixé à 71,14 euros. En 2003, l'indemnisation a pu être portée jusqu'à 10 jours (6 jours imposés et 2 jours optionnels susceptibles d'être reportés d'une tête sur l'autre), au taux journalier de 85 euros, resté inchangé depuis lors. Le nombre de jours imposé est fixé à 8 depuis 2004.

En 2005, le montant des crédits consommés au titre du rachat des jours ARTT s'élève à 83,73 millions d'euros. La dépense pour l'année 2006 devrait être sensiblement identique.

Le rachat d'heures supplémentaires

Afin de ne pas obérer davantage le potentiel opérationnel des services, le directeur général de la police nationale a souhaité que les heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires de la sécurité publique, des renseignements généraux, de la préfecture de police et des CRS, dans le cadre des mouvements hostiles au CPE au printemps 2006, soient rémunérées. En effet, si ces heures n'avaient pas été payées, elles auraient été récupérées sous forme d'absence du service. Ainsi, 311.000 heures supplémentaires environ ont été payées en juillet 2006 au bénéfice de 19.500 fonctionnaires de la sécurité publique, d'environ 5.000 CRS, de 4.000 agents de la préfecture de police et de 1.500 fonctionnaires des RG. Cette mesure exceptionnelle a été permise grâce au dégel de 3,4 millions d'euros obtenu en juin 2006 sur les crédits de personnel du programme police. Les heures payées ont naturellement été retirées des compteurs individuels des fonctionnaires.

⁽¹⁾ Décret n° 2000-819 du 3 mai 2002 modifié et arrêté du même jour.

2.- 114 millions d'euros pour la gendarmerie en 2005

Le cadre réglementaire fixé en 2003 n'a pas évolué depuis, non plus que la politique des rachats de jours, de sorte que l'incidence mesurable de l'ARTT pour la gendarmerie est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES INDEMNITÉS VERSÉES AUX MILITAIRES DE LA GENDARMERIE AU TITRE DE L'ARTT

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006 (au 30 juin)
LFI	118,3	118,6	117,87	(1)
Dépenses	112,24	114,84	114,29	57,08

⁽¹⁾ La globalisation de la rémunération d'activité ne permet plus d'individualiser la dotation concernée.

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Les besoins pour 2007 seront en adéquation avec le socle 2006 et les effectifs créés en LOPSI

II.- UNE GESTION INNOVANTE DES RESSOURCES HUMAINES

A.- LA RÉSERVE CIVILE DE LA POLICE, INSPIRÉE DE LA GENDARMERIE

S'inspirant du remarquable fonctionnement de son homologue militaire, la police a pertinemment mis en place un système de réserve opérationnelle qui s'adresse aux anciens fonctionnaires actifs de la police nationale, tous grades confondus. Sur le plan juridique, la constitution de la réserve civile repose sur une double novation qui permet à ces fonctionnaires retraités de la police nationale de participer aux missions de sécurité intérieure en qualité d'agents publics :

- les fonctionnaires actifs de la police nationale sont ainsi assujettis à une obligation de disponibilité, limitée à cinq ans et à l'âge de soixante 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 des circonstances particulières précitées, 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 cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service et de soixante-cinq ans, pour participer à des actions de soutien aux forces de sécurité intérieure en activité et à des missions de solidarité. Par commodité de langage, cette réserve est dénommée « contractuelle » et ses personnels « volontaires ».

En tout état de cause, pour prendre en compte la situation spécifique des réservistes volontaires qui exerceraient une activité salariée, il est prévu que sur demande de l'intéressé et par décision expresse de l'administration, la mission puisse être interrompue. Par ailleurs, lorsque la durée de la mission excède dix jours ouvrés par année civile, le réserviste est tenu d'obtenir l'accord de son employeur. Enfin, aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison d'absences résultant des périodes de réserve.

1.- Toutes les missions, à l'exception du maintien de l'ordre

À l'exception des mesures de maintien et de rétablissement de l'ordre qui n'appartiennent pas au champ d'application de la réserve, en considération de leur caractère spécifique et de l'âge moyen des réservistes, l'ensemble des missions de sécurité intérieure peut leur être confié.

Dans l'accomplissement de ces missions, les réservistes disposent de toutes les prérogatives liées aux fonctions qu'ils exercent, notamment administratives, dans la limite, en matière de police judiciaire, des compétences d'agent de police judiciaire. Ils sont employés prioritairement dans une unité ou un service dans le département du ressort duquel se trouve leur domicile, où ils sont affectés en tenant compte de leur domaine d'excellence au vu de leurs compétences et de leurs expériences passées.

La durée des missions des réservistes ne peut être inférieure à une journée ni supérieure à 150 jours par année civile sur le territoire métropolitain et à 210 jours pour l'accomplissement de missions relevant du domaine de la coopération internationale.

2.- Une organisation largement déconcentrée

À l'échelon central, la mission nationale pour la réserve civile instituée au sein de la direction générale de la police nationale remplit un triple rôle de régulation, de proposition et d'évaluation. Elle établit notamment un rapport annuel sur l'état des réserves de la police.

À l'échelon local, le préfet du domicile du réserviste (préfet de la zone de défense ou préfet de département outre-mer), secondé par le SGAP ou le service administratif et technique de police territorialement compétent, possède la plénitude des pouvoirs de gestion, notamment sur le plan budgétaire et des matériels

3.- Des moyens consolidés

3 millions d'euros ont été votés en loi de finances initiale pour 2004 afin de mettre ce dispositif en place, la même somme étant reconduite en 2005. Face aux besoins croissants, la dotation a été portée à 6 millions en 2006 et devrait demeurer à ce niveau en 2007.

4.- Des résultats très encourageants

Au 31 décembre 2005, 5.567 retraités s'étaient portés candidats pour la réserve civile, plus de 3.400 remplissant les conditions pour l'intégrer et 1.304 étant titulaires d'un contrat d'engagement en cours de validité. Le vivier des candidats s'est accru régulièrement, puisqu'il était encore de 2.100 en juin 2003.

Par ailleurs, le nombre des réservistes statutaires ayant reçu une affectation territoriale (dont l'affectation a débuté en janvier 2005) dépasse actuellement les 2.000 disponibles. Tous sont à la retraite depuis moins d'un an. Leur nombre devrait croître très rapidement. La réserve civile donne pleine satisfaction ; elle est apparue comme une des solutions à mettre en œuvre dans des situations aussi diverses que les grands événements internationaux ou des manifestations de moindre importance, qui nécessitaient jusqu'à présent des dispositifs difficilement supportables pour les services.

De juin 2005 à juin 2006, ce sont plus de 29.000 vacations qui ont été effectuées, (pour plus de 80 % d'entre elles par des membres du corps d'encadrement et d'application), chaque réserviste étant employé en moyenne 9 jours. Au cours de l'année 2005, 3.243 volontaires ont ainsi été employés, la correspondance entre les vacations et les équivalents temps plein s'établissant à 146 fonctionnaires

B.- LA VOIE D'ACCÈS PROFESSIONNELLE, FERMENT DE MOTIVATION SUPPLÉMENTAIRE POUR LES POLICIERS

Le protocole « corps et carrières » a prévu de diversifier le mode de recrutement des commissaires et des officiers de police, notamment par la création d'une voie d'accès professionnelle à hauteur de 20 % du total des emplois à pourvoir, de façon à promouvoir des candidats aptes à ces fonctions mais moins bien armés pour des concours qui privilégient le bagage universitaire.

La voie d'accès au métier de commissaire est ouverte aux fonctionnaires du corps de commandement justifiant d'au moins deux années d'ancienneté dans le grade de capitaine, et celle d'officier aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application justifiant d'au moins quatre années d'ancienneté dans le grade de brigadier. Le processus comprend quatre phases : une épreuve écrite à orientation professionnelle, l'établissement d'un dossier professionnel, un stage probatoire et un entretien avec un jury.

Le recrutement de commissaires de police par voie d'accès professionnelle, en application des dispositions de l'article 7-2° du décret n° 2005-939 du 2 août 2005 portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale, s'est déroulé pour la première fois au premier semestre 2006 et a porté sur 12 postes.

Cette première expérience a été à la fois très intéressante et très concluante. Sur les 185 fonctionnaires inscrits aux épreuves, 179 se sont présentés, 68 ont été retenus pour l'élaboration d'un dossier professionnel et 31 ont été retenus pour le stage probatoire. La voie d'accès professionnelle est, pour cette première promotion, le plus sélectif de tous les modes de recrutement : en effet, le concours interne sélectionne 1 fonctionnaire pour 10 candidats, la promotion au choix 1 pour 13, le concours externe 1 pour 14 et la voie d'accès professionnelle 1 pour 15.

La voie d'accès professionnelle au corps de commandement sera mise en œuvre pour la première fois, dès le premier semestre 2007, pour une incorporation en janvier 2008.

C.- LES CADETS DE LA RÉPUBLIQUE ET LES CLASSES PRÉPARATOIRES INTÉGRÉES : L'ÉGALITÉ DES CHANCES EN ACTES

1.- Le succès du programme des cadets de la République

Lancé le 14 janvier 2004, le programme des cadets de la République, option police nationale, a pour objectifs, d'une part, de développer chez les jeunes une meilleure connaissance de l'institution policière et de favoriser un rapprochement entre police et population, et d'autre part, 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 (âgés de 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. Depuis septembre 2005, l'ensemble des écoles du réseau de la formation de la police nationale, les directions départementales de la sécurité publique de la région parisienne et les services de la Préfecture de Police sont impliqués dans le programme et accueillent un millier de jeunes.

À la faveur de la réforme des corps et carrières, le décret n°2004-1415 du 23 décembre 2004 a institué les cadets de la République comme une nouvelle catégorie d'adjoints de sécurité (ADS). Ils ont par conséquent la qualité de contractuels de droit public. Ce statut permet d'accentuer la diversification du recrutement vers des jeunes de toutes origines, moins diplômés mais très motivés par le métier de policier.

Pendant la première année de leur engagement, ils bénéficient d'une formation spécifique d'une durée de douze mois, dispensée en alternance dans une école de police et un établissement relevant de l'éducation nationale, pendant laquelle ils reçoivent la formation initiale d'adjoint de sécurité et sont préparés au concours de gardien de la paix. Au cours de cette période, ils effectuent sept semaines de stage (découverte et adaptation à l'emploi) dans les services de police.

À l'issue de leur formation, ils passent le second concours de gardien de la paix et sont affectés en qualité d'adjoints de sécurité dans un service de police en attendant les résultats du concours, et pour ceux qui ont été reçus, en attendant leur incorporation en qualité d'élèves gardiens de la paix. Ceux qui ont échoué, tout en continuant leur contrat, ont la possibilité de repasser ce concours un an après.

Durant leur formation initiale, ils perçoivent une allocation mensuelle d'études de 597 euros bruts. Cette disposition permet d'attirer des jeunes dont la situation financière est incompatible avec la poursuite d'une année de formation.

Les cadets de la République-option police nationale sont recrutés parmi les jeunes de 18 à moins de 26 ans, sur des contrats de droit public d'une durée de 5 ans non renouvelable, après un entretien, des tests psychologiques, un contrôle d'aptitude physique et une enquête administrative.

Environ 1.000 cadets ont été recrutés en septembre 2005, dont 40 % de femmes, 70 % de non-bacheliers 11 % originaires de quartiers dits sensibles. Au 1^{er} août 2006, 835 étaient encore en formation, et leur affectation dans les services de police en qualité d'ADS était prévue le 1^{er} septembre. Les départs intervenus entre-temps se répartissent comme suit : 42 agents ont rejoint un service de police en qualité d'ADS avant le terme de leur formation, 87 ont démissionné et 33 ont été licenciés. Dès le 4 septembre 2006, 1.000 nouveaux cadets ont intégré les 34 structures de formation de la police nationale en alternance avec les 37 lycées professionnels partenaires. Le nombre de candidatures a augmenté d'environ 150 % par rapport à 2005.

Par ailleurs, le ministère de l'Éducation nationale a conçu, à la demande du ministère de l'Intérieur, un nouveau baccalauréat professionnel « sécurité-prévention » (arrêté du 9 mai 2006). Dans un premier temps, quatre lycées professionnels le proposeront (à Marseille, Roubaix, Rillieux-la-Pape et Créteil). Cette offre de formation pourrait être utilement complétée par la création d'un BEP, actuellement en discussion entre les services du ministère de l'Éducation nationale et ceux de la direction de la formation de la police nationale.

2.– La pérennisation des classes préparatoires intégrées

Les classes préparatoires intégrées de commissaire et d'officier de police ont été instaurées pour la première fois en 2006. Treize candidats ont été sélectionnés pour intégrer l'école nationale supérieure de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et vingt pour intégrer l'école nationale supérieure des officiers de police à Cannes-Écluse.

Placées dans le cadre d'un dispositif plus général pour la promotion de l'égalité des chances et décidées par le ministre d'État, les classes préparatoires intégrées s'adressent à des jeunes gens issus de milieux défavorisés ou en difficulté d'insertion et titulaires des diplômes requis pour s'inscrire aux concours de commissaire ou d'officier. Les candidats sont retenus en fonction de différents critères et notamment de leur motivation pour le métier de policier.

La formation dispensée leur assure une préparation à la méthodologie des différentes épreuves d'admissibilité et d'admission, ainsi qu'un entraînement spécifique pour les épreuves sportives. Un stage en service opérationnel leur permet de découvrir les missions dévolues aux commissaires et officiers de police.

Pour le concours de commissaire de police, en mars dernier, les 13 élèves de la classe préparatoire ainsi qu'un élève de l'autre classe préparatoire se sont présentés aux épreuves écrites. Sept d'entre eux ont pu participer aux épreuves d'admission de juin-juillet et deux élèves ont été admis. En fonction des postes offerts, certains des cinq autres admissibles auront la possibilité d'être retenus pour intégrer l'école des officiers.

Pour le concours d'officier de police, sur les 20 étudiants de la classe préparatoire, l'un a réussi un concours d'informaticien au ministère des affaires étrangères, les 19 autres se sont présentés et 8 élèves de l'autre classe ont fait de même. Au total, 10 ont été déclarés admissibles et participeront aux épreuves d'admission dont les résultats seront connus le 8 novembre prochain. Enfin, deux élèves de la classe préparatoire au concours d'officier ont réussi le concours de gardien de la paix.

Le présent projet de loi de finances prévoit de pérenniser ces classes préparatoires emblématiques de la promotion de l'égalité des chances.

III.- CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT : LA MULTIPLICATION DES MARCHÉS COMMUNS

A.- LA MISE EN COMMUN DE MOYENS LOGISTIQUES EST FLORISSANTE

Dans le domaine logistique, la coopération entre la police et la gendarmerie s'est beaucoup renforcée ces dernières années. Elle est formalisée au sein du Conseil de l'équipement et de la logistique créé par l'article 3 du décret n° 96-828 du 19 septembre 1996 modifié.

1.- Des soutiens croisés pour l'entretien automobile

Pour l'entretien et la réparation automobile, indispensables à une action efficace de la police et de la gendarmerie, il existait un protocole d'accord entre les deux institutions, renouvelé en avril 2004. Les gendarmes peuvent ainsi recourir aux ateliers du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) afin d'effectuer les contrôles techniques des véhicules, et à l'atelier central automobile de la police nationale à Limoges, afin de réaliser des aménagements pour les véhicules de surveillance prolongée. C'est à Limoges également qu'à partir de 2004 des personnels de la gendarmerie ont effectué des stages techniques automobiles auprès du centre national de formation des spécialistes de la police. Cette expérience, reconduite en 2005, est appelée à se poursuivre.

2.- Des marchés publics, essentiellement pour l'armement

La police et la gendarmerie ont passé plusieurs marchés communs pour l'acquisition de différents équipements, ce qu'il faut saluer comme une gestion rationnelle et performante, emblématique d'une réforme de l'État en actes.

- Dans le domaine de l'armement

La **nouvelle arme de poing** a fait l'objet d'un marché commun à la police, à la gendarmerie et aux douanes, le choix s'étant porté sur le pistolet SIG SAUER SP 20/22. Depuis le début du marché, la gendarmerie a acquis 95.000 armes et 10.000 autres le seront acquises fin 2006. Pour la police, l'achat de 107.800 armes entre 2003 et 2006 représente un coût de 54,3 millions d'euros, avant l'achat de 28.200 armes supplémentaires en 2007 pour 12,6 millions d'euros.

Le fusil de précision commun police/gendarmerie est le fusil finlandais TIKKA TACTICAL T3. Pour ce qui concerne la gendarmerie, cette arme, destinée aux unités de gendarmerie mobile ainsi qu'à la gendarmerie départementale (PSIG), est livrée depuis 2005. La gendarmerie en a acquis 920 et elle pilote le marché commun relatif aux munitions pour cette arme.

Au titre des moyens dits de force intermédiaire, le **flash-ball** a été retenu. La gendarmerie en a acquis 100 exemplaires par cession en 2002 sur le marché de la police. Une nouvelle cession de 100 matériels a été réalisée en 2003 et en 2004, et la gendarmerie a commandé 400 nouveaux matériels du même type sur un nouveau support juridique ainsi que 60.000 munitions correspondantes. En 2006, une commande de 100 flash-balls est programmée. Depuis 2004, ces achats sont déconcentrés dans la police.

La grenade autopropulsée type MP7 Commando a fait l'objet en 2004 d'un marché piloté par la direction de l'administration de la police nationale. La gendarmerie en a acquis 22.000 en 2004, 14.000 en 2005, et 20.000 autres en 2006 par un avenant au marché. En 2007, la gendarmerie va lancer un appel d'offres portant sur 10.000 grenades par an.

Citons encore le marché commun d'acquisition de **pistolets à impulsion électrique** notifié en septembre 2006, l'armement et les munitions pour tirs réduits (pilote gendarmerie), les dispositifs manuels de protection ou grenades de désencerclement dites « *one shot* » (pilote police), le renouvellement des gilets pare-balles ainsi que le gilet pare-balles évolutif d'intervention pour les unités spéciales, divers types de boucliers de protection, ou encore le marché pour les menottes et porte-menottes.

- Dans le domaine technique et scientifique

Un marché public national des **kits de prélèvement biologique**, portant sur la fourniture de 470.000 pièces minimum par an au prix moyen de 8,65 euros HT l'unité, pour la police et la gendarmerie nationales, avait été passé en 2003. Le nouveau marché passé en 2005 porte sur 220.000 à 600.000 kits pour un coût unitaire de 6,5 euros HT.

- Dans le domaine des moyens de transport

Un marché commun police/gendarmerie/douanes porte sur des motocyclettes routières de plus de 350 cm³: les FJR 1300 de la société YAMAHA permettent une partie du renouvellement du parc. Leur valeur unitaire est de 18.700 euros.

- Dans le domaine de la sécurité routière

Des chasubles d'intervention pour les unités spéciales aux différents tests de dépistage, les équipements de lutte contre l'insécurité routière sont un champ privilégié des marchés d'acquisition en commun. Les plus récents portent sur le test de dépistage salivaire de stupéfiant, encore en phase d'expérimentation, et sur les éthylotests électroniques.

D'autres domaines de coopération logistique concernent la réflexion en cours sur une tenue de maintien de l'ordre, ou encore la signature cette année d'une convention relative à la réalisation des travaux d'impression de la police nationale par les services de la gendarmerie.

B.- LA COOPÉRATION FONCTIONNELLE EST ÉTENDUE

Outre les rapprochements précédemment évoqués en matière de police judiciaire avec la réorganisation et l'accroissement du nombre des offices centraux, la mise en place de fichiers communs et le déploiement des GIR, d'importants moyens de soutien sont mutualisés ou, à tout le moins, engagés par chacune des deux forces avec le souci de garantir une étroite coopération fonctionnelle entre police et gendarmerie.

1.- Un accueil fiabilisé sur le réseau ACROPOL de la police nationale

La gendarmerie a retenu, pour le renouvellement de ses réseaux spécialisés CORAIL (gendarmerie mobile) et CRISTAL (unités de recherche), des équipements de radiocommunications numériques sécurisés TETRAPOL et a opté pour la solution d'accueil sur le réseau ACROPOL de la police nationale. Afin de terminer le déploiement de ce réseau de transmissions « partageable » en région parisienne, 9,5 millions d'euros ont été engagés en 2005. La gendarmerie mobile, les unités de recherches, la garde républicaine et la gendarmerie des transports aériens sur les plates-formes aéroportuaires de la région bénéficient ainsi, depuis mai 2006, d'un réseau moderne et sécurisé, compatible avec celui de la police nationale et, à terme, celui des sapeurs-pompiers.

Votre Rapporteur spécial rappelle par ailleurs que l'interopérabilité entre ACROPOL et le réseau RUBIS est techniquement démontrée.

2.- Des actions de formation communes

En **formation initiale**, différents stages communs ont été organisés au profit des officiers de gendarmerie et des commissaires de police d'une part, ainsi que des sous-officiers de gendarmerie et des gardiens de la paix d'autre part.

En **formation continue**, de nombreuses journées d'échanges et autres séminaires spécialisés se sont déroulés en partenariat entre police et gendarmerie, y compris sur des thèmes très opérationnels : par exemple, les gardes de sécurité en ambassade bénéficient d'un stage d'une semaine préalablement à leur départ. Cette formation, pilotée par le ministère des affaires étrangères, a fait l'objet d'une refonte totale. Depuis septembre 2004, elle est commune aux gendarmes et aux policiers. De même la formation des plongeurs de la brigade fluviale de la police nationale de Paris s'effectue-t-elle avec les plongeurs de la gendarmerie à Antibes.

C.– ACROPOL REPRÉSENTE UN MODÈLE DE RÉALISATION, PAR UN PARTENAIRE PRIVÉ, D'UN GRAND PROJET D'ÉQUIPEMENT

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 n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure 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 neuf annuités. Votre Rapporteur spécial avait applaudi l'an dernier 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.

À la fin août 2006, 64 départements étaient couverts (contre 34 un an auparavant), représentant plus de 91 % des effectifs de police (contre 67 % un an plus tôt). Ce taux devrait dépasser les 98 % à la fin de 2006, avec une trentaine de départements supplémentaires. Sur le plan fonctionnel, on enregistre un taux de satisfaction particulièrement élevé : les nouvelles fonctionnalités de gestion du trafic radio, la qualité de la couverture, souvent supérieure au réseau analogique, sont régulièrement citées par les utilisateurs.

La fin du programme initial, à savoir la couverture de toutes les circonscriptions de sécurité publique, est prévue pour le premier semestre de 2007. Parallèlement, des opérations dites « d'optimisation de couverture » ont été lancées sur les départements déjà couverts.

En ce qui concerne les lieux souterrains, point délicat du déploiement d'ACROPOL, deux conventions ont été signées avec la RATP et la SNCF pour l'équipement des stations, gares et ouvrages enterrés, ainsi qu'avec les municipalités pour les métros (Toulouse, Lyon, Lille, par exemple). Ainsi, les 350 stations du métro parisien devraient être couvertes à 60 % en 2007-2008 et les 40 % complémentaires début 2009. Concernant la SNCF, la couverture des gares des lignes RER – une trentaine de sites sont concernés – devrait être chose faite fin 2007.

Le nouveau marché de déploiement conclu avec EADS, y compris pour l'exploitation et la maintenance du réseau, correspond au paiement d'une redevance fixe annuelle, sur neuf ans, de 55,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, qui s'accompagne d'un certain nombre de dépenses complémentaires, le coût prévisionnel du programme (investissement et fonctionnement) en 2006 et 2007, étant précisé dans le tableau suivant :

 $^{(1)\} Automatisation\ des\ communications\ radiot\'el\'ephoniques\ op\'erationnelles\ de\ la\ police.$

COÛT DU PROGRAMME ACROPOL EN 2006 ET 2007

(en millions d'euros)

	2006 AE	2006 CP	2007 AE	2007 CP
Total investissement	395,36	65,68	13,4	62,53
dont : redevance ACROPOL	385,28	55,04	0	55,04
dont : mesures d'accompagnement	5,30	4,04	1,45	1,45
dont : équipements discrets	2,5	2,1	1,5	1,3
dont : faisceaux hertziens (1)	_	_	10	3
Total fonctionnement	44,82	44,79	47,20	46,93
dont: exploitation et maintenance	44	42,5	43,35	41,08

⁽¹⁾ En 2006, les dépenses de faisceaux hertziens n'étaient pas imputées sur le programme Police nationale mais sur le programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur. Par souci de cohérence, elles sont en partie rattachées au programme Police nationale à compter du PLF 2007. Le transfert sera complet en PLF 2008.

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

Conformément à la LOLF, l'ensemble des autorisations d'engagement liées à la redevance annuelle versée à EADS et correspondant aux sept annuités restantes de 55,04 millions d'euros a été inscrit en loi de finances pour 2006.

IV.- IMMOBILIER : DES PROCÉDURES INNOVANTES

Au sein de l'excellent bilan de la législature concernant toutes les dimensions du budget de la sécurité, il ne faut pas cacher la situation relativement décevante de l'immobilier, sur laquelle tous les observateurs s'accordent, au premier rang desquels le ministre d'État Nicolas SARKOZY lui-même, qui déclarait le 24 octobre dernier, au cours de son audition par la commission des Lois de l'Assemblée nationale : « S'il est cependant un domaine dans lequel les choses n'avancent pas assez vite, c'est celui de l'immobilier. Il peut s'écouler sept ans, et parfois plus, entre le moment où est décidée la construction d'un commissariat et celui où il entre effectivement en service. L'obtention du permis de construire, les recours éventuels déposés par les riverains, les travaux de dépollution sont autant de facteurs de retard. Les partenariats public-privé devraient permettre de surmonter un certain nombre de blocages. »

Le retard vaut également pour la gendarmerie. Pourtant, il est désormais possible de constater de réels progrès dans les mises en chantier comme dans les livraisons.

A.- POUR L'IMMOBILIER DE LA POLICE, LES LIVRAISONS REPRENNENT

Les « grands projets immobiliers de la police nationale » sont au nombre de six : les hôtels de police de Montpellier (26 millions d'euros), de Bordeaux (41 millions d'euros), de Bobigny (31 millions d'euros), déjà livrés en 2003, de Lyon-Montluc (42 millions d'euros) et Lille (52 millions d'euros) qui le seront en 2007 et de Nantes (35 millions d'euros) en 2009, soit un montant global de près de 230 millions d'euros, 98.000 m² de mise en chantier et 5.755 policiers relogés.

GRANDS PROJETS IMMOBILIERS DE LA POLICE NATIONALE

(coût en millions d'euros)

Opération	Superficie SHON	Nombre de fonctionnaires concernés	Coût global de l'opération	Date de livraison
Montpellier	11.217 m ²	834	26,12	livré en juin 2003
Bordeaux	21.222 m ²	1.089	40,62	livré en septembre 2003
Bobigny	10.327 m ²	486	30,92	livré en décembre 2003
Lyon	17.028 m ²	728	42	livrable en mars 2007
Lille	22.236 m ²	1.720	52,5	livrable en septembre 2007
Nantes	15.556 m ²	898	35	livrable en juin 2009
Total	97.586 m ²	5.755	227,16	

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

La programmation des investissements immobiliers de la police a vu son niveau passer de 107 millions d'euros à 155 millions d'euros entre 2002 et 2007, selon la progression suivante :

PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS DE LA POLICE Autorisations d'engagement

(en millions d'euros)

					(011 111111	ons a caros,	
	2002	2003	2004	2005	2006 (p)	2007 (p)	
LFI	106,7	166,7	167,0	160,2	144,23	155	
Dotation	146,8	153,1	225,1	228,7	156,23		
Consommation	146,5	126,6	167,0	148,3	156,23	155	
Crédits de paiement							
LFI	63,3	129,3	148,7	162,5	140	155	
Dotation	128,3	141,6	133,2	150,2	165		
Consommation	146,5	141,0	123,8	148,5	165	175	

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

Actuellement, douze opérations de la police, représentant 60.000 m² et 136 millions d'euros, sont menées, conformément à l'article 3I de la LOPSI, *via* un marché global de conception, réalisation, aménagement, entretien et maintenance. Cette dérogation à la maîtrise d'ouvrage publique présente le grand avantage de mettre en chantier un programme 6 à 8 mois après sa définition, au lieu de 24 mois en moyenne selon la procédure classique.

Le bilan de la LOPSI pour l'immobilier s'établit ainsi:

BILAN DE LA LOPSI POUR L'IMMOBILIER DE LA POLICE

(coût en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006 (p)	2007 (p)	Total
m ² mis en chantier	61.100	47.400	76.250	98.800	85.000	92.400	460.950
coût	61	66	143	183	169	160	782
m ² livrés	45.130	87.530	60.750	63.000	73.441	80.800	410.651
coût	40	139	92	92	131	204	698

 $Source: minist\`ere \ de \ l'Int\'erieur \ et \ de \ l'am\'enagement \ du \ territoire.$

Pour ce qui concerne la gestion 2006, les 152 millions d'euros résultant de la loi de finances et des fonds de concours, auxquels s'ajoutent 12,3 millions d'euros de dégel obtenus fin juillet, permettront de clore l'exercice sans report de charges. Le lancement du chantier de la direction départementale de la sécurité publique de Bobigny pour 17 millions d'euros, l'extension du programme de centres de rétention administrative pour 20 millions d'euros et la mise en place de dotations de maintenance et d'études pour 6 millions d'euros ont constitué l'essentiel de l'effort d'investissement du premier semestre de 2006.

La mesure de dégel précitée permet en outre le lancement des chantiers de l'hôtel de police de Pointe-à-Pitre (20 millions d'euros), du commissariat de Villiers-le-Bel (5,3 millions d'euros), le cantonnement de la CRS d'Anglet (14 millions d'euros), la poursuite des mises aux normes des locaux de garde à vue à Paris et en Seine Saint-Denis, le démarrage des études pour l'hôtel de police de Clermont-Ferrand (30 millions d'euros), de la plate-forme logistique de Limoges (15 millions d'euros), le rachat de la zone d'attente de Roissy ainsi que l'acquisition des terrains et immeubles d'Aéroports de Paris.

La procédure de location avec option d'achat utilisée pour le nouveau pôle du renseignement à Levallois-Perret

La décision de regrouper dans un même immeuble la DST, la direction centrale des RG et la sous-direction anti-terroriste de la DCPJ remonte à 2005.

Après qu'un bail a été signé pour 10 ans et 10 millions d'euros par an avec la société propriétaire de l'immeuble choisi, la filiale de la Caisse des dépôts ICADE a acheté cet immeuble en 2006 pour 164 millions d'euros, l'État signant avec ICADE une convention pour transformer le bail en location avec option d'achat, selon les modalités suivantes :

- une acquisition sur 20,5 ans;
- un premier versement de 7,6 millions d'euros en 2006, puis 15,6 millions d'euros, actualisés de 2 % par an, pendant 20 ans.

Cette procédure permet un substantiel gain de temps par rapport à la classique maîtrise d'ouvrage publique.

La programmation 2007, avec 175 millions d'euros de dépenses prévues en crédits de paiement, permettra notamment d'honorer la poursuite du programme des « grands projets » pour 34 millions d'euros, la poursuite du programme des CRA pour 50 millions d'euros et celle des autres opérations déjà en chantier, soit 83 millions d'euros.

B.- DES PPP POUR DOPER L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE

1. – Les constructions s'effectuent selon des modalités juridiques variées

Le parc immobilier de la gendarmerie se composait, au 1^{er} juillet 2006, de 79.543 logements dont 17.579 pris à bail hors caserne. Le nombre de mises en chantier et de livraisons d'unités-logements ⁽¹⁾ pour les années 2000 à 2006, et les prévisions pour 2007, sont présentés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES MISES EN CHANTIER ET DES LIVRAISONS DES PROGRAMMES IMMOBILIERS DE LA GENDARMERIE

(en unités-logements)

	r		
Année	État	Collectivités territoriales et particuliers	Total UL
Mises en chantier			
2001	787	492	1.279
2002	458	470	928
2003	725	592	1.317
2004	757	517	1.274
2005	110	1.757	1.867
2006 (prévisions)	156	2.308	2.464
2007 (prévisions)	1.005	3.034	4.039
Livraisons			
2001	788	409	1.197
2002	502	498	1.000
2003	754	492	1.246
2004	536	797	1.333
2005	438	666	1.104
2006 (prévisions)	227	1.102	1.329
2007 (prévisions)	160	2.900	3.060

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Selon les estimations pour 2006, une reprise sensible des mises en chantier d'opérations domaniales est constatée (110 à 156). Elle devrait être confirmée en 2007 (1.005 mises en chantier) avec la mise en œuvre des montages innovants issus de l'article 3 de la LOPSI. Parallèlement, l'augmentation des prévisions de mises en chantier de logements par le biais des collectivités territoriales et des investisseurs privés s'explique également par un recours accru aux financements innovants inscrits dans la LOPSI sous forme de PPP (partenariats public-privé).

Le tableau suivant détaille, par type de procédure utilisée, les programmes immobiliers destinés à remettre à niveau les équipements de la gendarmerie :

⁽¹⁾ L'unité-logement constitue l'unité de mesure dans le cadre des programmes comportant tout à la fois des locaux à usage d'habitation et des locaux de service (notion de casernement). Sa valeur est actualisée chaque trimestre par le directeur général des impôts (157.100 euros fin juillet 2006, et 171.600 euros pour l'Île-de-France, les îles et l'outre-mer).

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ET D'HÉBERGEMENT POUR LA GENDARMERIE PAR TYPE DE PROCÉDURE

(en unités de logement)

		Opérations domaniales	Décret de 1993 <i>(1)</i> (régie)	Procédures LOPSI (BEA, AOT)	Opérations privées	TOTAL
	2004	757	476,25	BEA 40,75	0	1.274
Minne	2005	110	672,25	BEA 554,5	529,75	1.866,5
Mises en chantier	2006 (p)	156	725	BEA 1.013	569,75	2.463,75
	2007 (p)	112	498,75	BEA 2.027 AOT 893 (2)	508	4.038,75
	2004	536	788,25	BEA 8,25	0	1.332,5
Livraisons	2005	438	476,75	BEA 24,75	164	1.103,5
Livialsons	2006 (p)	227	444,75	BEA 384	273	1.328,75
	2007 (p)	160	941,5	BEA 1.389,75	569	3.059,75

⁽¹⁾ Opérations subventionnées et non subventionnées.

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Les différents types de procédures sont les suivants :

- les opérations d'infrastructure domaniale proprement dites, sur crédits budgétaires ;
- -la construction en **régie** au titre du décret de 1993 qui renvoie à la situation dans laquelle une collectivité territoriale construit elle-même le casernement pour le mettre à disposition de la gendarmerie, et perçoit une subvention d'investissement de l'État en contrepartie;
- le **bail emphytéotique administratif** (BEA), prévu par l'article 3-III de la LOPSI, est conclu, généralement pour 30 ans, entre une collectivité territoriale propriétaire d'un terrain et un investisseur privé qui construit les bâtiments nécessaires aux besoins de la gendarmerie. Au terme de ce bail, la collectivité devient, en contrepartie d'une redevance versée à l'investisseur, propriétaire des bâtiments, qu'elle peut sous-louer dès leur livraison à la gendarmerie par un bail classique. Le BEA présente ainsi, pour une collectivité, un intérêt financier évident, qui fait son succès actuel ;
- la procédure d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public prévue à l'article 3-II de la LOPSI, par laquelle l'État délivre une AOT à une collectivité territoriale ou à un opérateur privé, à charge pour le titulaire de l'autorisation de construire les casernes nécessaires. Les bâtiments à construire sont ensuite pris à bail par l'État, au besoin par crédit-bail;
- l'**opération privée** dans laquelle un bailleur privé construit, sur un terrain lui appartenant, une caserne répondant aux exigences de la gendarmerie, avant de la louer à un prix apprécié par les services fiscaux.

Le développement très net du nombre de BEA, procédure destinée à accélérer la livraison de logements, a pu être retardée par les réticences des services de l'État à voir le coût des opérations se renchérir pour la gendarmerie, ainsi que par la difficulté rencontrée par les services fiscaux dans l'estimation du

⁽²⁾ AOT de Caen, Châteauroux, Laval et Lyon.

juste prix du loyer à verser, par exemple lorsque les prix de marché, en zone rurale et pour des locaux très spécifiques, n'existent tout simplement pas. Une réunion ⁽¹⁾ organisée par votre Rapporteur spécial entre les responsables de l'immobilier de la gendarmerie et le principal promoteur, la Société nationale immobilière (SNI), a permis de prendre la mesure des blocages et de la nécessité de les lever au cas par cas, opération par opération.

L'évolution des consommations de crédits pour les constructions et les opérations subventionnées sont présentées dans les tableaux suivants :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE

(en millions d'euros)

	2005	2006	PLF 2007 (p)			
Opérations immobilières domaniales						
Dotations AP/AE (LFI)	103,44	238,6 (1)	617,5			
Consommation AP/AE (engagements comptables)	139,6	180 (2)	_			
Dotations CP (LFI)	105,55	187	192			
Consommation CP	152,9	179 (p)	_			
Opérations immobilière	s subventionn	ées				
Dotations AP/AE (LFI)	20,3	20,65 (p)	20 (p)			
Consommation AP/AE (engagements comptables)	20,3	20,65 (p)	_			
Dotations CP (LFI)	10	13 (p)	20,6			
Consommation CP	10,8	13 (3)	_			

⁽¹⁾ dont 137 millions d'euros disponibles après gels et transferts.

Source : direction générale de la Gendarmerie nationale.

Ainsi, les promesses de l'article 3 de la LOPSI se concrétisent aujourd'hui, après les retards initiaux que ces procédures nouvelles avaient connus.

2.- Les programmes d'entretien sont marqués par des velléités contrariées d'externalisation

La programmation des opérations de maintenance est effectuée selon des critères d'urgence liés à la mise aux normes des installations, au maintien en condition opérationnelle des installations et à leur adaptation aux missions nouvelles, ainsi qu'à la dégradation accélérée des infrastructures. En 2006, le plan d'entretien des casernements domaniaux représente 536 opérations.

Pour 2007, ce sont actuellement 437 opérations qui sont programmées, pour un montant de 60 millions d'euros, dont 8 millions d'euros pour les façades, 6 millions d'euros pour les toitures, 5 millions d'euros pour production et l'alimentation de fluide calorifique et 3,5 millions d'euros pour la mise en conformité des ascenseurs, soit près de 40 % du volume financier annuel.

⁽²⁾ dont 51 millions d'euros de reports de 2005.

⁽³⁾ dont 600.000 euros mis en réserve.

⁽¹⁾ Voir en annexe la liste des personnes auditionnées.

L'évolution des crédits consacrés à l'entretien des casernements est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ENTRETIEN DES CASERNEMENTS DE GENDARMERIE

(en millions d'euros)

	2002 exécuté	2003 exécuté	2004 exécuté	2005 exécuté	2006 (en cours)	LFI 2007 (p)
Maintenance lourde et/ou spécialisée	30,24	37,84	45,5	20,55	40,8	49
Maintenance courante			19,2	5,8	8,2	11
Entretien courant (titre III)	34,03	30,83	34,61	37,47	38,97	39
Entretien ménager (titre III)	6,15	6,8	8,28	8,86	8,96	8,96

Source: direction générale de la Gendarmerie nationale.

La ministre de la défense a lancé en 2003, dans le cadre de la réforme de l'État et de la mise en œuvre des financements innovants, le projet d'externalisation de la gestion immobilière de la gendarmerie nationale, qui a pour objectif de recentrer une part des effectifs de la gendarmerie actuellement dédiés à la fonction « infrastructure » vers leur mission première de sécurité publique.

Suite à un certain nombre d'expertises, la ministre a décidé, le 24 mai 2006, de lancer l'externalisation par lots, en commençant par les deux régions de gendarmerie du Nord-Pas-de-Calais et de Picardie, 14 casernes domaniales de la région Île de France et 6 casernes domaniales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cette expérimentation sera conduite selon une procédure d'appel d'offres. Elle sera précédée du recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage afin d'apporter une expertise à la rédaction des pièces contractuelles du futur marché.

Par ailleurs, les 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 au titre de 2005 concernant les travaux de rénovation des logements et locaux de service. Le recours à la sous-traitance pour certaines tâches de fonctionnement courant, notamment pour l'entretien des casernements, a engendré des dépenses qui ont augmenté de 16 % entre 2004 et 2005. La solution de l'externalisation devrait se traduire par la suppression de 698 emplois dédiés à des tâches de gestion et d'entretien dans le domaine immobilier.

La volonté politique n'a jamais fléchi sur ce projet ; il importe désormais de le faire aboutir rapidement.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 24 octobre 2006 à 17 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Sécurité*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Jean-Pierre Gorges** a souligné que sur le terrain, ce ne sont pas tant la police nationale et la gendarmerie qui assurent la sécurité que la police municipale. Les plus importants efforts budgétaires ont été faits sur celle-ci. On observe d'ailleurs des résultats réels dans les agglomérations qui ont investi. C'est pourquoi on devrait introduire la police municipale dans la présentation du budget de la sécurité.

- **M. Thierry Carcenac** a souhaité recueillir l'avis de votre Rapporteur spécial sur la réalisation des programmes immobiliers de la gendarmerie, en particulier lorsque des conseils généraux, comme celui du Tarn, ont recours à un constructeur privé.
- M. Nicolas Perruchot a fait remarquer que les villes ont beaucoup investi dans la vidéosurveillance, mais qu'il est difficile de relier la vidéosurveillance municipale aux commissariats de police. Il s'est interrogé sur la capacité des élus à saisir les groupes d'intervention régionaux (GIR). Les maires ont beaucoup de mal à saisir les services fiscaux, notamment sur les questions de trafic de stupéfiants. Enfin, s'agissant de la sécurité routière, il s'est étonné de la récente verbalisation d'un conducteur qui roulait trop lentement. Y a-t-il des instructions ministérielles en ce sens?
- **M. Michel Bouvard**, **Président**, s'est félicité de l'extension à la police de la mobilisation des réservistes. Le rapprochement des systèmes d'information de la police et de la gendarmerie est très positif et la MILOLF a plutôt eu à se féliciter de la mise en œuvre de la loi organique par le ministère de l'Intérieur.

Les frais de justice, qui constituaient des crédits évaluatifs, sont devenus limitatifs depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Or, un certain nombre de dépenses sont engagées par la police et la gendarmerie, sans que les conséquences en soient bien mesurées. Les frais de justice sont notamment grevés par les transfèrements de détenus, qui mobilisent beaucoup de personnel. À l'occasion de chaque demande de mise en liberté, on transfère au tribunal le détenu, afin que la décision lui soit notifiée. Or les demandes sont très fréquentes. L'introduction de la vidéoconférence permettrait de réaliser des économies importantes.

Votre Rapporteur spécial a souligné qu'à côté de la police municipale se développent des sociétés privées de surveillance. Toutefois, la police nationale reste la seule compétente concernant, par exemple, la police judiciaire et l'ordre public, même si la police municipale joue un rôle essentiel pour la vie quotidienne des habitants. La coopération entre polices nationale et municipale est souvent très fructueuse, comme à Strasbourg, pour reprendre l'exemple précité.

Dans son rapport d'information d'octobre 2003 sur les GIR, votre Rapporteur spécial partageait l'analyse de M. Nicolas Perruchot concernant une forme de mainmise des préfets de région sur ces structures.

S'agissant de la question immobilière, l'État s'est posé la question de confier à la Société nationale immobilière (SNI) l'entretien, les réparations et les constructions neuves.

M. Thierry Carcenac a estimé les retards très inquiétants.

Votre Rapporteur spécial a précisé que dans le cadre de la LOPSI, les constructions réalisées selon la technique du bail emphytéotique administratif (BEA) sont importantes : 554 unités de logement ont été mises en chantier en 2005, 1.000 devraient l'être en 2006 et 3.000 en 2007. Toutefois, malgré l'attrait que représente cette technique, il ne faut pas se cacher le surcoût des loyers inhérent au BEA.

M. Charles de Courson a soulevé le problème des crédits de personnel de la gendarmerie des transports aériens (GTA). Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, avait été demandé au Gouvernement un rapport examinant la possibilité d'inscrire ces crédits au sein du programme *Transports aériens* de la mission *Transports*. Le Gouvernement vient de remettre un rapport à ce sujet et les arguments utilisés pour rejeter cette proposition ne sont pas convaincants. Le Rapporteur spécial pourrait-il soutenir cette proposition ?

Votre Rapporteur spécial a répondu qu'il est possible de dissocier la gestion de l'imputation des crédits. La GTA doit continuer à être gérée par le ministère de la Défense, car elle ne constitue pas un corps particulier, mais il n'est pas impossible, au regard de la LOLF, que sa masse salariale figure dans la mission *Transports*.

- M. Charles de Courson a précisé que ce transfert serait financièrement neutre pour les deux missions concernées.
- **M. Nicolas Perruchot** a suggéré que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) finance les caméras de vidéosurveillance dans les zones urbaines sensibles qui sont en cours de rénovation.

Votre Rapporteur spécial a exprimé son intérêt pour cette suggestion. Il a ensuite souligné qu'une part non maîtrisée des frais de justice résulte des réquisitions téléphoniques, c'est-à-dire des demandes d'informations aux opérateurs de téléphonie mobile, qui les facturent au prix fort. La transmission d'informations à la police judiciaire devrait être une obligation des opérateurs, sans indemnisation. Il serait intéressant que ce débat ait lieu à l'occasion de l'examen des crédits de la mission *Justice*.

S'agissant des transfèrements de détenus, la vidéoconférence se heurte à un obstacle culturel. Il faut rappeler, cette année encore, le scandale que constitue

le refus, par les magistrats, de siéger dans la salle d'audience construite dans la zone d'attente de Roissy, et qui vise précisément à cesser de mobiliser de nombreux personnels aux fins de présentation des retenus au TGI de Bobigny. Il est temps de sortir de ces considérations de principe. Dans certains tribunaux ont été mis en place des « petits dépôts » destinés à alléger la charge que représente la surveillance de détenus en attente de comparution ; leur base légale mériterait d'être consolidée

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que le Président Pierre Méhaignerie a saisi le Premier ministre, en application de l'article 60 de la LOLF, au sujet de la salle d'audience installée à Roissy, dont l'inemploi est un grave dysfonctionnement de l'État : les équipements ont été financés par le contribuable. À ce jour, il n'a obtenu aucune réponse, ce qui est inadmissible. La commission des Finances pourrait formuler une observation sur ce point lors de l'examen des crédits de la mission *Solidarité et intégration*.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a adopté les crédits de la mission Sécurité et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire

- Cabinet
- M. Matthieu Louvot, conseiller budgétaire
- Secrétariat général

Mme Bernadette Malgorn, secrétaire générale

- M. Bertrand Munch, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières
 - Direction générale de la police nationale
 - M. Michel Gaudin, directeur général de la Police nationale
- M. Joël Fily, directeur de l'administration de la police nationale, et M. Didier Martin, sous-directeur de l'administration générale et des finances
 - M. Philippe Laureau, directeur central de la sécurité publique
 - M. Éric Le Douaron, directeur central de la police aux frontières
 - Préfecture de police
 - M. Pierre Mutz, Préfet de police
 - M. Paul-Henri Trollé, directeur du cabinet
 - M. Henri d'Abzac, directeur adjoint du cabinet

Ministère de la Défense

Cabinet

- M. Alexandre Jevakhoff, conseiller auprès du Ministre chargé des affaires économiques, financières et administratives
 - M. David Sénat, conseiller pour les affaires juridiques et la gendarmerie
 - Direction générale de la Gendarmerie nationale

Général d'armée Guy Parayre, directeur général de la Gendarmerie nationale

Général de division Jean-Jacques Roucoules, sous-direction administrative et financière

Colonel Jean-Michel Vandenberghe, chef du bureau planification, programmation, préparation du budget

Réunions thématiques

• L'immobilier de la gendarmerie

Direction générale de la Gendarmerie nationale

Général Jean Colin, sous-directeur Infrastructure et équipements Colonel Jean-François Carillo, chef du bureau Opérations d'infrastructure locative

Direction générale des impôts

M. Guy Correa, direction nationale d'interventions domaniales

Société nationale immobilière

- M. André Yché, président du directoire
- M. Philippe Jouanen, directeur général délégué
- Le suivi des résultats des GIR en matière de contrôle fiscal
- M. Jean-Louis Gautier, sous-directeur du contrôle fiscal à la direction générale des impôts
- M. Stéphane Eustache, bureau CF 1 (études, animation, procédures et méthodes du contrôle fiscal)

Déplacements

• <u>Salles de commandement de la Préfecture de police, à l'occasion des manifestations anti-CPE du printemps 2006</u>

Personnels de la direction de l'ordre public et de la circulation et de la direction de la police urbaine de proximité

• <u>Strasbourg</u>, sur la déclinaison opérationnelle de la LOLF et sur le thème de la vidéosurveillance

Préfecture de la région Alsace, préfecture du Bas-Rhin

M. Alain Couic, directeur interrégional adjoint de la Police judiciaire Mlle Marie-Élisabeth Leseigle, chef du bureau de la réglementation

Hôtel de police

- M. Pascal Lalle, directeur départemental de la Sécurité publique
- M. Georges Werlé, directeur régional des renseignements généraux
- M. Patrick Vieux, directeur départemental de la Police aux frontières

Région de gendarmerie

Général Jacques Uvalle, commandant la région de gendarmerie d'Alsace

Ville et communauté urbaine de Strasbourg

Mme Fabienne Keller, maire de Strasbourg

M. Robert Grossmann, président de la Communauté urbaine de Strasbourg

M. Francis Jaecki, directeur général délégué à la Sécurité et à la prévention

• Salon Eurosatory

Général (cr) Hubert de Larocque Latour, directeur du développement des affaires militaires et des relations gouvernementales, Eurocopter

M. Bruno Masnou, directeur grands comptes sécurité, EADS

M. Philippe Coq, directeur des programmes MALE, EADS

M. David D Skeels, vice-président CIS, EADS

Mme Annick Perrimond-du Breuil, directeur des relations institutionnelles, EADS

M. Renaud Bellais, manager affaires politiques et analyse économique, EADS