

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 27

SÉCURITÉ

Rapporteur spécial : M. Aymeri de MONTESQUIOU

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
A. L'ÉQUILIBRE ENTRE DEUX PROGRAMMES DE « POIDS » ÉGAL : 9 MILLIARDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LA POLICE NATIONALE ET 7,7 MILLIARDS POUR LA GENDARMERIE NATIONALE.....	9
B. LE RATTACHEMENT DEPUIS 2009 DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	10
C. LE CADRE PLURIANNUEL FIXÉ PAR LA FUTURE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2)	11
1. <i>Une programmation budgétaire à stabiliser définitivement</i>	11
2. <i>La LOPPSI 2 pour le programme « Police nationale »</i>	13
a) La modernisation technologique	13
b) L'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires	14
c) Les projets immobiliers	14
3. <i>La LOPPSI 2 pour le programme « Gendarmerie nationale »</i>	15
a) Le saut technologique.....	15
b) Les projets immobiliers	15
c) Le fonctionnement courant	16
D. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	16
E. LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ.....	17
1. <i>Le débat récurrent autour de la mesure statistique de la délinquance</i>	17
2. <i>Les résultats de la lutte contre la délinquance</i>	18
3. <i>Le bilan de la lutte contre l'insécurité routière</i>	19
F. LES RETOMBÉES BÉNÉFIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ENTRE LES POLICES.....	19
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À PROPOS DE LA CONCENTRATION DES FORCES SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉLINQUANCE	23
II. LA CONCENTRATION DES FORCES SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉLINQUANCE	24
A. L'OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION DES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LE TERRITOIRE	24
B. L'ADAPTATION DE LA RIPOSTE À LA DÉLINQUANCE URBAINE	25
1. <i>La transformation des unités territoriales de quartiers (UTeQ) en brigades spécialisées de terrain (BST)</i>	26
2. <i>La création des compagnies de sécurisation et d'intervention</i>	27
C. LA FIN DES QUERELLES SÉMANTIQUES AUTOUR DE LA « POLICE DE PROXIMITÉ ».....	28

D. LES PROGRÈS SUBSTANTIELS EFFECTUÉS DANS LE DOMAINE DES TRANSFÈREMENTS.....	29
1. Jusqu'en 2010, une répartition complexe des tâches.....	29
2. Les premières avancées dans le cadre de la RGPP.....	30
3. Le transfert au ministère de la justice de la responsabilité de certains transfèremets à partir de 2011.....	30
4. Les marges de progrès encore envisageables.....	31
E. LA RÉFORME DES MODES DE GESTION ET D'ORGANISATION DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE (CRA).....	32
F. L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	32
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À PROPOS DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DES DEUX FORCES.....	35
III. LA RATIONALISATION DES DEUX FORCES.....	36
A. L'ALLÈGEMENT DES STRUCTURES CENTRALES.....	36
B. LA MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT.....	38
C. LA RATIONALISATION DU DISPOSITIF DE FORMATION.....	40
D. L'INTÉGRATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA MISSION.....	40
E. L'AMÉLIORATION DU TRAVAIL COLLABORATIF SUR LES FICHIERS.....	41
F. LES PROGRÈS DANS L'INTEROPÉRABILITÉ DES RÉSEAUX DE RADIOCOMMUNICATION.....	43
1. Les réseaux Acropol et Rubis.....	43
2. Le développement de nouvelles solutions d'interopérabilité.....	44
G. L'AMBITION POUR UN PÔLE UNIQUE DE POLICE ET DE GENDARMERIE SCIENTIFIQUE.....	45
1. L'institut national de police scientifique (INPS) : un budget de 9,9 millions d'euros.....	45
2. L'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN) : une activité croissante.....	45
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE ».....	47
IV. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE ».....	48
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE ».....	48
B. UNE AUGMENTATION DU PLAFOND D'EMPLOI (+ 714 ETPT), MAIS UNE BAISSE DES EFFECTIFS À PÉRIMÈTRE CONSTANT (- 712 ETPT).....	49
C. LA BAISSSE CONTINUE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	50
D. LE « STOP AND GO » DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT.....	52

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	53
V. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	54
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE ».....	54
B. LA DIMINUTION DES EFFECTIFS À PÉRIMÈTRE CONSTANT : 96 ETPT EN MOINS	55
C. UN COUP D'ARRÊT AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	57
D. LA BAISSÉ DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT	58
1. Une enveloppe totale de 262,2 millions d'euros, en retrait de 13 % par rapport à 2010.....	58
2. Les principaux programmes d'investissement	60
E. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES : UN SURCÔÛT PRÉVISIONNEL DE 27,9 MILLIONS D'EUROS EN 2010	62
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	65
EXAMEN EN COMMISSION	67

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Sécurité » est dotée de 16,818 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,1 % par rapport à 2010) et de **16,819 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit une augmentation de 2,7 % par rapport à l'exercice précédent.

- **Les dépenses en personnel constituent l'essentiel de ses moyens**, soit 14,621 milliards d'euros (86,9 % des crédits de la mission).

- Depuis 2009, la mission est marquée par une évolution notable : **le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

- Ce rattachement ne remet pas en cause **le statut militaire de la gendarmerie** ni le dualisme « policier », mais consiste en un rattachement organique et opérationnel en vue d'améliorer l'efficacité de la politique de sécurité.

- Comme au cours des deux derniers exercices, le budget pour 2011 de la mission « Sécurité » est adossé à la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2). Toutefois, **les différences entre la programmation triennale et la LOPPSI 2 appellent inévitablement une remise en cohérence** de la part du Gouvernement afin de sortir de l'incertitude actuelle, préjudiciable à la bonne lisibilité des crédits consacrés à la sécurité intérieure au cours des trois prochaines années.

- La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est le premier objectif de la mission « Sécurité ». De ce point de vue, **si la délinquance constatée en matière d'atteintes aux biens a reculé de 15 849 faits entre 2008 et 2009, celle concernant les atteintes à l'intégrité physique des personnes a augmenté de 12 240 faits.**

- Élément à part entière de la diplomatie, **la coopération internationale en matière de sécurité** permet non seulement un retour en sécurité intérieure, mais aussi de créer ou d'entretenir des relations avec des pays demandeurs d'une telle collaboration et pour autant restant à la marge des relations internationales. **La création, le 1^{er} septembre 2010, de la direction de la coopération internationale (DCI) doit permettre d'amplifier encore ces retombées positives.**

Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Sécurité » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. L'ÉQUILIBRE ENTRE DEUX PROGRAMMES DE « POIDS » ÉGAL : 9 MILLIARDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LA POLICE NATIONALE ET 7,7 MILLIARDS POUR LA GENDARMERIE NATIONALE

La mission « Sécurité » est dotée de 16,818 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,1 % par rapport à 2010) et de **16,819 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit une augmentation de **2,7 %** par rapport à l'exercice précédent.

Avec **9,088 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), le programme « Police nationale » comporte **54 %** des moyens financiers de la mission. Son plafond d'emploi est fixé pour 2010 à **145 504 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit **60 %** des emplois de la mission.

Pour sa part, le programme « Gendarmerie nationale » est doté (hors fonds de concours) de **7,731 milliards d'euros de crédits de paiement (soit 46 % des crédits de la mission)** et de **97 198 ETPT**, soit **40 %** des ETPT de la mission.

Les dépenses en personnel constituent l'essentiel des moyens de la mission, soit **14,621 milliards d'euros (86,9 % des crédits de la mission)**. Elles représentent **89,3 %** du programme « Police nationale » et **84,1 %** du programme « Gendarmerie nationale ».

L'évolution des crédits de la mission est récapitulée dans le tableau ci-dessous.

Les crédits de la mission par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2011 (3)	Total 2010 (2) + (3)
	Ouverts en LFI 2010 (1)	Demandés pour 2011 (2)	Variation 2011/2010 (2) / (1)		
176 Police nationale	8 750,5	9 088,3	3,9%	22,7	9 111,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>7 717,8</i>	<i>8 121,3</i>	<i>5,2%</i>	<i>0,0</i>	<i>8 121,3</i>
152 Gendarmerie nationale	7 633,8	7 731,2	1,3%	23,8	7 755,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6 366,9</i>	<i>6 500,5</i>	<i>2,1%</i>	<i>0,0</i>	<i>6 500,5</i>
Mission « Sécurité »	16 384,3	16 819,5	2,7%	46,5	16 866,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>14 084,7</i>	<i>14 621,8</i>	<i>3,8%</i>	<i>0,0</i>	<i>14 621,8</i>

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011

**B. LE RATTACHEMENT DEPUIS 2009 DE LA GENDARMERIE NATIONALE
AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Depuis 2009, la mission « Sécurité » est marquée par **une évolution notable** : le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le principe de ce rattachement avait été annoncé par le Président de la République, le 29 novembre 2007. **Une première étape a été franchie le 1^{er} janvier 2009 par le rattachement du budget de la gendarmerie nationale au budget du ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au sein de la présente mission. Concrètement, la préparation du budget de la gendarmerie s'effectue désormais au ministère de l'intérieur. De même, le recrutement des personnels civils est, depuis cette date, assuré par le ministère de l'intérieur.

Une deuxième étape a été franchie par l'adoption de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale qui consacre le rattachement effectif de la gendarmerie au ministère de l'intérieur et précise l'étendue de ce rattachement ainsi que son articulation avec le ministère de la défense. La loi précise notamment que *« sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires, la gendarmerie est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire »*, tandis que *« le ministère de la défense participe (...) à la gestion des ressources humaines et exerce à l'égard des personnels militaires de la gendarmerie nationale les attributions en matière de discipline »*¹.

En outre, cette loi réaffirme la nature militaire de la gendarmerie nationale et son ancrage au sein des forces armées, avec les valeurs propres à cette institution. **Le dualisme entre les deux forces de sécurité relevant de l'Etat (la police et la gendarmerie nationales) est donc maintenu**, chacune conservant son identité et son statut.

Enfin, la loi prévoit, **tous les deux ans, un rapport évaluant les modalités concrètes du rattachement** et les éléments relatifs à l'obtention d'une parité globale entre les personnels de la police et de la gendarmerie nationales.

Sur le plan matériel, **le changement le plus symbolique** est l'installation du cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale sur le

¹ Le ministre de la défense conserve certaines attributions, notamment celles qui s'attachent au statut et aux missions militaires (en particulier extérieures) de la gendarmerie. Il continue d'assurer certains soutiens, comme la solde, le service social ou le maintien en condition de certains équipements.

site du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, place Beauvau.

C. LE CADRE PLURIANNUEL FIXÉ PAR LA FUTURE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2)

Comme au cours des deux derniers exercices, **le budget pour 2011 de la mission « Sécurité » est adossé à la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2)**. Adopté le 10 septembre 2010 en première lecture par le Sénat, ce texte est désormais en attente d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, pour une seconde lecture.

D'un point budgétaire et juridique, **votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur cet adossement de la mission « Sécurité » à un texte sur lequel le Parlement ne s'est pas encore définitivement prononcé. Il souhaite qu'il soit désormais rapidement mis un terme à cette « incongruité législative »** qui contribue à brouiller la bonne lisibilité de la trajectoire des budgets des deux programmes composant la présente mission.

Au-delà de cette remarque importante de forme, il faut rappeler que la LOPPSI 2 vise à la modernisation de la police et de la gendarmerie jusqu'en 2013. Elle tend à répondre à **deux objectifs principaux** :

- **améliorer la performance de la sécurité intérieure** par une modernisation technologique favorisant les capacités d'investigation, un renforcement de l'équipement ainsi que de la protection des personnels, et une approche valorisant l'accompagnement social ;

- **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 (RGPP).

1. Une programmation budgétaire à stabiliser définitivement

Le rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure retrace, notamment, l'évolution du budget de la mission « Sécurité » au cours de la période 2009-2013¹. **La programmation ne concerne donc pas seulement les moyens supplémentaires destinés à financer les priorités de la LOPPSI 2 mais l'ensemble des crédits affectés à la mission.**

¹ L'évolution du budget de la mission « Sécurité civile », sur la même période, est également prévue dans ce rapport annexé.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution programmée par la LOPPSI 2.

Les crédits de paiement, hors pensions, dédiés à la mission « Sécurité »

(en millions d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013
11 456	11 438	11 452	11 554	11 766

Source : d'après le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

Les montants présentés sont **cohérents avec les plafonds prévus par l'article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation pour les finances publiques pour les années 2009-2012**. Ils sont également en adéquation avec les dotations votées dans les lois de finances n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 pour 2009 et n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 pour 2010¹.

En revanche, ainsi que l'avait souligné votre rapporteur pour avis², cette programmation doit également **respecter les orientations budgétaires décidées pour la période 2011-2013**.

Ainsi, François Fillon a-t-il annoncé, le 6 mai 2010, un gel des dépenses de l'Etat, en valeur, de 2011 à 2013, hors pensions et charge de la dette. Le Premier ministre a, par ailleurs, précisé que « *les dépenses de fonctionnement courant (...) diminueront de 10 % en trois ans, avec une baisse de 5 % dès 2011* ».

Plus encore, la programmation prévue par la LOPPSI 2 sur la période 2011-2013 doit être conforme à celle présentée par le Gouvernement dans le cadre du projet de **loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014**, examiné le 3 novembre 2010 par le Sénat en première lecture.

Or, comme l'avait remarqué votre rapporteur pour avis lors de l'examen par le Sénat de la LOPPSI 2, « *les différences entre la programmation triennale et la LOPPSI 2 appellent inévitablement une remise en cohérence de la part du Gouvernement afin de sortir de l'incertitude actuelle, préjudiciable à la bonne lisibilité des crédits consacrés à la sécurité intérieure au cours des trois prochaines années* »³.

A ce stade et dans l'attente de cette mise en cohérence, on peut toutefois observer qu'entre 2009 et 2013 **les crédits de la mission « Sécurité », hors pension, devraient en l'état augmenter de 310 millions d'euros, soit 2,7 %**. Cette progression peut être qualifiée de modeste, d'autant plus qu'elle demeure inférieure à l'inflation attendue sur la période. Il faut

¹ Des différences marginales s'expliquent par des changements de périmètre.

² Sénat, rapport pour avis n° 575 (2009-2010) sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

³ Cf. rapport pour avis précité.

voir là la contribution de la mission « Sécurité » à l'effort de diminution des dépenses publiques, dans le cadre de la RGPP.

2. La LOPPSI 2 pour le programme « Police nationale »

Les crédits de la LOPPSI 2 dédiés à la police s'élèvent pour 2011 à 147,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 279,6 millions d'euros en 2010) et à **146,9 millions d'euros** en crédits de paiement (contre 127,5 millions d'euros en 2010).

a) La modernisation technologique

La modernisation technologique se voit consacrer, au titre de la LOPPSI 2 en 2011, 78,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **58,6 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), en vue de l'acquisition de matériels permettant le déploiement des projets suivants :

- l'équipement de véhicules de patrouilles avec le système de **lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI)**¹ ;

- l'acquisition d'outils dédiés à la lutte anti-terrorisme, dont la plateforme rénovée de traitement des données d'interception ;

- le développement de la **vidéo-protection** et de son exploitation² ;

- le renforcement des moyens d'investigation technique et de lutte contre la cybercriminalité ;

- la radiolocalisation des véhicules, articulée à la modernisation des centres d'information et de commandement. A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle que, dans leur rapport « *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien* », Michel Gaudin et Alain Bauer estimaient que « *la géolocalisation est (donc) une source potentielle de progrès majeurs dans l'efficacité policière. Selon les données disponibles à ce jour, il est parfaitement réaliste d'escompter un gain de 15 % en disponibilité opérationnelle globale* »³ ;

- **l'affirmation d'une police scientifique et technique** grâce, d'une part, à la modernisation du fichier national automatisé des empreintes digitales (FNAED) et du fichier national automatisé des empreintes génétiques

¹ Ce dispositif permet de lire les plaques à l'arrêt ou en mouvement, avec une grande fiabilité, et de vérifier immédiatement si l'immatriculation figure au fichier des véhicules volés (FVV). Le programme LAPI doit permettre d'empêcher les criminels de se « fondre dans la masse » en systématisant les vérifications au FVV et en permettant, dans des délais conformes à la loi, de remonter le fil des événements après la commission d'actes terroristes ou de gravité similaire. Les contrôles systématiques des véhicules dans une zone donnée doivent, en outre, permettre d'entraver le développement des trafics de véhicules volés.

² En particulier, le projet « 1 000 caméras à Paris » se concrétisera avec les premières mises en service à l'automne 2011.

³ Rapport « *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien* », remis au Président de la République le 21 mars 2007.

(FNAEG), afin notamment de les rendre interopérables avec les autres fichiers européens, et, d'autre part, au renforcement des moyens de recueil des traces sur les scènes de crime ;

- la dématérialisation et l'optimisation des ressources de la police en tirant profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il s'agit là en particulier de deux projets majeurs : la nouvelle main-courante informatisée et la dématérialisation du courrier administratif.

b) L'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires

L'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires pourra compter, en 2011, sur **25,9 millions d'euros** en AE et en CP.

Un montant de 15,9 millions d'euros sera consacré au renouvellement d'une partie du parc de **véhicules légers**. Environ 900 véhicules pourront ainsi être renouvelés.

Parallèlement, 10 millions d'euros seront utilisés pour le renouvellement d'une partie du **parc automobile lourd** : 120 fourgons de reconnaissance et 40 camions de transport de matériels pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS), ainsi que 10 fourgons de reconnaissance de la préfecture de police de Paris. Ces matériels, qui datent des années 2001 et 2002, feront ainsi l'objet d'un remplacement indispensable.

c) Les projets immobiliers

Les projets immobiliers de la LOPPSI 2 reposent sur 42,9 millions d'euros en AE et **62,4 millions d'euros** en CP.

Cette ouverture de crédits doit permettre :

- **la rénovation du patrimoine immobilier des CRS**, dans le cadre d'une rationalisation de l'implantation des structures correspondant aux besoins opérationnels, ainsi que la construction de nouveaux cantonnements en Ile-de-France afin de réduire les coûts d'hébergement des unités ;

- la restructuration de la formation des agents, avec la fermeture de plusieurs sites de formation et la réalisation des travaux préalables au transfert à Lognes de l'Institut national de la formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques (INFPATS) ;

- la modernisation et le développement des capacités des laboratoires de police technique et scientifique ;

- l'amélioration de l'immobilier de la préfecture de police de Paris ;

- **la poursuite de la modernisation des locaux de garde à vue** ;

- la réorganisation des filières « logistiques » de la police, notamment au travers des travaux sur les sites du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Lille Five et de l'établissement central logistique de la police nationale à Limoges, et grâce au développement d'actions de

mutualisation avec la gendarmerie nationale, par exemple la mutualisation des garages automobiles chargés d'équiper et d'entretenir les véhicules.

Par ailleurs, une enveloppe de **10 millions d'euros** sera consacrée à des opérations de maintenance lourde au profit de **20 commissariats**.

En dépit de cet effort financier significatif, votre rapporteur spécial insiste toutefois sur la nécessité de l'entretien, du maintien en l'état et également de la modernisation du parc immobilier de la police. Les commissariats souffrent en effet trop souvent d'un état de vétusté avancé ainsi que de l'exiguïté de leurs locaux. Ce dernier point pourrait d'ailleurs poser problème dans le cadre de la future réforme de la garde à vue annoncée par le Gouvernement, avec la présence de l'avocat éventuellement dès la première heure de détention.

3. La LOPPSI 2 pour le programme « Gendarmerie nationale »

Au titre de la LOPPSI 2, le programme « Gendarmerie nationale » disposera en 2011 de 129,4 millions d'euros en AE et de **132,2 millions d'euros en CP**.

a) Le saut technologique

Le saut technologique sera financé à hauteur de 12,4 millions d'euros en AE et de **53,8 millions d'euros** en CP.

L'accent sera mis sur le développement des capacités d'investigation, de rapprochement et d'analyse par l'utilisation des nouvelles technologies (videoprotection, géolocalisation et analyse des données informatiques et de téléphones portables), sur les équipements de la police scientifique et technique ainsi que sur l'équipement des personnels (nouvelles tenues pour les motocyclistes et de maintien de l'ordre).

b) Les projets immobiliers

L'effort immobilier de la gendarmerie nationale s'appuiera sur des montages classiques en maîtrise d'ouvrage publique et sur des montages innovants suivant la procédure « d'autorisation d'occupation temporaire - location avec option d'achat » (AOT-LOA). Il reposera sur une enveloppe LOPPSI 2 de **67 millions d'euros en AE** et de 23,4 millions d'euros en CP.

S'agissant des AE en particulier, 55 millions seront dédiées à la réalisation de nouvelles constructions domaniales, dont notamment le **pôle judiciaire de Pontoise**. La maintenance lourde domaniale se verra, elle, accordée un budget de 12 millions d'euros.

Le déménagement du siège de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) à Issy-les-Moulineaux¹ n'induit en 2011 qu'une charge très limitée (un million d'euros en AE et CP). Pour autant, financé par une AOT-LOA, il impactera à terme grandement le poste des dépenses immobilières du programme « Gendarmerie nationale ». Mis à disposition en octobre 2011, le nouveau siège fait en effet l'objet d'un contrat de conception, de financement, de construction, d'entretien et de maintenance, courant sur une durée de 32 ans et 4 mois. Le coût total de cette opération est chiffré à 455,4 millions d'euros.

c) Le fonctionnement courant

La LOPPSI 2 finance, enfin, un effort de mise à niveau des dépenses de fonctionnement courant de la gendarmerie pour une enveloppe totale de **50 millions d'euros** en AE et en CP.

Cette enveloppe vise, notamment, à couvrir des loyers, des dépenses de fluides et d'entretien courant de l'immobilier, des équipements individuels, le carburant et l'entretien de certains matériels de transport, le fonctionnement de systèmes d'information, et du fonctionnement courant.

D. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Face au grand nombre d'indicateurs caractérisant les deux programmes de la mission, votre rapporteur spécial, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007², avait exprimé ses craintes devant les « *études et rapports complémentaires que la construction puis l'alimentation régulière de ces indicateurs paraissent susceptibles de générer, avec leurs conséquences en termes d'efficacité et, peut-être, d'emplois publics* ».

Dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2010, le nombre des indicateurs de performance est de **17** (contre 18 en 2009 et 19 en 2008) **pour le programme « Police nationale »** et de **20** (20 en 2009 et 21 en 2008) **pour le programme « Gendarmerie nationale »**.

La réforme des statistiques de la délinquance, intervenue dans le courant de l'année 2010, a été prise en compte dans le PAP pour 2011³. Elle s'est traduite par **une refonte d'une partie des indicateurs**. Le PAP comprend désormais 5 objectifs et 17 indicateurs pour la police, 7 objectifs et 21 indicateurs pour la gendarmerie.

¹ Le siège de la DGGN est actuellement situé à Paris (16^{ème}).

² Rapport spécial n° 78 (2006-2007), tome III – annexe 26 : « Sécurité ».

³ Il convient toutefois de souligner que cette réforme des statistiques de la délinquance n'a pas eu d'incidence sur les séries historiques suivies. En effet, ces séries sont toujours issues des 36 index de l'état 4001, suivi depuis 1972. Aucun biais statistique n'a donc été introduit par la réforme.

La présentation des objectifs et leur libellé sont systématiquement harmonisés entre les deux programmes, sauf en ce qui concerne les missions militaires exercées par la gendarmerie (soit quatre indicateurs).

Par ailleurs, **quatre indicateurs communs aux deux programmes ont été retenus pour être présentés comme indicateurs emblématiques des priorités** de l'action du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en matière de sécurité :

- l'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens ;
- l'évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique ;
- le taux d'élucidation ;
- le nombre d'accidents, de tués et de blessés sur la route.

Il convient de remarquer que, pour les deux programmes, l'objectif et les deux indicateurs liés à **la lutte contre l'immigration irrégulière** (« *nombre d'éloignements effectifs* » et « *nombre d'interpellations d'aidant* ») ont été transférés, en 2009, au programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, intégration et asile ».

Votre rapporteur spécial se félicite de l'effort d'harmonisation et de maîtrise du nombre des indicateurs. Il rappelle que la mesure de la performance **ne doit pas déboucher sur un accroissement disproportionné des travaux administratifs accomplis par les forces de sécurité mais n'ayant pas de lien direct avec leur mission centrale de sécurité.**

E. LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

1. Le débat récurrent autour de la mesure statistique de la délinquance

Les moyens supplémentaires ou la réorganisation des forces sur le terrain ne constituent pas une fin en soi. Ils ne se conçoivent pas sans l'optimisation des effectifs, des équipements et des locaux disponibles.

Dans cette perspective, le premier indice de performance de la présente mission réside dans **la baisse de la délinquance**, qui représente l'objectif stratégique majeur de chacun des deux programmes de la mission interministérielle.

Les statistiques sur la délinquance prêtent souvent à discussion. En particulier, **une modification des bases de référence** peut gêner les comparaisons. De même, **le comportement des victimes** peut induire un biais plus ou moins fort, par exemple selon qu'elles décident de porter plainte ou pas.

Votre rapporteur spécial relève, toutefois, que l'état 4001 utilisé depuis 1972 pour assurer le suivi des statistiques de la délinquance a le mérite d'assurer une certaine stabilité dans les comparaisons.

Dans cette perspective, il précise que la réforme des statistiques de la délinquance, intervenue en 2010, n'a pas eu d'incidence sur les séries historiques suivies. En effet, ces séries sont toujours issues des 36 index de l'état 4001. **Aucun biais statistique** n'a donc été introduit par la réforme évoquée.

2. Les résultats de la lutte contre la délinquance

La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est **le premier objectif de la mission « Sécurité »**. La performance en l'espèce est mesurée par l'évolution du nombre de crimes et délits constatés, tant en zone police qu'en zone gendarmerie.

En 2009, la délinquance constatée en matière d'atteintes aux biens a reculé de 0,5 % en zone police et est resté quasi stable en zone gendarmerie (+ 0,1 %). Au total, le nombre de crimes et délits constatés est passé de 2 243 498 en 2008 à 2 227 649 en 2009, **soit une baisse de 15 849 faits constatés.**

Dans le domaine des **atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes**, les zones police et gendarmerie enregistrent pour 2009, respectivement, une augmentation de 3,24 % et de 1 % de la délinquance constatée. Au total, le nombre de crimes et délits constatés est passé de 443 671 à 455 911 en 2009, **soit une hausse de 12 240 faits constatés.**

Parallèlement, **le taux d'élucidation** a connu une évolution globalement favorable entre 2008 et 2009. En zone police, il atteint 14,25 % pour les atteintes aux biens (contre 13,87 % en 2008), 57,2 % pour les atteintes à l'intégrité physique des personnes (contre 56,95 % en 2008) et 45,78 % pour les escroqueries et les infractions économiques et financières (contre 45,65 % en 2008). En zone gendarmerie, les résultats sont un peu plus contrastés : 17,05 % pour les atteintes aux biens (contre 17,48 % en 2008), 81,17 % pour les atteintes à l'intégrité physique des personnes (contre 79,89 % en 2008) et 66,7 % pour les escroqueries et les infractions économiques et financières (contre 69,3 % en 2008).

Ces résultats probants en matière de taux d'élucidation tiennent notamment à **la montée en puissance de la police technique et scientifique**, via le FNAED et le FNAEG, qui intervient en appui du travail d'investigation des services de police.

3. Le bilan de la lutte contre l'insécurité routière

L'exercice 2009 enregistre des résultats satisfaisants en matière de sécurité routière. En **zone police**, le nombre d'accidents a reculé de 9,38 % (50 781 accidents), tandis que le nombre de tués a fléchi de 2,25 % (1 129 tués).

En **zone gendarmerie**, le nombre d'accidents a lui aussi baissé : - 3,8 % (pour un nombre total de 19 917 accidents). Toutefois, les accidents y sont plus mortels qu'en 2008, avec un nombre de tués passant de 3 281 en 2008 à 3 305 en 2009 (+ 0,7 %).

En réponse aux bilans de l'accidentalité dans sa zone de compétence, la gendarmerie concentre ses efforts sur trois principaux leviers : **la lutte contre les conduites addictives (alcool et stupéfiants)**, le respect des limitations de la vitesse ainsi que le comportement des jeunes conducteurs et des utilisateurs de deux-roues motorisés.

F. LES RETOMBÉES BÉNÉFIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ENTRE LES POLICES

La dimension internationale de la présente mission ne doit pas être occultée. Votre rapporteur spécial souligne d'ailleurs qu'il s'agit là de **l'un des aspects importants de la mission « Sécurité »**.

Le savoir-faire, l'expérience et la maîtrise technologique des forces de sécurité françaises constituent, en effet, un atout à valoriser dans le contexte international. **Elément de la diplomatie, la coopération en matière de sécurité permet non seulement un retour en sécurité intérieure, mais aussi de créer ou d'entretenir des relations avec des pays demandeurs d'une telle collaboration et pour autant restant à la marge des relations internationales.** Dans cette perspective, la coopération institutionnelle et technique sert de support efficace à un renforcement de la coopération opérationnelle.

En matière de sécurité intérieure, votre rapporteur spécial souligne, également, que l'effort budgétaire consenti dans le cadre du volet international de la mission « Sécurité » débouche sur **des économies indirectes mais substantielles, du fait du traitement en amont des risques et des menaces** pesant sur notre territoire.

En matière de coopération internationale, le service de coopération technique internationale de police (SCTIP) a longtemps joué un rôle central, en assurant la coordination de la plupart des actions menées en ce domaine. Mais, **depuis le 1^{er} septembre 2010, la direction de la coopération internationale (DCI), première direction active commune à la police et à la gendarmerie nationales, a été créée.**

Cette direction a repris les attributions du SCTIP et de la sous-direction de la coopération internationale (SDCI) de la gendarmerie nationale. D'autres attributions ont également été transférées à la DCI : le suivi des accords de sécurité intérieure et des groupes de haut niveau, les travaux relatifs au collège européen de police (CEPOL), la sécurité diplomatique et la gestion des crises extérieures.

La DCI participe ainsi, à titre principal, à l'application de la stratégie internationale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et à la mise en œuvre de la politique étrangère de la France en matière de sécurité intérieure. Elle anime et coordonne les coopérations opérationnelles, techniques et institutionnelles de la police et de la gendarmerie nationales à travers le réseau des attachés de sécurité intérieure (ASI) implantés dans 93 pays et couvrant 156 Etats¹.

Grâce à ce maillage très dense, composé de 251 policiers et gendarmes de tous grades placés sous l'autorité du directeur de la DCI, le ministère dispose aujourd'hui du premier réseau mondial de coopération en matière de sécurité intérieure.

L'action de la DCI en 2011

La coopération policière internationale doit pouvoir s'appuyer sur un service moderne (intégrant policiers et gendarmes) et toujours plus efficace.

En 2011, l'action de la DCI s'inscrit dans le cadre d'orientations visant à :

- maintenir une action internationale fondée sur les priorités opérationnelles telles que le terrorisme, la criminalité organisée et l'immigration irrégulière ;

- redimensionner le réseau des ASI en fonction de l'évolution prévisible des risques et des menaces : un effort de rationalisation est mené pour identifier les personnels et les moyens susceptibles, à dimensionnement constant, d'être redéployés vers les pays identifiés comme prioritaires ;

- participer au renforcement du rôle du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales dans la gestion des crises à l'étranger ;

- développer l'influence du ministère, au sein des organisations internationales, en renforçant la présence des policiers et des gendarmes dans les postes stratégiques ;

¹ Chaque délégation est dirigée par un ASI qui dispose d'un statut diplomatique. Il s'agit soit d'un commissaire ou d'un officier de la police nationale, soit d'un officier de la gendarmerie nationale. Conseiller de l'ambassadeur, il représente à l'étranger la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et, en tant que de besoin, est le correspondant des autres services rattachés au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Il est l'interlocuteur des autorités locales en charge de la sécurité. L'ASI peut être assisté par des officiers de liaison spécialisés dans une thématique particulière (immigration, terrorisme, stupéfiants, crime organisé...) et des assistants techniques, qui mènent des actions de formation pour les polices et les gendarmeries locales.

- inscrire l'action de coopération policière dans le cadre de l'Union européenne (UE) : **le processus de mutualisation engagé avec les autres Etats membres** permet de mieux couvrir les pays identifiés comme sources potentielles de menaces criminelles pour l'UE, d'éviter les doublons en matière de formation et d'améliorer le partage de l'information sur les grands trafics.

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Votre rapporteur spécial tient à souligner que cette dimension internationale de la mission « Sécurité » débouche sur une contribution importante à **la politique d'influence et de rayonnement de la France** dans des pays étrangers selon les critères suivants : la recherche du retour en sécurité intérieure, la proximité géographique ou culturelle, la valorisation du modèle français, la conduite d'une coopération spécifique ou la recherche de savoir-faire.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À PROPOS DE LA CONCENTRATION DES FORCES SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉLINQUANCE

- La mission « Sécurité » doit continuer de s'adapter à une **délinquance en perpétuelle évolution**. La lutte contre les bandes, l'adaptation aux bassins de délinquance par la mise en œuvre d'une « police d'agglomération » ou encore le renforcement de la présence de l'Etat dans les quartiers sensibles représentent autant d'enjeux décisifs.

- Entrée en application depuis le 14 septembre 2009 à Paris et dans trois départements limitrophes (les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne), **la police d'agglomération** s'étendra en 2011 sur les plaques urbaines de Lille, Lyon et Marseille.

- Créées en 2008, les unités territoriales de quartier (UTeQ) sont transformées en **brigades spécialisées de terrain (BST)**. Déployées dans les zones sensibles, la doctrine d'emploi de ces brigades renvoie à « l'occupation du terrain » afin de lutter contre la délinquance, les violences et les trafics.

- Les BST, comme avant elles les UTeQ, illustrent **la façon pragmatique d'aborder la question de la police de proximité, sous l'angle essentiellement de l'efficacité opérationnelle**.

- **A compter du 1^{er} janvier 2011, la responsabilité des transfèrements des détenus entre leur cellule et les palais de justice ainsi que des missions d'escorte et de garde des détenus hospitalisés dans les UHSI sera transférée au ministère de la justice et des libertés**. Les transfèrements représentent un volume annuel de 1 200 gendarmes et policiers. Aussi, 800 emplois supplémentaires seront accordés à la Chancellerie entre 2011 et 2013.

- Le processus de transfert de la responsabilité des centres de rétention administrative (CRA) à la police aux frontières (PAF) se poursuivra **en 2011 avec la reprise des 4 CRA encore placés sous la responsabilité de la gendarmerie**.

II. LA CONCENTRATION DES FORCES SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉLINQUANCE

Dans le prolongement du mouvement engagé sous l'impulsion de la RGPP, la mission « Sécurité » doit continuer de s'adapter à une **délinquance en perpétuelle évolution**. La lutte contre les bandes, l'adaptation aux bassins de délinquance par la mise en œuvre d'une « police d'agglomération » ou encore le renforcement de la présence de l'Etat dans les quartiers sensibles représentent autant d'enjeux décisifs tant pour la police que pour la gendarmerie nationales.

A. L'OPTIMISATION DE LA DISTRIBUTION DES FORCES DE SÉCURITÉ SUR LE TERRITOIRE

Le processus de redéploiement police-gendarmerie fait l'objet d'une mesure clairement identifiée au sein de la RGPP. Finalisé à la fin de l'année 2008 par les deux directions générales (DGPN et DGGN), le projet de réajustement territorial prévoit un transfert de 17 circonscriptions de sécurité publique vers la gendarmerie et un transfert de 29 communes situées en zone gendarmerie vers la police.

Ce projet est mis en œuvre progressivement, en phase avec le développement des nouvelles polices d'agglomération. Ces polices préfigurent une nouvelle organisation territoriale, axée autour de « **bassins de criminalité** » et en recherche d'une plus grande efficacité des forces de police et de gendarmerie. Alors qu'elle n'a connu que peu d'évolutions depuis les années 1940, la carte des circonscriptions de sécurité publique doit désormais coller au plus près aux nouveaux paysages et à la nouvelle géographie de la délinquance.

Dans leur rapport précité « *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien* », Michel Gaudin et Alain Bauer soulignaient ainsi que « *l'inscription spatiale de la délinquance correspond étroitement aux réalités géographiques de l'aménagement du territoire. Seul le niveau de l'agglomération est désormais pertinent pour assurer la sécurité de bassins de vie dans lesquels les flux de personnes et de biens sont de plus en plus mobiles.* »¹.

La mise en place d'une police d'agglomération est en mesure de permettre une **meilleure adaptation** du dispositif de sécurité (sécurisation, ordre public et collecte du renseignement) aux réalités du terrain, tout en dégagant des **économies d'échelle** sur les moyens mis en œuvre.

Entrée en application depuis le 14 septembre 2009 à Paris et dans trois départements limitrophes (les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis

¹ Rapport « *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien* », remis au Président de la République le 21 mars 2007.

et le Val-de-Marne), la police d'agglomération s'étendra en 2011 sur les plaques urbaines de Lille, Lyon et Marseille. D'ores et déjà, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a validé le principe d'un transfert de la circonscription de sécurité publique (CSP) de Fourmies (Nord) à la gendarmerie et d'un rattachement des communes de Hersin-Coupigny et de Marck (Pas-de-Calais) à la zone police. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place de la police d'agglomération à Lyon, le ministre a validé le principe du transfert de quatre communes (Feyzin, Ecully, Chassieux et Rillieux-la-Pape) à la zone police. Cette opération interviendra le 1^{er} janvier 2011 pour les trois premières et le 1^{er} juillet 2011 pour la dernière.

Ainsi, les frontières administratives, qui faisaient jusqu'à présent barrière aux objectifs opérationnels de la police, peuvent-elles être supprimées. En outre, grâce à la **mutualisation des unités et des renforts projetables**, la présence policière sur la voie publique, aux heures et dans les lieux où la délinquance est le plus active, doit être optimisée.

De façon complémentaire, la gendarmerie déclinera le concept de **police des territoires** élaboré au profit des zones dont elle a principalement la charge.

Au sein même de la **gendarmerie**, la mise en œuvre d'outils de mesure et de pilotage a permis depuis 2002 d'affiner la connaissance des phénomènes de délinquance. Cette meilleure connaissance a permis de réorganiser le schéma d'implantation des unités territoriales, en favorisant le **renforcement de la composante « surveillance et intervention »** et en privilégiant trois axes de réforme :

- poursuivre le désengagement des grandes plaques urbaines tenues par la police, par des suppressions d'unités ou des ajustements d'effectifs ;
- réorganiser les unités spécialisées en police judiciaire en prenant en compte les évolutions de la carte judiciaire et les charges d'enquêtes ;
- équilibrer les effectifs des unités territoriales par rapport à leurs zones d'intervention.

B. L'ADAPTATION DE LA RIPOSTE À LA DÉLINQUANCE URBAINE

Le développement des phénomènes de délinquance et de violence urbaines représentent **l'une des évolutions les plus préoccupantes** en matière de sécurité publique. Pour faire face à ce facteur d'insécurité, un plan d'action orienté en direction des quartiers difficiles est mis en œuvre depuis 2008.

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.

1. La transformation des unités territoriales de quartiers (UTeQ) en brigades spécialisées de terrain (BST)

Dans le cadre de ce plan, ont été créées, depuis septembre 2008, des unités territoriales de quartier (UTeQ) pour apporter **une réponse concrète** aux problèmes des quartiers sensibles et des violences urbaines.

Composées de **policiers spécialement formés** et sensibilisés aux spécificités de la vie locale, elles avaient pour objectifs la lutte contre la délinquance et les violences urbaines, la recherche du renseignement opérationnel et le développement du lien de confiance entre la police et la population. Composées en moyenne de 20 fonctionnaires, elles devaient assurer une présence dissuasive et visible, en tenue, sur la voie publique. Leurs horaires de travail étaient, par ailleurs, adaptés à la situation spécifique de chaque quartier.

Au 30 juin 2010, **34 UTeQ** étaient ainsi en activité, dont 29 en zone de sécurité publique.

Depuis leur création et jusqu'au 1^{er} juillet 2010, les 29 UTeQ situées en zone de sécurité publique ont procédé à 8 105 interpellations et à 13 146 opérations de police. Durant cette même période, leur action s'est traduite par **une baisse de la délinquance de proximité dans 25 quartiers d'implantation sur 29**.

A partir des conclusions d'un audit commun de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'inspection générale des services (IGS), le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a décidé la création de 26 nouvelles unités territoriales de quartier, mais **en faisant évoluer leur mode d'action afin d'en accroître l'efficacité**.

Ainsi, les UTeQ se transforment-elles en **brigades spécialisées de terrain (BST)**, correspondant à des unités d'intervention spécifiquement dédiées à la lutte contre la délinquance. Déployées dans des zones sensibles au périmètre bien circonscrit mais évolutif en fonction de la délinquance constatée, elles auront des missions précises et ciblées. Leur doctrine d'emploi renverra à « l'occupation du terrain » afin de lutter contre la délinquance, les violences et les trafics. Elles opéreront à des heures constamment adaptées à l'évolution locale de la délinquance. Les BST devront s'appuyer sur une analyse régulière de l'évolution de la délinquance pour adapter en permanence leur présence aux réalités du terrain.

Les 26 nouvelles BST seront mises en place d'ici à la fin de l'année 2010, dont une à Perpignan et une autre à Toulon.

Leur implantation est subordonnée à **la qualité du partenariat entre l'Etat et les communes**, notamment à la mobilisation des élus locaux et à l'existence d'une police municipale qui coopère étroitement avec les forces de sécurité de l'Etat.

2. La création des compagnies de sécurisation et d'intervention

Créées en appui des UTeQ, les compagnies de sécurisation constituaient 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 urbaines¹. Elles intervenaient également en assistance et en 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 étaient placées sous l'autorité des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP). **Leurs départements d'implantation étaient choisis en raison de la forte criminalité constatée et des niveaux élevés de violences urbaines** dans les agglomérations considérées.

L'audit précité des inspections a toutefois permis de constater que, dans plusieurs départements, la mission des compagnies de sécurisation était largement commune à celles des compagnies départementales d'intervention. Aussi, a-t-il été décidé de **regrouper, à partir du 1^{er} septembre 2010, les compagnies de sécurisation, les compagnies départementales d'intervention mais également les brigades anti-criminalité départementales dans une nouvelle unité : les compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI)**.

Les CSI doivent répondre à **une quadruple exigence** de prévention et de lutte contre toutes les manifestations de violences urbaines, de lutte contre la délinquance de proximité, de maintien et de service d'ordre, d'assistance et de soutien opérationnels.

Les CSI comprennent une unité de sécurisation et une unité d'intervention, qui, quoique distinctes, **doivent à tout moment pouvoir intervenir en commun**, soit lors d'opérations programmées, soit en cas de violences urbaines importantes.

Elles sont constituées d'effectifs en tenue et en civil, dont la souplesse d'emploi permet d'intervenir de la façon la mieux adaptée : **7 jours sur 7, aux horaires les plus sensibles** et sur des phénomènes ponctuels ou des problèmes récurrents.

¹ En 2009, six compagnies de sécurisation ont été créées en zone de sécurité publique dans les départements des Bouches-du-Rhône (Marseille), de la Haute-Garonne (Toulouse), du Bas-Rhin (Strasbourg), des Yvelines (Versailles), de l'Essonne (Evry) et du Val-d'Oise (Cergy). Deux autres existent sur le ressort de la police de l'agglomération parisienne (à Paris et en Seine-Saint-Denis).

C. LA FIN DES QUERELLES SÉMANTIQUES AUTOUR DE LA « POLICE DE PROXIMITÉ »

Après de longues années de débats plus ou moins stériles, **votre rapporteur spécial considère que le temps est venu de mettre un terme aux querelles sémantiques, et parfois aux polémiques, autour de la question de la « police de proximité ».**

La mise en place des UTeQ et des compagnies de sécurisation, dans un premier temps, puis des brigades spécialisées de terrain (BST) et des compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI), dans un second temps, illustre une façon plus moderne d'aborder ce sujet, **de manière dépassionnée et essentiellement pragmatique.** Leurs premiers résultats sont à cet égard particulièrement encourageants. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial rappelle que la question de la police de proximité doit avant tout être évaluée du point de vue de l'efficacité opérationnelle.

La réflexion sur le rapprochement entre la police et la population a, d'ailleurs, récemment abouti à l'entrée en application progressive de **dispositifs novateurs.**

Ainsi, les **« délégués à la cohésion police - population »**, réservistes civils expérimentés de la police nationale, ont été créés et mis en place, dans un premier temps à titre expérimental, dans le cadre des conférences de cohésion conduites, depuis 2007, par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales dans le département de la Seine-Saint-Denis. Cette fonction a été étendue, dans un second temps, aux quartiers de la dynamique « espoir banlieues », c'est-à-dire aux 215 quartiers du plan « espoir banlieues » et à ceux concernés par la déclinaison locale des conférences de cohésion.

En 2009, parallèlement au déploiement des nouvelles UTeQ, la DGPN a validé la création de **16 postes de « délégués à la cohésion police-population » supplémentaires.**

L'objectif poursuivi par ces professionnels vise à **instaurer progressivement un climat de confiance dans les quartiers**, en personnalisant et en multipliant les contacts auprès de la population, des élus, des bailleurs sociaux, des gardiens d'immeubles, des personnels de l'éducation nationale, des médecins, des associations de riverains et des jeunes... Leur investissement s'inscrit dans la durée et doit leur permettre de tisser et d'entretenir un lien privilégié avec la population de leur quartier.

La création de ces « délégués » a ainsi permis d'**apporter une réponse concrète aux problèmes des quartiers sensibles et des violences urbaines.**

A la différence de la police de proximité telle qu'on a pu la connaître dans sa version précédente et qui se traduisait en particulier par la création de locaux de police coûteux en effectifs et peu utiles (au regard notamment du

nombre de plaintes), **ce nouveau mode d'action ne fige pas plus qu'il ne disperse la capacité opérationnelle des forces de police**. Il est au contraire adaptable à toutes les exigences de la lutte contre la délinquance urbaine, au plus près des besoins de sécurité des habitants.

D. LES PROGRÈS SUBSTANTIELS EFFECTUÉS DANS LE DOMAINE DES TRANSFÈREMENTS

Depuis plusieurs années, **votre rapporteur spécial appelait de ses vœux la nécessaire « remise à plat » du système des transfèrements¹**.

Le mode de fonctionnement de ce système n'était, en effet, **pas conforme à la LOLF**, dès lors qu'il avait pour conséquence d'opérer un transfert indu de charges entre la mission « Justice » et la mission « Sécurité ».

Après de nombreuses années d'atermoiements, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministère de la justice et des libertés semblent toutefois désormais engagés dans un processus de régularisation de cette « anomalie » opérationnelle et budgétaire.

1. Jusqu'en 2010, une répartition complexe des tâches

Jusqu'en 2010, les principales règles de répartition des compétences en matière d'escortes et de gardes des détenus étaient complexes et, au final, elles faisaient peser **une charge importante sur la police et la gendarmerie**.

Les transfèrements administratifs, qui consistent en la conduite d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre, étaient **réalisés par l'administration pénitentiaire**. Dans des cas exceptionnels, lorsqu'un détenu était réputé dangereux, le concours des forces de l'ordre (police ou gendarmerie) pouvait être sollicité.

Les extractions consistent à conduire les détenus de l'établissement dans lequel ils sont incarcérés jusqu'au palais de justice où ils doivent être présentés ou comparaître, et à en assurer la garde.

Les translations judiciaires sont effectuées à la demande de l'autorité judiciaire. Elles résident dans le transfert des détenus d'un établissement pénitentiaire vers un autre.

Les extractions et les translations judiciaires étaient intégralement assurées par la police et la gendarmerie.

Le conseil de sécurité intérieur du 6 décembre 1999 avait, par ailleurs, décidé la prise en charge à 100 % par l'administration pénitentiaire des **escortes médicales pour consultations**. A l'instar des transfèrements

¹ Cf. par exemple, rapport spécial n° 101 (2009-2010), tome III – annexe 28 : « Sécurité ».

administratifs, le concours des forces de l'ordre pouvait être sollicité lorsque le détenu extrait était réputé dangereux.

Enfin, **le transport des détenus pour une hospitalisation** devait être assuré par les forces de l'ordre (circulaire interministérielle du 8 avril 1963). **La garde des détenus hospitalisés** incombait, elle aussi, aux forces de l'ordre. Il convient, à cet égard, de noter que la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) avait entraîné, depuis 2000, une augmentation significative des transfèvements et des extractions.

2. Les premières avancées dans le cadre de la RGPP

Dans le cadre de la RGPP, une première avancée notable a eu lieu avec **un objectif incombant à la Chancellerie de réduction du nombre de transfèvements de détenus.**

Il a ainsi été décidé de mettre en place un mécanisme incitatif, basé sur **une cible de réduction de 5 % du volume des transfèvements** en 2009 et 2010. En cas de dépassement, des transferts budgétaires se font de la mission « Sécurité » vers la mission « Justice », et inversement en cas de sous-réalisation.

Pour 2009 et en application de cette convention, **la mission « Sécurité » a versé 427 476 euros au programme 166 « Justice judiciaire » de la mission « Justice »**, le ministère de la justice et des libertés ayant obtenu une baisse de 6,4 % du volume des transfèvements.

Le dispositif instauré paraissait ainsi suffisamment incitatif pour susciter **une prise de conscience** quant à la nécessité de réduire le nombre de transfèvements.

3. Le transfert au ministère de la justice de la responsabilité de certains transfèvements à partir de 2011

A compter du 1^{er} janvier 2011, la responsabilité des transfèvements des détenus entre leur cellule et les palais de justice ainsi que des missions d'escorte¹ et de garde des détenus hospitalisés dans les UHSI sera transférée au ministère de la justice et des libertés.

Les transfèvements représentent un volume annuel de 1 200 gendarmes et policiers. Aussi, **800 emplois supplémentaires seront accordés à la Chancellerie entre 2011 et 2013.** L'escorte et la garde des détenus en UHSI représentent un volume annuel de 86 gendarmes et policiers.

Les modalités de détail de la réalisation des échanges de charges sont en cours de définition entre les deux ministères.

¹ Hors le cas des détenus signalés dangereux.

4. Les marges de progrès encore envisageables

En dehors des transfèrements et des gardes de détenus hospitalisés, les forces de sécurité réalisent également des présentations aux fins de prolongation et les déferrements de **personnes gardées à vue**.

Cette mission, prolongement naturel de l'enquête judiciaire, peut encore être rationalisée :

- en limitant le nombre de déferrements grâce à **la dématérialisation des procédures** (une expérimentation menée avec la gendarmerie est d'ailleurs en cours) ;

- en recourant à **la visioconférence** pour la présentation du gardé à vue en cas de prolongement¹. L'expérimentation, mise en place depuis le 1^{er} octobre 2007 sur décision de la DGPN et en concertation avec la Chancellerie, est toujours en cours sur 8 sites. Entre le premier octobre 2008 et le 31 juillet 2009, le gain est évalué à 1 657 heures fonctionnaires pour 522 prolongations de garde à vue.

Par ailleurs, **les forces de sécurité cherchent à rationaliser les moyens mis en œuvre pour l'ensemble des escortes de détenus** :

- à la préfecture de police de Paris, l'utilisation de **véhicules cellulaires** 5 places prévaut désormais sur celle de véhicules 9 places afin de garantir une plus grande souplesse et rapidité dans l'organisation des conduites en maison d'arrêt. Cette mesure ne joue pas, en revanche, sur une réduction du nombre de trajets. Il est également étudié la possibilité de réduire le format des escortes des détenus dont la préfecture de police a la charge (moins de véhicules, moins de fonctionnaires) ;

- la gendarmerie nationale déploiera début 2011 **l'application ESCORTE** (Exécution des services commandés pour la réalisation des transfèrements et des extractions) permettant de mieux planifier les déplacements et de faciliter les regroupements de détenus au sein d'une même escorte.

Enfin, votre rapporteur spécial estime que **la mobilité du magistrat**, dans le respect de la procédure et des droits de la défense, peut également être envisagée. Le déplacement d'un magistrat dans un établissement pénitentiaire est en effet dans tous les cas moins coûteux que le transfèrement d'un ou plusieurs détenus.

¹ Dans cette perspective, votre rapporteur spécial rappelle que l'article 706-71 du code de procédure pénale, modifié par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 dite « loi Perben II », autorise l'usage de la visioconférence en matière pénale pour l'audition ou l'interrogatoire de personnes en cours d'enquête ou d'instruction. La visioconférence peut aussi être utilisée avant la prolongation d'une garde à vue, lorsque la présentation de la personne devant le magistrat est obligatoire. La visioconférence est enfin possible dans le cadre de l'examen d'un contentieux en matière de détention provisoire, dans certaines conditions limitativement énumérées par le texte.

E. LA RÉFORME DES MODES DE GESTION ET D'ORGANISATION DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE (CRA)

Parmi les mandats arrêtés par la RGPP figure la réforme des modes de gestion et d'organisation des centres de rétention administrative (CRA).

Jusqu'en 2007, la police aux frontières (PAF) gérait en propre 10 CRA, soit 565 places. Une première phase d'application de la RGPP, visant à confier la gestion de la quasi totalité des CRA à une même direction, a été initiée en janvier 2008. Ce sont ainsi **8 CRA anciennement gérés par la sécurité publique (SP)¹ qui ont été transférés à la PAF en 2008 et 2009.**

Ce processus de transfert de responsabilité se poursuit **en 2010 et 2011 par la reprise par la PAF des CRA gérés par la gendarmerie nationale.** Il a d'ores et déjà abouti à la prise en compte des CRA du Mesnil Amelot.

Au 1^{er} septembre 2010, la PAF gérait ainsi **22 CRA pour un total de 1 572 places de rétention.** La reprise des 4 CRA encore sous la responsabilité de la gendarmerie, situés en province, s'échelonna sur 2011.

La décision de confier finalement les CRA à deux directions (la PAF et la préfecture de police de Paris²) trouve son origine dans **la volonté de permettre une harmonisation des méthodes de gestion et d'organisation de ces structures.** La réflexion engagée au sein de la DCPAF a conduit à la déclinaison de plusieurs propositions ayant toutes vocation à générer des gains d'efficacité substantiels, tant au niveau de la masse salariale que des budgets de fonctionnement et d'investissement.

F. L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Tenant compte de l'évolution globale défavorable de l'accidentologie, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a assigné, **via la circulaire NOR : IOCK0923598J du 9 octobre 2009, trois axes prioritaires de travail** aux préfets ainsi qu'aux forces de l'ordre.

Tout d'abord, l'action des forces de l'ordre doit être sensiblement renforcée au cours de **la nuit et lors des fins de semaine.** En effet, les accidents mortels se produisent, pour l'essentiel, lors de ces périodes au cours desquelles l'activité répressive des forces de l'ordre est la plus faible.

En outre, l'action des forces de l'ordre doit être ciblée en direction des **conducteurs de deux-roues**, qui paient un lourd tribut aux accidents de la route.

¹ La direction de la sécurité publique (DSP) dépend de la police nationale.

² Sur les 29 CRA, la préfecture de police de Paris en gère 3 (Vincennes 1 et 2, ainsi que Paris).

Enfin, le rapprochement avec les procureurs de la République est privilégié afin de **favoriser une harmonisation des sanctions à l'encontre des contrevenants routiers.**

Parallèlement, l'augmentation de l'efficacité de la politique de sécurité routière passe également par **une rationalisation de l'emploi et de la répartition des effectifs** qui y sont consacrés.

Ainsi, au sein des 9 compagnies autoroutières et des 6 unités motocyclistes zonales (UMZ) des CRS, est mené un processus de **substitution de certains personnels administratifs à des personnels actifs**, ainsi que la mutualisation des tâches, en particulier de gestion.

Afin de consacrer un maximum de moyens humains et matériels aux tâches de sécurité routière, une réflexion est par ailleurs menée en vue de réduire ou d'abandonner certaines missions annexes conduites par les services de police et pouvant être assurées par des sociétés privées. Par exemple, **l'accompagnement des convois de transports exceptionnels**, dont l'augmentation est constante, détourne les effectifs de sécurité de leur mission première. L'externalisation de cette mission représente un enjeu de **40 ETPT** pour la police nationale.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À PROPOS DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DES DEUX FORCES

- **La police et la gendarmerie nationales ont accompli des progrès très substantiels sur la voie de la coopération**, de l'échange d'information et de la mutualisation des moyens, au cours des dernières années, notamment sous l'effet bénéfique de la LOLF et de la création de la mission commune « Sécurité ».

- L'objectif consiste désormais à dépasser définitivement l'écueil inhérent au dualisme « policier » : **le risque de doublons**, de non-interopérabilité et de concurrence exacerbée.

- Le rapprochement entre les deux forces s'est notamment traduit, en 2010, par la **création de la direction de la coopération internationale (DCI)**, issue de la fusion du service de coopération technique internationale de police (SCTIP) et de la sous-direction de la coopération internationale de la gendarmerie, et du **service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI²)**, qui s'inscrit dans le cadre général de la réorganisation des système d'information et de communication du ministère.

- **La stratégie d'achats groupés et les efforts de mutualisation ont, d'ores et déjà, permis de dégager des économies substantielles** au sein de la mission « Sécurité ».

- **Un nombre croissant d'actions de formation initiale et continue sont menées en commun** entre la police et la gendarmerie.

- L'émergence d'un **pôle unique de compétence « immobilier »** au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est souhaitable.

- De même, des économies d'échelle pourraient être obtenues en **réunissant l'ensemble des structures de police et de gendarmerie scientifique au sein d'un même pôle**.

- L'interopérabilité des réseaux de radiocommunication est une condition nécessaire à l'efficacité des forces de sécurité. Or, **pendant trop longtemps, cette interopérabilité n'a pas été assurée, ou a été assurée de manière insuffisante**. Si des progrès substantiels ont été réalisés, l'effort doit toutefois être maintenu, si ce n'est renforcé.

III. LA RATIONALISATION DES DEUX FORCES

Sur la voie de la coopération, de l'échange d'information et de la mutualisation des moyens, la police et la gendarmerie nationales ont accompli des progrès très substantiels au cours des dernières années, notamment sous l'effet bénéfique de la LOLF et de la création de la mission commune « Sécurité ». Votre rapporteur spécial tient à saluer ce rapprochement, dont les effets se font sentir tous les jours sur le terrain et qui se révèle particulièrement fructueux en termes d'efficacité accrue et d'économies de moyens.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, depuis le 1^{er} janvier 2009, a marqué une nouvelle étape dans ce processus. Il emporte un certain nombre de conséquences, dont il s'agit désormais de prendre toute la mesure.

Il convient en effet de tirer profit **de toutes les nouvelles possibilités de mutualisations** qu'il offre, toujours dans le but d'une plus grande efficacité du service rendu et de la réalisation d'économies de moyens.

L'objectif consiste à **dépasser l'écueil inhérent au dualisme « policier » : le risque de doublons, de non interopérabilité et de concurrence exacerbée.**

Dans cette perspective, **la RGPP** joue un rôle primordial en permettant un passage en revue des missions incombant aux deux forces et une rationalisation de leurs moyens.

Votre rapporteur spécial estime que cette démarche de rationalisation doit permettre d'aller vers un principe de spécialisation des deux forces, avec des « dominantes » différentes pour la police et la gendarmerie.

A. L'ALLÈGEMENT DES STRUCTURES CENTRALES

Le rapprochement entre la police et la gendarmerie doit trouver **une traduction concrète** dans les structures et les effectifs de l'administration centrale.

En particulier, votre rapporteur spécial considère que la gestion des ressources humaines doit pouvoir faire l'objet sur certains thèmes très précis, tels que **l'organisation des concours** pour les personnels civils et militaires, de procédures communes et, donc, d'allègements structurels.

Le rapprochement entre les deux forces s'est traduit, en 2010, par la création :

- d'une **direction de la coopération internationale (DCI) commune**, issue de la fusion du service de coopération technique

internationale de police (SCTIP) et de la sous-direction de la coopération internationale de la gendarmerie (*Cf. supra*) ;

- du **service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI²)**, qui s'inscrit dans le cadre général de la réorganisation des systèmes d'information et de communication du ministère (*Cf. infra*).

Des structures de coordination spécialisées ont également été créées au sein des directions générales :

- l'unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière (UCLIR) ;

- l'unité de coordination des forces d'intervention (UcoFI) ;

- l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM) ;

- l'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun (UCSTC).

Par ailleurs, pour la police nationale, la réforme des services de renseignement s'est traduite par **la création de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)**, le 1^{er} juillet 2008. Cette nouvelle direction est issue de la fusion de la direction de la surveillance du territoire (DST) et des structures de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) chargées de missions intéressant directement la sécurité nationale. Elle a permis d'initier une rationalisation du dispositif territorial, après une analyse de l'activité déployée.

La création, le 1^{er} septembre 2010, de **la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN)**, regroupant les précédentes directions de l'administration de la police nationale (DAPN) et de la formation de la police nationale (DFPN), vise à mieux gérer les compétences, à rationaliser les effectifs dédiés à la fonction de gestion des ressources humaines (GRH) et à supprimer progressivement les redondances existant avec les directions actives et les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP).

Enfin, pour la gendarmerie nationale, le chantier majeur reste **le regroupement sur un site unique des différentes implantations de la DGGN en région parisienne, prévu début 2012 à Issy-les-Moulineaux** (*Cf. supra*). Par anticipation sur ce regroupement, des réductions d'effectifs sont en cours à la DGGN et dans les états-majors régionaux.

B. LA MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT

La mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie constitue l'un des axes prioritaires de votre rapporteur spécial depuis la création de la mission « Sécurité »¹.

Cette mutualisation s'est en particulier inscrite dans des réalisations concrètes telles que les **groupes d'intervention régionaux (GIR), constitués à parité de policiers et de gendarmes**². Le GIR est mis à disposition temporaire d'un service de police ou de gendarmerie³, pour constituer **un appui logistique** et contribuer à **une meilleure coordination** entre les acteurs, en matière de lutte contre toutes les formes de délinquance et l'économie souterraine générée par des activités délictueuses ou criminelles⁴.

De même, du point de vue **logistique**, la mise en commun de moyens débouche de plus en plus fréquemment sur des appuis croisés police / gendarmerie et des pôles d'excellence sont mutualisés (automobile, marchés publics au profit de plusieurs entités, optimisation des moyens aériens de la gendarmerie au profit des missions de la police...).

Le principe de **marchés communs** est désormais la règle. De nombreux marchés communs ont été passés, notamment dans le domaine de l'armement et des équipements de protection (pistolets SIG-SAUER, gilets pare-balles, pistolets à impulsion électrique...) et dans celui des moyens mobiles (véhicules de patrouille, motos...).

Par ailleurs, un certain nombre de protocoles ont été signés pour **mutualiser l'emploi de matériels lourds ou coûteux** (camions, hélicoptères, stands de tir mobiles...).

En ce qui concerne **l'entretien automobile**, sur les 71 projets de mutualisation de garages envisagés, 9 ont été réalisés en 2009, 40 sont prévus pour 2010 et 22 sont envisagés entre 2011 et 2013. La fermeture de 14 sites (dont 10 dépendant de la police et 4 de la gendarmerie) permettra une économie de 15 millions d'euros en besoin d'investissement et de 5 millions d'euros par an en fonctionnement. En particulier, l'atelier central automobile de la police à Limoges sera mutualisé dès qu'il sera installé sur son nouveau site, en 2011. Ce projet doit permettre de doubler les capacités de production à effectif constant.

¹ Cf. par exemple, rapport spécial n° 91 (2007-2008) - tome III - annexe 28 : « Sécurité ».

² 438 fonctionnaires et militaires y travaillent à plein temps et peuvent bénéficier du concours de 1 866 personnes-ressources venant de la police, de la gendarmerie, des douanes, des services fiscaux, des directions départementales du travail et de l'emploi, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que des services vétérinaires.

³ Il intervient, en principe, sur initiative conjointe du préfet et du procureur de la République.

⁴ En métropole, il existe actuellement 36 GIR. Outre-mer, 6 GIR ont été créés (en Guadeloupe, à la Réunion, à la Martinique, à Mayotte, en Guyane et en Polynésie). Le GIR le plus récent a été mis en place à Grenoble, le 5 août 2010.

De même, **les plates-formes logistiques** sont progressivement mutualisées. Le centre technique de l'armement de Limoges (police) assure le reconditionnement des armes, tandis que les services techniques du matériel du Blanc (gendarmerie) prend en charge celui des gilets pare-balles.

S'agissant de **l'outre-mer**, la gendarmerie a proposé son appui pour l'acheminement et le stockage des matériels, ainsi que pour la maintenance automobile.

Pour **les systèmes d'information et de communication**, de nombreux fichiers sont partagés par les deux forces et les nouveaux programmes, tels qu'ARIANE par exemple, sont pilotés de façon commune ou complémentaire, au bénéfice des deux directions.

Le programme ARIANE : l'Application de Rapprochement, d'Identification et d'ANalyse pour les Enquêteurs

Le programme ARIANE correspond à un **projet commun à la police et à la gendarmerie nationales**. Cette application rendra les données accessibles aux deux institutions au travers du nouveau système regroupant l'ensemble des procédures police et gendarmerie. Il sera de nature à accroître l'efficacité en police judiciaire. ARIANE permettra le rapprochement des images, avec un **système de reconnaissance faciale**.

L'un des aspects innovants d'ARIANE sera son aspect collaboratif : il sera possible de créer des dossiers partagés, par exemple dans le cadre de la création de cellules d'enquête.

Après **la reprise des données des fichiers de police (STIC) et de gendarmerie (JUDEX) en 2010**, ARIANE sera déployée sur 4 sites pilotes avant un déploiement national.

Source : d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

Au niveau de l'organisation et des structures :

- la gouvernance de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales voit sa fonction « gouvernance » renforcée avec la participation d'officiers de gendarmerie ;

- **le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI²) commun à la police et à la gendarmerie, mis en place depuis le 1^{er} septembre 2010 (Cf. supra)**, regroupe l'ensemble des entités relevant de la direction générale de la police nationale (DGPN) et de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

Votre rapporteur spécial se félicite de la création du STSI² qui devrait permettre, pour l'avenir, d'éviter les errements du passé, comme par exemple la non-interopérabilité *ab initio* des réseaux de communication Acropol (pour la police) et Rubis (pour la gendarmerie).

Enfin, **en matière financière**, l'ordonnancement secondaire des dépenses de la gendarmerie et de la police a été confié aux préfets de zone. Des budgets opérationnels de programme (BOP) zonaux seront créés à compter du 1^{er} janvier 2011 pour la gendarmerie, en complément des BOP zonaux existants pour la police. Une expérimentation de plate-forme financière commune à la police et à la gendarmerie préfigurera l'entrée en application de Chorus.

C. LA RATIONALISATION DU DISPOSITIF DE FORMATION

La formation représente un volet essentiel afin de garantir le niveau de qualité et d'efficacité des personnels de la police et de la gendarmerie. En 2009, **votre rapporteur spécial rappelait la nécessité d'une rationalisation de la politique de formation existante**, en conformité avec l'esprit du rapprochement des deux forces¹.

Dans cette perspective, la gendarmerie nationale a fermé, dès le 1^{er} septembre 2009, **4 de ses 8 écoles** de sous-officiers et / ou de gendarmes adjoints volontaires, à Montargis, Libourne, Chatellerault et Le Mans. Ces fermetures se sont inscrites dans la volonté d'optimiser la formation initiale. Elles ont permis de dégager **480 ETPT** correspondant à l'encadrement des élèves.

Pour la police nationale, cette rationalisation s'est traduite, en 2009, par **la fermeture de 8 centres de formation** et la transformation du centre de Béthune en antenne de l'école nationale de police de Roubaix. Elle se poursuit par **la fermeture des écoles de police de Vannes et de Marseille**. L'année 2011 verra, pour sa part, **la fermeture de 2 à 3 écoles supplémentaires**, restant à déterminer. En outre, la transformation des écoles de police de Paris et de Draveil en centre de formation continue est en cours.

Enfin, en 2009 et en 2010, un travail commun a permis de **mutualiser plusieurs formations spécialisées techniques** (plongée, secourisme, information générale, formations équitantes, faux documents, sureté, référents immigration). Ont été privilégiées les formations dont la mise en œuvre, à qualité équivalente, ne supposait pas d'investissements immobiliers préalables et ne généraient pas de surcoûts de fonctionnement importants.

D. L'INTÉGRATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA MISSION

La fonction immobilière remplit une mission essentielle, tant pour la police que pour la gendarmerie. **L'entretien** de l'existant comme **la construction de nouvelles casernes ou de nouveaux commissariats** représentent des enjeux prioritaires pour les deux forces, afin de préserver leur

¹ *Rapport spécial n° 101 (2009-2010), tome III – annexe 28 : « Sécurité ».*

caractère opérationnel et de maintenir à un niveau satisfaisant le moral des personnels en répondant à leurs besoins.

A ce titre, **votre rapporteur spécial estime incontournable d'aller vers une mutualisation croissante de la fonction immobilière entre la police et la gendarmerie, à commencer dans le domaine de la maintenance des bâtiments.** La passation de marchés communs devrait, en effet, pouvoir déboucher sur des économies d'échelle substantielles.

Aussi votre rapporteur spécial remarque-t-il avec satisfaction que, depuis le 1^{er} octobre 2009, la sous-direction de l'infrastructure (SDI) de la DGGN a engagé **une réorganisation** en vue de l'intégration d'une partie des effectifs de la direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) de la DGPN.

Sous cette nouvelle configuration, la DEPAFI, gestionnaire des crédits, sera chargée de la conduite des opérations, tandis que la DGGN, restera responsable de la politique immobilière de la gendarmerie et de la programmation des opérations.

Votre rapporteur spécial estime que cette étape doit avoir *in fine* pour objectif l'émergence d'un pôle unique de compétence « immobilier » au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Un tel pôle permettrait de développer l'expertise immobilière au sein du ministère, de faciliter les retours sur expérience et d'affiner le montage des cahiers des charges des projets, tout en optimisant les montages financiers.

E. L'AMÉLIORATION DU TRAVAIL COLLABORATIF SUR LES FICHIERS

Entre la police et la gendarmerie, **la mutualisation des fichiers**, facteur d'efficacité essentiel dans la coordination des deux forces, doit absolument être encouragée.

De ce point de vue, **la démarche de rationalisation et de mise en commun des capacités, antérieure à la RGPP, a cependant bénéficié de l'impulsion supplémentaire donnée par cette politique.**

D'ores et déjà, **des avancées tangibles** doivent être enregistrées. Ainsi, de nombreux fichiers sont désormais mutualisés ou communs aux deux forces : le FNAED, le FNAEG, la base TREIMA (thésaurus de recherche électronique d'imagerie en matière artistique) relative aux objets d'art volés, le fichier national de la fausse monnaie, le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier des véhicules volés (FVV), le système de traitement uniformisé des produits stupéfiants (STUPS), le système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes (SALVAC) ou encore la base de la cellule de traitement des images de véhicules volés.

L'exemple du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG)

Dans le cadre de la montée en puissance du FNAEG, la mise en commun des moyens s'est concrétisée par **une répartition des tâches** entre la police et la gendarmerie nationales.

La police nationale assure la gestion du traitement automatisé à Ecully, où deux sous-officiers de gendarmerie ont été affectés.

La gendarmerie nationale assure la conservation des scellés avec le service central de préservation des prélèvements biologiques (SCPPB), implanté depuis le 1^{er} février 2006 dans des locaux adaptés à Pontoise.

Il existe désormais **deux chaînes de génotypage** permettant de faire procéder à des analyses des « profils individus » par des laboratoires publics. L'une se trouve à Ecully, l'unité automatisée de génotypage (UAG), l'autre au service central d'analyse génétique de la gendarmerie (SCAGEND) de Pontoise. Leurs capacités respectives, 125 000 pour l'UAG et 60 000 pour le SCAGEND sont, toutefois, insuffisantes au regard des besoins. De ce fait, la passation d'un marché public pour faire face à la montée en puissance du FNAEG est désormais nécessaire.

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Cette démarche a connu une nouvelle étape en 2006 avec le lancement du projet **ARIANE** (application de rapprochement, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs). Intégrant les informations précédemment contenues dans les systèmes JUDEX et STIC (*Cf. supra*), ce projet a pour objet la **mutualisation des actuels fichiers de renseignements judiciaires de la gendarmerie nationale (JUDEX) et de la police nationale (STIC)**. Après une phase de tests entre la fin de l'année 2010 et le milieu de l'année 2011, son déploiement définitif devrait intervenir au cours du second semestre 2011.

De même, les actuels fichiers des objets signalés (FOS pour la gendarmerie et son équivalent STIC-Objets pour la police) ainsi que le FVV sont en cours de refonte et seront **remplacés, d'ici la fin de l'année 2010, par le fichier des objets et véhicules signalés (FOVES)**. FOVES désignera donc le système informatique permettant aux agents des forces de l'ordre de contrôler certaines catégories d'objet afin de savoir si l'objet contrôlé a été volé, perdu ou mis sous surveillance.

Par ailleurs, **le fichier des personnes signalées (FPS)** remplacera en 2012 le FPR, également rénové en commun.

La démarche de mutualisation préconisée par la RGPP a conduit à envisager plus systématiquement l'élaboration en commun de l'ensemble des nouveaux projets. Ainsi, il a été procédé à la création **d'une plate-forme centrale de signalement des sites internet illicites** au sein de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la direction centrale de la police judiciaire

(DCPJ). Cette structure se compose à parité de policiers et de gendarmes et est pleinement opérationnelle depuis la fin de l'année 2008.

Par l'arrêté NOR : IOCC0900775A du 30 mars 2009, **le centre national d'analyse des images pédopornographiques** (CNAIP) est rattaché au service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) de la gendarmerie nationale. Cette structure permet de centraliser et d'analyser, au profit de tous les services enquêteurs, l'ensemble des images à caractère pédopornographique issues des fichiers photos et vidéos saisis ou interceptées sur internet.

Par ailleurs, des **logiciels développés par la gendarmerie nationale** sont mis à disposition de la police nationale. L'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN) a ainsi élaboré plusieurs logiciels destinés à la lutte contre certains faits criminels liés à l'utilisation des moyens informatiques. Deux logiciels (MARINA et SIMANALYST), respectivement destinés à faciliter les **perquisitions effectuées sur les ordinateurs** des personnes mises en cause dans des affaires de pédopornographie et à **exploiter les cartes SIM des téléphones portables**, ont été mis à la disposition de la DGPN sur la base de conventions.

Enfin, **le système commun de lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI)** issu des technologies de l'information est en cours d'acquisition. Avec l'agrément de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), différentes expérimentations concluantes associant la police, la gendarmerie et la douane ont été menées sur des systèmes LAPI embarqués. Les 11 systèmes expérimentés ont, depuis 2007, contribué à la lecture de plus de 5 millions de plaques, à la découverte de plus de 600 véhicules volés et à l'interpellation de plus de 400 individus. Commandés dans le cadre d'un marché commun, les dispositifs LAPI seront déployés d'ici la fin de l'année 2010.

F. LES PROGRÈS DANS L'INTEROPÉRABILITÉ DES RÉSEAUX DE RADIOCOMMUNICATION

L'interopérabilité des réseaux de radiocommunication est une condition nécessaire à l'efficacité des forces de sécurité. Or, **pendant trop longtemps, cette interopérabilité n'a pas été assurée, ou a été assurée de manière insuffisante**. Si des progrès substantiels ont été réalisés, l'effort doit toutefois être maintenu, si ce n'est renforcé.

1. Les réseaux Acropol et Rubis

La gendarmerie a **renouvelé le réseau de la gendarmerie mobile et des sections de recherches**. Ce réseau, appelé Corail NG, utilise la même norme que Rubis, le réseau général de la gendarmerie.

Corail NG présente la particularité d'être **intégré au réseau Acropol** de la police nationale **sur la région parisienne**, permettant ainsi une interopérabilité totale entre les escadrons de gendarmerie mobile et les forces de la police nationale en Ile-de-France. A cet effet, c'est l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) qui est utilisée.

Par ailleurs, la gendarmerie mobile et les sections de recherches disposent dorénavant de moyens leur permettant d'être **interopérables avec les services de la police nationale**, ainsi qu'avec la gendarmerie des transports aériens, sur les plates-formes aéroportuaires parisiennes.

En outre, **d'importantes synergies** sont possibles entre Corail NG et Rubis, tant en matière de maintenance que de formation. En effet, la quasi totalité du parc de terminaux radio de la gendarmerie est désormais composée de matériels de conception et de technologie similaires.

Les centres opérationnels et de renseignement de la gendarmerie (CORG) sont, pour leur part, dotés de deux stations Corail NG qui leur permettent de communiquer avec les centres d'information et de commandement (CIC) de la police nationale et **les centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) disposant du réseau Antares**.

Enfin, concernant **Acropol, le réseau de radiocommunication numérique de la police nationale devrait s'ouvrir à d'autres acteurs de la sécurité** (douanes, administration pénitentiaire, services départementaux d'incendie et de secours, service d'aide médicale urgente et certaines unités de l'armée) avec la mise en place de la structure commune INPT.

2. Le développement de nouvelles solutions d'interopérabilité

Les solutions d'interopérabilité actuellement mises en œuvre comprennent :

- le prêt de terminaux entre administrations ;
- l'utilisation de **valises d'interopérabilité**, disponibles dans chaque groupement de gendarmerie départementale, ainsi que dans les GIR, dans certains pelotons d'intervention et au sein du groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), permettant de converser avec toutes les administrations disposant de moyens radioélectriques ;
- l'utilisation de **relais portables tactiques** et de micro-relais permettant d'établir des conditions d'interopérabilité de circonstance ;
- l'intégration des moyens radioélectriques de la gendarmerie dans la salle de commandement de la préfecture de police de Paris ;
- l'existence d'une passerelle sécurisée d'appels individuels entre les autorités de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

En outre, **deux mesures** essentielles peuvent concourir à l'amélioration de l'interopérabilité entre les réseaux Rubis et Acropol dans les années à venir.

En premier lieu, **une nouvelle génération de terminaux Rubis**, utilisant les mêmes fréquences qu'Acropol, est en cours de développement.

En second lieu, les perspectives d'interopérabilité seront encore améliorées (sur la période 2010-2015) avec **la modernisation du réseau Rubis**, en utilisant le protocole « internet », afin de faciliter le fonctionnement des terminaux de la gendarmerie dans les bandes de fréquences utilisées par Acropol.

Au-delà de ces progrès, **votre rapporteur spécial s'interroge, toutefois, sur la possibilité de voir enfin la police et la gendarmerie travailler sur un même et unique réseau.**

G. L'AMBITION POUR UN PÔLE UNIQUE DE POLICE ET DE GENDARMERIE SCIENTIFIQUE

1. L'institut national de police scientifique (INPS) : un budget de 9,9 millions d'euros

L'institut national de police scientifique (INPS), créé par l'article 58 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, a permis un regroupement souhaitable des activités de police scientifique. Ce regroupement concerne les laboratoires de police scientifique (LPS) de Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse, ainsi que le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police de Paris.

Etablissement public administratif, l'INPS s'appuiera, en 2011, sur un effectif identique à celui de 2010, soit **667 ETPT**. Il recevra notamment une subvention pour charges de service public de 8,1 millions d'euros (stable par rapport à 2010), en provenance de l'action n° 5 « *Missions de police judiciaire et concours à la justice* » du programme « Police nationale ».

La création de l'INPS a permis de régler les problèmes juridiques et financiers engendrés par **la réalisation d'expertises judiciaires** par des fonctionnaires utilisant les moyens humains et matériels de l'Etat. Désormais, l'INPS, personne morale, peut, comme le font les experts privés, facturer à la justice les expertises qui lui sont confiées en matière pénale.

2. L'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN) : une activité croissante

Aujourd'hui, six laboratoires de police nationale coexistent avec un laboratoire de gendarmerie nationale. Ce dernier est situé à Rosny-sous-Bois

et correspond à **l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN)**.

L'IRCGN dispose d'un plateau technique pluridisciplinaire unique en France et a pour vocation de **répondre aux besoins de la gendarmerie nationale et de la justice en matière de criminalistique**. A ce titre, il a pour mission de participer, dans ce domaine, à l'établissement de la preuve des infractions pénales constatées par les officiers de police judiciaire (OPJ) de la gendarmerie, comme de la police nationale, et d'apporter son concours par une assistance technique aux unités ou par sa contribution à la formation des enquêteurs dans la matière considérée.

Composé majoritairement d'experts, l'institut effectue des examens techniques à la demande des OPJ ou des magistrats et des expertises à la demande exclusive des magistrats.

L'IRCGN couvre l'ensemble des domaines de la criminalistique et notamment **la recherche ADN, la biologie, la balistique, la cybercriminalité, l'accidentologie, la fraude documentaire, la toxicologie**. Les sollicitations concernant certains domaines sont de plus en plus nombreuses depuis la création du FNAEG et la montée en puissance des départements « informatique - électronique », « anthropologie, thanatologie, odontologie » (révélation de traces de sang), « documents », « environnement, incendies et explosifs » et « microanalyse ».

Il poursuit également dans tous les domaines de la criminalistique les **recherches** rendues nécessaires par le développement des techniques d'investigation criminelle.

Au regard de l'architecture actuelle du dispositif de police scientifique et technique, **votre rapporteur spécial considère que des économies d'échelle pourraient être obtenues en réunissant l'ensemble des structures de police et de gendarmerie scientifique au sein d'un même pôle**.

Par ailleurs, le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010 a fixé pour objectif, dans le cadre de la RGPP, de *« développer le recours à la police scientifique et technique en rationalisant et en augmentant la lisibilité de ses outils »*. **La problématique consiste en effet bien à améliorer les conditions de fonctionnement de la police scientifique et technique, et donc ses performances, afin d'accroître le nombre des affaires élucidées et de renforcer ainsi la réponse pénale. Pour autant, ces progrès doivent être obtenus tout en parvenant à préserver la maîtrise des coûts**.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 176
« POLICE NATIONALE »**

- Le programme « Police nationale » comporte 9,142 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 2,9 % par rapport à 2010, et **9,088 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 3,9 %.

- Au regard de cette progression, votre rapporteur spécial tient à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à **ne plus considérer un budget sous le seul angle de l'augmentation de ses crédits**, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.

- Le programme connaît **une augmentation de son plafond d'emploi (+ 714 ETPT, pour un plafond s'établissant finalement à 145 504 ETPT), mais une baisse de ses effectifs à périmètre constant (- 712 ETPT)**.

- Sur quatre ans (2008-2011), **4 373 ETPT** auront ainsi été supprimés au sein du programme dans le cadre de la RGPP, l'effet de ces suppressions étant toutefois amorti par des recrutements importants d'adjoints de sécurité (ADS).

- **Les dépenses de fonctionnement** enregistrent **une baisse de 0,6 %** et se montent à **762,7 millions d'euros** en crédits de paiement. Toutefois, après prise en compte des arbitrages réalisés en gestion au cours de l'exercice 2010, cette diminution est plus marquée : **- 5,5 %**. Un seuil a ainsi été atteint concernant les moyens de fonctionnement de la police et aller au-delà ferait désormais peser un risque sur le potentiel opérationnel de cette force.

- **Les dépenses d'investissement** connaissent un recul conséquent : **les crédits de paiement chutent de 28,3 % et les autorisations d'engagement de 77,5 %**. Votre rapporteur spécial s'inquiète des arbitrages rendus au détriment de l'effort d'investissement. Au sein du programme, les marges de manœuvre seront d'autant plus limitées que la LOPPSI 2 « flèche » de manière impérative un certain nombre de dépenses, contribuant à restreindre encore un peu plus le champ des possibles offert au responsable de programme.

IV. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »

Le tableau ci-après récapitule **la part de chacune des actions au sein du programme « Police nationale »**¹. Une distinction est faite avant et après ventilation des crédits de l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et logistique* » entre les autres pôles du programme. Cette action comporte, notamment, les moyens logistiques nécessaires au présent programme. La ventilation reprend également les crédits de pilotage et de soutien issus ou en provenance d'autres programmes.

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Ordre public et protection de la souveraineté	1 229,2	13,5%	1 474,3	15,8%
2 - Sécurité et paix publiques	2 921,7	32,1%	3 490,6	37,4%
3 - Sécurité routière	578,1	6,3%	703,8	7,5%
4 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	674,4	7,4%	813,3	8,7%
5 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 410,8	26,5%	2 862,9	30,6%
6 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 296,8	14,2%	0,0	0,0%
Ensemble	9 111,0	100,0%	9 344,9	100,0%

+ 233,7 millions d'euros*

* **Crédits en provenance (+) ou en direction (-) des missions :**

- « **Administration générale et territoriale de l'Etat** » :

- programme « *Administration territoriale* » : - 5,3 millions d'euros ;

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : + 227,5 millions d'euros ;

- programme « *Vie politique, culturelle et associative* » : - 0,006 million d'euros ;

- « **Relations avec les collectivités territoriales** » :

- programme « *Concours spécifiques et administration* » : - 0,03 million d'euros ;

- « **Sécurité civile** » :

- programme « *Intervention des services opérationnels* » : - 0,5 million d'euros ;

- « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** » :

- programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » : + 12,2 millions d'euros.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011

¹ Y compris fonds de concours et attributions de produits.

Au total, le programme « Police nationale » comporte 9,142 milliards d'euros en AE, soit une hausse de 2,9 % par rapport à 2010, et **9,088 milliards d'euros en CP¹, soit une hausse de 3,9 %**.

Au regard de cette progression, **votre rapporteur spécial tient, toutefois, à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à ne plus considérer un budget sous le seul angle de l'augmentation de ses crédits, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.**

B. UNE AUGMENTATION DU PLAFOND D'EMPLOI (+ 714 ETPT), MAIS UNE BAISSSE DES EFFECTIFS À PÉRIMÈTRE CONSTANT (- 712 ETPT)

Alors que le plafond d'emploi du programme a connu en 2009 et en 2010 de fortes réductions (respectivement - 2 383 ETPT et - 1 390 ETPT), ce mouvement à la baisse s'interrompt en 2011 avec un plafond qui progresse à nouveau de **714 ETPT** pour s'établir à 145 504 ETPT.

Cette évolution tient à deux tendances de sens contraire. D'une part, le programme enregistre la suppression de 76 ETPT du fait de transferts d'emplois vers d'autres programmes (59 ETPT) et d'un ajustement technique au titre de la comptabilisation d'agents non indicés dans Chorus (17 ETPT). D'autre part, **le recrutement de 1 500 adjoints de sécurité (ADS)² en cours d'année 2010 fait sentir son effet en année pleine sur 2011 (+ 790 ETPT).**

Pour autant, **à périmètre constant**, la police voit ses emplois diminuer de **712 ETPT**.

Ces suppressions d'emplois relèvent des mesures de mise en œuvre de la RGPP et correspondent à **une économie de 31,5 millions d'euros**, compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » compris.

Il convient de rappeler que, **dans le cadre de la RGPP**, le programme « Police nationale » avait déjà enregistré des suppressions de 900 ETPT en 2008, 1 432 ETPT en 2009 (soit une économie de 52,9 millions d'euros, CAS « Pensions » compris) et de 1 329 ETPT en 2010 (soit une économie de 54 millions d'euros, CAS « Pensions » compris).

Ces réductions d'effectifs témoignent de **la contribution de la police à la démarche d'ensemble, programmée par le Gouvernement, en vue de la diminution des emplois publics**. Au total, sur quatre ans (2008-2011), 4 373 ETPT auront ainsi été supprimés, l'effet de ces suppressions étant toutefois amorti par les recrutements importants d'ADS.

Parmi les évolutions notables de l'emploi au sein du programme, on peut notamment relever la baisse des personnels administratifs (- 860 ETPT en 2011, soit une baisse de 6,3 %). Dans le même temps, les emplois relevant de

¹ Dont 20,7 millions d'euros de fonds de concours, provenant essentiellement de « services d'ordre indemnisés », c'est-à-dire d'interventions « hors service public » facturées à des entreprises privées, notamment à l'occasion de compétitions sportives.

² Les ADS sont recrutés sous contrat de droit public.

la catégorie « Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement » se stabilisent à 12 007 (- 17 ETPT). S'agissant des **commissaires et des officiers**, ces emplois ont connu au cours des années précédentes une réduction à mettre en relation avec les transformations d'emplois prévues par **la réforme des « corps et carrières » de la police nationale**¹, impliquant une déflation des effectifs du corps de conception et de direction ainsi que de celui de commandement.

En termes de **dépenses de personnel**, ces tendances se traduisent par **une hausse de 5,2 %**, le poste budgétaire passant de 7,717 milliards d'euros en 2010 à 8,121 milliards d'euros en 2011.

Cette augmentation trouve essentiellement son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 2,462 milliards d'euros en 2011 au lieu de 2,316 milliards d'euros en 2010 (+ **6,3 %**).

Par ailleurs, une enveloppe de **39,7 millions d'euros** est consacrée à la poursuite de la réforme des corps et des carrières et permettra notamment :

- la poursuite du repyramidage du corps d'encadrement et d'application (CEA) en faveur de l'encadrement intermédiaire ;
- la revalorisation indiciaire du CEA et du corps de commandement ;
- les mesures d'accompagnement du passage des officiers de police à un régime de cadre en revalorisant les montants de la prime de commandement et en augmentant le nombre des emplois fonctionnels de commandant.

C. LA BAISSÉ CONTINUE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Dans **un contexte budgétaire contraint**, il faut souligner les efforts demandés au programme « Police nationale » sur ses dépenses de fonctionnement.

Ces dépenses enregistrent **une baisse de 0,6 % des CP** pour se fixer finalement à **762,7 millions d'euros** en CP pour 2011. En revanche, les AE augmentent, pour leur part, de 22,8 %.

Ces évolutions globales sont toutefois trompeuses. Il convient en effet de rappeler que, pour rétablir la soutenabilité du fonctionnement courant des services de la police, le responsable du programme, M. Frédéric Péchenard, directeur général de la police nationale, avait rendu à l'issue des dialogues de gestion 2010 des arbitrages réévaluant l'enveloppe effective du titre 3 (dépenses de fonctionnement) pour 2010. Cette enveloppe

¹ *La réforme des « corps et carrières » de la police nationale a été lancée en 2003 et s'est traduite dans un protocole d'accord signé, le 17 juin 2004, entre le ministre de l'intérieur et la quasi-totalité des organisations représentatives des personnels. Ce protocole fixe cinq objectifs : rendre plus efficace l'organisation hiérarchique, renforcer les compétences et l'encadrement quotidien, mieux motiver les personnels en reconnaissant les professionnalismes, les mérites et en redonnant des perspectives de carrière, récupérer du potentiel par une gestion du temps plus rigoureuse, et moderniser la gestion des ressources humaines.*

avait finalement été portée à 807,3 millions d'euros. **Ramené à ce montant, le recul des CP consacré aux dépenses de fonctionnement atteint ainsi en fait 5,5 % entre 2010 et 2011.**

S'agissant des AE, il faut par ailleurs préciser que les instructions de la direction du budget conduisant à prendre en compte, pour la première fois en 2011, les AE de couverture pour les baux pluriannuels, signés ou renouvelés dans l'année, **remettent en cause le périmètre de la comparaison entre 2010 et 2011**. Ainsi, le montant des AE de fonctionnement en 2011 enregistre une hausse de 173,6 millions d'euros par rapport à 2010 du fait de cette nouvelle disposition (+ 161,8 millions d'euros au titre des AE de couverture pour les dépenses de fonctionnement immobilières et + 11,8 millions d'euros au titre du développement du système d'information relatif à la gestion des ressources humaines DIALOGUE 2). **A périmètre constant, les AE régressent ainsi de 9,1 millions d'euros pour un montant total de 886,1 millions d'euros (- 1,3 %).**

Plus encore, **après prise en compte des arbitrages rendus en gestion au cours de l'exercice 2010 par le responsable du programme, les AE diminuent en fait de 6,5 %.**

Afin de bien apprécier la trajectoire du budget de fonctionnement de la police, encore faut-il également rappeler que ses crédits de fonctionnement (CP) avaient subi **une baisse de 3,6 % en 2009 et de 5,7 % en 2010.**

Votre rapporteur spécial estime qu'un seuil a ainsi été atteint concernant les moyens de fonctionnement de la police et qu'aller au-delà de ce plancher ferait désormais peser un risque sur le potentiel opérationnel de cette force.

Au sein de l'enveloppe dédiée aux dépenses de fonctionnement, il convient de relever que **l'action n° 6 « Commandement, ressources humaines et logistique » connaît une diminution de 16,5 % de ses CP**, en passant de 446,6 millions d'euros en 2010 à 372,2 millions d'euros en 2011.

Cette fonction recouvre, notamment, les dépenses de logistique (43,6 millions d'euros)¹, les loyers budgétaires de l'ensemble du présent programme (43,3 millions d'euros), les dépenses de formation (38 millions d'euros), les dépenses de réservations de logement (20,7 millions d'euros)² et **les dépenses de modernisation technologique et relatives aux systèmes d'information et de communication** (134 millions d'euros) au titre de leur fonctionnement et de leur maintien en condition opérationnelle³.

¹ Les dépenses de logistique renvoient en particulier à la filière « habillement » et aux véhicules.

² La politique de réservation de logements vise à accroître l'offre de logements au bénéfice des personnels dans des bassins d'emploi où l'administration peine à fidéliser ses fonctionnaires, notamment en région Ile-de-France.

³ A lui seul, le système de communication Acropol mobilise 101,2 millions d'euros.

D. LE « STOP AND GO » DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

L'exercice 2009 s'était caractérisé, pour la police nationale, par un recul de 3,6 % de ses dépenses d'investissement, avec notamment une chute des AE de 22,2 %. Cette forte baisse des AE devait, toutefois, être mise en perspective avec leur hausse très significative en 2008 (+ 13 %), qui trouvait son origine dans le lancement de nouveaux projets d'investissement dans les domaines des nouvelles technologies et des systèmes d'information et de communication.

Rappelant le bilan de l'application de la LOPSI 1, votre rapporteur spécial avait alors déploré un déséquilibre dans la mise en œuvre de cette loi, le fonctionnement ayant été privilégié par rapport à l'investissement au cours de l'exécution de la programmation¹. **Il avait souhaité que les arbitrages nécessaires entre le fonctionnement et l'investissement ne mettent pas en péril la dynamique de modernisation de la police nationale².**

En 2010, il avait été rassuré par la reprise de l'effort d'investissement au sein du présent programme, les CP consacrés aux dépenses d'investissement progressant de 5,8 % et les AE enregistrant une très forte hausse de 88,2 %³. Ce bond résultait de l'ouverture de la tranche de la LOPPSI 2 pour l'exercice 2010 et favorisait notamment les dépenses relatives à la modernisation technologique de la police.

En 2011, les dépenses d'investissement connaissent à nouveau un recul. Les CP chutent de 28,3 % et passent de 223 millions d'euros en 2010 à 159,9 millions d'euros en 2011. Cette chute est encore plus accentuée pour les AE : - 77,5 % pour un montant total de 90,9 millions d'euros en 2011 (contre 404,5 millions d'euros en 2010).

Au sein de l'enveloppe dédiée aux dépenses d'investissement, l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et logistique* » est, comme en matière de fonctionnement, la plus durement impactée. Alors que ses CP baissent de 29,4 % (149,9 millions d'euros en 2011 contre 212,4 millions d'euros en 2010), ses AE régressent de 79,4 % (80,9 millions d'euros en 2011 contre 392,3 millions d'euros en 2010).

Votre rapporteur spécial s'inquiète donc à nouveau des arbitrages rendus au détriment de l'effort d'investissement. Au sein du programme, les marges de manœuvre en matière d'investissement seront d'ailleurs d'autant plus limitées que la LOPPSI 2 « flèche » de manière impérative un certain nombre de dépenses, contribuant à restreindre encore un peu plus le champ des possibles offert au responsable de programme.

¹ Rapport spécial n° 91 (2007-2008), tome III – annexe 28 : « Sécurité ».

² Rapport spécial n° 99 (2008-2009), tome III – annexe 27 : « Sécurité ».

³ Rapport spécial n° 101 (2009-2010), tome III – annexe 28 : « Sécurité ».

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

- Le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,699 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 0,9 %, et **7,755 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une progression de 12,7 %.

- Au regard de cette progression, votre rapporteur spécial tient à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à **ne plus considérer un budget sous le seul angle de l'augmentation de ses crédits**, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.

- Le programme connaît **une réduction de son plafond d'emploi de 957 ETPT**, celui-ci se fixant finalement à **97 198 ETPT**. A périmètre constant, la gendarmerie voit ses effectifs diminuer de **96 ETPT**.

- Au sein du programme, **la RGPP fixe pour objectif la suppression de 3 509 ETPT sur la période 2009-2011**. En application de cette politique, 1 246 ETPT ont été supprimés en 2009, puis 1 303 ETPT en 2010. Pour 2011, l'objectif est fixé à 960 ETPT en moins.

- **Les dépenses de fonctionnement diminuent de 2 %**, les crédits de paiement passant de 1,078 milliard d'euros en 2010 à 1,057 milliard d'euros en 2011. Dans un contexte de réduction des crédits et afin de préserver la continuité du service ainsi que la performance des unités, le choix a été fait de « **sanctuariser** » **les dépenses de fonctionnement courant** (dites « titre 3 FC ») au détriment des investissements.

- La dotation en crédits de paiement consacrée à l'ensemble de **l'effort d'investissement** s'élève à 262,2 millions d'euros et se situe donc **très en retrait de celle prévue pour 2010 (- 13 %)**.

- L'opération en Afghanistan explique, pour une très large part, les **surcoûts prévisionnels des OPEX pour la gendarmerie nationale en 2010**. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros, **un surcoût de 27,9 millions d'euros** est à déplorer. A elle seule, **l'OPEX en Afghanistan** représente un budget total de **20 millions d'euros**.

V. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »

Le tableau ci-après récapitule la part de chacune des actions au sein du programme « Gendarmerie nationale »¹. Une distinction est faite avant et après ventilation de l'action n° 4 « Commandement, ressources humaines et logistique ». Cette action comporte les moyens logistiques nécessaires au présent programme. La ventilation reprend également les crédits de pilotage et de soutien issus ou en provenance d'autres programmes.

Les crédits du programme « Gendarmerie nationale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Ordre et sécurité publics	3004,5	38,7%	4248,0	53,7%
2 - Sécurité routière	800,1	10,3%	1131,4	14,3%
3 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	1657,6	21,4%	2333,3	29,5%
4 - Commandement, ressources humaines et logistique	2152,1	27,8%	0,0	0,0%
5 - Exercice des missions militaires	140,7	1,8%	193,9	2,5%
Ensemble	7755,0	100%	7906,6	100%

+ 151,6 millions d'euros*

* **Crédits en provenance des missions :**

- « **Défense** » :

- programme « Préparation et emploi des forces » : 12,9 millions d'euros ;
- programme « Soutien de la politique de la défense » : 119,7 millions d'euros ;

- « **Administration générale et territoriale de l'Etat** » :

- programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » : 14,3 millions d'euros ;

- « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** » :

- programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » : 4,7 millions d'euros.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011

¹ Y compris fonds de concours et attribution de produits.

Au total, le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,699 milliards d'euros en AE, soit une hausse de 0,9 %, et **7,755 milliards d'euros en CP¹, soit une progression de 12,7 %.**

Au regard de cette progression, **votre rapporteur spécial tient, toutefois, à rappeler que l'esprit de la LOLF amène à ne plus considérer un budget sous le seul angle de l'augmentation de ses crédits, mais surtout par le niveau de performance qu'il atteint.**

B. LA DIMINUTION DES EFFECTIFS À PÉRIMÈTRE CONSTANT : 96 ETPT EN MOINS

Le programme « Gendarmerie nationale » connaît **une baisse de 957 ETPT de son plafond d'emploi, qui s'établira en 2011 à 97 198 ETPT.**

Cette réduction s'explique notamment par l'impact en 2011 des **1 300 emplois supprimés en 2010 (- 960 ETPT)** et du transfert de 29 ETPT vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans le cadre du rattachement du bureau des affaires immobilières de la gendarmerie nationale (BAIGN) à la direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. En sens inverse, un ajustement technique au titre de la comptabilisation des agents contractuels non indicés sous Chorus a pour conséquence l'intégration de 36 ETPT dans le plafond d'emploi du programme « Gendarmerie nationale ».

Par ailleurs, sans avoir d'incidence sur le plafond d'emploi, **le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier entraînera cependant des transformations de postes en 2011.** Ainsi, 482 postes d'officiers, de sous-officiers de gendarmerie et de gendarmes adjoints volontaires sont transformés en 55 postes d'officiers du corps technique et administratif, en 50 postes de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif et en 377 postes de civils.

La poursuite du **plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)** rénové fera lui aussi évoluer la répartition des personnels entre les catégories d'emplois, tout en restant sans impact sur le plafond d'emploi. En effet, suite au **rapport « Police - gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère »** réalisé par un « groupe de travail

¹ Dont 23,8 millions d'euros de fonds de concours, provenant essentiellement du produit de cessions de biens immobiliers et de « services d'ordre indemnisés », c'est-à-dire d'interventions « hors service public » facturées à des entreprises privées, notamment à l'occasion de compétitions sportives.

intérieur - défense » entre janvier et mars 2008¹, le PAGRE a été revu. Ainsi, le volume du corps des officiers a été redimensionné à la baisse avec 6.887 militaires (au lieu de 9.200) et le repyramidage du corps des sous-officiers a été renforcé au sommet (3.300 majors au lieu de 1.900, et 6.950 adjudants-chefs au lieu de 5.500).

Par ces modifications visant à la mise en place de « carrières types » comparables, il s'agit de **permettre un même déroulement de carrière pour les sous-officiers et les officiers de gendarmerie que celui des fonctionnaires des corps actifs de la police nationale**. La réalisation du PAGRE rénové débouchera sur un équilibre « police-gendarmerie » en 2012, date de la mise en œuvre complète du protocole « corps et carrières » de la police nationale.

A périmètre constant, la gendarmerie voit ses effectifs diminuer de **96 ETPT**.

Toutefois, **pour parvenir à compenser les sorties de personnels en 2011** (9 204 sorties prévues), la gendarmerie procédera à **9 108 recrutements**, dont 377 officiers, 2 520 sous-officiers de gendarmerie, 207 sous-officiers des corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie, 5 410 volontaires et 594 civils.

Afin d'apprécier la dynamique à la baisse des emplois au sein du programme « Gendarmerie nationale », il convient de rappeler que **la RGPP fixe pour objectif la suppression de 3 509 ETPT sur la période 2009-2011**. En application de cette politique, 1 246 ETPT ont été supprimés en 2009, puis 1 303 ETPT en 2010. Pour 2011, l'objectif est fixé à 960 ETPT en moins.

Au total, le présent programme enregistre une augmentation modérée de ses **dépenses de personnel** en 2011 : **+ 2,1 %** pour un montant total de 6,5 milliards d'euros.

Cette augmentation trouve une grande part de son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 2,82 milliards d'euros en 2011 au lieu de 2,701 milliards d'euros en 2010 (**+ 3,7 %**). Cette enveloppe comprend, en 2011, 2,797 milliards d'euros pour les personnels militaires et 22,7 millions d'euros pour les personnels civils.

Au titre des dispositions prises afin d'assurer la parité globale « police - gendarmerie », l'entrée en vigueur de **nouvelles grilles indiciaires pour les militaires** est prévue pour un montant de **7,3 millions d'euros**.

¹ Les conclusions de ce rapport ont fait l'objet d'un avis, rendu par Eric Gissler, inspecteur général des finances, et Pierre Séguin, contrôleur général des armées (mai 2008). Tout en mettant en garde contre les limites d'une telle comparaison, l'avis indique que la parité globale entre les militaires de la gendarmerie et les fonctionnaires de la police est une réalité, à partir du moment où une nouvelle grille indiciaire est mise en place dans la gendarmerie et où le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) est rénové afin de proposer aux gendarmes des carrières comparables à celles rendues possibles par l'application de la réforme des « corps et carrières » de la police nationale.

Par ailleurs, **23,3 millions d'euros** sont consacrés à **la rénovation du PAGRE** en 2011.

C. UN COUP D'ARRÊT AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement du programme « Gendarmerie nationale » **diminuent de 2 %**, les CP passant de 1,078 milliard d'euros en 2010 à **1,057 milliard d'euros** en 2011.

Cette baisse marque **un coup d'arrêt** dans la progression des dépenses de fonctionnement du programme au cours des derniers exercices (+ 4,6 % en 2009, + 9,7 % en 2010).

Depuis 2010, le PAP distingue, au sein des dépenses de fonctionnement (titre 3), **les dépenses de fonctionnement courant (dites « titre 3 FC ») et les dépenses hors fonctionnement courant (dites « titre 3 HFC »)**. Ces dépenses hors fonctionnement courant correspondent en fait à des investissements budgétés en titre 3 : le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et de communication et des hélicoptères, les terminaux informatiques, l'habillement, l'armement, les matériels de protection, les munitions, les matériels techniques et divers, le mobilier, la maintenance courante immobilière ainsi que les véhicules de brigade et de police « route ».

Dans un contexte de réduction des crédits et afin de préserver la continuité du service ainsi que la performance des unités, le choix a été fait de « sanctuariser » les dépenses de fonctionnement courant (« titre 3 FC ») au détriment des investissements (dont les dépenses dites « titre 3 HFC »).

Dès lors, **les dotations de fonctionnement courant sont maintenues au niveau qu'elles avaient en loi de finances initiale pour 2010 : 509,9 millions d'euros** en AE et en CP, hors loyers.

La seule exception à cette règle de stabilité est constituée par les **loyers**, qui relèvent eux aussi du fonctionnement courant (« titre 3 FC ») et pour lesquels une hausse mécanique a dû être intégrée : leur dotation passe de 454,9 millions d'euros en 2010 à 458,6 millions d'euros en 2011. Cette augmentation est inéluctable en raison de l'évolution des indices immobiliers et des livraisons de casernes, construites en majorité dans le cadre de baux emphytéotiques administratifs (BEA). L'optimisation de l'occupation des logements, la réduction du plafond d'emploi et les transformations de postes ne compensent que partiellement l'augmentation des indices de revalorisation ainsi que la livraison de nouveaux casernements locatifs.

D'une manière plus générale, les dépenses de fonctionnement recouvrent les systèmes d'information et de communication, le fonctionnement courant lié à l'homme, la mobilité, l'équipement individuel et l'immobilier.

S'agissant des **systèmes d'information et de communication**, un budget de **60,7 millions d'euros** en CP est réservé. Cette enveloppe recouvre tant le fonctionnement courant (38,1 millions d'euros) que le maintien en condition opérationnelle (22,6 millions d'euros).

Le fonctionnement courant « lié à l'homme » se voit consacrer **230,6 millions d'euros** en CP. Il renvoie aux dépenses liées à l'alimentation, à la formation, à la documentation, aux relations publiques, aux fournitures de bureau, aux changements de résidence, aux transports et aux déplacements, ainsi qu'à la correspondance.

Les dépenses dites de « **mobilité** » correspondent à la consommation de carburant, à l'entretien du matériel et au maintien en condition opérationnelle des hélicoptères. Leur budget est de **121,6 millions d'euros** en CP.

L'équipement individuel (habillement, achats et locations de matériels, achat de munitions, de tenues de l'homme et de petits matériels non immobilisables) repose sur un budget de **73,8 millions d'euros** en CP.

En matière d'**immobilier**, une enveloppe totale de **569,9 millions d'euros** est arrêtée afin de couvrir les dépenses de loyers, les loyers budgétaires, l'entretien courant et les dépenses d'énergie. Ce poste de dépense présente une grande importance pour le programme car **le logement du personnel en caserne conditionne le fonctionnement du service**.

Votre rapporteur spécial rappelle que, dans le cadre de la LOPSI 1, le fonctionnement courant avait été privilégié au détriment de l'investissement. Un tel arbitrage résultait, notamment, de **la nécessité d'apurer, sur la période de programmation 2003-2007, un stock de dettes relatives au paiement des loyers pour les casernes**, le poids de ce poste de dépense s'étant par ailleurs trouvé mécaniquement alourdi par la dynamique à la hausse des prix de l'immobilier au cours des dernières années.

Le budget de la gendarmerie pour 2011 relève d'une même logique en privilégiant le fonctionnement courant (« titre 3 FC ») au détriment des investissements.

Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette tendance de fond consistant à privilégier le court terme sur une réflexion de plus long terme.

D. LA BAISSÉ DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT

1. Une enveloppe totale de 262,2 millions d'euros, en retrait de 13 % par rapport à 2010

En préambule de l'analyse de l'évolution des crédits d'investissement du présent programme, **votre rapporteur spécial veut déplorer les changements de convention opérés au sein de ce programme en 2010 en**

matière d'affectation comptable des dépenses (*Cf. supra*, la distinction entre les dépenses de fonctionnement courant dites « titre 3 FC » et les dépenses hors fonctionnement courant dites « titre 3 HFC »). En effet, ces modifications nuisent à la bonne lisibilité de la trajectoire budgétaire du programme dans le temps. Par ailleurs, en tendant à assimiler des dépenses de fonctionnement (hors fonctionnement courant) à de l'effort d'investissement, ils induisent **un fort risque de confusion et d'altération de la sincérité du budget de ce programme.**

Le titre 5 censé retracer l'ensemble des dépenses d'investissement **diminue de 6,5 % en CP**, en passant de 172,1 millions d'euros en 2010 à 160,8 millions d'euros en 2011. Les AE sont soumises à une réduction encore plus importante de 57,3 % (114 millions d'euros en 2011 contre 267,3 millions d'euros en 2010).

Le périmètre du titre 5 comprend les gros équipements et les moyens mobiles divers (véhicules lourds, véhicules de transport, hélicoptères, motocyclettes, moyens nautiques...), les programmes relatifs aux systèmes d'information et de communication (dont la vidéoprotection en LOPPSI 2) et les opérations immobilières domaniales.

Pour autant, **la seule analyse de ce titre 5 ne permet pas de rendre compte avec pertinence de la totalité de l'effort d'investissement** réalisé au sein du programme. Les dépenses hors fonctionnement courant dites « titre 3 HFC » ainsi que les dépenses relevant du titre 6 (dépenses d'intervention) doivent également être considérées pour donner une image fidèle de cet effort.

Les crédits alloués aux **dépenses hors fonctionnement courant dites « titre 3 HFC »** se montent à **89,1 millions d'euros** en 2011 (contre 113,8 millions d'euros en 2010).

Les crédits de titre 6 relatifs aux **dépenses d'intervention sont destinés à subventionner les collectivités territoriales finançant la construction de casernes locatives**¹. Ils s'élèvent à 14,7 millions d'euros en AE et **12,3 millions d'euros** en CP pour 2011. Restant dans la continuité de celle de 2010, l'enveloppe en AE devrait permettre de maintenir les opérations locatives à un rythme dynamique, intervenant en contrepoint du fléchissement notable sur les mises en chantier domaniales.

Au total, la dotation en CP consacrée à l'ensemble de l'effort d'investissement (titre 5 auquel s'ajoutent les dépenses dites « titre 3 HFC » et le titre 6) s'élève à 262,2 millions d'euros et se situe donc très en retrait de celle prévue pour 2010 (- 13 %).

Qui plus, ces CP permettront de couvrir à la fois :

¹ En application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993, une subvention d'investissement peut être accordée aux collectivités territoriales qui financent, entre autres, des opérations immobilières de construction de casernements de gendarmerie.

- les engagements antérieurs (reste à payer ou dette) pour 191 millions d'euros (soit 72,9 % des dotations) ;

- les engagements nouveaux (dits « mesures nouvelles ») au titre de l'année 2011 pour **71 millions d'euros** (soit 27,1 % des dotations).

Or, seuls les CP relevant des « mesures nouvelles » permettent de lancer les nouvelles commandes et traduisent réellement la capacité d'engagement du programme en matière d'investissement.

2. Les principaux programmes d'investissement

Parmi les principaux postes de dépenses d'investissement en 2011, **les systèmes d'information et de communication** se voient accorder une dotation de **53,3 millions d'euros** en CP.

Le programme « cartes à puce » d'identification avec lecteurs de cartes

Le projet « cartes à puces » d'identification avec lecteurs de cartes s'inscrit dans le cadre du remplacement de la carte professionnelle du gendarme par une carte à puce multifonctions. Cette carte, utilisée avec les lecteurs idoines, permettra aux militaires de **s'authentifier avec un fort niveau de sécurité lors de la consultation des fichiers judiciaires**. Elle sera, dans un premier temps, utilisée pour accéder aux applications sensibles judiciaires ou administratives et renforcera ainsi l'authentification souhaitée par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Cette carte, avec l'infrastructure de gestion de clés (IGC) qui y est liée, sera un des éléments importants de **la mise en place progressive de la signature électronique à l'échéance 2011**.

Piloté en partenariat avec l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), ce programme placera la gendarmerie **à la pointe en matière d'authentification et de sécurisation de la consultation de fichiers sensibles**.

Ce projet est doté en 2011 d'une enveloppe d'**un million d'euros**.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011

Les dépenses dites de « **mobilité** » absorbent, quant à elles, 14,7 millions d'euros de CP. Au sein de cette enveloppe, un montant de **12,2 millions d'euros** sera consacré à l'acquisition, différée en 2009 du fait de la réduction des crédits d'investissement, des derniers hélicoptères EC135 affectés à la composante « surveillance – intervention » de la flotte de la gendarmerie. Cette composante est constituée d'appareils de type Ecureuil, devant être renouvelés par des appareils EC 135. Sur ces engins, il est essentiel de s'assurer que le coût de maintenance reste bien inférieur au coût de renouvellement.

Enfin, les crédits d'investissement dédiés aux **dépenses immobilières** s'élèvent à 103 millions d'euros en AE et à **92,8 millions d'euros** de CP. Ils visent à couvrir :

- **la construction d'ensembles immobiliers neufs** réalisée soit sous procédure de financement innovant correspondant à une autorisation d'occupation temporaire (AOT) / location avec option d'achat (LOA), soit selon le mode classique de construction domaniale ;

- **les travaux d'entretien** des casernes existantes, revêtant la forme d'opérations lourdes de réhabilitation ou d'opérations de maintenance.

En matière de financement des opérations immobilières, votre rapporteur spécial rappelle que **le financement du développement et de la modernisation du parc immobilier de la gendarmerie nationale s'appuie de manière croissante sur les partenariats public-privé (PPP), via le recours à des opérations de type BEA¹.**

Ce type de montage vise à accélérer la mise à niveau du parc immobilier en **lissant les investissements**, en garantissant un bon niveau de maintenance, en faisant appel aux meilleures pratiques du marché et en s'inscrivant dans une logique de développement durable par la certification « haute qualité environnementale » (HQE).

Si le BEA présente, pour la collectivité territoriale propriétaire du terrain, un intérêt financier certain (ce qui fait le succès actuel de cette formule) grâce à un meilleur étalement et à une plus grande prévisibilité de la dépense, **des retards** sont néanmoins à déplorer. Par ailleurs, ce mode de financement a pour conséquence **un renchérissement du coût de ces opérations pour la gendarmerie** (coût du capital plus élevé lié, d'une part, à la prime de risque de l'opérateur privé, et, d'autre part, à une concurrence relativement limitée sur ce type d'offre).

En outre, il convient de souligner que le parc domanial souffre d'**un niveau de vétusté** en décalage avec le parc des collectivités territoriales ou le parc locatif hors caserne. Le parc locatif hors caserne permet ponctuellement de pallier des situations d'insalubrité avérée, l'assainissement structurel de la situation passant par **la remise à niveau du parc domanial**.

¹ La LOPSI I a permis à une collectivité territoriale, propriétaire d'un terrain, de conclure un BEA de 18 à 99 ans avec un investisseur privé qui construit les bâtiments nécessaires aux besoins de la gendarmerie. Au terme de ce bail, en contrepartie d'une redevance versée à l'investisseur, la collectivité devient propriétaire des immeubles, qu'elle peut sous-louer à la gendarmerie dès leur livraison, par contrat de bail classique. La collectivité ne peut alors prétendre à aucune subvention de l'Etat.

E. LA MOBILISATION DE LA GENDARMERIE POUR LES MISSIONS MILITAIRES : UN SURCÔÛ PRÉVISIONNEL DE 27,9 MILLIONS D'EUROS EN 2010

L'action n° 5 relative à l'« *Exercice des missions militaires* » est **l'une des principales spécificités du présent programme**. Aux termes du PAP, elle englobe « *l'ensemble des missions de nature militaire, accomplies par la gendarmerie « force armée », tant sur le territoire national qu'à l'étranger sur les théâtres d'opérations extérieures* ».

Elle répond à **deux objectifs** :

- assurer **les missions militaires de protection et de contrôle**. Dans ce cadre, la gendarmerie nationale est en charge de la protection des institutions assurant la continuité de l'Etat (garde et défense des palais nationaux) ainsi que des intérêts français dans le domaine de la sécurité des installations et matériels militaires (notamment nucléaires) ;

- contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger. A cet égard, l'action de la gendarmerie nationale dans **les opérations de maintien de la paix** s'inscrit dans une logique de continuité au sein du dispositif mis en place par la communauté internationale. Au 1^{er} juillet 2010, la gendarmerie nationale déployait 718 militaires (contre 432 au 1^{er} juillet 2009) en opérations extérieures (OPEX), dont six escadrons de gendarmerie mobile (deux en Afghanistan, deux en Haïti, un au Kosovo et un en République de Côte d'Ivoire).

Si le poids budgétaire de cette action reste relativement modeste au regard de l'ensemble des crédits du présent programme (140,7 millions d'euros en CP, soit 1,8 % des CP du programme) et si les effectifs concernés présentent également une taille limitée, il n'en reste pas moins que **les missions hors du territoire national pèsent significativement sur la disponibilité de la gendarmerie mobile**.

Le PAP pour 2011 prévoit un « *nombre de jours OPEX* » à **250 000 jours-gendarme** (contre une réalisation pour 2009 de 195 212, mais une prévision actualisée pour 2010 et une cible pour 2013 de 250 000).

Si votre rapporteur spécial considère ce niveau comme satisfaisant, il estime toutefois que cet indicateur **mesure plus une activité qu'une performance**.

Il remarque, en outre, que **cette activité est fortement corrélée à la conjoncture internationale et échappe donc largement au champ de décision du responsable de programme**.

En particulier, en accompagnement des forces françaises présentes en **Afghanistan**, la gendarmerie nationale a déployé un officier et 9 sous-officiers dans le cadre du volet militaire de l'OTAN. S'agissant du volet civil de l'Union européenne (UE), elle y contribue *via* 4 officiers oeuvrant en tant que conseillers de la police afghane. Sous mandat de l'OTAN, la gendarmerie

nationale participe également à la formation de la police afghane par l'envoi de 167 personnels.

L'opération en Afghanistan explique d'ailleurs, pour une très large part, les **surcoûts prévisionnels des OPEX pour la gendarmerie nationale en 2010**. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros (comme en 2009), un surcoût de **27,9 millions d'euros** est à déplorer (contre 21,7 millions d'euros en 2009). A elle seule, **l'OPEX en Afghanistan** représente 7,2 millions d'euros en dépenses de personnel, 4,7 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 8,1 millions d'euros en dépenses d'investissement, soit un budget total de **20 millions d'euros** (contre 16,1 millions d'euros en 2009).

Ce surcoût, comme d'ailleurs l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives aux OPEX, est supporté par **l'action n° 4 « Commandement, ressources humaines et logistique »** du présent programme. L'action n° 5 « *Exercice des missions militaires* » ne comprend en effet que les dépenses de personnel des OPEX (y compris les primes) et son budget progresse de 21,1 % par rapport à 2010 (140,7 millions d'euros en 2011 contre 116,2 millions d'euros en 2010).

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a minoré de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et de **1,9 million d'euros en crédits de paiement** les crédits de la mission « Sécurité », afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 0,8 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,8 million d'euros en crédits de paiement du programme « Police nationale » ;

- une minoration de 0,9 million d'euros en autorisations d'engagement et de 1,1 million d'euros en crédits de paiement du programme « Gendarmerie nationale ».

Par ailleurs, toujours en seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré de **12,1 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Sécurité », afin de tirer les conséquences de la prise en charge progressive par l'administration pénitentiaire, sur une durée de trois ans, de la mission de **transfèrement judiciaire des détenus**.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 4,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Police nationale » ;

- une minoration de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Gendarmerie nationale ».

Une enveloppe de même montant a été ouverte sur la mission « Justice ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **38 000 euros** les crédits de la mission « Sécurité » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 23 000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « Sécurité et paix publiques » du programme « Police nationale » ;

- une majoration de 8 000 euros du titre 6 de l'action n° 6 « Commandement, ressources humaines et logistique » du programme « Police nationale » ;

- une majoration de 7 000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « Sécurité routière » du programme « Gendarmerie nationale ».

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications aboutit **à réduire, globalement, les crédits de paiement de la mission « Sécurité » de 14 millions d'euros.**

Cette contraction contribue principalement à gager les ouvertures de crédit opérées sur la mission « Justice » au titre de la prise en charge progressive par l'administration pénitentiaire de la mission de **transfèrement judiciaire des détenus.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial, sur la mission « Sécurité ».

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – La mission « Sécurité » est dotée de 16,818 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 16,819 milliards d'euros de crédits de paiement (hors fonds de concours), soit une augmentation de 2,7 % par rapport à l'exercice précédent. Avec 14,621 milliards d'euros, les dépenses en personnel constituent 86,9 % des crédits de la mission. La mission « Sécurité » est donc avant tout une mission de personnel, et cette caractéristique forte induit d'ailleurs une vraie rigidité dans son pilotage.

Depuis 2009, la mission est marquée par une évolution presque historique : le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales. Ce rattachement ne remet toutefois pas en cause le statut militaire de la gendarmerie nationale, ni le dualisme « policier-gendarme ». Il consiste en un rattachement organique et opérationnel en vue d'améliorer l'efficacité de la politique de sécurité. En tant que rapporteur spécial de cette mission, je peux d'ailleurs témoigner des efforts considérables et des progrès remarquables, accomplis par les deux forces, en vue d'un travail chaque jour plus coopératif. Les policiers et les gendarmes ne disent plus « ils », mais « nous ».

La baisse de la délinquance sous toutes ses formes est le premier objectif de la mission. De ce point de vue, si la délinquance constatée en matière d'atteintes aux biens a reculé de 15 849 faits entre 2008 et 2009, celle concernant les atteintes à l'intégrité physique des personnes a augmenté de 12 240 faits.

La coopération internationale s'appuie sur un réseau implanté dans 93 pays, couvrant 156 États et animé par 251 attachés de sécurité intérieure, aussi bien policiers que gendarmes. C'est un élément à part entière de notre diplomatie, qui peut aussi déboucher sur la vente de matériel français à l'étranger. La création, le 1^{er} septembre 2010, de la direction de la coopération internationale (DCI) doit permettre d'amplifier encore ces retombées positives.

Comme en 2009 et 2010, le budget pour 2011 de la mission « Sécurité » est adossé à la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2). Toutefois des écarts significatifs existent entre la programmation triennale, prévue par le projet de loi de programmation des finances publiques en cours d'examen, et la LOPPSI 2. Hors charges de pension, la programmation triennale serait plus généreuse de 88 millions d'euros que la LOPPSI 2 en 2011, puis plus restrictive de 74 millions d'euros en 2012 et de 316 millions d'euros en 2013.

Le Gouvernement doit rétablir la cohérence de l'ensemble, afin de sortir de l'incertitude actuelle.

Grâce aux moyens consentis en loi de finances, la police et la gendarmerie devront continuer de s'adapter à une délinquance en perpétuelle évolution. A cet égard, il convient de relever quelques décisions marquantes pour 2011. Entrée en application depuis septembre 2009 à Paris et dans trois départements limitrophes, la police d'agglomération s'étendra l'année prochaine aux ensembles urbains de Lille, Lyon et Marseille. La suppression des frontières administratives est un gage d'efficacité. En outre, les brigades spécialisées de terrain (BST) prendront le relais des unités territoriales de quartier (UTeQ). La doctrine d'emploi de ces brigades, déployées dans les zones sensibles, passe par l'occupation du terrain afin de lutter contre la délinquance, les violences et les trafics. Ces BST, comme avant elles les UTeQ, constituent une sorte de police de proximité envisagée sous l'angle pragmatique de l'efficacité opérationnelle.

On peut également se réjouir que le Gouvernement ait enfin écouté les parlementaires : à compter du 1^{er} janvier 2011, la responsabilité du transfèrement des détenus entre leur cellule et les palais de justice, ainsi que les missions d'escorte et de garde des détenus hospitalisés dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), sera transférée au ministère de la justice et des libertés. En contrepartie, celui-ci se verra accorder 800 emplois supplémentaires entre 2011 et 2013. Afin de limiter les transfèrements, un recours accru à la vidéoconférence serait d'ailleurs souhaitable. Je me félicite également du progrès en cours dans le domaine des gardes statiques : le ministre de l'intérieur a tout récemment annoncé un effort de rationalisation en la matière, s'appuyant notamment sur la vidéosurveillance.

Je veux enfin souligner la suppression de certains doublons entre police et gendarmerie. Cet effort doit être poursuivi sans relâche. A titre d'exemple, un nombre croissant d'actions de formation sont désormais menées en commun. La réorganisation des services informatiques de la police et de la gendarmerie a également débouché sur la création d'un service commun. Espérons que cela permettra d'éviter les errements du passé, tels que la non compatibilité des systèmes de communication « Acropol » (pour la police) et « Rubis » (pour la gendarmerie).

Le programme « Police nationale » comporte 9,088 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 3,9 %. Il connaît une augmentation de son plafond d'emploi qui passe à 145 504 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), mais une baisse de 712 ETPT de ses effectifs à périmètre constant. Sur quatre ans, 4 373 ETPT auront ainsi été supprimés dans le cadre de la RGPP, l'effet de ces suppressions étant toutefois amorti par des recrutements importants d'adjoints de sécurité (ADS). Les dépenses de fonctionnement enregistrent une baisse de 0,6 % et se montent à 762,7 millions d'euros. Toutefois, après prise en compte des arbitrages réalisés en gestion au cours de l'exercice 2010, cette diminution est plus marquée :

5,5 %. Un seuil a ainsi été atteint concernant les moyens de fonctionnement de la police. Aller au-delà ferait désormais peser un risque sur le potentiel opérationnel de cette force.

Les dépenses d'investissement connaissent un recul conséquent : les crédits de paiement chutent de 28,3 % et les autorisations d'engagement de 77,5 %. On peut s'en inquiéter : si l'on ne peut qu'être favorable au « raboutage » des dépenses, il ne faut pas atteindre l'os... Or, au sein du programme, les marges de manœuvre sont d'autant plus limitées que la LOPPSI 2 impose l'utilisation de certains crédits pour des dépenses liées aux nouvelles technologies.

Le programme « Gendarmerie nationale » s'appuie sur 7,755 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 12,7 %. La RGPP fixe pour objectif la suppression de 3 509 ETPT sur la période 2009-2011. En application de cette politique, 1 246 ETPT ont été supprimés en 2009, 1 303 ETPT l'ont été en 2010. Pour 2011, le plafond d'emploi de la gendarmerie s'établit à 97 198 ETPT. Je rappelle toutefois que la densité des forces de sécurité est plus forte en France que chez tous nos voisins européens. Les dépenses de fonctionnement diminuent de 2 % et se montent à 1,057 milliard d'euros en 2011. Dans un contexte de réduction des crédits et afin de préserver la continuité du service et la performance des unités, le choix a été fait de sanctuariser les dépenses de fonctionnement courant au détriment des investissements. Ainsi, la dotation en crédits de paiement consacrée à l'ensemble de l'effort d'investissement s'élève-t-elle à 262,2 millions d'euros, en baisse de 13 % par rapport à 2010.

Enfin, l'opération en Afghanistan explique pour une très large part les surcoûts prévisionnels des opérations extérieures (OPEX) pour la gendarmerie nationale en 2010. Alors que l'autorisation initiale de dépense était fixée à 15 millions d'euros, un surcoût de 27,9 millions d'euros est à déplorer. A elle seule, notre intervention en Afghanistan coûte 20 millions d'euros.

Les crédits consentis aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » contribueront d'autant plus à l'efficacité de nos forces de sécurité que celles-ci continueront d'avancer sur la voie de la rationalisation de leurs moyens. Je veux ici insister sur la nécessité d'aller vers un principe de spécialisation, seul garant de la pérennité de nos deux forces. La police et la gendarmerie n'en ont pas fini de leur processus de mutation et de modernisation. En conclusion, je vous propose l'adoption des crédits proposés pour la mission « Sécurité » et pour chacun de ses programmes.

M. François Trucy. – Quels sont les pays européens qui disposent à la fois d'une double force de sécurité, militaire et civile ? Y a-t-on favorisé les coopérations ?

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – Ces trois pays sont l'Italie, l'Espagne et la Belgique, peut-être en raison de l'héritage napoléonien. Les Belges ont envisagé un temps de supprimer leur gendarmerie et l'ont finalement rapprochée de la police. Encore une fois, la spécialisation

et la suppression des doublons sont indispensables. Mais il sera par exemple difficile de faire accepter la disparition, soit du Raid, soit du groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN).

M. Yann Gaillard, vice-président. – Je ne comprends pas bien les raisons qui ont poussé à rattacher la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – C'était la nécessité de mutualiser les moyens et de supprimer les doublons, qui coûtent cher.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Sécurité » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.