



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 41

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : M. MICHEL DIEFENBACHER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
I.– LES RÉSULTATS DE 2009	11
A.– DES PERFORMANCES QUI DEMANDENT À ÊTRE CONFIRMÉES	11
1.– La sécurité publique	11
<i>a) La délinquance générale</i>	11
<i>b) L'ordre public</i>	13
2.– La sécurité routière	14
B.– LA POURSUITE DES RÉFORMES	15
1.– Le rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur	15
2.– Le développement des compagnies de sécurisation	17
3.– Les unités territoriales de quartier (UTeQ)	18
4.– La réorganisation de la police en région parisienne : la police d'agglomération	21
C.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009	23
II.– LES PERSPECTIVES POUR 2010	25
A.– LES ACTIONS	25
1.– Les actions communes à la police et à la gendarmerie	25
<i>a) Ordre et sécurité publics</i>	25
<i>b) Sécurité routière</i>	26
<i>c) Police judiciaire et concours à la justice</i>	26
<i>d) Moyens de commandement, ressources humaines et logistique</i>	27
2.– Les actions particulières à la police ou à la gendarmerie	27
<i>a) Police des étrangers et sûreté des transports internationaux</i>	27
<i>b) Missions militaires de la gendarmerie</i>	28

B.– LES EFFECTIFS	28
1.– Police nationale	28
2.– Gendarmerie nationale	32
C.– LA PRODUCTIVITÉ	34
1.– Mutualisation	34
<i>a) Mutualisation des fonctions support</i>	34
<i>b) Mutualisation opérationnelle</i>	37
2.– La spécialisation des services	38
<i>a) En matière de police des étrangers</i>	38
<i>b) En matière de renseignement</i>	39
3.– Allègement des structures de formation	40
4.– La réorganisation des services	41
III.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2010 : TROUVER DES MARGES DE MANŒUVRE MALGRÉ LE POIDS DES RÉMUNÉRATIONS	43
A.– AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL, DIMINUTION DES EFFECTIFS	43
B.– RÉMUNÉRATIONS ET EFFECTIFS DU PROGRAMME <i>POLICE NATIONALE</i>	45
1.– Les effectifs	45
2.– La masse salariale	47
3.– Les pensions	48
4.– Les prestations sociales	48
C.– RÉMUNÉRATIONS ET EFFECTIFS DU PROGRAMME <i>GENDARMERIE NATIONALE</i>	48
1.– Les effectifs	49
2.– La masse salariale	49
3.– Les pensions	50
4.– Les prestations sociales	50
D.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS	50
1.– Le manque de lisibilité de la présentation budgétaire	51
2.– Les crédits de fonctionnement et d'investissement de la police	53
3.– Les moyens de fonctionnement et les investissements de la gendarmerie	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	59

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, 86 % des réponses concernant le programme *Gendarmerie nationale* et 84 % des réponses concernant le programme *Police nationale* étaient parvenues au Rapporteur spécial.

On peut observer que de nombreuses réponses sont par ailleurs lacunaires ou absentes en fait, en particulier s'agissant du questionnaire adressé à la direction générale de la Gendarmerie nationale.

SYNTHÈSE

Le montant des crédits de la mission *Sécurité* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 s'élève à **16,65 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 16,40 milliards d'euros en crédits de paiement**, ces derniers progressant de 1,3 % par rapport à 2009.

Les crédits prévus pour 2010 et, dans le cadre de la programmation triennale, jusqu'en 2011, sont adaptés à un cadrage budgétaire global extrêmement contraignant. Les dotations proposées sont pratiquement ajustées à la programmation triennale de l'an dernier.

Comme pour les années précédentes, mais d'une manière encore plus accentuée, la progression des crédits résulte pour l'essentiel du dynamisme de la masse salariale et des contributions au compte d'affectation spéciale des Pensions. Les crédits de personnel (titre 2) ne sont prévus en progression que de 1,65 %, en 2010 par rapport à 2009, ce qui est conforme à la programmation triennale mais se traduit par une pression forte sur les effectifs. Les suppressions d'ETPT prévues pour 2010 sont supérieures aux éléments d'information communiqués l'an dernier dans le cadre de la programmation triennale.

En conséquence, la part des crédits de personnel, déjà très élevée, sera encore en augmentation en 2010 pour représenter, sur le programme *Police nationale*, 88 % des dotations, et sur le programme *Gendarmerie nationale* plus de 83 % du total. Les crédits hors personnel de la mission diminuent de 0,88 % en 2010. La gestion des effectifs et de la masse salariale est perturbée par de moindres départs à la retraite, dont le coût est élevé, en termes budgétaires et aussi problématique en ce qui concerne la gestion des recrutements, de l'avancement, des formations et des mutations.

Le contexte budgétaire extrêmement contraint impose donc une démarche de performance renouvelée que l'on peut résumer, comme l'an dernier, dans les termes suivants : faire mieux pour moins cher. Par rapport à l'an dernier, les réformes de structure portent autant sur une redéfinition du format que sur le rapprochement de la police et de la gendarmerie : police d'agglomération et fusions de circonscriptions doivent permettre de faciliter des redéploiements des effectifs.

Les crédits du programme *Police nationale* s'élèveront en 2010 à **8,90 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 4,40 %)**, et à **8,76 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 1,9 %** par rapport à 2009). Le plafond d'ETPT est de 144 790 (en diminution de 1 390 ETPT par rapport à 2009, dont 1 329 suppressions nettes d'emplois).

Les crédits du programme *Gendarmerie nationale* s'élèveront en 2010 à **7,75 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 2,05 %)**, et à **7,64 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 0,61 %)**. Le plafond d'ETPT est de 98 155 (soit une baisse de 1 354 ETPT par rapport à 2009, dont 1 303 suppressions nettes).

INTRODUCTION

De tous les services de l'État, la police et la gendarmerie sont ceux qui depuis 2002 ont connu les plus profondes transformations :

– modification des structures : rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, mutualisation des moyens, redéploiement des zones de compétence, création des GIR, des structures d'agglomération et des compagnies de sécurisation, fusion des services de renseignement, allègement des compagnies républicaines de sécurité ;

– changement de méthodes : dans les enquêtes, recours systématique à la police scientifique de manière à passer d'une « culture de l'aveu » à une « culture de la preuve » ; dans les opérations de maintien de l'ordre, travail en commun des forces en tenue et des unités en civil ; développement de la vidéo-protection ;

– réforme du management : augmentation des effectifs portés de 241 647 policiers et gendarmes en 2001 à 249 689 en 2008, repyramidage des corps, création d'un mécanisme d'intéressement collectif des personnels aux résultats des services.

Les résultats sont là : entre 2001 et 2008, la délinquance a connu un recul historique de 12,5 %, le nombre des tués sur les routes est passé de 7 700 à moins de 4 300, le taux d'élucidation des infractions a progressé de 24,9 % à 37,6 %.

Depuis 2008, l'une des données majeures de cette politique a changé : s'appliquant désormais à la police et à la gendarmerie comme à tous les services de l'État, la révision générale des politiques publiques (RGPP) conduit à une baisse des effectifs :

– 3 598 emplois en 2009,

– 2 632 emplois en 2010.

Il devient donc plus important encore que par le passé d'optimiser l'utilisation des moyens mis à la disposition des services de sécurité.

Le projet de loi de finances initiale pour 2010 comporte une dotation de 16,4 milliards d'euros pour la mission sécurité, en augmentation de 1,28 % par rapport à 2009. À l'intérieur de cette dotation :

– la part des rémunérations atteint 85,90 % (contre 85,59 % l'an dernier) : les charges résultant de l'allongement des carrières, du repyramidage des corps et de l'amélioration des rémunérations individuelles font plus que compenser les moins-values de dépenses résultant de la compression des effectifs. La mission sécurité se trouve donc dans une situation paradoxale où les effectifs baissent alors que les dépenses de personnel continuent à augmenter ;

– les moyens consacrés aux charges autres que de personnel diminuent non seulement en pourcentage (16,8 % en 2009, 16,4 % en 2010) mais aussi en valeur absolue (2 333 millions d’euros en 2009, 2 312 millions d’euros en 2010).

Ces chiffres suffisent à illustrer la volonté du Gouvernement et la nécessité où se trouvent les services d’améliorer dans tous les domaines les performances de la gestion publique. La sécurité publique reste aujourd’hui comme hier une priorité majeure de l’État. Pour autant, elle n’échappe pas aux contraintes qui marquent à présent la gestion budgétaire. Il faudra donc plus que jamais rechercher tous les moyens d’éviter les doublons, de mutualiser les moyens, de coordonner les actions, de spécialiser les services et de motiver les agents.

I.- LES RÉSULTATS DE 2009

Le Rapporteur spécial souhaite présenter cette année un bref bilan de l'exécution pour 2009 en ce qui concerne la mesure de la performance et la réorganisation de la sécurité publique.

A.- DES PERFORMANCES QUI DEMANDENT À ÊTRE CONFIRMÉES

1.- La sécurité publique

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 13,50 et 34,07 % entre 2002 et 2008. Entre 2002 et 2008, le taux d'élucidation est passé de 26,27 à 37,61 %.

Dans les zones relevant de la gendarmerie, la délinquance générale et la délinquance de proximité avaient augmenté de 30,6 et 40,8 % avant de baisser de 12,34 et 36,48 % respectivement. La diminution est de 13,97 % et de 33,15 % en zone police.

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 2008, le taux d'élucidation tous services confondus est passé de 26,3 à 37,61 %, l'augmentation la plus marquée étant celle de la police nationale.

Quant au nombre d'infractions révélées par l'action des services, il crût de 50,74 %.

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.

Les résultats figurant dans le PAP pour 2010 sont plus contrastés.

a) La délinquance générale

En zone de police de 2007 à 2008, le nombre de crimes et délits a diminué de 2,47 % : 2 522 024 crimes et délits au lieu de 2 585 766 en 2007. Les objectifs relatifs à la délinquance fixés dans le PAP 2008 sont atteints : la diminution de 2,47 % est à comparer aux précédentes diminutions de 4,21 % en 2007 et 1,35 % en 2006. Au total, depuis 2002, la délinquance générale a reculé de 13,5 %. La prévision actualisée pour 2009 est une nouvelle baisse de 3 %.

En zone gendarmerie le nombre de crimes et délits a au contraire progressé de 3,27 % : 1 036 305 crimes et délits au lieu de 1 003 527. Il convient de rappeler cependant le recul net et continu de 2002 à 2008 qui a atteint 12,3 %. La hausse de la délinquance générale est le fait de l'augmentation forte des escroqueries et infractions économiques et financières (+ 19,9 %) alors que la délinquance de voie publique a diminué nettement (405 228 faits constatés en 2008 au lieu de 423 353 en 2007, - 4,3 %) comme la délinquance d'appropriation (- 1,3 %). La prévision actualisée de la délinquance générale est une baisse de 2 % en 2009.

Le taux global d'élucidation a continué à progresser en 2008 :

- dans la police (indicateur 4-2), il s'établit à 35,88 % en 2008 (34,18 % en 2007 et 31,61 % en 2006). La prévision actualisée du taux global d'élucidation en zone police est de 38 % en 2009 ;

- dans la gendarmerie il atteint, en 2008, 41,84 %, supérieur aux prévisions du projet annuel de performances (au moins 41,5 %). Les résultats sont contrastés selon les catégories de délinquance, satisfaisants pour la délinquance de voie publique, les vols et les agressions et les stupéfiants, et inférieurs aux objectifs pour les escroqueries et infractions économiques et financières. La prévision actualisée du taux global d'élucidation est de 42 % pour la gendarmerie en 2009.

En zone police, pour les neuf premiers mois de 2009, les résultats semblent marquer une stabilisation de la délinquance générale. Sur cette période de janvier à septembre 2009, en comparaison de cette même période pour l'année 2008, la délinquance générale peut-être considérée comme stable avec une évolution de + 0,45 % : correspondant à 2 672 383 faits en 2009 pour 2 660 473 en 2008.

La délinquance de proximité, sur cette même période, est également stabilisée avec une évolution de + 0,09 % et 1 142 670 faits constatés.

Cette tendance générale se constate également en ce qui concerne les atteintes aux biens qui, sur les 9 premiers mois de 2009 par rapport à cette même période de 2008, sont en très légère hausse de + 0,50 % avec 1 692 494 faits [1 684 134 en 2008].

Seules les atteintes volontaires à l'intégrité physique progressent de + 4,08 % sur cette période avec 342 187 faits constatés en 2009 soit une augmentation quantitative de 13 403 faits.

Cette stabilité de la délinquance générale est à mettre au profit d'une activité constante et accrue des forces de l'ordre. En effet, le nombre de mis en cause est en progression de + 1,23 % avec 870 412 personnes concernées [+ 10 581 mis en cause]. Il en est de même des mesures de garde à vue prises qui connaissent un accroissement de + 1,59 % avec 433 067 mesures pour 2009 contre 426 295 en 2008.

Enfin le taux d'élucidation et en progression sur les 9 premiers mois de 2009 par rapport à 2008 pour atteindre 36,88 %.

Les principales données du mois de septembre 2009 (comparées à celles de septembre 2008) sont les suivantes : la délinquance générale qui était à la hausse de 2,27 % en août, par rapport au mois d'août 2008, se stabilise à + 0,35 % en septembre. La délinquance de proximité qui augmentait de 1,87 % le mois dernier a amorcé une très légère baisse, avec - 0,07 %. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique sont toujours en augmentation, avec + 1,63 %. Les atteintes aux biens sont, elles-mêmes, en progression de + 1,28 %, les cambriolages enregistrant une augmentation de 5,07 % avec + 7,66 % pour les cambriolages de résidences principales. Le taux d'élucidation est en retrait d'un demi-point (- 0,49), à 37,35 %. Le nombre total de personnes placées en garde à vue est en retrait de 1,18 %.

b) L'ordre public

Les missions de maintien de l'ordre redeviennent l'activité essentielle des CRS. Selon certaines sources, les missions de maintien de l'ordre (MO) ne représenteraient que 8 à 10 % des missions des CRS.

En fait, le maintien de l'ordre représente une part substantielle et croissante de l'activité des CRS. Le volume d'engagement des CRS sur les missions de maintien de l'ordre n'a cessé de progresser ces dernières années : de 14,48 % en 2006 à 32,69 % à ce jour. Aux missions de MO s'ajoutent celles, assez proches, de service d'ordre : 19,9 % en 2006, 37,26 % aujourd'hui. L'engagement des CRS sur des missions de sécurité générale diminue, de 59,44 % en 2006, 38,46 % à ce jour. Cette évolution correspond à la dynamique de la révision générale des politiques publiques qui prévoit une utilisation des CRS recentrée sur leur cœur de métier (MO et service d'ordre), ce afin d'améliorer leur efficacité et optimiser leur organisation et leurs moyens.

Par ailleurs, les indicateurs de performance en matière d'ordre public de la police portent non pas sur le volume d'engagement mais, comme il se doit sur la qualité de cet engagement.

L'indicateur d'efficacité de l'emploi des CRS en sécurité générale, permet d'évaluer l'activité judiciaire des compagnies républicaines de sécurité (interpellations des auteurs d'infractions) par rapport aux effectifs réellement engagés sur le terrain, en sécurisation, notamment dans le cadre du plan de lutte contre les violences urbaines. Cet indicateur est de 89 en 2008 (85 en 2007) et la prévision est de 85 en 2009.

L'indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre rend compte de la capacité des CRS à améliorer la gestion des ressources humaines pour assurer, dans chaque compagnie de service général, une disponibilité supérieure, ou au moins égale, au minimum compatible avec la sécurité de l'intervention. Ce seuil

minimum correspond aux trois-cinquièmes de ses effectifs totaux. Cet indice était de 63,18 en 2008 (63,50 en 2007) et la prévision est de 64,5 en 2009.

Le sous indicateur « taux de formation pour le maintien en capacité opérationnelle des unités CRS en ordre public » permet de mesurer le niveau de formation collective des unités au maintien de l'ordre et à la lutte contre les violences urbaines. Le taux de formation est de 99,4 en 2008 au lieu de 93 en 2007 et la prévision est de 90 en 2009.

Enfin, le taux d'efficacité dans le traitement procédural des violences urbaines mesure la proportion de personnes faisant l'objet d'un placement en garde à vue parmi celles ayant été interpellées dans le cadre d'opérations de rétablissement de l'ordre public à l'occasion de violences urbaines. Il traduit l'efficacité des services de sécurité publique qui interviennent le plus souvent en première ligne dans le traitement judiciaire des violences urbaines. Ainsi, le ciblage de l'action des services (et donc leur efficacité) est plus élevé lorsque le nombre de gardes à vue se rapproche de celui des personnes interpellées.

Le taux s'élevait à 82,90 % en 2008 au lieu de 83,62 % en 2007, la prévision pour 2009 est de 85 %.

2.- La sécurité routière

La lutte contre l'insécurité routière a connu des résultats satisfaisant en 2008 en zone police avec 59 931 accidents au lieu de 61 323 en 2007 (- 2,26 %). La diminution du nombre de tués de 1 306 en 2007 à 1 136 en 2008 est très satisfaisante comme celle du nombre de blessés, de 75 835 à 72 114.

La lutte contre l'insécurité routière a connu des résultats également très satisfaisants en 2008 en zone gendarmerie avec 20 705 accidents au lieu de 23 031 en 2007 (- 10,1 %). La diminution du nombre de tués de 3 539 en 2007 à 3 281 en 2008 (- 7,3 %) est très satisfaisante comme celle du nombre de blessés, de 31 501 à 28 123.

Les prévisions pour 2009 sont une diminution de 7 % du nombre d'accidents, de 5 % du nombre de tués et de 5 % du nombre de blessés. Le bilan des neuf premiers mois de 2009 n'est malheureusement pas satisfaisant. Le mauvais résultat du mois de septembre [*+ 17,7 % du nombre de tués, soit 59 tués de plus par rapport à septembre 2008*] confirme l'augmentation du nombre de tués sur les routes que nous constatons depuis quatre mois, à l'exception du mois de juillet. Cette hausse de la mortalité routière frappe particulièrement les conducteurs de deux-roues motorisés [*925 tués sur les 9 premiers mois de 2009, soit une hausse de + 11 %*] : ceux-ci représentent 27 % des tués pour seulement 1 % du trafic.

La mortalité la plus importante n'est pas sur les autoroutes où la vitesse est la plus grande, elle est, au contraire, sur les routes départementales, c'est-à-dire les petites routes de proximité sur lesquelles nos concitoyens font des trajets

quotidiens et ont tendance à faire à moins attention. En effet, sur la totalité des décès, 6 % seulement surviennent sur une autoroute, 11 % sur une route nationale, 20 % en réseau urbain et près de 63 % sur une route départementale

Les effectifs dédiés à la sécurité routière sont de l'ordre de 22 000 ETPT pour 1 350 millions de rémunérations.

En 2009, 10 194 ETPT sont réputés rattachés à l'action dédiée à la sécurité routière de la police. Ces effectifs étaient composés de :

- 5 625 ETPT de la sécurité publique ;
- 1 587 ETPT de la préfecture de police (en particulier de la direction de l'ordre public et de la circulation) ;
- 2 982 ETPT des CRS.

Les crédits prévus sont de 554,2 millions d'euros.

Pour la gendarmerie, le rattachement d'effectifs portait sur 12 046 ETPT en 2010 (le PAP 2009 ne précise pas ces données) pour 791,2 millions d'euros de rémunérations (783,4 millions d'euros en 2009).

Ces rattachements d'ETPT présentent un caractère largement théorique puisque la ventilation par action des ETPT inscrits au programme *Police nationale* est fondée à titre principal sur les restitutions des systèmes de suivi de l'activité opérationnelle des services. La main courante informatisée est déployée dans les services de la sécurité publique et de la préfecture de police tandis que les compagnies républicaines de sécurité renseignent la base WinSG.

Sur la politique en matière de sécurité routière, on peut se reporter au rapport spécial n° 16 de M. Hervé Mariton.

B.– LA POURSUITE DES RÉFORMES

L'année 2009 a été celle de la mise en œuvre d'importantes mesures de réorganisation déjà amorcées en 2008 ou dont le développement a commencé en 2009. Il s'agit, d'une manière générale, du rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, de la réorganisation de la sécurité publique avec la création des compagnies de sécurisation et le développement des unités territoriales de quartier (UTeQ) et la mise en place de la police d'agglomération en région parisienne à l'automne 2009.

1.– Le rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur

Le rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur est l'aboutissement d'un processus engagé depuis le début de la précédente législature. 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 principe du rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT) a été annoncé par le Président de la République dans son discours du 29 novembre 2007.

Une première étape a été franchie le 1^{er} janvier 2009 par le rattachement du budget de la Gendarmerie nationale qui est devenu le programme n° 152 au budget du ministère de l'Intérieur au sein de la mission sécurité composée également du programme n° 176 police nationale. La préparation du budget de la gendarmerie s'est effectuée au ministère de l'Intérieur. De la même façon, le recrutement des personnels civils a été assuré dès 2009 par le ministère de l'intérieur.

Une deuxième étape vient d'être franchie par l'adoption de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 qui consacre dans son article 1er le rattachement effectif de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur et précise son articulation avec le ministère de la défense :

– la gendarmerie reste une arme. Elle conserve son statut militaire. Elle continue à relever du ministre de la Défense en matière de discipline. Soumise à l'autorité du ministre de l'Intérieur en matière de sécurité publique et à la direction du parquet en matière judiciaire, elle garde ses missions militaires, y compris les interventions extérieures. Il n'est pas question d'aller vers la création d'une « force unique » ;

– en matière de sécurité publique (ordre public et lutte contre la délinquance), il revient désormais au ministre de l'Intérieur de fixer l'organisation, le budget et les règles d'intervention de la gendarmerie, comme il le fait pour la Police nationale. Pour l'ordre public, le ministre de l'Intérieur et les préfets n'ont plus recours aux réquisitions pour utiliser les moyens de la gendarmerie. La direction générale de la Gendarmerie nationale devient un service du ministère de l'Intérieur ;

– les deux forces sont appelées à resserrer leur coopération et à mutualiser, autant que faire se peut, leurs moyens dans un souci à la fois d'efficacité opérationnelle et de rationalisation budgétaire.

Cette recherche de synergie concerne en particulier les aspects logistiques (passations de marchés en commun, fonction immobilière, soutien automobile), technologiques (logiciels et fichiers communs) mais aussi ceux relatifs à la formation du personnel (utilisation partagée des stands de tir, optimisation des centres d'instruction) qui font l'objet d'études afin de valoriser les potentialités respectives des deux institutions.

Une délégation de gestion cadre, à laquelle sont annexées 35 conventions, a été signée en ce sens entre les deux ministres le 28 juillet 2008. En particulier, certaines formations spécialisées (Gendarmerie maritime, Gendarmerie de l'air, Gendarmerie de l'armement et Gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires) continuent de relever de la mission *Défense* et leur financement est assuré dans le cadre de la loi de programmation militaire.

2.- Le développement des compagnies de sécurisation

Le développement des compagnies de sécurisation a pour objet d'apporter des moyens spécifiquement dédiés à la lutte contre les violences urbaines, elles constituent des modes d'intervention permettant l'interpellation des auteurs d'agressions et de dégradations.

Le Gouvernement avait prévu, en 2008, 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 ».

Au 1^{er} septembre 2008, la première compagnie de sécurisation (CS) a été mise en place en Seine-Saint-Denis.

Au cours du premier semestre 2009, trois nouvelles compagnies ont été créées dans les départements des Bouches-du-Rhône (Marseille), de la Haute-Garonne (Toulouse) et de l'Essonne (Evry).

Trois autres compagnies de sécurisation sont en cours de constitution dans les départements du Bas-Rhin (67), des Yvelines (78) et du Val-d'Oise (95).

Les compagnies de sécurisation sont des unités spécifiquement dédiées à la lutte contre la délinquance, notamment la délinquance de voie publique, à la prévention et à la lutte contre les actes de violences urbaines ainsi qu'à l'assistance et à l'appui dans le domaine de l'investigation judiciaire, à l'exclusion de toutes missions relevant de l'ordre public (maintien de l'ordre, service d'ordre).

Unités polyvalentes d'appui territorial, elles sont placées sous l'autorité des directeurs départementaux de la sécurité publique des départements d'implantation, choisis en raison de la forte criminalité et des niveaux élevés de violences urbaines des agglomérations auxquelles elles sont destinées.

Elles se différencient des compagnies républicaines de sécurité dont l'organisation, les schémas tactiques d'intervention et les équipements de dotation sont entièrement consacrés au maintien ou au rétablissement de l'ordre public.

Contrairement aux compagnies ou sections d'intervention mobilisées sur des services d'ordre ou maintien de l'ordre locaux (rencontres sportives, festivités, concerts, visites de personnalités...), les compagnies de sécurisation, qui en sont exemptées, conservent leur potentiel opérationnel pour lutter contre la délinquance et les violences et renforcer immédiatement les services territoriaux.

LES COMPAGNIES DE SÉCURISATION OPÉRATIONNELLES

Départements	Circonscriptions	Date de création	Effectifs au 01/10/2009
93	BOBIGNY	01/09/2008	137
13	MARSEILLE	06/04/2009	98
31	TOULOUSE	02/04/2009	98
91	EVRY	30/03/2009	97
67	STRASBOURG	01/10/2009	59
78	VERSAILLES	01/09/2009	64
95	CERGY	01/09/2009	49
Total	7		602

Les compagnies de sécurisation doivent travailler en parfaite synergie avec les unités territoriales, unités de sécurité de proximité (USP), brigades anticriminalité (BAC) et unités du service d'ordre public et de sécurité routière.

Elles sont ainsi structurées en unités opérationnelles qui témoignent de leur polyvalence (unités en tenue, unités civiles et unités motocyclistes).

Enfin, il leur est possible de procéder au déploiement (également aux départements limitrophes) :

- 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 ;

- de tout ou partie de la compagnie dans sa configuration mixte sur des situations de violences urbaines répondant aux besoins exprimés par les services en s'adaptant à ceux-ci.

Depuis leur création jusqu'au 31 juillet 2009, les compagnies de sécurisation ont procédé à 1 753 interpellations ayant conduit à 1 380 mesures de garde à vue.

Enfin, il est à noter qu'une mission conjointe IGA-IGPN a été chargée d'une évaluation du dispositif des compagnies de sécurisation. Les conclusions seront rendues à la fin de l'année 2009.

Il apparaît que les compagnies de sécurisation sont d'une grande utilité et constituent un excellent outil de maillage territorial et de projection pour accomplir des missions polyvalentes en soutien des unités de premier rang.

3.– Les 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.

Les unités territoriales de quartiers (UTeQ) composées d'effectifs dédiés sur un territoire parfaitement circonscrit, ont pour objectif de lutter contre la délinquance et les violences urbaines, de rechercher le renseignement opérationnel et de développer le lien de confiance entre la police et la population.

Les UTeQ sont organisées en patrouilles pédestres ou portées, pour aller au devant des faits ou des événements et y donner des réponses immédiates, seules ou avec des renforts adaptés et immédiatement disponibles à l'instar des compagnies de sécurisation.

Les policiers des UTeQ assurent une présence continue selon des plages horaires adaptées aux spécificités locales de la délinquance. Selon les quartiers, chaque vacation est assurée par 8 à 10 policiers, réellement présents sur le terrain, ce qui nécessite l'affectation d'un effectif global de 21 à 24 policiers par UTeQ.

Ces unités se voient assigner des objectifs précis à partir, notamment, de l'analyse des données des crimes et délits et de la main courante informatisée, ou de données qualitatives venant, par exemple, des partenaires, des élus ou des associations présents sur le site.

La mission première des UTeQ est de développer la connaissance des quartiers et de leur population, de développer le lien de confiance sur les quartiers sensibles où elles seront implantées, en luttant contre les faits de délinquance, de violence et les trafics, en identifiant les délinquants ou les fauteurs de troubles et en procédant à leur interpellation, au besoin avec le renfort des autres unités de la sécurité publique. Elles bénéficient de l'appui, dans leur composante civile et tenue, des compagnies de sécurisation, ces dernières étant un complément indispensable de leur action.

La bonne connaissance des quartiers et de leur population conditionne la bonne réalisation des autres missions des UTeQ que sont la recherche du renseignement opérationnel notamment judiciaire, et le développement du partenariat avec les communes et les associations et le renforcement des liens de confiance avec la population.

Le renseignement opérationnel, dans tous ses aspects (identification des délinquants, des fauteurs de troubles, des trafiquants, des tenants d'un prosélytisme violent...), n'est obtenu que dans l'action dynamique et résolue sur le terrain en même temps que dans le contact avec la population. Ce

renseignement est utilisé par les services chargés des enquêtes judiciaires – les brigades de sûreté urbaine ou départementale, les services de la Police judiciaire, les groupes d'intervention régionale ou par les services départementaux d'information générale.

Les liens de confiance avec la population doivent être renforcés et confortés par les résultats positifs obtenus dans la lutte contre les faits de délinquance et de violence.

Trente-cinq UTeQ ont été créées à ce jour, fortes en moyenne d'une vingtaine de personnes chacune, les dernières créées en septembre 2009 selon le tableau ci-joint.

L'état d'esprit et la motivation révèlent un engagement sérieux de tous les policiers. L'implication de la hiérarchie est appréciée des personnels. La grande majorité de la population a globalement bien accueilli les UTeQ.

L'activité est soutenue : 4 814 opérations de police et 2 792 interpellations réalisées depuis leur création jusqu'au 30 août 2009 (hors petite couronne).

Une mission d'évaluation du dispositif par l'IGA et l'IGPN est en cours et rendra prochainement ses conclusions, afin d'en ajuster en tant que de besoin le fonctionnement. Il n'est pas prévu pour l'instant, dans l'attente de ces conclusions, de déployer de nouvelles UTeQ.

UNITÉS TERRITORIALES DE QUARTIER RÉCEMMENT CRÉÉES

Départements	Circonscriptions	Implantations UTeQ	Date de création	Effectifs CEA
21	DIJON	Les Grésilles	sept.-09	15
33	BORDEAUX	Bordeaux	sept.-09	16
33	BORDEAUX	Cenon	sept.-09	16
34	MONTPELLIER	Quartier de La Mosson - La Paillade	sept.-09	12
35	RENNES	Centre-ville	sept.-09	20
57	METZ	Borny -Bellecroix	sept.-09	15
59	LILLE- Agglomération	Les 3 Ponts (Roubaix)	sept.-09	18
59	LILLE- Agglomération	La Bourgogne (Tourcoing)	sept.-09	18
69	LYON	Vénissieux - Les Minguettes	sept.-09	21
69	LYON	Vaulx en Velin - Mas du Taureau	sept.-09	21
77	MEAUX	Meaux	sept.-09	18
92	NANTERRE	Pablo Picasso	sept.-09	20
	Nombre d'UTeQ :	12	Effectifs :	210

Il apparaît que les UTeQ sont d'une grande utilité pour le maillage du territoire en zones sensibles.

4.– La réorganisation de la police en région parisienne : la police d'agglomération

Le Président de la République devant les préfets et les responsables de la police et de la gendarmerie nationales, le 28 mai 2009, a fixé les priorités opérationnelles des forces de sécurité intérieure autour d'un certain nombre d'axes forts, en particulier une meilleure adaptation aux bassins de délinquance par la mise en œuvre de la « police d'agglomération » et l'instauration d'un principe d'unicité de commandement.

La mise en place de la police d'agglomération avait été annoncée par le Président de la République dès le discours de Gagny du 18 mars 2009.

Cette réforme s'applique dans un premier temps à la région parisienne, dans la logique du projet de « Grand Paris ». Elle se traduit par une extension des compétences du préfet de police qui a désormais compétence pour Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-St-Denis et le Val-de-Marne pour les affaires relevant de la sécurité publique, de la prévention et répression de la petite et moyenne délinquance, de l'information générale, de la sécurité routière et de l'ordre public.

Ce principe a vocation à s'étendre, dans le respect de l'équilibre entre les deux forces de sécurité intérieure, à d'autres agglomérations au premier rang desquelles Lyon, Marseille et Lille.

La délinquance ignore en effet les limites départementales, surtout en zone fortement urbanisée où les déplacements d'un territoire à l'autre sont facilités. C'est le cas en Île de France, en raison notamment du réseau de transports. Afin de prendre en compte cette dimension, il avait été créé, dès 2003, le service régional de police des transports (SRPT), et il avait également été institué, en octobre 2007, une coordination quotidienne, permanente et renforcée des services, sous l'autorité du préfet de police.

Ce dispositif a prouvé son efficacité mais il a fallu aller au-delà. C'est pourquoi la police d'agglomération a été mise en place le 14 septembre dernier sur Paris et sa petite couronne, afin d'unifier le commandement de la fonction de sécurité, en le confiant au Préfet de police.

Les effectifs des trois départements périphériques auparavant affectés dans les directions départementales de sécurité publique relèvent désormais de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne. À tout instant, le responsable opérationnel unique, par le biais d'un centre d'information et de commandement de l'agglomération, peut désormais adapter les moyens aux besoins, en disposant de la plénitude des effectifs de cette nouvelle direction.

La coordination régionale continuera à s'exercer à l'égard des quatre départements de la grande couronne.

En dehors de l'Île de France, une réflexion prospective sur la création de polices d'agglomération a été engagée début 2009 à partir des « bassins de délinquance ». Cette notion renvoie à des zones dont les caractéristiques de la délinquance sont proches (tant en niveau qu'au regard du type d'actes commis) et au sein desquelles on observe une relative mobilité des auteurs.

Cette démarche permet de déterminer la part de délinquance importée (soit d'une zone Gendarmerie, soit d'une circonscription de police d'un autre département) et exportée. Les bassins de délinquance de Lille, Lyon et Marseille sont les plus significatifs.

La démarche proposée a été retenue par les trois préfets de Région : leurs propositions s'inscrivent dans le cadre de la recherche du bassin de délinquance pertinent en faisant abstraction des limites administratives. Ainsi, l'agglomération policière ne se confond pas avec l'intercommunalité au sens administratif et les périmètres envisagés ne correspondent pas aux regroupements communaux (communauté urbaine), beaucoup plus vastes.

Les préfets ont proposé le transfert d'un certain nombre de communes de la gendarmerie à la police nationale afin de définir un périmètre adapté aux caractéristiques locales de délinquance.

C.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009

L'année 2008 avait été marquée par une inflexion en matière d'effectifs, compte tenu de la décreue du schéma d'emplois mise en œuvre à compter de la loi de finances initiale pour 2009, à la suite de la programmation budgétaire rectifiée de septembre 2008.

La qualité des prévisions et du pilotage du programme *Police nationale*, compte tenu des tensions sur la masse salariale et de la nécessité de déboucher sur un volume d'ETPE en fin d'année compatible avec le plafond d'emplois prévu pour 2009, ont rendu nécessaires des ajustements significatifs en gestion. Tous les emplois n'ont donc pas été pourvus.

Ainsi, pour le programme *Police nationale*, la tenue des dépenses a été réalisée notamment grâce à des reports de nominations sur 2009, des retraits de recrutements en décembre 2008 d'élèves gardiens et d'adjoints de sécurité et des départs d'adjoints de sécurité supérieurs aux prévisions.

L'exécution 2009 ne donne pas lieu à des commentaires précis dans les réponses au questionnaire adressé par le Rapporteur.

Pour autant, il apparaît que de nouvelles tensions existent sur la masse salariale, notamment en raison de moindres départs à la retraite et des incorporations de nouveaux fonctionnaires. Le plafond d'emplois du programme *Police nationale* devra être ajusté aux crédits disponibles et la direction générale de la police nationale considère que 462 ETPT resteront vacants en 2009, faute de masse salariale suffisante.

II.– LES PERSPECTIVES POUR 2010

Le Rapporteur souhaite insister cette année sur les aspects essentiels de l'activité des forces de sécurité en 2010 en déclinant cette présentation en trois catégories : les actions, qu'elles soient communes à la gendarmerie et à la police ou bien spécifiques à l'une ou l'autre de ces forces ; les effectifs ; la productivité des services.

A.– LES ACTIONS

Pour la réalisation des grands objectifs prioritaires fixés par le Gouvernement pour 2010, c'est-à-dire la baisse de la délinquance, l'amélioration du taux d'élucidation des crimes et des délits et la sécurité routière ; la police et la gendarmerie nationales ont vu leurs priorités opérationnelles définies par le Président de la République dans son discours du 28 mai 2009 : la mise en œuvre de la police d'agglomération, déjà évoquée, la lutte contre les bandes, le renforcement de la présence de l'État dans tous les quartiers sensibles, une prise en compte plus efficace des violences aux personnes notamment en milieu familial et en milieu scolaire, la prévention de la délinquance et la vidéo-protection.

1.– Les actions communes à la police et à la gendarmerie

a) Ordre et sécurité publics

Le maintien de l'ordre public et la protection de la sécurité et de la paix publiques constituent le cœur de métier de la police et de la gendarmerie qui y consacrent plus de la moitié de leurs moyens budgétaires (54 %), soit 9 120 millions d'euros. À ces actions sont rattachés par convention 115 330 ETPT.

L'engagement des forces de police en matière d'ordre public concerne les domaines suivants :

– le maintien de l'ordre, en matière de rassemblements, de protection des personnalités et de lieux sensibles ;

– le renseignement qui essentiellement la direction centrale de sécurité publique (DCSP), la préfecture de police de Paris (PP), la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), et la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).

La sécurité publique quotidienne est principalement à la charge de la Gendarmerie départementale qui est présente sur 95 % du territoire, et doit gérer les espaces et les flux de population. Le maintien de l'ordre public correspond pour l'essentiel au périmètre d'action de la Gendarmerie mobile, en relation avec l'un des grands domaines d'action de l'institution, à savoir l'action de la Gendarmerie mobile dans ses missions dynamiques relatives au maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire national.

b) Sécurité routière

L'objectif est de parvenir à moins de 3 000 personnes tuées sur les routes en 2012, il impose de maintenir un effort soutenu, notamment sur le réseau routier secondaire.

Les moyens affectés à la sécurité routière s'élèvent à 1 822 millions d'euros auxquels correspondent par convention 22 047 ETPT à raison de 10 001 pour la police et 12 047 pour la gendarmerie.

Les 10 001 ETPT de la police sont composés de :

- 5 633 ETPT de la sécurité publique ;
- 1 545 ETPT de la préfecture de police (en particulier de la direction de l'ordre public et de la circulation) ;
- 2 823 ETPT des CRS.

Comme l'indique le PAP, cette répartition indicative des effectifs est issue des données restituées par la main courante informatisée en ce qui concerne la sécurité publique et la préfecture de police et des données du système WinSG s'agissant des CRS.

Les 12 046 ETPT de la gendarmerie comprennent la totalité des effectifs des unités de sécurité routière (escadrons départementaux de sécurité routière), brigades motorisées, brigades rapides d'intervention et pelotons d'autoroutes) et une quote-part déterminée par les statistiques d'activité de l'effectif des unités de Gendarmerie départementale et de Gendarmerie mobile.

c) Police judiciaire et concours à la justice

Cette action rassemble l'ensemble des activités de police judiciaire et des missions réalisées au profit de la justice ou de l'administration pénitentiaire, c'est-à-dire la recherche et la constatation des infractions pénales, le rassemblement des preuves, la recherche des auteurs et de leurs complices, leur arrestation et leur déferrement aux autorités judiciaires compétentes.

Les moyens affectés à la police judiciaire s'élèvent à 4 919 millions d'euros auxquels correspondent, par convention, compte tenu du fait que les imputations d'effectifs dépendent de la main courante informatisée, 62 706 ETPT à raison de 39 738 pour la police et 22 968 pour la gendarmerie.

Les services de police intéressés sont essentiellement la direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ) (100 % de son activité), la direction centrale de la sécurité publique (un tiers environ de son activité), la direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF) et, à Paris, la direction régionale de la Police judiciaire (DRPJ).

Les services de gendarmerie concernés sont la totalité des effectifs des unités spécialisées (sections de recherches, brigades des recherches, brigades départementales de renseignements et d'investigation judiciaires, service technique de recherches judiciaires et de documentation, institut de recherches criminelles de la Gendarmerie nationale, offices centraux de police judiciaire...) et une quote-part déterminée par les statistiques d'activité de l'effectif des unités de Gendarmerie départementale et de Gendarmerie mobile.

d) Moyens de commandement, ressources humaines et logistique

Ces moyens de commandement et de soutien sont réputés, après ventilation fonctionnelle, ne consommer aucune dotation budgétaire, puisqu'il est opéré une ventilation des crédits des actions de conduite, pilotage, soutien ou de services polyvalents vers les actions de politique publique.

Ils rassemblent 30 131 ETPT dont 14 419 au programme *Police nationale* et 15 712 au programme *Gendarmerie nationale*.

Ils comprennent l'ensemble des fonctions de soutien qui ont pour finalité de contribuer à la réalisation des objectifs en matière de sécurité : crédits immobiliers, crédits informatiques, programmes logistiques nationaux, formation, gestion des ressources humaines, financières et sociales.

Ces moyens sont répartis entre les fonctions d'état-major et les activités de coopération internationale, la gestion des ressources humaines, la formation et le soutien des personnels et la gestion des moyens.

2.- Les actions particulières à la police ou à la gendarmerie

Deux types d'activité de sécurité sont plus spécifiques à chacune des deux forces : la police des étrangers et la sûreté des transports internationaux sont de la compétence de la Police nationale (mais la gendarmerie assurait encore il y a peu la gestion de centres de rétention administrative), par ailleurs la gendarmerie, corps militaire assure seule des fonctions militaires.

a) Police des étrangers et sûreté des transports internationaux

Les moyens affectés à la police des étrangers et à la sûreté des transports internationaux s'élèvent à 755 millions d'euros auxquels correspondent par convention 11 116 ETPT de la police.

La police des étrangers porte sur le contrôle des personnes aux frontières, la lutte contre l'immigration clandestine et le démantèlement des filières qui l'organisent ainsi que la sûreté des moyens de transports internationaux (aéroports, ports et trains internationaux).

Depuis 2008, les activités d'éloignement et de rétention des étrangers en situation irrégulière ne figurent plus dans le programme *Police nationale* mais sur le programme *Immigration et asile*.

Ce sont principalement les effectifs de la police aux Frontières, de la sécurité publique, des compagnies républicaines de sécurité et des renseignements généraux de la préfecture de Police qui concourent à cette action.

b) Missions militaires de la gendarmerie

Les missions de nature militaire, accomplies par la gendarmerie, tant sur le territoire national, qu'à l'étranger sur les théâtres d'opérations extérieures. Elle recouvre une grande variété de services : protection des intérêts français à l'étranger et renforcement de la sécurité de nombreuses représentations diplomatiques, missions de prévôté, sécurité de points sensibles utilisés par les forces armées, participation à des opérations de gestion de crise sous commandement militaire ou dans le cadre de missions de police civile.

L'action de la gendarmerie dans les opérations de maintien de la paix s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les forces armées au sein de dispositifs mis en place sous les mandats internationaux auxquels la France participe. Le concept d'emploi de la gendarmerie privilégie un engagement sous forme de détachements qualifiés, capables de participer à la fois aux volets militaire et civil des opérations.

Les missions militaires de la gendarmerie sont réputées nécessiter 116 millions de dotations pour une quote-part de l'effectif des unités de Gendarmerie départementale et de Gendarmerie mobile de 1 615 ETPT.

B.– LES EFFECTIFS

1.– Police nationale

Les effectifs réels des personnels de la Police nationale ont diminué entre le 1^{er} juillet 2008 et le 1^{er} juillet 2009, passant de 145 823 à 144 482. Les personnels dits actifs, hors adjoints de sécurité, ont vu leurs effectifs passer de 119 704 à 117 925. Dans le même temps, les adjoints de sécurité passaient de 9 955 à 9 261 et les personnels administratifs et techniques de 16 164 à 17 296.

Les statistiques mettent en évidence une **baisse des effectifs** des corps de conception et de direction (CCD) et de commandement (CC) qui est la résultante des accords passés dans le cadre de la réforme des corps et carrières de la Police nationale signée en 2004 et qui prévoit notamment une déflation de ces deux corps.

Le même constat est à noter pour le corps d'encadrement et d'application. Seuls les personnels administratifs, techniques et scientifiques, voient leurs effectifs augmenter durant cette période. Cette hausse s'inscrit dans les

engagements pris par le ministère notamment en matière de substitution des personnels actifs par des personnels administratifs et en matière de développement de la police technique et scientifique.

La hausse des effectifs de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) (+ 2 259) est une des conséquences de la création de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), une partie des personnels anciennement affectés aux renseignements généraux ayant à cette occasion rejoint les services d'information générale (SDIG) au sein de la DCSP.

La baisse des effectifs de la direction de la formation de la Police nationale (- 123) constatée entre le 1^{er} juillet 2008 et le 1^{er} juillet 2009 résulte de la restructuration en cours de cette direction. Cette baisse tient par ailleurs de la baisse attendue du nombre d'élèves (- 2 396 en 2009), qui est consécutive à celle des recrutements.

La baisse des effectifs de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) (- 488) s'explique partiellement par la création des compagnies de sécurisation au sein de la DCSP. Elle s'explique aussi par la diminution des effectifs des compagnies de CRS avec le passage de 6 sections à 4 sections et la réduction à 140 personnes de l'effectif théorique des compagnies.

Les **pyramides des âges** des personnels actifs et des personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS) de la Police nationale sont présentées pages 48 et 49 du PAP.

Elles mettent en évidence la prépondérance des fonctionnaires de 28 à 39 ans chez les personnels actifs avec cependant une représentation significative de la tranche 47-54 ans. Pour les PATS, les tranches d'âge de 45 à 59 ans sont également très représentées.

Cette situation met en évidence les enjeux considérables d'une gestion efficiente des **flux de départs à la retraite** pour les années à venir. Or, les mesures tendant à rallonger la période d'activité des fonctionnaires, qu'elles résultent de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, ou de l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 qui permet aux fonctionnaires de rester jusqu'à 65 ans ont induit une modification, peut-être durable, des comportements.

Ces réformes ont eu pour conséquence une modification sensible du type de retraite des fonctionnaires des corps actifs de police.

Le départ en retraite anticipée est possible, pour les corps actifs, à la demande du fonctionnaire, à la double condition de justifier de 25 annuités de services effectifs ouvrant droits à la bonification ou de services militaires obligatoires et de se trouver à 5 ans au plus de la limite d'âge de son grade.

Pour les corps de conception et de direction, on assiste à une diminution des départs à la retraite par anticipation (37 en 2007, 28 en 2008 et 15 prévus en 2009) et à une augmentation du nombre de prolongation et de maintien en activité.

Même si les prévisions de départs en retraite sont difficiles à établir, il est indéniable que le corps s'oriente vers un allongement de la durée d'activité à cause de la modification des limites d'âge des commissaires de police (de 57 à 58 ans), et des commissaires divisionnaires (de 58 à 59 ans), de la mise en œuvre de la décote à partir de 2006 pour les hauts fonctionnaires et de l'augmentation du nombre d'annuités nécessaires pour atteindre le taux de pension de 75 % : 37,5 ans jusqu'en 2003, 38 ans pour 2004, 38,5 ans pour 2005, 39 ans pour 2006.

De même, l'augmentation du niveau des diplômes détenus lors du recrutement, conjugué à un âge plus élevé au moment de l'entrée en Police nationale (24-25 ans), l'absence de services auxiliaires effectués avant cette entrée, alimentent cette tendance.

Pour les corps de commandement, on constate depuis le début de la réforme des retraites engagée en 2003, une diminution régulière des départs en retraite anticipée (253 en 2007, 198 en 2008 et 97 prévus en 2009). Ce phénomène coïncide, d'une part, avec le passage des officiers en catégorie « A », dans le cadre du statut spécial, à la suite du protocole du 17 juin 2004 et, d'autre part, avec l'objectif pour les fonctionnaires de préserver le taux maximal de leur pension. Les prévisions de retraite anticipée, connues au 31 juillet 2009, pour l'année 2010, sont de 32.

Pour les corps d'encadrement et d'application, si la réforme des retraites ne remet pas en cause la bonification du cinquième ni la possibilité, pour les fonctionnaires, de bénéficier d'un départ avant la limite d'âge, elle a une influence non négligeable en termes de taux de retraite avec une même ancienneté. Elle présente même l'avantage, pour celui qui peut prolonger son activité au-delà de la limite d'âge, d'atteindre ou de se rapprocher du taux plein de retraite. Elle n'a pas d'incidence sur la possibilité offerte aux policiers de bénéficier d'une retraite anticipée. Cependant, elle risque de rendre celle-ci moins attractive dans la mesure où le taux de pension par année de service (bonification comprise), actuellement de 2 %, est, dès 2008, de 1,875 % et de 1,829 en 2012 et une décote par annuité manquante sera appliquée pour ceux qui n'auront pas atteint le taux plein de retraite.

Un mouvement important de départs anticipés avait été constaté en 2007 (+ 25 % par rapport à 2006) mais ne s'était pas confirmé en 2008. Or, l'analyse de l'année 2009 ainsi que la mise en comparaison de ces 2 dernières années font apparaître une baisse notable de ces départs (- 9,5 % par rapport à 2008). La tendance à la diminution des demandes de maintien en activité qui avait été constatée en 2008 se confirme en 2009, année pour laquelle 132 fonctionnaires du corps dont la retraite par limite d'âge était prévue dans l'année ont demandé un maintien en activité contre 196 en 2008, et 212 en 2007.

Pour l'ensemble des corps actifs, si les évolutions induites par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ne peuvent être à ce jour être mesurées, il est vraisemblable qu'elles auront pour effet de ralentir encore le nombre des départs en retraite anticipée.

Au total, le nombre de départs à la retraite des personnels actifs de la Police nationale, qui était de 4 233 en 2007, s'est abaissé à 3 697 en 2008 et 2 905 en 2009. L'âge moyen des départs qui était de 51 ans et 6 mois en 2006 a atteint 52 ans et 6 mois en 2008. Les prévisions de départ pour les corps actifs de la police sont faibles pour les prochaines années, de 2 174 en 2010, de 2 099 en 2011, jusqu'à 2 195 en 2019 avec une petite « bosse » à 2 507 personnes en 2015.

Cette situation a une très forte incidence sur les **recrutements qui ont considérablement baissé depuis 2008**. Les recrutements pour l'ensemble des personnels de la Police nationale se sont élevés à 9 418 personnes en 2007, prévus à 7 918 agents en 2008, ils ont représenté 6 982 agents et la prévision de 4 511 recrutements en 2009 ne sera probablement pas atteinte.

1 500 gardiens et gradés ayant réussi les concours sont en attente d'incorporation, la plupart depuis des concours aux résultats publiés entre novembre 2008 et janvier 2009, et pour 450 d'entre eux depuis un concours dont les résultats ont été publiés le 30 mai 2008. C'est le cas également de concours de recrutement passés pour 949 personnels administratifs.

La crise économique aggrave le phénomène, elle explique au moins partiellement les moindres départs à la retraite et certainement que les listes de reçus aux concours passés ne se dégonflent pas, les intéressés souhaitant toujours leur incorporation.

La programmation des concours de recrutements pour 2010 est donc incertaine.

Les conséquences de cette situation sont importantes et affectent différents domaines : **un effet très négatif sur le glissement vieillissement-technicité (GVT)** par le ralentissement de l'effet de noria, à savoir le remplacement de fonctionnaires en fin de carrière par des fonctionnaires en début de carrière moins coûteux, des difficultés en matière de **mutations** et d'**avancement**.

Il est noté que les volontaires de la **réserve civile de la police** s'ajoutent à ces effectifs et que le concours des réservistes est en plein essor.

Le budget initial de la réserve civile, de 3 millions d'euros pour 2004, a progressé régulièrement pour atteindre en 2008, la somme de 9 millions d'euros à comparer à une demande en provenance des services de police de 13 millions d'euros. Pour l'année 2009, 10 millions d'euros ont été déconcentrés au profit des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) et des services administratifs et techniques de la Police nationale (SATPN) pour une demande globale de 14 millions d'euros.

Pour les années 2010 à 2012, les moyens financiers alloués à la réserve civile seront déterminés en fonction des disponibilités budgétaires.

Au 31 décembre 2008, 4 600 candidats remplissaient les conditions pour intégrer la réserve civile. Ce vivier s'accroît régulièrement pour atteindre 4 800 au 30 juin 2009. Le nombre de contrats signés connaît une progression importante, passant de 2 759 fin 2008 à 3 054 fin juin 2009.

En 2008, 2 022 réservistes ont effectué des missions au titre de la réserve civile. L'année 2009 devrait voir une nette progression ; en effet, au 30 juin 2009, 1 759 réservistes ont déjà réalisé des vacances, soit 86 % du nombre total des réservistes employés en 2008. En 2008 également, le nombre de journées réserve a progressé de 50 % par rapport à 2007. Réalisée à 80 % par le corps d'encadrement et d'application, la moyenne des jours effectués est différente selon le lieu géographique, elle est de 45 jours en province pour atteindre 66 jours dans les services centraux.

En 2008, les réservistes ont participé à plusieurs dispositifs de renforcement des services de police, notamment, lors des élections municipales, environ 400 réservistes ont effectué 3 900 journées de réserve pour un coût de 330 000 euros. Lors de la Présidence française de l'Union européenne, 70 réservistes ont réalisé 2 200 vacances pour un coût d'environ 220 000 euros ; lors de la venue du Pape à Lourdes, une centaine de réservistes ont effectué 800 vacances pour un coût s'élevant à 70 000 euros.

Par ailleurs, comme chaque année, les réservistes ont été plus de 200 à soutenir les services de police lors des renforts saisonniers (7 800 vacances réalisées pour un coût d'environ 690 000 euros).

2.- Gendarmerie nationale

Les effectifs de la Gendarmerie nationale sont plus difficiles à suivre que ceux de la police du fait de la relative légèreté du PAP et du déficit d'information qui en résulte. En particulier, il n'est apporté aucun élément d'information sur l'évolution tendancielle des effectifs à moyen terme. Le PAP, pour la partie concernant le programme Gendarmerie nationale, est encore plus pauvre que celui de l'an dernier et ne reproduit même pas, à la différence du PAP 2009, les pyramides des âges des personnels militaires et des personnels civils.

Les **effectifs moyens réalisés** des personnels de la Gendarmerie nationale s'élevaient 100 602 en 2008. Les effectifs réalisés au 30 juin 2009 pour les seuls personnels militaires s'élevaient à 82 558 à comparer à un effectif réalisé de 83 051 au 30 juin 2008.

On retiendra que la tendance générale met en évidence une faible diminution des effectifs réalisés au regard des diminutions des plafonds d'ETPT prévues en 2009, soit 1 246 ETPT, principalement des personnels militaires.

Les flux de départs à la retraite diminuent, comme dans la police, avec une incidence apparemment comparable sur les recrutements. Les départs de sous-officiers se sont encore maintenus jusqu'en 2008, avec 2 380 départs en 2005, 1 902 en 2006, 2 128 en 2007 et 2 417 en 2008. Cependant, l'âge moyen des départs augmente : de 47 ans et 8 mois en 2005, il est passé à 49 ans et 8 mois en 2008. Les prévisions de départs sont de 2 279 en 2009, 2 062 en 2010, 1 784 en 2011, 1 514 en 2012, 1 433 en 2013. L'application aux militaires des dispositions de réforme des retraites mises en œuvre depuis 2004 a des effets probables sur les comportements individuels. En particulier, les deux mesures fondamentales de cette réforme que sont l'allongement de la durée de cotisations pour atteindre le taux maximum de 75 % (ou 80 % par le jeu des bonifications dont le dispositif est conservé) ; et l'instauration, depuis le 1^{er} janvier 2006, du système de décote pour inciter les personnels à allonger leur durée d'activité de deux ans et demi, n'est probablement pas sans incidence sur la modification des comportements.

Selon l'information transmise au Rapporteur, *« les différents sondages et rapports sur le moral font apparaître que la réforme de 2003 des retraites constitue un sujet d'inquiétude pour les personnels de la gendarmerie, avec la crainte d'une remise en cause du régime particulier de retraite des militaires actuel »*.

Les recrutements sont en forte diminution avec 3 420 sorties d'école de gendarmerie en 2006, 3 550 en 2007, 2 957 en 2008 et 1 898 en 2009.

Selon les informations transmises au Rapporteur, *« le volume prévu en sortie d'école pour l'année 2010 sera sensiblement inférieur à celui de 2009. Les perspectives pour 2010 tiendront compte en effet des mesures de gestion en cours (requalification d'emplois, transfert de mission, réduction d'effectif) et des réformes susceptibles d'intervenir. »*

En 2008, 2 770 sous-officiers de gendarmerie (y compris ceux du corps administratif et de soutien) ont été admis en école, et les prévisions d'admission pour 2009 sont de 988 sous-officiers.

En dernier lieu, les **réservistes de la gendarmerie** concourent toujours au bon fonctionnement de cette arme, sans que le recours aux réservistes s'accroisse.

Les missions réalisées par les réservistes de la gendarmerie vont du renforcement des unités opérationnelles prioritaires à la constitution d'unités organiques, mises en œuvre à l'échelon des compagnies, des groupements de Gendarmerie départementale et des régions de gendarmerie.

Au 30 juin 2009, le nombre de réservistes placés sous engagement à servir dans la réserve s'élevait à 26 057 avec une prévision de 27 000 en 2009 à comparer à un effectif réalisé de 26 372 en 2008 et 25 178 en 2007.

C.– LA PRODUCTIVITÉ

Dans un contexte budgétaire contraint, l'amélioration du fonctionnement des services de sécurité ne peut être réalisée que grâce à l'amélioration de leur productivité. Il s'agit notamment du développement de structures mutualisées entre la police et la gendarmerie, non seulement en ce qui concerne les fonctions support, mais également en matière opérationnelle avec les groupes d'intervention régionaux (GIR), du renforcement des spécialisations (centre de rétention et sécurité des autoroutes), du redéploiement des structures de formation et de la réorganisation des services.

1.– Mutualisation

Comme l'a indiqué le ministre de l'Intérieur en présentation du projet annuel de performances pour 2010, le rattachement organique de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur doit permettre d'accroître les complémentarités, la mise en commun des compétences et la mutualisation des moyens. Tout en préservant leur identité, la police et la gendarmerie nationales devront approfondir les mutualisations engagées et en étendre le principe à de nouveaux domaines, en cohérence avec les mesures engagées en matière de révision générale des politiques publiques (RGPP).

La recherche systématique de mutualisations des fonctions support a déjà permis d'identifier d'importants gisements d'économies. La mutualisation ou la réorganisation des fonctions support (systèmes d'informations et de communication, immobilier, achat public...) offre encore des perspectives de rationalisation qu'il convient d'approfondir.

a) Mutualisation des fonctions support

Quatre domaines se prêtent tout particulièrement à la mutualisation des fonctions support : la politique d'achats groupés, la mutualisation des structures, les fichiers de police et les systèmes d'information et de transmissions.

La **politique d'achats groupés** est devenue systématique. Elle se traduit par la passation de marchés communs d'acquisition de matériels principalement en matière d'armement (pistolet automatique SIG-SAUER, gilet pare-balles, pistolet à impulsion électrique, lanceurs de balle de défense de 40 mm, *etc...*) mais aussi dans le domaine des moyens mobiles : véhicule de patrouille commun depuis cette année.

À cette mutualisation des achats s'ajoute maintenant **une mutualisation des structures** permettant la mise en commun de garages de maintenance automobile afin de rationaliser l'ensemble des deux réseaux (9 garages devront être communs à la fin 2009, 41 projets de mutualisation des garages existent au total) ; la maintenance et le reconditionnement des armes de la Gendarmerie nationale par le Centre Technique de l'Armement (CTA) de la Police nationale à

Limoges ; le reconditionnement des gilets pare-balles individuels de la Police nationale par le Centre Administratif de la Gendarmerie au Blanc.

L'objectif est de faire des économies et d'offrir un soutien logistique plus performant.

En matière de gestion des ressources humaines, le futur centre de formation de la Police nationale à Lognes, destiné aux agents techniques et administratifs, sera également ouvert à la gendarmerie. Cette mutualisation sera élargie à d'autres formations spécialisées communes : plongeurs, équipes cynophiles, unités équestres et de haute montagne, formation au maintien de l'ordre... La mutualisation de la logistique des concours est également à l'étude.

En matière de systèmes d'information et de communication, de transmissions et de fichiers, les deux forces disposent déjà de nombreux fichiers communs : FNAEG, FAED...

Le regroupement des **fichiers de police** criminelle des deux forces (STIC et JUDEX) dans l'application unique ARIANE est prévu pour 2010. Depuis plus d'un an, les fichiers de police sont un sujet de préoccupation et de réflexion soutenue au sein du ministère de l'intérieur : à la suite des polémiques suscitées par les projets ARDOISE et EDVIGE, la transparence et le contrôle de ces outils fondamentaux de l'action policière, souvent mal compris par l'opinion publique, sont devenus une priorité.

À la suite du rapport Bauer, de janvier 2009, et de la proposition de loi déposée par nos collègues Mme Delphine Batho et M. Jacques-Alain Benisti, le Gouvernement a décidé d'agir aussi bien sur les fichiers d'antécédents que sur les fichiers d'information générale.

Sur les fichiers d'antécédents, les récents rapports de la CNIL et de la mission Batho-Benisti, comme d'ailleurs les analyses déjà faites par le ministère, ont mis en évidence des insuffisances concernant le Système de Traitement des Infractions Constatées (STIC). En particulier, la mise à jour du fichier reste largement tributaire des informations que doivent transmettre les parquets aux services de police sur les suites judiciaires (relaxes, acquittements, classements sans suite pour insuffisance de charges, etc.). ARIANE, qui succédera au STIC et au JUDEX à partir de 2010, représente un progrès considérable : il sera commun à la police et à la gendarmerie ; il sera doté d'une fonction de rapprochement judiciaire beaucoup plus développée que celle du STIC (avec une fonction de reconnaissance faciale) ; son alimentation sera assurée automatiquement par les logiciels de rédaction de procédure de la police (ARDOISE) et de la gendarmerie (ICARE), évitant toute erreur de saisie et garantissant une pratique harmonisée d'alimentation du fichier par tous les services.

Par ailleurs, le futur fichier des objets et véhicules signalés fusionnera deux fichiers actuellement distincts de la police et la gendarmerie : le fichier des véhicules volés (FVV) et les fichiers des objets signalés (FOS).

Sur les fichiers d'information générale, un nouveau cadre juridique et opérationnel était apparu nécessaire depuis le retrait du décret du 27 juin 2008 portant création du fichier EDVIGE, en novembre.

EDVIGE ne constituait que la reprise partielle du fichier des renseignements généraux, amputé de ce qui concerne le renseignement intérieur et les courses et jeux, qui avait été créé par le décret du 14 octobre 1991, et modifié ensuite par une directive de 1995 et en 2004. Il est maintenant prévu qu'EDVIGE laisse la place à deux traitements distincts : un fichier consacré aux menaces à la sécurité publique et un fichier des enquêtes administratives.

Les deux décrets autorisant ces traitements ont été publiés au *Journal officiel* du 18 octobre 2009.

Par rapport aux projets précédents, de nouvelles garanties ont été prévues par ces textes. En particulier, pour le traitement « Prévention des atteintes à la sécurité publique » : les personnes concernées ne sont plus que les « personnes dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sécurité publique », en particulier dans le cadre de violences urbaines ; la collecte des données « sensibles » est plus strictement encadrée ; une durée maximale de conservation des données est imposée (10 ans « après l'intervention du dernier événement de nature à faire apparaître un risque d'atteinte à la sécurité publique ayant donné lieu à un enregistrement ») ; cette durée de conservation est plus courte pour les mineurs (3 ans).

Le fichier consacré à la prévention des atteintes à la sécurité publique permettra en particulier de mieux surveiller les bandes, pour lutter plus efficacement contre les violences urbaines et l'économie souterraine. Il sera donc un des outils du plan de lutte contre les bandes violentes annoncé par le président de la République le 18 mars 2009 à Gagny.

Ce fichier devra faire l'objet d'un futur traitement informatique dont la configuration est actuellement en cours de préparation.

En matière de **radiocommunication**, le réseau de la Gendarmerie mobile et des sections de recherche a été intégré au réseau ACROPOL en région parisienne pour permettre une parfaite interopérabilité avec les forces de la Police nationale.

Les réseaux d'infrastructure des deux forces sont interconnectés via le réseau interministériel ADER depuis l'été 2002 qui permet l'accès réciproque aux fichiers judiciaires. Les réseaux de radiocommunication RUBIS et ACROPOL sont interconnectés au besoin grâce à des valises de rebouclage.

Au titre de la mutualisation des moyens entre police et gendarmerie dans l'acquisition de matériels technologiques modernes, on peut citer les terminaux informatiques embarqués, ainsi que les dispositifs embarqués des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation. Pour les premiers, le marché

d'acquisition mené par la gendarmerie est utilisé pour fournir près de 80 terminaux informatiques embarqués dans les véhicules de police, et qui feront l'objet d'un déploiement au cours de cette année. Pour les seconds, un marché d'acquisition de plus de 400 dispositifs (dont 250 au bénéfice de la police, 200 pour la gendarmerie et les douanes) sera prochainement notifié au cours de l'année, pour permettre un déploiement des premières rampes lumineuses équipées de LAPI au début de l'année 2010.

Une réflexion relative à la maintenance des terminaux radio utilisés par la police comme par la gendarmerie est actuellement en cours. L'objectif poursuivi par le groupe de travail consiste à rationaliser les procédures actuellement suivies pour maintenir ces postes radio au moindre coût.

Les gains générés par la mutualisation entre les deux forces sont estimés à 133,2 millions d'euros en crédits hors-titre 2 (fonctionnement, équipement, investissement) sur la période 2009-2011, dont 67,5 millions d'euros correspondent à des dépenses évitées par réforme de structure.

Pour ce qui concerne l'immobilier, les axes prioritaires seront de réaliser des économies par abandon de projets devenus inutiles et de privilégier les regroupements fonctionnels, à ce titre l'accent sera porté sur la mutualisation des stands de tir entre les deux forces (gain : 12 millions d'euros) et la rationalisation dans les implantations de garage (gain : 2,2 millions d'euros).

b) Mutualisation opérationnelle

La mutualisation opérationnelle rassemble les policiers et les gendarmes dans un grand nombre de domaines.

Il s'agit d'abord du fonctionnement des **groupes d'intervention régionaux (GIR)**, qui disposent d'une coordination unique depuis septembre 2008.

En métropole, il existe 34 G.I.R. dont vingt et un ont une compétence calquée sur le ressort d'une région administrative et huit sont attachés à la région Ile-de-France avec une compétence départementale. Quatre G.I.R. ont été créés récemment en Outre-mer (le G.I.R. de Guyane rattaché à la section de recherches – S.R – de Cayenne a été installé en septembre 2006) : le G.I.R. de Guadeloupe (2008), le G.I.R. de la Réunion (2008), le G.I.R. de la Martinique (2009) et le G.I.R. de Mayotte (2008).

Par ailleurs, le 2 juin 2009, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a agréé la création du G.I.R. de Polynésie Française qui sera rattaché à la direction générale de la Gendarmerie nationale. Une réflexion est également engagée sur la création d'un 7^{ème} G.I.R. ultramarin en Nouvelle-Calédonie, rattaché à la Gendarmerie nationale.

Les structures permanentes comprennent de 9 à 23 personnes.

Les baisses de performances des G.I.R, observées en 2006 ont été enrayerées et une progression par rapport à 2007 sur les objectifs fixés pour 2008 et 2009 confirme la relance des G.I.R., tout particulièrement dans le domaine des infractions à la législation sur les stupéfiants.

Dans le domaine de la coopération policière internationale, le service de coopération technique internationale de police (SCTIP) a mis en place un réseau unique d'attachés de sécurité intérieure en 2005. Selon les États concernés, le responsable est un policier ou un militaire de la gendarmerie.

Dans le domaine de l'ordre public, une **Unité de coordination des forces mobiles** (UCFM) a été créée en 2002 pour coordonner l'emploi des escadrons de Gendarmerie mobile et des CRS.

Enfin, 91 gendarmes sont affectés au sein des **offices centraux** relevant de la police, et 14 policiers dans ceux relevant de la gendarmerie.

En ce qui concerne **les moyens aériens**, un protocole signé en janvier 2007 permet à la DGPN de disposer des hélicoptères de la DGGN pour ses missions. Le potentiel horaire concédé a été porté à 1 300 heures en 2009.

2.– La spécialisation des services

Même si la police et la gendarmerie sont complémentaires et n'exercent d'ailleurs pas ordinairement leur activité dans les mêmes zones, s'agissant des circonscriptions de sécurité publique et de la Gendarmerie territoriale, certaines spécialisations ont pu être mises en œuvre.

a) En matière de police des étrangers

L'activité de la police aux Frontières (PAF) se renforce dans le domaine de la **police des étrangers**, même si sa compétence n'est pas exclusive. La PAF s'est en effet vu assigner, dans le cadre de la RGPP, à l'horizon 2011, la reprise de l'ensemble des centres de rétention administrative (CRA) jusqu'alors gérés par d'autres services de sécurité (DCSP, Gendarmerie nationale). Les 9 CRA dépendant de la Sécurité publique ont déjà tous été transférés, les 7 CRA gérés par la gendarmerie doivent l'être de septembre 2010 à décembre 2011.

En matière de police des étrangers, l'objectif d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ne pourra être atteint que si les procédures qui sont complexes, ressortissent de plusieurs ordres de juridiction, et dont l'application est malaisée, font l'objet de clarifications législatives. L'insécurité juridique doit être levée pour que la volonté clairement exprimée du législateur trouve clairement à s'appliquer.

Dans ce contexte, le fait de spécialiser la PAF dans la conduite des procédures devrait permettre de faire baisser le volume des contentieux.

Par ailleurs, la gendarmerie demeure résolument engagée dans la lutte contre l'immigration irrégulière et consent un effort particulier dans le contrôle des voies de communication, dans la formation de ses personnels et dans la gestion des centres de rétention administrative encore placés sous sa responsabilité. Au 1^{er} juin 2009, 52 groupements avaient ainsi créé une cellule dédiée à la lutte contre l'immigration irrégulière. La gendarmerie est également en première ligne en Guyane où sa situation géographique comme son attractivité liée au développement de l'orpaillage favorisent les mouvements de population clandestine.

b) En matière de renseignement

Le dispositif de **renseignement intérieur** poursuit sa réorganisation.

La direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) est née, le 1^{er} juillet 2008, de la fusion des directions de la surveillance du territoire et des renseignements généraux.

Cette création s'inscrit dans la politique de reconfiguration du renseignement intérieur français. Elle correspond à la nouvelle priorité stratégique initiée par le Livre blanc sur la défense et la sûreté nationale, définie face aux nouveaux risques et menaces qui visent notre pays. La DCRI a compétence pour lutter contre toutes les activités susceptibles de constituer des menaces pour la sécurité nationale et, plus largement, pour préserver les intérêts fondamentaux de la nation. À ce titre, elle est chargée de quatre grandes missions : la lutte contre l'espionnage et les ingérences étrangères ; la prévention et la répression du terrorisme ; la protection du patrimoine économique national et la surveillance des communications électroniques ou radioélectriques intéressant la sécurité nationale ; la surveillance des mouvements subversifs violents et des phénomènes de société précurseurs de menaces.

La DCRI est représentée sur l'ensemble du territoire de la République, par des services implantés au niveau des zones de défense, des régions, des départements et des collectivités d'outre-mer.

Toutefois, l'organisation territoriale de la DCRI a connu un redéploiement répondant également aux exigences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui impose une déflation des effectifs ainsi qu'une mise en cohérence des services sur le territoire. En effet, le 15 janvier 2009, la DCRI se voyait notifier une déflation quadriennale de 400 personnels, soit 12 % de ses effectifs, de manière à atteindre 2 922 équivalents temps plein travaillé au 31 décembre 2011.

En matière de renseignement et d'information, la gendarmerie se voit également reconnaître une compétence générale par la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Celle-ci précise en effet que « *la Police nationale et la Gendarmerie nationale sont investies (...) des trois missions suivantes : la mission de sécurité et de paix*

publiques ; la mission de police judiciaire ; la mission de renseignement et d'information », cette dernière ayant pour objet « d'assurer l'information des autorités gouvernementales, de déceler et de prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions et aux intérêts fondamentaux de la Nation ou à la souveraineté nationale ».

Cette mission participe également et pleinement de la mission globale de la gendarmerie telle qu'elle est définie par l'article L 3211-2 du code de la défense : *« la gendarmerie a pour mission de veiller à la sûreté publique et d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois ».*

Enfin, la loi du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale, dispose dans son article 1^{er}, 3^o, alinéa 5, qu'« elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations ».

Au fil du temps, la Gendarmerie nationale a, au niveau national, créé trois structures spécialisées dans l'information et le renseignement : le centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie (CROGEND), le bureau du renseignement de la sous direction de la défense et de l'ordre public et la sous direction de la Police judiciaire (bureaux affaires criminelles et lutte antiterroriste). La direction générale s'appuie en outre sur des instances techniques comme le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) ou l'institut de recherches criminelles de la Gendarmerie nationale (IRCGN).

Au niveau départemental, les commandants de groupements de Gendarmerie départementale bénéficient de deux officiers spécialisés, l'un en matière de renseignement d'ordre public et de défense (92 personnels affectés à l'été 2009), l'autre dans le domaine de la police judiciaire (85 personnels déjà en fonction). Cet effort devrait permettre une meilleure information des préfets et des autorités gouvernementales.

L'intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur devrait faciliter la recherche de complémentarités entre les deux services.

3.— Allègement des structures de formation

Le redéploiement des structures de formation résulte de trois préoccupations : l'organisation de formations communes aux policiers et aux gendarmes, la diminution des recrutements et la recherche d'une organisation plus efficiente.

Il est prévu d'ici la fin de l'année 2009 la fermeture de 8 centres de formation de la police (CFP), ceux de St-Brieuc, Nantes, Sancerre, Troyes, Ste-Foy-lès-Lyon, Grenoble, Carcassonne et Perpignan, ainsi que la transformation de deux autres, soit en antenne d'école de police (CFP de Béthune devenu antenne de l'école de Roubaix), soit en centre régional de formation (CFP de Nice rattaché à la DRRF de Marseille). Ces opérations doivent permettre une économie de 138

ETPT. Il est prévu que cette politique de restructuration soit poursuivie en 2010 et 2011 afin d'adapter le réseau aux besoins actuels, tout en préservant des potentialités lui permettant de faire face à la reprise ultérieure des recrutements.

Pour la Gendarmerie nationale, les écoles de gendarmerie de Montargis, Le Mans, Châtellerauld et Libourne ont été définitivement fermées depuis le 1er septembre 2009. Celles de Melun, Chaumont, Montluçon, Châteaulin et Tulle constituent désormais le dispositif de formation initiale des officiers, sous-officiers et gendarmes adjoints volontaires de la Gendarmerie nationale.

La mise en œuvre de formations communes n'empêche pas les deux forces de conduire, chacune en ce qui la concerne, des actions particulières. Ainsi la formation militaire initiale des officiers et des sous-officiers est commune à la gendarmerie et aux autres armes.

Cependant, plusieurs cycles de formations de spécialistes sont déjà communs à la police et à la gendarmerie pour les plongeurs, les cavaliers, les secouristes (depuis un protocole de janvier 2009) ou en cours de mutualisations, comme avec la formation des unités canines et motocyclistes.

Très récemment, des supports pédagogiques communs, notamment en matière de formation d'officiers de police judiciaire, sont actuellement en cours d'élaboration au sein de l'institut national de la formation de Clermont-Ferrand.

Une démarche de mise en œuvre de formations communes des personnels de soutien est également engagée en lien avec la gendarmerie et le secrétariat général du ministère de l'Intérieur dans le cadre de la fusion des corps administratifs de catégorie B et C du ministère de l'Intérieur.

4.- La réorganisation des services

L'amélioration de l'emploi des forces mobiles constitue un enjeu de productivité considérable. Il a déjà été question de la mise en œuvre des compagnies de sécurisation et des UTeQ, ainsi que de la police d'agglomération.

Parmi les auditions organisées par le Rapporteur, celle du directeur central de la Sécurité publique (DCSP), M. Jacques Fournier, a mis en évidence le fait qu'un certain nombre de mesures d'organisation peuvent également améliorer l'efficacité des forces de sécurité, dans un contexte de réduction des moyens, à la condition expresse cependant de ne pas descendre en dessous d'un niveau minimal en matière de moyens de fonctionnement.

En attendant l'aboutissement des chantiers de réorganisation des structures, les redéploiements territoriaux de la police et de la gendarmerie sont suspendus. Dans cette attente, la question posée est celle de la mise en œuvre effective de la police d'agglomération en région parisienne et de l'extension du dispositif à Lille, à Lyon, voire à Marseille. Le rattachement des trois départements de la petite couronne à la préfecture de Police de Paris a pour effet la

suppression des unités de gestion territoriale correspondantes, et donc un gain d'effectifs pour la préfecture de Police.

À Lille, après la fusion de trois circonscriptions de police au sein du « Grand Lille », qui a permis le gain d'environ 50 emplois, la question est celle de l'intégration des circonscriptions de gendarmerie implantées dans 5 communes à la frontière belge. À Lyon, la question de l'intégration au périmètre d'agglomération des circonscriptions de gendarmerie de Chassieu et Rillieux-la-Pape est posée.

En attendant la mise en place des structures d'agglomération à Paris, Lille, Lyon et Marseille, le Gouvernement avait décidé de suspendre les opérations de « redéploiement » des zones de police et de gendarmerie. L'extension des zones de police d'État dans les grandes agglomérations devrait conduire à l'extension des zones de gendarmerie dans les zones rurales. Rappelons qu'à ce jour, il subsiste 47 commissariats de police de moins de 20 000 habitants.

Les mesures de redéploiement territorial (fusions de circonscriptions ou échanges de zones entre gendarmerie et police) permettent une meilleure efficacité opérationnelle et des gains de productivité par économies d'échelle, notamment pour ce qui concerne la gestion des effectifs et des moyens. On peut donc envisager la suppression d'une trentaine de circonscriptions de police ainsi que le regroupement de petites unités opérationnelles, par exemple des brigades anticriminalité de petite taille.

Au-delà de la réorganisation des structures, il convient de faire travailler ensemble encore davantage les différentes directions départementales de la Sécurité publique, et de mettre en œuvre des opérations rassemblant des moyens de police et de gendarmerie sous l'autorité des préfets. D'ores et déjà, des cellules communes de lutte contre les cambriolages sont en œuvre et des échanges d'information à l'occasion des gardes à vue.

III.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2010 : TROUVER DES MARGES DE MANŒUVRE MALGRÉ LE POIDS DES RÉMUNÉRATIONS

Pour la mission *Sécurité* comme pour l'ensemble du budget général, le projet de loi de finances pour 2010 s'inscrit 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.

Il s'inscrit dans un autre cadre, celui du projet de loi LOPPSI 2 (2009-2013), dont 2010 sera la deuxième année d'exécution, même si le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a été déposé à l'Assemblée nationale le 27 mai 2009, mais n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour pour des raisons de priorités dans le travail législatif.

Pour la police comme pour la gendarmerie, le poids des rémunérations augmente encore en 2010 alors que les plafonds d'emplois sont une nouvelle fois abaissés. L'exposé introductif du programme n° 176 *Police nationale*, fait état de ce que le projet de loi de finances 2010 exige de la Police nationale un effort d'efficience sans précédent, puisque, dans un contexte de forte réduction de ses effectifs, elle doit satisfaire des objectifs de plus en plus exigeants.

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

L'augmentation des charges de personnel s'inscrit dans le cadre d'une tendance constante depuis plusieurs années. La part des dépenses de rémunérations inscrites au titre 2 avait représenté 84,64 % du total des crédits de paiement consommés en exécution 2008 et ces crédits de personnel représentaient 85,59 % des dotations de la mission en LFI 2009. En projet de loi de finances 2010, ces crédits représenteront 85,90 % des dotations prévues pour l'ensemble de la mission.

Les dotations de titre 2 s'élèvent à 14 084,63 millions d'euros sur 16 397,33 millions d'euros de crédits inscrits pour l'ensemble de la mission, en augmentation de 1,65 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. L'an dernier, la progression du projet de loi de finances 2009 sur le projet de loi de finances 2008 était de 3,2 %.

Sur 14,1 milliards d'euros de crédits de personnels, 4,97 milliards, soit 35 %, sont consacrés aux pensions de retraite, soit une augmentation de 3 % par rapport à 2009 qui fait suite à une progression de 8 % de 2009 sur 2008. Les crédits alloués aux pensions de retraite de la police croissent de 4,84 % par rapport à 2009. La Gendarmerie nationale connaît une évolution comparable : en 2010, elle connaîtra une augmentation du coût des pensions de 1,63 %.

On constate cependant que la progression des dotations de rémunérations, si elle reste vive, tend à ralentir de 2009 à 2010 par rapport à la tendance de l'an dernier. C'est que, depuis la gestion 2008, comme l'ont montré aussi bien le rapport annuel de performances pour 2008 que la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, une gestion plus rigoureuse des effectifs a permis d'anticiper la diminution des plafonds d'emplois mise en œuvre à compter de la LFI 2009.

L'année 2008 a donc marqué une inflexion en matière d'effectifs, compte tenu de la décrue du schéma d'emplois mise en œuvre à compter de la loi de finances initiale pour 2009, à la suite de la programmation budgétaire rectifiée de septembre 2008.

Dans le cadre de son rapport sur la gestion 2008, le contrôleur financier du ministère de l'intérieur a souligné la qualité des prévisions et du pilotage du programme *Police nationale* compte tenu des tensions sur la masse salariale et de la nécessité de déboucher sur un volume d'ETPE en fin d'année compatible avec le plafond d'emplois prévu pour 2009.

On constate cependant une moindre tenue des dépenses des dépenses de personnel dans le cadre du programme *Gendarmerie nationale*, en comparaison au programme *Police nationale* en 2008 et une sous-estimation des cotisations au CAS *Pensions* avec un report de charges de 23 millions d'euros en fin de gestion 2008 sur 2009.

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 2009	PLF 2010	Évolution (%)	LFI 2009	PLF 2010	Évolution (%)
176 – Police nationale	8 520,7	8 895,5	+ 4,4	8 594,5	8 756,3	+ 1,9
Titre 2 : Dépenses de personnel	7 564,8	7 717,8	+ 2	7 564,8	7 717,8	+ 2
Autres dépenses dont :	955,9	1 177,7	+ 23,2	1 029,8	1 038,6	+ 0,9
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	741	730,2	- 1,5	818,9	772,5	- 3,6
Titre 5 : Dépenses d'investissement	214,9	404,5	+ 88,3	210,9	223	- 4,5
Titre 6 : Dépenses d'intervention	0,04	43	+ 101 179,1	0,04	43	+ 101 179,1
152 – Gendarmerie nationale	7 597,9	7 753,8	+ 2,1	7 595	7 641	+ 0,6
Titre 2 : Dépenses de personnel	6 291,4	6 366,9	+ 1,2	6 291,4	6 366,9	+ 1,2
Autres dépenses dont :	1 306,5	1 386,9	+ 6,2	1 303,5	1 274,1	- 2,3
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	986,5	1 104,6	+ 12	990	1 086	+ 9,7
Titre 5 : Dépenses d'investissement	304,9	267,3	- 12,3	297,3	172,2	- 42,1
Titre 6 : Dépenses d'intervention	15,0	15,0	- 0,0	16,2	16	- 1,6
Total pour la mission	16 118,6	16 649,3	+ 3,3	15 189,5	16 397,3	+ 1,3

Toutefois, le plafond d'emplois de la mission a diminué de 3 598 ETPT (hors transferts) en loi de finances initiale 2009 et il est prévu en projet de loi de finances 2010 une nouvelle diminution de 2 632 ETPT (hors transferts).

Ainsi, la contrainte sur les effectifs, en œuvre depuis septembre 2008, explique le moindre dynamisme de la progression des rémunérations, mais les dotations aux rémunérations continuent cependant de progresser, qui plus est à un taux supérieur (1,65 %) à celui de l'ensemble de la mission (1,28 %).

Il en résulte une augmentation de la part des rémunérations (85,90 %) et donc un effet d'éviction sur les autres postes de dépenses, moyens de fonctionnement et investissements. Autrement dit, l'effort sur les effectifs n'est pas encore suffisant pour contenir la poussée des rémunérations.

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.

B.- RÉMUNÉRATIONS ET EFFECTIFS DU PROGRAMME *POLICE NATIONALE*

Comme l'a indiqué le Directeur général de la Police nationale, M. Frédéric Péchenard, dans le cadre d'une audition à l'Assemblée nationale, la diminution des effectifs au sein du programme *Police nationale* s'inscrit dans une tendance de longue durée. La question des effectifs et des rémunérations est primordiale si l'on considère que pour la police, les dépenses de rémunérations de titre 2 représenteront en 2010 plus de 88 % des crédits.

1.- Les effectifs

Pour les années 2008 à 2011, le Directeur général fait état de l'application de la première vague RGPP qui se traduit par des suppressions d'emplois au programme *Police* de 4 829 ETPT, à raison de 920 en 2008, 1 432 en 2009, 1 329 en 2010. Le nombre de 1 148 est avancé pour 2011.

Ces éléments sont corroborés par le projet annuel de performances pour 2009 (2 352 suppressions hors transferts, y compris une « extension » des mesures prises en 2008) et pour 2010 (1 329 suppressions hors transferts).

Il convient d'observer d'abord que l'effort amorcé est supérieur à celui annoncé l'an dernier qui faisait état de la suppression de 4 000 emplois de policiers d'ici à 2011.

La RGPP crée également des charges nouvelles évaluées par le Directeur général à près de 6 000 ETPT (déploiement des UTeQ et des compagnies de sécurisation dans le cadre du plan Banlieues : 4 300 ETPT ; reprise des centres de rétention administrative actuellement gérés par la Gendarmerie : 646 ETPT ; police d'agglomération : 465 ETPT ; plan anti-bande : 136 ETPT ; brigades de protection des familles : 400 ETPT...).

L'effort de productivité demandé à la police est donc, selon le Directeur général, voisin de 11 000 ETPT, ce qui est sans équivalent pour un programme civil.

Dans cette perspective, plusieurs mesures ont été lancées dès le dernier trimestre 2008 : la définition de nouvelles modalités de travail (protocole du 22 octobre 2008 ; récupération de potentiel opérationnel estimée à 3 010 ETPT) ; la réduction du format des CRS (gain : 1 950 ETPT) ; le redimensionnement du réseau des écoles (gain : 913 ETPT) ; la rationalisation de la DCRI (gain : 400 ETPT) ; le regroupement des petites directions départementales et petites unités de la PAF (gain 200 ETPT).

Il est annoncé que l'année 2009 se solde par un gain de 2 640 ETPT, permettant la suppression de 1 432 ETPT, conformément à la RGPP, et la réaffectation de 1 671 ETPT aux missions nouvelles (1 135 ETPT pour les UTeQ et compagnies de sécurisation ; 136 pour le plan anti-bande ; 400 pour les brigades de protection de la famille).

Après 2011, le Directeur général évoque une deuxième vague RGPP pour 2012-2013 qui pourrait se traduire par la suppression de 3 963 ETPT supplémentaires.

Les gains de productivité envisagés devraient résulter de l'amélioration de la performance opérationnelle, avec notamment la mise en place de la police d'agglomération (2 993 ETPT) ; la rationalisation des fonctions support (1 350 ETPT, dont 500 au titre des services d'information et de communication (SIC) et 100 au titre de la création de la direction des ressources et des compétences de la Police nationale) ; le transfert des missions périphériques de police administrative : port de plis, enquêtes administratives ne touchant pas la sécurité, procurations...(100 ETPT) ; la rationalisation des structures centrales, avec la création de la Direction de la coopération internationale de sécurité intérieure, issue du SCTIP et de la sous-direction de la coopération internationale de la Gendarmerie (20 ETPT).

Cela étant, un rapport de l'inspection générale des finances de juillet 2009 semble indiquer que les marges de manœuvre offertes par la rationalisation des fonctions support paraissent limitées.

À l'issue de la deuxième vague RGPP, le plafond d'emploi du programme police serait passé de 146 180 ETPT en 2009 à 138 308 ETPT en 2014, soit le niveau atteint 15 ans plus tôt, dans les années 1998/1999.

On peut donc espérer au terme de cet effort très important de réduction des effectifs une amélioration de la maîtrise de la masse salariale, qui n'est encore qu'une perspective pour l'avenir.

Cette baisse du plafond d'emploi portera sur les corps supérieurs (570 ETPT), les gardiens de la paix (1 032 ETPT), les adjoints de sécurité (416 ETPT) et les ouvriers (43). Les effectifs des personnels administratifs, techniques et scientifiques continueront d'augmenter (+ 672 ETPT).

En dernier lieu, il apparaît que les prévisions d'effectifs et de masse salariale sont perturbées en gestion 2009 et pour 2010 par des flux de départs à la retraite nettement inférieurs à ceux des années précédentes. Ces éléments, déjà évoqués *supra*, ont pour effet un renchérissement des coûts unitaires (ralentissement de l'effet de noria du GVT) et une incidence également sur les recrutements, les mutations et l'avancement.

2.– La masse salariale

Le projet annuel de performances décompose page 45 les principaux éléments d'évolution de la masse salariale hors contribution au compte d'affectation spéciale des pensions.

À partir d'un solde d'exécution retraité pour 2009 de 5 389,4 millions d'euros, l'impact du schéma d'emplois se traduit par l'économie de 17 millions d'euros au titre de 2009 (extension en année pleine des suppressions d'emplois intervenues cette année) et de 37,9 millions d'euros pour celles prévues en 2010.

Cependant, les mesures de rémunérations d'ordre général suffisent presque à compenser ce gain avec 21,6 millions d'euros d'extension en année pleine des augmentations du point d'indice de 2009 et 11,3 millions d'euros au titre l'augmentation prévue en 2010 ; il s'y ajoute le glissement vieillissement-technicité (GVT) pour 33,8 millions d'euros.

Les mesures catégorielles représenteront un coût de 95,4 millions d'euros en 2010. Ces mesures correspondent à quatre objectifs : la poursuite de la réforme des corps et carrières (30,2 millions d'euros hors CAS Pensions), l'accompagnement des évolutions structurelles de la Police nationale initiées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (52,8 millions d'euros hors CAS Pensions), une meilleure prise en compte de la valeur professionnelle et de la performance dans la rémunération des cadres de la Police nationale (6,3 millions d'euros), et l'accompagnement de la fusion des corps des personnels administratifs au 1er janvier 2010 (6,1 millions d'euros).

L'optimisation du rythme des recrutements (– 34,9 millions d'euros) et la modification des répartitions d'emplois entre catégories (– 15 millions d'euros) permettent d'espérer une économie de près de 50 millions d'euros au total.

Il apparaît de surcroît que les mesures de gestion fine de la masse salariale, déjà évoquées pour l'exercice 2008, perdurent en 2009 et auront pour effet une réalisation des emplois à un niveau inférieur à celui du plafond d'ETPT, 462 ETPT devant rester vacant en 2009 pour cette raison.

Au total, la masse salariale devrait augmenter en 2010 de 47,3 millions d'euros, même en tenant compte des suppressions d'emplois programmées.

3.– Les pensions

Les dotations prévues sur le programme *Police nationale* au titre de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions devraient s'élever en 2010 à 2 271 millions d'euros au lieu de 2 166,2 millions d'euros en base rectifiée pour 2009 (+ 4,84 %). La progression de 2009 sur 2008 s'élevait à 8,71.

Ce poste de dépenses représente 26 % des dotations budgétaires.

4.– Les prestations sociales

Le Rapporteur spécial avait observé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement de la gestion 2008, qu'en 2008 comme en 2007, les dépenses de prestations et allocations diverses (47,6 millions d'euros) avaient été très inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale (57,8 millions d'euros). Malgré des demandes réitérées, il n'avait pu obtenir d'explication sur l'écart très significatif qui est constaté en exécution par rapport aux prévisions.

Toutefois, on observe dans le cadre du projet de loi de finances un ajustement des dotations aux données de la consommation des précédentes années, les crédits de prestations sociales et allocations diverses ayant été ramenés de 57,79 millions d'euros en loi de finances initiale 2008 à 47,99 millions d'euros en loi de finances initiale 2009 et maintenus à 47,97 millions d'euros en projet de loi de finances 2010.

C.– RÉMUNÉRATIONS ET EFFECTIFS DU PROGRAMME *GENDARMERIE NATIONALE*

Il a été plus difficile d'obtenir une analyse aussi précise du budget de la gendarmerie, les réponses au questionnaire budgétaire traduisant fréquemment l'habitude de renvoyer au projet annuel de performances. C'est ainsi qu'à la question « Présenter les grandes lignes du projet de budget pour 2010 », il est répondu au Rapporteur « *Les éléments de réponse sont apportés dans le projet annuel de performance 2010 de la mission « Sécurité », programme « Gendarmerie nationale »*. La question des effectifs et des rémunérations est primordiale également à la gendarmerie où les dépenses de rémunérations de titre 2 représenteront en 2010 plus de 83 % des crédits.

1.– Les effectifs

Pour les années 2008 à 2011, il est difficile d'actualiser les données de l'an dernier qui tablaient sur la suppression de 3 000 emplois de gendarmes dans le cadre de la programmation triennale, puisque les réponses aux questions sur les emplois et les rémunérations renvoient le plus souvent au projet annuel de performances ou bien ne comportent aucune actualisation pour 2011.

L'application de la première vague RGPP se traduit pour la gendarmerie par une baisse du plafond d'emploi du programme de 771 ETPT en 2009 (auxquels s'ajoutent les 475 ETPT de la seconde demi-annuité 2008 soit une réduction totale de 1 246 ETPT en 2009) ; 1 303 ETPT le seront en 2010 (hors transferts). Avec 51 transferts nets, le plafond d'ETPT devrait diminuer de 1 354 emplois en 2010.

Il convient d'observer d'abord que l'effort prévu est substantiel (2 549 emplois sur 2009 et 2010) au regard du cadrage de l'an dernier qui faisait état de la suppression de 3 000 emplois de gendarmes d'ici à 2011.

Les suppressions d'emplois concernent 26 officiers de gendarmerie, 1 115 sous-officiers et 162 gendarmes volontaires.

2.– La masse salariale

Le projet annuel de performances présente page 107 les principaux éléments d'évolution de la masse salariale du programme *Gendarmerie nationale* hors compte d'affectation spéciale des pensions.

À partir d'un solde d'exécution retraité pour 2009 de 3 632,2 millions d'euros, l'impact du schéma d'emplois se traduit par l'économie de 31 millions d'euros pour les seules suppressions d'emplois prévues en 2010.

Comme pour la police, les mesures de rémunérations d'ordre général suffisent presque à compenser ce gain avec 13,5 millions d'euros d'extension en année pleine des augmentations du point d'indice de 2009 et 10,8 millions d'euros au titre l'augmentation prévue en 2010 ; il s'y ajoute le glissement vieillissement-technicité (GVT) solde pour 9,3 millions d'euros. Les mesures catégorielles représenteront un coût de 46,5 millions d'euros en 2010.

Aucune explication n'est donnée sur des éléments essentiels d'explication des rémunérations, en particulier l'absence de prise en compte de l'extension en année pleine des augmentations du point d'indice intervenues en 2009, ni sur les éléments « autres » (économie de 15,7 millions d'euros).

Le projet annuel de performances, auquel renvoie la réponse à la question du Rapporteur sur les revalorisations indemnitaires, donne quelques explications. Trois catégories de revalorisations catégorielles sont concernées.

D'abord, les nouvelles grilles indiciaires des militaires sont entrées en vigueur au 1er janvier 2009. Leur mise en œuvre complète s'étalera jusqu'en 2011. Un montant de 10,5 millions d'euros est prévu à cet effet en 2010. Par ailleurs, après la mise en œuvre des cinq premières annuités du PAGRE, et compte tenu des travaux sur la parité globale entre police et gendarmerie, cette mise en œuvre se poursuit. Le PAGRE dit « rénové » consiste en un ajustement du volume du corps des officiers et un repyramidage des postes de sous-officiers. Il permet d'accélérer le déroulement de carrière des militaires les plus aptes à exercer des responsabilités et de valoriser le parcours des personnels méritants. La mise en œuvre de ce plan est un des éléments de la parité globale entre police et gendarmerie. Un montant de 20 millions d'euros est prévu à cet effet en 2010. Enfin, le coût de la tranche 2010 de la revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) pour les sous-officiers de gendarmerie (+ 0,5 % au 1^{er} janvier 2010 et + 0,5 % au 1er juillet 2010) est évalué à 16 millions d'euros.

Au total, la masse salariale du programme *Gendarmerie nationale* devrait augmenter en 2010 de 33,5 millions d'euros, en dépit des suppressions d'emplois programmées.

3.– Les pensions

Les dotations prévues sur le programme *Gendarmerie nationale* au titre de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions devraient s'élever en 2010 à 2 701,2 millions d'euros au lieu de 2 657,9 millions en base rectifiée pour 2009 (+ 1,63 %). La progression de 2009 sur 2008 s'élevait à 7,45 %. Le rythme d'augmentation de ce poste de dépenses extrêmement dynamique connaît donc un très net ralentissement. Il représente cependant plus de 35 % des dotations budgétaires à comparer à 26 % pour le programme *Police nationale*.

Il est à noter que la quasi-totalité de cette contribution est calculée au taux de 108,63 % applicable aux militaires, ce qui explique l'importance de ce poste.

4.– Les prestations sociales

Comme dans le cas du programme *Police nationale*, les crédits de prestations sociales et allocations diverses sont maintenus à un montant quasiment équivalent à celui de l'an dernier, à 47,97 millions en projet de loi de finances 2010.

D.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS

Les dépenses hors titre 2 ne représentent donc qu'une faible partie des crédits prévus pour la mission, exactement 15,10 %. Les crédits correspondants sont prévus à 2 312,70 millions d'euros pour l'ensemble de la mission, en baisse de 0,88 %.

La présentation budgétaire rend difficile le suivi des moyens prévus pour le fonctionnement et l'investissement.

1.– Le manque de lisibilité de la présentation budgétaire

Dans son analyse de l'exécution du budget 2008, le Rapporteur spécial s'était étonné de constater une consommation de crédits d'investissements très supérieure aux montants prévus par la loi de finances initiale (+ 40 %) alors que celle des moyens de fonctionnement était très inférieure aux dotations de LFI (- 11,6 %).

La Direction générale de la Police nationale, après avoir observé que la situation exposée (consommation en titre 5 supérieure aux prévisions de consommation LFI) est fréquente, a donné au Rapporteur spécial les explications suivantes.

« Il est en effet impossible d'avoir au stade de la LFI une vision juste de la répartition en exécution Titre 3 / Titre 5 dans la mesure où cette répartition dépend pour partie des choix de gestion des RBOP, RUO et chefs de services qui gardent le pouvoir de décision sur la ventilation du budget qui leur est alloué, et pour partie des orientations imposées par le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel et les Trésoreries générales pour les dépenses déconcentrées en terme d'imputation de la dépense.

Ainsi, dans la plupart des zones de défense, les Trésoreries générales ont souhaité que les dépenses d'achat informatique soient requalifiées en dépenses de fonctionnement à partir d'un certain seuil de montant. Il en est de même pour les dépenses de mobilier, d'outillage et pour tous les matériels spécifiques d'armement et de protection qui sont requalifiées en dépenses d'investissement à partir d'un certain volume.

De même, les dépenses de véhicules (53,4 millions d'euros en 2008) ont finalement été imputées en gestion en dépenses d'investissement alors que ces dépenses ont été (hors parc lourd) budgétées en dépenses de fonctionnement dans le cadre des prévisions de la loi de finances initiale.

8,3 millions d'euros sont ainsi exécutés sur des Titre 5 pour des dépenses de fourniture de bureau, dépenses qu'il est impossible au stade de la budgétisation de positionner en dépenses de fonctionnement.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, ce sont ainsi plus de 15 millions d'euros sur l'action 1 "Ordre public et protection de la souveraineté", 16 millions d'euros sur l'action 2 "Sécurité et paix publiques" et 16,6 millions d'euros sur l'action 5 "Missions de police judiciaire et concours à la justice" qui ont été consommés en plus en Titre 5 sur les postes Équipement et informatique. »

Le Rapporteur spécial s'était étonné de l'explication donnée quant à l'écart entre la prévision et l'exécution en matière de dépenses de titre 5 du budget de la police (consommation supérieure de 39,8 % aux crédits de titre 5 ouverts en loi de finances initiale). Si la gestion de ces crédits est fongible, y compris d'un titre à l'autre au sein du même programme, 2008 est la troisième année de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et les services devraient avoir établi des règles d'imputation précise depuis longtemps, par exemple pour les dépenses de véhicules. La fongibilité ne doit pas conduire à obscurcir l'exécution.

Le défaut de présentation perdure avec le projet annuel de performances 2010 puisque, sans qu'une explication claire soit apportée, les moyens de fonctionnement du titre 3 sont prévus à 1 858,47 millions d'euros, en augmentation de 2,74 % par rapport à la loi de finances initiale 2009 et les crédits d'investissement du titre 5 sont ramenés à 395,20 millions d'euros au lieu de 508,13 millions d'euros en 2009 (- 22,2 %).

Il est probable que des changements de nomenclature ont été opérés, sans qu'aucune explication n'en soit donnée. Si la fongibilité ne peut permettre une présentation budgétaire éloignée de l'exécution, elle ne doit pas non plus justifier une répartition incertaine des dotations entre les crédits de fonctionnement et d'investissement.

La lecture des PAP et des RAP est également rendue malaisée par le fait que les actions n° 06 *Commandement, ressources humaines et logistique* du programme *Police nationale* et 04 *Commandement, ressources humaines et logistique* du programme *Gendarmerie nationale* sont conçues comme servant au soutien des autres. Il s'ensuit un défaut de lisibilité des programmes de la mission.

Une autre difficulté réside dans l'impossibilité de mettre en adéquation les moyens prévus par le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) avec ceux qui sont présentés dans le PAP pour 2010.

Le projet de loi LOPPSI 2 propose deux tableaux présentant d'une part les crédits des missions *Sécurité* et *Sécurité civile* et d'autre part « *les ressources indispensables qui permettront à la gendarmerie, à la police et à la sécurité civile sur la période 2009 à 2013, d'améliorer la modernisation, la mutualisation et le management de la sécurité intérieure. Ces ressources incluent les effets du plan de relance, qui réalise une anticipation d'achats de véhicules : 100 millions d'euros de dépenses sont ainsi anticipés en 2009, qui devaient initialement être réalisés à hauteur de 45 millions d'euros en 2011 et 55 millions d'euros en 2012.* »

Au sein de ce dernier agrégat, les dotations prévues pour la mission *Sécurité* de 2009 à 2013 au titre du projet de loi LOPPSI 2 étaient prévues 4 374 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3 233 millions d'euros de crédits de paiement. Sur cet ensemble, le titre 2 relatif aux rémunérations devait

absorber 1 325 millions d'euros. Pour 2009, les dotations prévues étaient de 226 millions d'euros, dont 112 millions d'euros au titre 2 et 114 millions d'euros de crédits de paiement hors titre 2.

CRÉDITS DES MISSIONS SÉCURITÉ ET SÉCURITÉ CIVILE

(en millions d'euros)

CP, hors CAS	2009	2010	2011	2012	2013
Sécurité	11 456	11 438	11 452	11 554	11 766
Sécurité civile	381	381	383	442	436
Total	11 837	11 819	11 835	11 996	12 201

Source : projet de loi LOPPSI

RESSOURCES INDISPENSABLES

(en millions d'euros)

CP, hors CAS	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
T2	67	124	151	195	228	766
HT2	120	251	332	462	608	1 773
Total	187	375	483	657	836	2 539

Source : projet de loi LOPPSI

Indépendamment du fait que ces données ont déjà évolué, le projet annuel de performances ne s'intéresse qu'aux opérations du projet de loi LOPPSI hors titre 2, qui ne recouvrent pas d'ailleurs l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'investissement.

2.– Les crédits de fonctionnement et d'investissement de la police

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit donc pour la Police nationale l'ouverture de 1 177,70 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 038,57 millions d'euros en crédits de paiement en moyens de fonctionnement et d'investissement.

Au sein de cet ensemble, les crédits du projet de loi LOPPSI 2 s'élèvent pour 2009 à 113,2 millions d'euros en autorisation d'engagement et 61 millions d'euros en crédits de paiement et seront en progression en 2010 pour atteindre un montant de 279,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 127,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits qui doivent permettre de moderniser la police sur les cinq prochaines années, répondent à deux objectifs principaux : améliorer la performance de la sécurité intérieure et financer les projets de mutualisation favorisés par le rapprochement entre la police et la gendarmerie, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Au titre de la modernisation technologique menée en 2010, six projets d'envergure vont être lancés ou poursuivis : le développement de la vidéo-protection et de son exploitation, l'équipement de véhicules de patrouilles avec le système de lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI) qui permet une comparaison immédiate des plaques lues optiquement avec le fichier des véhicules volés, l'acquisition d'outils dédiés à la lutte antiterroriste, le renforcement des moyens d'investigation technique et de lutte contre la cybercriminalité, la poursuite de l'équipement en radiolocalisation des véhicules, l'affirmation d'une police technique et scientifique qui passe par la modernisation des grands fichiers d'identification (FNAED et FNAEG) et la dématérialisation et l'optimisation des ressources.

Le contexte des violences urbaines a conduit à renforcer les équipements de protection et de défense des fonctionnaires de police. C'est dans ce cadre qu'il est prévu de déployer : une nouvelle tenue de maintien de l'ordre pour tous les fonctionnaires appelés à faire du maintien de l'ordre, un gilet tactique pare-coups, nouvel équipement destiné à protéger les épaules et les bras, à l'aide de coques plastiques, contre les jets d'objets, les coups portés avec des objets contondants, voire tranchants, les coups de pied, les morsures d'animaux et une tenue de protection renforcée pour les motocyclistes. Par ailleurs, 500 lanceurs de 40 mm seront acquis avec leurs viseurs pour compléter la dotation des services. Enfin, les équipements en terminaux embarqués sur ACROPOL (TESA/TIE) seront poursuivis.

S'agissant de la politique immobilière, les projets lancés en 2010 sont principalement dédiés à l'amélioration de la protection des citoyens, en particulier par le regroupement des unités de CRS dans les grandes agglomérations, à la réorganisation des filières logistiques en rationalisant les actions support dans un contexte de mutualisation avec la Gendarmerie nationale et aux études pour la construction d'une nouvelle école nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) et pour l'opération de relogement de la direction régionale de la Police judiciaire de la préfecture de Police. En outre, seront poursuivis les projets relatifs à la mise en place de nouvelles compagnies de sécurisation en zones sensibles, à la restructuration de la formation des agents avec, essentiellement, la réalisation des travaux préalables au transfert à Lognes de l'institut national de la formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques (INFPATS) et à la modernisation de la police technique et scientifique avec le relogement de l'institut national de la police scientifique (INPS).

Cela étant, la consommation des crédits ouverts en 2009 est inférieure aux prévisions pour plusieurs raisons : Le gel d'une partie des crédits du projet de loi LOPPSI au titre de la réserve de précaution du programme (soit un peu de moins de 5 % en ce qui concerne les crédits du projet de loi LOPPSI), le redéploiement entre les différents postes du projet de loi LOPPSI selon les priorités du responsable de programme, les capacités de commande et l'état d'avancement en 2009 des nouveaux marchés nécessaires pour engager la plupart des dépenses du projet de loi LOPPSI.

Au 1^{er} semestre 2009, 84,05 millions d'euros en autorisations d'engagement demeurent disponibles sur 113,2 millions d'euros et 58,5 millions d'euros en crédits de paiement sur 61 millions d'euros.

La grande masse des moyens de fonctionnement et d'investissements prévus en 2010 le sont donc hors de l'enveloppe du projet de loi LOPPSI.

3.- Les moyens de fonctionnement et les investissements de la gendarmerie

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit donc pour la Gendarmerie nationale l'ouverture de 1 386,93 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 6,16 %) et de 1 274,12 millions d'euros en crédits de paiement (2,26 %) en moyens de fonctionnement et d'investissement hors titre 2.

Les crédits prévus au titre du projet de loi LOPPSI 2 pour la gendarmerie en 2009, 2010 et 2011 étaient, selon les annonces de l'an dernier 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 avait prévu de consacrer, au titre du projet de loi 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 devaient mobiliser l'essentiel des autorisations d'engagement, les crédits de paiement étant dédiés au fonctionnement courant et aux progrès en matière de « saut technologique ».

En projet de loi de finances 2010, il est prévu 252 millions d'euros en autorisations d'engagement et 111 millions d'euros en crédits de paiement en pour la réalisation des projets suivants :

- Saut technologique (47 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement en 2009 ; 62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48 millions d'euros en crédits de paiement en 2010). L'accent est mis sur le développement des capacités d'investigation, de rapprochement et d'analyse par l'utilisation des nouvelles technologies, sur le lancement d'un programme de vidéo-protection, sur l'amélioration des dispositifs de communication et sur le renforcement de la protection des personnels en intervention. Les projets LOPPSI 2 sont des projets innovants nécessitant la passation de nouveaux marchés, mutualisés avec la Police nationale à chaque fois que la définition technique des besoins est suffisamment similaire pour être uniformisée. Fin août 2009, près de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été engagées à ce titre ; l'essentiel des appels d'offres en cours débouchera sur des notifications au second semestre 2009.

- Force de souveraineté outre-mer - FSOM (77 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2009). Il s'agit à titre principal de la commande d'hélicoptères afin d'assurer, à compter de 2012, la reprise partielle des missions de souveraineté assurées par les armées dans les DOM-COM. À ce jour, le format du dispositif aéromobile de la gendarmerie dans le cadre de la FSOM est en cours de définition.

- Immobilier (141 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement en 2009 ; 140 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13 millions d'euros en crédits de paiement en 2010) Les crédits immobiliers inscrits dans le cadre du projet de loi LOPPSI 2 serviront à financer les opérations de construction domaniale lancées à partir de 2009. Sur sa dotation immobilière 2009, la gendarmerie ne devrait engager que 74 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont 32 millions d'euros en autorisations d'engagement pour la construction en AOT d'une caserne à Mulhouse. Pour 2010, le projet de construction de logements en AOT à Pontoise (120 millions d'euros en autorisations d'engagement) sera remplacé par une opération locative, et 10 millions d'euros en autorisations d'engagement seront consacrées à la poursuite des travaux de réalisation du futur pôle de police judiciaire à Pontoise.

- Fonctionnement courant (30 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2009 ; 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2010).

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits de la mission Sécurité, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 2 novembre 2009 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission, conformément à l'avis favorable de M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C009.asp

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- M. le Préfet Frédéric Péchenard, Directeur général de la Police nationale, M. Gérard Clerissi, conseiller budgétaire au cabinet du directeur général ;

- le Général Roland Gilles, Directeur général de la Gendarmerie nationale ;

- M. le Préfet Hervé Bouchaert, Directeur de l'administration de la police nationale, M. Louis Laugier, sous-directeur des ressources humaines ;

- M. Jacques Fournier, Directeur central de la sécurité publique ;

- M. Hubert Weigel, Directeur central des CRS ;

- M. le Préfet Bernard Squarcini, Directeur central de la sécurité intérieure ;

- M. Christian Lothion, Directeur central de la Police judiciaire, et Mme Mireille Balestrazzi, sous-directrice à la DCPJ ;

- M. Frédéric Perrin, Directeur central de la police aux frontières ;

- Mmes Nathalie Makarski, Secrétaire générale et Christelle Leost, Secrétaire générale adjointe du Syndicat national des personnels administratifs, techniques, scientifiques et infirmiers de la Police nationale Alliance-SNAPATSI.