

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) :

Examen et vote sur les crédits de la mission Sécurité ; et sur le compte spécial Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (Mme Sandrine MAZETIER, Rapporteure spécial) ..... 2

– Présences en réunion ..... 8

Jeudi

18 octobre 2012

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence  
de M. Gilles Carrez,  
*Président***



*La Commission examine, sur le rapport de Mme Sandrine Mazetier, les crédits de la mission « Sécurité » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».*

**Mme Sandrine Mazetier, rapporteure spéciale.** Je commencerai par rappeler les orientations nouvelles données à la politique de sécurité avant d'en venir à l'analyse d'une mission qui est augmentée pour 2013 du programme 207, *Sécurité et éducation routières*, précédemment inscrit dans le cadre de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

Le 19 septembre dernier, à l'École militaire, M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, a exposé les grandes lignes de la nouvelle politique de la sécurité publique. Plaçant celle-ci au cœur de son action, le Gouvernement s'est attelé à son redressement. La politique du chiffre va le céder à une culture du résultat au service de la nation. Ainsi prend fin le désarmement matériel et moral de la police et de la gendarmerie, ainsi s'efface une période de suppressions de postes, de frénésie législative et d'improvisation quotidienne.

La nouvelle politique repose sur l'exigence d'une vision partagée par la population et par les agents des forces de sécurité, ce qui suppose notamment une rénovation du dispositif de formation des gendarmes et des policiers. Elle doit aussi permettre de répondre aux priorités et d'engager l'amélioration de l'organisation de la sécurité publique.

En premier lieu, après une décennie qui a vu se multiplier les tensions entre les populations et entre les différents acteurs de la sécurité, il s'agit de construire un consensus autour des valeurs de la République. La nouvelle politique vise donc à renforcer les liens entre, d'une part, des forces de l'ordre qui agissent et, d'autre part, une population consciente de l'action menée : la lutte contre la délinquance se mène avec les citoyens. Cette confiance se noue d'abord sur le terrain, par une présence visible et par un contact aussi fréquent et diversifié que possible avec les habitants – ce que les suppressions de postes des cinq dernières années avaient rendu bien difficile.

Le ministre souhaite en deuxième lieu faire du renforcement de l'éthique et de la déontologie des préoccupations permanentes. À cette fin, il a annoncé l'ouverture d'un premier chantier : la rénovation du dispositif de formation. Vous en trouverez la traduction dans le projet annuel de performance.

La réponse aux priorités se trouve à la fois dans une mesure emblématique, la création des zones de sécurité prioritaires, et dans un effort, moins nouveau, d'optimisation et de coordination des ressources. Celui-ci conduira à une mutualisation des fonctions supports en même temps qu'à une réduction des missions périphériques, afin de libérer des ressources pour la mission centrale de lutte contre la délinquance.

Le ministre conçoit les zones de sécurité prioritaires comme des zones de concentration des moyens et, au moins autant, comme des terrains d'expérimentation pour la mise en œuvre des principes fondateurs de la nouvelle politique de sécurité publique : la responsabilisation des acteurs de la sécurité, l'ancrage local d'une action qui doit s'adapter aux spécificités du terrain, l'optimisation et la coordination des ressources, la formation de partenariats solides et efficaces. Ces zones prioritaires ne sont pas appelées à constituer un dispositif spécifique – la précédente multiplication de dispositifs spéciaux et de cellules de toutes sortes a freiné la mutualisation et la coordination des forces de sécurité – et elles ne

procèdent pas davantage d'une doctrine. Elles répondent à la nécessité de mettre en œuvre, sur des territoires ciblés à raison de leurs difficultés et de la présence d'une délinquance enracinée, une méthode au service de l'action.

Enfin, le ministre de l'Intérieur considère qu'au-delà de la réforme de la formation des policiers, il convient de rationaliser encore davantage l'organisation de la sécurité publique. Il a annoncé que de nouvelles évolutions de compétence territoriale interviendraient, après une concertation approfondie – ce qui est nouveau – avec les élus comme avec les personnels, et à condition qu'elles accroissent véritablement l'efficacité de chacune des deux forces. Il a également invité à un renforcement du soutien logistique grâce à un élargissement des mutualisations. Sera ainsi mis un terme à une certaine « clochardisation » de la gendarmerie comme à la technique dite du « coup de pied dans la fourmilière », chère à M. Brice Hortefeux et où le spectaculaire s'alliait à l'absence d'effet durable.

Dans mon rapport, je donnerai deux coups de projecteur, l'un sur la police technique et scientifique (PTS), l'autre sur un sujet dont la précédente majorité s'est beaucoup moins préoccupée : la lutte contre la délinquance économique et financière, dont l'actualité récente vient de mettre en lumière l'intrication avec la grande criminalité.

Dans un contexte budgétaire contraint, le renforcement de la police technique et scientifique doit constituer une priorité, ce qui passe par un recentrage qualitatif. Coûteux, le « tout ADN » comporte en outre le risque de faire négliger les autres techniques et champs d'intervention de la police scientifique. Dans ce domaine où les prix peuvent devenir exorbitants faute de véritable concurrence, le dispositif français de recours aux laboratoires publics apporte la meilleure garantie contre toute forme de dérive financière. Il convient en outre de limiter les prélèvements génétiques de masse à ce qui apparaît nécessaire et utile, en particulier dès la phase initiale de constatations techniques et de recherche de traces. Ici aussi, il est souhaitable de passer d'une politique du chiffre ou de la « bûchette », selon le terme employé par les responsables que nous avons entendus, à une culture du résultat, orientée vers la recherche d'une efficacité réelle.

Les crédits ainsi économisés pourront alors être mis au service des autres secteurs de la police technique et scientifique : balistique, entomologie, analyse morphologique des traces de sang, numérisation des scènes d'infraction, exploitation des traces numériques – téléphone portable, informatique, Internet, cartes à puces –, lutte contre la fraude documentaire, constitution de portraits-robots...

La lutte contre la délinquance financière donne moins lieu à affichage médiatique que le déploiement de forces de sécurité sur la voie publique. Elle revêt pourtant un intérêt essentiel car les produits de la délinquance nécessitent toujours un traitement par ceux qui les accaparent : un recyclage, du blanchiment. Au-delà des faits constatés, il faut donc s'attacher à suivre le parcours des produits et des profits de la criminalité.

Les services de police judiciaire dépendant de la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (SDLCODF), dont il faut saluer ici l'action, tendent à attirer à eux l'essentiel des grandes affaires de délinquance financière, peu de dossiers étant dévolus à la gendarmerie. *A contrario*, celle-ci prend en charge une bonne part des petites infractions commises en zone rurale, infractions simples pour lesquelles la réponse pénale est malheureusement le plus souvent inexistante, au grand dam de nombre de nos concitoyens. En revanche, les services généralistes de la police nationale renvoient, eux, le traitement de ces petites infractions aux services interrégionaux ou régionaux de police

judiciaire, voire aux structures nationales installées à Nanterre. Il en résulte un encombrement, voire une embolie, desdites structures et un manque de moyens pour mener des investigations sur des montages complexes. Étant beaucoup moins difficile à mettre au jour, la petite escroquerie n'exige pourtant pas l'intervention de personnels formés pour identifier des réseaux de trafics internationaux et on peut voir là un gâchis, allant au rebours de l'exigence d'une utilisation optimale des moyens. Il importe donc d'améliorer le traitement direct des petites infractions financières par les services généralistes. Celles-ci sont souvent modestes pour ce qui est des montants en jeu, mais revêtent de graves conséquences pour leurs victimes.

Parallèlement, il convient de redéployer les moyens des services spécialisés vers le traitement des infractions les plus importantes. Dans ce domaine, l'efficacité passe par la possibilité de saisir les avoirs des grands délinquants, menace beaucoup plus dissuasive pour eux que celle de l'enfermement. Les services de police concernés souhaitent donc une amélioration et une extension des procédures de saisie.

J'en viens à l'analyse des crédits.

Après des années noires, la mission Sécurité voit en 2013 les moyens des forces de sécurité intérieure augmenter : 480 emplois – 288 de policiers et 192 de gendarmes – seront créés. C'est la première étape d'un plan visant à créer 5 000 emplois en cinq ans au bénéfice de la sécurité et de la justice, conformément aux priorités déjà présentées lors de la discussion générale du projet de budget. Ces mesures nouvelles permettront de renforcer les effectifs dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les nouvelles zones de sécurité prioritaires – mais pas seulement.

Cependant, la mission contribuera, elle aussi, à la maîtrise des dépenses publiques, en particulier par une réduction de 29 millions d'euros, soit de 7 %, des crédits de fonctionnement, étant entendu que seront exonérées de cet effort les missions opérationnelles.

Pour le reste, des préoccupations demeurent : elles portent sur la maîtrise de la masse salariale dans la police et sur les moyens de fonctionnement.

Je laisserai au président de notre Commission le soin de présenter, car il en est un spécialiste, le compte d'affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers, modifié par un amendement de notre rapporteur général.

**M. Marc Goua.** Il n'a pas été question de la police de proximité, supprimée alors que les collectivités locales avaient investi pour elle dans la construction ou l'achat de locaux. Cette police remplissait bien sûr une mission de répression, mais assurait aussi une certaine prévention grâce à sa connaissance du terrain, notamment dans les quartiers difficiles. Qu'envisage-t-on à ce sujet ?

**Mme la rapporteure spéciale.** On ne ressuscitera pas la police de proximité sous ce nom, ni surtout sous la forme qu'elle a connue par le passé. D'abord parce que la précédente majorité, après l'avoir stigmatisée, en aura cependant rétabli des variantes, sous des appellations diverses. Ensuite parce que la problématique n'est plus la même qu'à l'époque de sa création : aucun rapprochement n'avait alors été opéré entre la police et la gendarmerie, aujourd'hui englobées dans la mission commune Sécurité. Certaines unités, telles que les unités territoriales de quartier (UTEQ), assurent la sécurité de proximité de nos concitoyens. Les personnels administratifs, dont on salue trop peu le rôle, contribuent aussi à la mission de

sécurité en déchargeant, quoiqu'encore insuffisamment, policiers et gendarmes de tâches non directement opérationnelles et en leur permettant ainsi d'être davantage présents sur le terrain. Enfin, comme je l'ai dit, la nouvelle politique de sécurité publique privilégie l'ancrage local, l'élaboration de diagnostics partagés et la mise en commun des moyens dans le cadre de partenariats entre les acteurs locaux – police, gendarmerie, justice, entreprises publiques, bailleurs sociaux et, bien sûr, collectivités territoriales.

**M. Thierry Mandon.** Les indicateurs de performance de la mission Sécurité donnent l'impression d'une farce. Quelle est leur utilité autre que théorique ? Tous sont en baisse, sauf le taux d'élucidation. Et de récentes études ont montré que les statistiques des commissariats de police et de la gendarmerie visaient à s'adapter à ces indicateurs dépourvus de sens. Doit-on les conserver ou chercher une autre façon d'évaluer ce qu'on attend des services de la sécurité publique ?

**Mme la rapporteure spéciale.** J'ai rapidement évoqué cette question en parlant du passage d'une politique du chiffre à une culture du résultat. La première a parfois tyrannisé et même mis en danger nos forces de l'ordre. Les objectifs affichés conduisaient les policiers et les gendarmes, soucieux de les atteindre, à se détourner de leurs missions premières de protection des citoyens. Les statistiques en découlant, contestables et contestées, étaient mises en valeur par une communication gouvernementale spectaculaire, agrégeant des réalités sans rapport les unes avec les autres dans le seul but de faire apparaître une diminution du nombre des délits, bien loin de ce que constataient nos concitoyens.

Le Gouvernement a donc mis fin à ce système d'injonctions paradoxales, au bénéfice d'une politique du résultat : l'évaluation quantitative de l'action des forces de l'ordre est ainsi complétée par une évaluation qualitative, prenant en compte la satisfaction du public. C'est donc la fin de la chasse aux « shiteux » et aux sans-papiers, qui permettait de gonfler artificiellement le taux d'élucidation dans la mesure où celle-ci se confondait avec la constatation de l'infraction.

Cette politique a, depuis dix ans, creusé un fossé d'incompréhension entre les forces de sécurité et la population, tout en conduisant à la suppression de milliers de postes. La nouvelle politique ne s'appuiera donc plus, s'agissant des indicateurs de performance, sur des chiffres bruts, mais sur des tendances d'amélioration.

**M. le président Gilles Carrez.** Attention, madame la rapporteure spéciale, aux mots que vous employez, comme celui de « tyrannie ». En tant que maire, je rencontre souvent les forces de police, qui me parlent plutôt de la tyrannie des récépissés et du port du matricule que de celle du chiffre. Elles éprouvent aujourd'hui le sentiment d'un certain abandon. Cependant, dans le cadre de l'examen du budget, nous devons nous en tenir aux données objectives.

Au cours des dernières années, nous avons constaté dans le budget du ministère de l'Intérieur un dépassement systématique des crédits inscrits au titre 2, en raison d'abord de plans catégoriels très coûteux, puis de l'alignement des rémunérations de la police et de la gendarmerie – avec l'effet, bien connu, d'échelle de perroquet – et, enfin, d'un glissement vieillesse technicité (GVT) positif particulièrement élevé – de 1,6, il est même passé à 1,9. Ainsi, malgré la réduction des effectifs, justement soulignée par Mme la rapporteure spéciale, il a fallu inscrire des crédits supplémentaires en cours d'année pour s'adapter à cette augmentation de la masse salariale.

La réduction des effectifs prendra fin en 2013, d'ailleurs sans que l'on crée beaucoup d'emplois comme le montre le rapport spécial. Or le GVT, le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) et le protocole « corps et carrières » continueront de produire leurs effets. Dans ces conditions, les dotations budgétaires inscrites au titre 2 seront-elles suffisantes ? Ne faudra-t-il pas les ajuster dans quelques mois ? Ce problème est d'autant plus aigu que le ministère de l'Intérieur est, après celui de l'Éducation nationale, le deuxième en termes d'effectifs, et que le projet de budget prévoit une reconduction, en euros courants, de 82 milliards de masse salariale de l'ensemble des ministères. Si, pour des raisons mécaniques, il fallait ajouter des dotations de titre 2 spécifiques à la police et à la gendarmerie, comment financerait-on cette mesure ?

**Mme la rapporteure spéciale.** Le problème ne concerne que la police. J'ai, comme vous, constaté que, pour elle, le dégel des crédits du titre 2 intervenait très tôt dans l'année. En loi de finances initiale, l'enveloppe de ses rémunérations pour 2012 a fait l'objet d'un abattement de 40 millions d'euros, ce qui explique une partie des difficultés signalées. Mais nos interlocuteurs du ministère, qui ont répondu à pratiquement toutes nos questions aux dates prévues, ne nous ont pas signalé de problème particulier pour 2013. Le dégel interviendra-t-il dès cet hiver, comme les années précédentes, ou attendra-t-il le printemps ? Nous n'en savons encore rien.

**M. le président Gilles Carrez.** Venons-en au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

En la matière, les choses ne sont pas si compliquées qu'il y paraît pourvu qu'on connaisse l'histoire. Avant qu'on ne recoure aux radars, il existait deux types d'amendes de stationnement : les amendes forfaitaires, réglées immédiatement, dont le produit allait aux collectivités locales, et les amendes majorées d'une indemnité de retard qui, considérées comme sanctions pénales, revenaient intégralement à l'État. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, les sommes dues aux collectivités locales étaient distribuées au prorata des amendes constatées – et non des amendes recouvrées – sur le territoire municipal ; les autres communes bénéficiaient d'une rétrocession de la part des départements, après répartition au prorata des amendes constatées au niveau de ceux-ci.

Ce système aboutissait à des résultats contrastés. Ainsi, les années d'élection présidentielle, beaucoup d'automobilistes attendent une amnistie, et ne payent pas leurs contraventions. Mais les deux dernières fois, il n'y a pas eu d'amnistie : les amendes majorées furent donc très nombreuses – un vrai *jackpot* pour l'État ! Quand, à l'inverse, les amendes étaient payées en temps et en heure, cela bénéficiait avant tout aux collectivités locales. Cependant, celles-ci se sont dotées progressivement de polices municipales qui, entre autres tâches, infligent des contraventions, et elles se sont alors plaintes de travailler pour l'État, à qui allait une part du produit.

Il fallait changer ce système ; nous avons essayé en 2001, mais la Chancellerie s'y est opposée, de même que la Ville de Paris qui emploie pour surveiller le stationnement des personnels rémunérés par l'État. Il y a deux ou trois ans, sous la pression constante du Comité des finances locales, nous avons enfin réussi à arrêter de nouvelles règles : nous avons fixé une fois pour toutes, à partir d'une photographie de la répartition entre amendes forfaitaires et amendes majorées à un moment donné, le partage entre les collectivités locales et l'État. Les premières reçoivent donc 53 % du produit des amendes, et le second 47 %.

L'État – toujours impécunieux – a ensuite mis en place une tuyauterie particulière, notamment vers le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Quoi qu'il en soit, la solution arrêtée était à peu près équitable, même si elle était avantageuse pour l'État dans la mesure où la généralisation des procès-verbaux électroniques tendait à tarir le flux des amendes majorées – c'est d'ailleurs ce qui l'avait déterminé à accepter cette réforme !

Puis sont venus les radars, qui font gagner beaucoup d'argent ! L'État a voulu percevoir la totalité de leur produit, avant de se résigner à partager avec les collectivités locales. Les communes ont d'abord obtenu 100 millions d'euros, puis les départements ont longuement négocié pour obtenir une quote-part, de 30 millions au départ en arguant que les radars sont fréquemment installés sur des routes départementales.

M. le rapporteur général a réussi à obtenir hier soir que cette part des collectivités sur le produit des amendes forfaitaires relevées par radars automatiques soit portée de 160 à 180 millions d'euros : il faudra que nous nous battions ensemble pour consolider cette avancée. Il faut d'ailleurs savoir que, les radars se multipliant et les recettes augmentant, l'État conserve pour lui ce surplus – dont il fait toutefois une utilisation vertueuse puisqu'il le consacre au financement de l'AFITF, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

**M. Olivier Faure.** Monsieur le président, merci de nous avoir raconté cette histoire que vous avez rendue passionnante !

Pour en revenir à la mission « Sécurité » elle-même, en quoi la création des zones de sécurité prioritaires affecte-t-elle ses crédits ?

**Mme la rapporteure spéciale.** Je précise que le compte d'affectation spéciale, dont nous a si bien parlé M. le président, représente 1,4 milliard d'euros. La somme qui revient à l'État va directement au désendettement de notre pays, ce qui, en cette période, paraît tout sauf inutile.

J'ajoute qu'un amendement de M. le rapporteur général, adopté par notre Commission hier soir, permettra au FIPD de mener à bien des projets déjà annoncés par la majorité précédente, mais non financés.

Quant aux zones de sécurité prioritaires, elles n'apparaissent pas comme telles dans le projet de loi de finances : en effet, elles ne sont pas destinées à devenir des structures pérennes, mais doivent surtout permettre d'établir un diagnostic partagé, pour en arriver à une meilleure coordination des différents acteurs et à une meilleure affectation des moyens. Il s'agit plutôt, en quelque sorte, d'une méthode en vue d'une « coproduction » de la sécurité sur les territoires concernés, sans aucun préjudice pour les autres – on ne déshabillera donc pas Pierre pour habiller Paul ! Je précise d'ailleurs qu'elles concernent les zones de police comme les zones de gendarmerie qui, si elles connaissent des situations très diverses, n'en sont pas moins affectées par les évolutions de la démographie et de la délinquance.

*Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la Commission **adopte** les crédits de la mission « Sécurité », puis ceux du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».*

\*

\* \*

**Membres présents ou excusés**

**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du jeudi 18 octobre 2012 à 14 heures

*Présents.* - M. Gilles Carrez, M. Olivier Faure, M. Jean-Claude Fruteau,  
M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Jean Launay, M. Thierry Mandon,  
Mme Sandrine Mazetier, Mme Hélène Vainqueur-Christophe

*Excusés.* - M. Guillaume Bachelay, Mme Valérie Rabault

