

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 27 a

SÉCURITÉS (GENDARMERIE NATIONALE ET POLICE NATIONALE)

Rapporteur spécial : M. Jean-Vincent PLACÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	9
A. L'EXTENSION DU CHAMP DE LA MISSION « SÉCURITÉS ».....	9
B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	9
C. UN BUDGET DE 17,6 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) : 54,6 % POUR LA POLICE ET 45,4 % POUR LA GENDARMERIE	10
D. LES ÉVOLUTIONS DANS LA MESURE DE LA PERFORMANCE	12
1. Le volet « performance » refondu.....	12
2. De nouveaux objectifs assortis de nouveaux indicateurs	13
3. Des progrès, mais aussi des biais statistiques persistants.....	14
4. Les propositions d'amélioration de la mesure de la performance	15
5. Le bilan de la lutte contre la délinquance et l'insécurité routière.....	17
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DES DEUX PROGRAMMES	19
II. LES PRINCIPAUX ENJEUX BUDGÉTAIRES DES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE EN 2014	20
A. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS ET L'OPTIMISATION DE L'EMPLOI DES FORCES	20
1. La création de 405 emplois supplémentaires	20
2. La répartition des effectifs sur le territoire.....	21
3. Le bilan des « polices d'agglomération »	22
4. Les « zones de sécurité prioritaires » (ZSP).....	24
5. La priorité de l'accueil et de la prise en charge des victimes	26
B. LES TRANSFÈREMENTS DES DÉTENUS : UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE PLUS DIFFICILE QUE PRÉVU	26
1. Les termes de l'arbitrage interministériel initial	27
2. Le bilan des transferts de charge.....	27
3. Les perspectives : vers un étalement du calendrier ?	28
4. La nécessaire vigilance sur les conditions de transfèremets et la visioconférence	29
C. LA VIDÉOSURVEILLANCE : UN INVESTISSEMENT À FONDS PERDUS.....	30
1. Un budget de 152,9 millions d'euros depuis 2007 (hors Paris).....	30
2. Le cas particulier de Paris.....	31
3. La demande d'un moratoire sur ce type d'investissement.....	32

D. LA LUTTE CONTRE LA CYBERCRIMINALITÉ	33
1. <i>Le rôle pivot de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC)</i>	33
2. <i>La formation et les outils des enquêteurs</i>	34
E. LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE (PTS) : UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE	34
1. <i>L'amélioration des taux d'élucidation à concilier avec la préservation des libertés</i>	34
2. <i>L'exemple des fichiers</i>	35
F. LA DÉFENSE ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	36
1. <i>L'achat éco-responsable comme levier de développement</i>	36
2. <i>L'émergence d'une « police de l'environnement »</i>	38
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »	41
III. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »	42
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « POLICE NATIONALE »	42
B. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	43
1. <i>La création de 243 emplois supplémentaires</i>	43
2. <i>La hausse des dépenses de personnel : + 1,5 %</i>	44
C. LA TENSION SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : - 3,9 %	46
1. <i>Le fonctionnement courant et les dépenses incompressibles</i>	46
2. <i>Les aléas de gestion : l'impact des mesures de gel budgétaire</i>	47
D. LA REPRISE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT : + 23,2 %	47
1. <i>L'évolution heurtée des crédits sur la période passée</i>	47
2. <i>La priorité accordée à l'immobilier</i>	48
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	51
IV. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	52
A. LES ACTIONS DU PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE »	52
B. LES NOUVELLES CRÉATIONS D'EMPLOI	53
1. <i>Les effectifs en hausse de 162 ETP</i>	53
2. <i>La progression maîtrisée des dépenses de personnel : + 0,9 %</i>	54
C. LA SANCTUARISATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT	54
1. <i>La stabilité de l'enveloppe prévue malgré des effets prix défavorables</i>	54
2. <i>Les grands postes de dépense</i>	56
D. LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES PRÉSERVÉS	57
1. <i>L'augmentation de l'enveloppe : + 3,2 %</i>	57
2. <i>Les principaux programmes en 2014</i>	58

E. LES MISSIONS MILITAIRES DE LA GENDARMERIE : UN SURCÔÛT PRÉVISIONNEL DE 1,8 MILLION D'EUROS POUR LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) EN 2013	59
CONCLUSION	63
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	65
• ARTICLE 74 <i>ter</i> (nouveau) (Article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales) Prorogation du délai pour contracter des baux emphytéotiques administratifs (BEA) pour les besoins de la justice, de la police, de la gendarmerie nationales et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	65
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	67
EXAMEN EN COMMISSION.....	69

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Changeant de libellé en prenant la marque du pluriel, la mission « Sécurité » compte désormais un quatrième programme : le **programme 161 « Sécurité civile »**. La sécurité civile représentait auparavant une mission à elle seule.

- Les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » continuent néanmoins de représenter 96,1 % des autorisations d'engagement (AE) et **96,9 %** des crédits de paiement (CP) de la mission.

- La trajectoire budgétaire des deux programmes **respecte le plafond** fixé par l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

- Dans sa dimension « police et gendarmerie », la mission « Sécurité » est dotée de 17,558 milliards d'euros en AE (+ 0,4 %) et de **17,688 milliards d'euros de CP**, soit une augmentation de 1,1 %.

- Le programme « **Police nationale** » comporte 54,6 % de ces CP et 59,6 % des emplois mobilisés par les forces de police et de gendarmerie. Le programme « **Gendarmerie nationale** » représente respectivement 45,4 % et 40,4 % de ces deux agrégats.

- Le ministère de l'intérieur a lancé le processus de création d'un **service statistique ministériel (SSM) en 2014**.

- L'adoption d'un nouveau tableau de bord au printemps de l'année 2013 ne permet pas de présenter des indicateurs homogènes à ceux figurant dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2013. Toutefois, **la tendance de la baisse des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes se confirme**. Elle est observée aussi bien en zone « police » qu'en zone « gendarmerie ». Concernant les atteintes aux biens, elles sont en baisse en zone « police » mais en hausse en zone « gendarmerie »

- **Le taux d'élucidation enregistre une hausse** dans chacune des deux zones.

- **L'insécurité routière recule** avec une prévision actualisée pour 2013 et une prévision pour 2014 « en baisse » dans les zones « police » et « gendarmerie ».

Au 10 octobre 2013, 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, 99,2 % des réponses portant sur les programmes ci-dessus visés étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. L'EXTENSION DU CHAMP DE LA MISSION « SÉCURITÉS »

Depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances (LOLF), la mission « Sécurité » comprenait deux programmes : le programme 176 « Police nationale » et le programme 152 « Gendarmerie nationale ».

Avec la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, l'architecture de la mission s'est enrichie d'un nouveau programme : le **programme 207 « Sécurité et éducation routières »**¹.

Le présent projet de loi de finances étend encore un peu plus le périmètre de la mission « Sécurités » (dont le libellé a du coup changé avec l'apparition de la marque du pluriel) qui compte désormais un quatrième programme : le **programme 161 « Sécurité civile »**. La sécurité civile représentait auparavant une mission à elle seule.

Les crédits de la mission « Sécurités » se répartissent comme suit.

Les crédits de la mission par programme

(en millions euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
176 Police nationale	9 612,3	9 600,4	25,4	9 521,8	9 654,6	25,4
152 Gendarmerie nationale	7 879,0	7 958,3	33,6	7 968,3	8 033,4	33,6
207 Sécurité et éducation routières	129,6	129,0		129,6	129,0	
161 Sécurité civile	408,4	590,3	11,7	439,6	438,7	11,7
Total pour la mission	18 029,3	18 278,0	70,7	18 059,3	18 255,7	70,7

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Les plafonds alloués à la mission « Sécurité » d'origine² dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe

¹ Ce programme était auparavant situé au sein de la mission « Écologie, aménagement et développement durables ».

² Soit la mission comportant uniquement les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **11,78 milliards d'euros** en 2014 et 11,96 milliards d'euros en 2015.

Pour 2014, les crédits demandés pour la mission « Sécurités » (hors la sécurité civile et la sécurité et l'éducation routières) sont de 17,688 milliards d'euros, dont 5,988 milliards au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions »¹. **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé par la loi précitée du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques est respecté pour les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».**

La programmation triennale autorise une augmentation continue des crédits hors CAS « Pensions » : + 1,5 % en 2014 et à nouveau en 2015.

Cette évolution à la hausse confirme la priorité accordée au secteur de la sécurité, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

Enfin, votre rapporteur spécial rappelle la recommandation n° 2 qu'il formule dans son récent rapport d'information « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* »² : « *faire apparaître plus clairement la programmation pluriannuelle et ses enjeux dans les documentaires budgétaires soumis au Parlement (projets annuels de performances et rapports annuels de performances)* ».

Dans la suite de ce rapport, votre rapporteur spécial s'intéressera exclusivement aux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »³. Ces deux programmes représentent **96,1 % des autorisations d'engagement (AE) et 96,9 % des crédits de paiement (CP) de la mission.**

C. UN BUDGET DE 17,6 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) : 54,6 % POUR LA POLICE ET 45,4 % POUR LA GENDARMERIE

Dans sa dimension « police et gendarmerie », la mission « Sécurités » est dotée de 17,558 milliards d'euros en AE (+ 0,4 % par rapport à 2013) et de 17,688 milliards d'euros de CP (hors fonds de concours), soit une augmentation de 1,1 % par rapport à l'exercice précédent.

Avec 9,654 milliards d'euros de CP (hors fonds de concours), le programme « Police nationale » comporte 54,6 % de la totalité des moyens financiers consacrés aux deux forces. Son plafond d'emploi est fixé

¹ Le montant total de la somme affectée au CAS « Pensions » se décompose de la manière suivante : 2,875 milliards d'euros au titre du programme « Police nationale » et 3,113 milliards d'euros pour le programme « Gendarmerie nationale ».

² Sénat, rapport d'information n° 91 (2013-2014).

³ Pour le programme « Sécurité et éducation routières », votre rapporteur spécial renvoie au rapport spécial de notre collègue Vincent Delahaye, et pour le programme « Sécurité civile » à celui de notre collègue François Trucy.

pour 2013 à **143 606 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit **59,6 %** des emplois mobilisés par la police et la gendarmerie¹.

Pour sa part, le programme « **Gendarmerie nationale** » est doté (hors fonds de concours) de **8,033 milliards d'euros de CP (soit 45,4 % des crédits consacrés aux deux forces)** et de **97 167 ETPT**, soit **40,4 %** des ETPT de la mission dans sa dimension « police et gendarmerie ».

Les dépenses en personnel constituent l'essentiel des crédits dédiés à la police et à la gendarmerie, soit 15,532 milliards d'euros (**87,8 % des crédits**). Elles représentent 90,2 % du programme « Police nationale » et 84,9 % du programme « Gendarmerie nationale ».

L'évolution des crédits des deux programmes est récapitulée dans le tableau ci-dessous.

Les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2014 (3)	Total 2014 (2) + (3)
	Ouverts en LFI 2013 (1)	Demandés pour 2014 (2)	Variation 2014/2013 (2) / (1)		
176 Police nationale	9 521,8	9 654,6	1,4%	25,4	9 680,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	8 586,2	8 713,4	1,5%	0,0	8 713,4
152 Gendarmerie nationale	7 968,3	8 033,4	0,8%	33,6	8 067,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	6 761,9	6 819,5	0,9%	73,7	6 893,2
Mission « Sécurités » (hors programmes « Sécurité et éducation routières » et « Sécurité civile »)	17 490,1	17 688,0	1,1%	59,0	17 747,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	15 348,1	15 532,9	1,2%	73,7	15 606,6

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Pour 2014, 59 millions d'euros sont prévus globalement pour les deux programmes au titre des fonds de concours. Ces recettes proviennent notamment des **services d'ordre indemnisés**. En effet, les forces de l'ordre sont, tout au long de l'année, mobilisées pour assurer le service d'ordre pour le compte d'organismes de diverses manifestations sportives (matches de football, Tour de France...), récréatives ou culturelles (festival de Cannes, prix Goncourt...) souvent à but lucratif. Régis par le décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie et l'arrêté du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police, ces services ne paraissent toutefois pas, dans les faits,

¹ Le total des emplois de la police et de la gendarmerie s'élève à 240 773 ETPT.

donner lieu à des remboursements couvrant l'intégralité des dépenses engagées. Par ailleurs, des retards de paiement sont à déplorer de la part de certains organisateurs.

Votre rapporteur spécial estime que le service d'ordre indemnisé pour le compte d'organismes de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif doit être systématisé et réévalué. Le système de facturation se doit, par ailleurs, d'être égal entre la police et la gendarmerie nationale afin d'éviter toute distorsion de traitement entre les deux forces. A cet égard, il a d'ailleurs adressé une question écrite (n° 09298) au ministre de l'intérieur. Il sera particulièrement attentif aux évolutions de la réglementation en la matière.

D. LES ÉVOLUTIONS DANS LA MESURE DE LA PERFORMANCE

1. Le volet « performance » refondu

L'année dernière, votre rapporteur spécial annonçait **une révision de la maquette de performance** de la police et de la gendarmerie nationales suite à l'annonce par le ministre de l'intérieur, Manuel Valls, de la constitution d'un groupe de travail autour de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)¹ et de personnalités qualifiées afin de définir de nouveaux indicateurs². Cette révision intervient désormais dans le cadre du présent projet de loi.

La création d'un service statistique ministériel (SSM) en 2014

Conformément aux préconisations d'un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) et de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le ministère de l'intérieur a lancé le processus de création d'un **service statistique ministériel (SSM) en 2014**. Cette création a été annoncée lors du conseil des ministres du 3 juillet 2013.

Ce service sera dirigé par un haut fonctionnaire de l'INSEE, un administrateur chevronné ou un inspecteur général. Il est en cours de recrutement afin de conduire une mission de **préfiguration**.

¹ Dans son bulletin d'août 2012, l'ONDRP rappelait que « confondre la délinquance enregistrée avec la délinquance commise (...) est une erreur ». Le taux de plaintes varie en effet de moins de 10 % pour les actes de vandalisme ou les violences sexuelles, à près de 100 % pour les vols de voiture. L'ONDRP soulignait aussi l'existence de mois « atypiques ». Lorsqu'un mois s'achève par un week-end ou un jour férié, la collecte se termine le dernier jour ouvrable. Cela donne des mois à 27 ou 28 jours qui jettent un doute sur la fiabilité des comptes.

² Cf. Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013), tome III – annexe 27a : « Sécurité (gendarmerie nationale et police nationale) ».

Rattaché organiquement à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), le SSM sera placé sous l'**autorité conjointe** du directeur général de la police nationale (DGPN) et du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN).

Cette entité permettra ainsi de conférer le statut de **statistique publique** (tel que garanti par l'Autorité de la statistique publique) aux données collectées par les services de police et les unités de gendarmerie.

Source : DGPN

Déjà en 2013, la maquette intégrait quelques nouveautés. Ainsi, pour la grande majorité des indicateurs, des tendances (à la hausse ou à la baisse) s'étaient substituées aux valeurs cibles chiffrées, laissant place ainsi à une logique de qualité et d'exigence de sécurité.

Votre rapporteur spécial s'était alors félicité de cette avancée correspondant « à une rupture salutaire avec la « politique du chiffre » à marche forcée, conduite depuis plusieurs années au sein du ministère de l'intérieur ». Pour votre rapporteur, aujourd'hui, cette rénovation des outils statistiques doit être poursuivie afin d'avoir une connaissance plus fine de l'action de terrain des forces de l'ordre et d'intégrer des éléments d'évaluation de la satisfaction des usagers.

2. De nouveaux objectifs assortis de nouveaux indicateurs

Le nombre d'objectifs pour la police (cinq) et pour la gendarmerie (sept) ne varie pas par rapport à 2013. En revanche, leurs contenus enregistrent des évolutions sensibles pour 2014.

Les deux programmes partagent **un tronc commun de cinq objectifs** :

- l'objectif 1 « *Evaluer objectivement la délinquance* » (auparavant « *Réduire l'insécurité* ») comporte deux indicateurs sur l'évolution du nombre des crimes et délits ;

- l'objectif 2 « *Renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance* » (auparavant « *Optimiser l'emploi des forces mobiles* ») comprend huit indicateurs concernant le travail quotidien des services, tant sur leurs résultats que sur leur service au public ;

- l'objectif 3 « *Optimiser l'emploi des forces mobiles* » (auparavant « *Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière* ») concerne les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et la gendarmerie mobile (GM) ;

- l'objectif 4 « *Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière* » (auparavant « *Améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits* ») comporte un indicateur sur le nombre et l'évolution des accidents, des tués et des blessés, ainsi que trois indicateurs liés aux causes des accidents

(alcoolémie, stupéfiants et vitesse). Il reprend les mêmes indicateurs que l'ancien objectif 3 ;

- l'objectif 5 « *Optimiser l'emploi des ressources* » (libellé identique par rapport à 2013) comporte toujours les deux mêmes indicateurs sur l'emploi des véhicules et la formation des policiers.

Le programme « Gendarmerie nationale » s'appuie sur deux objectifs supplémentaires tenant compte de la spécificité des **missions militaires** menées par cette force :

- l'objectif 6 « *Garantir les conditions d'exécution des missions militaires de protection et de contrôle gouvernemental* » (inchangé par rapport à 2013) ;

- l'objectif 6 « *Renforcer l'efficacité de l'action civile et militaire de la France à l'étranger* » (également inchangé par rapport à 2013).

Au total, le volet « performance » de la police passe de dix-sept indicateurs à **dix-neuf**, tandis que celui de la gendarmerie enregistre aussi une augmentation de son nombre d'indicateurs de vingt à **vingt-deux**.

3. Des progrès, mais aussi des biais statistiques persistants

Ces évolutions s'accompagnent de nettes améliorations en ce qu'elles autorisent **une perception plus fine des phénomènes de délinquance**.

Ainsi, notamment, l'indicateur 1.1 « *Evolution du nombre de crimes et délits et de victimes en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) des personnes constatés en zone police [ou en zone gendarmerie]* » relatif à l'objectif 1 « *Evaluer objectivement la délinquance* » opère une distinction souhaitable entre la nature des violences (physiques, crapuleuses ou sexuelles). **Votre rapporteur spécial avait d'ailleurs souhaité cette meilleure distinction.**

Pour autant, votre rapporteur spécial continue de déplorer **certains biais statistiques**.

L'un des nouveaux indicateurs introduits dans le volet « performance » des deux programmes consiste à mesurer le « *nombre de personnes mises en cause pour aide à l'entrée, au séjour, à la circulation et au séjour irrégulier* » dans le cadre de **l'indicateur 2.3 « Lutte contre les filières d'immigration clandestine »**. Mais ce nombre recouvre des réalités très différentes selon qu'il s'agit d'organiseurs, de passeurs, de logeurs, d'employeurs ou de conjoints.

De même, l'intérêt pour le contribuable de connaître le « *taux d'engagement des effectifs sur le terrain* » (**indicateur 2.7**) paraît relativement intéressant, mais là encore ce ratio est biaisé. En effet, ainsi que l'indique le projet annuel de performances (PAP), « *le système d'information ne permet pas de distinguer le type des emplois* », « *tous les personnels sont pris en compte* »

(administratifs, scientifiques, techniques) et la part du travail administratif que doit effectuer un policier n'apparaît pas du tout.

4. Les propositions d'amélioration de la mesure de la performance

Afin de remédier aux lacunes décrites *supra* et de fournir un tableau encore plus représentatif de la performance de la police et de la gendarmerie, **votre rapporteur spécial propose la création de plusieurs nouveaux indicateurs**. Ces créations peuvent être compensées par la suppression de certains indicateurs actuels.

Afin d'approfondir son travail de **réflexion** sur ce sujet, votre rapporteur spécial a d'ailleurs entendu cette année Christophe Soullez, directeur de l'ONDRP¹.

Un indicateur rendant compte du sentiment d'insécurité pourrait utilement venir enrichir le volet « performance » de la mission. Il serait mesuré par un organisme indépendant et se déclinerait par secteurs (par exemple, les transports publics, les espaces publics, les zones de sécurité prioritaires, les zones rurales, les zones urbaines ou les zones périurbaines).

En outre, **un indicateur évaluant la part de l'action des agents consacrée à la prévention et celle dédiée à la répression** apporterait un éclairage utile sur la politique menée.

L'accueil, la prise en charge et l'accompagnement des **victimes** constituent également des missions essentielles pour les policiers et les gendarmes. Un indicateur devrait utilement mesurer les résultats obtenus dans ce domaine (*via* par exemple une enquête menée auprès des victimes et/ou le suivi des moyens dédiés à ces missions dans les commissariats et les gendarmeries).

Par ailleurs, **le nombre de gardes à vue entraînant une condamnation** devrait également figurer dans le PAP.

En matière de **vidéosurveillance**, un indicateur pourrait aussi utilement venir enrichir le volet « performance » de la présente mission, en mesurant par exemple le nombre d'affaires élucidées grâce à ce type de dispositif (Cf. recommandation n° 6 du rapport d'information précité « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* »).

S'agissant de l'utilisation des **fichiers de police judiciaire**, la performance pourrait être mesurée par le « taux d'exactitude » des fiches du système de traitement des infractions constatées (STIC) et du système judiciaire de documentation et d'exploitation (JUDEX)². La Commission

¹ Audition du 23 octobre 2013.

² Ces fichiers sont appelés à être remplacés à la fin de l'année 2013 par le « Traitement des antécédents judiciaires » (TAJ), fichier commun aux forces de police et de gendarmerie nationales.

nationale informatique et libertés (CNIL) procède d'ores et déjà à cette mesure à partir des vérifications qu'elle effectue chaque année.

Alors que la **cybercriminalité** revêt une importance croissante, aucun indicateur ne permet de mesurer les actions engagées. Les résultats de la lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité sur Internet pourraient utilement être portés à l'appréciation du Parlement.

Concernant la **sécurité routière**, il serait nécessaire de recenser le nombre d'accidents de la route pour cause d'ivresse, de vitesse ou de drogue (notamment) afin d'observer l'évolution dans le temps de ces types d'accidents ainsi que l'impact des choix politiques en la matière.

La politique du ministère en faveur d'un Etat exemplaire en matière de protection de l'environnement et de **développement durable** pourrait également trouver une traduction concrète dans le PAP de la police et de la gendarmerie. Un indicateur évaluant la prise en compte de la démarche environnementale dans la politique d'achats courants, la gestion énergétique des bâtiments et le renouvellement du parc de véhicules serait ainsi le bienvenu.

Enfin, dans le domaine de la gestion, votre rapporteur spécial propose dans son rapport d'information précité « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* » de « *rendre compte dans les documents budgétaires soumis au Parlement (PAP et rapport annuel de performances) de la performance en matière de **mutualisation des achats** entre la police et la gendarmerie via deux sous-indicateurs : l'un portant sur le volume d'achats mutualisés rapporté au volume total, l'autre sur une estimation des gains tirés de ces mutualisations* » (recommandation n° 22).

En contrepartie de ces créations, **certaines suppressions** paraissent possibles sans dommage pour la lecture du tableau de la performance des deux forces de sécurité. C'est le cas, par exemple, de l'indicateur 2.7 relatif au « *taux d'engagement des effectifs sur le terrain* » pour les raisons exposées *supra*.

De même, en matière de renforcement de l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière (objectif 3), **les indicateurs 4.2 « Indice d'efficacité du dépistage d'alcoolémie sur les accidents corporels dus à l'alcool » et 4.3 « Indice d'efficacité du dépistage des stupéfiants sur les accidents mortels impliquant l'usage de stupéfiants »** ne permettent pas d'observer l'impact réel de la politique menée. En outre, les chiffres présentés en prévision actualisée pour 2013 et en prévision pour 2014 (soit un indice « supérieur à un ») se prêtent très mal à l'analyse. Au total, ces indicateurs pourraient sans préjudice être également retirés du PAP pour l'avenir.

S'agissant de la méthodologie utilisée pour bâtir les indicateurs actuellement présents dans le PAP, **votre rapporteur spécial préconise**

l'emploi de statistiques judiciaires, qui permettent une meilleure vision de la chaîne pénale (*via* la chaîne d'application pénale Cassiopée).

Au-delà de ces imperfections, **votre rapporteur spécial se félicite cependant du choix du Gouvernement pour une approche plus qualitative dans la mesure de l'activité des forces de sécurité**. Dès lors que l'action sur le terrain est indissociable de la prévention, celle-ci doit également être bien prise en compte dans l'évaluation de la performance. Car l'un des objectifs de la police et de la gendarmerie est de renouer le lien avec la population et de travailler dans un climat de confiance et de respect avec elle.

5. Le bilan de la lutte contre la délinquance et l'insécurité routière

La baisse de la délinquance, sous toutes ses formes, est **le premier objectif de la mission des forces de police et de gendarmerie**. La performance dans ce domaine est mesurée par l'évolution du nombre de crimes et délits constatés, tant en zone police qu'en zone gendarmerie.

Ainsi que le précise le PAP pour 2014, *« l'adoption d'un nouveau tableau de bord au printemps 2013 (découpage des index statistiques de l'état 4001) »* ne permet pas de présenter des indicateurs homogènes à ceux figurant dans le PAP pour 2013. Toutefois, **la tendance de la baisse des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes se confirme**. Elle est observée aussi bien en zone « police » qu'en zone « gendarmerie ». Concernant les atteintes aux biens, elles sont en baisse en zone « police » mais en hausse en zone « gendarmerie » (prévision actualisée pour 2013).

Parallèlement, **le taux d'élucidation enregistre une hausse** dans chacune des deux zones.

Enfin, **l'insécurité routière recule** avec une prévision actualisée pour 2013 et une prévision pour 2014 « en baisse » dans les zones « police » et « gendarmerie ».

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DES DEUX PROGRAMMES

- L'exercice 2014 s'inscrit dans la logique initiée en 2013 avec un accroissement des effectifs de la police et de la gendarmerie à hauteur, respectivement, de 243 ETP et de 162 ETP. Au final, les deux programmes enregistrent ainsi une hausse globale de **405 ETP**.

- Au regard de cet effort conséquent, votre rapporteur spécial souligne toutefois que, si ces créations d'emplois constituent un signal positif, **leurs affectations doit répondre aux besoins et aux priorités**.

- **Un audit des polices d'agglomération** apparaît nécessaire, dès lors qu'elles tendent à se développer sur un nombre croissant de bassins de délinquance.

- Il existe désormais **64 « zones de sécurité prioritaires » (ZSP)**. Leur premier bilan fait ressortir des résultats positifs.

- Parmi les missions essentielles dévolues à la police de proximité figurent **l'accueil et la prise en charge des victimes**. Le déploiement de psychologues et de travailleurs sociaux dans les commissariats et les gendarmeries doit se poursuivre afin d'améliorer encore la qualité de l'accueil dans ces lieux.

- Le transfert des **transfèrements de détenus** à l'administration pénitentiaire s'est révélé plus difficile que prévu. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le calendrier de cette opération pourrait être étalé dans le temps.

- **Votre rapporteur spécial déplore les investissements coûteux (251,9 millions d'euros sur quinze ans à Paris, par exemple) réalisés dans les systèmes de vidéosurveillance** potentiellement attentatoires aux libertés publiques et dont aucune étude sérieuse n'a prouvé l'efficacité en termes de sécurité publique.

- Pour votre rapporteur spécial, la défense et la protection de l'environnement passent par un double objectif. D'une part, **une politique d'achats toujours plus éco-responsables** doit être impulsée au sein de la police et de la gendarmerie. D'autre part, **la lutte contre la délinquance environnementale** doit être valorisée et pouvoir s'appuyer sur des moyens et des compétences à la hauteur des enjeux de ce type d'affaire.

II. LES PRINCIPAUX ENJEUX BUDGÉTAIRES DES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE EN 2014

A. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS ET L'OPTIMISATION DE L'EMPLOI DES FORCES

1. La création de 405 emplois supplémentaires

L'année 2013 a rompu avec la réduction des effectifs (- 9 269 emplois temps plein entre 2009 et 2012) au sein de la police et de la gendarmerie dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Au total, les deux forces ont bénéficié de la création nette de 480 emplois temps plein (ETP) : 288 ETP supplémentaires pour la police et 192 ETP pour la gendarmerie.

L'année dernière, votre rapporteur spécial s'était d'ailleurs félicité de ces créations, la RGPP ayant entraîné une « dégradation qualitative » des emplois, une précarisation accrue et un recul de l'Etat sur l'une de ses fonctions régaliennes par excellence¹.

L'exercice 2014 s'inscrit dans la logique initiée en 2013 avec un accroissement des effectifs de la police et de la gendarmerie à hauteur, respectivement, de 243 ETP et de 162 ETP. Au final, les deux programmes enregistrent ainsi une hausse globale de **405 ETP**.

Votre rapporteur spécial reviendra sur ces créations dans les parties plus particulièrement consacrées à la police (Partie III) et à la gendarmerie (Partie IV). Il veut toutefois à ce stade, et d'ores et déjà, insister sur la poursuite de cet **effort conséquent**.

Au regard de cet effort, votre rapporteur spécial souligne toutefois à nouveau que, si ces créations d'emplois constituent un signal positif, une attention particulière doit être portée sur leurs affectations. L'arrivée d'effectifs supplémentaires doit correspondre à une présence accrue des forces de l'ordre sur le terrain, de façon à s'ancrer durablement dans le territoire et avoir une connaissance plus fine des problématiques, dans le cadre d'une relation de confiance avec les habitants. Elle doit aussi s'inscrire dans une politique qui accorde une importance renouvelée à la prévention. Votre rapporteur se félicite, à cet égard, du déploiement des « zones de sécurité prioritaires » (ZSP) qui semble aller dans ce sens.

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013), tome III – annexe 27a : « Sécurité (gendarmerie nationale et police nationale) ».

2. La répartition des effectifs sur le territoire

Au cours des dernières années et dans le cadre de la RGPP, **un processus de redéploiement police-gendarmerie** a progressivement été mis en œuvre. Cette évolution territoriale prévoyait un transfert de 17 circonscriptions de sécurité publique vers la gendarmerie et un transfert de 29 communes situées en zone gendarmerie vers la police.

Toutefois, dans son **rapport sur « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique »**¹, la Cour des comptes a souligné qu'« en ce qui concerne la police nationale, en dépit d'un mouvement correctif introduit à compter de 2007, la répartition territoriale des effectifs de sécurité publique laisse subsister des inégalités importantes entre les circonscriptions, révélatrices de **situations de sur-dotation ou sous-dotation au regard des niveaux de délinquance**. En particulier, la présence des services de la DCSP [direction centrale de la sécurité publique], plutôt que des unités de la gendarmerie départementale, dans des circonscriptions de moins de vingt mille habitants où la loi ne l'impose pas, est un facteur de déséquilibre au détriment des villes les plus exposées à la délinquance ».

Dans le prolongement des observations de la Cour des comptes, **votre rapporteur spécial attire l'attention sur les critères de répartition des effectifs sur le territoire**, non seulement entre les policiers et les gendarmes mais aussi concernant la concentration de ces deux forces dans leurs zones de compétence respectives. Il estime que ces critères doivent plus clairement apparaître que ce n'est le cas actuellement. Les clefs de répartition doivent évidemment se fonder sur la prise en compte des taux de délinquance sur les différents territoires, mais aussi faire l'objet d'une prise de décision concertée au niveau le plus adapté, **c'est-à-dire le niveau déconcentré**.

Les redéploiements « police / gendarmerie » en 2013

En 2013, **vingt-trois communes** font l'objet de « redéploiements » entre la police et la gendarmerie afin d'adapter leur organisation territoriale aux bassins de vie et de délinquance, ainsi que de permettre aux forces de l'ordre de renforcer leur complémentarité.

Dix communes sont ainsi passées en zone de **compétence « police nationale »** le 2 septembre 2013. Plérin relève désormais de la circonscription de sécurité publique (CSP) de Saint-Brieuc, Cesson-Sévigné de celle de Rennes, Vineuil de celle de Blois, Rosny-sur-Seine de celle de Mantes-la-Jolie et Maillot de celle de Sens. Dans le Val-d'Oise, Boisemont, Courdimanche, Jouy-le-Moutier, Neuville-sur-Oise et Vauréal sont rattachées à la CSP de Cergy. Y seront prochainement intégrées également les communes de Menucourt et Puisseux-Pontoise. Leurs conseils municipaux ayant toutefois rendu un avis défavorable à l'instauration du régime de la police d'Etat, la procédure requiert un décret en Conseil d'Etat. Enfin, dans le département de l'Aude, la commune de Berriac sera rattachée à la CSP de Carcassonne d'ici à la fin de l'année.

¹ Rapport thématique de juillet 2011.

Parallèlement, le transfert de trois CSP, regroupant **huit communes, en zone de compétence « gendarmerie nationale »** a été entériné. Il est effectif depuis le 2 septembre 2013. Il s'agit des CSP de Romorantin-Lanthenay et de Guebwiller, ainsi que de la CSP de Persan regroupant les communes de Beaumont-sur-Oise, L'Isle-Adam, Mours, Noitel, Persan et Presles. La suppression du régime de la police d'Etat dans les communes de Castelnaudary et de Dinan doit également être prononcée par décret en Conseil d'Etat, les communes concernées étant défavorables au transfert de compétence.

Source : DGGN

Votre rapporteur spécial estime nécessaire de recentrer l'activité des policiers et des gendarmes sur leur cœur de métier et en faveur d'une présence accrue sur le terrain. Des marges de progression existent encore. Ainsi, par exemple, les gardes statiques mobilisent 361 agents par jour du côté de la direction centrale des CRS¹, 925 emplois pour la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police de Paris² et 1 828 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) au sein de la gendarmerie³.

3. Le bilan des « polices d'agglomération »

Le redéploiement police-gendarmerie s'accompagne en outre d'une nouvelle organisation territoriale autour de « **polices d'agglomération** », centrées sur des bassins de criminalité.

Par son intervention à un niveau pertinent (l'agglomération), la police d'agglomération est censée être 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. Les frontières administratives, qui faisaient jusqu'alors barrière aux objectifs opérationnels de la police, sont supprimées.

¹ Source : DGPN (au 1^{er} juillet 2013).

² Source DGPN.

³ Source DGGN.

Entrée en application le 14 septembre 2009 à **Paris** et dans les trois départements limitrophes de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne)¹, la police d'agglomération a été étendue en 2011 sur les plaques urbaines de **Lyon, Lille, Marseille et Bordeaux**². Depuis lors, plusieurs redéploiements (que ce soit par réorganisation de districts, fusion de circonscription ou agrégation de communes) se sont inscrits dans cette logique.

Afin de répondre à une demande d'**audit** formulée par Manuel Valls, ministre de l'intérieur, en 2012 concernant la police d'agglomération, six groupes de travail sur la police d'agglomération parisienne ont été créés³.

Les conclusions des groupes de travail sur la police d'agglomération de Paris

D'une manière générale, les contributions remises par les six groupes de travail établissent le même diagnostic : *« le bilan de la police d'agglomération est globalement positif, mais la réforme doit être poursuivie »*.

Au rang des satisfactions, ressortent notamment :

- le reformatage de certaines structures ayant permis de **réaffecter des effectifs de voie publique à la lutte contre la délinquance** ;

- la création de nouvelles structures, tels que les groupes « cités » de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) ou une unité de coordination et de lutte contre l'immigration clandestine ;

- l'émergence d'une nouvelle méthodologie de lutte contre les cambriolages. Sur ce terrain, un effort particulier a été mené en matière de professionnalisation des personnels chargés du relevé des traces et des indices sur les scènes de cambriolages.

En ce qui concerne la poursuite de la réforme, diverses pistes de réflexion ont été esquissées. On peut en particulier relever :

¹ Avec 46 000 hommes et femmes (dont 30 000 policiers) pour 6,4 millions d'habitants, la police d'agglomération couvre les deux tiers de la population d'Ile-de-France et de la délinquance régionale.

² Ainsi, les communes de Feyzin, Chassieu, Ecully et Rillieux-la-Pape ont-elles été rattachées à la circonscription de sécurité publique de Lyon. De même, dans le département du Nord (où la circonscription de Lille-agglomération existe depuis février 2009), la mise en place de la police d'agglomération s'est traduite en janvier 2011 par l'intégration de la circonscription de sécurité publique de Bailleul à celle de Lille-agglomération, par la création de quatre circonscriptions de sécurité publique d'agglomération (Dunkerque agglomération, Maubeuge agglomération, Valenciennes agglomération et Douai agglomération) et par le transfert (en avril 2011) de la circonscription de sécurité publique de Fourmies en zone de gendarmerie nationale. Parallèlement, la commune de Marck a été transférée sous le régime de la police.

³ Ces groupes ont concerné les quatre départements de l'agglomération, les enjeux liés aux « métiers » et la problématique spécifique des transports.

- la perspective d'une réorganisation des services de l'accueil et de l'investigation de proximité (SAIP) en vue de renforcer l'investigation judiciaire de nuit dans la petite couronne ;
- la création d'un **comité de pilotage de la police technique et scientifique** (PTS) ;
- la clarification de la délégation de compétence du préfet de police aux préfets de départements concernant les missions de la DOPC.

Source : DGPN

Au-delà des conclusions de ces groupes de travail portant sur la seule agglomération parisienne, **votre rapporteur spécial estime souhaitable le lancement d'un audit plus large en vue d'évaluer précisément l'efficacité de ces nouveaux dispositifs, leurs retombées en termes d'économies et leur retour en sécurité intérieure.**

4. Les « zones de sécurité prioritaires » (ZSP)

Les premières « zones de sécurité prioritaires » (ZSP) ont été créées en septembre 2012 à l'initiative alors du nouveau Gouvernement. Depuis cette date, plusieurs vagues de création sont intervenues et il existe désormais **64 ZSP** réparties de la manière suivante :

- 42 ZSP relèvent de la compétence de la DGPN ;
- 8 ZSP relèvent de la compétence de la préfecture de police de Paris ;
- 9 ZSP relèvent de la compétence de la DGGN ;
- 5 ZSP sont mixtes et relèvent d'une compétence partagée entre la DGPN et la DGGN.

Selon la circulaire NOR INTK 1229197 J du 30 juillet 2012 du ministre de l'intérieur, les ZSP ont vocation à « *répondre, au plus près, aux préoccupations de nos concitoyens, souvent parmi les plus démunis, confrontés dans des quartiers urbains ou des territoires ruraux à la délinquance, à la violence et aux trafics de toutes sortes qui sapent les fondements même de notre société et mettent en péril le lien social* ». L'ambition est de notamment de juguler « *l'économie souterraine, les trafics de stupéfiants et d'armes, les violences, les cambriolages, les regroupements dans les parties communes d'immeubles d'habitation, les nuisances de voie publique et autres incivilités* ».

Les ZSP correspondent donc à des territoires ciblés sur lesquels sont déployés des **dispositifs souples et adaptables**, destinés à mieux lutter contre des phénomènes de délinquance ou d'incivilités structurellement enracinés et identifiés par l'échelon local.

L'action menée dans ces zones fait l'objet d'une **coordination opérationnelle renforcée** non seulement de l'ensemble des forces de sécurité intérieure (*via* une cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure), mais aussi d'un partenariat associatif et institutionnel (grâce à une cellule de coordination opérationnelle du partenariat).

Votre rapporteur spécial se félicite de l'approche retenue pour la création des ZSP. Il est en effet favorable à une meilleure gouvernance de la sécurité, territorialisée et plurielle (c'est-à-dire associant les élus, les citoyens, la police, la gendarmerie, les partenaires institutionnels...).

Les effectifs intervenant sur le ressort d'une ZSP sont divers. Il peut s'agir des policiers de la circonscription de police concernée, mais aussi de renforts d'unités de sécurisation (des unités départementales, des CRS, des groupes d'enquêtes spécialisés de la police judiciaire, des groupes chargés du renseignement territorial...). L'effort porté sur la lutte contre la délinquance dans une ZSP ne peut donc pas s'évaluer avec un chiffre précis d'effectifs : tous les services compétents apportent leur contribution, au gré des besoins. Pour autant, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) a mis en place une politique de renforcement prioritaire des circonscriptions de sécurité publique concernées par une ZSP. Ainsi, au moment de la création du dispositif, 200 policiers y ont été mutés. De même, l'effectif de fonctionnement des circonscriptions concernées par une ZSP a été revu à la hausse.

Un premier bilan des ZSP

Dans les 59 ZSP concernées par la lutte contre les trafics de stupéfiants, le nombre de mis en cause pour trafic a augmenté de 37,8 % (1,17 tonne de cannabis, 33,9 kilos de cocaïne et 4,75 millions d'euros ont été saisis).

Dans les 41 ZSP concernées par la lutte contre les nuisances, les infractions correspondantes ont baissé de - 10,7 %.

Dans les 21 ZSP concernées par la lutte contre les vols avec violences, ces vols restent en augmentation de 1,9 % mais les vols à main armée baissent de - 9,5 %.

Dans les 17 ZSP concernées par la lutte contre les **cambriolages** , ces infractions reculent de - 7,9 %.

Dans les 14 ZSP concernées par la lutte contre les violences urbaines, ces infractions reculent de - 27,5 % (dont - 19,9 % de feux de poubelles, - 7,4 % d'incendies de véhicules et - 35,3 % de jets de projectiles).

Source : DGPN

Votre rapporteur spécial se félicite de la mise en place de ce dispositif constituant un progrès notable et attendu. Il considère en effet qu'il est désormais temps de réinventer une police de proximité axée sur le

lien de confiance à nouer réellement avec la population, l'action de prévention (qui doit nécessairement précéder la répression) et l'ancrage dans le temps (seul garant du succès de cette politique).

Dans cette perspective, les ZSP sont un des outils pour répondre au défi d'une police de proximité revisitée. Leur succès sur le long terme dépendra, pour une part, du **bon dimensionnement des effectifs** affectés sur ces missions.

5. La priorité de l'accueil et de la prise en charge des victimes

Parmi les **missions essentielles dévolues à la police de proximité** figurent l'accueil et la prise en charge des victimes.

A cet égard, votre rapporteur spécial souligne l'intérêt de la généralisation, depuis mars 2013, de la **pré-plainte en ligne**. Ce dispositif constitue une avancée pour faciliter les démarches des victimes et leur accueil.

Dans son rapport d'information précité « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* », votre rapporteur spécial relevait également **le recrutement de psychologues par la sécurité publique** intervenant tant à l'égard des victimes en matière de soutien, que des auteurs de violences dans le cadre de la prévention de la réitération. Il rappelait que « *ce dispositif représentait, au 2 mai 2013, quarante-deux psychologues en fonction dans vingt-huit directions départementales de sécurité publique répartis sur trente-sept circonscriptions* ».

Votre rapporteur spécial souhaite que le déploiement de psychologues et de travailleurs sociaux dans les commissariats et les gendarmeries puisse se poursuivre afin d'améliorer encore la qualité de l'accueil dans ces lieux. Les investissements dans l'immobilier de la police et de la gendarmerie doivent répondre à une capacité d'accueil des psychologues et travailleurs sociaux afin d'assurer leur présence de façon pérenne.

B. LES TRANSFÈREMENTS DES DÉTENUIS : UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE PLUS DIFFICILE QUE PRÉVU

Depuis plusieurs années, la question du transfèrement des détenus et du **transfert de cette mission à l'administration pénitentiaire** constitue un « serpent de mer » de la mission « Sécurité ». Votre commission des finances a eu l'occasion à de nombreuses reprises d'évoquer ce sujet¹. L'examen du présent projet de loi de finances permet de faire un point utile sur ce thème.

¹ Cf. notamment Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012), tome III – annexe 26 : « Sécurité », pour un exposé précis des enjeux de ce dossier.

1. Les termes de l'arbitrage interministériel initial

La réunion interministérielle du 30 septembre 2010 a acté le **principe du transfert** de la mission d'extraction des détenus du ministère de l'intérieur (police et gendarmerie) vers le ministère de la justice (administration pénitentiaire)¹. Ce transfert devait se réaliser progressivement sur trois ans, par zone géographique.

Au titre de ce transfert de charge, il a été décidé que **800 ETPT** seraient transférés du ministère de l'intérieur au ministère de la justice. Dans ce mouvement, 281 ETPT étaient issus du programme « Police nationale », le solde provenant du programme « Gendarmerie nationale ».

Cette décision s'inscrit dans le cadre plus large des efforts entrepris pour **désengager les forces de l'ordre des charges parajudiciaires qui obèrent leurs capacités opérationnelles**. L'objectif consiste à recentrer ces forces sur leur cœur de métier (par le désengagement des services des unités hospitalières sécurisées interrégionales, de la police des audiences non sensibles, de la sécurisation des sites judiciaires...).

2. Le bilan des transferts de charge

Les extractions ont été reprises par la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice dans **trois premières régions en 2011** (Lorraine, Auvergne, Basse-Normandie), puis dans quatre régions supplémentaires (Picardie, Franche-Comté, Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées) ainsi que deux départements franciliens (Yvelines et Val-d'Oise) en 2012.

Dans les Hauts-de-Seine, l'administration pénitentiaire a repris à sa charge les extractions le 7 janvier **2013**. La préfecture de police de Paris continue cependant à assurer la présentation des détenus venant de la maison d'arrêt de Nanterre.

¹ 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 comparaitre, 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 administratifs, le concours des forces de l'ordre pouvait être sollicité lorsque le détenu extrait était réputé dangereux.

Au total, depuis la reprise de la mission dans ces régions, l'administration pénitentiaire prend en charge **85 % des personnes extraites**, contre 11 % pour la police et 4 % pour la gendarmerie.

Sur les 281 emplois devant être transférés du programme « Police nationale » vers le ministère de la justice, 70 ETPT ont été effectivement rendus en 2011 et 88 ETPT en 2012. En 2013, **123 ETPT** restaient donc à rendre. Pour ce qui est des emplois de la gendarmerie, 292 ETPT ont été transférés à l'administration pénitentiaire et **227 ETPT** demeurent à la charge du programme.

3. Les perspectives : vers un étalement du calendrier ?

A ce stade, le bilan du transfert des transfèrements est donc **contrasté**.

La mise en œuvre de ce transfert de mission s'est d'abord heurtée aux **difficultés** de montée en puissance du dispositif du côté du ministère de la justice (délais de recrutement et de formation des personnels plus longs que prévus). Il apparaît en outre que le déploiement par l'administration pénitentiaire de tous les emplois transférés pour assurer l'exécution des escortes et des transfèrements judiciaires dans les ressorts des cours d'appel ne permet pas le respect de l'arbitrage interministériel initial.

Au final, **le calendrier de « bascule » n'a pas pu être tenu**.

Dans ces conditions, à la fin de l'année 2012, il a été décidé un **moratoire pour 2013**. Les transferts d'emplois et des nouvelles régions ont été suspendus afin d'attendre le résultat de l'évaluation demandée conjointement par les ministères de la justice et de l'intérieur.

La volonté du ministère de l'intérieur est toutefois de mettre fin au moratoire afin de poursuivre et de clore le transfert de la mission à l'administration pénitentiaire. Cette action a d'ailleurs été inscrite parmi les mesures de **modernisation de l'action publique (MAP) pour le ministère de l'intérieur**.

A la suite de plusieurs réunions interministérielles, un projet de reprise des régions restantes a été proposé. Il prévoit un transfert progressif **entre 2014 et 2018** des régions restant à reprendre, y compris les départements et les collectivités ultra-marines.

Ce plan ne fait toutefois pas encore l'objet d'un accord définitif entre les deux ministères (intérieur et justice), le nombre d'ETPT à restituer par le ministère de l'intérieur n'étant pas encore fixé.

4. La nécessaire vigilance sur les conditions de transfèrements et la visioconférence

Sans préjuger de la solution qui sera finalement arrêtée, **votre rapporteur spécial souhaite toutefois rappeler un certain nombre de principes fondamentaux** en matière de transfèrements. Leur respect doit aussi orienter les choix qui seront faits.

En premier lieu, la France doit avoir pour objectif premier d'assurer les transfèrements dans **des conditions conformes au droit européen** et aux exigences élémentaires en matière de dignité et de santé des détenus. Notre pays a été condamné, à plusieurs reprises, par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'agissant des conditions dans lesquelles se déroulent les extractions médicales de détenus¹.

En deuxième lieu, **le niveau de sécurisation des transfèrements** ne doit pas pâtir d'un transfert de responsabilité de la police et la gendarmerie vers l'administration pénitentiaire.

Cette observation renvoie à une troisième condition : l'accompagnement et **la formation des personnels pénitentiaires affectés à cette nouvelle mission**.

Enfin, le recours accru à la **visioconférence**² entre les magistrats et les détenus ou prévenus incarcérés est souvent présenté comme une solution permettant de réduire le nombre de transfèrements³.

Toutefois, dans son avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté⁴, **le Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, Jean-Marie Delarue, souligne que « *le développement inconsidéré d'une telle technique emporte le risque de porter atteinte aux droits de la défense* ». Si dans certains cas la visioconférence peut faciliter la mise en œuvre des droits de la défense, « *dans de nombreux autres cas toutefois, la visioconférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression (d'autant plus que bon nombre de prévenus ont de grandes difficultés à s'exprimer oralement)* ».

¹ Cf. par exemple, arrêt Duval c. France (requête n° 19868/08), CEDH.

² Il s'agissait d'ailleurs d'une mesure recommandée par la RGPP.

³ 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. A cet égard, il convient de relever que la mise en œuvre de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a, par exemple, contribué à accélérer le processus d'équipement des services de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne.

⁴ Journal officiel du 9 novembre 2011.

Aussi, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté estime-t-il nécessaire un encadrement très strict du recours à cette technique (consentement du justiciable, présence d'un conseil auprès de lui...). Il considère en outre que *« les économies réalisées sur les coûts des extractions ou les difficultés de réunir les escortes nécessaires ne constituent pas, en principe, des motifs suffisants pour recourir à la visioconférence »*.

C. LA VIDÉOSURVEILLANCE : UN INVESTISSEMENT À FONDS PERDUS

1. Un budget de 152,9 millions d'euros depuis 2007 (hors Paris)

Depuis quelques années, la vidéosurveillance est apparue comme un axe privilégié dans la politique de sécurité. Outre des réserves de fonds sur lesquelles reviendra *infra* votre rapporteur spécial, ce type de dispositif se révèle d'un **coût particulièrement élevé**.

Pour que les collectivités territoriales ainsi que les bailleurs sociaux ou les établissements scolaires puissent faire face à ce coût, une aide de l'Etat a été mise en œuvre par le biais du **fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)**¹. Une partie de l'enveloppe de ce fonds a été dédiée spécifiquement au développement de la vidéosurveillance². Se sont, par ailleurs, ajoutés à cette enveloppe 4 millions d'euros de crédits en provenance du « Plan de relance » en 2009³.

Les données dont dispose le ministère de l'intérieur aujourd'hui sur les aides et leurs bénéficiaires depuis la mise en place du FIPD en 2007 restent incomplètes pour les trois premières années de mise en œuvre. Elles sont en revanche plus précises pour les années suivantes.

¹ Adossé à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), le FIPD relève, pour 2014, du programme 147 « Politique de la ville » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ». Il vise à financer la réalisation d'actions de prévention de la délinquance via, en particulier, le cofinancement de dispositifs de vidéosurveillance à la charge des collectivités territoriales.

² Depuis sa création en 2007, et jusqu'en 2009, l'enveloppe du FIPD était attribuée aux préfetures, selon une répartition départementale proportionnée à la population et au niveau de délinquance observée. Les préfets décidaient ainsi des subventions à accorder aux dispositifs de vidéosurveillance ainsi qu'aux autres projets de prévention. En 2010, une décision visant à centraliser au niveau du ministère de l'intérieur les attributions des crédits a été prise, afin de cibler les dossiers de vidéosurveillance, de garantir leur financement dans le cadre d'une enveloppe réservée et de permettre un suivi précis du déploiement des caméras.

³ Ces crédits complémentaires ont été affectés à des projets en 2010 et 2011.

Le bilan de l'aide accordée par le FIPD au développement de la vidéosurveillance

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (31/06/2013)
Nombre de communes aidées	246	293	377	616	485	524	239
Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) aidés	16	19	40		41	36	14
Nombre de caméras installées	Non recensé	2500 (source Acsé)	4961 (source Acsé)	7837	6270	6570	2385
Crédits du FIPD consacrés aux projets de vidéosurveillance (déduction faite des frais de gestion de l'Acsé) (en millions d'euros)	13,4	11,7	15,4	29,7	29,7	29,7	19,3
Plan de relance (en millions d'euros)	-	-	-	2	2	-	-
Crédits FIPD consacrés aux communes et EPCI (en millions d'euros)	13,4	11,7	15,4	25,0	28,6	22,2	12,8

Source : ministère de l'intérieur

Entre 2007 et 2013, l'ensemble des crédits du FIPD consacrés à des projets de vidéosurveillance a donc représenté **152,9 millions d'euros**.

Sur ce montant, **142,2 millions d'euros** ont été consacrés à :

- 2 780 projets portés par des collectivités territoriales ou les groupements de communes, concernant l'implantation de 28 314 caméras ;
- 117 centres de supervision urbain (CSU) ou extension de CSU ;
- 175 déports d'images vers les services de police ou de gendarmerie.

Par ailleurs, **272** dispositifs de vidéosurveillance ont été installés chez des bailleurs sociaux, dans des établissements scolaires et des organismes de transports (pour des projets considérés comme innovants).

En 2014, le FIPD sera doté de 54,6 millions d'euros. Sur ce montant, **19 millions d'euros** seront consacrés au financement de la vidéosurveillance (soit 34,8 % des crédits du fonds, contre 57,4 % en 2012 et 34,1 % en 2013)¹.

2. Le cas particulier de Paris

A ces montants déjà conséquents s'ajoute le cas particulier de **Paris**. Le plan de déploiement le plus massif de caméras se trouve en effet dans la

¹ Source : document de politique transversale « Prévention de la délinquance » annexé au présent projet de loi de finances.

capitale, avec **1 106 caméras** de voie publique ainsi que plus de 10 000 caméras de réseaux partenaires dépendants de la RATP, de la SNCF, de grands magasins ou de musées.

Compte tenu de la complexité du projet, il a été décidé de le conduire sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP). Le coût total du contrat s'élève, **sur quinze ans, à 251,9 millions d'euros**, sous la forme du versement d'un loyer annuel¹.

En 2014, le loyer du contrat représentera **12,4 millions d'euros**. Le financement de ce projet est entièrement porté par l'action n° 6 « *Commandement, ressources humaines et soutien* » du programme « Police nationale ».

3. La demande d'un moratoire sur ce type d'investissement

Dans son **rapport précité sur « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique »**, la **Cour des comptes** regrette qu'« aucune étude d'impact, réalisée selon une méthode scientifiquement reconnue, [n'ait] encore été publiée. Contrairement au Royaume-Uni, la France n'a pas encore engagé un programme de recherche destiné à mesurer l'apport de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité publique ».

Pour votre rapporteur, la vidéosurveillance doit être rationalisée. Dans certaines situations, dans des endroits isolés et risqués, où la présence humaine est impossible, ou dans les transports publics, notamment de nuit, l'installation massive et dogmatique de la vidéosurveillance n'est pas efficace. **Votre rapporteur spécial déplore cet investissement d'un coût élevé dans des systèmes de surveillance potentiellement attentatoires aux libertés publiques² et dont aucune étude sérieuse (ni en France, ni à l'étranger) n'a prouvé l'efficacité en termes de sécurité publique.** Aussi, la vidéosurveillance doit être restreinte et mise en place de façon intelligente, à titre exceptionnel.

A cet égard, il propose que les transports publics ferroviaires de voyageurs soient équipés de caméras dans le premier wagon uniquement, afin de renforcer le rassemblement des usagers et la vigilance, notamment le soir.

Dans l'attente d'une étude scientifique indépendante sur les apports véritables de la vidéosurveillance en termes de sécurité, votre rapporteur spécial réitère sa demande d'un moratoire sur ce type d'investissement

¹ Ce loyer englobe l'amortissement de l'investissement initial, les frais financiers, la maintenance, le renouvellement des équipements et l'exploitation du dispositif.

² La CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés), qui a procédé à 173 contrôles de dispositifs de vidéosurveillance en 2012, a révélé des lacunes et des manquements, notamment concernant la clarification du régime juridique et l'information des personnes (cf. rapport d'activité 2012 de la CNIL).

Votre rapporteur spécial rappelle également sa **proposition concernant un indicateur de performance portant sur ce type de dispositif** (Cf. Partie I.D.4).

En conclusion de ces développements sur la vidéosurveillance, **il ajoute toutefois que les échanges sur cette question au sein de votre commission des finances font apparaître des points de vue contrastés¹.**

D. LA LUTTE CONTRE LA CYBERCRIMINALITÉ

1. Le rôle pivot de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC)

Face aux développements d'Internet, des réseaux sociaux et des fraudes via l'usurpation d'identité, la lutte contre la cybercriminalité est progressivement devenue une priorité pour la police et la gendarmerie. Elle requiert un dispositif opérationnel intégré spécifique, avec des personnels spécifiquement formés et des outils adaptés.

Cette lutte incombe à titre principal à **l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC)**, placé au sein de la DCPJ. Composé de cinquante-deux policiers et gendarmes, l'office anime et coordonne l'action des services centraux et territoriaux de la police judiciaire. Sur le plan opérationnel, l'OCLCTIC dispose de quatre groupes d'enquêtes dédiés à la lutte contre les escroqueries sur Internet, la fraude aux cartes de paiement, le piratage informatique et les fraudes aux opérateurs de communications électroniques.

D'autres services de police et de gendarmerie interviennent également dans la lutte contre la cybercriminalité :

- la composante centrale d'expertise judiciaire de **l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN)** ;
- le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) abritant le centre national d'analyse des images de pédopornographie (CNAIP) pour la gendarmerie nationale ;
- la brigade d'enquêtes sur les fraudes aux technologies de l'information compétente sur Paris et la petite couronne.

Par ailleurs, l'action de la police et de la gendarmerie s'appuie sur un **réseau** de plus de six cents enquêteurs formés pour effectuer des enquêtes dans ce domaine.

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012), tome III – annexe 26 : « Sécurité », compte rendu de l'examen en commission.

En complément de ces moyens humains, **une plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS)** a été mise en place en 2009. Elle permet aux internautes, ainsi qu'aux professionnels de l'Internet, de signaler un contenu illicite. Elle diffuse également des conseils de prévention. Au cours du premier semestre de l'année 2013, la plate-forme a reçu 80 132 signalements, dont la moitié concerne des escroqueries et des extorsions de fonds commises sur Internet.

Enfin, **une plate-forme téléphonique « Info-escroqueries »** d'information et de prévention sur les escroqueries est opérationnelle depuis 2009 également. Elle répond aux interrogations des victimes et elle les guide dans leurs démarches. Au cours des six premiers mois de l'année 2013, elle a reçu 18 313 appels (dont 8 583 ont donné lieu à une suite).

2. La formation et les outils des enquêteurs

Les formations des enquêteurs sont dispensées par des acteurs aussi divers que le Centre national de formation de police judiciaire (CNFPJ), l'université de technologie de Troyes (UTT) ou le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD).

En outre, **les outils** doivent s'adapter aux caractéristiques de cette nouvelle forme de délinquance :

- **les « cyberpatrouilles »** renvoient à des enquêtes sous pseudonymes permettant de lutter contre la traite des êtres humains et le proxénétisme, les atteintes aux mineurs sur Internet, les jeux illégaux en ligne, la provocation et l'apologie des actes de terrorisme sur Internet ;

- **la captation de données numériques** (autorisée par l'article 36 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite « LOPPSI 2 ») donne la capacité, dans un cadre de criminalité organisée, d'appréhender les données telles qu'elles s'affichent à l'écran d'un utilisateur ou telles que celui-ci les saisit sur le clavier. Elle permet en outre de parer le recours à la cryptographie.

E. LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE (PTS) : UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE

1. L'amélioration des taux d'élucidation à concilier avec la préservation des libertés

Dans son rapport d'information précité « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* », votre rapporteur spécial détaille la montée en puissance de la police technique et scientifique (PTS) ainsi que ses enjeux

budgétaires. Il souhaite, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances, insister sur **la vigilance nécessaire** face à ce phénomène.

Certes, les avancées techniques et scientifiques permettent d'améliorer les **taux d'élucidation** des crimes et délits. Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) sont dans ce but largement mis à contribution.

Cependant, la PTS présente aussi certaines limites. Les possibilités offertes par les nouvelles technologies doivent être conciliées avec **la préservation des libertés individuelles et publiques** en ne débouchant pas sur un « fichage » intrusif. Tel est notamment le sens de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité¹. Pour votre rapporteur spécial, une attention particulière doit être portée à l'attention des militants politiques et syndicalistes, parfois fichés de façon abusive, qui doivent avoir un « droit à l'oubli ».

2. L'exemple des fichiers

Pour mémoire, votre rapporteur spécial rappelle que, dans son rapport d'activité pour 2011, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) indiquait avoir procédé à 3 374 vérifications en 2011, dont « **plus de 60 % (...)** ont porté sur les fichiers de police judiciaire ».

Les résultats de ces vérifications sont recensés dans le tableau suivant.

¹ La loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité est parue au Journal officiel du 28 mars 2012 après une censure partielle de ses dispositions par le Conseil constitutionnel.

Dans sa décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012, celui-ci a notamment censuré l'article 5 qui prévoyait la mise en place d'un fichier commun aux CNIL et aux passeports, comportant des données biométriques. Ce fichier unique, principalement conçu pour garantir la fiabilité des documents délivrés et simplifier l'instruction des demandes, pouvait être consulté, à titre subsidiaire, à des fins policières ou judiciaires.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'en égard à la nature des données enregistrées (données biométriques traçantes), à l'ampleur du traitement regroupant potentiellement la quasi totalité des nationaux, à ses caractéristiques techniques (identification possible à partir des seules empreintes) et aux conditions de sa consultation, la création de la base unique envisagée portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée par rapport au but poursuivi.

La loi promulguée ne comprend donc désormais que :

- l'insertion d'un composant dans la carte nationale d'identité, comportant notamment l'image de deux empreintes digitales du titulaire ;
- la transmission directe des données d'état civil de la commune de naissance à la commune qui a enregistré la demande de titre d'identité.

Les vérifications de la CNIL sur les fichiers de police judiciaire en 2011

	STIC	JUDEX
Nombre de vérifications effectuées	1 112	946
Fiches exactes	28 %	38 %
Fiches rectifiées (qualification des faits entraînant ou non une réduction du délai de conservation, ajout de mentions pour tenir compte des suites judiciaires réservées aux infractions enregistrées...)	44 %	30 %
Fiches supprimées	28 %	32 %

Source : d'après le rapport d'activité pour 2011 de la CNIL

Dans son rapport d'activité pour 2012, la CNIL indique qu'« *au vu des enjeux pour les droits et libertés des citoyens, la Commission a souhaité inscrire au programme annuel des contrôles de l'année 2012 une nouvelle série de vérifications* » sur le STIC.

Dans l'attente des résultats de ce nouveau contrôle, votre rapporteur spécial relève dans celui réalisé en 2011 un nombre important d'« anomalies » ou d'erreurs dans les fichiers STIC et JUDEX, seulement (respectivement) 28 % et 38 % des fiches vérifiées étant exactes. En conséquence, **il estime impératif que des progrès soient réalisés dans ce domaine**. L'interconnexion prévue entre la chaîne d'application pénale Cassiopée du ministère de la justice, d'une part, et les fichiers STIC et JUDEX (prochainement regroupés au sein de l'application « Traitement des procédures judiciaires »), d'autre part, doit être l'occasion d'obtenir des améliorations.

Votre rapporteur spécial rappelle sa proposition d'introduire dans le PAP des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » **un indicateur mesurant le « taux d'exactitude » de ces fichiers** (Cf. Partie I.D.4).

F. LA DÉFENSE ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

1. L'achat éco-responsable comme levier de développement

A la suite de la circulaire du Premier ministre n° 5351/SG du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics, la police et la gendarmerie ont établi **un « Plan administration exemplaire » (PAE)** afin d'adopter une attitude plus éco-responsable dans le domaine de leurs achats. Ce plan couvre plusieurs

actions : la politique des achats courants, la gestion énergétique, le nettoyage des locaux, les déplacements et les véhicules, les clauses sociales.

Concernant les **achats courants**, des actions de formation au développement durable et à la gestion éco-responsable des ressources ont ainsi été conduites au niveau des entités d'achat de la gendarmerie (les prescripteurs et les techniciens) ainsi qu'au sein des écoles de gendarmerie.

De même par exemple, le prestataire en charge de l'externalisation de l'**habillement** de la police nationale produit les articles contenant du coton avec des produits biologiques, tandis que les articles 100 % coton sont issus du commerce équitable. L'utilisation de produits et de traitements chimiques susceptibles d'entraîner des troubles physiologiques, tant à la manipulation qu'à l'usage, est interdite. Des procédés non polluants sont également mis en œuvre afin de préserver l'environnement. Par ailleurs, le prestataire a obtenu en 2011 la certification ISO 26 000 relative à la responsabilité sociétale des organisations.

S'agissant du renouvellement du **parc automobile**, la politique d'achat intègre les nouvelles normes antipollution. Ces dispositions sont intégrées dans les appels d'offres de l'UGAP. La gendarmerie, par exemple, a pour objectif d'acquérir des véhicules se situant en-deçà du seuil de l'écotaxe (soit 140 grammes de dioxyde de carbone au kilomètre). En parallèle, elle a mené un vaste plan de formation à l'éco-conduite entre 2011 et 2012. Enfin, elle cherche à limiter le nombre de trajets en voiture en privilégiant les transports en commun, en particulier par voie ferrée.

En matière de **gestion énergétique des bâtiments publics**, la politique engagée par la gendarmerie a conduit à la réalisation d'audits énergétiques des bâtiments et l'application du label « Haute qualité environnementale » (HQE) et de la démarche « Haute performance énergétique » (HPE) pour toute construction ou rénovation de bâtiments. Outre la « Réglementation thermique » (RT) 2012, les constructions neuves s'orientent désormais vers la norme RT 2020 (correspondant à des bâtiments à énergie positive). Toutefois, dans un contexte budgétaire immobilier très contraint, ce type de démarche exemplaire peine à se développer.

Votre rapporteur spécial salue l'effort de la police et de la gendarmerie en faveur d'achats plus éco-responsables. Il souligne toutefois que cette démarche doit s'accroître et qu'elle pourrait s'accompagner d'une véritable mesure de la performance en la matière (Cf. Partie I.D.4). L'Etat doit être exemplaire et soutenir des modèles économiques soutenables tels que l'économie de fonctionnalité (et l'économie circulaire), notamment pour les uniformes ou les véhicules.

Pour conclure, votre rapporteur spécial rappelle ses principales recommandations présentées dans son rapport précité « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* ».

Les préconisations de votre rapporteur spécial pour faire de la dépense en sécurité intérieure un levier de développement

Recommandation n° 23 : renforcer significativement **la valorisation du critère environnemental et social** lors de la passation des marchés, pour faire de l'investissement en sécurité intérieure un véritable levier de développement.

Recommandation n° 24 : intensifier la pratique du « **sourcing** » en amont de la passation des marchés.

Recommandation n° 25 : recourir autant que possible à la technique de l'allotissement lors de la conception des marchés, en la combinant éventuellement avec une règle de non cumul.

Recommandation n° 26 : laisser des marges de manœuvre au niveau local dans la décision d'achat afin de favoriser **les circuits courts**.

Recommandation n° 27 : développer une plateforme d'échanges, commune à la police et à la gendarmerie, pour faciliter la diffusion des bonnes pratiques relatives à l'achat éco-responsable.

Recommandation n° 28 : privilégier autant que possible la construction et la rénovation de **bâtiments à énergie positive** (c'est-à-dire produisant davantage d'énergie qu'ils n'en consomment).

Recommandation n° 29 : poursuivre l'effort de formation à l'éco-conduite.

Recommandation n° 30 : engager résolument une politique du « véhicule propre » avec pour objectif le « **zéro diesel** ».

Recommandation n° 31 : introduire autant que possible dans les marchés publics une clause relative à une durée de conformité du produit de cinq ans, afin d'inciter les fabricants à produire des biens plus fiables.

Recommandation n° 32 : mettre en place des filières afin de prélever des pièces détachées sur les équipements et les matériels arrivés en fin de vie, en vue de constituer des stocks de pièces détachées d'occasion.

Source : rapport d'information précité « Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ? »

2. L'émergence d'une « police de l'environnement »

Compétente sur 95 % du territoire national, la gendarmerie nationale occupe une position privilégiée s'agissant de la protection des espaces naturels et de la lutte contre les pollutions et les atteintes à l'environnement.

Ainsi en 2012, en matière d'atteinte à l'environnement, les gendarmes ont relevé **43 937 infractions**, ce qui représente une augmentation

de **12,4** % par rapport à l'année 2011. Actuellement, la trentaine d'enquêtes en cours (préliminaires ou sur commissions rogatoires) ont majoritairement trait à l'élimination, au stockage et au transport des déchets dangereux, aux trafics de produits phytopharmaceutiques contrefaits ou non autorisés, et aux trafics d'espèces animales ou végétales protégées et/ou réglementées.

Au niveau national, la lutte contre la délinquance environnementale s'articule principalement autour de l'**Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP)**. Créé par le décret n° 2004-612 du 24 juin 2004, cet office a vocation à s'intéresser à l'ensemble du contentieux découlant des atteintes portées à l'environnement et à la santé publique.

A cette fin, il a pour **missions principales** :

- d'animer et de coordonner, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives aux infractions entrant dans son domaine de compétence ;
- d'observer et d'étudier les comportements les plus caractéristiques des auteurs et des complices ;
- de centraliser les informations relatives à cette forme de délinquance en favorisant leur meilleure circulation ;
- d'assister les unités de la gendarmerie et de la police, ainsi que tous les autres ministères intéressés ;
- de participer dans son domaine de compétence à des actions de formation et d'information.

Pour mener à bien ses missions, l'OCLAESP a vu ses effectifs renforcés en 2013 par l'arrivée de **15 gendarmes supplémentaires**. Au total, il dispose ainsi de 61 gendarmes, 4 policiers et 4 conseillers techniques.

Par ailleurs, les **unités territoriales** de la gendarmerie constituent des capteurs essentiels des différentes atteintes à l'environnement. Chaque gendarme peut ainsi constater les infractions au code de l'environnement, qu'il s'agisse de nuisances ou d'atteintes aux milieux, comme les incendies ou les rejets de déchets et de polluants.

Sur le terrain, **deux réseaux spécialisés** interviennent également dans la protection de l'environnement :

- les « référents aux atteintes à l'environnement et à la santé publique » (RAESP) qui s'intéressent à la lutte contre les atteintes à l'environnement (faune, flore, espaces, pollutions eau / air / sol, déchets, risques industriels) et à la santé publique (amiante, agroalimentaire, phytosanitaires, médicaments, dopage), ainsi qu'aux risques Nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) ;
- les « enquêteurs aux atteintes à l'environnement et à la santé publique » (EASP) qui ont vocation à intervenir dans le domaine des

atteintes à l'environnement et à la santé publique, ainsi qu'en matière de risque NRBC. Ils dirigent nombre d'enquêtes et apportent leur concours lors d'investigations.

Votre rapporteur spécial considère que la lutte contre la délinquance environnementale représente un axe à valoriser de l'action de la police et de la gendarmerie. Il souhaite donc que les forces de sécurité puissent s'appuyer sur des moyens et des compétences à la hauteur des enjeux de ce type d'affaires.

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

- Le programme « Police nationale » comporte 9,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (- 0,1 %) et **9,68 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 1,4 %.

- Alors qu'en 2013 le programme a vu ses emplois augmenter de 288 ETP, le mouvement se poursuit en 2014 avec **243 ETP** supplémentaires à périmètre constant.

- Le régime indemnitaire des élèves en école de police et de gendarmerie a fait l'objet d'un arbitrage ayant pour conséquence **une baisse du taux de l'indemnité de sujétions spéciale de police (ISSP)**, à compter du 1^{er} novembre 2013, pour les nouveaux entrants dans les écoles. **Votre rapporteur spécial déplore cette mesure**. Il rappelle les risques particuliers que seront amenés à courir les élèves tout au long de leur future carrière dans la police et dans la gendarmerie. Alors que la mesure est d'un rendement limité (10 millions d'euros), elle risque d'entamer le « moral des troupes » et de rendre les métiers de la police et de la gendarmerie moins attractifs pour les jeunes ayant envie de servir leur pays.

- Votre rapporteur spécial s'interroge sur les effets de **la prime de résultats exceptionnels** dans la police nationale (25 millions d'euros ouverts en 2014). Il estime nécessaire une réévaluation de l'économie générale de cette mesure.

- **Les crédits de fonctionnement de la police reculent de 3,9 %** (29 millions d'euros). Au regard de la tendance à la baisse continue de ces crédits, votre rapporteur spécial estime qu'**un seuil a probablement été atteint** et qu'aller au-delà de ce plancher ferait peser un fort risque sur le potentiel opérationnel de cette force.

- **La pratique du gel, dans les proportions actuelles, ne peut pas constituer un mode durable de régulation de la dépense du présent programme**. Le calibrage des crédits doit intervenir au plus juste dès la construction du projet de loi de finances.

- Pour 2014, les crédits d'investissement de la police passent à **192,8 millions d'euros**, soit une hausse de 23,2 %. Cette augmentation ne concernera quasi exclusivement que l'investissement immobilier avec notamment la montée en charge de l'opération de relogement de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris sur le site des Batignolles (Paris, 17^{ème} arrondissement).

III. 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.

Les crédits du programme « Police nationale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Ordre public et protection de la souveraineté	1 139,3	11,8%	1 461,5	14,7%
2 - Sécurité et paix publiques	3 083,4	31,9%	3 874,2	39,1%
3 - Sécurité routière	531,6	5,5%	679,2	6,8%
4 - Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	657,4	6,8%	836,7	8,4%
5 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 436,9	25,2%	3 064,8	30,9%
6 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 831,4	18,9%	0,0	0,0%
Ensemble	9 680,0	100,0%	9 916,4	100,0%

+ 236,4 millions d'euros*

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

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

- programme « *Administration territoriale* » : - 6,1 millions d'euros ;

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : + 232,8 millions d'euros ;

- « *Sécurités* » :

- programme « *Sécurité civile* » : - 0,5 million d'euros ;

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

- programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » : + 10,2 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

¹ Y compris fonds de concours et attributions de produits.

Au total, le programme « Police nationale » comporte 9,6 milliards d'euros en AE (- 0,1 % par rapport à 2013) et **9,68 milliards d'euros en CP¹, soit une augmentation de 1,4 %.**

B. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

1. La création de 243 emplois supplémentaires

Concernant l'évolution de l'emploi au sein du présent programme, **les grandes tendances relevées l'année dernière trouvent leur prolongement en 2014.**

Alors qu'en 2013 le programme a vu ses emplois augmenter de 288 ETP, le mouvement se poursuit en 2014 avec **243 ETP** supplémentaires à périmètre constant. Dans un contexte budgétaire tendu, cette hausse traduit la priorité accordée par le Gouvernement à la sécurité. Le programme « Police nationale », tout comme le programme « Gendarmerie nationale » (Cf. *infra*), sont parmi les rares programmes (avec la justice et l'éducation nationale) à connaître une hausse de leurs effectifs. Pour mémoire, entre 2009 et 2012, les « mandats RGPP » avait fixé une réduction des effectifs de la police à hauteur de 5 202 ETP.

La structure de l'emploi au sein de la police continue également d'évoluer dans le sens déjà signalé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013. Les emplois de « Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement » baissent de 255 ETP (286 ETP en 2013). S'agissant des **commissaires et des officiers**, ces emplois ont connu au cours des dernières années une réduction à mettre en relation avec les transformations d'emplois prévues par la réforme des « corps et carrières » de la police nationale², impliquant une déflation des effectifs du corps de conception et de direction ainsi que de celui de commandement.

En contrepartie, les emplois relevant du corps d'encadrement et d'application (CEA), correspondant aux **gradés et aux gardiens de la paix**, progressent de 162 ETP. Les personnels scientifiques enregistrent une hausse de 153 ETP, tandis que les adjoints de sécurité » (ADS) augmentent de 81 ETP (contre 216 ETP en 2013).

¹ Dont 25,4 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 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.

Au total, le plafond d'emplois du programme « Police nationale » passe de 142 317 ETPT à **143 606 ETPT** (+ 1 289 ETPT), les effets en année pleine des créations d'emplois en 2013 se faisant sentir.

Votre rapporteur spécial souhaite que les efforts en termes de création d'emploi permettent notamment de contribuer à endiguer le flux d'heures supplémentaires effectuées par les personnels de police. En effet, le stock d'heures supplémentaires du CEA au 31 décembre 2012 s'élève, selon le ministère de l'intérieur, à **14,6 millions d'heures**, soit environ 144 heures en moyenne par agent. Selon les méthodes d'évaluation retenues¹, ce stock correspond à une charge de 180 millions d'euros à 298 millions d'euros.

2. La hausse des dépenses de personnel : + 1,5 %

En termes de **dépenses de personnel**, les tendances précédemment décrites se traduisent par **une hausse de 1,5 %**, le poste budgétaire passant de 8,586 milliards d'euros en 2013 à 8,713 milliards d'euros en 2014.

Outre les créations d'emploi, cette augmentation trouve également largement son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 2,875 milliards d'euros en 2014 au lieu de 2,836 milliards d'euros en 2013 (**+ 1,4 %**).

En 2014, **28,9 millions d'euros seront consacrés aux revalorisations indiciaires et indemnitaires** des différents corps composant le programme (pour un coût total en année pleine de 58,4 millions d'euros).

Dans le domaine des **mesures catégorielles, des arbitrages budgétaires** réalisés dans le cadre du présent projet de loi de finances prêtent à discussion.

D'une part, **l'adaptation de la nouvelle grille de catégorie B aux CEA (gradés et gardiens de la paix) ne prendra effet qu'à compter d'octobre 2014** (pour un coût de 5,1 millions d'euros sur les trois derniers mois de l'année et un montant de 20,4 millions d'euros en année pleine). Lors de ses auditions², **votre rapporteur spécial a entendu les préoccupations et le fort mécontentement de plusieurs organisations représentatives des personnels** à l'égard de ce « *report de la mise en paiement de la catégorie B en octobre 2014* ».

¹ Le tarif horaire de rachat d'une heure supplémentaire est, pour le ministère de l'intérieur, de 12,33 euros. Toutefois, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat, la Cour des comptes requiert la constitution d'une provision. Or, afin de calculer cette provision, la Cour des comptes s'appuie sur le coût horaire des CEA pour 264 jours de travail, soit 20,44 euros. Le stock d'heures supplémentaires peut donc être évalué à 180 millions d'euros au coût de rachat choisi par le ministère de l'intérieur et à 298 millions d'euros au coût retenu par la Cour des comptes. En conclusion sur ce point, il convient d'observer que le présent projet de loi de finances ne prévoit pas de financement pour le rachat d'une partie du stock actuel d'heures supplémentaires.

² Auditions d'UNSA Police, d'Alliance Police nationale et d'Union SGP – Unité police.

D'autre part, le régime indemnitaire des élèves en école de police et de gendarmerie a fait l'objet d'un arbitrage ayant pour conséquence **une baisse du taux de l'indemnité de sujétions spéciale de police (ISSP)**, à compter du 1^{er} novembre 2013, pour les nouveaux entrants dans les écoles.

La baisse de l'ISSP

Cette mesure est applicable à tous les élèves qui entrent en école de police ou de gendarmerie après le 1^{er} novembre 2013. Pour la police en particulier et sur la base des recrutements et des élèves entrant en école en 2014 (aucune entrée en école n'est en effet prévue à la fin de l'année 2013), elle devrait concerner l'année prochaine, selon les prévisions communiquées par le ministère de l'intérieur à votre rapporteur spécial :

- **2 478 élèves gardiens** (CEA) ;
- 69 élèves commissaires ;
- 70 élèves officiers.

Les élèves gardiens devraient ainsi percevoir une ISSP à un taux de 12 %, soit **172 euros par mois** contre actuellement un taux de 26 % et 372 euros par mois. Pour les élèves officiers et les élèves commissaires, le taux passera à 10 % avec une prime d'un montant de, respectivement, 182 euros et 171 euros (contre actuellement un taux de 25 % et des primes de, respectivement, 379 euros et 342 euros).

Ces montants peuvent utilement être mis en regard du niveau de rémunération d'un élève gardien qui s'établira ainsi à **1 602 euros bruts par mois** (celle d'un élève officier sera de 1 849 euros et celle d'un élève commissaire de 2 047 euros). Le ministère de l'intérieur rappelle que ce niveau est supérieur de 10 % à la rémunération d'un élève attaché (catégorie A).

Il est attendu de cette mesure une économie de **10 millions d'euros** en 2014, dont 6 millions d'euros pour la police nationale.

Votre rapporteur spécial déplore cette mesure. Il rappelle les risques particuliers que seront amenés à courir les élèves tout au long de leur future carrière dans la police et dans la gendarmerie. Alors que la mesure est d'un rendement limité (10 millions d'euros), elle risque d'entamer le « moral des troupes » et de rendre les métiers de la police et de la gendarmerie moins attractifs pour les jeunes ayant envie de servir leur pays.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial continue de s'interroger sur les effets de la prime au mérite** instituée par le décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004 portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale. Au titre de l'année 2014, une dotation de 25 millions d'euros (comme en 2013) est prévue pour cette mesure. Les conditions d'attribution de cette prime ne doivent pas contribuer paradoxalement à démotiver les personnels et décourager les initiatives.

En conséquence, **votre rapporteur spécial estime nécessaire une réévaluation de l'économie générale de cette prime pour résultats exceptionnels.**

C. LA TENSION SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : - 3,9 %

1. Le fonctionnement courant et les dépenses incompressibles

En 2014, les crédits de fonctionnement du présent programme enregistreront une **nouvelle baisse de 3,9 %**, en passant de 735,6 millions d'euros en 2013 à 706,9 millions d'euros l'année prochaine.

Depuis cinq ans, ce recul est **continu** : - 3,6 % en 2009, - 5,7 % en 2010, - 0,6 % en 2011, - 2,3 % en 2012 et - 7,2 % en 2013.

Par la **lettre de cadrage en date du 28 juin 2012**, le Premier ministre a souhaité que le montant des dépenses de fonctionnement de l'Etat soit réduit globalement de 7 % en 2013, de 4 % en 2014 et de 4 % en 2015.

Toutefois, ces diminutions de dépense ne peuvent pas être appliquées uniformément. En effet, les dépenses de changement de résidence ou l'alimentation des forces mobiles et des écoles sont incompressibles (et même en augmentation). Au sein du programme « Police nationale », les réductions de crédits concernent donc essentiellement les **dépenses de fonctionnement courant** : la fourniture de bureau, la documentation, la communication, les déplacements (exceptées les dépenses de déplacement des forces mobiles, correspondant à des dépenses opérationnelles)... Certaines postes de dépenses connaissent donc des mesures d'économies plus importantes que celles préconisées dans la lettre de cadrage, afin de ne pas dégrader excessivement les dépenses en lien direct avec les activités opérationnelles.

Concernant les **dépenses immobilières de fonctionnement**, il convient de souligner le poids des loyers budgétaires (64,6 millions d'euros en AE et en CP), des loyers de droit commun et des PPP qui représentent 70,9 millions d'euros en AE et 77,1 millions d'euros en CP. Les dépenses d'énergie, de fluides et d'entretien courant du parc immobilier (contrats de nettoyage, sécurité incendie, travaux locatifs...) sont couverts par une enveloppe de 73,2 millions d'euros.

Au regard de la tendance à la baisse continue des crédits de fonctionnement (CP) de la police, votre rapporteur spécial estime qu'un seuil a probablement été atteint et qu'aller au-delà de ce plancher ferait peser un fort risque sur le potentiel opérationnel de cette force.

2. Les aléas de gestion : l'impact des mesures de gel budgétaire

A la baisse continue des moyens consacrés au fonctionnement de la police s'ajoute la contrainte budgétaire liée au **gel des crédits** ouverts en loi de finances initiale. Pour 2013, la mise en réserve opérée en début d'exercice s'est élevée à 0,5 % des crédits de titre 2 (dépenses de personnel), soit 42,9 millions d'euros. Pour les crédits hors titre 2, la mise en réserve initiale couplée à une mesure de surgel (de 19,5 millions d'euros) a porté sur 82,5 millions d'euros (soit 8,8 % des crédits initialement ouverts).

Le 31 octobre 2013, le ministre de l'intérieur a annoncé le déblocage de **111 millions d'euros** au titre de la levée de la mise en réserve sur les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »¹. Cette décision constitue un ballon d'oxygène en faveur du fonctionnement courant de la police (carburant, équipements de protection, tenues...).

Si la pratique de la mise en réserve peut se comprendre (« tenir la dépense en cours d'exercice »), elle place toutefois les gestionnaires du programme « Police nationale » en situation délicate et les confronte à des **impasses budgétaires** en cours d'année. Elle ne doit pas non plus contribuer à **dénaturer les crédits accordés par le Parlement en loi de finances initiale**. Le dégel en fin d'exercice représente dans ces conditions un rétablissement de crédits attendu, mais qui impose alors un engagement précipité des dépenses dans les semaines précédant la clôture de l'année budgétaire.

Votre rapporteur spécial considère que cette pratique du gel, dans les proportions actuelles, ne peut pas constituer un mode durable de régulation de la dépense du présent programme. Le calibrage des crédits doit intervenir au plus juste dès la construction du projet de loi de finances, afin d'offrir ensuite une meilleure visibilité aux gestionnaires tout au long de l'exercice. L'utilisation systématique et excessive des gels et surgels pose, par ailleurs, la question démocratique de la sincérité du budget présenté par le Gouvernement et voté par le Parlement.

D. LA REPRISE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT : + 23,2 %

1. L'évolution heurtée des crédits sur la période passée

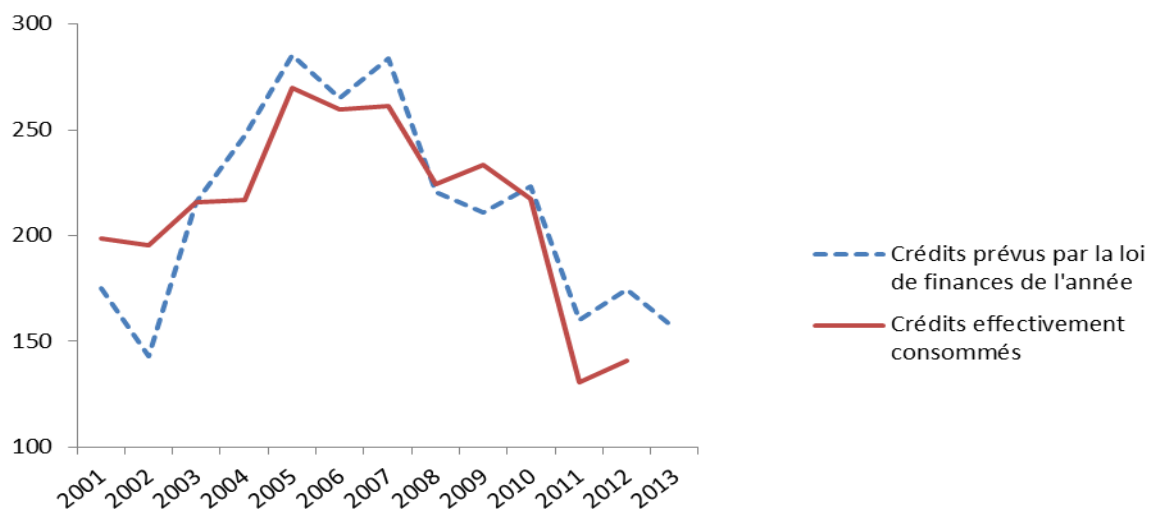
Dans son rapport d'information précité « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* », votre rapporteur spécial détaille l'évolution des dépenses d'investissement de la police, ainsi que ses déterminants et ses contraintes.

Tiré du rapport précité, le graphique ci-dessous retrace l'évolution des crédits d'investissement de la police depuis 2001.

¹ La répartition de ce déblocage entre les deux programmes reste à préciser.

Les crédits d'investissement de la police nationale depuis 2001

(en millions d'euros)



Source : DGPN

Votre rapporteur spécial renvoie à ce rapport d'information pour une mise en perspective des crédits demandés pour 2014. Il souligne toutefois que, depuis 2001, cette politique d'investissement présente une **évolution plutôt heurtée** (le « stop and go »).

2. La priorité accordée à l'immobilier

En 2014, l'évolution des CP témoignent d'une reprise bienvenue de l'effort d'investissement de la police. Les crédits de titre 5 (dépenses d'investissement) passent de 156,5 millions d'euros en 2013 à **192,8 millions d'euros** l'année prochaine, soit une hausse de 23,2 %.

Toutefois, cette hausse ne concernera quasi exclusivement que l'investissement immobilier avec une augmentation de 30 millions d'euros en CP 2013 et 2014. Elle renvoie à la montée en charge de l'opération de **relogement de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la préfecture de police de Paris sur le site des Batignolles** (Paris, 17^{ème} arrondissement).

Pour les opérations nouvelles, **66,3 millions d'euros** en AE sont prévus. Une enveloppe de 23 millions d'AE pour la maintenance et les rénovations lourdes permettra en outre de réaliser des constructions neuves,

de procéder à des reconstructions et à des réhabilitations de sites, ainsi que d'assurer une maintenance immobilière lourde des bâtiments de la police nationale.

Si l'investissement immobilier constitue une urgence pour la police, l'acquisition de nouveaux véhicules est également essentielle pour maintenir un parc automobile à niveau. En 2014, 50 millions d'euros seront consacrés au renouvellement de ce parc. Ainsi, **2 247 véhicules légers** pourront être renouvelés (40,4 millions d'euros permettront l'acquisition de 1 952 véhicules quatre roues et 3,6 millions d'euros l'achat de 295 véhicules deux roues). En outre, 6 millions d'euros seront affectés au renouvellement d'une partie du parc lourd roulant : 125 véhicules de reconnaissance sont concernés.

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

- Le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,958 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 1 %, et **8,067 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une légère progression de 0,8 %.

- Le programme bénéficie pour 2014 de nouvelles créations d'emplois après celles déjà enregistrées en 2013. L'année prochaine, ces créations s'élèveront à **162 ETP** (192 ETP en 2013).

- Le taux de contribution pour les personnels militaires de la gendarmerie (125,07 %) est beaucoup plus élevé que celui pour les personnels civils (74,28 %). Or, à la différence des autres militaires, les gendarmes ont tendance à faire des carrières longues au sein de leur arme. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur ce différentiel de taux qui a notamment pour effet de créer une illusion d'optique sur le coût moyen des gendarmes** (plus élevé que celui des personnels civils).

- Les dépenses de fonctionnement (1,082 milliard d'euros) enregistrent une progression de 2,3 %. Afin de préserver la continuité du service ainsi que la performance des unités, le choix a encore été fait en 2014 de « **sanctuariser** » **les dépenses de fonctionnement courant** (dites « titre 3 FC »).

- La dotation en crédits de paiement 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 **264,1 millions d'euros**, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2013. L'objectif est de préserver les investissements prioritaires.

- En particulier, **2 000 véhicules** légers et motocyclettes pourront être achetés, **166 logements** (répartis sur 17 casernes) pourront être construits avec le soutien des collectivités territoriales et **1 000 logements** du parc domanial pourront être rénovés.

- Pour 2013, un surcoût prévisionnel doit être anticipé à hauteur de **1,8 million d'euros s'agissant des OPEX** (contre un surcoût de 7,1 millions d'euros en 2012). Le désengagement de la gendarmerie en Afghanistan explique la meilleure maîtrise cette année de la dépense.

IV. 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 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Ordre et sécurité publics	3 351,2	41,5%	4 492,5	54,5%
2 - Sécurité routière	811,3	10,1%	1 100,1	13,4%
3 - Missions de police judiciaire et concours à la justice	1 798,0	22,3%	2 412,4	29,3%
4 - Commandement, ressources humaines et logistique	1 931,6	23,9%	0,0	0,0%
5 - Exercice des missions militaires	174,8	2,2%	231,2	2,8%
Ensemble	8 066,9	100,0%	8 236,2	100,0%

+ 169,3 millions d'euros*

* *Crédits en provenance des missions :*

- « *Défense* » :

- programme « *Préparation et emploi des forces* » : 4,5 millions d'euros ;

- programme « *Soutien de la politique de la défense* » : 136,6 millions d'euros ;

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

- programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » : 25,2 millions d'euros ;

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

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

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Au total, le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,958 milliards d'euros en AE, soit une hausse de 1 %, et 8,067 milliards d'euros en CP², soit une légère progression de 0,8 % hors fonds de concours.

¹ Y compris fonds de concours et attribution de produits.

² Dont 33,6 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.

B. LES NOUVELLES CRÉATIONS D'EMPLOI

1. Les effectifs en hausse de 162 ETP

De même que pour le programme « Police nationale », le programme « Gendarmerie nationale » bénéficie pour 2014 de nouvelles créations d'emploi après celles déjà enregistrées en 2013. L'année prochaine, ces créations s'élèveront à **162 ETP** (192 ETP en 2013).

Avec la police, la justice et l'éducation nationale, la gendarmerie constitue l'une des priorités en emploi du Gouvernement. Cette politique de renforcement des effectifs s'inscrit en rupture de la période précédente (2009-2012) qui, sous l'empire de la RGPP, avait vu les moyens humains de la gendarmerie réduits de **4 067 ETP**.

La hausse des effectifs profitera essentiellement aux personnels administratifs (+ 282 ETP) et techniques (+ 91 ETP). Des transformations de postes viseront à **recentrer l'action des officiers et des sous-officiers de gendarmerie sur leur « cœur de métier »**, c'est-à-dire les missions opérationnelles. Elles se traduiront par la mise en œuvre du remplacement des militaires aujourd'hui affectés en administration centrale et en états-majors par des personnels civils ainsi que des officiers et des sous-officiers des corps techniques et administratifs de la gendarmerie (tous spécifiquement sélectionnés, recrutés et formés pour occuper ces postes).

Parallèlement, **les services départementaux** de la gendarmerie verront leurs effectifs croître en passant de 63 760 ETPT en 2013 à 64 610 ETPT en 2014 (+ 13,3 %).

Au total, le programme « Gendarmerie nationale » connaît **un accroissement de 74 ETPT de son plafond d'emploi**, qui s'établira en 2014 à **97 167 ETPT**.

Cette augmentation traduit les mouvements suivants :

- l'impact en ETPT des schémas d'emplois pour 2013 et 2014 sur l'année 2014 (+ 162 ETPT) ;

- le transfert de 45 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 de la plateforme CHORUS ;

- la suppression de 3 ETPT au profit du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » pour y assurer des missions de comptabilité générale ;

- le transfert de 40 ETPT vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » au profit de la direction de l'information et de la communication (DICOM) du ministère de l'intérieur.

2. La progression maîtrisée des dépenses de personnel : + 0,9 %

En correspondance avec l'accroissement des effectifs, les dépenses de personnel (titre 2) du présent programme connaissent une hausse de **0,9 %** pour s'établir à 6,819 milliards d'euros.

Cette augmentation trouve une grande part de son explication dans **la progression des contributions aux charges de pensions** : 3,113 milliards d'euros en 2014 au lieu de 3,078 milliards d'euros en 2013 (+ **1,4 %**). Cette enveloppe comprend, en 2014, 3,076 milliards d'euros pour les personnels militaires et 36,6 millions d'euros pour les personnels civils.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial¹, le Général Denis Favier, responsable du programme « Gendarmerie nationale », a soulevé une question méthodologique concernant **la contribution de la gendarmerie au compte d'affectation spécial (CAS) « Pensions »**. Le taux de contribution pour les personnels militaires de la gendarmerie (125,07 %) est en effet beaucoup plus élevé que celui pour les personnels civils (74,28 %). Or, à la différence des autres militaires, les gendarmes ont tendance à faire des carrières longues au sein de leur arme. En conséquence, ce différentiel de taux ne serait pas pleinement justifié et aurait pour effet de renchérir artificiellement le coût moyen des personnels militaires (74 326 euros) par rapport aux personnels civils (42 488 euros).

Votre rapporteur spécial s'interroge sur ce différentiel de taux qui a notamment pour effet de créer une illusion d'optique sur le coût moyen des gendarmes.

C. LA SANCTUARISATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT

1. La stabilité de l'enveloppe prévue malgré des effets prix défavorables

Les dépenses de fonctionnement du programme « Gendarmerie nationale » passent de 1,058 milliard d'euros en 2013 à **1,082 milliard d'euros en 2014, soit une progression de 2,3 %**.

Depuis 2010, le projet annuel de performances (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

¹ Le 7 novembre 2013.

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, à nouveau, 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 s'élèvent à **949,2 millions d'euros**. Cette enveloppe reste donc quasi stable par rapport à 2013 (946,2 millions d'euros) et 2012 (945,9 millions d'euros).

Cette stabilité doit être mise en perspective et rapprochée de l'évolution à la hausse de **certaines postes de dépense sensibles à l'effet prix** : les loyers (480,1 millions d'euros en 2014, dont 458,3 millions d'euros pour le seul parc locatif), les carburants et les fluides (81,3 millions d'euros en 2014).

La hausse des **loyers**, pour sa part, est mécanique en raison de l'évolution des indices immobiliers et des livraisons de casernes, construites en majorité dans le cadre de baux emphytéotiques administratifs (BEA). Ce poste de dépense présente une grande importance pour le programme car le logement du personnel en caserne conditionne le fonctionnement du service.

L'immobilier de la gendarmerie : le coût excessif des montages en partenariat public-privé (PPP)

Dans son rapport d'information précité « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* », votre rapporteur spécial a souligné le coût excessif des montages en PPP. Il rappelle ses principales conclusions.

« **L'impact budgétaire des PPP** sur le budget des programmes « *Police nationale* » et « *Gendarmerie nationale* » est significatif.

« Ces opérations ont une incidence financière conséquente sur les **budgets de fonctionnement actuels et futurs, ainsi que sur les budgets d'investissement**. En effet, les loyers correspondant à l'amortissement de l'investissement initial et aux grosses réparations sont imputés sur le titre 5. En outre, ces loyers sont évolutifs, par indexation et / ou du fait d'échéanciers contractuels qui prennent en compte l'évolution des coûts de maintenance.

« Certes, l'expérience démontre que les PPP présentent une série d'**avantages non négligeables**. Tout d'abord, les emprises concernées bénéficieront tout au long de la durée du contrat d'une prestation de maintenance qui ne souffrira pas de l'absence de crédits. Tout se passe en quelque sorte comme si ces crédits étaient « sanctuarisés ». Par ailleurs, jusqu'à présent tous les biens construits dans le cadre d'une [autorisation d'occupation temporaire] AOT ont été livrés soit en avance de phase, soit au terme initialement prévu. En effet, les mécanismes de pénalités introduits dans la documentation contractuelle sont très contraignants pour le titulaire du marché. Enfin, le remboursement du bien construit suit un échéancier qui permet un étalement et une soutenabilité de la dette sur la durée du contrat, et par voie de conséquence un lissage partiel des crédits en AE et en CP.

« Pour autant, ce mode de financement a pour conséquence un **renchérissement systématique du coût** des opérations. En effet, le coût du capital est plus élevé du fait de la prime de risque de l'opérateur privé et d'une moindre concurrence sur ce type d'offre. Selon une estimation réalisée par la DGGN, l'effet multiplicateur sur le coût de ce type de montage s'élèverait ainsi à 0,74.

« En outre, en reportant la dette sur le futur, les PPP contribuent à la **rigidification du budget d'investissement et de fonctionnement** de la police et de la gendarmerie.

« Pour l'ensemble de ces raisons, **aucun nouveau projet de PPP n'est prévu** à un horizon de moyen terme pour la police et la gendarmerie ».

Dans ces conditions, **l'enjeu (et la difficulté) pour les gestionnaires du présent programme consiste à couvrir l'ensemble des besoins opérationnels incompressibles avec une enveloppe quasi stable d'une année sur l'autre.**

2. Les grands postes de dépense

D'une manière plus générale, les dépenses de fonctionnement recouvrent le fonctionnement courant « lié à l'homme », la mobilité, l'équipement individuel, les systèmes d'information et de communication (SIC), l'immobilier et les moyens lourds de projection et d'intervention.

Le fonctionnement courant « lié à l'homme » se voit consacrer **207,7 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, ainsi qu'à l'entretien et à la réparation des véhicules notamment. Leur budget est de **89,6 millions d'euros** en CP.

L'équipement repose sur un budget de **65,3 millions d'euros** en CP. Il correspond à des postes de dépense aussi divers que les munitions, les moyens de la PTS ou l'habillement.

Les SIC se voient consacrés **70,1 millions d'euros** en CP pour l'acquisition, le fonctionnement et la maintenance des moyens informatiques et radiophoniques.

En matière d'**immobilier**, une enveloppe totale de **623,6 millions d'euros** est arrêtée afin de couvrir les dépenses de loyers, les loyers budgétaires, l'entretien courant et les dépenses d'énergie.

Les crédits dédiés aux **moyens lourds de projection et d'intervention** recouvrent le maintien en condition opérationnelle (MCO) des hélicoptères de la gendarmerie ainsi que le carburant de ces engins. Ils se montent à **26,4 millions d'euros** en CP.

D. LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES PRÉSERVÉS

1. L'augmentation de l'enveloppe : + 3,2 %

En préambule de l'analyse de l'évolution des crédits d'investissement du présent programme, **voire rapporteur spécial veut de nouveau 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 **baisse de 13,8 %** en CP, en passant de 136,5 millions d'euros en 2013 à 117,7 millions d'euros en 2014. En revanche, **les AE augmentent de 12 % (53,9 millions d'euros, contre 48,1 millions d'euros en 2013)**.

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 SIC 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 **132,8 millions d'euros** en 2014 (contre 105,9 millions d'euros en 2013).

Les crédits de titre 6 relatifs aux dépenses d'intervention sont destinés à subventionner les collectivités territoriales finançant la construction de casernes locatives¹. Ils s'élèvent à 13,6 millions d'euros en CP (contre 11,5 millions d'euros en 2013) et à **6 millions d'euros en AE** (contre 3 millions d'euros en 2013). Selon les informations communiquées par le Général Favier à votre rapporteur spécial, ce montant prévu en AE permet d'envisager la construction de 166 logements (contre seulement 100 en 2013) répartis sur 17 casernes (contre 13 en 2013)².

Dans son rapport d'information précité « *Police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ?* », votre rapporteur spécial s'inquiétait de l'état de vétusté de nombre de casernes³. Dès lors, **il se félicite de la reprise de l'effort de construction, conjoint avec les collectivités territoriales, en 2014.**

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 264,1 millions d'euros, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2013.

2. Les principaux programmes en 2014

Les crédits demandés au titre 5 (dépenses d'investissement) concernent principalement les moyens mobiles et l'immobilier.

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.

² Audition du 7 novembre 2013.

³ A cet égard, 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 certes ponctuellement de pallier des situations d'insalubrité avérée, mais l'assainissement structurel de la situation passe par la remise à niveau du parc domanial.

La gendarmerie s'appuie sur un parc de près de 27 500 véhicules opérationnels. Ce parc dimensionne la capacité de la gendarmerie à lutter efficacement contre la délinquance, à répondre aux sollicitations de la population, à surveiller les axes de communication, à contrôler les flux de personnes et de marchandises et, finalement, à garantir la continuité de la réponse de l'Etat sur tout le spectre de la sécurité publique. Pour cette année, la levée de la mise en réserve annoncée par le ministre de l'intérieur le 31 octobre 2013 à hauteur de 111 millions d'euros à répartir entre le programme « Police national » et le programme « Gendarmerie nationale » (Cf. *supra*) permettra le renouvellement de 1 250 véhicules d'ici à la fin de l'exercice budgétaire¹. En 2014, 40 millions d'euros (en AE et en CP) seront consacrés à l'acquisition de plus de **2 000 véhicules légers et de motocyclettes**. Ces acquisitions seront principalement destinées aux missions de sécurité publique et de sécurité routière.

Dans le domaine de l'équipement, **2,4 millions d'euros** en CP permettront le paiement des commandes réalisées avant 2014, principalement dans le domaine de la PTS.

L'évolution des systèmes informatiques de la gendarmerie se verra consacrer une enveloppe de **1,7 million d'euros** en CP.

Une enveloppe de **73,2 millions d'euros** en CP est prévue pour l'immobilier de la gendarmerie. La maintenance immobilière du parc domanial absorbera 9,3 millions d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP afin de **rénover près de 1 000 logements**. En complément, 2 millions d'euros en AE et 0,2 million d'euros en CP permettront de terminer la construction de la caserne du groupement de gendarmerie départementale du Val d'Oise (95) et du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale à Pontoise. Enfin, 70,1 millions d'euros en CP seront destinés au paiement des engagements réalisés avant 2013, dont 43 millions d'euros pour les opérations de construction domaniale, 6,5 millions d'euros pour les autorisations d'occupation temporaire (AOT) et 20,6 millions d'euros pour la maintenance immobilière.

E. LES MISSIONS MILITAIRES DE LA GENDARMERIE : UN SURCÔÛT PRÉVISIONNEL DE 1,8 MILLION D'EUROS POUR LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX) EN 2013

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 en tant que force armée, sur le territoire national comme à l'étranger sur les théâtres d'opérations extérieures* ».

¹ Audition du Général Favier, le 7 novembre 2013.

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'État (garde et défense des palais nationaux) ainsi que des intérêts français dans le domaine de la sécurité des installations et matériels militaires (notamment nucléaires) ;

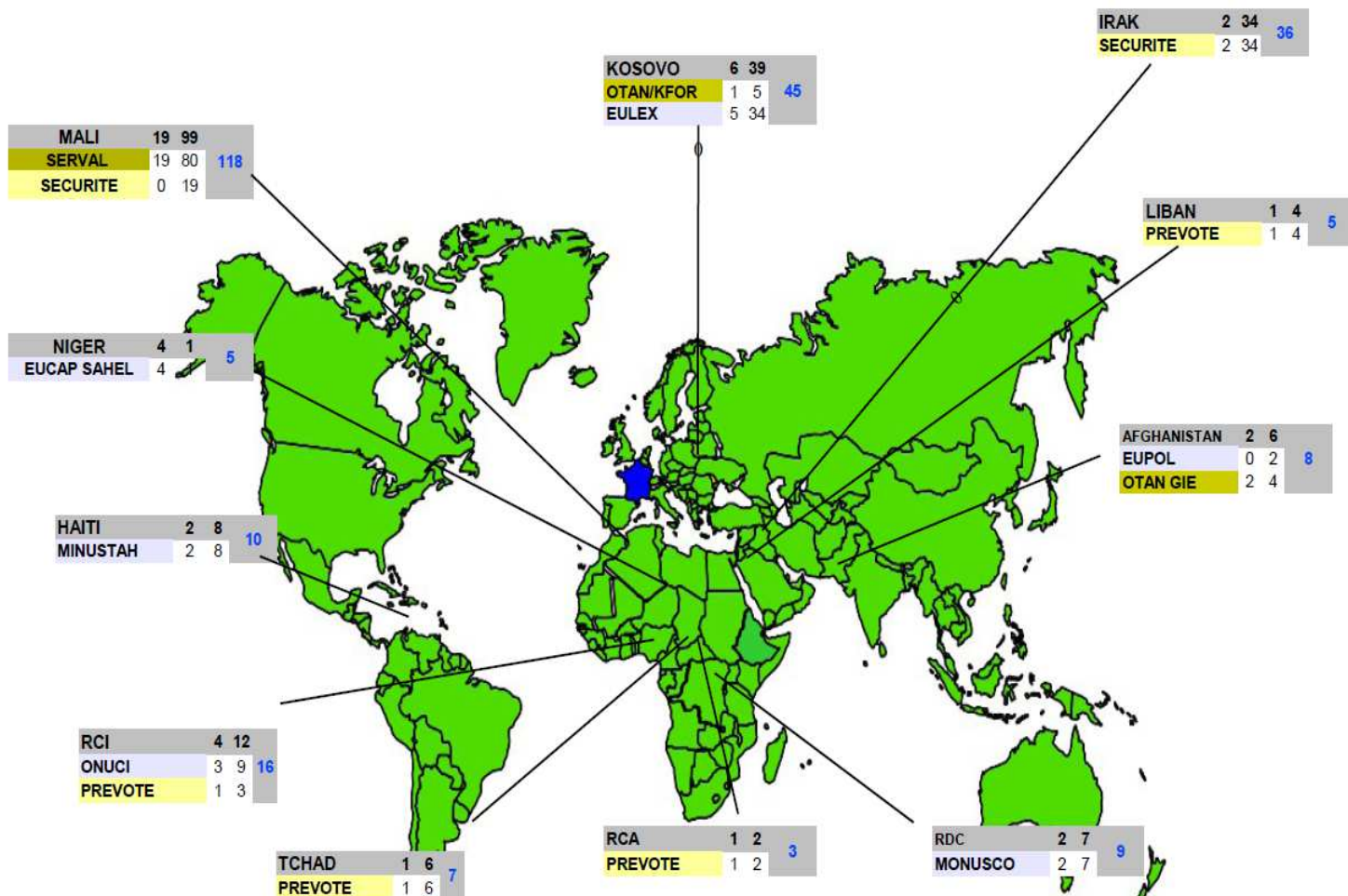
- contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger.

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. En 2013, la gendarmerie nationale aura déployé 262 militaires (contre 310 en 2012) en opérations extérieures (OPEX)¹.

¹ Ces OPEX sont sous mandat de l'Organisation des nations unies (ONU) au Liban, à Haïti, en République démocratique du Congo et en République de Côte d'Ivoire, sous engagement international hors ONU (Kosovo, Afghanistan, Sahel) ou sous commandement national (Tchad, République Centrafricaine, Irak, République de Côte d'Ivoire, Mali).

DISPOSITIF GENDARMERIE EN OPERATIONS EXTERIEURES

TOTAL 262 DONT 44 OFFICIERS
218 SOUS-OFFICIERS



Source : DGGN

Si le poids budgétaire de cette action reste relativement modeste au regard de l'ensemble des crédits du présent programme (174,8 millions d'euros en CP, soit 2,2 % 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.**

La prévision pour 2013 du « nombre de jours OPEX » est fixée à **175 000 jours-gendarme** (contre une réalisation pour 2012 de 138 887).

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**.

Pour financer les OPEX, la gendarmerie est **dotée depuis 2007 de 15 millions d'euros** par an (11 millions d'euros en titre 2 et 4 millions d'euros hors titre 2).

Pour 2013, un surcoût prévisionnel doit être anticipé à hauteur de **1,8 million d'euros**, contre un surcoût de 7,1 millions d'euros en 2012¹. Le désengagement de la gendarmerie en Afghanistan explique la meilleure maîtrise cette année de la dépense en OPEX.

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 régresse de 9,6 % par rapport à 2013 (174,8 millions d'euros en 2014 contre 193,4 millions d'euros en 2013).

¹ L'article 148 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 impose que les surcoûts occasionnés par l'engagement de la gendarmerie nationale en opérations extérieures, y compris les dépenses de personnel, fassent l'objet d'un rapport remis chaque année par le Gouvernement au Parlement. Ce rapport doit comprendre une évaluation chiffrée de ces surcoûts, une description des mesures prises pour assurer leur financement et l'examen des modalités d'un financement de ces surcoûts par la réserve interministérielle, à l'image des armées.

CONCLUSION

Le budget de la police et de la gendarmerie pour 2014 s'inscrit dans la continuité de la politique engagée depuis mai 2012. Après les réductions drastiques d'effectifs conduites sous le précédent Gouvernement et la révision générale des politiques publiques (RGPP), **les efforts conséquents en termes de créations d'emploi** se poursuivent en faveur des deux forces. Cette rupture mérite d'être saluée en ce qu'elle permet de rétablir une offre de sécurité plus conforme aux attentes de nos concitoyens.

Au-delà des moyens humains, la réorganisation de la police et de la gendarmerie se traduit notamment par la montée en puissance des **ZSP**. Leur premier bilan fait apparaître des résultats encourageants. La mesure de l'action des deux forces connaît également une évolution positive. D'une culture fondée sur l'oppression, voire l'obsession, du « chiffre à tout prix » et le « tout répressif », la police et la gendarmerie se tournent désormais vers une action mieux équilibrée, qui doit notamment être guidée par le souci constant de la prévention.

Globalement, les évolutions de la mission sécurité sont notables. La valorisation de la prévention, le lien renforcé avec les collectivités territoriales (élus, polices municipales) ou la refonte des indicateurs sont des éléments très positifs, que votre rapporteur spécial appelait de ses vœux dans ses deux précédents rapports.

L'héritage de la période précédente n'en demeure pas moins encore lourd et long à solder. C'est particulièrement vrai dans **le domaine immobilier** où l'investissement l'année prochaine ne parviendra pas à combler tous les manques. Les constructions et les rénovations de commissariats et de gendarmeries doivent faire l'objet d'un effort soutenu afin de répondre aux attentes légitimes des usagers (notamment les victimes) et des personnels. Il en va de notre conception de l'Etat régalien et de l'image qu'il renvoie. Ce budget est marqué par la baisse du taux de l'indemnité de sujétions spéciale de police (ISSP) qui ne paraît pas pertinent au regard des enjeux.

Enfin, parmi les défis à relever par la police et la gendarmerie, **la défense et la protection de l'environnement** occupent une place éminente. Un Etat exemplaire se définit aussi par une attitude éco-responsable, notamment dans sa stratégie d'achat. Il se caractérise en outre par les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance environnementale, qui doivent être à la hauteur des enjeux de ce type d'affaires.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 74 ter (nouveau)

(Article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales)

Prorogation du délai pour contracter des baux emphytéotiques administratifs (BEA) pour les besoins de la justice, de la police, de la gendarmerie nationales et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Commentaire : le présent article propose de proroger de quatre ans le délai pendant lequel les collectivités territoriales peuvent contracter des baux emphytéotiques administratifs (BEA) pour réaliser des opérations immobilières liées aux besoins de la justice, de la police, de la gendarmerie nationales et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet aux collectivités territoriales de contracter des baux emphytéotiques administratifs (BEA) pour réaliser des opérations immobilières, notamment celles de la justice, de la police, de la gendarmerie et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le BEA est un **contrat de longue durée** (de 18 à 99 ans) au terme duquel le preneur s'engage à **améliorer le bien loué** (aménagements d'ouvrages existants, constructions nouvelles) en échange d'un droit réel que lui consent la collectivité territoriale et moyennant un loyer. En fin de contrat, **les constructions reviennent à la collectivité territoriale bailleuse**.

Instituée par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite « LOPSI 1 »), cette autorisation de recourir aux BEA devait initialement durer jusqu'au 31 décembre 2007. Elle a ensuite été **prorogée à quatre reprises** :

- par trois lois de finances pour une durée d'un an¹ ;

- puis pour une durée de trois ans, par l'article 96 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite « LOPPSI 2 »).

¹ Article 119 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, article 132 de la loi n° 2008 1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et article 134 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Ce dispositif est censé prendre fin le **31 décembre 2013**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de MM. Boisserie, Blazy, rapporteurs pour avis, et Mme Mazetier, rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du Gouvernement**, le présent article additionnel qui prévoit de proroger le délai fixé par l'article L. 1311-2 du CGCT jusqu'au **31 décembre 2017**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les opérations de type BEA ont largement financés ces dernières années la construction de **casernements de gendarmerie**. Elles ont permis d'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).

Le présent article additionnel vise à **sécuriser les opérations en cours** et à **permettre la réalisation de nouvelles opérations immobilières**. En pratique, la prorogation du délai concerne essentiellement les opérations immobilières liées aux besoins de la gendarmerie, mais elle pourrait également bénéficier aux opérations de la justice, de la police nationale et des SDIS.

Si le BEA présente pour la collectivité territoriale propriétaire du terrain, un intérêt financier potentiel (grâce à un meilleur étalement et à une plus grande prévisibilité de la dépense), ce mode de financement a toutefois aussi pour conséquence un **renchérissement du coût de ces opérations** (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).

Cette réserve étant faite, votre rapporteur spécial est favorable à une prorogation du délai fixé par l'article L. 1311-2 du CGCT dans la mesure où le recours au BEA reste **une faculté**. Il semble utile de laisser un large choix d'instruments juridiques pour mettre en œuvre les projets immobiliers liés aux besoins de la justice, de la police, de la gendarmerie et des SDIS.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » ainsi que l'article 74 *ter* **sans modification.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités » (et article 74 *ter*), du rapport de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (et article 80), et du rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial. – Malgré un contexte global tendu, que décrit notamment la note des préfets récemment diffusée dans les médias, l'évolution des objectifs stratégiques du ministère de l'intérieur en matière de sécurité témoigne d'une volonté de s'engager vers davantage de prévention et de coopération avec les acteurs de terrain et d'avoir une meilleure vision de l'action des forces de l'ordre grâce à la refonte des indicateurs de performance. Ces nouvelles politiques porteront leurs fruits, d'autant qu'elles sont soutenues par un budget en légère hausse, cette mission étant jugée prioritaire.

Dans sa dimension « police et gendarmerie », la mission « Sécurités » est dotée de 17,558 milliards d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 0,4 %, et de 17,688 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 1,1 %. Le programme « Police nationale » représente 54,6 % de ces crédits de paiement et le programme « Gendarmerie nationale », 45,4 %. La trajectoire budgétaire de ces deux programmes respecte le plafond fixé par l'article 11 de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

L'an prochain, 59 millions d'euros sont prévus pour les deux programmes au titre des fonds de concours. Ces recettes proviennent notamment des services d'ordre indemnisés, auxquels j'ai porté une attention particulière cette année. Les forces de l'ordre peuvent être mobilisées afin d'assurer le service d'ordre de diverses manifestations sportives, récréatives ou culturelles. Ces services sont régis par l'arrêté du 28 octobre 2010, qui fixe le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police. En pratique, toutefois, les remboursements ne semblent pas couvrir l'intégralité des dépenses engagées, notamment à cause du bouclier tarifaire, causant une perte de l'ordre de 10 à 11 millions d'euros pour la gendarmerie, ce qui est considérable dans le contexte actuel. J'ai donc posé une question écrite au

Gouvernement et je serai très vigilant sur les évolutions de la réglementation.

Le tableau d'ensemble de la performance des deux forces de sécurité révèle une tendance à la baisse pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes. Les atteintes aux biens sont en baisse en zone « police », en hausse en zone « gendarmerie ». Le taux d'élucidation est en hausse dans les deux zones.

L'exercice 2014 s'inscrit dans la logique d'accroissement des emplois de la police et de la gendarmerie initiée en 2013, avec respectivement 243 emplois temps plein (ETP) et 162 ETP supplémentaires, soit une hausse globale de 405 ETP, qui témoigne de la priorité accordée par le Gouvernement à cette mission régaliennne. Cette logique rompt heureusement avec la diminution des effectifs subie sous l'ère de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP), dont les conséquences ont été très préjudiciables à l'organisation et au fonctionnement de nos forces de sécurité de 2008 à 2012.

Si ces créations d'emplois constituent un signal positif, leurs affectations doivent répondre aux besoins. Le premier bilan de la création des « zones de sécurité prioritaires » (ZSP), désormais au nombre de soixante-quatre, est globalement satisfaisant, mais les autres priorités ne doivent pas être négligées. Par exemple, le déploiement de psychologues et de travailleurs sociaux dans les commissariats et les gendarmeries doit se poursuivre, afin d'y améliorer encore la qualité de l'accueil et de la prise en charge des victimes. De même, la police et la gendarmerie doivent approfondir leur démarche d'achat écoresponsable : l'État doit être exemplaire sur ce point, et doit consacrer des moyens à la hauteur des enjeux de la lutte contre la délinquance environnementale.

Le transfert des transfèrements de détenus à l'administration pénitentiaire s'est révélé plus difficile que prévu. Les policiers et gendarmes doivent se recentrer sur leur cœur de métier, mais la procédure fait l'objet d'un moratoire : seuls sept régions et trois départements franciliens ont été confiés au ministère de la justice. Des arbitrages interministériels sont attendus, qui devraient étaler le calendrier. L'enjeu majeur est de trouver un accord entre le ministère de l'intérieur et celui de la justice sur le nombre d'emplois à transférer en faveur de l'administration pénitentiaire. D'ores et déjà, 450 ETP ont été rendus.

Au sujet du programme « Police nationale », les syndicats ont insisté sur le fait que le régime indemnitaire des élèves en école de police a subi une baisse du taux de l'indemnité de sujétions spéciale de police (ISSP), à compter du 1^{er} novembre 2013, pour les nouveaux entrants dans les écoles. Cette mesure, qui concerne 2 478 élèves gardiens, 69 élèves commissaires et 70 élèves officiers, est-elle pertinente ? Désormais, les élèves gardiens devraient percevoir une ISSP à un taux de 12 %, soit 172 euros par mois, au

lieu de 26 %, soit 372 euros par mois. Le niveau de rémunération d'un élève gardien s'établira à 1 602 euros bruts par mois en 2014. D'un rendement limité à 10 millions d'euros, cette mesure risque de rendre les métiers de la police et de la gendarmerie moins attractifs.

Les crédits de fonctionnement de la police baissent de 3,9 %, soit 29 millions d'euros en moins. Un seuil a probablement été atteint : aller au-delà ferait peser un fort risque sur le potentiel opérationnel de cette force. La pratique du gel, dans les proportions actuelles, ne peut pas constituer un mode durable de régulation de la dépense du programme « Police nationale ». Le calibrage des crédits doit intervenir au plus juste dès la construction du projet de loi de finances. C'est également un enjeu démocratique de sincérité du budget présenté par le Gouvernement aux parlementaires.

Pour 2014, les crédits d'investissement de la police passent à 192,8 millions d'euros, soit une hausse de 23,2 %. C'est une bonne nouvelle pour l'investissement immobilier de la police, qui en a bien besoin. Mais cette augmentation ne concernera quasiment que la montée en charge de l'opération de relogement de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris sur le site des Batignolles.

Comme lors des exercices précédents, le choix a été fait pour le programme « Gendarmerie nationale » de sanctuariser les dépenses de fonctionnement courant. La dotation en crédits de paiement consacrée à l'ensemble de l'effort d'investissement s'élève à 264,1 millions d'euros, soit une hausse de 3,2 % sur un an. L'objectif est de préserver les investissements prioritaires. L'achat de 2 000 voitures et motos sera financé, ainsi que celui de 166 logements, répartis sur 17 casernes, construits avec le soutien des collectivités territoriales. En outre, 1 000 logements du parc domanial seront rénovés. La vétusté des casernes est un enjeu majeur pour la gendarmerie. Enfin, les opérations extérieures de la gendarmerie n'occasionneront qu'un surcoût de 1,8 million d'euros, contre 7,1 millions d'euros en 2012 - le désengagement de la gendarmerie d'Afghanistan expliquant la meilleure maîtrise de la dépense cette année.

Je veux saluer enfin l'engagement des personnels de police et de gendarmerie au service de la sécurité de nos concitoyens. Des moyens substantiels leur seront à nouveau consentis en 2014, pour qu'ils accomplissent leurs missions dans les meilleures conditions possibles. En dépit des réserves que j'ai faites, je vous propose d'adopter les crédits des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

- Présidence de Mme Michèle André, vice-présidente. -

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. - La politique de sécurité routière continue de porter ses fruits puisque le nombre de tués et de blessés sur les routes poursuit la diminution commencée sous le quinquennat précédent. Le nombre de tués est en effet passé à 3 653 en 2012. Le

Gouvernement compte atteindre l'objectif de 3 200 morts en 2014 et passer sous la barre des 2 000 morts en 2020. Les facteurs de risques évoluent peu. Les accidents mortels sont à 30 % liés à l'alcool et 20 % d'entre eux impliquent un deux-roues.

Le budget de la sécurité et de l'éducation routières diminue de 0,64 % pour s'établir à 129 millions d'euros. Les dépenses de personnel augmentent toutefois fortement en raison de transferts d'effectifs au sein du ministère de l'intérieur. Les autres dépenses baissent sensiblement. Ainsi des crédits des actions de communication, qui passent de 12 millions d'euros en 2013 à 9,93 millions d'euros en 2014. Six campagnes nationales demeurent toutefois : la baisse des crédits s'explique sans doute par la baisse de leur coût unitaire.

Le financement par l'État du permis à un euro par jour a attiré mon attention. Il ne profite qu'à 90 000 personnes, sur les 700 000 qui passent leur permis chaque année. La dépense prévisionnelle du dispositif paraît surestimée, en particulier compte tenu de l'estimation d'une hausse des taux d'intérêt, alors que partout ailleurs le budget table sur leur stabilisation. Revoir l'estimation du coût du permis à un euro par jour économiserait près d'un million d'euros.

Le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » est alimenté par le produit des amendes de circulation et de stationnement. Celui-ci s'élèvera en 2014 à 1 727,8 millions d'euros, soit davantage que les deux années précédentes. Ces recettes profitent l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 280 millions d'euros - en hausse conséquente -, à la prévention de la délinquance pour 45 millions d'euros - ce qui se comprend moins aisément - ainsi qu'au financement de la politique des radars et aux dotations à l'Etat et aux collectivités territoriales pour 1 400 millions d'euros.

Le Gouvernement prévoit la stabilisation du nombre de radars à 4 200, mais 305 seront remplacés principalement par des radars mobiles-mobiles et des radars vitesses moyennes. Le coût d'installation et de maintenance des radars s'établit à 119 millions d'euros, ce qui comprend le coût de réparation des actes habituels de vandalisme : espérons qu'ils ne feront pas l'objet d'un vandalisme exceptionnel...

Dans le contexte budgétaire actuel, l'opportunité d'installer 45 nouveaux radars vitesses moyennes au coût unitaire de 165 000 euros, soit le double d'un radar mobile-mobile, prête à discussion. J'ai déposé un amendement limitant leur nombre à vingt : les 4,13 millions d'euros ainsi dégagés pourraient abonder le programme « Collectivités territoriales ».

La dotation affectée à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions reste stable, à 126 millions d'euros.

En 2014, l'État dépensera 14,8 millions d'euros pour envoyer 17 millions de lettres simples informant du retrait ou de la restitution de

points sur le permis de conduire. J'avais proposé l'an dernier de supprimer ces envois, ce que la commission avait accepté. Les automobilistes peuvent en effet consulter leur nombre de points sur le site Télépoints. Je propose deux amendements en ce sens.

Le procès-verbal électronique qui remplace le carnet à souches pour la constatation des infractions de la circulation et du stationnement routiers est maintenant complètement déployé au sein des forces de l'ordre au sein de l'Etat et 1 282 communes ont fait ce choix pour leur police municipale. Leur taux de recouvrement a bondi de près de 50 %. L'article 80 du projet de loi de finances proroge de deux ans le fonds d'amorçage destiné à aider les communes à acquérir les équipements électroniques de verbalisation. Il reste doté d'un peu plus de 5 millions d'euros, ce qui représente l'achat d'au moins 11 500 équipements.

Je vous propose l'adoption de ces crédits.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – Une permutation avec Dominique de Legge me conduit à vous présenter les crédits de la sécurité civile pour la première fois. Ces crédits constituent désormais un programme unique intégré à la mission « Sécurités », en contrepartie de quoi, à la demande de Philippe Marini et de Dominique de Legge, les deux programmes de l'ancienne mission « Sécurité civile » ont été fusionnés.

Le nouveau programme « Sécurité civile » bénéficiera en 2014 d'une enveloppe de 438,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une légère baisse de 0,2 %. L'évolution de ces crédits respecte le plafond fixé par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques. Les autorisations d'engagement sont en progression de 44,5 %, avec 590,3 millions d'euros, ce qui s'explique par la passation attendue en juillet 2014 d'un nouvel accord-cadre pour la maintenance des avions de la sécurité civile.

À périmètre constant, le programme fait l'objet d'une diminution de 24 ETP, déjà annoncée l'année dernière. Rapportée aux 2 440 emplois équivalents temps plein travaillé qui constituent son plafond, la diminution est faible.

Ce programme finance notamment quatre grands dossiers : le déploiement d'Antares, les perspectives pour la composante Tracker de la flotte aérienne, le déménagement de la base aérienne de la sécurité civile et la modernisation du système d'alerte et d'information des populations (SAIP). Le projet Antares a pour objet d'assurer l'interopérabilité des systèmes de communication de la police, de la gendarmerie, de la sécurité civile et des services d'aide médicale d'urgence (SAMU). Il est désormais disponible dans tous les départements métropolitains, sa couverture du territoire national est de 95 %.

Pour 2013, le taux d'adhésion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à Antares sera de 75 % et devrait être de

81,5 % en 2014, ce qui est satisfaisant. Là où sa couverture n'est pas assurée, 17,75 millions d'euros de travaux sont prévus entre 2013 et 2015. Au total, Antares devrait représenter, d'ici 2018, un investissement de 118,8 millions d'euros. Ce coût est en partie supporté par les SDIS, et donc les départements, qui consacrent, selon les cas, entre 1 et 5 millions d'euros.

À cet égard, il faut relever l'extinction du fond d'aide à l'investissement des SDIS (FAI).

La flotte d'avions de la sécurité civile est composée de douze Canadair, de neuf Tracker, de trois Beech et de deux Dash 8. Elle occupe une place essentielle dans le dispositif de lutte contre les feux de forêts. Les Trackers arriveront en principe en fin de cycle de vie entre 2016 et 2020. L'Air Tractor a été envisagé pour le remplacer, mais l'expérimentation n'a pas été concluante : les performances de l'Air Tractor sont décevantes, que ce soit en vitesse ou en ce qui concerne le pilotage de l'avion, délicat par vent fort. Le directeur général de la sécurité civile, Michel Papaud, a donc proposé de différer le renouvellement de la flotte de Tracker d'une dizaine d'années. Le budget en tire les conséquences, mais ce retardement ne doit pas limiter les garanties de sécurité offertes aux pilotes.

Les avions de la sécurité civile sont installés à Marignane depuis 1963. Le déménagement de cette base est inéluctable, car sa modernisation ne peut se faire tant qu'elle sera en concurrence avec des acteurs industriels comme Eurocopter. Les garanties exigées par les populations méridionales figurent dans le projet de transfert à Nîmes pour la saison de feux de forêts 2017. Cette solution, estimée à 16,6 millions d'euros, n'est pas la plus coûteuse. Il faut toutefois y ajouter 1,5 million d'euros pour les déplacements de personnels.

Le système d'alerte des populations est une gageure. En 2010, les inondations subies par la région de Draguignan ont rendu inutilisable le réseau de téléphonie mobile. Le centre de secours, en zone inondable, a été inondé, de même que la prison, qu'il a fallu évacuer en urgence. Les dégâts sur les réseaux de transport étaient également considérables. La modernisation du système a été lancée, pour un montant de 44,7 millions d'euros.

En conclusion, je veux saluer le 7^e régiment d'instruction et d'intervention de la sécurité civile de Brignoles, que j'ai visité : ce régiment de femmes et d'hommes de grande qualité, qui suivent un entraînement de très haut niveau, est opérationnel dans toutes les situations de crise intérieure. Tant sur le plan logistique qu'humain, nous pouvons être fiers de posséder de telles unités.

Je propose l'adoption de ce budget.

Mme Michèle André, vice-présidente. - Le déploiement d'Antares est loin d'être satisfaisant, notamment dans les zones de montagne.

Monsieur le rapporteur spécial, usez de votre influence pour faire avancer ce dossier.

M. François Marc, rapporteur général. – Je salue l’investissement de tous nos rapporteurs spéciaux, qui ont examiné toutes ces missions avec la plus grande attention. Leur sérieux honore notre commission.

Je me réjouis en outre des bonnes nouvelles qui viennent de nous être rapportées. Les atteintes volontaires à l’intégrité physique des personnes diminuent...

M. Philippe Dallier. – Ah bon, où cela ?

M. François Marc, rapporteur général. – ... le taux d’élucidation augmente, et l’insécurité routière diminue.

M. Philippe Dallier. – Bref, c’est le paradis !

M. François Marc, rapporteur général. – Les éléments statistiques sont probants !

Le budget de la police et de la gendarmerie augmente de 1,1 %, ce qui témoigne des priorités dégagées par le Gouvernement. Personne ne souhaite remettre celle-ci en cause.

Les dépenses en matière de sécurité routière restent stables. Monsieur Delahaye, comment justifiez-vous ce million d’euros à récupérer ? Le rapporteur général est nécessairement favorable aux économies, mais faut-il être aussi pessimiste sur le déploiement du permis à un euro par jour ? Quels enseignements globaux en a-t-on tiré à ce stade ?

Les accidents mortels sur la route impliquent des deux-roues dans 20 % des cas : s’agit-il de bicyclettes, de solex, de motos ? Certaines de ces dernières peuvent pousser jusqu’à 300 km par heure : c’est peut-être là qu’il faudrait agir. Je ne suggérerai toutefois pas d’encourager les constructeurs à brider les moteurs, car cela pénaliserait notre industrie...

M. Aymeri de Montesquiou. – Monsieur Placé, l’élimination des doublons entre les compétences de la police et celles de la gendarmerie se poursuit-elle ? Les deux corps demeurent jaloux de leurs prérogatives respectives, mais il y a là d’importantes sources d’économies. Où en est la compatibilité de leurs moyens de télécommunication ?

En matière de transfèrement de condamnés, la solution la plus économique serait que les magistrats se déplacent. Les problèmes de sécurité seraient réglés.

M. François Trucy, rapporteur spécial. – Ils ne veulent pas !

M. Aymeri de Montesquiou. – Le ministère peut l’imposer. Enfin, il y a quelques années un rapport du cabinet Accenture relevait que les policiers travaillaient entre 28 et 32 heures par semaine. Qu’en est-il aujourd’hui ?

M. Philippe Dallier. – Je suis estomaqué par les propos de Jean-Vincent Placé sur les programmes 152 et 176. Si je commettais l'imprudence de dire sur les marchés de Pavillons-sous-Bois que les indicateurs de performance démontrent que tout va mieux, je finirais pendu à la lanterne ou noyé dans le canal de l'Ourcq ! Le ministre de l'intérieur a dit lui-même que le nombre de cambriolages explosait : il faudrait accorder les faits et les indicateurs... Or en la matière, les indicateurs parlent aux gens. Nous devrions travailler sur leur contenu.

Autre problème : lorsque, confronté aux cambriolages, aux dégradations sur la voie publique, aux home-jacking – phénomène récent –, j'ai demandé des chiffres au commissaire de Bondy, celui-ci m'a renvoyé vers le préfet... Le flou le plus complet règne en la matière. Il faut rendre obligatoire la transmission des données aux maires, car il n'y a rien de pire que de recevoir des délégations de gens excédés par les cambriolages et les dégradations, à qui on ne peut que donner le sentiment de cacher des choses. Et vous savez très bien que le sentiment que « les politiques racontent des histoires » nourrit les extrêmes.

Le programme 207 comprend les 25 millions d'euros destinés au fonds de sauvetage des collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts toxiques. Pourquoi les prendre ici plutôt qu'ailleurs ? Certes, une taxe est censée faire contribuer les banques pour la même somme. Quoi qu'il en soit, on peut craindre que les besoins excèdent largement les 50 millions d'euros et que le Gouvernement vienne se servir dans ces crédits, dont la part provenant du produit des amendes est bien utile aux collectivités territoriales.

M. François Fortassin. – Je félicite chaleureusement les rapporteurs spéciaux pour la qualité de leur travail. Je regrette en revanche le changement des méthodes de la gendarmerie dans les zones rurales. J'ai connu un temps où les gendarmes allaient voir les maires, recueillaient des informations en pénétrant dans les cafés. Ils avaient alors un système de renseignement remarquable, et les délits étaient rapidement élucidés. Depuis quelques années, on ne les voit plus. Résultat : c'est la catastrophe. On obtient bien plus d'informations à la sortie des bistrots que des églises.

M. Aymeri de Montesquiou. – Ça se discute.

M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial. – On n'obtient pas les mêmes !

M. François Fortassin. – Les compétitions cyclistes sont les seules à se dérouler en circuit ouvert ; les gendarmes veillent à la régularité des épreuves et sécurisent la circulation. Mais faire payer leur intervention au juste prix ferait disparaître toutes les compétitions, qui n'ont pas les moyens du Tour de France. J'en serais navré car le sport cycliste s'étiolerait.

Je ne suis pas religieux des radars, parce que ce système est aveugle. Que vous vous passiez un 15 août aux heures de pointe ou en semaine à

4 heures du matin, vous payez la même amende ! C'est stupide. Sauf à avoir des alertes dans le véhicule, je défie quiconque de faire le trajet entre Paris et les Pyrénées sans se faire prendre.

M. Aymeri de Montesquiou. – C'est le but.

M. François Fortassin. – Enfin, leur emplacement est incohérent : procédant de la demande des riverains, il n'est en rien justifié par le caractère accidentogène de la route. Je me félicite que certains présidents de conseils généraux n'aient pas accepté qu'on en mette sur les départementales.

M. Dominique de Legge. – Les effectifs du programme 207 diminuent de 25 emplois mais les dépenses de personnel augmentent : comment l'expliquez-vous ? Antares ne pose pas problème que dans les zones de montagne : il ne fonctionne pas non plus dans les aéronefs. Avez-vous des éléments rassurants sur ce point ? Le fonds d'aide à l'investissement en équipements fonctionne toujours selon la logique de l'an passé alors que le peu qui restait bénéficiait aux départements non équipés d'Antares.

Je partage l'inquiétude de François Trucy sur le renouvellement de la flotte d'aéronefs. On nous a expliqué pendant des années qu'il y avait urgence à remplacer les Trackers, on nous dit désormais qu'ils sont en très bon état. En vérité, nous allons dépenser en maintenance des sommes que nous pourrions investir dans des appareils plus performants.

M. Gérard Miquel. – Je félicite à mon tour les rapporteurs spéciaux. J'ai présenté le rapport relatif à la sécurité routière pendant de nombreuses années. Je plaide toujours pour la suppression des obstacles latéraux : avec les airbags quelques tonneaux n'entraînent pas de blessures trop graves ; en présence d'arbres sur le bord des routes en revanche, c'est la mort assurée. Entre un arbre et une vie humaine, je choisis la vie. Protéger avec des glissières évite des accidents mortels ; quand c'est impossible, il faut procéder à l'abattage des arbres.

Mon département ne compte que 175 000 habitants, mais gère 4 200 kilomètres de routes. L'enveloppe de l'État, la même pour tous les départements, apparaît bien faible au regard des kilomètres à entretenir. Ne peut-on attribuer aux départements une part plus importante des crédits que vous comptiez redistribuer aux collectivités territoriales ?

M. Yannick Botrel. – Après ces rapports précis et documentés, je voudrais interroger Jean-Vincent Placé sur les casernements de gendarmerie hébergeant des familles. Dans les Côtes d'Armor, si certains de ces locaux faisaient partie du parc HLM, ils ne pourraient pas être loués en l'état. Depuis cinq ans, j'ai interpellé MM. Hortefeux, Guéant et Valls, qui se sont engagés à agir. Le blocage vient sans doute de la direction de la gendarmerie, qui voit d'un mauvais œil les dépenses liées à la rénovation de

ces locaux ou à leur reconstruction. Cette situation est intolérable pour les familles et contribue à dévaluer la parole ministérielle.

Mme Marie-France Beauvils. - On peut ne pas aimer les radars et reconnaître qu'ils contribuent à faire baisser la vitesse moyenne sur les routes.

A-t-on connaissance de la répartition par département des nouveaux effectifs de la police nationale ? Une année, ces données nous avaient été communiquées. Sur le terrain, je n'ai encore rien constaté. Or la présence humaine est capitale pour faire baisser tant l'insécurité que le sentiment que nos concitoyens en ont.

M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial. - La mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie apparaît efficace. Les difficultés résident plutôt dans la délimitation de leurs zones respectives. La rationalisation en cours tient compte de la répartition entre le rural et l'urbain. L'exemple de Castelnaudary, cité par le général Favier, témoigne des progrès faits dans ce domaine. À tous les niveaux, la volonté de travailler ensemble prend le pas sur la guerre des polices. En matière de télécommunication, il fallait auparavant recourir à une centrale pour passer du système de la police à celui de la gendarmerie. Désormais, des valises portatives offrent l'accès aux deux systèmes, ce qui facilite la gestion de situations d'urgence. Des débats demeurent sur les compétences des unités comme le Raid et le GIGN. S'ils parviennent à mutualiser certains de leurs moyens d'intervention, les deux corps ont leur histoire.

Monsieur de Montesquiou, vos propos sur les transfèrements sont de bon sens, mais encore faudrait-il que les magistrats se déplaçassent. Ceux-ci donnent généralement la plus grande importance au lien humain dans l'exercice de leurs fonctions.

Je ne partage pas votre point de vue sur les horaires des policiers, dont je salue à nouveau le dévouement au service de nos concitoyens. Le problème réside davantage dans le stock d'heures supplémentaires accumulé pendant des années, qui a ouvert à de nombreux fonctionnaires un départ anticipé à la retraite. Le ministère reconnaît disposer de marges d'amélioration dans la gestion de ses ressources humaines.

Les statistiques existent. Les atteintes aux biens progressent effectivement. Les statistiques sont toujours remises en cause. C'est pourquoi le ministre a souhaité la création d'un service spécifique dès 2014. Les chiffres doivent bien sûr être transmis aux maires - à Massy, nous les avons. J'invite Philippe Dallier à s'appuyer sur cet exemple pour les demander au préfet ou au directeur départemental de la sécurité publique.

Les gendarmes eux-mêmes insistent sur le manque de moyens. Je suis, comme François Fortassin, attaché à la défense de nos territoires. Il y a un bouclier tarifaire pour l'encadrement des épreuves cyclistes : les prix ne peuvent excéder un certain montant sur les petites manifestations. Amaury

Sport Organisation, la structure qui gère les grandes courses françaises, pourrait payer un peu plus et les petites épreuves un peu moins. Une mission de contrôle sur le conventionnement entre la fédération et le ministère de l'intérieur est même envisageable. Il y aurait peut-être une dizaine de millions d'euros à récupérer.

Nous avons évoqué la situation des familles de gendarmes l'an passé. Les moyens dévolus en crédits de paiement sont trop modestes, ce qui conduit à des situations parfois dramatiques. Il convient d'y revenir.

Madame Beauvils, nous demanderons au ministère la ventilation des effectifs par département. La présence sur le terrain est capitale. Cela rejoint les débats sur la vidéosurveillance.

L'article 74 *ter* proroge pendant quatre ans le délai pendant lequel les collectivités territoriales peuvent contracter des baux emphytéotiques administratifs (BEA) pour réaliser des opérations immobilières liées aux besoins de la justice, de la police, de la gendarmerie et des SDIS, principalement des financements de caserne. Instituée par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI 1) jusqu'au 31 décembre 2007, cette autorisation a été prorogée à quatre reprises. Elle doit prendre fin le 31 décembre 2013.

Ce bail assure à la collectivité territoriale propriétaire du terrain un meilleur étalement et une plus grande prévisibilité de la dépense. Il renchérit toutefois le coût des opérations en raison de la prime de risque de l'opérateur privé et de la concurrence limitée sur ce type d'offre. Sous cette réserve, cet article doit pouvoir être adopté dans la mesure où le recours au BEA reste facultatif. Il paraît utile de laisser un large choix d'instruments juridiques pour répondre aux besoins immobiliers des services.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Les prévisions concernant le nombre de bénéficiaires potentiels du permis à un euro par jour sont sans doute optimistes ; en revanche, l'estimation de progression des taux d'intérêt retenus pour le calcul de la charge financière apparaît plus prudente que celle sous-jacente au budget général. Avec notre correction, nous récupérons un million d'euros.

En 2012, le nombre d'accidents de motards a baissé tandis que ceux des cyclistes a augmenté – les premiers étant plus souvent mortels que les seconds. Cela est peut être lié à la présence des radars, n'en déplaise à François Fortassin. Les radars fixes, dont 312 sont supprimés cette année, sont parfois installés à la demande des riverains pour des raisons sonores et non pour sauver des vies ; en revanche, l'efficacité des radars mobiles pour diminuer la mortalité sur les routes est démontrée.

Pour répondre à Gérard Miquel, je confirme qu'il convient de supprimer les obstacles latéraux. Les efforts entrepris doivent être poursuivis. La répartition des aides entre les départements et les communes est décidée par le Comité des finances locales.

L'article 80 rattaché proroge de deux ans le fonds d'amorçage en faveur des collectivités qui adoptent le procès-verbal électronique. Il prévoit une participation financière des départements à hauteur de 50 % des dépenses, dans la limite de 500 euros par terminal. L'enveloppe globale des crédits votés est de 7,5 millions d'euros.

M. François Trucy, rapporteur spécial. - L'évolution de la masse salariale ne reflète pas la baisse de certains effectifs. En effet, la contribution au compte d'affectation spéciale pour les pensions est à la hausse en 2014. En outre certains fonctionnaires dont les postes sont supprimés sont remplacés par des agents bénéficiant d'une ancienneté et d'un grade supérieurs, et donc d'une rémunération supérieure. Enfin, je ferai part de nos doutes sur le programme Tracker en séance publique lors de l'examen de la deuxième partie.

M. Gérard Miquel. - Je ne peux laisser dire que le Comité des finances locales décide de tout. Le Parlement a son mot à dire. C'est le Sénat qui a décidé d'allouer des crédits aux conseils généraux.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. - Dont acte ! En réponse à Philippe Dallier, le prélèvement de 25 millions d'euros prévu pour abonder le fonds d'aide aux collectivités ayant souscrit des emprunts toxiques a été réalisé en 2012.

Mme Michèle André, vice-présidente. - Monsieur le rapporteur spécial, pouvez-vous nous présenter vos amendements ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. - L'amendement à l'article 44 réduit d'un million d'euros les crédits inscrits pour le permis à un euro. Celui à l'article 46 diminue les crédits d'investissements au titre de l'installation de nouveaux radars. Il propose l'installation de seulement 20 radars « vitesses moyennes » en 2014 soit une diminution de la dépense de 4,125 millions d'euros. L'économie réalisée augmentera les crédits destinés aux collectivités territoriales. Un troisième amendement portant article additionnel après l'article 80 supprime du code de la route l'envoi d'une lettre simple en cas de retrait ou de restitution de points de permis. Le dernier amendement en tire la conséquence budgétaire, soit un gain de 14,8 millions d'euros.

Mme Marie-France Beaufils. - Je souhaite m'abstenir sur ces deux derniers amendements. Je suis très sceptique sur le fait de ne pas envoyer de lettres en cas de retraits de points. Je sais que trop de personnes connaissent des situations difficiles faute de connaître leur nombre de points.

M. Jean Arthuis. - Je souhaite qu'à l'occasion de l'examen des missions dans la seconde partie, François Trucy puisse insister sur la nécessité de la fusion entre le 15 et le 18 dans les services départementaux.

Après avoir adopté l'amendement n° 1, proposé par M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sécurités » ainsi modifiés, ainsi que des articles 74 *ter* et 80.

Après avoir adopté les amendements n° 2 et n° 4, proposés par M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », ainsi modifiés.

Elle a adopté l'amendement n° 3 proposé par M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, portant article additionnel après l'article 80.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits et du compte spécial tels que modifiés par ses amendements, ainsi que l'adoption, sans modification, des articles 74 *ter* et 80 et d'un article additionnel après l'article 80.