



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n°189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 39

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : M. MICHEL DIEFENBACHER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.– DE LA « LOPSI 1 » À LA « LOPPSI 2 » : DEUX LOIS AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS	11
A.– L'EXÉCUTION SATISFAISANTE DE LA « LOPSI 1 » S'EST TRADUITE PAR UNE INCONTESTABLE AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ	11
1.– Une exécution très positive concernant la police nationale	11
a) 6 200 emplois supplémentaires sur les 6 500 prévus	11
b) La réforme des corps et carrières de la police nationale	12
c) Des programmes prioritaires d'investissement intégralement réalisés	14
d) Le développement de la police technique et scientifique	14
e) L'achèvement de grandes opérations immobilières	15
f) Le déploiement du réseau ACROPOL et la modernisation des centres d'information et de commandement	16
2.– Un bilan satisfaisant s'agissant de la gendarmerie nationale	17
a) 6 050 créations de postes sur les 7 000 prévus	17
b) La mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées	17
c) Un taux d'exécution moins élevé pour les crédits d'investissement	18
3.– Ces moyens accrus se sont traduits par une forte diminution de la délinquance et une augmentation du taux d'élucidation	19
a) La délinquance générale a diminué de 9,4 % entre 2002 et 2006	19
b) La baisse très significative de la délinquance de voie publique contraste avec l'augmentation des violences aux personnes	19
c) L'amélioration significative des résultats des services	20
B.– LA « LOPPSI 2 » EN PRÉPARATION DEVRA CONFORTER CES RÉSULTATS	20
1.– Un recours accru aux technologies nouvelles	21
2.– Des mutualisations accrues entre la gendarmerie et la police nationales	22
a) Placer la gendarmerie nationale sous l'autorité hiérarchique du seul ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes	22
b) Poursuivre les redéploiements entre les zones de compétences de la police et de la gendarmerie nationales	23
c) Développer la mutualisation des moyens	25
3.– Rénover la gestion des ressources humaines	26

II.– LES PRIORITÉS DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ POUR 2008	29
A.– CONSOLIDER LES EFFORTS MENÉS DEPUIS CINQ ANS.....	30
1.– Le programme <i>Police nationale</i>	30
a) <i>Une réduction du plafond d'emplois de 1 400 ETPT</i>	30
b) <i>La poursuite de la réforme des corps et carrières</i>	31
c) <i>L'achèvement des grands programmes d'investissement</i>	31
2.– Le programme <i>Gendarmerie nationale</i>	33
a) <i>Un plafond d'emploi en diminution de 965 ETPT</i>	33
b) <i>La poursuite de la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées</i>	33
c) <i>Des crédits d'investissement en diminution</i>	33
B.– RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME GRÂCE À LA FUSION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT.....	35
1.– La menace terroriste reste élevée.....	35
a) <i>La lutte contre le terrorisme séparatiste</i>	35
b) <i>La lutte contre le terrorisme islamiste radical</i>	35
2.– La création de la direction centrale du renseignement intérieur.....	36
C.– MAINTENIR L'ORDRE ET LA SÉCURITÉ PUBLICS : PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT DE LA VIDÉOSURVEILLANCE.....	37
1.– Les enjeux du développement de la vidéosurveillance.....	37
2.– La nécessaire réforme de la sécurité publique.....	39
3.– Réduire le poids des gardes statiques.....	40
D.– POLICE JUDICIAIRE : POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE.....	41
1.– Le bilan satisfaisant des groupes d'intervention régionaux (GIR).....	41
2.– Développer les synergies police-gendarmerie en matière de police technique et scientifique.....	42
3.– Poursuivre la réduction du poids des transfèrements et extractions.....	42
4.– Clarifier la répartition des compétences judiciaires grâce à un protocole national.....	43
E.– COMBATTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE.....	44
1.– L'impact de la création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.....	44
2.– Renforcer l'efficacité de la politique d'éloignement.....	45
F.– SÉCURITÉ ROUTIÈRE : CONFORTER LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'ACCIDENTS CORPORELS.....	45

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	46
EXAMEN EN COMMISSION	47
<i>Article additionnel après l'article 48 : Prorogation de l'utilisation du bail emphytéotique administratif dans les conditions prévues à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales</i>	49
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51

L'article 49 de la loi organique du 1er 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, 100 % des réponses concernant le programme *Gendarmerie nationale* et 86 % des réponses concernant le programme *Police nationale* étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Votre Rapporteur spécial tient à féliciter les services du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et du ministère de la Défense pour leur diligence et pour la qualité du travail accompli. Qu'ils soient également remerciés pour avoir fourni, tout au long de la préparation du présent rapport spécial, les éléments complémentaires qui ont servi à sa rédaction.

Synthèse

Le montant des crédits demandés pour 2008 s'élève à **16,26 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et à **15,91 milliards d'euros en crédits de paiement**, ces deniers progressant de 1,75 % par rapport à 2007. Le **plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT) s'établit à 249 701 ETPT** (soit une réduction de 2 365 ETPT). La mission de compose de deux programmes, le programme *Police nationale* géré par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et le programme *Gendarmerie nationale*, qui relève du ministère de la Défense.

Les crédits du programme *Police nationale* s'élèveront à **8,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, soit une augmentation de 2,62 % par rapport à 2007, et à **8,44 milliards d'euros en crédits de paiement** (+ 3,9 % par rapport à 2007). Le plafond d'ETPT est de 148 565 (soit une réduction de 1 400 ETPT par rapport à 2007).

Les crédits de paiement sont déclinés en six actions :

- *Ordre public et protection de la souveraineté* pour 988 millions d'euros ;
- *Sécurité et paix publiques* pour 2,67 milliards d'euros ;
- *Police des étrangers et sûreté des transports internationaux* pour 613 millions d'euros ;
- *Sécurité routière* pour 574 millions d'euros ;
- *Missions de police judiciaire et concours à la justice* qui représente un montant de 2,15 milliards d'euros ;
- *Commandement, ressources humaines et logistique* pour 1,44 milliard d'euros.

Les crédits du programme *Gendarmerie nationale* s'élèveront à **7,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, soit une diminution de 2,52 % par rapport à 2007, et à **7,46 milliards d'euros en crédits de paiement** (– 0,58 %). Le plafond d'ETPT est de 101 136 (soit une baisse de 965 ETPT par rapport à 2007).

Les crédits de paiement sont déclinés en cinq actions :

- *Ordre et sécurité publics* pour 2,76 milliards d'euros ;
- *Sécurité routière* pour 741 millions d'euros ;
- *Missions de police judiciaire et concours à la justice* dont le montant s'élève à 1,53 milliard d'euros ;
- *Commandement, ressources humaines et logistique* dont le montant s'élève à 2,29 milliards d'euros ;
- *Exercice des missions militaires* pour 128,6 millions d'euros.

Les recommandations de votre Rapporteur spécial figurent à la fin du présent rapport.

INTRODUCTION

L'année 2008 marque une **transition** pour le budget de la police et de la gendarmerie nationales. Elle s'insère entre la **fin de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002** (dite « LOPSI 1 ») et la **future loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure** (« LOPPSI 2 »), annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale. Le projet de budget pour 2008 se caractérise par la recherche d'un équilibre entre deux priorités : maintenir l'effort entrepris dans le cadre de la LOPSI 1 pour améliorer la sécurité des Français, tout en participant de façon significative à la maîtrise des dépenses budgétaires et à la réduction des déficits.

Le montant des crédits demandés pour 2008 s'élève à 16,26 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 15,91 milliards d'euros en crédits de paiement, ces derniers progressant de 1,76 % par rapport à 2007. Le plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT) s'établit à 249 701 ETPT (soit une réduction de 2 365 ETPT). La mission se compose de deux programmes : le programme *Police nationale* géré par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et le programme *Gendarmerie nationale*, qui relève du ministère de la Défense.

Le budget de la *Sécurité* pour 2008 représente le **premier budget « post-LOPSI 1 »**. Le présent rapport fournit ainsi l'opportunité de dresser un bilan de l'application de cette loi, alors que la future loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure est en préparation.

Ce budget vise à consolider les résultats de la LOPSI 1, tout en préparant la mise en œuvre des priorités – modernisation des forces de sécurité intérieure grâce aux nouvelles technologies, renforcement des mutualisations entre la police et la gendarmerie nationales, rénovation de la gestion des ressources humaines – qui devraient être retenues dans le cadre de la future LOPPSI 2.

L'année 2008 sera également marquée par plusieurs réformes importantes dans le domaine de la sécurité intérieure, au premier rang desquelles figurent :

– la **fusion des services de renseignement** (DCRG et DST) au sein d'une direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) ;

– la mise en place de l'administration centrale du **ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement** et de la mission *Immigration, asile et intégration* ;

– la réorganisation territoriale de la direction centrale de la sécurité publique ;

– le développement de la **vidéosurveillance**.

Votre Rapporteur spécial souhaite que cette année marque également la **création d'un grand ministère de la sécurité intérieure**, regroupant sous l'autorité hiérarchique exclusive du ministre de l'Intérieur, l'ensemble des forces de police et de gendarmerie œuvrant pour la sécurité des Français, dans le respect des spécificités de chacune, et en particulier du statut militaire des gendarmes. La **mutualisation des fonctions dites « support »** (systèmes d'information et de communication, immobilier, achats et logistiques, formations spécialisées, *etc.*) de la police et de la gendarmerie nationales devrait être renforcée.

La **révision générale des politiques publiques**, lancée lors du Conseil des ministres du 20 juillet 2007, devrait aussi permettre de dégager de nouvelles pistes de réformes, visant à renforcer l'efficacité des forces de sécurité.

Ces réformes, ainsi que les moyens nouveaux prévus dans ce budget et par la future LOPPSI 2, devront permettre de poursuivre la **diminution de la délinquance**. Les **objectifs fixés par le Président de la République** dans la lettre de mission qu'il a adressée à Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales **sont ambitieux** : parvenir en deux ans à un recul supplémentaire de 5 % de la délinquance générale et de 10 % de la délinquance de voie publique ; porter le taux moyen d'élucidation à 40 %.

I.— DE LA « LOPSI 1 » À LA « LOPPSI 2 » : DEUX LOIS AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS

Le bilan de l'exécution de la première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (dite « LOPSI 1 »), qui couvrait la période 2003–2007, est **très positif**, en particulier en ce qui concerne la police nationale. Pour la première fois, une loi de programmation pluriannuelle aura été quasiment respectée sur toute sa durée. Un tel résultat était loin d'être acquis, notamment au regard du précédent malheureux de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS). Cette augmentation des moyens consacrés à la sécurité intérieure s'est traduite par une **diminution très significative de la délinquance**, qui constituait l'objectif prioritaire de la LOPSI.

La **future loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure** (dite « LOPPSI 2 »), qui a été transmise au Président de la République et au Premier ministre le 18 octobre dernier, vise à poursuivre cette diminution de la délinquance. Dans un contexte budgétaire contraint, la nouvelle LOPPSI devra privilégier *« le redéploiement de moyens existants et le renforcement de la police technique et scientifique »*, comme l'a souligné le Président de la République dans la lettre de mission qu'il a adressée à Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, le 30 juillet 2007.

A.— L'EXÉCUTION SATISFAISANTE DE LA « LOPSI 1 » S'EST TRADUITE PAR UNE INCONTESTABLE AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ

1.— Une exécution très positive concernant la police nationale

Fin 2007, les objectifs budgétaires fixés par la LOPSI pour la police nationale seront presque tous atteints, aussi bien en ce qui concerne les moyens de fonctionnement, d'équipement et d'investissement que les effectifs.

a) 6 200 emplois supplémentaires sur les 6 500 prévus

6 200 fonctionnaires supplémentaires ont été recrutés de 2003 à 2007 (dont 4 200 « actifs » et 2 000 personnels administratifs, scientifiques et techniques) sur les 6 500 prévus, soit un **taux d'exécution de 95,4 %**.

Il s'agit de création d'emplois budgétaires, la LOPSI raisonnant, compte tenu de sa date d'adoption, en effectifs budgétaires et non en équivalents temps plein travaillés (ETPT) comme le prévoit la loi organique relative aux lois de finances (la notion d'effectifs budgétaires a disparu le 1^{er} janvier 2006).

LES RECRUTEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DE LA LOPSI

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Actifs	900	750	500	1 200	850	4 200
Administratifs	1 000	250	500	100	150	2 000
Total	1 900	1 000	1 000	1 300	1 000	6 200

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Ces créations ont principalement bénéficié aux secteurs définis comme prioritaires par la LOPSI : 1 599 emplois ont été créés en sécurité publique, 691 afin de renforcer les capacités d'investigation des services, 617 dans le domaine du contre-terrorisme et de la lutte contre la criminalité organisée, 1 278 pour les services de protection des frontières, 500 en sécurité routière et 1 515 pour des fonctions d'administration, de formation et de contrôle ⁽¹⁾.

b) La réforme des corps et carrières de la police nationale

Les **dépenses de personnel** effectuées au titre de la LOPSI se sont élevées à 1 467,8 millions entre 2003 et 2007 (dont 565,8 millions d'euros au titre des créations d'emplois, 884 millions pour les mesures catégorielles et 18 millions au titre de la réserve civile), soit un **taux de réalisation de 93,5 %** par rapport à l'objectif fixé de 1 570 millions d'euros.

Cette augmentation de la masse salariale a permis de mettre en œuvre la **réforme des corps et carrières de la police nationale**. Prévue par le **protocole d'accord du 17 juin 2004**, signé entre le ministre de l'Intérieur et 17 organisations syndicales, cette réforme doit d'achever en 2012. Elle a pour objectifs :

- de rendre l'organisation hiérarchique plus efficace en clarifiant la place et le rôle de chaque corps (commissaires, officiers, gradés et gardiens, personnels administratifs, techniques et scientifiques) ;

- d'opérer un **repyramidage du corps d'encadrement et d'application** afin de renforcer l'encadrement au quotidien, c'est-à-dire d'augmenter l'encadrement intermédiaire (gradés), tout en opérant une déflation des corps de conception et de direction (commissaires) et de commandement (officiers) ;

- de rehausser le niveau de recrutement ;

- de renforcer la motivation et d'encourager les progressions de carrière.

La réalisation de ces objectifs se traduit notamment par :

- une **diminution du nombre de commissaires de 2 000 à 1 600** entre 2004 et 2012. Ce corps est ancré dans la haute fonction publique depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2006, du décret n° 2005-939 du 2 août 2005 (attribution

(1) Inspection générale de l'administration, contrôle général des armées. Rapport relatif à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 : exécution 2006 et premier bilan, tome 1, août 2007, p.40.

des grilles indiciaires-type dans le cadre des dispositions du statut spécial, soumission à une obligation de mobilité, recrutement à bac + 5). Les contrôleurs généraux et les inspecteurs généraux bénéficient pour leur part d'une revalorisation indiciaire les plaçant à parité avec les généraux de gendarmerie (décret n° 2007-315 du 7 mars 2007) ;

– une **diminution du nombre d'officiers de 15 000 à 9 000** entre 2004 et 2012. Leur rôle et leurs responsabilités de cadre sont renforcés. Ils sont recrutés à bac + 3 depuis le concours 2005 et bénéficient d'une revalorisation indiciaire progressive (en moyenne, chaque échelon est revalorisé de 132 points pour les commandants fonctionnels, de 90 points pour les commandants, de 71 points pour les capitaines et de 32 points pour les lieutenants). Une voie d'accès professionnelle au grade de commissaire ainsi que des durées d'affectation obligatoires pour les officiers des deux premiers grades ont été instaurées ;

À compter du 1^{er} janvier 2008, un **régime horaire hebdomadaire sans capitalisation des heures supplémentaires**, avec un régime ARTT inchangé, est mis en place. Ce changement exige un **apurement du stock des heures supplémentaires** accumulées par les officiers de police, qui a été évalué à 5,2 millions par l'inspection générale de l'administration. Le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a décidé que la totalité des heures supplémentaires accomplies et comptabilisées dans le passé sera prise en compte, sans qu'aucun abattement forfaitaire ne soit opéré. Chaque officier de police s'est vu offrir le choix entre une indemnisation – au taux horaire de 9,25 euros, défiscalisés en application de la loi du 21 août 2007 sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat – ou une récupération des heures supplémentaires effectuées. En 2007, un premier acompte correspondant aux 100 premières heures supplémentaires a été versé. Le paiement complet se fera en un maximum de trois ans. Les heures supplémentaires non indemnisées seront soit récupérées, soit placées par les agents concernés sur un dispositif de compte épargne-temps et d'annuité retraite, permettant de capitaliser ces heures dans la perspective de leur départ à la retraite ;

– le **repyramidage du corps d'encadrement et d'application** (gradés et gardiens). Leur nombre total passera de 100 000 en 2004 à 108 000 en 2012, et surtout la proportion de gradés augmentera de 20 % à 46 % (ils sont actuellement 33 %). Au total, entre 2002 et 2006, plus de 51 800 policiers, soit la moitié du corps d'encadrement et d'application, ont bénéficié d'une promotion. Les perspectives de carrière des gardiens ont été nettement améliorées grâce à la nomination de 19 000 brigadiers, 21 871 brigadiers-chefs et 3 075 brigadiers majors entre 2002 et 2006. Les mesures d'avancement à l'échelon exceptionnel ont bénéficié à 10 350 gardiens de la paix et à 374 brigadiers majors entre 2004 et 2006. De nouvelles méthodes d'évaluation et de notation ont été fixées, et une voie professionnelle d'accès aux corps des officiers a été créée ;

– **l’augmentation des effectifs du corps administratif, technique et scientifique**, qui sont passés de 13 000 en 2002 à 16 000 fin 2006, et dont l’importance a été réaffirmée. En 2007, 700 nouveaux postes ont été créés. Un nouveau corps de techniciens de la police technique et scientifique, recruté à bac + 2, a été mis en place.

c) Des programmes prioritaires d’investissement intégralement réalisés

Les crédits de fonctionnement, d’équipement et d’investissement ont représenté 1 180 millions d’euros en crédits de paiement, sur la période 2003-2007, soit un taux de réalisation de 100 % de la LOPSI. Ces crédits ont permis d’achever en 2007 les grands programmes d’investissement prévus :

– 95 000 fonctionnaires de police ont été dotés d’une **nouvelle tenue** en 2005 et en 2006, pour un montant de 54,2 millions d’euros. 13 600 policiers des CRS devraient l’être en 2007 et les 4 000 fonctionnaires travaillant outre-mer le seront en 2008 ;

– 135 640 fonctionnaires des services actifs ont été équipés d’un **gilet pare-balles personnel**, à port dissimulé, pour un montant de 34,1 millions d’euros (correspondant à un coût unitaire de 252 euros) ;

– 136 000 policiers ont été équipés d’une **nouvelle arme de service** – le pistolet automatique Sig Sauer – pour un montant de 68,3 millions d’euros ;

– le recours aux armes non létales (lanceurs de balles de défense dits « *flash-balls* », acquisition de 3 000 pistolets à impulsion électrique, *etc.*) a été développé.

Le **parc automobile de la police nationale** a également été accru, tandis que sa gestion était modernisée. Le taux d’indisponibilité des véhicules, après avoir connu une diminution en 2004 (1,87 %) et en 2005 (2 %), est cependant reparti à la hausse en 2006 (2,53 %), atteignant les niveaux de 2002 (2,46 %) et de 2003 (2,63 %), en dépit de la livraison de véhicules nouveaux et de la politique de modernisation et de certification des ateliers.

d) Le développement de la police technique et scientifique

La police technique et scientifique a connu une montée en puissance importante, avec le développement du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et du fichier automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), ainsi que la création de l’institut national de la police scientifique (INPS) et de la chaîne de génotypage de masse de Lyon.

Le FNAEG, par exemple, ne comportait que 4 000 profils en 2002 et n'avait permis que 2 rapprochements. Il comprend aujourd'hui plus de 585 000 profils et a permis plus de 21 000 rapprochements. Le FAED comportait environ 1,5 million d'individus au 31 mai 2002, il en comporte aujourd'hui 2,7 millions. Les interrogations de la base ont permis de résoudre 669 affaires en identifiant 738 suspects, et de détecter 5 531 fausses identités ⁽¹⁾.

e) L'achèvement de grandes opérations immobilières

La LOPSI 1 avait pour objectif de porter progressivement le nombre de mises en chantier de 45 000 à **100 000 mètres carrés par an** (pour un patrimoine immobilier affecté à la police nationale d'une superficie hors œuvre nette de 3,17 millions de mètres carrés). Cet objectif a été quasiment atteint en 2005, avec 98 800 mètres carrés, mais les résultats sont en recul en 2006 (85 000) et en 2007 (80 400).

Les **objectifs budgétaires de la LOPSI seront en revanche dépassés** : ils s'élevaient à 375 millions d'euros (soit une moyenne de 75 millions d'euros par an), alors que les réalisations devraient dépasser les 528 millions d'euros sur la période 2003–2007, soit un taux de réalisation supérieur à 140 %. Ce dépassement résulte notamment de la **hausse très significative du foncier et des coûts de construction**.

PROJETS IMMOBILIERS DE LA POLICE : MISES EN CHANTIER 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	Total 2003-2007 (prévisions)
Mises en chantiers (en m ²)	47 362	67 674	98 800	82 540	81 000	357 376
Coût investissement (CP en millions d'euros, titres 3 et 5)	141	123,8	148,5	187,3	175	1 496,6

Source : Rapport d'exécution de la LOPSI 1, août 2007.

PROJETS IMMOBILIERS DE LA POLICE : LIVRAISONS 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	Total 2003-2007 (prévisions)
Livraisons (en m ²)	87 530	60 750	63 000	69 000	80 800	355 280
– Réhabilitations lourdes	34 753	29 054	42 370			
– Constructions neuves	52 774	31 695	20 360			

Source : Rapport d'exécution de la LOPSI 1, août 2007.

(1) Bulletin mensuel de l'observatoire national de la délinquance, octobre 2007.

POLICE NATIONALE : CRÉDITS LOPSI CONSACRÉS AU POSTE IMMOBILIER 2003-2007

(CP en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	Total 2003-2007
Titres 5 et 6	70	28,4	74,8	119,6	92,3	415,1
Titre 3	10	33	27,4	42,5		112,9 + LFI 2007
Total LOPSI	80	91,4	102,2	162,1		

Source : Rapport d'exécution de la LOPSI 1, août 2007.

Ces crédits ont permis de mener de grandes opérations immobilières
dans le cadre de la LOPSI 1 :

– le nombre de places en **centres de rétention administrative** est passé de 943 en juin 2005 à près de 2 000 fin 2007, la prévision étant de 2 400 pour la mi-2008 ;

– les **hôtels de police** de Montpellier, de Bordeaux et de Bobigny ont été livrés en 2003, ceux de Lyon et de Lille le seront en 2007, et celui de Nantes devrait l'être en 2009 ;

– à **Paris**, les commissariats des 3^e, 4^e et 11^e arrondissements, qui étaient implantés dans les mairies d'arrondissement, ont été relogés. Le commissariat du 20^e arrondissement le sera fin 2008. L'hôtel de police du 18^e arrondissement a été mis aux normes et des travaux de restructuration du commissariat central du 9^e arrondissement sont en cours. Des travaux de réhabilitation de l'hôtel de police du 17^e arrondissement devraient être engagés en 2008.

f) Le déploiement du réseau ACROPOL et la modernisation des centres d'information et de commandement

Le déploiement du réseau de communication numérique sécurisé ACROPOL (automatisation des communications radiotéléphoniques opérationnelles de la police), réalisé avec la société EADS, s'est achevé le 19 juin 2007 dans les 96 départements métropolitains. En 2002, seuls 15 départements étaient couverts. En 5 ans (2003–2007), 682,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 470,5 millions d'euros en crédits de paiement auront été consacrés à ce déploiement (hors lieux souterrains). D'après les informations transmises à votre Rapporteur spécial, les nouvelles fonctionnalités de gestion du trafic radio et la qualité de la couverture, supérieure au réseau analogique, donnent satisfaction aux utilisateurs. Des travaux d'optimisation de la couverture, par l'implantation de nouveaux relais radio, sont cependant en cours.

C'est également dans le cadre de la LOPSI 1 que la **modernisation des centres d'information et de commandement (CIC)** a été engagée. Ce programme de modernisation des CIC, appelé PEGASE, a été lancé en 2004. Il vise à transformer les salles d'information et de commandement de la police nationale, conçues à l'origine comme une concentration de moyens de transmission, en des centres d'information et de commandement, constitués d'un centre opérationnel de commandement centralisé, d'un centre d'accueil et de traitement des appels d'urgence et d'un centre d'analyse de l'information opérationnelle. L'enjeu du projet est de donner aux forces de police les outils modernes nécessaires à une gestion optimale des interventions et des ressources sur le terrain (rationalisation et professionnalisation de la gestion des appels de police secours, cartographie, radiolocalisation des véhicules, etc.). 17 sites sont équipés à ce jour, 30 supplémentaires devraient l'être en 2008.

2.– Un bilan satisfaisant s'agissant de la gendarmerie nationale

La LOPSI 1 se combine, pour la gendarmerie nationale, avec la loi de programmation militaire 2003–2008. La programmation était particulièrement ambitieuse, notamment en raison des retards accumulés au cours des années précédentes. L'ampleur de l'effort à accomplir explique que le taux de réalisation soit inférieur à celui constaté pour la police nationale.

a) 6 050 créations de postes sur les 7 000 prévus

Les **créations de postes sur les cinq années (6 050)** sont plus éloignées de la cible LOPSI 1 (7 000), avec un taux d'exécution de 86,4 %. Ces créations ont été affectées aux brigades de gendarmerie départementales (3 731), aux fonctions de police judiciaire (361), au contre-terrorisme et à la lutte contre la criminalité organisée (253), à la sécurité routière (497) et aux fonctions d'administration, de formation et de contrôle (723). Au total, les crédits de personnel se sont élevés à 1 036 millions d'euros au titre de la LOPSI 1, soit un taux de réalisation de 92 %.

b) La mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées

Ces crédits ont également permis de commencer à mettre en œuvre le **plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)**, présenté le 27 mai 2004. Ce plan vise notamment à transformer 5 000 postes de sous-officiers en officiers, à assurer le repyramidage du corps des sous-officiers sur la période 2005-2012 afin d'augmenter le taux d'encadrement, et à améliorer les perspectives d'avancement pour les officiers et les sous-officiers en fin de carrière. Il vise ainsi à relever le niveau hiérarchique de commandement des unités élémentaires (communautés de brigades et brigades autonomes) tout en portant le taux d'encadrement supérieur à un niveau comparable à celui de la police. Il constitue le pendant, pour la gendarmerie nationale, de la réforme des corps et carrières de la police nationale.

Sur le plan statutaire, il a été consacré par le décret n° 2005–593 du 27 mai 2005 et le décret n° 2005–594 du 27 mai 2005, et dans le domaine indiciaire par le décret n° 2005–718 du 29 juin 2005.

La mise en œuvre des trois premières annuités du PAGRE (2005–2007) porte sur la création de 2 500 postes d’officiers et la suppression de 2 500 postes de sous-officiers. Au sein du corps des sous-officiers, le nombre de gendarmes et de maréchaux des logis baisse de 5 248. En revanche, celui des gradés supérieurs augmente de 2 748. Le coût du PAGRE s’est élevé à 20,6 millions d’euros en 2005, 15,4 millions d’euros en 2006 et 15,5 millions d’euros prévus en 2007.

c) Un taux d’exécution moins élevé pour les crédits d’investissement

Le taux de réalisation concernant les crédits de fonctionnement et de rémunération et charges sociales est de 96,6 %, mais il n’est que de **70 % s’agissant des crédits d’investissement**. Cet écart concernant les crédits d’investissement s’explique notamment par les difficultés rencontrées dans la procédure de passation du marché relatif aux 92 véhicules blindés de la gendarmerie ⁽¹⁾.

Les crédits LOPSI ont cependant permis de mener des **programmes prioritaires (gilet pare-balles à port discret, nouvelle tenue de service, nouveau pistolet automatique)** et d’achever, en 2007, le **remplacement des 996 véhicules de groupe de la gendarmerie mobile**.

La dégradation du parc immobilier a pu être enrayée et une légère amélioration a même été constatée pour 2006 : de 2003 à 2006, 6 922 unités-logements ont été mises en chantier et 5 011 ont été livrées. À ce jour, il est prévu 4 057 mises en chantier et 1 643 livraisons en 2007 ainsi que 4 129 mises en chantier et 3 066 livraisons en 2008, tous chantiers confondus.

**GENDARMERIE NATIONALE :
CRÉDITS LOPSI 1 CONSACRÉS AU POSTE IMMOBILIER 2003-2007**

(CP en millions d’euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	Total 2003-2007
Titres 5 et 6	56,1	55	4,1	71,7	98,4	285,4 (60 % de l’objectif LOPSI)
Rebasage/locations immobilières (ex-ch. 34-06)	51,3	51,3	51,3	76,3	76,3	306,5

Source : Rapport relatif à l’exécution de la LOPSI 1, août 2007.

(1) Le juge des référés, saisi par deux des sociétés qui s’étaient portées candidates, à annulé la procédure de passation du marché le 9 mai 2007. Un nouvel appel à candidatures a été rédigé et la notification du contrat devrait être effective au premier semestre 2008.

3.– Ces moyens accrus se sont traduits par une forte diminution de la délinquance et une augmentation du taux d'élucidation.

a) La délinquance générale a diminué de 9,4 % entre 2002 et 2006

Le premier objectif fixé par la LOPSI 1 a été atteint. La **délinquance générale** a fortement diminué depuis 2002 : moins 9,4 % entre 2002 et 2006, alors qu'elle avait progressé de 15,3 % entre 1999 et 2002.

ÉVOLUTION GLOBALE DES FAITS CONSTATÉS DEPUIS 1999

	Nombre	Taux pour 1000 habitants	Évolution globale
1999	3 567 864	60,97	
2002	4 113 882	69,32	
2003	3 974 694	66,66	- 3,4 %
2004	3 825 442	63,86	- 3,8 %
2005	3 775 838	62,35	- 1,3 %
2006	3 725 588		- 1,3 %
1999-2002	+ 546 018		+ 15,3 %
2002-2006	- 388 294		- 9,4 %
2005-2006	- 50 450		- 1,3 %

Source : DCPJ-DGPN – état 4001 – Rapport relatif à l'exécution de la LOPSI 1, août 2007

Cette réduction de la délinquance générale est particulièrement marquée s'agissant des faits constatés par la gendarmerie nationale, qui ont diminué de 13,2 % entre 2002 et 2006, alors qu'ils avaient augmenté de 32,9 % entre 1999 et 2002. Les faits constatés par la police nationale ont pour leur part diminué de 7,9 % entre 2002 et 2006, après une hausse de 9,4 % entre 1999 et 2002.

NOMBRE DE FAITS CONSTATÉS PAR CHAQUE FORCE (1999-2006)

	1999	2002	2005	2006
Total des faits constatés	3 567 864	4 113 882	3 775 838	3 725 588
<i>par la PN</i>	2 678 907	2 931 709	2 736 460	2 699 456
<i>par la GN</i>	888 957	1 182 173	1 039 378	1 026 132

Source : DCPJ-DGPN – état 4001 – rapport relatif à l'exécution de la LOPSI 1, août 2007

Cette diminution se confirme en 2007 : au cours des neuf premiers mois de l'année 2007, les faits constatés par les services de police et de gendarmerie ont baissé de 3,3 % par rapport à la même période de 2006. En septembre 2007, les faits constatés ont baissé de 7,65 % par rapport à ceux de septembre 2006.

Cette diminution globale de la délinquance recouvre cependant des évolutions différenciées selon les types de délinquance.

b) La baisse très significative de la délinquance de voie publique contraste avec l'augmentation des violences aux personnes

La **délinquance de voie publique** regroupe des infractions diverses (cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens notamment) qui ont pour caractéristique commune d'exaspérer les citoyens dans leur vie quotidienne. C'est pourquoi cette délinquance contribue

plus que toute autre au sentiment d'insécurité. Cette délinquance a baissé de 25,1 % depuis 2002, alors qu'elle avait augmenté de 10,6 % entre 1999 et 2002. La diminution se poursuit en 2007 : au premier semestre de cette année, la délinquance de voie publique a baissé de 5,15 % par rapport au premier semestre 2006.

Les **violences aux personnes** ont en revanche augmenté de 13,9 % entre 2002 et 2006. Le rythme de progression est toutefois très inférieur à celui constaté entre 1999 et 2002 : + 34,6 %.

Cette augmentation résulte principalement d'une hausse des violences physiques non crapuleuses ⁽¹⁾ (+ 9,8 % entre 2005 et 2006 ; + 8,2 % au cours des douze derniers mois), qui relèvent pour beaucoup de la sphère privée. La mobilisation des services contre les atteintes volontaires aux personnes est démontrée par l'augmentation du taux d'élucidation de ces faits, qui est de 60 % au cours des douze derniers mois (soit + 2,68 points par rapport aux douze mois précédents).

c) L'amélioration significative des résultats des services

La hausse de deux autres indicateurs, le taux d'élucidation et la part des faits révélés par l'action des services de police et de gendarmerie, montre que cette réduction de la délinquance résulte d'une **véritable mobilisation des services de police et de gendarmerie** :

– le **taux d'élucidation** (c'est-à-dire le nombre de faits élucidés par rapport à celui des faits constatés) est de 36,24 % en septembre 2007 ⁽²⁾, alors qu'il n'était que de 26,27 % en 2002, soit une hausse de près de 10 points en cinq ans. Ce taux est traditionnellement plus élevé en zone gendarmerie (41,47 % en 2006) qu'en zone police (31,61 % en 2006) ;

– la **part des faits révélés par l'action des services de police et de gendarmerie** a progressé de 23,9 % entre 2002 et 2006, passant de 6,2 % à 9 %. Cet indicateur témoigne de l'implication des forces de sécurité contre la « face cachée » de la délinquance, celle qui ne fait pas l'objet d'une plainte.

B.– LA « LOPPSI 2 » EN PRÉPARATION DEVRA CONFORTER CES RÉSULTATS

Compte tenu du niveau élevé de la délinquance et de l'insuffisance des moyens constatés en 2002, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure avait logiquement mis l'accent sur des objectifs quantitatifs. La délinquance ayant sensiblement diminué, les objectifs fixés par la future loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) seront d'ordre davantage qualitatif. Elle devrait avoir pour ambition de

(1) *Violences non destinées à s'approprier les biens d'autrui et non sexuelles.*

(2) *Bulletin mensuel de l'observatoire national de la délinquance, octobre 2007.*

développer la police technique et scientifique, de **réaliser un saut technologique** et de **renforcer le rapprochement** entre la police et la gendarmerie nationales, grâce à des mutualisations accrues, dans le respect des spécificités de chacune des deux forces. Ces évolutions visent à ancrer la baisse de la délinquance dans la durée.

Les trois axes stratégiques de la LOPPSI 2 devraient être la **modernisation des moyens techniques et scientifiques** mis à la disposition des forces de sécurité intérieure, le **renforcement des mutualisations entre la police et la gendarmerie nationales**, et une **gestion rénovée des ressources humaines**, destinée à valoriser les compétences et à développer la motivation des personnels.

1.– Un recours accru aux technologies nouvelles

Il est prévu de consacrer 1,1 milliard d'euros à cette accélération technologique, soit **un doublement des moyens actuels**. Alors que les effectifs globaux ne nécessitent plus de nouvelles augmentations, ce recours intensif aux équipements technologiques permettra de renforcer l'efficacité des forces de sécurité. Les nouvelles technologies représentent en effet un gisement de productivité, qui permettra de démultiplier l'efficacité de la présence sur la voie publique et de réduire les délais moyens d'intervention.

Les programmes en cours devraient être consolidés par la future LOPPSI 2. Les fichiers des empreintes digitales (FNAED) et génétiques (FNAEG) seront modernisés, de même que les outils d'exploitation de la scène du crime, afin de permettre un relevé plus performant des traces. Les centres d'information et de commandement de la police nationale seront modernisés (30 d'entre eux le seront dès 2008), afin de permettre notamment la géolocalisation des équipages et le traitement de l'information en temps réel. La mise en œuvre du système de centralisation de l'information départementale (CIG RENS) de la gendarmerie devra également se poursuivre.

Le déploiement du **système de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI)**, mis en œuvre dans le cadre de l'article 8 de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, sera poursuivi. D'une manière générale, l'utilisation de la **vidéo** sera développée : vidéo embarquée dans les véhicules, caméras miniatures pour les fonctionnaires, mise en place d'une plate-forme nationale de traitement afin d'assurer la gestion des flux vidéo de masse. L'information en temps réel des forces de sécurité sur le terrain sera renforcée par l'acquisition de **mini-drones** (engins légers de surveillance aérienne, dits ELSA). 10 000 véhicules opérationnels seront équipés de **terminaux embarqués**, qui permettront notamment la consultation de fichiers à distance (tels que le fichier des véhicules volés et celui des personnes recherchées), la géolocalisation et la lecture de données biométriques.

Les **armes à létalité réduite devraient être développées**. Le lanceur de balles de défense (dit « *flash ball* ») de 40 mm devrait être généralisé grâce à

l'acquisition de matériels supplémentaires, destinés aux unités spécialisées de la direction centrale de la sécurité publique et des compagnies républicaines de sécurité ainsi qu'aux unités de gendarmerie les plus exposées.

Les policiers et les gendarmes devraient être dotés de **tenues plus protectrices**, utilisant de nouveaux matériaux et répondant à de nouveaux besoins (tels que la protection contre les projections de produits corrosifs). Une dotation individuelle, et non plus collective, de casque pare-coup est ainsi envisagée, ainsi qu'une tenue d'intervention de nouvelle génération pour les gendarmes mobiles.

Une solution immobilière devra être trouvée pour l'implantation des laboratoires de police scientifique et technique de Paris (laboratoire de police scientifique et laboratoire de toxicologie), de Marseille et de Lille.

2.– Des mutualisations accrues entre la gendarmerie et la police nationales

Le rapprochement de la gendarmerie nationale et de la police nationale est aujourd'hui réel. Les **marchés passés en communs**, par exemple, se sont multipliés, qu'il s'agisse de l'acquisition des lanceurs de balles de défense dits « *flash ball* », des gilets pare-balles, des kits de prélèvements buccaux, des pistolets à impulsion électrique, du pistolet automatique Sig Sauer, *etc.* Les équipements d'entretien et de réparation automobile sont également mutualisés, depuis la signature d'un protocole national daté du 22 novembre 2004. Il convient cependant d'aller plus loin, afin de **renforcer la complémentarité entre ces deux forces**.

a) Placer la gendarmerie nationale sous l'autorité hiérarchique du seul ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes

Les compétences du ministre de l'Intérieur à l'égard de la gendarmerie nationale ont été progressivement renforcées :

– depuis 2002 ⁽¹⁾, il est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure ;

– depuis 2007 ⁽²⁾, il définit conjointement avec le ministre de la Défense l'utilisation des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie nationale et en assure le suivi.

Seuls le statut, les missions strictement militaires et l'exercice du pouvoir hiérarchique continuent à relever exclusivement du ministre de la Défense. Votre Rapporteur spécial estime qu'il convient d'aller jusqu'au bout de cette logique, en plaçant la gendarmerie sous l'autorité pleine et entière du ministre de l'Intérieur,

(1) Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

(2) Décret n° 2007-997 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

dans le respect du statut militaire des gendarmes. La gendarmerie devrait ainsi être rattachée, sur le plan budgétaire, au ministère de l'Intérieur (sous réserve de ses missions militaires qui seraient rattachées à un programme de la mission *Défense*). Sur le plan hiérarchique, le directeur général de la gendarmerie nationale et ses personnels seraient placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, le ministre de la Défense restant le garant de la stricte application du statut militaire. Cette évolution contribuerait à la mise en place d'un « *grand ministère moderne de la sécurité intérieure* »⁽¹⁾ regroupant tous les moyens humains qui agissent pour la sécurité des Français.

Votre Rapporteur spécial recommande de placer la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes. La gendarmerie devrait être ainsi rattachée, sur le plan budgétaire, au ministère de l'Intérieur (sous réserve de ses missions militaires). Sur le plan hiérarchique, le directeur général de la gendarmerie nationale et ses personnels seraient placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, le ministre de la Défense restant le garant de la stricte application du statut militaire. Cette réforme contribuerait à la création d'un grand ministère de la sécurité intérieure, regroupant l'ensemble des personnels agissant pour la sécurité des Français.

b) Poursuivre les redéploiements entre les zones de compétences de la police et de la gendarmerie nationales

Le redéploiement des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales, engagé en 2003 après avoir été longtemps différé en raison des craintes qu'il suscitait, fait apparaître un résultat **très positif**. Ce redéploiement a été mis en œuvre, en application de la LOPSI 1, dans **343 communes regroupant 1 790 622 habitants** :

– 222 communes ont été transférées à la police nationale, par extension de 81 circonscriptions de sécurité publique et création de 3 nouvelles ;

– 121 communes ont été transférées à la gendarmerie nationale, par suppression de 41 circonscriptions de sécurité publique, échanges inter-zones ou resserrements d'assise territoriale dans 21 autres.

Le redéploiement doit s'achever dans le département de La Réunion en 2008. Ces opérations constituent un véritable succès :

– dans les zones précédemment dévolues à la gendarmerie transférées à la police nationale, le **taux d'élucidation a augmenté**, s'agissant du redéploiement opéré en 2003, de plus de 5 points (passant de 22,72 % en 2003 à 27,77 % en 2006). Il en va de même pour les redéploiements opérés en 2004 (+ 1,78 point) et en 2005 (+ 0,77 point) ;

(1) Entretien de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Le Monde daté du 12 octobre 2007.

– dans les zones transférées à la gendarmerie nationale, le taux d’élucidation a également augmenté, s’agissant du redéploiement opéré en 2003, de 0,7 point entre 2003 et 2006. Il a augmenté de 0,2 point en ce qui concerne les zones transférées en 2004.

Une **deuxième vague de redéploiement** devrait être engagée dans le cadre de la LOPPSI 2. L’évolution des bassins de vie et de la délinquance rend de nouveaux redéploiements indispensables, afin de mettre l’organisation territoriale des forces de sécurité en adéquation avec les réalités du terrain. La police nationale devrait ainsi s’inscrire dans une logique de police territoriale d’agglomération, tandis que la gendarmerie nationale se verrait reconnaître une pleine compétence non seulement dans les zones rurales mais également dans les villes petites et moyennes. Ces prochains redéploiements devraient **étendre les zones de compétence de la police à l’ensemble des zones les plus urbanisées**, notamment à proximité immédiate des grandes agglomérations comme Bordeaux (Pessac est actuellement en zone de compétence de la gendarmerie), Lyon (Rilleux-la-Pape) ou Toulouse. À l’inverse, de nombreuses circonscriptions de sécurité publique n’ont pas la taille critique en termes de population (moins de 20 000 habitants) et de délinquance (taux de criminalité sensiblement inférieur à la moyenne des circonscriptions de sécurité publique, qui est de 83 faits constatés pour 1 000 habitants). Cette nouvelle étape pourra se traduire par des transferts entre départements, la pratique des échanges compensés dans un même département ne pouvant pas être systématiquement respectée. Elle pourra également se traduire au niveau national par un transfert déséquilibré entre les deux forces, qui entraînerait un transfert d’emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé entre les deux programmes de la mission *Sécurité*.

Par ailleurs, des redéploiements internes, au sein de la sécurité publique ou de la gendarmerie nationale, ainsi que des fusions de circonscriptions devraient être envisagés. Des redéploiements d’effectifs de la préfecture de police vers les directions départementales de la sécurité publique de la petite couronne pourraient aussi être opérés.

Votre Rapporteur spécial recommande de **poursuivre activement le redéploiement entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales**. Le redéploiement permet d’adapter la répartition des forces de sécurité aux évolutions de la délinquance et d’optimiser leur présence territoriale, en particulier dans les zones urbaines et périurbaines.

Par ailleurs, des redéploiements d’effectifs **de la préfecture de police vers les directions départementales de la sécurité publique de la petite couronne** pourraient être envisagés.

c) Développer la mutualisation des moyens

La gendarmerie nationale et la police nationale ont actuellement des fichiers distincts dédiés aux rapprochements judiciaires et à l'analyse criminelle : STIC (système de traitement des infractions constatées) pour la police nationale et JUDEX (système judiciaire de documentation et d'exploitation) pour la gendarmerie. Un système commun, baptisé **ARIANE** (application de rapprochement, d'identifications et d'analyses pour les enquêteurs), sera progressivement déployé à partir de 2008. Il permettra de mettre en commun les informations judiciaires entre les deux forces.

La gendarmerie et la police nationales sont dotés de deux réseaux de communications différents : ACROPOLE pour la police et RUBIS pour la gendarmerie. **L'interopérabilité entre ces deux réseaux** est assurée soit au moyen d'une passerelle technique (interconnexion au niveau du département des commutateurs de gestion RUBIS et ACROPOLE ou par l'intermédiaire d'un équipement tenant dans une valise, dite valise de « rebouclage »), soit par l'accueil des unités de l'un ou l'autre des réseaux par prêt de terminaux. À ce jour, l'interconnexion des commutateurs n'est installée que dans les départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse. Des valises dites de « rebouclage » sont attribuées à des unités particulières (GIR) ou disponibles au niveau des zones pour être utilisées en cas de besoin. La gendarmerie mobile bénéficie d'un accueil sur le réseau ACROPOL de la préfecture de police pour les opérations auxquelles elle assure son concours. Il convient d'aller plus loin et de renforcer cette opérabilité. À l'avenir, il conviendra de privilégier la constitution de fichiers ou de réseaux communs.

Les **moyens aériens** (hélicoptères et mini-drones) et nautiques, les fourgons pompes et les véhicules blindés seront engagés au profit des deux forces.

La **mutualisation des marchés** sera développée, afin de rationaliser la politique d'achat.

La **formation** des cavaliers, des maîtres de chien et des plongeurs des deux forces de sécurité sera assurée dans les centres existants de la gendarmerie implantés à Saint-Germain-en-Laye, à Gramat et Antibes, tandis que la police nationale aura vocation à assurer des formations spécialisées dans le domaine du renseignement et de la prévention. Les policiers pourront également s'entraîner au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier, qui assure la formation des gendarmes mobiles au maintien de l'ordre et aux techniques d'intervention.

D'une manière générale, votre Rapporteur spécial recommande de **mutualiser toutes les fonctions dites support** (système d'information et de communication, immobilier, achats et logistiques, formations spécialisées, etc.) qui peuvent l'être. La création d'une **direction générale des systèmes**

d'information et de communication, commune à la gendarmerie et à la police, présenterait un intérêt majeur.

Les synergies devraient également être développées dans le domaine de la **police technique et scientifique**. Un rapprochement, voire une **fusion**, de **l'institut national de police scientifique (INPS)** – qui regroupe les cinq laboratoires de police scientifique de Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse, le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police et le service central des laboratoires – **et de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN)** serait logique et permettrait de nouvelles synergies. Il n'existe aucune raison réellement convaincante justifiant l'existence de deux structures distinctes, exerçant la même activité.

Le rapprochement de l'institut national des hautes études de défense nationale (IHEDN) et de l'institut national des hautes études de sécurité (INHES), qui fait l'objet d'une mission confiée par le Président de la République au président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, M. Alain Bauer, s'inscrit dans la même logique et permettrait une économie budgétaire non négligeable.

Ce rapprochement est aussi visible dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF : **11 indicateurs de performance étaient communs aux deux forces en 2007, 14 le sont dans le projet annuel de performances pour 2008.**

Votre Rapporteur spécial recommande de **renforcer les mutualisations entre la police nationale et la gendarmerie nationale**. Ce renforcement devrait être l'un des axes prioritaires de la future loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2). Les fonctions dites support de la police et de la gendarmerie (système d'information et de communication, immobilier, achats et logistiques, formations spécialisées, *etc.*) devraient faire l'objet d'une convergence accrue. Une **direction générale des systèmes d'information et de communication**, commune à la gendarmerie et à la police notamment, pourrait être créée.

3.– Rénover la gestion des ressources humaines

Le troisième axe de la future LOPPSI 2 devrait consister à rénover la gestion des ressources humaines. Cette gestion rénovée vise à valoriser les compétences acquises et à renforcer la motivation des personnels. Elle doit s'accompagner d'un effort supplémentaire pour renforcer la formation des policiers et des gendarmes et diversifier leur recrutement.

Cette politique doit notamment se traduire par :

– une **réorientation des missions vers les tâches directement liées à la sécurité** : le **transfert des tâches administratives et techniques** actuellement remplies par des policiers et des gendarmes vers des agents relevant d'autres

statuts devrait être accéléré. Il en va de même concernant les extractions et les transfèrements de détenus (*cf. infra*) ;

– une **politique sociale de fidélisation des fonctionnaires dans les zones les plus difficiles**, notamment en Île-de-France. La région parisienne souffre d'un déficit structurel de candidats aux métiers de la police. Les lauréats des concours originaires de province souhaitent généralement retourner dans leur région d'origine en raison du coût de la vie (et en particulier du logement) et des conditions de travail. Les effectifs présents dans ces zones sensibles sont, dans ces conditions, souvent très jeunes et le taux de rotation y est élevé, ce qui nuit à l'efficacité opérationnelle de ces services. Au-delà de l'obligation statutaire imposant aux fonctionnaires de police de rester pour une durée minimale de cinq ans dans leur première région administrative d'affectation, une refonte du dispositif indemnitaire de fidélisation devrait être engagée afin de mieux rémunérer les fonctionnaires actifs exerçant dans les zones les plus difficiles. Une politique de logement plus ambitieuse devrait également être menée (augmentation du nombre de logements réservés, pérennisation du prêt à taux zéro, *etc.*). Le nombre de places en crèche devrait aussi être augmenté pour permettre de mieux concilier les contraintes du métier de policier avec la vie familiale ;

– la **montée en puissance de la réserve civile** : l'objectif est de parvenir à un doublement du potentiel atteint à la fin de l'année 2007. En 2006, 1 181 réservistes ont effectué des missions au titre de la réserve civile, correspondant à 44 300 journées de réserve. Au premier semestre 2007, le nombre de réservistes employés s'élevait déjà à 960. Ces réservistes ont participé notamment à plusieurs dispositifs spécifiques de renforcement des services de police, notamment lors des violences urbaines de la fin 2005 ou pour appuyer le dispositif de sécurisation renforcée des tribunaux mis en place depuis décembre 2006 ;

– le **développement de la prime de résultats** pour mieux récompenser la performance individuelle et collective : l'expérimentation de la contractualisation sur les postes difficiles et pour lesquels des difficultés de recrutement existent, ainsi que la prime de résultats exceptionnels, devraient être développées.

II.- LES PRIORITÉS DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ POUR 2008

Le budget prévu pour 2008 vise à consolider les résultats de la LOPSI 1, et à amorcer les évolutions envisagées dans le cadre de la future LOPPSI 2. Il sera marqué par plusieurs évolutions, qui auront un impact important sur la mission *Sécurité*, parmi lesquelles figurent :

- la **fusion de la direction centrale des renseignements généraux et de la direction de la surveillance du territoire** en une direction centrale du renseignement intérieur ;
- le **développement de la vidéosurveillance** ;
- la montée en puissance de la **police scientifique et technique** ;
- la création du **ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement**.

CRÉDITS DE LA MISSION *SÉCURITÉ* PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008
176	Police nationale	8 334 988 905	8 553 830 583	20 200 000	8 126 301 072	8 445 757 764	20 200 000
01	Ordre public et protection de la souveraineté	979 250 660	988 692 282	9 400 000	979 250 660	988 692 282	9 400 000
02	Sécurité et paix publiques	2 579 725 497	2 674 628 151	–	2 579 725 497	2 674 628 151	–
03	Sécurité routière	555 490 003	574 226 693	–	555 490 003	574 226 693	–
04	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	608 427 085	601 600 269	–	622 317 085	613 444 269	–
05	Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 063 796 525	2 154 990 471	–	2 063 796 525	2 154 990 471	–
06	Commandement, ressources humaines et logistique	1 548 299 135	1 559 692 717	10 800 000	1 325 721 302	1 439 775 898	10 800 000
152	Gendarmerie nationale	7 909 281 051	7 709 168 439	4 863 000	7 509 281 051	7 465 310 766	4 863 000
01	Ordre et sécurité publics	2 731 432 899	2 766 009 744	–	2 731 432 899	2 766 009 744	–
02	Sécurité routière	738 693 584	741 122 680	–	738 639 584	741 122 680	–
03	Missions de police judiciaire et concours à la justice	1 525 905 791	1 530 908 567	–	1 525 905 791	1 530 908 567	–
04	Commandement, ressources humaines et logistique	2 784 997 241	2 542 435 525	4 863 000	2 384 997 241	2 298 577 852	4 863 000
05	Exercice des missions militaires	128 251 536	128 691 923	–	128 251 536	128 691 923	–

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

A.– CONSOLIDER LES EFFORTS MENÉS DEPUIS CINQ ANS

1.– Le programme *Police nationale*

Le programme *Police nationale* est doté de 8,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 2,62 % par rapport à 2007, et de 8,44 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 3,9 %.

a) Une réduction du plafond d'emplois de 1 400 ETPT

87 % de ces crédits, soit 7,35 milliards d'euros, correspondent à des dépenses de personnel. Ils permettront de rémunérer 148 565 ETPT en 2008. Le plafond d'emplois est en diminution de 1 400 ETPT, traduisant la contribution du programme *Police nationale* à l'effort de maîtrise des effectifs. Cette réduction globale repose sur divers mouvements :

– 517 ETPT nouveaux résultent de l'extension en année pleine des créations d'emploi prévues par la LOPSI au titre de l'année 2007 ;

– un ajustement technique de 825 ETPT, sans incidence sur les crédits, est opéré ;

– 945 ETPT sont supprimés en application de la décision de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux (dont 920 adjoints de sécurité) ;

– 147 ETPT sont en réalité transférés à l'école nationale supérieure de police (ENSP), opérateur du programme.

DÉPENSES DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE D'EMPLOIS

(en ETPT et en euros)

Catégorie d'emplois	Emplois exprimés en ETPT				Crédits
	Exécution 2006	Plafond autorisé pour 2007	Demandés pour 2008	Variation 2008/2007	Demandés pour 2008 (y.c. charges sociales)
Hauts fonctionnaires		0		0	
Personnels administratifs	12 263	12 564	12 965	+401	513 188 130
Personnels techniques	3 376	3 671	3 842	+171	160 118 327
Ouvriers d'État	897	939	936	-3	34 986 181
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	14 943	14 075	13 312	-763	1 061 268 423
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	103 880	105 514	105 374	-140	5 309 513 180
Personnel scientifique (police nationale)	1 104	1 195	1 323	+128	59 410 092
Adjoints de sécurité (police nationale)	10 098	12 007	10 813	-1 194	216 084 515
Totaux	146 561	149 965	148 565	-1 400	7 354 568 848

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

b) La poursuite de la réforme des corps et carrières

Une enveloppe de 39,2 millions d'euros est prévue pour les mesures catégorielles et indemnitaires, qui sont pour la plupart liées à la poursuite de la réforme des corps et carrières. Les **mesures statutaires** incluent notamment :

– la poursuite du repyramidage du corps d'encadrement et d'application en faveur de l'encadrement intermédiaire, par la création de 2 300 postes de brigadiers, de 485 postes de brigadiers majors et de 100 responsables locaux d'unités de police, pour un montant de 7 millions d'euros ;

– la revalorisation indiciaire du corps de commandement (officiers de police), pour 5,9 millions d'euros, et du corps d'encadrement et d'application (gradés et gardiens), pour 7,3 millions d'euros.

Les **mesures indemnitaires** incluent, pour un montant de 18,8 millions d'euros :

– la revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs, techniques et scientifiques (3,8 millions d'euros) ;

– l'accompagnement du passage des officiers de police à un régime de cadre, en poursuivant l'**apurement du stock d'heures supplémentaires** selon les modalités engagées à la fin de l'année 2007 (*cf. supra*) et en revalorisant de 5 % les montants de la prime de commandement, pour 10 millions d'euros ;

– l'augmentation du montant consacré à la **prime de résultats exceptionnels**, qui passe de 20 à 25 millions d'euros (soit une multiplication par 5 depuis 2004).

Pour renforcer la fidélisation des fonctionnaires en Île-de-France, 500 nouveaux logements seront réservés et 100 places de crèches seront créées.

c) L'achèvement des grands programmes d'investissement

Le présent projet de loi de finances prévoit 50,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 118,5 millions d'euros en crédits de paiement au titre du **réseau ACROPOL** de radiocommunication numérique de la police nationale. Une partie de ces crédits (6,5 millions d'euros en autorisations d'engagement) est engagée afin de permettre le déploiement des faisceaux hertziens qui permettent de relier les différents sites entre eux. 12,5 millions d'euros en crédits de paiement sont consacrés à l'amélioration de la couverture ACROPOL dans les lieux souterrains (métro et tunnels en particulier). Le fonctionnement courant et le maintien en condition opérationnelle du réseau génèrent par ailleurs des dépenses qui croissent au fur et à mesure que le réseau étend sa couverture territoriale et que la garantie des matériels prend fin. Ces dépenses atteignent désormais 43,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 106 millions d'euros en crédits de paiement, dont

75,2 millions d'euros au titre des engagements antérieurs. L'ouverture du réseau ACROPOL à d'autres acteurs de la sécurité (gendarmerie nationale, douanes, services départementaux d'incendie et de secours et éventuellement SAMU) est par ailleurs en cours.

8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus au titre de la **modernisation des centres d'information et de commandement (CIC)**. Ces crédits devraient permettre d'équiper 13 nouveaux sites, portant le nombre de CIC équipés à 30 à la mi-2008. 98 CIC supplémentaires (dont ceux de la préfecture de police) seront équipés dans le cadre de la LOPPSI 2.

1 million d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour la mise en service de l'application **ARIANE** (application de rapprochements, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs), commune à la gendarmerie et à la police nationales, qui remplacera les applications STIC et JUDEX. Les 100 000 fonctionnaires concernés par cette application feront l'objet d'une formation en 2008.

La police nationale externalisera la totalité de la filière de l'habillement (approvisionnement, stockage, gestion des commandes et de la distribution des uniformes) de l'ensemble des personnels en 2008. Cette externalisation a pour objectif d'assurer un meilleur service (délais de livraison réduits) et de mettre en place une organisation logistique professionnelle (système informatisé de traitement des commandes, centre d'appel, *etc.*). Elle devrait permettre de réaliser des économies structurelles dans la filière logistique, habillement et matériels divers des SGAP, dont une partie des effectifs pourrait être redéployée en 2009. 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus à ce titre pour 2008.

Sur le **plan immobilier**, 165 millions d'euros en autorisations d'engagement et 133 millions d'euros en crédits de paiement sont demandés. Ces crédits devraient notamment permettre la mise en chantier des commissariats de Saint-Jean-de-Luz, Houilles, La Ciotat, Hyères, Draguignan, Issy-les-Moulineaux, Bois-Colombes, Charleville-Mézières, Cambrai et Avion, le détachement CRS de Briançon, le bâtiment pédagogique de l'école nationale de police de Nîmes, ainsi que la réhabilitation des locaux du RAID. Ils permettront également la livraison du cantonnement de Meaux, des hôtels de police de Troyes, de Pointe-à-Pitre et d'Albi, de la direction départementale de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis et de l'Essonne, du bâtiment d'hébergement de l'école nationale supérieure de police de Saint-Cyr au Mont d'Or, des commissariats de la Garenne-Colombes, de Rueil-Malmaison, du 9^e arrondissement de Paris, du 3^e arrondissement de Lyon, de Grasse, de Conflans-Sainte-Honorine et de Villiers-le-Bel.

2.– Le programme *Gendarmerie nationale*

Le programme *Gendarmerie nationale* est doté de 7,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 2,52 % par rapport à 2007, et de 7,46 milliards d'euros en crédits de paiement, soit un tassement (– 0,58 %) par rapport à 2007.

a) Un plafond d'emploi en diminution de 965 ETPT

Les dépenses de personnel représenteront **6,1 milliards d'euros en 2008**, soit près de **82 % du budget total de la gendarmerie**. Au total, le plafond d'emplois exprimés en équivalent temps plein est de **101 136 ETPT**. Il est en diminution de 965 ETPT par rapport à 2007. Cette diminution globale recouvre plusieurs évolutions :

- la création de 475 ETPT, correspondant à l'extension en année pleine des 950 créations d'emploi réalisées en 2007 au titre de la LOPSI ;
- la réduction de 512 ETPT, dont 475 au titre du non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux et 37 au titre d'un ajustement aux besoins ;
- le transfert de 29 ETPT vers des programmes de la mission *Défense* ;
- un ajustement technique de plafond de 900 ETPT, sans incidence sur les crédits.

b) La poursuite de la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées

Le budget 2008 permet de financer la **quatrième annuité du PAGRE**. 500 postes de sous-officiers seront transformés en officiers de gendarmerie, faisant passer à 3 000 le nombre de postes d'officiers créés depuis le début de la mise en œuvre du plan. Le repyramidage au sein du corps des sous-officiers se poursuit, avec la transformation de 593 postes de sous-officiers subalternes en sous-officiers supérieurs. Le coût de cette annuité du PAGRE s'élève à 8,4 millions d'euros en 2008, auxquels s'ajoutent 3 millions d'euros au titre de la prime pour résultats exceptionnels.

c) Des crédits d'investissement en diminution

Les **crédits de fonctionnement** (hors loi de programmation militaire) s'élèveront à 910,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 3,4 % répondant notamment à la hausse des loyers. Les crédits de paiement relatifs à la gestion des centres de rétention administrative ont été transférés à la mission *Immigration, asile et intégration*, pour un montant de 2,5 millions d'euros. 52 millions d'euros sont prévus au titre de la loi de programmation militaire.

En revanche, les **dépenses d'investissement** sont en diminution, avec un montant de 397,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 30 %) et de 447,2 millions d'euros en crédits de paiement (– 21 %). Ces crédits seront consacrés au renouvellement d'une partie des matériels atteignant les critères de réforme et au maintien opérationnel des programmes prioritaires. 750 véhicules de brigade, 8 000 ordinateurs fixes et portables, 420 motocyclettes, 7 500 gilets pare-balles à port discret, 7 597 pistolets à impulsion électrique et 2 600 casques de maintien de l'ordre seront notamment acquis. Près de 70 millions d'euros sont prévus pour les programmes d'acquisition d'hélicoptères EC145 et EC135. Les programmes informatiques lancés depuis le début de la LOPSI 1, le programme de gestion opérationnelle départementale ATHENA et le réseau de communication RUBIS seront poursuivis, pour un montant de 25,5 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Les crédits destinés aux **dépenses immobilières** s'élèvent à 233,5 millions d'euros en autorisations d'engagement. 171 millions seront consacrés au lancement de nouvelles opérations de construction domaniale représentant environ 1 070 unités logement. La maintenance immobilière est dotée de 58 millions d'euros. Les crédits de paiement s'élèvent à 190,4 millions d'euros. S'y ajoutent 292 millions d'euros d'autorisations d'engagement destinées aux opérations recourant aux dispositifs d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public et de location avec option d'achat, liés au transfert de l'état-major de la gendarmerie du Rhône de Bron vers Sathonay et au lancement de la construction du nouveau siège de la direction de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux, pour un montant de 270 millions d'euros. Les 22 millions d'euros restant sont réservés pour la construction de nouvelles casernes pour les compagnies de Mulhouse et de Montluçon.

Les missions militaires de la gendarmerie nationale

L'action *Exercice des missions militaires* du programme *Gendarmerie nationale* regroupe les crédits relatifs à l'exercice des missions de nature militaire accomplies par la gendarmerie. En 2008, 128,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (soit une augmentation de 0,34 %) sont prévus à ce titre, et 1 996 ETPT sont affectés à cette action.

Ces missions militaires incluent notamment la gendarmerie de sécurité de l'armement nucléaire, les missions de prévôté (c'est-à-dire de police judiciaire aux armées) exercées dans le cadre d'opérations interarmées nationales ou multinationales et la participation aux opérations extérieures, ainsi qu'à la force de gendarmerie européenne.

B.— RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME GRÂCE À LA FUSION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

1.— La menace terroriste reste élevée

Pour l'année 2006, le nombre total d'actions violentes à caractère terroriste s'est élevé à 310 contre 238 l'année précédente, soit une augmentation significative (+ 30,25 %). Au 1^{er} octobre 2007, ce chiffre s'élève à 204, confirmant cette tendance à la hausse. Plus de 95 % de ce type de violence est imputable aux mouvances séparatistes corse et basque (296 actions violentes commises sur les 310 constatées en 2006).

a) La lutte contre le terrorisme séparatiste

L'année 2006 a été marquée, en Corse, par le retour des mouvements clandestins, qui ont revendiqué 115 des 288 attentats perpétrés. 89 l'ont été par le FLNC Union des combattants et 57 par le FLNC dit « du 22 octobre ». Cette tendance se confirme au 1^{er} octobre 2007 où le bilan est de 174 actions violentes. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme corse, le nombre de personnes interpellées en 2006 a été de 154, dont 17 ont été écrouées. Au 1^{er} octobre 2007, 122 interpellations ont conduit à la mise en examen de 23 individus.

Quant au terrorisme basque, l'intense activité de l'ETA sur le territoire français confirme qu'il demeure une véritable base opérationnelle arrière, ce qui a été matérialisé depuis le début de l'année 2007 par la mise à jour de logements conspiratifs, la localisation de sites d'entraînement au tir et la découverte d'une cinquantaine de voitures volées. Alors que trois actions violentes ont été enregistrées en 2006 sur le territoire français, l'année 2007 a connu une nette recrudescence du nombre d'attentats, puisqu'au 1^{er} octobre, trente actions terroristes ont été recensées.

Cependant, le groupe terroriste ETA a subi de récents revers dans l'Hexagone avec l'interpellation en 2006 de 31 personnes liées à ETA. De plus, dans le cadre d'une équipe commune d'enquête, la sous-direction anti-terroriste (SDAT) a démantelé en France et en Espagne un réseau nationaliste basque impliqué dans le recouvrement de l'impôt révolutionnaire auprès d'entreprises espagnoles. Depuis le début de l'année 2007, 49 interpellations ont été effectuées et 34 personnes ont été écrouées.

b) La lutte contre le terrorisme islamiste radical

La menace contre la France, bien que diffuse, perdure et tous les indicateurs permettant de l'évaluer à l'étranger comme à l'intérieur du pays témoignent de son acuité. Face à cette situation, les services spécialisés ont développé une stratégie de lutte contre le terrorisme reposant sur le renseignement, des mesures administratives et des opérations de neutralisation dans un cadre judiciaire. Les opérations préventives de ces services (démantèlement de filières

irakiennes et de cellules islamistes opérationnelles préparant des actions terroristes sur le territoire national), ainsi que celles liées à des enquêtes judiciaires ont abouti depuis 2001 à l'interpellation par la direction de la surveillance du territoire de 447 personnes, dont 142 ont été déférées devant la justice. Au cours du second semestre 2006 et depuis le début de l'année 2007, 60 individus ont été arrêtés dont deux par la sous direction anti-terroriste de la direction de la police judiciaire. 16 de ces individus ont été mis en examen.

2.- La création de la direction centrale du renseignement intérieur

La fusion des services de renseignement fait partie des quatre premiers chantiers de la révision générale des politiques publiques, lancée lors du Conseil des ministres du 20 juillet 2007. Cette fusion a été précédée par le regroupement sur un site commun, situé à Levallois-Perret, de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG), de la direction de la surveillance du territoire (DST), ainsi que de la sous-direction anti-terroriste (SDAT) de la direction centrale de la police judiciaire, jusqu'alors éclatées sur cinq sites. Cette **opération immobilière d'une ampleur sans précédent pour la police nationale** (200 millions d'euros, 30 000 mètres carrés, des systèmes de surveillance de très haute technologie) a préfiguré la constitution d'un « **pôle du renseignement** » et ouvert la voie à la fusion.

Les grandes orientations présidant à la fusion ont été précisées par Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le 13 septembre dernier. **La DCRG et la DST seront regroupées au sein d'une nouvelle structure, la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)**. Cette nouvelle direction se verra confier quatre missions :

- le contre-espionnage et la contre-ingérence, le suivi des communautés étrangères, le mercenariat, les organisations internationalistes et les sectes ingérentes ;

- le contre-terrorisme, la protection des institutions et des principes de la République, les sectes violentes ;

- la protection du patrimoine, l'intelligence économique, la prolifération des technologies et les armements sensibles ;

- l'analyse et la synthèse des mouvements sociaux et des faits de société.

Deux activités de soutien viendront compléter ces quatre missions de fond : le déploiement des moyens techniques de surveillance et la liaison avec les services étrangers.

Certaines activités exercées par la direction centrale des renseignements généraux ne seront pas intégrées au sein de la DCRI. La direction centrale de la police judiciaire accueillera ainsi les « courses et jeux » et la direction centrale de

la sécurité publique intégrera les effectifs issus des RG chargés de l'information locale (prévision, suivi et compte-rendu des manifestations de voie publique et des événements sportifs) et du renseignement de terrain en matière de délinquance (violences urbaines, hooliganisme). **Environ 20 % des effectifs de la DCRG ne rejoindront donc pas la future DCRI.**

La filière « renseignement » restera identifiée et distincte au sein de la sécurité publique, afin que les personnels, qui ont été spécialement formés à ces tâches, ne soient pas détournés de leur mission. Les renseignements généraux de la préfecture de police de Paris (RGPP) feront par ailleurs l'objet d'un traitement différencié, afin de rester à la disposition du préfet de police.

C.- MAINTENIR L'ORDRE ET LA SÉCURITÉ PUBLICS : PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT DE LA VIDÉOSURVEILLANCE

1.- Les enjeux du développement de la vidéosurveillance

Les enquêtes ayant suivi les attentats de 2005 et les tentatives d'attentats de juin 2007 à Londres ont mis en lumière le rôle décisif de la vidéosurveillance pour l'élucidation de tels faits. La vidéosurveillance est un outil particulièrement performant, qui contribue à l'efficacité de l'action des forces de sécurité intérieure, et la France – notamment à Paris – est en retard sur ce point par rapport à certains de ses partenaires. Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a annoncé l'intention du Gouvernement de **trippler le nombre de caméras de vidéosurveillance d'ici 2009**. Cet effort devrait porter principalement sur les transports et la voie publique.

Les Français sont, dans leur majorité, favorables au développement de cette technologie, qui renforcera leur sécurité : selon un sondage récent ⁽¹⁾, 78 % des Français sont favorables à la vidéosurveillance dans les lieux publics pour lutter contre l'insécurité et le terrorisme et 66 % des sondés se sentent davantage rassurés lorsqu'ils sont dans un lieu public équipé de tels dispositifs.

Le nombre de caméras de vidéosurveillance autorisées est estimé à **340 000** (soit + 15 % par rapport à la fin de l'année 2005), dans un rapport remis au ministre par M. Philippe Melchior, inspecteur général de l'administration, le 10 octobre dernier. Elles sont pour la plupart déployées dans des lieux et établissements ouverts au public (74 % du total), suivis des transports publics (18 %) et de la surveillance de la voie publique (8 %). Il y a environ une caméra pour 200 habitants dans les départements fortement urbanisés.

Au 1^{er} juillet 2007, 230 villes situées en zone de compétence police se sont dotées d'un dispositif de vidéosurveillance, mais 53 seulement ont prévu un déport d'images vers un commissariat de police ou un centre d'information et de commandement, ce qui est insuffisant. Un programme de

(1) Étude IPSOS / Ministère de l'Intérieur, *La vidéosurveillance*, 2 et 3 novembre 2007.

raccordement des centres de supervision urbains gérés par les communes, visant à renforcer ces transferts d'images vers les services de police et de gendarmerie, a été présenté par le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales le 9 novembre dernier. **L'État prendra intégralement à sa charge le coût de ces raccordements, au travers du Fonds interministériel de prévention de la délinquance.** 21 communes ⁽¹⁾ ont déjà annoncé leur accord et une enveloppe complémentaire d'un million d'euros a été confiée aux préfets concernés pour opérer ces raccordements. Le financement d'une deuxième série de sites est prévu en février 2008, et le ministre de l'Intérieur a annoncé qu'une enveloppe globale de 4 millions d'euros sera prévue à cette fin. Une partie des dépenses de fonctionnement associées à ces liaisons techniques devrait également être prise en charge par des crédits de la mission *Sécurité*. Comme le directeur général de la police nationale, M. Frédéric Péchenard, l'a souligné lors de son audition par votre commission des Finances le 25 juillet dernier, il conviendra de veiller à ce que les caméras installées soient dotées d'un système d'enregistrement et qu'elles répondent à des normes techniques garantissant l'identification des personnes ⁽²⁾.

Le cadre législatif et réglementaire de la vidéosurveillance

La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a complété l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 afin de permettre l'installation de systèmes de vidéosurveillance sur la voie publique dans un objectif de prévention d'actes de terrorisme, par les autorités publiques et les autres personnes morales, lorsque le lieu concerné est susceptible d'être exposé à des actes de terrorisme.

La loi a également donné la possibilité aux préfets d'imposer l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance aux gestionnaires d'installations d'importance vitale, de transports intérieurs ou d'aéroports ouverts au trafic international. Les autorisations préfectorales peuvent désormais prévoir la transmission des images aux services de police. Des normes techniques minimales ont été définies par un arrêté du 3 août 2007. Une Commission nationale de la vidéosurveillance, présidée par M. Alain Bauer, a été mise en place par le décret n° 2007-916 du 15 mai, afin de donner son avis au ministre de l'Intérieur sur les évolutions techniques et les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéosurveillance.

Ces possibilités n'ont cependant pas encore été pleinement exploitées, le principal obstacle au développement de la vidéosurveillance restant financier. L'État peut participer à la mise en place de la vidéosurveillance dans les communes *via* des subventions accordées au titre de la dotation globale d'équipement. Celles-ci peuvent également bénéficier d'une participation financière de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

(1) Louvier, Vernon, Dax, Blois, Villeneuve/Lot, Vannes, Metz, Thionville, Beauvais, Compiègne, Perpignan, Saint Priest, Villefranche/Saône, Vaulx-en-Velin, Les Mureaux, Les Clayes sous Bois, Plaisir, Avignon, Orange, Rueil-Malmaison, Suresnes.

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/06-07/c0607013.asp#P6_89

À **Paris**, les services de police disposent en propre d'un parc de 100 caméras financé par les crédits de l'État, et de 206 caméras financées par les crédits de la ville de Paris, dont les images sont retransmises en salles d'information et de commandement de la préfecture de police. Ils peuvent en outre visualiser les images des 9 500 caméras de la RATP et de la SNCF. Il est nécessaire de densifier ce dispositif par la mise en place de 1 000 caméras supplémentaires. Ce **plan (dit « 1 000 caméras »)** s'inscrit dans le cadre de la LOPPSI 2. Son coût a été évalué à 61 millions d'euros en crédits d'investissement. Il pourrait s'achever en 2012. Un dispositif de partenariat public-privé pourrait être mis en place. Dans le même esprit, la RATP devrait porter d'ici 2009 son parc à 6 500 caméras, et l'accès à 150 caméras du secteur privé, déjà implantées dans des lieux stratégiques (tels que des grands magasins), sera organisé avec leurs exploitants.

En outre, l'État pourrait financer, à hauteur de 800 000 euros par l'intermédiaire du fonds interministériel de la prévention de la délinquance, un complément vidéo dans les **grandes gares parisiennes**. 35 caméras supplémentaires devraient notamment être installées à la gare du Nord au printemps prochain.

2.- La nécessaire réforme de la sécurité publique

La direction centrale de la sécurité publique devrait prochainement faire l'objet d'une réforme importante, visant à rendre les forces de la sécurité publique plus réactives et à renforcer leur capacité à s'adapter aux évolutions d'une délinquance de plus en plus mobile. Un **échelon déconcentré**, intermédiaire entre la direction centrale et les directions départementales, serait ainsi mis en place **au niveau de la zone de défense**.

Cette « zonalisation » s'accompagnerait de la création de « **compagnies de sécurisation** ». Polyvalentes, comportant des effectifs en tenue et en civil, ces compagnies pourraient être rapidement déployées là où leur présence est requise. Elles apporteraient une force d'appui et éviteraient de prélever les effectifs dans les circonscriptions voisines pour des opérations de maintien de l'ordre. Elles pourraient être constituées, pour partie, d'**effectifs redéployés en provenance des compagnies républicaines de sécurité**. Elles auraient un rôle préventif mais pourraient également intervenir en matière de lutte contre les violences urbaines. Elles présenteraient l'avantage, par rapport aux unités mobiles, de connaître parfaitement leurs périmètres géographiques d'emploi, d'être plus facilement mobilisables et d'obéir à des règles d'emploi plus souples. Les modalités exactes de cette réforme et son calendrier ne sont pas encore arrêtés.

Votre Rapporteur spécial est favorable à la création de **compagnies zonales de sécurisation**, dans le cadre d'une réforme de l'organisation territoriale de la direction de la sécurité publique. Polyvalentes, ces compagnies pourraient être rapidement déployées là où leur présence est requise. Elles pourraient être constituées, pour partie, d'effectifs redéployés en provenance des compagnies républicaines de sécurité.

3.– Réduire le poids des gardes statiques

La charge liée aux gardes statiques reste lourde pour la majorité des services de police et de gendarmerie. Pour la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, cette charge représente l'équivalent de 485 fonctionnaires par jour en 2007 (contre 472 en 2006). Pour la préfecture de police, elle équivaut à 768 fonctionnaires par jour en 2007. La direction centrale de la sécurité publique y a consacré quant à elle 1 723 017 heures fonctionnaires en 2006 (soit une légère diminution de 1,7 % par rapport à 2006).

La gendarmerie nationale consacre pour sa part plus de 2 000 emplois à ces missions :

GARDES STATIQUES ASSURÉES PAR LA GENDARMERIE NATIONALE

Missions	2007	Observations
Hôtel Matignon	137 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Emprises diplomatiques USA, Israël et Britanniques	278 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Garde résidence du PR Valéry Giscard d'Estaing à Authon	15 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Garde résidence du PR Valéry Giscard d'Estaing à Chanonat	3 ETP	
Sécurité du palais de justice de Paris	540 ETP	
Garde des locaux du ministère de la défense (Ilot Saint-Germain)	76 ETP	
Sécurité de la résidence du CEMA	15 ETP	
Garde du groupement interministériel de contrôle	11 ETP	
Hôtel de Brienne	88 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Hôtel du Quay d'Orsay	33 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Protection de la résidence du Président Chirac à Bity (19)	37 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Présidence de la République	365 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Garde du ministère de la justice	18 ETP	
Conseil Constitutionnel	5 ETP	
Hôtel de Castries	4 ETP	
Hôtel national des Invalides	72 ETP	
Assemblée Nationale	169 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Sous-préfecture de Corte	7 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Sénat	166 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Total	2 039 ETP	

La protection de bâtiments publics et d'implantations diplomatiques sensibles ainsi que la sécurité des résidences de personnalités font partie des missions des forces de police et de gendarmerie, mais le poids que représentent ces charges exige qu'un examen très précis en soit fait. Il convient de recentrer les effectifs des deux forces de sécurité sur leur cœur de métier, les missions de sécurité publique. Un recours accru à des dispositifs de vidéosurveillance et/ou d'alarmes anti-intrusion, à des barrages aux abords des immeubles et à la surveillance dynamique des domiciles et résidences de personnalités devrait permettre de garantir le même niveau de sécurité tout en opérant des gains significatifs en personnel.

D.– POLICE JUDICIAIRE : POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

1.– Le bilan satisfaisant des groupes d'intervention régionaux (GIR)

Les groupes d'intervention régionaux (G.I.R.) ont été mis en place par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002, avec pour mission de lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent. Leur originalité réside dans leur caractère interministériel, puisqu'ils associent des policiers, gendarmes, douaniers et agents des services fiscaux, afin de mutualiser les moyens et les compétences de leurs administrations d'origine. En métropole, **29 G.I.R. ont été mis en place** (dont 21 dotés d'une compétence régionale et 8 attachés à la région Île-de-France, avec une compétence départementale). La police nationale est responsable de 19 G.I.R. et la gendarmerie nationale de 10 d'entre eux. Un G.I.R. permanent a été mis en place en Guyane et des structures permanentes devraient également être créées prochainement dans les départements d'outre-mer.

Environ **400 fonctionnaires et militaires y travaillent à plein-temps et peuvent bénéficier du concours de plus de 1 440 personnes-ressources**, parmi lesquelles des policiers, des gendarmes des douaniers, des fonctionnaires des services fiscaux, des fonctionnaires de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les G.I.R. ont reçu pour instruction de rechercher en priorité les infractions relatives aux stupéfiants et aux infractions liées, qui ont représenté en 2006 près de 27,5 % de leurs saisines. Les infractions économiques et financières ont représenté 46 % de leur activité la même année. À titre d'exemple, en 2006, les 11 G.I.R. dirigés par la gendarmerie ont interpellé 1 460 personnes dont 1 145 ont été placées en garde à vue ; 116 kg de résine de cannabis, 2,6 kg de cocaïne, 13,9 kg d'héroïne et 2 042 sachets d'ectasy ont été saisis. Sur le plan financier, les saisies se sont élevées à 1 187 817 euros et les sommes bloquées à 366 487 euros.

Les synergies développées entre les services engagés dans le dispositif ont permis d'obtenir des résultats probants. Un audit interne mené récemment par la direction générale de la police nationale souligne cependant le caractère variable, selon les G.I.R., des résultats obtenus. **Les résultats satisfaisants résultent de la conjonction de plusieurs facteurs : la qualité des membres de l'unité permanente et l'engagement de leurs chefs, la capacité de mobilisation des « personnes-ressources » pour des opérations d'envergure, la volonté de collaboration des services associés, la qualité des relations entretenues avec les autorités administratives.** A contrario, les résultats en baisse traduisent généralement des difficultés de personnel, une attitude « distante » des autorités de tutelle et une absence de synergie entre les G.I.R. et les services territoriaux.

2.– Développer les synergies police-gendarmerie en matière de police technique et scientifique

La police technique et scientifique a connu un développement spectaculaire grâce à la montée en puissance du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) :

- le FAED comporte aujourd’hui 2,7 millions de traces exploitables ;
- le FNAEG comporte aujourd’hui 585 269 profils génétiques, qui ont permis 21 697 rapprochements.

Ces efforts doivent être poursuivis dans le cadre du présent projet de loi de finances et de la future LOPPSI 2. Les **laboratoires de Paris** (laboratoire de police scientifique et laboratoire de toxicologie) feront l’objet d’une réimplantation immobilière, de même que ceux de Marseille et de Lille. Les synergies entre la gendarmerie nationale et la police nationale devront être développées dans ce domaine. **Votre Rapporteur spécial s’interroge, à ce sujet, sur l’utilité de maintenir deux structures distinctes pour chacune des deux forces : l’institut national de la police scientifique (INPS) et l’institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN).** Une rationalisation semble envisageable.

Votre Rapporteur spécial recommande de **développer les synergies entre la police et la gendarmerie en matière de police technique et scientifique**. Un rapprochement, voire une fusion, de l’institut national de police scientifique (INPS) et de l’institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), pourrait notamment être envisagé. À plus court terme, une mutualisation de la passation des marchés d’achat des matériels les plus coûteux, de la formation et du recrutement devrait être systématisée.

3.– Poursuivre la réduction du poids des transfèrements et extractions

Le concours des policiers et des gendarmes à la justice couvre également les **transfèrements et les extractions de prévenus ou de condamnés**, qui continuent de mobiliser un nombre important de fonctionnaires, en dépit d’une baisse significative en 2006.

La gendarmerie a ainsi consacré 1 813 348 heures à ces tâches en 2006 (soit une baisse de 6,5 % par rapport à 2005), correspondant à 108 875 transfèrements et extractions judiciaires, à 10 252 transfèrements et extractions dites administratives et à 222 transfèrements militaires. La charge de ce poste pour la direction de la sécurité publique est également en baisse : 3 644 154 heures fonctionnaires, correspondant à l’équivalent de 2 335 ETPT, soit une baisse de 10,7 % par rapport à 2006.

Le transfert de la charge des escortes et de la garde des détenus hospitalisés à l'administration pénitentiaire, à l'exception des détenus particulièrement signalés, prévu sur trois années (2007-2009), devrait contribuer à réduire ces « tâches indues ». Ce transfert est déjà opéré pour les unités hospitalières sécurisées inter-régionales (UHSI) de Marseille et Toulouse. L'année 2008 concernera les sites de Paris et de Lille, et l'année 2009 ceux de Nancy, Lyon, Bordeaux et Rennes.

La construction de **salles d'audiences à proximité des centres de rétention administrative** constitue également un progrès. Ces salles fonctionnent déjà à Marseille, Toulouse et à Coquelles. Il est en revanche regrettable que la salle construite sur le site aéroportuaire de Roissy en 2001 ne fonctionne toujours pas. Les travaux supplémentaires engagés afin d'adapter ces locaux aux besoins de l'institution judiciaire – qui devaient initialement s'achever au premier trimestre 2007 – ne sont en effet pas terminés. Le **recours aux visioconférences** pour les audiences devant les magistrats pourrait également être envisagé, afin de réduire les opérations d'escortes.

4.– Clarifier la répartition des compétences judiciaires grâce à un protocole national

Plusieurs services de la police nationale sont dotés de missions de police judiciaire. La lutte contre la délinquance sous toutes ses formes incombe ainsi, à titre principal, à deux directions :

– la direction centrale de la police judiciaire, qui a pour mission la prévention et la répression des formes spécialisées, organisées ou transnationales de la criminalité et du terrorisme ;

– la direction centrale de la sécurité publique, dans ses compétences judiciaires, qui a pour mission la lutte contre la moyenne et la petite délinquances et plus particulièrement la délinquance de voie publique, les violences contre les personnes et les violences urbaines.

Au sein de la préfecture de police, ces missions sont partagées principalement entre la direction de la police judiciaire et la direction de la police urbaine de proximité.

Il convient de clarifier les compétences d'investigation entre ces différents services, afin que chacun d'entre eux se consacre à son « cœur de métier », c'est-à-dire aux infractions qu'il est le mieux à même de combattre. C'est ce qui a été fait au sein de la préfecture de police de Paris : un protocole régissant la répartition des missions à caractère judiciaire a été conclu entre la direction de la police judiciaire et la direction de la police urbaine de proximité, sous l'égide du procureur de la République de Paris. Ce protocole confie, par exemple, tous les vols avec violence à la police urbaine de proximité, tandis que les affaires de viols sont systématiquement suivies par la direction de la police judiciaire. Cela permet à chaque direction d'avoir une vision d'ensemble et de pouvoir effectuer des rapprochements, sur un même type d'infractions.

Le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales souhaite généraliser cette démarche sur l'ensemble du territoire. Un **protocole national de répartition des compétences judiciaires** entre la direction centrale de la police judiciaire et la direction centrale de la sécurité publique est en cours d'élaboration, en liaison avec le ministère de la Justice. Il devrait être signé avant la fin de l'année. Ce protocole devrait notamment définir les procédures de liaisons et d'échanges d'informations entre ces services, afin de renforcer leur complémentarité et l'efficacité de leur action. Il poserait les principes généraux de répartition des compétences judiciaires selon les types d'infractions. Il devrait ensuite être adapté aux situations locales dans des **protocoles départementaux** dans le courant de l'année 2008.

Votre Rapporteur spécial approuve cette démarche, qui permettra à chaque service de lutter plus efficacement contre la délinquance qu'il est le mieux à même de combattre. Il serait **souhaitable d'étendre ce protocole à la gendarmerie nationale** : celle-ci constatant près de 30 % de la délinquance, le protocole ne pourra remplir pleinement ses objectifs que si la gendarmerie nationale y est pleinement associée.

E.— COMBATTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

L'immigration irrégulière est, par nature, difficile voire impossible à quantifier. Certains indicateurs fournissent cependant un éclairage sur la pression migratoire exercée aux frontières métropolitaines, et démontrent que celle-ci reste élevée, en dépit d'une tendance à la baisse depuis 2005. Les **placements en zone d'attente**, par exemple, ont concerné 15 876 étrangers en 2006 (soit une diminution de 1,74 % par rapport à 2005). Les **refoulements à la frontière** (non admission et réadmissions simplifiées) constituent un second indicateur attestant du maintien d'une forte pression migratoire : 15 876 en 2006 (contre 16 157 en 2005).

1.— L'impact de la création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement

Le décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 déterminant les attributions du ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement précise que le ministre a, pour l'exercice de ses attributions, autorité conjointe avec les ministres concernés sur la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale. Les **crédits de fonctionnement (liés aux prestations « hôtelières ») des centres de rétention administrative ainsi que les dépenses de billetterie liées à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ont été transférés de la mission Sécurité vers la mission Immigration, asile et intégration** (soit 67,2 millions d'euros en crédits de paiement dont 39,6 millions pour les dépenses d'éloignement et 27,6 millions d'euros pour les centres de rétention administrative). Les crédits d'investissement relatifs à la mise en œuvre du plan triennal d'augmentation du nombre de places restent en revanche au sein de la mission *Sécurité*.

2.– Renforcer l'efficacité de la politique d'éloignement

Les dépenses de personnel et de fonctionnement relatives à la police aux frontières restent rattachées à la mission *Sécurité*. Le nombre de reconduites à la frontière en 2007 sera inférieur à l'objectif fixé pour cette année : 25 000 environ au lieu de 28 000. Ce décalage résulte de l'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie le 1^{er} janvier 2007, dont les ressortissants avaient représenté environ un quart du total des reconduites en 2006. De manière plus préoccupante, le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées reste très faible, de l'ordre de 20 % en 2007, ce qui signifie que **seule une mesure d'éloignement sur cinq est exécutée**. La représentation systématique de l'État lors des audiences devant le juge des libertés et de la détention ainsi, qu'à plus long terme, l'unification du contentieux de l'éloignement au profit d'un seul ordre juridictionnel, comme l'a suggéré notre collègue Béatrice Pavy, Rapporteur spécial sur la mission *Immigration, asile et intégration*, permettraient de renforcer l'efficacité de la politique d'éloignement.

F.– SÉCURITÉ ROUTIÈRE : CONFORTER LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'ACCIDENTS CORPORELS

Les résultats de la politique de sécurité routière sont très significatifs : **le nombre de tués a été divisé par deux en une vingtaine d'années** (10 960 en 1986 ; 4 942 en 2006). Sur la période d'application de la LOPSI 1 (2002–2007) le nombre de tués sur les routes a **diminué de 37 % en cinq ans**.

La politique de sécurité routière est une politique transversale, dont le chef de file est le délégué interministériel à la sécurité routière, mais à laquelle la police nationale et la gendarmerie apportent un concours déterminant. Les résultats de cette politique sont significatifs : le nombre des accidents constatés en 2006 baisse de 4,6 % par rapport à 2005 et la décrue du nombre de tués (– 10,8 %) et de blessés (– 5,1 %) s'est accélérée par rapport à 2005. Pour les neuf premiers mois de l'année 2007, après quatre mois particulièrement mauvais, la situation s'est redressée et les chiffres globaux sont aujourd'hui stables par rapport à ceux des premiers mois de l'année 2006 pour le nombre de tués. Ils sont en revanche en hausse pour le nombre d'accidents corporels (+ 5,8 %) et le nombre de blessés (+ 3,8 %).

En 2008, la police nationale consacrera 574 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à la sécurité routière. Ces crédits correspondent aux 11 022 ETPT de la sécurité publique, de la préfecture de police et des CRS contribuant à cette action, ainsi qu'aux crédits de fonctionnement et d'équipement liés à l'activité de ces agents (loyers, carburants, déplacements, informatique, *etc.*). La gendarmerie nationale y consacrera 741 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **Placer la gendarmerie nationale sous l'autorité pleine et entière du seul ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes.** Les compétences du ministre de l'Intérieur à l'égard de la gendarmerie ont été progressivement étendues : depuis 2002, il est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure ; le décret du 31 mai 2007 lui a confié, conjointement avec le ministre de la Défense, la définition et le suivi des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie. Il convient d'aller jusqu'au bout de cette logique, dans un souci d'efficacité, conformément à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances. La gendarmerie devrait être ainsi rattachée, sur le plan budgétaire, au ministère de l'Intérieur (sous réserve de ses missions militaires). Sur le plan hiérarchique, le directeur général de la gendarmerie nationale et ses personnels seraient placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, le ministre de la Défense restant le garant de la stricte application du statut militaire.

2. **Systématiser la mutualisation des moyens entre la police nationale et la gendarmerie nationale.** Ce renforcement devrait être l'un des axes prioritaires de la future loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2). Les fonctions dites support de la police et de la gendarmerie (système d'information et de communication, immobilier, achats et logistiques, formations spécialisées, etc.) devraient faire l'objet d'une convergence accrue. Une direction générale des systèmes d'information et de communication, commune à la gendarmerie et à la police notamment, pourrait être créée.

3. **Développer les synergies entre la police et la gendarmerie en matière de police technique et scientifique.** Un rapprochement, voire une fusion, de l'institut national de police scientifique (INPS) et de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), pourrait notamment être envisagé. À plus court terme, une mutualisation de la passation des marchés d'achat des matériels les plus coûteux, de la formation et du recrutement devrait être opérée.

4. **Poursuivre activement le redéploiement des zones de compétence de la police et de la gendarmerie.** Le redéploiement permet d'adapter la répartition des forces de sécurité aux évolutions de la délinquance et d'optimiser leur présence territoriale, en particulier dans les zones urbaines et périurbaines. Par ailleurs, des **redéploiements d'effectifs de la préfecture de police vers les directions départementales de la sécurité publique de la petite couronne** pourraient également être envisagés.

5. **Accroître le potentiel opérationnel des forces de sécurité grâce à la réduction des « tâches indues »** (gardes statiques, transfèrements et extractions, tâches techniques et administratives telles que l'entretien du parc automobile). Les escortes judiciaires pourraient être réduites grâce au développement de la visioconférence et à la construction de salles d'audience près des centres de rétention administrative. Les gardes statiques devraient être diminuées, en substituant des prestataires privés ou en faisant davantage appel à la réserve et à des dispositifs de vidéosurveillance, et au moins facturées aux ministères consommateurs.

6. **Créer des compagnies zonales de sécurisation dans le cadre d'une réforme de la direction de la sécurité publique.** Polyvalentes, comportant des effectifs en tenue et en civil, ces compagnies pourraient être rapidement déployées là où leur présence est requise. Elles pourraient être constituées, pour partie, d'effectifs redéployés en provenance des compagnies républicaines de sécurité. Elles auraient un rôle préventif mais pourraient également intervenir en matière de lutte contre les violences urbaines.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et de M. Hervé Morin, ministre de la Défense sur les crédits de la mission *Sécurité (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 23 octobre 2007*⁽¹⁾), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a *adopté* les crédits de cette mission, conformément à l'avis favorable du Rapporteur spécial.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/commissions_elargies/cra/C001.asp

Article additionnel après l'article 48

**Prorogation de l'utilisation du bail emphytéotique administratif
dans les conditions prévues à l'article L. 1311-2 du code général
des collectivités territoriales**

Les opérations de construction liées aux besoins de la gendarmerie nationale, dont le principe a été approuvé avant le 31 décembre 2007 par décision du ministre de la défense, peuvent faire l'objet d'un bail emphytéotique administratif dans les conditions prévues à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales jusqu'au 31 décembre 2008.

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales autorise les collectivités territoriales, jusqu'au 31 décembre 2007, à contracter, dans les conditions prévues à l'article L. 451-1 du code rural, des baux emphytéotiques administratifs (BEA) en vue de réaliser, sur certaines dépendances du domaine public ou privé de ces collectivités, une opération immobilière liée aux besoins de la gendarmerie nationale. Selon les dispositions de ce bail, en contrepartie d'une redevance versée à l'investisseur, la collectivité devient propriétaire des immeubles qu'elle peut sous-louer à la gendarmerie dès leur livraison, par contrat de bail classique. La collectivité ne peut alors prétendre à aucune subvention de l'état. Le loyer versé par la gendarmerie est apprécié par les services fiscaux départementaux en fonction de la valeur locative réelle du bien loué.

Compte tenu des délais nécessaires pour finaliser les procédures conduisant à la conclusion des contrats (pouvant atteindre deux ans), de nombreux dossiers agréés par le ministre de la défense ne pourront pas trouver d'issue contractuelle d'ici le 31 décembre 2007.

Or l'abandon de ce dispositif pour ces dossiers remettrait en cause de nombreux projets agréés par le ministre de la défense et attendus par de nombreux élus locaux.

C'est pourquoi il est proposé que ces dispositions soient prolongées pendant un an afin de mener à leur terme la plus grande partie des 406 projets agréés par le ministre de la défense, pour lesquels la mise en oeuvre du dispositif BEA est en cours d'examen ou en voie de finalisation.

*

* *

Le **Président Didier Migaud** a sollicité l'avis de M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial de la mission Sécurité, sur l'amendement n°II-19 présenté par le Gouvernement et tendant à porter du 31 décembre 2007 au 31 décembre 2008 la date limite à laquelle les opérations de construction liées aux besoins de la gendarmerie nationale peuvent faire l'objet d'un bail emphytéotique administratif (BEA).

M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial, a indiqué que cette prolongation du dispositif relatif aux BEA ne revêtait qu'un caractère transitoire et était nécessaire pour permettre l'instruction des dossiers en cours. Il a émis un avis très favorable sur cet amendement.

Le **Président Didier Migaud** a constaté qu'il ne s'agissait que d'un report de délai et a demandé l'avis de la Commission.

La Commission a *accepté* cet amendement.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Cabinet du ministre

M. Alexandre JEVAKHOFF, directeur adjoint de cabinet, M. Léonard GOURINAT, attaché parlementaire

Direction générale de la police nationale

M. Frédéric PÉCHENARD, directeur général de la police nationale, M. Joël FILY, directeur de l'administration de la police nationale (DAPN), M. Gérard CLERISSI, conseiller budgétaire au cabinet du directeur général

M. Éric LE DOUARON, directeur central de la sécurité publique

Mme Martine MONTEIL, directrice centrale de la police judiciaire

M. Jean-Yves TOPIN, directeur central de la police aux frontières

Préfecture de police de Paris

M. Michel GAUDIN, préfet de police

Ministère de la Défense

Cabinet du ministre

M. Christophe MAISONNEUVE, conseiller pour les questions économiques, financières et administratives, M. Jérôme JEAN, conseiller parlementaire

Direction générale de la gendarmerie nationale

M. le Général d'armée Guy PARAYRE, directeur général de la gendarmerie nationale, M. le Colonel Jean-Michel VANDENBERGHE, chef du bureau planification, programmation, préparation du budget

Déplacement au siège de la direction centrale du renseignement intérieur (Levallois-Perret)

M. Joël BOUCHITE, directeur central des renseignements généraux

M. Bernard SQUARCINI, directeur de la surveillance du territoire, M. Patrick CALVAR, directeur adjoint, et M. Thierry MATTA, sous-directeur

M. Frédéric VEAUX, sous-directeur, sous-direction anti-terroriste (SDAT) de la direction centrale de la police judiciaire.

Votre commission des Finances a également procédé à l'audition de M. Frédéric PÉCHENARD, directeur général de la gendarmerie nationale, le 25 juillet 2007 à 15 heures ⁽¹⁾.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/06-07/c0607013.asp#P6_89