

N° 170

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XV

SÉCURITÉ

Par M. Alain MARC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 169 (2015-2016)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. DES MOYENS EN PROGRESSION DANS UN CONTEXTE DE FORTE MONTÉE EN CHARGE DE CERTAINES MISSIONS	8
A. UN CONSTAT : DES MOYENS EN HAUSSE DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	8
1. <i>Une augmentation des effectifs au sein de la gendarmerie et de la police nationales</i>	8
a) Les effectifs de la police nationale	8
b) Les effectifs de la gendarmerie nationale.....	9
2. <i>Des moyens en progression pour l'immobilier, mais ne permettant que de ralentir le vieillissement du parc</i>	10
a) Le parc domanial de la police nationale.....	10
b) Le parc domanial de la gendarmerie nationale	11
3. <i>Des moyens de fonctionnement tout juste suffisants</i>	13
B. UNE HAUSSE DES MOYENS ATTÉNUÉE PAR LA FORTE MONTÉE EN PUISSANCE DES MISSIONS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	15
II. UNE MUTUALISATION DES SERVICES PARVENUE À UN PALIER	16
A. UNE PROGRESSION DE LA MUTUALISATION DES MOYENS DÉSORMAIS SUBORDONNÉE À D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS	16
1. <i>D'importants efforts de mutualisation menés depuis le rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur</i>	16
2. <i>Des opérations de mutualisation parvenues à un palier, nécessitant d'importants investissements pour être poursuivies</i>	17
B. LES DÉBUTS SATISFAISANTS DU SERVICE D'ACHAT, DES ÉQUIPEMENTS ET DE LA LOGISTIQUE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	18
C. LE PÔLE JUDICIAIRE DE LA GENDARMERIE NATIONALE : LE CHOIX JUSTIFIÉ DE NE PAS MUTUALISER LA POLICE SCIENTIFIQUE À L'ÉCHELLE NATIONALE	18

III. LA RECHERCHE D'UNE ÉVALUATION PLUS PRÉCISE DE L'ACTION DES FORCES DE L'ORDRE	20
A. LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE EN 2014	20
1. <i>Les tendances constatées de la criminalité organisée</i>	20
2. <i>L'appréciation de la criminalité organisée par l'agrégat de la grande criminalité</i>	21
3. <i>Le bilan de la lutte contre la criminalité organisée en 2014</i>	21
a) Les vols à main armée	22
b) Le trafic de véhicules volés	22
c) Le trafic d'armes	22
B. LE BILAN DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS	22
C. UN PREMIER BILAN DE LA LUTTE CONTRE LA RADICALISATION VIOLENTE ET LES FILIÈRES TERRORISTES	23
1. <i>Le bilan de l'activité du département de lutte contre la radicalisation à l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste</i>	23
2. <i>Une mise en œuvre effective des mesures de police permises par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014</i>	25
D. LA MISE EN PLACE BIENVENUE D'UN SERVICE DE STATISTIQUE MINISTÉRIEL	26
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Alain Marc¹, **les crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », du projet de loi de finances pour 2016.**

M. Alain Marc, rapporteur pour avis, a d'abord observé que le budget pour 2016 de la mission « Sécurités », hors « Sécurité civile », était stabilisé par rapport à celui de l'année 2015.

Toutefois, il a relevé que les crédits de fonctionnement seront encore à peine suffisants pour permettre aux services d'exécuter les missions confiées, même si des efforts supplémentaires ont été consentis, notamment en matière de maintenance et d'entretien immobilier. Au-delà de l'enveloppe limitée des crédits, il a souhaité insister sur les effets pervers des mesures de régulation budgétaire, qui déresponsabilisent les gestionnaires et désorganisent la gestion quotidienne. En outre, il a souligné que la tension sur les crédits de fonctionnement faisait peser un risque sur le maintien des brigades territoriales de gendarmerie, qui remplissent une mission de renseignement très précieuse et qui jouent un rôle irremplaçable pour la protection des populations isolées.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis, a observé que la hausse des moyens est toutefois atténuée par la forte montée en puissance des missions de lutte contre le terrorisme et de lutte contre l'immigration irrégulière.

Le rapporteur pour avis a dressé un bilan des opérations de mutualisation menées en 2015, notamment les débuts satisfaisants du service d'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), tout en constatant que la poursuite des opérations de mutualisation nécessite d'importants investissements, pour des effets à moyen ou long terme.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis, a souhaité dresser un bilan de la lutte contre la criminalité, en observant que le ministère de l'intérieur s'est doté d'un service statistique ministériel indépendant, permettant de disposer de statistiques fiables.

Enfin, le rapporteur pour avis a relevé trois tendances en matière de criminalité organisée : le déclin du banditisme traditionnel, la forte montée en puissance de la délinquance structurée autour du trafic de drogue au sein des cités sensibles et l'implantation progressive de réseaux en provenance des pays de l'Est, spécialisés dans la délinquance d'appropriation.

Sous réserve d'un abondement des crédits, traduisant les engagements formulés par le Président de la République dans sa déclaration au Congrès le 16 novembre dernier, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », du projet de loi de finances pour 2016.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html><http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20151116/lois.html#toc8>

Mesdames, Messieurs,

À titre liminaire, votre rapporteur tient à rendre hommage à son prédécesseur, notre ancien collègue M. Jean-Patrick Courtois, qui rapportait auparavant les crédits de la mission « *Sécurité* », hors « *Sécurité civile* ».

Le présent rapport pour avis est consacré à trois des quatre programmes que compte la mission « *Sécurités* » : les programmes 176 « *Police nationale* », 152 « *Gendarmerie nationale* » et 207 « *Sécurité et éducation routières* ». Le programme 161 « *Sécurité civile* » fait l'objet d'un rapport spécifique de notre collègue Catherine Troendlé.

À l'heure où de tragiques attentats ont endeuillé une fois de plus l'année 2015, l'examen des crédits consacrés à la sécurité revêt un relief tout particulier.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, les crédits examinés par votre rapporteur pour avis se montent à **18,02 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) sur les 18,48 milliards d'euros de la mission « *Sécurités* » et **17,93 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP) sur un total de 18,37 milliards d'euros, soit **une stabilisation des crédits en euros courants** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour l'année 2015.

L'analyse budgétaire de la mission « *Sécurités* », hors sécurité civile, portera sur les créations d'effectifs et sur les moyens de fonctionnement alloués, dans un contexte marqué par la priorité accordée à certaines missions, au premier chef la lutte contre le **terrorisme**.

Par-delà l'analyse budgétaire, en perspective avec l'examen effectué dans le rapport pour avis de l'année dernière, votre rapporteur appréciera les résultats des mesures de mutualisation entre les forces de police et de gendarmerie, étant observé que ces mesures semblent être parvenues à un palier. Votre rapporteur dressera également un bilan de la lutte contre les organisations criminelles en 2014 et un premier bilan du plan contre la radicalisation violente et les filières terroristes, tout en relevant que depuis le 1^{er} septembre 2014, un nouveau service statistique ministériel a été créé, afin de disposer de statistiques relatives à la délinquance et à la sécurité améliorées et indépendantes.

Afin d'enrichir d'une expérience concrète son étude du budget, votre rapporteur s'est par ailleurs rendu au commissariat de police de Boulogne-Billancourt ainsi qu'au Pôle judiciaire de la Gendarmerie nationale (PJGN) installé en 2015 à Cergy-Pontoise, qui rassemble, au sein d'une même emprise, plusieurs laboratoires de police scientifique, mais aussi d'analyse des traces informatiques.

I. DES MOYENS EN PROGRESSION DANS UN CONTEXTE DE FORTE MONTÉE EN CHARGE DE CERTAINES MISSIONS

A. UN CONSTAT : DES MOYENS EN HAUSSE DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

1. Une augmentation des effectifs au sein de la gendarmerie et de la police nationales

a) Les effectifs de la police nationale

Dans le projet de loi initial, le schéma d'emploi de la police nationale pour 2016 prévoyait une progression de 548 personnes, après une progression de 243 personnes pour les années 2014 et 2015.

Cet effort important s'explique en partie par l'augmentation du risque sécuritaire lié au terrorisme, puisque 390 emplois sont alloués au titre de la lutte anti-terroriste. Alors qu'en 2015, l'effort avait principalement porté sur les personnels techniques, il porte en 2016 principalement sur les corps d'encadrement et d'application (+530), les personnels techniques (+259) ou les personnels administratifs (+147) alors même que pour l'année 2015, ceux-ci avaient fait l'objet d'une diminution (-36). En revanche, en cohérence avec l'objectif de diminution du corps d'encadrement poursuivi depuis plusieurs années, 437 postes relevant des corps de conception et de direction et du corps de commandement ont été supprimés.

En revanche, les départs d'adjoints de sécurité sont strictement compensés cette année et portent sur un volume de 2 898 personnes.

Comme les années précédentes, la tendance à substituer des **contractuels aux titulaires** au sein des effectifs se poursuit, puisque les 2 898 adjoints de sécurité précités représentent **53,4 %** du total des recrutements, ce qui représente la même proportion qu'en 2013, 2014 ou 2015, en légère diminution toutefois (environ 58 % pour ces deux années et 56 % en 2015).

Cette substitution de contractuels à des titulaires implique, entre autres mesures, la mise en œuvre de dispositifs de **reconversion** afin de conserver l'attractivité de ces fonctions.

Votre rapporteur observe toutefois que les adjoints de sécurité sont encouragés à présenter les concours d'accès à un corps de fonctionnaires, avec un certain succès puisque depuis 1997, **28 104** d'entre eux, sur un total de **57 709** sortis du dispositif depuis cette date, ont été intégrés dans la police nationale en réussissant un concours d'accès à un corps de fonctionnaires. L'accès au concours de gardien de la paix fait même l'objet d'une voie spécifique pour les adjoints de sécurité. De manière beaucoup plus marginale, les adjoints de sécurité intègrent aussi le corps des adjoints administratifs (38 en 2014) ou le corps de la police technique et scientifique (16 en 2014).

Lors de l'examen du projet de loi de finances par les députés, ceux-ci ont adopté un amendement n° II-228 du Gouvernement abondant les crédits de la mission « Sécurités » afin de financer la création de **530 ETP supplémentaires**, destinés au **plan de lutte contre l'immigration irrégulière**, portant donc à **1 078** le nombre de créations de postes dans la police.

b) Les effectifs de la gendarmerie nationale

Le schéma d'emploi de la gendarmerie nationale dans le projet de loi de finances pour 2016 montre une progression de 184 personnes, soit une progression en légère hausse par rapport à 2015. Cette hausse ne concerne cependant que les sous-officiers (+265), les personnels administratifs (+ 216) et les personnels techniques (+ 56) au prix d'une diminution forte du nombre d'officiers (-180) et de gendarmes adjoints volontaires (GAV) recrutés (-51).

En 2016, 9 124 personnes seront recrutées : 5 566 gendarmes volontaires, 44 personnels techniques, 111 personnels administratifs, 2 887 sous-officiers et 59 officiers.

Lors de l'examen du projet de loi de finances par les députés, ce schéma d'emploi a été complété par la création de **370 ETP supplémentaires**, par le biais de l'amendement n° II-228 du Gouvernement, afin de financer l'effort supplémentaire demandé en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, portant à **554** le nombre total de créations de postes.

2. Des moyens en progression pour l'immobilier, mais ne permettant que de ralentir le vieillissement du parc

a) *Le parc domanial de la police nationale*

- Un parc immobilier conséquent, bénéficiant de ressources à peine suffisantes pour l'entretenir

Le parc immobilier de la police nationale est constitué de bâtiments tels que des commissariats ou hôtels de police, des écoles de formation, les cantonnements et casernement des compagnies républicaines de sécurité, les bâtiments de la police aux frontières, de la police judiciaire et des services du renseignement intérieur ainsi que des locaux annexes comme des stands de tirs, des garages ou des ateliers.

En 2015, les services de police et les services de soutien sont implantés sur **2 203 sites** représentant **3 millions de m²**.

La répartition entre parc locatif et parc domanial est sensiblement différente de celle de la gendarmerie nationale puisque **500 000 m², soit 20 %** seulement du total, sont loués.

L'exemple du commissariat de Boulogne-Billancourt

Dans le cadre de cet avis, votre rapporteur a visité le commissariat de Boulogne-Billancourt, le 19 octobre 2015. Boulogne-Billancourt est la 2^{ème} ville d'Île-de-France, avec 120 000 habitants.

Le commissariat est installé dans un immeuble construit dans les années 1920, loué à la ville de Boulogne pour un euro symbolique par an, qui bénéficie d'une protection au titre des monuments historiques, ce qui rend impossible certaines mesures de protection (par exemple, la mise en place de barreaux dans les pièces du rez-de-chaussée).

Le site rassemble 135 policiers, dont 95 personnes affectées à des fonctions opérationnelles. Le commissariat dispose de neuf véhicules.

Le type de délinquance dans le secteur est une délinquance d'appropriation : cambriolages, vols de véhicules et d'accessoires de véhicules. Le stade du parc des Princes, bien que situé dans la commune de Boulogne-Billancourt, relève toutefois de la compétence de la préfecture de police de Paris.

Enfin, le parc de logement de la police nationale s'établit à 113 concessions pour nécessité absolue de service et à 426 concessions d'utilité de service, soit 539 concessions au total, ce nombre devant être ramené à 518 au 1^{er} septembre 2015.

Dans le projet de loi de finances pour 2016, **35,20 millions d'euros** (AE) et **56,40 millions d'euros** (CP) sont consacrés aux constructions immobilières, concernant principalement la restructuration du cantonnement des CRS de Pondorly (94). La maintenance immobilière est quant à elle dotée de **32,5 millions d'euros** (AE) et **44,9 millions d'euros** (CP), notamment

destinés à financer la rénovation des locaux de garde à vue et la mise aux normes des laboratoires de la police technique et scientifique.

Ces montants sont inférieurs aux 87 millions d'euros (AE) et 125,2 millions d'euros (CP) prévus en 2015.

Le cas particulier de l'accès au logement des policiers en Île-de-France

Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur, en particulier lors de la visite du commissariat de Boulogne-Billancourt, ont fait part des difficultés de logement des personnels de police à Paris et en Île-de-France, notamment pour accéder aux logements sociaux.

Il existe pourtant un dispositif réglementaire prévoyant que sur les 30 % de logements des organismes auxquels l'État apporte son soutien financier, attribués à l'État, **5 % au plus des logements sociaux sont dévolus aux agents civils et militaires de l'État**. Il peut être observé qu'en région parisienne, ce pourcentage est effectivement attribué à des fonctionnaires, à la différence du reste de la France où ce taux de 5 % n'est jamais atteint. Au regard de la situation de la région parisienne en matière d'immobilier, un relèvement de ce taux, au moins pour la région Île-de-France, pourrait se justifier.

Depuis avril 2015, le dispositif a été amélioré, puisqu'une **bourse au logement des agents de l'État (BALAE)** a été étendue à l'ensemble de l'Île-de-France, permettant à chaque agent public affecté en Ile-de-France de consulter l'ensemble des logements disponibles. Ce système permet d'améliorer l'efficacité du dispositif, en limitant les échanges avec les services de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). En particulier, le taux de refus des logements, de l'ordre de 20 % avant cette réforme a été ramené à **10 %**.

b) Le parc domanial de la gendarmerie nationale

- Un parc immobilier conséquent, ne bénéficiant pas des moyens nécessaires pour l'entretenir correctement

Pour les gendarmes, le bénéfice d'un logement est un élément essentiel qui participe de leur statut : en tant que militaires, ils ont une obligation de disponibilité en tout temps et en tout lieu¹.

En 2012, le parc immobilier se répartit entre des **locaux administratifs et techniques, pour 4,6 millions de m²**, et les **logements des familles des militaires, pour 6,4 millions de m²**.

La gendarmerie occupe **3 873 casernes dont 667 domaniales**. Les 3 206 casernes restantes sont louées aux collectivités territoriales et à des partenaires privés. Par ailleurs, pour compléter les logements en casernes, 8 370 logements sont pris à bail en dehors des casernes. Les **667 casernes**

¹ Article L. 4121-5 du code de la défense.

domaniales représentent près de 30 966 logements, soit près de la moitié des logements en casernes.

Situation du parc immobilier de la gendarmerie au 1^{er} juillet 2015

Modes de logement*	Nombre	Logements	%
Casernes**	3 873	65 129	86,5 %
casernes domaniales	667	30 966	41,1 %
casernes locatives	3 206	34 163	45,4 %
Ensembles immobiliers locatifs	117	1 746	2,3 %
Prises à bail individuelles	Sans objet	8 370	11,2 %
TOTAL		75 245	100 %

Source : gendarmerie nationale

* Seuls les logements familiaux sont pris en compte.

** Une caserne est une enceinte militaire clôturée sur la totalité de sa périphérie en vue d'éviter les intrusions et pour laquelle diverses mesures de sécurité sont mises en œuvre. Une caserne est composée de locaux de service, de locaux techniques et de logements permettant aux militaires et à leurs familles de résider sur place.

Le parc locatif a bénéficié d'un effort de construction et de rénovation, notamment de la part des collectivités territoriales, mais le parc domanial subi une dégradation progressive. Le parc immobilier a en effet près de **42 ans d'âge**.

Pour l'année 2016, le projet de loi de finances prévoit **81,8 millions d'euros** (AE) au titre des dépenses immobilière de la gendarmerie nationale, dont 70 millions d'euros seront destinés à financer la deuxième année du plan triennal de réhabilitation immobilière, d'un montant total de **210 millions d'euros** pour la période 2015-2017.

À cette enveloppe, s'ajoutent **42,11 millions d'euros** (AE) et **35,36 millions d'euros** (CP) de crédits de fonctionnement pour assurer l'entretien courant du parc immobilier.

L'effort ainsi consenti, même s'il est encore insuffisant, devrait permettre de ralentir le vieillissement du parc.

- Des ressources alternatives incertaines

Sans doute, la direction de la gendarmerie nationale se voit-elle attribuer une partie des ressources résultant des cessions de certaines de ses emprises, par le biais du compte d'affectation spéciale (CAS) « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* », mais cette ressource est **insuffisante** pour faire face aux dépenses qui seraient nécessaires en matière immobilière.

***Compte d'affectation spécial des produits de cession des biens immobiliers
de la gendarmerie nationale***

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, à compter du 1^{er} janvier 2009, a conduit à une modification des règles de versement sur le CAS des produits de cession de ses biens immobiliers. Avant le 1^{er} janvier 2009, le versement du montant des cessions était effectué à hauteur de **100 %**. Depuis cette date, le montant des cessions est diminué d'un pourcentage qui évolue chaque année au profit du désendettement de l'État et de 20 % destinés au soutien de l'État à d'autres ministères. Ainsi, le retour des cessions au profit de la gendarmerie n'a été que de **50 % en 2014**.

Source : rapport pour avis n° 114 (2014-2015) sur le projet de loi de finances pour 2015.

Pour l'année 2014, les versements sur le CAS ont été de **3,6 millions d'euros**¹. Or la prévision formulée lors de la préparation du budget pour l'année 2014 faisait état d'un versement prévisionnel de **21,5 millions d'euros**.

Pour l'année 2015, le montant prévisionnel, estimé à 21 millions d'euros est encore une fois très inférieur au **1,4 million d'euros effectivement perçus** (auquel il convient d'ajouter 850 000 euros qui devraient être perçus entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2015).

Pour l'année 2016, votre rapporteur observe que les prévisions de cessions ont été ramenées à **7,4 millions d'euros**.

Comme l'avait relevé notre ancien collègue Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis des crédits de la mission sécurités pour l'année 2015, le caractère relativement **imprévisible** de ces versements – la différence entre le versement prévisionnel et le versement réel en 2014 comme en 2015 résulte du faible nombre de cessions en raison d'une conjoncture atone et des spécificités des biens en vente –, ne permet pas de mener une politique d'investissement pérenne.

Pour la police et la gendarmerie nationales, le déficit d'investissement diminue fortement, irrémédiablement parfois, la valeur des ensembles immobiliers.

Votre rapporteur ne peut donc que faire siennes les préoccupations déjà exprimées par son prédécesseur.

3. Des moyens de fonctionnement tout juste suffisants

Les moyens de fonctionnement alloués à la police et à la gendarmerie nationales sont à peine suffisants.

Toutefois, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, comme dans le cadre de la loi de finances pour 2015, les crédits de

¹ Réponse à la question 32 du questionnaire budgétaire pour la LFI pour 2015.

fonctionnement sont **stabilisés**, puisqu'en crédits de paiement (CP), le budget du titre 3 est en effet diminué de 694,6 millions d'euros en 2015 à 688,1 millions d'euros en 2016, soit une baisse de **1 %**, après une baisse de 0,5 % de 2014 à 2015 et de 4,4 % de 2013 à 2014.

Pour la gendarmerie nationale, les moyens de fonctionnement font l'objet d'une stabilisation pour l'année 2015, après avoir progressé en 2014 et en 2015. En crédits de paiement (CP), le budget du titre 3 baisse de 1,115 milliard d'euros en 2015 à 1,113 milliard d'euros en 2016.

Des crédits de fonctionnement insuffisants ont plusieurs effets, en particulier sur le parc automobile de chacune des deux forces.

En premier lieu, la tension sur les crédits de fonctionnement a un effet direct sur l'activité opérationnelle, qui se traduit par un engagement moindre des moyens.

En second lieu, cette tension entraîne un **vieillissement** accéléré du parc automobile.

Pour la gendarmerie, alors que les critères de réforme applicables à son parc opérationnel (8 ans et 200 000 km) nécessiteraient d'acquérir **3 000 véhicules par an**, pour environ 60 millions d'euros, cet objectif n'est plus atteint depuis 4 ans : les moyens disponibles n'ont permis l'acquisition que de 1 273 véhicules en 2011, 916 en 2012, 1 356 en 2013, 1 444 en 2014. En effet, 12 millions d'euros ont été annulés sur l'enveloppe initiale de 40 millions d'euros.

Pour la police nationale, l'âge moyen du parc automobile au 1^{er} janvier 2015 est de **6,5 ans** alors qu'il n'était que de 4,8 ans en 2010. L'insuffisance des moyens dédiés au renouvellement du parc automobile entraîne là encore un vieillissement accéléré du parc. En effet, le renouvellement porte actuellement sur près de 2 500 véhicules, alors qu'un renouvellement de **3 000 véhicules** serait là encore nécessaire.

Comme les rapporteurs pour avis des années précédentes, votre rapporteur souligne les effets particulièrement négatifs des mesures de régulation budgétaire, dans la mesure où le gel de 8 % des crédits en mars, jusqu'en octobre ou novembre ne permet pas de mettre en œuvre une politique d'achat rationnel. Pour l'année 2015, la gendarmerie nationale a pu bénéficier d'un dégel en amont des crédits mais la police nationale a éprouvé d'importantes difficultés, comme l'a confirmé M. Sébastien Daziano, sous-directeur des finances et du pilotage à la direction générale de la police nationale, lors de son audition par votre rapporteur.

Lors de son audition du 19 novembre 2014 dans le cadre de la préparation du budget pour l'année 2015 par votre commission, le ministre de l'intérieur avait fait état de réflexions menées pour attribuer une fraction du produit des avoirs criminels saisis aux forces de la police et de la gendarmerie nationales.

Dans le cadre de l'examen de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme¹, un amendement modifiant l'article 706-161 relatif à l'AGRASC a été effectivement adopté afin de permettre le versement par l'agence de contributions au budget de l'État. Dans ce cadre, **4,9 millions d'euros ont été versés en 2015** et ont été répartis entre les différents services, dont la gendarmerie. En 2016, la contribution devrait s'élever à **7 millions d'euros**.

Cette source de financement ne permet donc pas de compenser la faiblesse des dotations pour le budget de fonctionnement, d'autant que le montant de la contribution est incertain, puisqu'il est décidé par l'AGRASC et dépend notamment de sa situation financière.

Cette insuffisance des moyens de fonctionnement fait peser un risque sur le maintien des brigades territoriales de gendarmerie, qui remplissent une mission de renseignement très précieuse et qui jouent un rôle irremplaçable pour la protection des populations isolées.

B. UNE HAUSSE DES MOYENS ATTÉNUÉE PAR LA FORTE MONTÉE EN PUISSANCE DES MISSIONS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Si la **lutte contre le terrorisme** ou la **lutte contre l'immigration irrégulière** ont justifié des créations de postes ou des augmentations de moyens, ces missions entraînent aussi d'importantes contraintes pour l'ensemble des forces, qui ne sont qu'en partie prises en compte par les augmentations de crédits.

En premier lieu, le **renforcement du plan Vigipirate** a eu des effets importants sur l'activité opérationnelle de la police et de la gendarmerie nationale : dans la police, les unités de compagnies républicaines de sécurité ont été rapidement mobilisées avant que les forces armées ne prennent le relais d'une partie des missions. Cette mission a également fortement mobilisé la gendarmerie mobile.

Ainsi, alors que le maintien de l'ordre a mobilisé en moyenne **6,8 escadrons de gendarmerie mobile (EGM) par jour au cours de l'année 2014**, ce qui est déjà un taux d'engagement élevé, le premier semestre de l'année 2015 est marqué par un engagement encore plus important puisque depuis les attentats du 8 janvier 2015, **10,5 EGM par jour et des renforts de la garde républicaine** sont engagés exclusivement au titre des missions de Vigipirate.

En particulier, 7,5 EGM par jour sont affectés à l'Île-de-France, dont 4 au profit de la préfecture de police de Paris (3 EGM initialement mis à disposition pour les besoins du maintien de l'ordre assurent la garde de sites

¹ Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl13-807.html>.

identifiés comme étant « sensibles » et 1 EGM est employé à la sécurisation des aéroports parisiens).

Les autres effectifs sont engagés au profit de la région de gendarmerie d'Île-de-France.

Les forces de police ont été également fortement mobilisées par le renforcement du dispositif Vigipirate, puisque près de 50 000 policiers et 50 unités de forces mobiles ont été mobilisés dès le 8 janvier, à la suite des attentats. Le 9 janvier, 58 unités de CRS sur 60 étaient mobilisées.

Pour les deux forces, cet engagement s'est en particulier traduit par la réduction du temps consacré à la formation des personnels.

En second lieu, le renforcement du dispositif des forces de l'ordre à Calais dans le cadre de la **lutte contre l'immigration clandestine** a conduit à augmenter les effectifs des forces mobiles en ajoutant aux 3 EGM - soit près de 180 gendarmes mobiles - dédiés à la sécurisation du terminal Eurotunnel et à la zone portuaire, les effectifs de la gendarmerie du département du Pas-de-Calais¹ et un commandement opérationnel disposant de 7 EGM ayant la responsabilité exclusive de la zone du tunnel.

Les forces de police ont également fait l'objet d'une mobilisation accrue dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, en particulier à Calais, puisque l'effectif de 440 membres des compagnies républicaines de sécurité a été complété par un contingent de 160 autres policiers, le 22 octobre dernier.

Autrement dit, si le budget des deux forces se caractérise par un accroissement des effectifs et des moyens, la montée en puissance très forte de ces deux missions nécessite de mobiliser des moyens bien supérieurs aux renforcements opérés.

II. UNE MUTUALISATION DES SERVICES PARVENUE À UN PALIER

A. UNE PROGRESSION DE LA MUTUALISATION DES MOYENS DÉSORMAIS SUBORDONNÉE À D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS

1. D'importants efforts de mutualisation menés depuis le rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur

Comme l'ont constaté les précédents rapporteurs de votre commission pour avis du budget « Sécurité », hors sécurité civile, la police et la gendarmerie nationales ont initié des opérations de mutualisation dans de

¹ Soit les compagnies de gendarmerie départementale de Calais, de Béthune et l'escadron départemental de sécurité routière en charge de la sécurisation des réseaux autoroutier, routier et ferroviaire et de l'ordre public.

nombreux domaines, renforcées depuis le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur et son placement sous l'autorité du ministre de l'intérieur par la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

La mutualisation porte sur quatre domaines : les **opérations**, la **formation et les ressources humaines**, les **achats et la logistique** et les **systèmes d'information et de communication**.

En matière de ressources humaines, plusieurs formations communes aux personnels des deux forces ont déjà été mutualisées. Un groupe de travail a été constitué pour identifier les autres domaines dans lesquels la formation pourrait être mutualisée.

Pour la logistique et les achats, les **secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur** (SGAMI) ont été institués à compter du 1^{er} mai 2014. Ils ont principalement une fonction de gestion financière des personnels et de soutien logistique et matériel des services de police, des unités de gendarmerie et des préfectures de la zone.

Enfin, en matière de police scientifique et technologique, la police et la gendarmerie se sont engagés dans un processus de mutualisation, en particulier dans les départements à activité judiciaire modérée, où depuis le 1^{er} janvier 2013, la gendarmerie nationale prend en charge tous les actes de police technique et scientifique, pour le compte des deux forces, sur son plateau technique, en contrepartie de quoi les gendarmes peuvent alimenter le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)¹ en utilisant la borne du commissariat central. Cette opération a été étendue à 22 nouveaux départements à la fin du premier semestre 2015.

2. Des opérations de mutualisation parvenues à un palier, nécessitant d'importants investissements pour être poursuivies

Sans doute, il existe encore d'importantes marges de progression en matière de mutualisation des moyens, mais dans un certain nombre de domaines, la poursuite des opérations de mutualisation nécessite d'importants investissements.

Ainsi, la **mutualisation de la police scientifique et technique dans les départements à faible activité judiciaire** n'a pas été menée dans les départements de la Corrèze ou de la Marne, en raison de l'éloignement géographique entre l'emplacement de la borne informatique permettant d'alimenter le fichier FAED et la cellule d'investigation criminelle de la gendarmerie nationale. Par ailleurs, ces opérations de mutualisation n'ont pu être menées que dans les départements à faible activité judiciaire : en effet,

¹ Ce fichier, créé en 1987, a pour objet de répertorier les empreintes digitales des individus mis en cause lors d'enquêtes judiciaires ainsi que les empreintes prélevées mais non encore identifiées.

une mutualisation des moyens dans des départements disposant d'une activité accrue aurait nécessité d'importants travaux d'investissement.

La **mutualisation du soutien automobile** est également un bon exemple des limites de la mutualisation ; la gestion mutualisée des moyens devrait permettre qu'au 1^{er} janvier 2016, 21,7 % du parc automobile de la police nationale soit entretenu par la gendarmerie nationale et que la police assure à cette date environ 15,4 % du soutien du parc de la gendarmerie nationale. Toutefois, une augmentation significative de ces taux nécessiterait également d'importants investissements supplémentaires consistant à construire de nouveaux garages au lieu de rassembler les moyens au sein d'une structure existante.

Ces deux exemples illustrent le fait que, dans certains domaines, les opérations de mutualisation nécessitent des investissements importants pour être poursuivis, pour des économies immédiates relativement mesurées.

B. LES DÉBUTS SATISFAISANTS DU SERVICE D'ACHAT, DES ÉQUIPEMENTS ET DE LA LOGISTIQUE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Le **service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure** (SAELSI) a été créé le 1^{er} janvier 2014. Le SAELSI est une structure d'achat unique permettant de mutualiser les achats et le soutien logistique entre les différentes forces de sécurité intérieure. Il est placé sous l'autorité conjointe des directions générales de la gendarmerie nationale (DGGN), de la police nationale (DGPN) et de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

Ce service gère un budget de 186 millions d'euros. Actuellement, 600 marchés sont en cours d'exécution.

Lors de son audition par votre rapporteur, le directeur général de la gendarmerie nationale a fait part de sa satisfaction quant au fonctionnement du SAELSI.

C. LE PÔLE JUDICIAIRE DE LA GENDARMERIE NATIONALE : LE CHOIX JUSTIFIÉ DE NE PAS MUTUALISER LA POLICE SCIENTIFIQUE À L'ÉCHELLE NATIONALE

Le **pôle judiciaire de la gendarmerie nationale** (PJGN), que votre rapporteur a pu visiter dans le cadre de ce rapport, regroupe depuis cette année l'ensemble de ses capacités judiciaires spécialisées sur un seul site :

- **L'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale** (IRCGN), qui regroupe plusieurs laboratoires afin de procéder à des missions d'identification criminelle. En particulier, l'institut médico-légal (IML) dispose de capacités techniques supérieures à celle d'un institut médico-légal classique.

- **Le service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale** (SCRCGN), qui a pour fonction de développer de nouvelles méthodes de renseignement criminel et d'analyse de la délinquance. En particulier, ce service met à disposition des enquêteurs des officiers capables d'établir le profil d'auteurs de crimes violents, notamment les crimes à caractère sexuel, dans le cadre de son **département des sciences du comportement**.

Créé en 2001, le **département des sciences du comportement** est rattaché au service central du renseignement criminel. Il est composé de sept officiers, ayant une compétence judiciaire nationale, intervenant exclusivement à la demande des enquêteurs ou des magistrats pour établir le profil des criminels.

Ce département est en lien avec des services analogues au Canada ou en Belgique, ainsi qu'avec le FBI.

Si les enquêteurs ont été au début réticents pour solliciter ce département, les bons résultats obtenus montrent une réelle utilité de cet instrument.

Le SCRC effectue également des **analyses prédictives**, dans le cadre d'une expérimentation actuellement menée depuis un an. Le dispositif est désormais entré dans une phase d'expérimentation opérationnelle. La méthode consiste à reprendre les paramètres pouvant être isolés à l'occasion d'un acte délictuel, par exemple un cambriolage, afin de les isoler, d'en calculer l'importance relative et de les intégrer dans un logiciel fournissant alors une cartographie des risques. Ces études permettent aussi de déterminer que certains choix en matière d'urbanisme sont susceptibles de favoriser tel ou tel type de délinquance.

- **Le centre de lutte contre les cybercriminalités numériques (C3N)**, qui remplit trois fonctions : l'extraction de données numériques, les enquêtes de niveau complexe, lors d'atteinte à un système de traitement automatisé de données (STAD) et une fonction de renseignement et de veille des réseaux.

S'agissant de l'exploitation des indices, outre le PJGN, deux entités assurent cette mission : **l'institut national de police scientifique** et **la sous-direction de la police technique et scientifique de la direction centrale de la police judiciaire**. Ces trois organismes travaillent de manière complémentaire et se sont spécialisés dans certains domaines, les accès aux bases de données de ces trois entités étant partagés. Au regard de la technicité et de la complexité de l'exploitation des indices, il est cohérent d'avoir conservé ces trois structures complémentaires sans les fusionner. Au contraire, l'expérimentation dans les départements à activité modérée d'un rapprochement entre les laboratoires de la police et de la gendarmerie a donné la taille critique nécessaire aux laboratoires pour faire face aux demandes d'exploitation des enquêteurs.

III. LA RECHERCHE D'UNE ÉVALUATION PLUS PRÉCISE DE L'ACTION DES FORCES DE L'ORDRE

A. LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE EN 2014

Comme ses prédécesseurs, votre rapporteur a considéré qu'il était utile de présenter un état des lieux de la **criminalité organisée**, d'autant plus que l'année 2014 est la première année lors de laquelle cette délinquance est appréciée au regard du nouvel **agrégat de la grande criminalité** mis en place en avril 2013¹.

1. Les tendances constatées de la criminalité organisée

Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Cécile Augereau, chef du service d'information de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), a constaté que la délinquance organisée pouvait être caractérisée par **trois** tendances principales :

- la rôle en déclin du grand banditisme « traditionnel », constitué de délinquants endurcis se livrant aux attaques de banques, de fourgons blindés, au trafic international de stupéfiants, à l'extorsion de fonds, opérant dans les grandes villes ;

- la forte montée en puissance de la délinquance au sein des cités sensibles. Les groupes, historiquement structurés autour du trafic de résine de cannabis, maîtrisent désormais près de 80 % ou 90 % de ce trafic et se développent très rapidement en utilisant les filières d'approvisionnement du cannabis pour se livrer au trafic de cocaïne. Cette délinquance, très dynamique, constitue le risque le plus préoccupant pour l'avenir ;

- l'implantation progressive d'organisations criminelles étrangères, principalement originaires de l'Europe de l'Est, spécialisées dans la délinquance d'appropriation.

Les différents réseaux de criminalité organisée ont progressivement tendance à se rapprocher, en particulier pour organiser le blanchiment de l'argent auprès d'organisations criminelles communes.

¹ Il remplace l'agrégat de la criminalité organisée et délinquance spécialisée (CODS) et comprend désormais 17 index de l'« état 4001 » au lieu des 21 index de l'agrégat CODS.

2. L'appréciation de la criminalité organisée par l'agrégat de la grande criminalité

En 2014, **17 640 crimes et délits** relevant de la grande criminalité ont été constatés en France par les services de police et les unités de gendarmerie (contre 16 630 en 2013), soit une hausse de **6,1 %**.

Le nombre de personnes mises en cause en 2014 pour la grande criminalité s'élève à 19 286 (contre 18 725 en 2013 et 17 669 en 2012, soit une augmentation de **3 %** par rapport à 2013). Le taux d'élucidation pour la grande criminalité s'élève à **73 %** en 2014 contre **71,6 %** en 2013, en progression de **1,4 %**.

Évolution depuis 2007 de la grande criminalité (nouvel indicateur).

Grande criminalité / Tous services	Faits constatés		Faits élucidés		Personnes mises en cause		Taux d'élucidation
	Nombre	Variation	Nombre	Variation	Nombre	Variation	
2007	16 311	-	11 351	-	16 871	-	69,59 %
2008	17 426	6,84 %	12 070	6,33 %	17 545	4,00 %	69,26 %
2009	18 176	4,3 %	12 332	2,17 %	19 410	10,63 %	67,85 %
2010	16 944	- 6,78 %	11 849	- 3,92 %	19 194	- 1,11 %	69,93 %
2011	16 346	- 3,53 %	11 838	- 0,09 %	18 207	- 5,14 %	72,42 %
2012	15 842	- 3,08 %	10 982	- 7,23 %	17 669	- 2,95 %	69,32 %
2013	16 630	4,97 %	11 907	8,42 %	18 725	5,98 %	71,60 %
2014	17 640	6,07 %	12 877	8,15 %	19 286	3 %	73 %
1^{er} semestre 2015	11 554	14,29 %	8 025	4,44 %	11 307	- 5,84 %	69,46 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour l'année 2016

3. Le bilan de la lutte contre la criminalité organisée en 2014

L'office central de lutte contre la criminalité organisée (OCLCO) est un service de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) compétent pour la lutte contre les groupes criminels, quelles que soient leurs activités illicites. Ce service coordonne l'activité de 14 brigades de recherches et d'intervention des services territoriaux de la DCPJ.

a) Les vols à main armée

En 2014, le nombre de vols à main armée, tous objectifs confondus, est en **baisse de 21,40 %** par rapport à l'année 2013, avec 4 042 faits constatés. Cette baisse s'inscrit dans l'évolution constatée depuis 2011 où 5 431 faits avaient été constatés.

Ainsi, la baisse du nombre de vols à main armés commis contre les bijouteries se poursuit : après une baisse de 8,1 % des vols à main armée commis contre les bijouteries de 2011 à 2012, puis une nouvelle baisse de 30 %, intervenue en 2013, une nouvelle baisse de 46 % peut être constatée, puisque seuls 119 faits ont été constatés en 2014 contre 224 en 2013.

b) Le trafic de véhicules volés

Les vols de véhicules connaissent une baisse continue depuis 2002 avec toutefois des fluctuations comme en 2011 (hausse de 3,55 %) ou en 2012 (retour au niveau de 2010 soit 161 792 véhicules) puis une stabilisation en 2013 à 158 311 vols, soit une diminution de 2 % par rapport à 2012.

Toutefois, votre rapporteur observe qu'une forte hausse de ces vols peut être observée en 2014, puisque **175 485 véhicules ont été volés** (soit une **hausse de 10,8 %** par rapport à 2013).

c) Le trafic d'armes

Ce trafic, qui alimente le milieu du crime organisé, celui de la délinquance et des cités sensibles ainsi que celui des collectionneurs peu regardants sur l'origine des armes, connaît une **stabilisation** en 2014 par rapport à 2013 après une forte augmentation du nombre d'armes saisies en 2012 par rapport à 2011, de l'ordre de 33 %.

Depuis 2009, le nombre d'armes saisies était en effet en très forte progression : en 2009, 1 508 armes ont été saisies, 2 170 en 2010, 3 910 en 2011, 5 198 en 2012 et 5 365 en 2013. En 2014 le nombre des saisies fait l'objet d'une stabilisation avec 5 310 armes à feu saisies.

B. LE BILAN DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS

L'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCTRIS), également placé sous l'autorité de la DCPJ, assure la coordination de l'action des services pour la lutte contre les réseaux internationaux de trafiquants de drogue.

En 2014, 205 231 personnes ont été mises en cause sur le territoire métropolitain¹ par les services de police et de gendarmerie pour des infractions à la législation sur les stupéfiants, soit une progression de **3,68 %** par rapport à 2013 (197 950 personnes), dont :

- 170 126 mises en cause pour usage (contre 163 497 en 2013, soit une augmentation de 4,05 %) ;

- 18 864 mises en cause pour usage-revente (contre 17 702 en 2013, soit une augmentation de 6,56 %) ;

- 12 230 mises en cause pour trafic et revente sans usage (contre 12 079 en 2013, soit une augmentation de 1,25 %) ;

- 4 011 mises en cause pour d'autres infractions à la législation sur les stupéfiants² (contre 4 672 en 2013, soit une diminution de 14,15 %).

À l'exception de saisies de cannabis, qui sont en baisse sensible puisque 47 tonnes ont été saisies en 2014 contre 75,7 tonnes en 2013, soit une baisse de 38 %, les saisies de cocaïne sont en progression de 22,5 % avec 7 tonnes saisies en 2014 contre 5,6 tonnes en 2013, les saisies d'héroïne sont en hausse sensible, puisqu'une tonne a été saisie en 2014 contre une demi tonne en 2013, ce qui traduit un regain inquiétant de cette drogue particulièrement addictive. Toutefois, le ralentissement des saisies au premier semestre 2015 (425 kg saisis contre 687 kg à la même période en 2014) invite peut-être à nuancer cette appréciation. Enfin, les drogues de synthèse, en particulier l'ecstasy et les méthamphétamines, qui occupent une place limitée sur le marché national, ont également connu une progression significative en 2014 avec un doublement des saisies par rapport à 2013.

Enfin, 48,4 millions d'euros d'avoirs criminels ont été saisis en 2014 dans le cadre de la lutte contre le trafic de drogue, soit une légère baisse de 4,91 % par rapport à 2013 (50,9 millions d'euros saisis).

C. UN PREMIER BILAN DE LA LUTTE CONTRE LA RADICALISATION VIOLENTE ET LES FILIÈRES TERRORISTES

1. Le bilan de l'activité du département de lutte contre la radicalisation à l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste

À l'initiative du ministre de l'intérieur, un **plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes** a été mis en place à compter du 23 avril 2014, coordonné par **l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste** (UCLAT), qui s'est doté d'un département de lutte contre la radicalisation, composé de 20 personnes, dont une conseillère technique psychologue et un représentant des services pénitentiaires.

¹ Ce chiffre atteint 213 976 personnes en incluant l'outre-mer.

² Comme par exemple la provocation à l'usage de substances classées comme stupéfiants.

Le dispositif s'articule autour du Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), qui a une double vocation : recueillir les renseignements relatifs à des personnes radicalisées ou en voie de l'être mais aussi soutenir et assister les familles de ces personnes.

Le CNAPR recueille les signalements effectués par le biais du numéro vert ou par internet ou par un service territorial, quand le signalement a été effectué au sein d'un commissariat ou d'une brigade de gendarmerie. Depuis le 29 avril 2014, date de sa mise en place, et le 27 août 2015, le CNAPR a enregistré **2 964 signalements** : 1 827 appels au numéro vert (61,64 % des signalements), 361 formulaires internet (12,18 % des signalements) et 776 courriels transmis par un service de renseignement territorial (26,18 % des signalements).

Les renseignements collectés font l'objet d'une transmission en temps réel à la direction générale du renseignement intérieur (DGSI), au service central du renseignement territorial (SCRT) et aux préfetures des départements d'origine des signalements. Par ailleurs, quand le signalement concerne un détenu, les éléments sont transmis à la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice.

Les éléments échangés font ensuite l'objet d'un suivi entre le CNAPR, les services et les préfetures.

*L'implication de Français ou de résidents français
dans les rangs des organisations terroristes en Syrie*

Depuis le soulèvement contre le régime de Bachar-al-Assad le 15 mars 2011, la Syrie est la principale destination des candidats djihadistes issus de France et, plus largement, d'Europe. Au mois de septembre 2015, entre 15 000 et 20 000 volontaires étrangers seraient présents en Syrie, dont 3 000 à 5 000 européens.

La France est le pays d'Europe le plus touché avec, au 27 août 2015, **1 726 individus de nationalité française ou résidents en France** recensés comme impliqués dans le djihad syrien, selon le détail suivant :

- 484 sont présents sur zone ;
- 319 en transit pour la zone ;
- 294 repartis de Syrie dont 229 sont revenus sur le territoire ;
- 627 ayant manifesté des vellétés de départ ;
- 132 morts lors de combats en Syrie ou en Irak ;
- 2 détenus en Syrie.

Entre le 15 mars 2011 et le 27 août 2015, 342 personnes en lien avec le djihad syrien ont été interpellées, parmi lesquelles 201 ont été mises en examen, dont 137 ont été placées en détention provisoire.

2. Une mise en œuvre effective des mesures de police permises par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014

- Bilan des mesures d'interdictions de sortie du territoire (IST) ou d'interdictions administratives du territoire (IAT)

La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a instauré plusieurs mesures complétant l'action initiée par le plan de lutte contre la radicalisation, parmi lesquelles les mesures d'**interdiction de sortie du territoire (IST)**, les mesures d'**interdictions administratives du territoire (IAT)** et le **blocage des sites faisant l'apologie du terrorisme ou incitant à la commission d'actes de terrorisme**.

L'interdiction de sortie du territoire (IST)

L'interdiction de sortie du territoire est une mesure de police administrative régie par l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure. Elle peut être prononcée pour une durée de six mois renouvelables dans la limite d'une durée totale de deux ans, à l'encontre d'un Français à l'égard duquel il existe de « *sérieuses raisons de penser* » qu'il projette des déplacements à l'étranger pour participer à des activités terroristes ou des déplacements sur des territoires où des groupes terroristes sont actifs, qui pourraient le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire.

Cette mesure entraîne l'invalidation du passeport et de la carte nationale d'identité, la personne faisant l'objet de la mesure est tenue de remettre ces documents dans les 24 heures à compter de la notification de la mesure et reçoit un récépissé valant justification de son identité. La personne faisant l'objet de la mesure dispose d'un délai de deux mois pour contester la décision ainsi que la décision de renouvellement, la juridiction administrative disposant de quatre mois pour statuer.

La violation de cette mesure est punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Le refus de restituer du passeport ou de la carte nationale d'identité est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 € d'amende.

Entre le 15 janvier 2015 et le 31 août 2015, l'UCLAT a contribué à la signature de **135 mesures administratives d'interdiction de sortie du territoire (IST)**, dont 123 ont été notifiées. 10 mesures ont déjà fait l'objet d'un premier renouvellement. Au 31 août 2015, 132 dossiers étaient en cours d'instruction.

La loi du 13 novembre 2014 précitée a également prévu une mesure d'**interdiction administrative du territoire** à l'encontre de ressortissants étrangers qui souhaiteraient accéder au territoire national mais qui présenteraient une menace pour la sécurité publique.

Cette mesure de police administrative, prévue par les articles L. 214-1 à L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers

et du droit d'asile (CESEDA) distingue les ressortissants communautaires des étrangers en provenance de pays tiers, en imposant que la menace présentée soit « *réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* » pour les ressortissants communautaires alors que pour les ressortissants de pays tiers, cette mesure peut être prononcée en cas de « *menace grave* » pour l'ordre public, pour la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France.

Entre le 15 janvier 2015 et le 31 août 2015, **36 interdictions administratives du territoire** ont été signées. Au 31 août 2015, 25 autres dossiers étaient en cours d'instruction.

- Le bilan des mesures de blocage des sites

Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 2 octobre 2015, à l'initiative des services de la police nationale, 24 sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ont fait l'objet d'une mesure de blocage, 42 sites ayant les mêmes finalités ont été déréférencés.

Le Service central de renseignement criminel et plus particulièrement le centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N) du Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale précité a mis en place un dispositif de surveillance semi-automatisée des différents services de l'internet visant, notamment, à lutter contre la cybercriminalité liée au terrorisme. À l'initiative de la Gendarmerie nationale, 27 sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ont fait l'objet d'une mesure de blocage et 28 sites ayant les mêmes finalités ont été déréférencés.

D. LA MISE EN PLACE BIENVENUE D'UN SERVICE DE STATISTIQUE MINISTÉRIEL

Le service statistique ministériel de sécurité intérieure (SSMSI) a été créé le 1^{er} septembre 2014, par le décret n° 2014-1161 du 8 octobre 2014 modifiant le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, afin d'améliorer la qualité des statistiques relatives à la délinquance et permettre d'améliorer le pilotage des politiques menées en matière de sécurité.

Ce service s'inscrit dans le cadre de la loi n° 51-711 du 17 juin 1951 sur la coordination, l'organisation et le secret en matière de statistiques : même s'il est placé sous l'autorité fonctionnelle conjointe des directeurs généraux de la police nationale (DGPN) et de la gendarmerie nationale (DGGN) et rattaché organiquement à la direction centrale de la police judiciaire de la DGPN, le service est membre du **service statistique public**, qui comprend l'INSEE et les 16 autres services de statistique ministériels, ce qui lui assure une garantie **d'indépendance** dans la production de ses statistiques.

Dirigé par un inspecteur général de l'INSEE, le service statistique ministériel du ministère de l'intérieur est composé de 14 personnes, soit 6 statisticiens de l'INSEE, 2 policiers et 2 gendarmes, ainsi que 4 membres des corps administratifs et techniques du ministère de l'intérieur.

Les statistiques produites par le service s'appuient sur des enquêtes, portant sur un échantillon représentatif de 20 000 personnes, qui change chaque année. Ces statistiques portent moins sur la délinquance que sur le sentiment d'insécurité. Seules les statistiques où une cohérence entre les plaintes effectivement reçues et le vécu exprimé par les personnes sondées est constatée sont considérées comme pertinentes et font l'objet d'une publication. Ainsi, en matière de violences intraconjugales, le très faible taux de plaintes déposées ne permet pas de publier de statistiques sur ce sujet, comme l'a expliqué M. François Clanché, chef du service, lors de son audition par votre rapporteur.

Les premières publications du service sont particulièrement éclairantes. En particulier, elles permettent de montrer par exemple que le taux de dépôt de plainte est directement corrélé avec le montant des dommages subis, ou que le nombre de personnes entrées dans un commissariat ou une brigade sans déposer de plainte est particulièrement faible. Par ailleurs, alors qu'il est couramment admis que le nombre de véhicules volés retrouvés est faible, inférieur à la moitié, l'une des enquêtes du service montre qu'en réalité, deux tiers des véhicules sont retrouvés.

Dès lors, la montée en puissance prochaine de ce service statistique ministériel permettra de donner une vision plus précise des statistiques relatives à la délinquance.

* *
*

Sous réserve d'un abondement des crédits, traduisant les engagements formulés par le Président de la République dans sa déclaration au Congrès, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », du projet de loi de finances pour 2016.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

M. Denis Favier, directeur général

M. Jean-Pierre Aussenac, chef du bureau de la synthèse budgétaire

Direction générale de la police nationale (DGPN)

M. Sébastien Daziano, sous-directeur des finances et du pilotage à la direction des ressources et des compétences de la police nationale

M. Emmanuel Dupuis, conseiller budgétaire au cabinet

Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO)

Mme Cécile Augeraud, chef du SIRASCO

Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

M. François Clanché, chef du service et inspecteur général de l'INSEE

Syndicats

Synergie Officiers

Mme Audrey Colin, conseiller technique

Mme Bérengère Maguet, conseiller technique

Unité SGP Police-FO

M. Louis-Guy Dubois, secrétaire national

M. Jérôme Moisant, secrétaire national

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI)

M. Michel-Antoine Thiers, chargé de mission au Bureau national

Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

M. Jean-Luc Taltavull, secrétaire général adjoint

Fédération professionnelle indépendante de la police (FPIP)

M. Erick Acoulon

M. Guy Beaujoint

M. Richard Rigaut

DÉPLACEMENT AU COMMISSARIAT DE BOULOGNE-BILLANCOURT
(19 octobre 2015)

M. Jean-Paul Pecquet, directeur départemental de la sécurité publique des Hauts-de-Seine

M. Alain Veron, commissaire divisionnaire, en charge de la circonscription de Boulogne-Billancourt

DÉPLACEMENT AU PÔLE JUDICIAIRE DE LA GENDARMERIE
NATIONALE À CERGY PONTOISE (22 octobre 2015)

Colonel Emmanuel Bartier, commandant du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale en second

Colonel Didier Jam, directeur adjoint de l'IRCGN

Colonel Jérôme Servettaz, chef du service central de renseignement criminel