



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 41

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : M. MICHEL DIEFENBACHER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– LA LOPSI 1 : UN BILAN TRÈS FAVORABLE	9
A.– DES MOYENS RENFORCÉS	9
1.– Les crédits de la Police nationale	9
2.– Les crédits de la Gendarmerie nationale	10
3.– Les réformes statutaires	11
<i>a) La réforme des corps et carrières dans la Police nationale</i>	11
<i>b) Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la Gendarmerie nationale</i>	13
B.– DES SERVICES RÉORGANISÉS	13
1.– Le redéploiement territorial de la police et de la gendarmerie	13
2.– La modernisation des organisations	15
<i>a) La réorganisation de la gendarmerie</i>	15
<i>b) La création de la direction centrale du Renseignement intérieur</i>	16
C.– DES RÉSULTATS TRES ENCOURAGEANTS	17
II.– LES CONTRAINTES NOUVELLES : FAIRE MIEUX ET MOINS CHER	19
A.– AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL, DIMINUTION DES EFFECTIFS	20
B.– LE PROGRAMME <i>POLICE NATIONALE</i>	22
1.– Les effectifs et les moyens de fonctionnement	22
<i>a) L'évolution générale</i>	22
<i>b) Les inconvénients du reflux des adjoints de sécurité</i>	23
<i>c) Les économies sur les moyens de fonctionnement hors personnel</i>	23
2.– Le cadre pluriannuel de la LOPPSI 2	24

C.– LE PROGRAMME <i>GENDARMERIE NATIONALE</i>	26
1.– La « sanctuarisation » du PAGRE	26
2.– La baisse des effectifs	27
3.– Des moyens de fonctionnement maîtrisés.....	29
4.– Les investissements de la gendarmerie	29
III.– LES CONDITIONS DE LA PERFORMANCE	30
A.– UNE MÉTHODE : LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	30
B.– POURSUIVRE LA RÉORGANISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ	32
1.– Priorité à la police scientifique.....	32
2.– La réorganisation de la sécurité publique.....	34
a) <i>La diminution des effectifs de CRS</i>	34
b) <i>La mise en place des compagnies de sécurisation</i>	34
c) <i>Le développement des unités territoriales de quartier (UTEQ)</i>	36
d) <i>Donner une nouvelle impulsion aux groupes d'intervention régionaux</i>	36
3.– Les enjeux de la diminution des gardes statiques.....	38
C.– POLICE ET GENDARMERIE : JUSQU'OUÙ DÉVELOPPER LES SYNERGIES ?.....	40
1.– Deux forces distinctes vers la parité globale.....	41
2.– L'essor de la mutualisation des moyens.....	42
EXAMEN EN COMMISSION	45
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	47

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

À cette date, 83 % des réponses concernant le programme *Gendarmerie nationale* et 98 % des réponses concernant le programme *Police nationale* étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Le montant des crédits de la mission *Sécurité* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009 s'élève à **16,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 16,23 milliards d'euros en crédits de paiement**, ces derniers progressant de 2,2 % par rapport à 2008.

Les crédits prévus pour 2009 et, dans le cadre de la programmation triennale, jusqu'en 2011, sont adaptés à un cadrage budgétaire global extrêmement contraignant. Rappelons que la prévision de solde négatif du budget général de l'État a été révisée pour 2008 à 50,3 milliards au lieu de 41,2 milliards et les perspectives pour 2009 sont de 51,3 milliards.

Pour la mission Sécurité, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement progressent respectivement de 6,4 et 7,1 % entre la loi de finances initiale pour 2008 et 2011, selon le document de programmation triennale. Cette augmentation des plafonds tient essentiellement au dynamisme des contributions au compte d'affectation spéciale des pensions. Les crédits de personnel (titre 2) hors contributions au CAS *Pensions* et les crédits hors personnel ne devraient progresser que de 1,65 % de 2008 à 2011.

Cette progression intègre l'augmentation des rémunérations résultant du « glissement vieillissement technicité » et des réformes statutaires. Les crédits de personnel hors contributions au CAS *Pensions* devraient progresser de 0,9 % en 2009, 1 % en 2010 et 0,8 % en 2011. En conséquence, la part représentée par les crédits de personnel, déjà très élevée, sera encore en augmentation en 2009 pour représenter, sur le programme *Police nationale* 88 % des dotations, et sur le programme *Gendarmerie nationale* près de 83 % du total. Le même document prévoit que les crédits hors personnel diminuent de 0,5 % en 2009, de 1,1 % en 2010 et de 0,4 % en 2011.

En résumé, les moyens de fonctionnement (hors personnel) et d'investissement sont appelés à diminuer légèrement d'ici 2011. Il est prévu pourtant de supprimer 7 000 ETPT de policiers et de gendarmes dans le cadre de la programmation triennale 2009-2011, à raison d'environ 4 000 policiers et 3 000 gendarmes.

Le contexte budgétaire extrêmement contraint impose donc une démarche de performance renouvelée que l'on peut résumer dans les termes suivants : faire mieux pour moins cher. La police nationale et la gendarmerie nationale apportent des réponses très comparables à cette problématique : un allègement du dispositif de formation, un redéploiement des effectifs, une plus grande mutualisation des moyens et une compression des moyens de fonctionnement courant et d'équipement.

Les crédits du programme *Police nationale* s'élèveront en 2009 à **8,54 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, et sont équivalents à ceux de 2008, et à **8,61 milliards d'euros en crédits de paiement** (+ 2,2 % par rapport à 2008). Le plafond d'ETPT est de 146 180 (en diminution de 2 383 ETPT par rapport à 2008).

Les crédits du programme *Gendarmerie nationale* s'élèveront en 2009 à **7,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, soit une diminution de 1 % par rapport à 2008, et à **7,61 milliards d'euros en crédits de paiement** (+ 2,2 %). Le plafond d'ETPT est de 99 509 (soit une baisse de 1 625 ETPT par rapport à 2008).

INTRODUCTION

Depuis 2002, un effort considérable a été fait pour renforcer les moyens consacrés à la sécurité publique. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite « LOPSI 1 ») du 29 août 2002, a permis d'augmenter les effectifs, d'améliorer les rémunérations, de renforcer les moyens de fonctionnement et d'équipement, de renforcer les services, en particulier de financer le surcoût généré dans un premier temps par le redéploiement territorial des circonscriptions de police et de gendarmerie.

Les résultats sont remarquables et pleinement perceptibles à l'examen des statistiques de la délinquance et des taux d'élucidation.

Votre Rapporteur spécial avait préconisé, l'an dernier, la création d'un grand ministère de la sécurité intérieure, regroupant sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, l'ensemble des forces de police et de gendarmerie, les gendarmes conservant leur statut militaire. C'est chose faite : la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) fait désormais partie du ministère de l'Intérieur.

À présent, le cadre budgétaire est beaucoup plus contraint. La sécurité publique n'échappe pas à l'effort de rigueur qui s'impose à toutes les administrations. Il s'agit de « faire mieux pour moins cher ». Il importe de veiller à ce que ces deux impératifs ne soient pas contradictoires, l'optimisation des moyens devant avoir pour conséquence la poursuite d'une amélioration des résultats. Le cadre contraint de la programmation 2009-2011, dans lequel sont inscrites les trois premières annuités de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), oblige à des choix budgétaires forts.

Le poids considérable que représentent les charges de personnel (rémunérations, pensions et charges sociales) rend impérative la poursuite des réformes : priorité donnée à la police scientifique, réorganisation de la sécurité publique, diminution des gardes statiques, mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie (systèmes d'information et de communication, immobilier, achats et logistique, formations spécialisées, *etc.*), chasse aux doubles emplois.

Afin de donner une vue d'ensemble de la politique de *Sécurité* le présent rapport spécial, après avoir dressé le bilan de la précédente loi de programmation (partie I), présentera les contraintes budgétaires nouvelles (partie II), puis les conditions de la performance (partie III).

I.— LA LOPSI 1 : UN BILAN TRÈS FAVORABLE

Votre Rapporteur spécial a présenté l'an dernier un premier bilan de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (dite « LOPSI 1 »), qui couvrait la période 2003–2007. Alors que se prépare la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite « LOPPSI 2 »), il s'attachera dans cette première partie à actualiser les données présentées l'an dernier, pour les années 2007 et 2008, sur les principales questions de sécurité, notamment par l'utilisation des indicateurs de performance prévus par la LOLF.

A.— DES MOYENS RENFORCÉS

Le rapport définitif sur la mise en œuvre de la LOPSI 1 n'étant pas encore disponible, votre Rapporteur spécial tient à rappeler les grandes lignes de l'exécution de la loi de programmation, qui est satisfaisante.

1.— Les crédits de la Police nationale

Les effectifs de la Police nationale sont passés de 132 411 (hors adjoints de sécurité) en 2003 à 148 474 ETPT en 2007 (taux de réalisation de 99 % du plafond d'emplois) et 147 982 ETPT en 2008 (taux de réalisation de 99,6 %).

Ces effectifs supplémentaires ont permis de renforcer les moyens et également facilité les redéploiements territoriaux entre les circonscriptions de police et de gendarmerie, ils ont notamment permis de créer les emplois facilitant le redéploiement des circonscriptions de police et de gendarmerie. La Police nationale a créé trois circonscriptions nouvelles et étendu 81 circonscriptions préexistantes, nécessitant un effectif supplémentaire de 2 327 fonctionnaires. En contrepartie, 62 circonscriptions ont été transférées totalement ou partiellement à la gendarmerie, permettant de récupérer 1 810 policiers. Le redéploiement a donc représenté pour le ministère de l'Intérieur une charge nette de 517 fonctionnaires.

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 : dotation d'une nouvelle tenue, équipement de gilet pare-balles personnel à port dissimulé, déploiement d'armements individuels nouveaux (pistolet Sig Sauer, lanceurs de balles de défense), accroissement du parc automobile.

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.

S'agissant de la gestion immobilière, la LOPSI 1 avait pour objectif de porter progressivement le nombre de mises en chantier de 45 000 à 100 000 m² par an. Le total des mises en chantier sur la période 2003-2007 était estimé l'an dernier à 357 376 m². Alors que les objectifs de dépenses immobilières de la LOPSI s'élevaient à 375 millions d'euros, les réalisations devaient en fait dépasser les 528 millions d'euros sur la période 2003-2007, soit un taux de réalisation supérieur à 140 %, et qui s'explique notamment par la hausse très significative des prix du foncier et des coûts de construction.

Entre 2002 et 2007, le nombre de départements couverts par le réseau de communication numérique sécurisé ACROPOL (automatisation des communications radiotéléphoniques opérationnelles de la police) est passé de 15 à 96. Tous les départements métropolitains en bénéficient désormais.

C'est également dans le cadre de la LOPSI 1 que la modernisation des centres d'information et de commandement (CIC) a été engagée.

2.- Les crédits de la Gendarmerie nationale

La LOPSI 1 (2003-2007) s'est combinée, pour la Gendarmerie nationale, avec la loi de programmation militaire 2003-2008. Les créations de postes sur les cinq années (6 050) sont plus éloignées de la cible LOPSI 1 (7 000) que pour la police, avec un taux d'exécution de 86,4 %.

L'effectif global de la Gendarmerie nationale est passé de 96 724 militaires et civils en 2003 à 100 410 ETPT en 2007 (soit un taux de réalisation de 98,3 % du plafond d'emplois) et 100 743 ETPT en 2008 (soit un taux de réalisation de 99 %).

Le redéploiement des circonscriptions n'a pas conduit à la création de brigade territoriale nouvelle de gendarmerie, les brigades préexistantes étendant leur zone de compétence. 311 postes ont été mis en place dans ces brigades. Par ailleurs, 1 368 postes ont contribué à la prise en compte des zones transférées à la gendarmerie.

En contrepartie, 181 dissolutions d'unités sont liées aux redéploiements.

Selon les indications de la Gendarmerie nationale, le redéploiement territorial des circonscriptions de police et de gendarmerie s'est réalisé simultanément à des redécoupages territoriaux internes à la gendarmerie, comme la mise en place des communautés de brigades.

Il est donc malaisé de déterminer un solde net d'effectifs en rapport exact avec les redéploiements.

Au total, 66 départements ont été concernés par cette opération.

Le taux de réalisation prévisible des crédits d'investissement, seulement de 70 %, est lié au retard constaté dans la passation d'un marché relatif aux 92 nouveaux véhicules blindés de la gendarmerie.

Les crédits d'équipement de la LOPSI 1 ont cependant permis d'améliorer l'équipement individuel des gendarmes (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.

3.– Les réformes statutaires

Les crédits ouverts dans le cadre de la LOPSI 1 ont permis de mener conjointement deux réformes statutaires de grande ampleur : la mise en œuvre du « protocole corps et carrières » de 2004 dans la police et le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie. Ces réformes ont les mêmes finalités : revaloriser la condition des agents et améliorer la performance des services. Mais leurs modalités sont différentes : déflation des corps d'encadrement supérieur dans la police et, pour la gendarmerie, augmentation du nombre d'officiers et de sous-officiers supérieurs.

a) La réforme des corps et carrières dans la Police nationale

• Des objectifs en bonne voie de réalisation

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 préciser 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 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 ambitieux est déjà bien avancée au cours de l'année 2008. Elle se traduit notamment par :

– la diminution prévue du nombre de commissaires de 2 000 à 1 600 entre 2004 et 2012 : cet objectif est presque atteint puisqu'on dénombre 1 625 commissaires au 1^{er} juillet 2008 ;

– une diminution du nombre d’officiers de 15 000 à 9 000 entre 2004 et 2012. La réalisation est en ligne avec cette prévision : leur effectif a été ramené à 1 713 officiers au 1^{er} juillet 2008 ;

– le repyramidage du corps d’encadrement et d’application (gradés et gardiens). Leur nombre total devant passer de 100 000 en 2004 à 108 000 en 2012, on recensait déjà 106 241 gradés et gardiens au 1^{er} juillet 2008 ;

– l’augmentation des effectifs du corps administratif, technique et scientifique, qui sont passés de 13 000 en 2002 à 16 164 au 1^{er} juillet 2008, et dont l’importance a été réaffirmée.

• La solution du problème des heures supplémentaires

Le protocole d’accord sur la réforme des corps et carrières de la police nationale prévoyait, sous certaines conditions, que « *tous les officiers de police passeront à un régime de cadre sans capitalisation des heures supplémentaires avec un régime ARTT inchangé* » à compter du 1^{er} janvier 2008. À cette date, le stock d’heures supplémentaires était estimé à environ 5 millions. Le protocole précisait que le problème posé par l’accumulation du stock des heures supplémentaires devrait être résolu, soit sous la forme d’une indemnisation financière, soit par l’attribution d’un temps forfaitaire de récupération.

À compter du 1^{er} janvier 2008, un régime horaire hebdomadaire sans capitalisation des heures supplémentaires, avec un régime ARTT inchangé, a été mis en place. 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 aucun abattement forfaitaire. 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. Le paiement complet doit être réalisé sur trois ans (2007 à 2009) par tranche de 100 heures sous la forme d’un versement annuel. 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.

Une somme de 5 millions d’euros a été prévue en loi de finances initiale pour 2007 puis reconduite dans le budget 2008. En 2007, 447 000 heures ont été payées pour un montant de 4,1 millions d’euros. En 2008, 320 000 heures ont déjà été payées pour un montant de presque 3 millions d’euros. Une enveloppe prévisionnelle de 5 millions d’euros a été reconduite pour le budget 2009.

b) Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la Gendarmerie nationale

Présenté le 27 mai 2004, le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) vise notamment, dans sa version initiale, à transformer 5 000 postes de sous-officiers en officiers, à augmenter le taux d'encadrement des sous-officiers sur la période 2005-2012 et à améliorer l'avancement des officiers et 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.

La mise en œuvre des quatre premières annuités du PAGRE (2005–2008) porte sur la création de 3 042 postes d'officiers par la suppression symétrique de postes de sous-officiers. Au sein du corps des sous-officiers, et sur la même période, l'effectif de gendarmes est prévu pour diminuer de 4 230 au profit des effectifs d'adjudants, adjudants-chefs et majors. En revanche, celui des gradés supérieurs augmente de 2 748.

Pour les officiers de gendarmerie, le PAGRE a un fort impact sur les effectifs d'officiers. Le 1^{er} août 2005, les effectifs réalisés sont ainsi passés de 3 960 à 4 952, par rapport au 1^{er} août 2004, (soit une augmentation de 992). Au 1^{er} août 2006, une augmentation moindre, mais significative, induite par le recrutement de 750 lieutenants issus du rang (deuxième annuité du PAGRE) a amené le corps des officiers de gendarmerie à un effectif de plus de 5 500. La troisième annuité du PAGRE s'est traduite par l'augmentation du corps des officiers de gendarmerie de 711 lieutenants, ce qui porte son effectif global à 6 500 au 31 décembre 2007. La quatrième annuité devrait connaître une hausse moins importante, en effet le volume d'officiers devrait être de 6 800 au 31 décembre 2008.

Le coût du PAGRE (hors pensions) s'est élevé à 20,6 millions d'euros en 2005, 15,4 millions d'euros en 2006 et 15,5 millions d'euros en 2007 et 8,5 millions d'euros prévus en 2008.

B.– DES SERVICES RÉORGANISÉS

La LOPSI 1 ne visait pas seulement à augmenter les moyens des services. Elle a également conduit à une réorganisation profonde des services.

1.– Le redéploiement territorial de la police et de la gendarmerie

Conduite entre 2003 et 2005 en métropole et en cours d'achèvement outre-mer, cette opération consiste à élargir les zones de compétence de la Police

nationale à la périphérie des grandes villes et à donner une compétence générale à la Gendarmerie nationale sur les zones rurales y compris les villes moyennes jusqu'à 20 000 habitants. Après l'échec d'une initiative comparable en 1998 et 1999, cette opération a été menée sur une vaste échelle.

Le redéploiement a concerné 343 communes relevant de 66 départements et regroupant près de 1,8 million d'habitants :

– 222 communes ont été transférées à la Police nationale (pour environ 1 million d'habitants), par extension de 81 circonscriptions de sécurité publique et création de 3 nouvelles circonscription ;

– 121 communes ont été transférées à la Gendarmerie nationale (pour environ 800 000 habitants), par suppression de 41 circonscriptions de sécurité publique, ou resserrement de l'assise territoriale de 21 autres.

Ces opérations constituent un véritable succès :

Dans les 66 départements concernés par le redéploiement, entre 2004 et 2007, la délinquance générale a baissé de 6,45 %, contre 5,67 % dans les départements non redéployés. Quant aux taux d'élucidation, police et gendarmerie confondues, ils sont passés de 32,55 % à 36,77 % dans les départements affectés par le redéploiement et de 31,33% à 36,11% dans les départements non concernés par les redéploiements.

Les redéploiements entre zones supposaient un accompagnement dans le domaine immobilier, les gendarmes et leurs familles étant logés en caserne, à la différence des policiers. A donc été décidé :

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

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

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

En 2007, ces mutations domaniales ont toutes été réalisées.

Par ailleurs, le redécoupage entre les zones de compétences de la police et de la gendarmerie a été accompagné et facilité par les créations d'emplois résultant de la LOPSI. Il a occasionné des surcoûts en matière de rémunérations, charges sociales et fonctionnement. Pour la seule gendarmerie, ces surcoûts sont estimés à 6,4 millions d'euros en 2003, 15,4 millions en 2004, 18,9 millions en 2005 et 19 millions d'euros en 2006.

Votre Rapporteur spécial avait préconisé l'an dernier de poursuivre la politique de redéploiement des circonscriptions de police et de gendarmerie et cette recommandation a également été formulée dans le cadre de la RGPP. Compte tenu de la diminution des effectifs en 2009, les opérations se limiteront en 2009 à des opérations équilibrées entre les deux forces, département par département, ce qui permettra d'en limiter le coût. Rappelons toutefois que le nombre de circonscriptions de sécurité publique de moins de 20 000 habitants reste à ce jour de 48 dont 7 sièges de préfecture.

2.— La modernisation des organisations

a) La réorganisation de la gendarmerie

Elle a porté principalement sur deux points : le dispositif de commandement territorial et la constitution des communautés de brigades.

Sur le premier point, la Gendarmerie nationale a profondément réorganisé son dispositif opérationnel. Cette évolution a concerné aussi bien son organisation territoriale que la chaîne de commandement.

Les dispositions de la réorganisation du commandement territorial de la gendarmerie sont entrées en application au 1^{er} juillet 2005. Le dispositif métropolitain de la gendarmerie ne s'appuie plus désormais que sur trois niveaux hiérarchiques de commandement : la direction générale de la gendarmerie nationale ; les régions de gendarmerie ; les groupements de gendarmerie départementale. Directement subordonnées au directeur général de la gendarmerie, les 22 nouvelles régions de gendarmerie se substituent aux 7 états-majors de région, aux 7 légions de gendarmerie mobile et aux 22 légions de gendarmerie départementale.

Ce dispositif resserré met en cohérence l'organisation territoriale de la Gendarmerie nationale avec celle de ses différentes autorités d'emploi. Cette réorganisation privilégie une organisation plus réactive, car plus proche des groupements de gendarmerie départementale qui demeurent les maillons essentiels de conduite des opérations. Le nouveau dispositif est en cours de transposition outre-mer.

Quant à la mise en œuvre des communautés de brigades, elle vise à consolider les petites brigades et à améliorer leur efficacité en mutualisant leurs moyens. Au 1^{er} juillet 2008, on dénombre 1 074 communautés de brigades réparties dans 97 groupements de gendarmerie départementale et 8 commandements de la gendarmerie outre-mer (COMGEND). Sur l'ensemble du territoire français, 809 brigades territoriales sont restées autonomes, dont 154 outre-mer.

b) La création de la direction centrale du Renseignement intérieur

Il s'agit de répondre plus efficacement aux menaces terroristes, quelle qu'en soit l'origine : corse, basque, islamique ou autre. L'efficacité des services de renseignement est une exigence absolue, car la menace terroriste qui pèse sur la France, comme sur les autres pays européens, est élevée et permanente.

La fusion des services de renseignement intérieur fait partie des quatre premiers chantiers de la révision générale des politiques publiques. 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 antiterroriste (SDAT) de la direction centrale de la Police judiciaire, jusqu'alors éclatées sur cinq sites.

Mise en œuvre à la demande du Président de la République, la réforme du renseignement est effective depuis le 1^{er} juillet 2008. La direction centrale du Renseignement intérieur (DCRI), réunit les missions et personnels de l'ancienne direction de la Surveillance du territoire (DST) et celles de la direction centrale des Renseignements généraux (DCRG) qui touchaient directement la sécurité nationale. La DCRI exerce quatre grandes missions : le contre-espionnage et la contre-ingérence, le contre-terrorisme et la protection des institutions, la protection du patrimoine et la sécurité économique, l'analyse des mouvements de contestation à potentialité violente. La DCRI assure les liaisons avec les services étrangers, la coordination avec ces services en matière de renseignement est évidemment particulièrement importante.

Dans chaque département est créé un service départemental du renseignement intérieur (SDRI), placé sous la seule autorité du directeur central. À Paris, la direction du renseignement de la préfecture de police, placée sous l'autorité du préfet de police, a remplacé la direction des renseignements généraux et apporte son concours aux missions du renseignement intérieur.

Une nouvelle filière, d'« information générale », a été mise en place au sein de la Sécurité publique pour prendre en charge une partie des missions des anciens Renseignements généraux. Cette mission d'information générale recouvre la prévision, la centralisation et l'analyse des renseignements nécessaires à l'information du préfet et du Gouvernement dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi qu'en matière de phénomènes urbains violents et dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public. La prise en charge de l'information générale par la sécurité publique donne lieu à la création à l'échelon central d'une sous-direction de l'information générale au sein de la direction centrale de la sécurité publique, et dans chaque direction départementale de la sécurité publique d'un service départemental de l'information générale (SDIG). Dans toute la mesure du possible, ce sont des fonctionnaires qui travaillaient sur ces questions au sein des RG qui ont été affectés à ces nouvelles missions, afin notamment que leur expérience et leur professionnalisme soient conservés.

À Paris, la mission d'information générale est assurée par la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) qui réalise également la synthèse des informations communiquées par les SDIG des directions départementales de la sécurité publique (DDSP) d'Île-de-France. La DRPP est placée sous l'autorité du préfet de police. En revanche, les directions départementales du renseignement intérieur des départements de petite et grande couronne sont sous l'autorité du DCRI. Naturellement, lorsque les opérations le nécessitent, les deux entités se coordonnent pour éviter les doublons. La DRPP a aussi un volet « Information générale » en plus du volet Renseignement intérieur. Pour ce volet IG uniquement, la DRPP coordonne les SDIG de la région Île de France (zone de défense de Paris).

La surveillance des établissements de jeux et des champs de courses, qui incombait à la DCRG, relève désormais d'un service central des courses et jeux (SCCJ) rattaché à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Après concertation avec les fonctionnaires des DCRG et DST, les effectifs des SDIG ont été fixés dans le souci de permettre à ces services de disposer, dès le début de leur fonctionnement, des moyens suffisants pour remplir leurs missions.

Le premier bilan de cette réforme est très positif. Au-delà des aspects opérationnels, la fusion de la DST et des Renseignements généraux au sein de la DCRI devrait générer une économie d'environ 400 ETPT soit 10 % de l'effectif. La sous-direction de l'information générale (SDIG) qui a récupéré au sein de la direction centrale de la Sécurité publique les attributions des Renseignements généraux en matière de renseignement de voie publique fonctionne au moins aussi bien que l'ancien service correspondant. Pour sa part, la DCRI a permis de réaliser des synergies entre les structures de renseignement en matière de terrorisme issues de la DST et les sections de recherche départementale des Renseignements généraux. Le maillage départemental de la DCRI avec la création systématique d'un service départemental du renseignement intérieur (SDRI) est une excellente réforme même si, pour certains départements ruraux où la menace terroriste est inexistante, il est naturellement envisageable de redéployer des fonctionnaires du SDRI au SDIG.

C.- DES RÉSULTATS TRES ENCOURAGEANTS

Alors que la délinquance générale et la délinquance de proximité avaient augmenté respectivement de 17,8 et 9,8 % entre 1997 et 2002, elles ont diminué respectivement de 12,75 et 29,6 % entre 2002 et 2007. Entre 2002 et 2007, le taux d'élucidation est passé de 26,27 à 36,11 %.

C'est dans les zones relevant de la gendarmerie que ces tendances sont les plus marquées : la délinquance générale et la délinquance de proximité avaient augmenté de 30,6 et 40,8 % avant de baisser de 15,1 et 33,6 % respectivement.

LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE : TABLEAU DE BORD FRANCE MÉTROPOLITAINE – ANNÉES 2002-2007 ET ANNÉES 1997-2002

	Tous services			Gendarmerie nationale			Police nationale		
	2002	2007	Variation (%)	2002	2007	Variation (%)	2002	2007	Variation (%)
Années 2002-2007									
Total des crimes et délits constatés	4 113 882	3 589 293	- 12,75	1 182 173	1 003 527	- 15,11	2 931 709	2 585 766	- 11,80
<i>Dont délinquance de proximité</i>	2 315 565	1 629 760	- 29,62	637 948	423 353	- 33,64	1 677 617	1 206 407	- 28,09
Infractions révélées par l'action des services	253 865	353 138	39,10	55 477	80 647	45,37	198 388	272 491	37,35
Total des faits élucidés	1 080 518	1 296 032	19,95	379 406	412 146	8,63	701 112	883 886	26,07
<i>Taux d'élucidation global (%)</i>	26,27	36,11	9,84	32,09	41,07	8,98	23,91	34,18	10,27
Total personnes gardées à vue	381 342	562 083	47,40	67 886	113 316	66,92	313 456	448 767	43,17
Total personnes mises en cause	906 969	1 128 871	24,47	272 745	328 196	20,33	634 224	800 675	26,24
Total personnes écrouées	60 998	62 153	1,89	15 872	17 418	9,74	45 126	44 735	- 0,87
Total mineurs mis en cause	180 382	203 699	12,93	53 542	59 486	11,10	126 840	144 213	13,70
<i>Part des mineurs mis en cause (%)</i>	19,89	18,04	-	19,63	18,13	-	20	18,01	-
Années 1997-2002									
Total des crimes et délits constatés	3 493 442	4 113 882	17,76	904 998	1 182 173	30,63	2 588 444	2 931 709	13,26
<i>Dont délinquance de proximité</i>	2 108 047	2 315 565	9,84	453 198	637 948	40,77	1 654 849	1 677 617	1,38
Infractions révélées par l'action des services	217 356	253 865	16,80	67 976	55 477	- 18,39	149 380	198 388	32,81
Total des faits élucidés	1 029 584	1 080 518	4,95	433 512	379 406	- 12,48	596 072	701 112	17,62
<i>Taux d'élucidation global (%)</i>	29,47	26,27	- 3,21	47,90	32,09	- 15,81	23,03	23,91	0,89
Total personnes gardées à vue	382 228	381 342	- 0,23	130 845	67 886	- 48,12	251 383	313 456	24,69
Total personnes mises en cause	797 362	906 969	13,75	285 820	272 745	- 4,57	511 542	634 224	23,98
Total personnes écrouées	64 850	60 998	- 5,94	17 879	15 872	- 11,23	46 971	45 126	- 3,93
Total mineurs mis en cause	154 437	180 382	16,80	49 799	53 542	7,52	104 638	126 840	21,22
<i>Part des mineurs mis en cause (%)</i>	19,37	19,89	-	17,42	19,63	-	20,46	20	-

Plus révélatrice de l'efficacité des services est l'évolution :

– du taux d'élucidation des affaires

– du nombre des infractions révélées non pas par les dépôts de plainte mais par l'action des services.

De 2002 à 2007, le taux d'élucidation tous services confondus est passé de 26,3 à 31,1 %, l'augmentation la plus marquée étant celle de la police nationale.

Quant au nombre d'infractions révélées par l'action des services, il cru de 39,1 %.

Il est donc clair que la régression de la délinquance et de la criminalité est imputable pour une bonne partie au renforcement de l'action répressive.

Dans cette évolution d'ensemble, il est difficile de mesurer l'impact sur l'amélioration de la sécurité, du redéploiement des zones de police et de gendarmerie. On doit toutefois constater que :

– dans les départements concernés par le déploiement, la délinquance générale a baissé de 6,45 % entre 2004 et 2007 ;

– dans les autres départements, la baisse n'a été que de 5,67 % ;

Un écart comparable est constaté pour la délinquance de proximité, les chiffres étant respectivement de 15,9 et 14,9 %.

II.- LES CONTRAINTES NOUVELLES : FAIRE MIEUX ET MOINS CHER

Le projet de loi de finances pour 2009 s'inscrit, pour la mission *Sécurité* comme pour l'ensemble du budget général, dans un cadre pluriannuel qui tend à plafonner, à l'horizon 2011, les dotations en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Les plafonds sont annoncés comme fermes pour l'ensemble de la mission et indicatifs pour les programmes en 2010 et 2011 ⁽¹⁾.

Les crédits de personnel représentent 85,5 % des dotations de la mission. En 2009, ces crédits augmenteront de 3,2 % en autorisation d'engagement et en crédits de paiement.

Sur 13,9 milliards d'euros de crédits de personnels, 4,9 milliards, soit 35 %, sont consacrés aux pensions de retraite, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2008. Les crédits alloués aux pensions de retraite de la police croissent de 8,7 % par rapport à 2008. Les crédits alloués aux pensions de retraite de la police croissent de 8,7 % en un an. La gendarmerie nationale connaît une évolution comparable : en 2009, elle connaîtra une augmentation du coût des pensions de 7,5 %.

(1) Voir le projet annuel de performances, page 11.

L'augmentation des charges de retraite et la revalorisation des rémunérations individuelles générée par l'augmentation du point d'indice, le glissement vieillissement-technicité (GVT) et les mesures catégorielles rendent inévitable une compression non seulement des effectifs, mais aussi des moyens de fonctionnement courant et d'investissement.

Cette inversion de la tendance précédente constitue une contrainte de gestion nouvelle et place le ministère de l'intérieur devant un défi majeur, faire plus avec moins. Le ministère a fait la preuve de la performance de sa gestion en période de « vaches grasses ». Il lui faudra faire aussi bien avec des moyens plus contraints.

CRÉDITS DE LA MISSION *SÉCURITÉ* PAR PROGRAMME ET TITRE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2008	PLF 2009	Évolution %	LFI 2008	PLF 2009	Évolution %
176 Police nationale	8 533,2	8 538,4	+ 0,1	8 425,2	8 612,2	+ 2,2
Titre 2 : Dépenses de personnel	7 347,7	7 575,6	+ 3,1	7 347,7	7 575,6	+ 3,1
Autres dépenses dont :	1 185,5	962,8	- 18,8	1 077,4	1 036,6	- 3,8
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	909,3	747,9	- 17,8	856,7	825,8	- 3,6
Titre 5 : Dépenses d'investissement	276,2	214,9	- 22,2	220,8	210,9	- 4,5
152 Gendarmerie nationale	7 696,7	7 617,3	- 1,0	7 452,9	7 614,4	+ 2,2
Titre 2 : Dépenses de personnel	6 094,8	6 302,1	+ 3,4	6 094,8	6 302,1	+ 3,4
Autres dépenses dont :	1 601,9	1 315,2	- 17,9	1 358,0	1 312,3	- 3,4
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	964,2	995,3	+ 3,2	954,3	998,8	+ 4,7
Titre 5 : Dépenses d'investissement	612,7	304,9	- 50,2	386,5	297,3	- 23,1
Titre 6 : Dépenses d'intervention	25,0	15,0	- 40,0	17,3	16,2	- 5,9
Totaux pour la mission	16 229,9	16 155,7	- 0,5	15 878,0	16 226,6	+ 2,2

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

A.- AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL, DIMINUTION DES EFFECTIFS

Le contexte budgétaire est extrêmement contraint et la progression prévue de 6,4 % des autorisations d'engagement et de plus de 7 % des crédits de paiement entre la loi de finances initiale pour 2008 et 2011 pourrait surprendre.

Dans les faits, l'augmentation des dotations est essentiellement liée au dynamisme des contributions du ministère de l'Intérieur au compte d'affectation spéciale des pensions. Les documents de programmation qui ont été transmis à votre Rapporteur spécial mettent en évidence que les crédits de paiement, hors contributions au CAS *Pensions*, ne devraient progresser que de 1,65 % de 2008 à 2011.

Cette progression doit intégrer non seulement la revalorisation du point d'indice, mais aussi les augmentations résultant du glissement vieillissement technicité et des réformes statutaires (protocole « corps et carrières » et PAGRE).

Le Gouvernement apporte deux réponses à cette augmentation des besoins de crédits de pensions et de rémunération d'activité.

Il propose d'abord de supprimer 7 000 emplois, en équivalent temps plein travaillé (ETPT), de policiers et de gendarmes dans le cadre de la programmation triennale 2009-2011, à raison de 4 000 policiers et de 3 000 gendarmes.

Du fait de cet effort de maîtrise des effectifs, les crédits du titre 2, relatifs au personnel, hors contributions au CAS *Pensions*, devraient progresser modérément : de 0,9 % en 2009 par rapport à 2008, puis de 1 % en 2010 et de 0,8 % en 2011. Le ralentissement des dépenses d'investissement traduit l'arrivée de leur terme des grandes opérations d'équipement conduites pendant la LOPSI I.

En conséquence, la part représentée par les crédits de personnel dans l'ensemble du budget, déjà très élevée, sera encore en augmentation en 2009 pour représenter, sur le programme *Police nationale*, 88 % des dotations, et sur le programme *Gendarmerie nationale*, près de 83 % du total.

Le deuxième axe d'économies réside dans la compression des dépenses d'investissement, et, à, à un moindre degré, de fonctionnement hors personnel. C'est ainsi que les crédits hors titre 2 doivent diminuer de 0,5 % en 2009, de 1,1 % en 2010 et de 0,4 % en 2011. Le ralentissement des dépenses d'investissement traduit l'arrivée à leur terme des grandes opérations d'équipement conduites pendant la LOPSI I.

La police nationale et la gendarmerie nationale apportent des réponses très comparables : allègement du dispositif de formation, redéploiement d'effectifs à raison des priorités compte tenu des coûts des personnels, plus grande mutualisation des moyens et d'une manière générale absorption par les moyens de fonctionnement courant et l'équipement de l'essentiel de la réduction des crédits.

La préparation de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) intervient dans ce contexte. Son contenu sera donc nécessairement d'ordre plus qualitatif que quantitatif. Les moyens prévus dans le cadre de la LOPPSI 2 ont été arbitrés pour les années 2009 à 2011, avant même la finalisation du projet de loi, compte tenu de la programmation triennale. Les deux dernières annuités de la future LOPPSI (soit 2012-2013) n'avaient pas lieu d'être arrêtées à ce stade. Ces moyens s'inscrivent donc dans le cadre budgétaire triennal évoqué ci-dessus.

Cette enveloppe correspondant à la future LOPPSI s'élèvera au total à 2 179 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 258 millions d'euros de crédits de paiement. Hors titre 2, le total des crédits de paiement représente 683 millions d'euros.

B.– LE PROGRAMME *POLICE NATIONALE*

1.– Les effectifs et les moyens de fonctionnement

a) *L'évolution générale*

Pour 2009, le programme *Police nationale* est doté de 8 538 millions d'euros en autorisations d'engagement, et de 8 612 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2,2 %.

Cette augmentation s'explique essentiellement par les contributions aux charges de pensions, qui nécessitent des dotations de 2 186 millions d'euros au lieu de 2 011 millions d'euros en 2008, en hausse de 8,7 %.

Les rémunérations d'activité croissent de 1,3 % du fait :

- des augmentations du point d'indice : + 0,5 au 1^{er} juillet 2009 et + 0,3 au 1^{er} octobre 2009 ;
- du glissement vieillissement technicité : 20 millions d'euros ;
- du protocole corps et carrières : 33,2 millions d'euros.

S'agissant des effectifs, la programmation triennale 2009-2011 prévoit la suppression de 4 000 ETPT de policiers, qui s'ajoute à la suppression de 920 ETPT d'adjoints de sécurité (ADS) en 2008. Les effectifs de la police nationale devraient se réduire d'environ 5 000 policiers et ADS d'ici à 2011.

En 2009, le plafond d'emploi diminuera de 2 383 ETPT.

Cette baisse portera essentiellement sur les adjoints de sécurité (ADS) pour 920 ETPT et sur les gardiens de la paix pour 1 432 ETPT. Cette réduction des emplois s'accompagnera de mesures permettant de récupérer du potentiel opérationnel pour un coût de 47,5 millions d'euros, afin de préserver le potentiel d'intervention des services de police, il s'agit en particulier de mesures de fidélisation des personnels en Île-de-France. Au total, la diminution de 1 400 ETPT de gardiens de la paix en 2009 devrait représenter une économie de l'ordre de 70 millions d'euros, à raison de 50 000 euros par ETPT.

Pour les commissaires et officiers, la réduction des effectifs prévue par le dispositif « corps et carrières », se poursuivra et 715 ETPT seront supprimés en 2009.

En revanche, il est prévu d'augmenter les effectifs de police technique et scientifique (personnels scientifiques : + 163 ETPT et techniques : + 214 ETPT). Cette option traduit la priorité donnée à la police d'investigation. Elle conduit par ailleurs à généraliser les fichiers automatisés des empreintes digitales (FAED) et des empreintes génétiques (FAEG) afin d'améliorer encore davantage les taux d'élucidation.

b) Les inconvénients du reflux des adjoints de sécurité

On peut s'interroger sur l'opportunité d'une nouvelle diminution des effectifs d'adjoints de sécurité. Il s'agit d'agents peu coûteux et très utiles. Au-delà de leur contribution au fonctionnement des unités, ils constituent un vivier intéressant pour les concours de recrutement de la police (2 078 reçus aux concours en 2007 et 1 513 en 2006). On ne saurait négliger que le recrutement des ADS fonctionne comme une forme « d'ascenseur social » pour nombre de jeunes issus des banlieues.

En baisse constante depuis 2001, l'effectif des adjoints de sécurité est passé de 15 761 en 2001, 9 918 au 1^{er} août 2008. Le plafond d'emploi a été fixé à 10 813 ETPT en 2008. Il est ramené à 9 893 ETPT en 2009. Une réflexion est engagée au ministère de l'Intérieur pour faire évoluer cet effectif à la hausse d'ici 2011 : votre Rapporteur spécial souhaite vivement qu'une décision soit prise en ce sens.

L'effort de diminution des effectifs sera donc supporté essentiellement par le corps des gardiens de la paix avec une difficulté particulière : on dénombrait, au 1^{er} juillet 2008, 106 241 gradés et gardiens de la paix et le protocole « corps et carrières » de 2004 avait prévu de porter leur nombre à 108 000 en 2012. Même si le financement de cette mesure n'avait pas été programmé dans le cadre de la LOPSI 1, la réduction à environ 100 000 de cet effectif à l'horizon 2012 constitue une perspective nouvelle et nécessitera d'importantes mesures de réorganisation.

c) Les économies sur les moyens de fonctionnement hors personnel

Les moyens de fonctionnement hors titre 2 diminueront de 3,78 %, soit 40,8 millions d'euros de moins qu'en LFI pour 2008. Cette diminution des crédits d'équipement et de fonctionnement en 2009 vient après une baisse de 46 millions d'euros en 2008. La partie fonctionnement subit donc une diminution plus forte que celle du budget global de la Police nationale.

Au-delà des réductions d'effectifs, la construction budgétaire 2009-2011 suppose une limitation des moyens alors même que certains coûts augmentent considérablement, notamment ceux des carburants et des loyers. Il faudra donc faire des choix et considérer que la création d'un nouveau laboratoire de police scientifique revêt peut-être un autre caractère d'urgence que la réalisation d'une nouvelle école des officiers de police à Bordeaux.

Des économies substantielles sont également prévues pour le fonctionnement le plus courant à raison d'une diminution de 14 % des dotations en 2009, de 7 % en 2010 et de 3 % en 2011, ce qui représente au total une baisse de 25 % des moyens sur trois ans. Votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir d'indications précises sur le périmètre exact de cet agrégat qui exclut certaines dépenses de titre 3 comme la logistique pour les matériels, les dépenses d'action sociale, la maintenance ACROPOL ou des subventions. Pour l'aider à réaliser la

mise en œuvre de la diminution des moyens de fonctionnement courant, l'administration a lancé un marché destiné à étudier très précisément les dépenses susceptibles d'être réduites.

Dans l'ensemble, ces économies porteront essentiellement sur la direction de la Formation et sur la direction des CRS.

On dénombre actuellement 12 centres de formation des gardiens de la paix alors que quatre écoles pourraient suffire pour cette catégorie de policiers (les deux écoles de formation des officiers et des commissaires de police seraient évidemment maintenues). On peut considérer qu'une économie de 500 ETPT est réalisable sur le dispositif de formation.

Quant aux CRS, l'analyse de leurs activités fait apparaître qu'il ne consacrent que 15 % de leur temps de travail à ce qui constitue leur « cœur de métier », le maintien de l'ordre. Les 85 % restant sont consacrés notamment à des activités de formation et de sécurisation. Parce qu'elles n'ont pas une connaissance précise des « terrains » où elles conduisent ces actions de sécurisation, parce que l'activité d'investigation qui s'y rattache ne constitue pas leur cœur de métier, les CRS ne sont pas les unités les mieux placées pour conduire avec le maximum d'efficacité ces actions de sécurisation.

Il a donc été décidé d'alléger de 1 000 à 1 300 ETPT les effectifs des CRS et d'utiliser les moyens ainsi dégagés pour créer, au sein de la direction de la sécurité publique, des compagnies départementales de sécurité et des unités territoriales de quartier (UTEQ). Ces nouvelles unités seront insérées dans leur territoire de compétence. Elles ont une mission de surveillance et d'investigation, et leurs fonctionnaires disposeront donc des formations et des qualifications nécessaires.

D'autres économies sont envisagées, à hauteur d'environ 200 à 300 ETPT, sur les unités mobiles de zone dont l'activité porte notamment sur la sécurité routière et l'escorte des convois exceptionnels, activité déployée souvent en zone de compétence gendarmerie et qui pourrait donc être confiée à la gendarmerie.

2.– Le cadre pluriannuel de la LOPPSI 2

Le projet de loi de finances pour 2009 et la programmation triennale sont donc en cohérence avec les grandes orientations déjà arrêtées pour la future LOPPSI 2. Celle-ci incorporera les moyens dévolus à la réalisation des grands projets transversaux.

Les dotations prévues pour le programme *Police nationale* de 2009 à 2011 au titre de la LOPPSI 2 représentent 1 116 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 777 millions d'euros de crédits de paiement. Sur cet ensemble, le titre 2 relatif aux rémunérations absorbe 390 millions d'euros. Pour 2009, les

dotations prévues sont de 142 millions d'euros, dont 81 millions au titre 2 et 113 millions d'autorisations d'engagement et 61 millions de crédits de paiement hors titre 2.

Telles qu'elles sont traduites dans le projet de budget pour 2009, les principales orientations de la LOPPSI 2 pour la police sont le développement des nouvelles technologies, la modernisation du parc automobile et de l'équipement individuel des fonctionnaires ainsi que l'immobilier.

Pour 2009, les dotations sont déclinées selon les catégories suivantes : la modernisation technologique (49,9 millions en autorisations d'engagement et 21,7 millions de crédits de paiement), l'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires (11 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement), l'immobilier (29 millions d'autorisations d'engagement et 5 millions de crédits de paiement) et l'accompagnement social (23,3 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Les moyens prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances pour la réalisation des grands projets transversaux sont également importants : la poursuite du déploiement du réseau de radiocommunication ACROPOL pour 8,6 millions d'autorisations d'engagement et 11,3 millions de crédits de paiement, la modernisation des centres d'information et de commandement, le système d'investigation ARIANE et le plan de modernisation de la police technique et scientifique.

L'année 2009 correspond à la première vague d'acquisition d'équipements de véhicules de patrouilles avec le système de lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI). L'acquisition d'outils dédiés à la lutte contre le terrorisme, le développement de la vidéoprotection et de son exploitation, le renforcement des moyens d'investigation technique et de lutte contre la cybercriminalité, de radiolocalisation des véhicules, de modernisation des grands fichiers d'identification (FNAED et FNAEG) se poursuivront.

La protection et l'équipement individuel des fonctionnaires face aux nouvelles menaces sont améliorés par le déploiement des armes à létalité réduite dont le lanceur de 40 mm ; les lunettes de protection, les gilets tactiques, les tenues de maintien de l'ordre ; il s'y ajoute l'équipement de véhicules avec terminaux embarqués ; le déploiement de la nouvelle tenue de service général pour l'outre-mer et les motocyclistes.

L'effort de rationalisation se poursuit en matière d'investissement immobilier : création de l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN) à Limoges qui a pour but de regrouper trois activités (automobile, armement et stockage) sur un seul site pour la police et la gendarmerie. Les projets lancés en 2009 sont destinés au renforcement de la police technique et scientifique (relogement de l'institut national de la police scientifique (INPS) en région parisienne), au regroupement de certaines implantations de l'institut national de

formation des personnels administratifs et techniques et scientifiques (INFPATS) et du centre national d'études et de formation (CNEF) regroupés à Lognes, ainsi qu'à la modernisation des implantations logistiques zonales. La rationalisation de la politique d'achat passe par l'externalisation (filrière d'habillement) et la mutualisation des marchés notamment avec la Gendarmerie nationale (lanceur de 40 mm, terminaux embarqués, LAPI, marché carburant...).

C.— LE PROGRAMME *GENDARMERIE NATIONALE*

Le programme *Gendarmerie nationale* est doté en projet de loi de finances pour 2009 de 7 617 millions d'euros en autorisations d'engagement, en diminution de 1 % par rapport à celui de 2008, et de 7 614 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 2,2 %, d'une ampleur très comparable à celle constatée pour la police nationale.

1.— La « sanctuarisation » du PAGRE

Comme dans le cas de la police, l'augmentation des crédits de paiement de la gendarmerie est principalement imputable aux contributions aux charges de pensions qui nécessitent des dotations de 2 668,5 millions d'euros au lieu de 2 483,5 millions d'euros en 2008, en hausse de 7,5 %. Les rémunérations d'activité croissent de 0,6 %. Le solde du glissement vieillissement-technicité (GVT) est de 9 millions d'euros et la suite de l'application du PAGRE rénové représente un effort supplémentaire de 20 millions d'euros. Les dotations relatives aux rémunérations incorporent, comme pour la police, les augmentations annoncées du point de la fonction publique, soit +0,5 % au 1^{er} juillet et +0,3 % au 1^{er} octobre 2009.

Le budget de la gendarmerie supporte, pour la construction du titre 2, une difficulté spécifique, du fait de contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions* plus élevées pour les personnels militaires que pour les personnels civils. Cette situation s'explique par les avantages particuliers de cette catégorie d'agent de l'État, et notamment la retraite à jouissance immédiate des personnels non-officiers associée à un certain nombre de bonifications.

La contribution du ministère au financement des charges de retraite représente pour les fonctionnaires civils, dont les policiers, 60,76 % de la fraction de la rémunération servant d'assiette ; pour les militaires, dont les gendarmes, elle se monte à 108,82 %. Le coût moyen unitaire des emplois composant le programme *Police nationale* est de 36 868 euros hors CAS *Pensions* et de 51 823 euros avec les contributions au CAS et, dans le programme *Gendarmerie nationale*, de 35 050 euros pour le personnel militaire hors CAS *Pensions* et de 61 800 euros avec les contributions au CAS. Ainsi, le coût unitaire d'un gendarme est légèrement moins élevé que celui du policier hors charges de pensions, mais il devient sensiblement supérieur après prise en compte de ces charges.

Comme dans le cas de la police, la maîtrise des charges de personnel est assurée au prix de suppressions d'effectifs, qui atteindraient 3 509 ETPT sur la période 2009-2011. En 2009, les 1 246 suppressions d'ETPT sont prévues au titre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Il convient de préciser toutefois qu'elles incorporent 475 extensions en année pleine de suppressions opérées en 2008. Sur la période triennale, 3 034 emplois nets devraient donc être supprimés au programme *Gendarmerie nationale*.

Le projet annuel de performances pour 2009 fait état d'un solde de 1 625 suppressions mais, au-delà des 1 246 ETPT déjà évoqués, ce total agrège divers mouvements de transferts à la mission *Défense*, de la gendarmerie de l'armement, de la gendarmerie de la sécurité des installations nucléaires et divers autres ETPT.

L'effort de diminution des effectifs permet de poursuivre la mise en œuvre du PAGRE. En effet, le rapport final conjoint « *Police/Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* » du groupe de travail réuni de janvier à mars 2008 met en lumière que la réalisation de la parité globale entre policiers et gendarmes, souhaitée par le Président de la République dans son discours du 29 novembre 2007, doit se traduire par l'aménagement de parcours de carrière qui soient aussi attractifs dans l'une que dans l'autre force.

Le PAGRE rénové, tirant les conclusions de cette étude, propose d'arrêter le volume du corps des officiers à 6 887 (au lieu de 9 200 selon le PAGRE originel) et de repyramider le corps des sous-officiers dans sa partie sommitale (3 300 majors au lieu de 1 900 et 6 950 adjudants-chefs au lieu de 5 500), à comparer avec les 7 500 brigadiers-majors et les 17 500 brigadiers-chefs prévus pour la police nationale en 2012. Il s'agit ainsi de permettre, au travers de carrières-types comparables, un même déroulement de carrière pour les sous-officiers et les officiers de gendarmerie que pour les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale.

En conséquence, n'est plus prévue en 2009, dans le cadre du PAGRE rénové, que la transformation de 282 ETPT de sous-officiers en ETPT d'officiers.

Une enveloppe de 20 millions d'euros est prévue en 2009 pour l'ensemble du PAGRE rénové (à comparer à 8,5 millions en 2008), essentiellement pour le financement du repyramidage des postes de sous-officiers.

2.— La baisse des effectifs

La baisse des effectifs s'accompagne d'une réorganisation du dispositif de formation. Le ministère de l'Intérieur a annoncé le 10 octobre 2008 la suppression de quatre écoles de la gendarmerie sur huit (Montargis, Le Mans, Châtellerault, Libourne), ce qui devrait permettre d'économiser environ 320 ETPT.

Le transfert sous la responsabilité de la police aux frontières des missions de garde et d'escorte des centres de rétention administrative devrait se traduire par le transfert de 425 ETPT. La gendarmerie assure actuellement le fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot (77), de Geispolsheim (67), de Metz (57), de Saint-Jacques-de-la-Lande (35) et de Perpignan (66). La garde et les escortes des retenus sont réalisées en permanence par 5 escadrons de gendarmerie mobile.

La gendarmerie envisage également de diminuer sa charge de contribution aux gardes statiques, ce qui peut être réalisé par différents moyens. Ainsi, les coûts correspondants aux 8 ETPT dévolus à la garde de l'hôtel de Castries attribué au ministère du Logement et de la ville depuis 2007 et aux 7 ETPT chargés de la garde du Conseil constitutionnel ont été imputés en 2008 aux bénéficiaires des prestations. L'externalisation constitue une autre piste d'économie, celle de l'Îlot Saint-Germain qui a occupé 88 ETPT en 2007 et 67 ETPT en 2008 devrait ramener l'effectif des gendarmes à 20 ETPT. En 2008, 91 ETPT ont pu être redéployés à partir des emplois de garde statique.

La reprise du réseau d'appel d'urgence par les sociétés d'autoroute a permis une économie de 320 ETPT de gendarmes en 2008.

Par ailleurs, comme dans le cas de la police, la gendarmerie envisage des économies sur les effectifs et des redéploiements. Ceux-ci, justifiés par des considérations d'efficacité et de qualité du service, sont de nature à dégager des économies budgétaires.

Les statistiques en matière de sécurité routière mettent en évidence une plus forte proportion d'accidents sur le réseau secondaire que sur les autoroutes. Conformément aux conclusions du conseil de la modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, et en liaison avec les sociétés concessionnaires, une partie de l'activité des effectifs alloués aux unités autoroutières sera redéployée dès 2009 sur le réseau secondaire. Ce redressement tiendra compte des évolutions de l'accidentologie et d'autres paramètres locaux (éloignement entre la résidence et les zones d'emploi, effectifs des unités, accidentologie et fréquentation du tronçon d'autoroute impacté). Au plan local, l'engagement des forces sera également concentré sur la lutte contre les conduites addictives (alcool, stupéfiants) et dans des créneaux horaires toujours mieux ciblés. Simultanément, des études seront menées pour rééquilibrer progressivement les effectifs alloués aux unités autoroutières et aux unités spécialisées hors autoroutes (brigades motorisées).

Comme pour les CRS, une réflexion est engagée sur les effectifs et l'organisation de la gendarmerie mobile. La direction générale ne souhaite pas réduire le format de chacun des 123 escadrons, compte tenu des contraintes d'emploi des gendarmes mobiles. Il faut noter que si l'effectif théorique est de 125 gendarmes par escadron, il est généralement réalisé en moyenne à 112 pour un effectif de l'ordre de 75 à 85 gendarmes en intervention.

La gendarmerie entend également adapter son déploiement en apportant des renforts dans environ 20 départements pour les zones périurbaines : la périphérie de Toulouse, la région nantaise, la ceinture méditerranéenne, la grande couronne parisienne... Elle devrait renforcer dans ce contexte l'activité de ses pelotons de surveillance et d'intervention.

3.– Des moyens de fonctionnement maîtrisés

Les moyens de fonctionnement autres que ceux de personnel, inscrits au titre 3, progressent de 4,7 % en crédits de paiement en 2009 et atteignent 998,8 millions d'euros alors que des transferts de crédits à la mission *Défense* sont prévus au présent projet de loi de finances pour 54 millions d'euros. Les principaux postes de dépenses prévues au titre 3 sont les loyers et l'entretien courant des bâtiments, pour 549 millions d'euros, les frais d'entretien et de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères (104 millions d'euros), le fonctionnement courant lié à l'homme (alimentation, fournitures, transport) pour 204 millions, l'équipement individuel (77 millions) et les systèmes d'information et de communication (65 millions).

Le montant des loyers est un problème constant du budget de la gendarmerie. 420 millions d'euros sont prévus à cet effet en 2009 à comparer à 430,3 millions d'euros en 2008 et 402,5 millions d'euros en 2007. Selon la direction générale de la gendarmerie, la prévision actualisée de consommation finale des loyers en 2008 devrait s'établir à 413 millions d'euros, montant inférieur à celui initialement fixé. La dotation 2009 devrait donc permettre de faire face aux livraisons croissantes de logements locatifs.

Par ailleurs, des économies sont attendues sur les loyers, de par la diminution des effectifs de la gendarmerie en 2009, déjà évoquée, et par la transformation de 600 emplois occupés par des militaires en emplois de personnels civils et de militaires des corps de soutien qui ne sont pas logés par nécessité absolue de service.

4.– Les investissements de la gendarmerie

Les crédits d'investissement prévus en 2009 sont de 297 millions d'euros, essentiellement pour l'immobilier (138,7 millions), les moyens aériens et les véhicules (63,3 millions), les systèmes d'information et de communication (71,9 millions).

Les années 2009 et 2010 seront des années de faibles investissements. Ce repli s'explique par l'arrivée à leur terme des importants programmes de la LOPSI 1 en 2008. Les mesures de régulation portent sur la non-notification du marché d'acquisition de 92 véhicules blindés de nouvelle génération pour un montant de 97 millions d'euros en AE; et le gel de 47 millions d'euros en autorisations d'engagement de crédits d'infrastructures dont 37 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre des opérations de construction domaniale et

10 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre de la maintenance lourde immobilière. Ces mesures permettent de réduire les dépenses obligatoires prévisibles de 2009 de près de 24 millions d'euros en crédits de paiement.

Il est à noter que le report du marché des véhicules blindés porte sur la période courant jusqu'en 2012, voire 2013. S'agissant des moyens aériens, un effort en matière d'hélicoptères est prévu pour l'Outre-mer et l'exercice 2009 supportera également le paiement des engagements antérieurs, principalement 36,36 millions d'euros de crédits de paiement sur le programme d'hélicoptères EC 135 (livraison de 7 hélicoptères de la composante « surveillance / intervention » en 2009 pour une tranche ferme de 12 hélicoptères d'un marché de décembre 2006). Pour autant, l'affermissement de la tranche conditionnelle de 25 hélicoptères EC 135, initialement prévue en 2009, n'est pas confirmé.

Les crédits prévus au titre de la LOPPSI 2 pour la gendarmerie en 2009, 2010 et 2011 sont de 1 063 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 482 millions d'euros en crédits de paiement. La partie hors rémunérations est de 877 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 296 millions d'euros de crédits de paiement. Sur 2009, la gendarmerie prévoit de consacrer, au titre de la LOPPSI 2, 295 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 53 millions d'euros de crédits de paiement. Des projets immobiliers et la commande de quatre hélicoptères de manœuvre pour la Guyane et la Nouvelle-Calédonie mobiliseront l'essentiel des autorisations d'engagement, les crédits de paiement étant mobilisés pour le fonctionnement courant et des progrès en matière de « saut technologique ».

III.- LES CONDITIONS DE LA PERFORMANCE

La LOPSI 1 a été un remarquable succès. La LOPPSI 2 sera beaucoup plus contrainte. Le ministère de l'Intérieur est tenu d'améliorer encore ses résultats dans la lutte contre la délinquance. Mais pour y parvenir, il disposera de moyens et notamment d'effectifs en diminution.

Cette contrainte nouvelle nécessitera un effort constant de réorganisation des structures, de modernisation des méthodes et de motivation des agents.

A.- UNE MÉTHODE : LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La RGPP a fait l'objet de trois réunions du conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP) les 12 décembre 2007, 4 avril 2008 et 11 juin 2008.

Le CMPP du 4 avril 2008 avait prévu le transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité organique et fonctionnelle du ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes. Cette préconisation, réalisée sur le plan budgétaire par le présent projet de loi de finances, avait été celle de votre Rapporteur spécial l'an dernier.

Le CMPP de conclusion du 11 juin 2008 prévoit de concentrer l'action de la police et de la gendarmerie sur leur cœur de métier : la sécurité et la lutte contre toutes les formes de délinquance. Il en résulte que les missions périphériques ou annexes seront supprimées, externalisées ou reprises à leur compte par les donneurs d'ordre (gardes statiques, protection des personnes, escortes et transfèrement judiciaires, convoys motorisés). Dans les cas contraires, ces services seront facturés ; chaque fois que c'est possible, des personnels administratifs seront substitués aux policiers et aux gendarmes, ces derniers se consacrant intégralement à la lutte contre la délinquance.

Les marges de manœuvre dégagées sur certaines missions connaissant une baisse d'activité, telle que l'ordre public, permettront de renforcer la présence dans les agglomérations qui en ont le plus besoin. Des compagnies départementales de sécurisation et des unités territoriales de quartiers seront créées pour renforcer la sécurité par leur présence au plus près des territoires. Le présent projet prévoit qu'en trois ans, 4 000 policiers participeront à ce dispositif.

Les efforts en termes de sécurité routière entraînent un redéploiement des moyens vers les lieux et dans les créneaux horaires où surviennent le plus d'accidents. Les conduites addictives au volant seront ciblées. Les forces de sécurité doivent être libérées de certaines tâches par les contrôles automatiques, la dématérialisation de la chaîne de traitement des infractions et la verbalisation assistée par ordinateur (VAO).

Le même Conseil de modernisation du 11 juin 2008 a souligné les enjeux qui s'attachent à la mise sous une même autorité organique et fonctionnelle des forces de police et gendarmerie : les cultures se rapprocheront, l'envie de travailler ensemble est d'ores et déjà perceptible. Cela se traduira par une efficacité accrue dans la lutte contre la délinquance. Le redéploiement des zones de compétence redonnera de la lisibilité sur le territoire à la police et à la gendarmerie.

La mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie, la fusion des services de renseignement au sein de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), la restructuration des services, structures qui n'ont désormais plus la taille critique (les plus petites unités de police aux frontières, les brigades de moins de six gendarmes, voire certaines circonscriptions de sécurité publiques très proches ou imbriquées), l'adaptation du format des forces mobiles (escadrons de gendarmerie mobile et compagnies républicaines de sécurité) constitueront quelques exemples de ces structurations.

Par ailleurs, un objectif de 40 % a été fixé pour le taux d'élucidation des crimes et délits. Cet objectif devra être atteint, grâce notamment aux actions suivantes : mise à niveau des laboratoires, émergence de pôles d'excellence, certification selon les normes ISO des procédures, rationalisation et modernisation des fichiers partagés : fichier national des empreintes génétiques (FNAEG), fichier automatisé des empreintes digitales (FAED).

Votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction que certaines de ces réformes (rassemblement sous une même autorité des forces de sécurité, création de la DCRI, des UTEQ et des compagnies de sécurisations, redéploiements organiques et géographiques) sont déjà entrées en vigueur ou prévues dès 2009.

B.– POURSUIVRE LA RÉORGANISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ

L'amélioration de la performance des services de sécurité nécessite un effort tout particulier pour généraliser la police scientifique et alléger les charges qui ne sont pas directement liées à la sécurité publique.

Il va de soi que l'éclairage particulier donné cette année à ces questions n'occulte pas l'importance des autres domaines d'intervention des forces de sécurité : la lutte contre l'immigration clandestine, contre l'utilisation et le trafic des stupéfiants ou l'amélioration de la sécurité routière, par exemple.

1.– Priorité à la police scientifique

La première partie du présent rapport ayant mis en évidence les bons résultats obtenus sur le terrain de la lutte contre la délinquance, il est évident que l'enjeu essentiel réside dans l'amélioration des taux d'élucidation.

Le Gouvernement annonce qu'un effort significatif sera fait en matière de police technique et scientifique de masse et de lutte contre la cybercriminalité, dans le cadre du plan d'action de deux ans lancé début 2008. Il visera également à améliorer la coordination et la complémentarité des laboratoires de police et de gendarmerie. Ces orientations correspondent pleinement aux préconisations formulées par votre Rapporteur spécial dans son rapport de l'an dernier.

Le plan d'action triennal (2008-2010) pour le développement de la police technique et scientifique de proximité comporte de nouveaux indicateurs d'activité et de performance. Les objectifs en termes de signalisation sont particulièrement ambitieux :

- 100 % de signalisations papillaires sur les personnes placées en garde à vue ;
- 100 % de signalisations biologiques pour les infractions entrant dans le périmètre du FNAEG.

Par ailleurs, les objectifs en matière de police technique et scientifique de la direction centrale de la Sécurité publique sont de pratiquer les recherches de traces et indices sur :

- 100 % des découvertes de véhicules volés ;
- 100 % des cambriolages ;
- 80 % des vols à la roulotte.

Dans le courant de l'année 2009, la base nationale du système de traitement des infractions constatées (S.T.I.C.) ainsi que ses applications préparatoires disparaîtront au profit d'un nouveau système d'information dédié à l'investigation qui permettra l'alimentation automatisée de la base nationale ARIANE, ainsi que la gestion de la documentation d'enquête au plan local.

Les prochaines années seront celles de la poursuite du développement et de la modernisation du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED). Au 31 juillet 2008, le FAED comprenait 2 946 413 enregistrements d'individus. Entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2008, il a permis l'identification de 8 943 traces papillaires (contre 8 615 traces identifiées au cours de la même période de 2007 soit une hausse de + 3,81 %). De même, le développement du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) va se poursuivre. Depuis sa mise en œuvre en 2002 jusqu'au 31 juillet 2008, ce fichier a géré 881 387 profils génétiques (dont 788 993 ont été enregistrés) et a permis le rapprochement de 15 963 affaires. Par comparaison, 533 255 profils génétiques avaient été enregistrés à la fin de 2007 et 267 616 à la fin de 2006 ; et les rapprochements d'affaires avaient concerné 3 875 cas à la fin de 2006 et 10 672 cas à la fin de 2007.

Pour les sept premiers mois de l'année 2008, le nombre de nouveaux condamnés enregistrés est de 61 592, soit une augmentation annuelle attendue de plus de 106 000 profils. S'agissant des personnes mises en cause, 185 689 profils ont été enregistrés au cours des sept premiers mois de l'année, soit une augmentation annuelle attendue de plus de 318 000 profils. D'ici la fin de l'année 2008, 442 000 profils devraient avoir été gérés par la base du FNAEG.

D'ores et déjà la mutualisation des moyens de police scientifique est très avancée entre la police et la gendarmerie. Dans le cadre de la montée en puissance du fichier national automatisé des empreintes génétiques, la mise en commun des moyens s'est concrétisée par une nouvelle répartition des tâches : la police nationale assure la gestion du traitement automatisé à Écully (Rhône) où deux sous-officiers de gendarmerie ont été affectés ; la gendarmerie nationale assure la conservation des scellés avec le service central de préservation des prélèvements biologiques (SCPPB) implanté à Pontoise. Il existe trois plates-formes d'alimentation et de consultation du fichier des empreintes digitales. Afin de renforcer la consultation et l'alimentation du fichier, la police nationale a déployé au niveau national environ 300 bornes FAED. En raison du coût élevé de cet équipement et du nombre d'unités à doter, la gendarmerie a mis en place au service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) deux bornes FAED.

Par ailleurs, l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) a élaboré plusieurs logiciels destinés à la lutte contre certains faits criminels liés à l'utilisation des moyens informatiques. Deux logiciels, dénommés MARINA et SIMANALYST, respectivement destinés à faciliter les perquisitions

effectuées sur les ordinateurs des personnes mises en cause dans des affaires de pédopornographie et à exploiter les cartes SIM des téléphones portables, ont été mis à la disposition de la direction générale de la police nationale sur la base de conventions. L'IRCGN est relié au système de comparaison et d'identification balistique par localisation des empreintes (CIBLE) de la police nationale.

2.- La réorganisation de la sécurité publique

Les principales mesures nouvelles en matière de sécurité publique tendent à réorienter des moyens à partir d'unités de maintien de l'ordre en renforcement de structures de lutte contre la délinquance.

Elles se traduisent par la diminution des effectifs de certaines unités de CRS, avec le développement des compagnies de sécurisation et des unités territoriales de quartier.

a) La diminution des effectifs de CRS

La diminution des effectifs de CRS, déjà évoquée, d'environ 1 000 à 1 300 ETPT, soit environ 10 % des effectifs actuels, pourrait se traduire par des réductions d'effectifs sur les états-majors et les unités zonales, la suppression d'une section sur quatre pour certaines compagnies (cette mesure est déjà en cours de mise en œuvre), voire la suppression éventuelle de trois compagnies dans les grandes villes qui en comptent plusieurs. C'est le cas notamment de Marseille où les effectifs de CRS pourraient être réduits de trois à deux compagnies.

La direction centrale des CRS a été amenée, conformément aux décisions prises lors du conseil de modernisation du 4 avril 2008, à un réexamen à la fois du potentiel global des unités de service général mais aussi de leur « contrat capacitaire ». Ce dernier concerne le nombre minimum d'agents qu'une compagnie est capable de rassembler en toutes circonstances pour l'accomplissement d'une mission. Correspondant aux 3/5^{ème} de l'effectif de la compagnie, cette capacité subit directement l'impact de la réduction du nombre de fonctionnaires affectés dans les compagnies. À compter du 1^{er} octobre 2008, le potentiel opérationnel global des unités est passé de 65,5 à 61,5. Cette mesure a été atteinte par le reformatage à 4 sections des unités de la zone Paris. Parallèlement, les effectifs opérationnels de l'ensemble des unités de service général diminuent pour passer de 150 à 140 par unité.

b) La mise en place des compagnies de sécurisation

Le Gouvernement a prévu, par ailleurs, de créer des compagnies de première intervention et de lutte contre la délinquance, appelées à l'origine « compagnies de zone » et maintenant « compagnies de sécurisation ». Leur mise en place avait été préconisée par votre Rapporteur spécial dans son rapport de l'an dernier. Ces compagnies seraient mises à la disposition du préfet de département

et travailleraient en renfort des unités territoriales de quartier (UTEQ). En effet, la présence des UTEQ n'a de sens que si une compagnie de sécurisation est susceptible d'intervenir en renfort pour appuyer l'intervention des forces de police de proximité. La première compagnie de sécurisation a été mise en place en Seine-Saint-Denis le 1^{er} octobre 2008. Il est prévu la création de trois autres compagnies à Marseille, Toulouse et dans l'Essonne. Si, idéalement, on pourrait envisager l'installation de 20 compagnies de sécurisation, les moyens budgétaires ne permettent raisonnablement la mise en place, à un horizon indéterminé, que de 10 compagnies. Actuellement, seulement les quatre compagnies annoncées sont prévues.

Ces compagnies doivent coordonner leurs actions avec les UTEQ, les compagnies d'intervention, et les brigades anticriminalité (BAC). À la différence des compagnies d'intervention, les compagnies de sécurisation sont conçues pour lutter contre la délinquance, en déployant des fonctionnaires en tenue, en civil, en moto afin d'arrêter les délinquants et de les déférer à la justice.

Sauf circonstances particulières, ces unités n'ont pas vocation, à être mobilisées pour des opérations de service d'ordre ou de maintien de l'ordre local, afin de conserver leur potentiel opérationnel pour lutter contre la délinquance et les violences urbaines. Elles doivent à tout moment et dans un délai très court pouvoir renforcer les services territoriaux y compris limitrophes qui en font la demande.

Elles doivent s'adapter aux besoins exprimés en mettant à disposition du service demandeur les éléments nécessaires : mise à disposition d'une patrouille en tenue (4 fonctionnaires), même renfort à la hauteur d'un groupe (8 à 10 policiers), d'une section (15 à 20 policiers), d'une demi-compagnie (30 à 45 policiers), ou de l'unité entière, personnels en tenue et en civil (50 à 90 policiers), mise à disposition d'équipes en civil dans le cadre d'une affaire judiciaire (filatures, surveillance et renfort pour la procédure) ou dans celui de l'anticriminalité courante, projection d'une équipe de procéduriers afin de renforcer partiellement un service insuffisamment dimensionné ou ayant en charge une affaire dépassant ses capacités de traitement normal, projection de tout ou partie de la compagnie dans sa configuration mixte sur des situations de violences urbaines.

Au 1^{er} septembre 2008, la première compagnie de sécurisation a été créée en Seine-Saint-Denis. Au cours du premier semestre 2009, trois nouvelles compagnies seront mises en place dans les Bouches-du-Rhône (Marseille), la Haute-Garonne (Toulouse) et l'Essonne. Au second semestre, la création de cinq unités est envisagée dans le Nord (59), le Bas-Rhin (67), le Rhône (69), les Yvelines (78) et le Val-d'Oise (95). À la fin de l'année 2009, neuf compagnies pourraient être opérationnelles ou en cours d'installation. Excepté la compagnie de sécurisation de la Seine-Saint-Denis, qui comptera 145 policiers, toutes les autres seront de 100 policiers.

c) Le développement des unités territoriales de quartier (UTEQ)

Le Gouvernement a annoncé le 14 janvier 2008, lors de la conférence de cohésion pour la Seine-Saint-Denis, un plan d'action destiné à renforcer la sécurité, notamment celles des habitants des quartiers difficiles. Ce plan s'inscrit dans une démarche de renforcement du lien entre la police et la population, qui exige en particulier une meilleure intégration des policiers dans leur environnement. Il implique des policiers davantage présents et visibles sur le terrain et des moyens adaptés aux particularités de la délinquance locale.

C'est dans ce cadre que les unités territoriales de quartier (UTEQ) ont été créées, pour apporter une réponse concrète aux problèmes des quartiers sensibles et des violences urbaines. Composées de policiers spécialement formés, notamment aux spécificités de la vie locale, elles ont pour objectifs la lutte contre la délinquance et les violences urbaines, la recherche du renseignement opérationnel, le développement du lien de confiance entre la police et la population. Fortes en moyenne de 20 fonctionnaires, elles doivent assurer une présence dissuasive et visible en tenue sur la voie publique avec un horaire de travail adapté à la situation de chaque quartier.

Huit de ces unités ont été créées dans 3 départements :

– 3 UTEQ dans le département de la Seine-Saint-Denis le 28 mars 2008 qui sont opérationnelles depuis le 14 avril 2008 à La Courneuve, Saint-Denis et Clichy-Montfermeil ;

– 2 UTEQ dans la circonscription de Marseille (Bouches du Rhône) opérationnelles depuis septembre 2008 ;

– 3 UTEQ sont opérationnelles depuis septembre 2008 également dans la circonscription de Toulouse (Haute-Garonne).

Le premier bilan qui peut être dressé à ce jour de l'activité des UTEQ en Seine-Saint-Denis est positif. Leur impact sur la délinquance tant générale que de proximité est favorable. Globalement la délinquance générale a baissé de 11,98 % sur l'ensemble des UTEQ (– 5 % à La Courneuve, + 7 % à Saint-Denis, – 29,8 % à Clichy-Montfermeil), quant à la délinquance de proximité, elle a chuté de 22,85 % (– 33 % à La Courneuve, – 17,7 % à Saint-Denis, – 36,8 % à Clichy-Montfermeil). L'activité des services est soutenue, ce qui entraîne un recul des principales infractions de proximité, les vols à main armée reculant de 38 % et les vols à la portière de 44 %.

d) Donner une nouvelle impulsion aux groupes d'intervention régionaux

Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été mis en place en 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.

Les GIR sont au nombre de 33 à ce jour : 21 sous direction police et 12 pour la gendarmerie, dont 29 en métropole et 4 outre-mer.

La collaboration de compétences pénales, administratives, douanières et fiscales leur permet de mettre en œuvre une démarche d'investigation originale dans le cadre de la lutte contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent, en complément de l'action des autres services d'enquêtes de la police et de la gendarmerie.

Ils ont généré une importante activité, notamment à travers le déploiement des enquêtes patrimoniales. Au 31 juillet 2008, les GIR avaient participé, depuis leur création, à 4 001 opérations à caractère judiciaire et administratif. Dans le cadre de ces interventions, les saisies ont porté sur : 2 437 armes, 8 424 tonnes de résine de cannabis, 180 kg de cocaïne, 210 kg d'héroïne, 133 805 comprimés d'ecstasy, 14 180 tonnes de tabac, et un total de 84,3 millions d'euros (saisies en numéraire, sommes bloquées sur comptes, valeur meubles et immeubles).

La dimension pluridisciplinaire des GIR et leur adaptation aux conditions locales ont permis le démantèlement, entre autres, de réseaux de trafics de stupéfiants, de travail dissimulé, d'escroqueries, de véhicules volés, de cartes bancaires falsifiées, dont les produits financiers alimentaient l'économie souterraine de certaines cités sensibles. La mutualisation d'outils et de moyens au sein des GIR a permis de décloisonner les administrations et d'initier de véritables synergies pour mieux lutter contre l'économie souterraine. L'association des GIR et des services fiscaux, douaniers, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, du travail et de l'emploi, a produit des effets positifs. Ainsi, les opérations judiciaires ont été prolongées au total par 4 583 signalements ou propositions de vérifications fiscales et 2 993 infractions douanières. Elles ont donné lieu à la constatation de 4 767 infractions à la consommation et faits de travail illicite.

En janvier 2008, les chefs de GIR ont été réunis afin d'impulser un nouvel élan à leur action en procédant au recentrage de leur activité sur la lutte contre le trafic de stupéfiants et l'économie souterraine. En juillet 2008, une nouvelle rencontre était organisée afin de dresser un premier bilan. Au premier semestre 2008, la lutte contre le trafic de stupéfiants représentait un quart de l'activité des GIR : 1 673 infractions à la législation sur les stupéfiants ont été relevées contre 1 454 au 1^{er} semestre 2007, soit une hausse de 15 %. Cet effort dans la lutte contre le trafic de stupéfiants s'accompagne également d'une approche patrimoniale encore plus performante.

Les GIR ont connu une stabilité de leurs effectifs pendant les premières années suivant leur création, mais, à partir de 2005, est apparue une phase transitoire marquée par la massification du renouvellement des effectifs. Presque tous les « premiers » chefs de GIR ont été mutés après trois ans passés à la tête des unités d'organisation et de commandement. D'une manière plus générale, l'ensemble des personnels a également été renouvelé soit après promotion, soit à leur demande soit en raison d'obligations de mobilité. Les GIR ont souffert de vacances de poste parfois prolongées. Localement, le cumul des départs a pu obérer l'activité générale du service. En outre, le profil des nouveaux fonctionnaires n'a pas toujours été optimal. En 2008, la situation s'est normalisée. Globalement, les vacances de poste ont retrouvé une durée raisonnable et des solutions d'attractivité sont recherchées pour apporter une réponse rapide aux problèmes prévisibles.

Concernant les effectifs, les structures permanentes comprennent désormais de 9 à 15 personnes, soit au total 362 fonctionnaires et militaires. Le volume global des personnes-ressources de chaque GIR oscille entre 30 et 100, ils constituent un réseau de près de 1 500 personnes policiers, gendarmes, douaniers, fonctionnaires des services fiscaux, 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.

La mise en place au 1^{er} septembre 2008 d'une coordination unique des GIR va permettre de renforcer la communauté d'intérêts entre les divers acteurs institutionnels, tant dans le domaine des ressources humaines que sur le champ procédural.

3.— Les enjeux de la diminution des gardes statiques

Votre Rapporteur spécial avait suggéré l'an dernier de diminuer les gardes statiques, soit en substituant des prestataires privés aux policiers et aux gendarmes, soit en faisant davantage appel à la réserve et à des dispositifs de vidéosurveillance ; il avait préconisé que la charge des gardes statiques soit au moins facturée aux ministères consommateurs. On constate encore trop peu de progrès dans ce domaine.

La police n'a pas transmis à votre Rapporteur spécial des éléments statistiques pouvant être agrégés puisque la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et la préfecture de police (pour le service de surveillance et de protection) établissent la charge des gardes statiques en « heures-fonctionnaires » et la direction centrale des CRS (DCCRS) en unités-jours. L'ensemble des données transmises semble indiquer une diminution de la charge occasionnée aux services par les gardes statiques. La diminution du volume horaire en heures-fonctionnaires serait de 14 % de 2006 à 2007 à la DCSP, ce volume aurait baissé de 3,5 % du 1^{er} semestre 2007 au 1^{er} semestre 2008 à la préfecture de police, et le nombre d'unités-jours de CRS affectées aux gardes statiques aurait baissé de 7,7

en 2005 à 5,2 au 1^{er} semestre 2008. Pour autant, les gardes statiques ont continué d'occuper 1,5 million d'heures-fonctionnaires à la DCSP en 2007 et 0,6 million à la préfecture de police au premier semestre 2008.

La Gendarmerie nationale consacre pour sa part plus de 2 000 emplois à ces missions. Les données actualisées sur 2008 mettent en évidence les faibles progrès enregistrés depuis 2007. Les gardes statiques de la gendarmerie en 2007 ont occupé 2 057 ETPT en 2007 et 2 028 ETPT en 2008.

Conformément aux conclusions de la RGPP, et afin de recentrer des effectifs de gendarmerie sur leur cœur de métier, les missions de sécurité publique, le dispositif actuel fait l'objet d'une révision en profondeur selon deux modalités complémentaires :

- les missions consacrées par un texte de valeur normative continueront d'être exercées par la gendarmerie en liaison avec les autorités bénéficiaires. Un audit de sécurité sera néanmoins chaque fois réalisé, dans le but de garantir, au moins, la même offre de sécurité en recherchant autant que possible les gains en personnels et en recourant aux possibilités offertes par les nouvelles technologies ;

- les autres missions qui seront identifiées comme sortant des strictes missions de la Gendarmerie nationale, feront l'objet, soit d'une suppression, soit d'une imputation financière à leur bénéficiaire, si ce dernier souhaite continuer à disposer du concours de la gendarmerie.

GARDES STATIQUES ASSURÉES PAR LA GENDARMERIE NATIONALE

(en EPTP)

SITES CONCERNÉS	2007	2008	Observations
Présidence de la République	365	387	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Hôtel de Matignon	137	137	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Sénat	166	166	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Assemblée Nationale	169	169	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Hôtel du Quai d'Orsay	33	33	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Hôtel de Brienne	88	67	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté réduite en 2007, puis en 2008
Ministère de la justice	18	18	
Hôtel de Castries	4	8	Mission imputée financièrement au bénéficiaire en 2008
Groupement interministériel de contrôle	11	11	
Conseil Constitutionnel	7	7	Mission imputée financièrement au bénéficiaire en 2008
Résidence du Président Chirac à Bity (19)	37	6	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Résidence du Président Giscard d'Estaing à Authon	15	15	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Résidence du Président Giscard d'Estaing à Chanonat	3		Mission confiée dans le cadre du service courant depuis 2008
Résidence du Premier ministre à Solesmes (72)	16	16	
Palais de justice de Paris	540	540	
Ministère de la défense (Ilot Saint-Germain)	76	76	Mission devrait être allégée le 1 ^{er} janvier 2009 suite à l'externalisation du filtrage des accès
Résidence du Chef d'État-major des armées	15	15	Mission devrait être allégée le 1 ^{er} janvier 2009 suite à l'externalisation du filtrage des accès
Hôtel national des Invalides	72	72	
Sous-préfecture de Corte	7	7	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Emprises diplomatiques États-Unis, Israël et Royaume-Uni	278	278	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
TOTAL	2 057	2 028	

La question de l'allègement des gardes statiques est importante et difficile. Elle doit faire l'objet d'une analyse propre à chaque site. Il n'est évidemment pas question de faire l'impasse sur la sécurité des institutions publiques mais de rechercher l'organisation la plus efficace et la moins coûteuse.

C.– POLICE ET GENDARMERIE : JUSQU'OU DÉVELOPPER LES SYNERGIES ?

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur s'imposait : il assure une unité de commandement entre les mains d'un seul ministre, il facilite la coopération des deux forces et la mise en commun de leurs moyens, il évite les doublons et les surcoûts.

Mais par ailleurs, le maintien du statut militaire de la Gendarmerie nationale s'imposait. Aucun pays démocratique n'a confié à une seule force la responsabilité de l'ensemble de la sécurité publique. Le Président de la République s'était très clairement prononcé sur ce point dans son discours du 29 novembre 2007 à la Grande Arche de la Défense.

Reste à fixer les conditions pour que, tout en gardant leur spécificité, les deux forces coopèrent de la manière la plus efficace.

1.– Deux forces distinctes vers la parité globale

Le rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur est l'aboutissement d'un processus engagé depuis le début de la précédente mandature. Le ministre de l'Intérieur est depuis 2002 responsable de l'emploi de la gendarmerie pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure. Depuis mai 2007, les ministères de l'Intérieur et de la Défense définissent conjointement les moyens budgétaires de la gendarmerie et en assurent le suivi, procèdent aux mesures individuelles de manière concertée.

Le 1^{er} janvier 2009, la Gendarmerie nationale deviendra une direction générale du ministère de l'Intérieur, au même titre que la direction générale de la Police nationale. Ce changement se traduira, en principe à la fin du premier semestre 2009, par l'implantation du DGGN et de son cabinet sur le site Beauvau, à proximité immédiate du ministre tout comme le DGPN. Il s'en suivra une collaboration plus étroite et plus suivie. Personne ne souhaite que ce rapprochement préfigure une fusion, situation qui au demeurant ne se retrouve dans aucun pays du monde démocratique. Les États européens fonctionnent tous avec plusieurs forces de sécurité clairement séparées :

– en Allemagne, on distingue la police aux frontières, la police judiciaire de l'Office fédéral de la police criminelle (BKA) et les polices des *Länder* qui constituent les plus importants effectifs ;

– en Autriche coexistent la police fédérale, les polices des *Länder* et les polices municipales ;

– en Espagne, la Garde civile, corps militaire, la police nationale, les polices autonomes régionales et les polices locales constituent conjointement les forces de sécurité ;

– en Italie, on dénombre la police d'État, l'arme des carabinieri, la garde des finances, la police pénitentiaire, le corps forestier, les polices municipales et départementales.

La multiplicité des forces de sécurité, associant un corps militaire, une police nationale et des polices locales est patente également aux Pays-Bas ou en Pologne. Au Royaume-Uni coexistent cinq corps de police nationale (SOCA, *UK border agency*, services centraux, *British transport police*, *Security service*) et quatre systèmes de corps de police régionale à Londres, en Angleterre-Galles, en Ulster et en Écosse.

En annonçant sa décision de rattacher dans un même ministère la police et la gendarmerie nationales, le chef de l'État avait demandé aux ministres de l'Intérieur et de la Défense de constituer un groupe de travail conjoint chargé de

procéder à un état des lieux exhaustif concernant les éléments statutaires, indiciaires, indemnitaires et annexes relatifs aux différentes catégories de personnels actifs des deux forces afin d'identifier les écarts et faire des propositions pour les éliminer tout en respectant la dualité des statuts.

Le rapport « Police-Gendarmerie, vers la parité globale au sein d'un même ministère », remis en mai 2008, compare l'organisation des deux forces de sécurité, leurs régimes d'emploi et les responsabilités exercées aux différents grades par les policiers et les gendarmes. Il examine les données statutaires, indiciaires, indemnitaires, les pyramidages des corps actifs, les déroulements de carrière, à partir des parcours-type les plus significatifs. Des projections chiffrées de valorisation des parcours de carrière ont permis d'identifier précisément les niveaux de rémunération de chacun. Enfin, les accompagnements social et sanitaire, les conditions de logement, les différents régimes de traitement de la mobilité et les systèmes de retraites ont été comparés.

Ce rapport a fait l'objet d'un avis conjoint de l'inspection générale des finances et du contrôle général des Armées qui avalise le constat que la parité globale est déjà atteinte et que les propositions d'ajustements, qui jouent à la marge, portent principalement sur les niveaux élevés de la hiérarchie. Les propositions ponctuelles portent donc sur des rapprochements indemnitaires, la fidélisation des policiers en Ile-de-France, le soutien en matière de santé pour la police, des mesures sociales et statutaires en particulier pour les officiers supérieurs de la gendarmerie.

Dans le courant du mois de juin 2008, l'ensemble de ces documents a été communiqué aux syndicats de la police nationale et aux membres du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG). L'avis rendu par le CFMG sur le contenu des propositions a été remis aux ministres le 27 juin 2008. Les syndicats de la police nationale ont été reçus par le ministre de l'Intérieur dans des entretiens bilatéraux, au cours du mois de juillet 2008 et ont pu exprimer leurs points de vue. Dès 2009, l'objectif de parité globale trouvera sa traduction grâce aux mesures statutaires du présent projet de loi de finances.

2.— L'essor de la mutualisation des moyens

Votre Rapporteur spécial avait proposé l'an dernier de systématiser la mutualisation des moyens entre la Police et la Gendarmerie nationales. 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, *etc.*) devraient faire l'objet d'une convergence accrue.

Le rapprochement est aujourd'hui réel. Les marchés passés en commun 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. Les équipements d'entretien et de réparation automobile sont également mutualisés depuis 2004 et la cartographie des localisations est en cours de rationalisation. La mutualisation intervient également en matière d'habillement et de travaux d'impression. Depuis l'an dernier, la police nationale et la gendarmerie ont procédé au renouvellement de leur marché d'approvisionnement de motocyclettes lourdes.

À partir de 2009, la mutualisation devrait se développer dans les divers domaines de support : ressources humaines : recrutement et administration des personnels civils, systèmes d'information et de communication, rationalisation des infrastructures (sites de production, réseaux), intégration par étapes de la fonction immobilière au sein du ministère, prestations croisées des réseaux de la police et de la gendarmerie, maintenance des bâtiments et leur utilisation d'installations spécialisées (stands de tir, garages).

Dans le domaine des systèmes d'information et de communication, le groupe de travail DSIC/DGGN/DGPN achève de mettre au point un mode de gouvernance mettant en œuvre une DGSIC ministérielle transversale chargée de définir les grandes orientations et les normes techniques, à laquelle seraient rattachées trois directions des systèmes d'information « métiers » : gendarmerie / police/ administration territoriale et autres directions du ministère de l'Intérieur. Ce schéma devrait être finalisé et devenir opérationnel en 2009. La mise en œuvre de plates-formes communes intégrées interviendrait en 2011-2012.

Une délégation de gestion cadre signée entre les ministres de la Défense et de l'Intérieur organisera dans plusieurs domaines liés, soit au statut des militaires de la gendarmerie, soit à leurs missions spécifiques, les soutiens à pérenniser (ex : action sociale, aumôneries, munitions, soutien en OPEX...). La mutualisation de certaines formations techniques (cynophilie, motocyclisme, maintien de l'ordre en milieu urbain) sera favorisée pour améliorer le rendement des centres qui les hébergent.

Votre Rapporteur spécial se félicite que l'élaboration conjointe par les deux services du projet de LOPPSI 2 ait permis d'identifier des projets de mutualisation totale ou partielle des ressources disponibles, susceptibles de générer des économies structurelles. Un peu plus de 133 millions d'euros de gains ont ainsi été identifiés lors de la réunion interministérielle du 8 février 2008. Les gains de mutualisation, pour un montant de 45 millions d'euros, ont été intégrés dans la construction du budget triennal 2009-2011.

Sur ce total, 100 millions concernent des dépenses rendues inutiles par la mutualisation : 67,5 millions (soit la moitié) correspondent à des dépenses évitées par abandon de projet en cas de mutualisation ; 33,25 millions correspondent à des économies générées par la massification d'achats futurs relevant de la modernisation ; 25,45 millions (soit 20 % des gains proposés) correspondent à de moindres dépenses de fonctionnement, débouchant sur une réduction objective du « socle » budgétaire, 6 millions relèvent du titre 2 et n'ont donc pas d'incidence sur le fonctionnement courant des programmes.

Pour favoriser une mutualisation rapide, il a été choisi dans un premier temps de forfaitiser son montant sur les crédits du tendancier hors titre 2 de chacun des programmes. C'est ainsi qu'un taux de réduction de 0,5 % a été appliqué aux tendanciers (hors loyers budgétaires) des programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*, ce qui représente un total d'environ 9 millions par an pour les deux programmes, soit 45 millions sur la totalité de la LOPPSI 2 (2009-2013). Ce mode d'imputation s'avère une incitation à la mutualisation, et devrait permettre de mieux identifier les économies réelles générées la mise en œuvre de ce processus.

Pour autant, la mutualisation ne saurait s'appliquer à tous les moyens alloués aux deux forces, car leur spécificité risquerait alors de perdre sa justification.

Il semble acquis que toutes les activités militaires de la gendarmerie restent à l'extérieur de toute mutualisation. Mais il faut sûrement aller plus loin et préserver, y compris en matière d'investigation, ce qui contribue à une « saine émulation » entre les deux forces.

Autant il est important que chaque avancée de la mutualisation fasse l'objet d'une évaluation très précise des charges et des gains qui en sont attendus, autant il est essentiel que chaque décision dans ce domaine soit prise au regard des préoccupations que traduit le choix de maintenir deux forces nettement distinctes.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine les crédits de la mission Sécurité au cours de sa réunion du 22 octobre 2008 à 8 heures 30.

*Après l'exposé de votre Rapporteur spécial et suivant son avis favorable, la Commission **adopte** les crédits de la mission Sécurité.*

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Alexandre Jevakhoff, directeur adjoint du cabinet de la Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

– 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 ;

– Le Général d'armée Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, le général de brigade Laurent Muller chargé du pilotage auprès du DGGN, le Colonel Laurent Tavel, chef du bureau planification, programmation, préparation du budget ;

– MM. Bruno Masnou et Olivier Koczan, de la société EADS.